

Vergaderjaar 2016–2017

27 020

Aanpak onderwijsachterstanden

Nr. 73

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 juli 2017

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 26 april 2017 over het interdepartementaal beleidsonderzoek «Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?» (Kamerstuk 27 020, nr. 70) en over de brief van 30 mei 2017 over de bekostiging onderwijsachterstandenbeleid (Kamerstuk 27 020, nr. 71).

De vragen en opmerkingen zijn op 8 juni 2017 aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorgelegd. Bij brief van 7 juli 2017 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
Arends

Inhoudsopgave	blz.
I Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
• Algemeen	2
• Interdepartementaal Beleidsonderzoek Onderwijsachterstandenbeleid: «Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?»	3
– Samenvatting	3
– Bereik	3
– Algemene kaders sturing onderwijsbeleid	4
– Het toezicht op en de verantwoording van onderwijsachterstandenbeleid	4
– Constateringen ten aanzien van de inrichting huidige onderwijsachterstandenbeleid	4
– Ambitieuze doelstelling en verschillende doelgroepen	4
– Beperkt inzicht in effectiviteit onderwijsachterstandenbeleid	4
– Kennis over (kosten)effectiviteit interventies in Nederland beperkt	5
– Kwaliteit van professionals	5
– Kwetsbare overgangen	5
– Verdeelsystematiek	5
– Sturing, toezicht en verantwoording	6
– No-regret maatregelen	6
– Varianten	6
• De brief van 30 mei 2017 over de bekostiging van onderwijsachterstanden	6
II Reactie van de Staatssecretaris	10

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de aanpak die de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft voorgesteld ten aanzien van een nieuwe indicator voor het achterstandenbeleid. De voornoemde leden zijn tevreden met het feit dat er een nieuwe indicator is ontwikkeld, maar begrijpen de afwegingen van de Staatssecretaris om in deze fase geen besluit te nemen. Zij hebben nog een enkele vraag.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de brieven van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap inzake de aanpak van onderwijsachterstanden.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brieven van de Staatssecretaris over onderwijsachterstanden en hebben nog enige vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris over de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid. Zij hebben hierover nog een tweetal vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van 30 mei 2017 en het rapport «Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug».

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (hierna: IBO) Onderwijsachterstandenbeleid «Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?» en de brief van de Staatssecretaris over bekostiging onderwijsachterstandenbeleid van

30 mei jl. Over het onderzoek en de brief hebben de leden nog veel vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige IBO en van de brief over de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid. Zij begrijpen dat het kabinet in deze demissionaire periode geen grootse beleidswijzigingen kan inzetten, maar hebben op dit moment wel behoefte om enige vragen te stellen in verband met de toekomst van het onderwijsachterstandenbeleid.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de brieven van de Staatssecretaris inzake het onderwijsachterstandenbeleid. Zij vinden het zorgelijk dat de vernieuwing van het onderwijsachterstandenbeleid niet met urgentie wordt opgepakt, aangezien de knelpunten zich financieel en onderwijsinhoudelijk steeds duidelijker laten voelen.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek Onderwijsachterstandenbeleid: «Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?»

Samenvatting

De leden van de CDA-fractie merken op dat in het rapport¹ van het IBO wordt geconcludeerd dat het budget voor onderwijsachterstandenbeleid niet alleen is verkleind, maar ook versnipperd. De leden vragen de Staatssecretaris of hij voornemens is maatregelen te treffen om de versnippering te voorkomen. In het IBO rapport² wordt tevens geconcludeerd dat kinderen de hele schooltijd last houden van taalachterstanden. Daarom is het belang van doorlopende leerlijnen groot. De leden vragen de Staatssecretaris of hij maatregelen wil treffen om deze doorlopende leerlijnen te verstevigen. Ook vragen zij de Staatssecretaris te reageren op de conclusie van het IBO dat de prestaties van vergelijkbare scholen met gewichtenleerlingen nogal verschillen van elkaar en dat dit te maken heeft met kwaliteitsverschillen van de scholen en de inzet van de middelen.

Bereik

De leden van de SP-fractie merken op dat gemeenten vaak de definitie voor doelgroepenkinderen voor de voorschool uitbreiden. Doen gemeenten dit omdat de minimale definitie van DUO³ geen recht doet aan de daadwerkelijke situatie? Graag ontvangen zij een toelichting hierop. Daarnaast willen de leden weten hoeveel gemeenten de definitie voor doelgroepenkinderen heeft uitgebreid. Hoe zien deze uitgebreidere definities voor doelgroepenkinderen eruit in vergelijking tot de minimale definitie? Het gevolg van uitbreiding van de definitie door gemeenten is ongelijkheid tussen gemeenten voor kinderen om een indicatie te krijgen voor de voorschool. Deelt de Staatssecretaris de mening dat het onwenselijk is dat het voor kinderen met een onderwijsachterstand uitmaakt in welke gemeente je woont of je al dan niet naar de voorschool mag, ondanks dat je wellicht dezelfde onderwijsachterstand hebt? Graag ontvangen zij een toelichting hierop. De leden willen daarnaast weten of met de nieuwe indicator voor het bepalen van risico op achterstanden bij kinderen deze ongelijkheid tussen gemeenten verdwijnt. Acht de Staatssecretaris het wenselijk dat door een bredere definitie voor doelgroepenkinderen voor de voorschool in gemeenten kinderen niet meer tot de doelgroep behoren in het basisonderwijs, omdat de definitie

¹ Zie p. 8.

² Ibidem.

³ DUO: Dienst Uitvoering Onderwijs.

van de gewichtenregeling beperkter is en daardoor geen sprake is van een doorlopende leerlijn? Ook hierbij ontvangen zij graag een toelichting.

Algemene kaders sturing onderwijsbeleid

De leden van de SP-fractie willen weten of er signalen zijn dat scholen de middelen voor onderwijsachterstandenbeleid, die zij via de lumpsumfinanciering ontvangen, niet hebben kunnen uitgeven specifiek aan het wegwerken van onderwijsachterstanden, omdat zij noodgedwongen deze middelen moesten spenderen aan bijvoorbeeld materiële kosten.

Het toezicht op en de verantwoording van onderwijsachterstandenbeleid

De leden van de SP-fractie merken op dat schoolbesturen bij de verantwoording over de besteding van de lumpsum niet verplicht zijn om in te gaan op de besteding van middelen aan onderwijsachterstandenbeleid. Acht de Staatssecretaris dit wenselijk mede gezien het feit dat in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) niets is vastgelegd over het opnemen van de doelen voor onderwijsachterstandenbeleid in het schoolplan? Zij ontvangen graag een toelichting hierop. Deelt de Staatssecretaris in dat kader de mening dat toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) nogal eenzijdig is als er geen doelen geformuleerd hoeven worden ten aanzien van onderwijsachterstandenbeleid waarop de inspectie kan controleren en zij enkel naar de opbrengsten van scholen kan kijken. Ook hierbij ontvangen deze leden graag een toelichting. Komt hier verandering in bij de invoering van het nieuwe toezichtkader van de inspectie, zo vragen de leden.

Constateringen ten aanzien van de inrichting huidige onderwijsachterstandenbeleid

De leden van de SP-fractie vinden het van belang dat alle kinderen met een risico op onderwijsachterstanden al op jonge leeftijd de begeleiding krijgen die zij nodig hebben. De leden zijn daarom erg benieuwd of de Staatssecretaris onderzoek gaat doen naar hoeveel kinderen met een risico op onderwijsachterstanden naar de voorschool gaan en in hoeverre gemeenten de doelgroep bereiken, aangezien daar geen nauwkeurige data over bestaat aldus het IBO.

Ambitieuze doelstelling en verschillende doelgroepen

De leden van de SP-fractie merken op dat veel van de regelingen voor onderwijsachterstandenbeleid absolute doelen hebben. Uit gesprekken ten behoeve van het IBO blijkt daarnaast dat er in de praktijk beperkt tijd wordt besteed aan leerlingen die gemiddeld scoren, maar niet hun potentie ten volle benutten terwijl er wel aandacht is voor kinderen die slecht presteren. Wat is de reactie van de Staatssecretaris hierop en welke actie(s) gaat hij ondernemen om te bevorderen dat ook leerlingen die gemiddeld scoren en hun potentie niet ten volle benutten de begeleiding krijgen die ze nodig hebben, zo vragen de voornoemde leden.

Beperkt inzicht in effectiviteit onderwijsachterstandenbeleid

De leden van de SP-fractie vinden het zorgelijk dat er weinig inzicht is in de (kosten)effectiviteit van de verschillende regelingen voor onderwijsachterstandenbeleid. Wat is de reactie van de Staatssecretaris dat het IBO stelt dat er weinig inzicht is in de (kosten)effectiviteit van de verschillende regelingen voor onderwijsachterstandenbeleid en onderzoeken soms

tegenstrijdige resultaten laten zien? Hoe kijkt de Staatssecretaris aan tegen de mogelijke maatregel die in het IBO wordt voorgesteld om meer inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van de regelingen door beter te meten? Zij vragen of hij van plan is deze maatregel uit te gaan voeren. Zij ontvangen graag een toelichting hierop.

Kennis over (kosten)effectiviteit interventies in Nederland beperkt

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd naar de reden waarom scholen vooral inzetten op interventies waarvan uit buitenlandse studies blijkt dat dit niet de interventies zijn die het hoogst scoren op kosteneffectiviteit en de reactie van de Staatssecretaris daarop. Scholen zetten vooral in op klassenverkleining en onderwijsassistenten als interventie tegen onderwijsachterstanden. De leden leiden hieruit af dat scholen deze keuzes maken omdat dit goed is voor het onderwijs aan hun leerlingen en om hun leerlingen meer begeleiding te kunnen bieden. Ook dragen klassenverkleining en onderwijsassistenten bij aan verlaging van de werkdruk van leraren. Deelt de Staatssecretaris de mening dat er daadwerkelijk behoefte is aan kleinere klassen en onderwijsassistenten door leraren en scholen, maar door gebrek aan middelen hiervoor en gebrek aan voorlichting over een effectieve aanpak om onderwijsachterstanden tegen te gaan scholen kleine klassen en onderwijsassistenten bekostigen uit de middelen voor onderwijsachterstandenbeleid? Zij ontvangen graag een toelichting hierop. Daarnaast vragen de voornoemde leden om een reactie van de Staatssecretaris op de mogelijke maatregelen die in het IBO in dit kader worden voorgesteld en of hij van plan is deze uit te gaan voeren.

Kwaliteit van professionals

De leden van de SP-fractie vragen welke actie(s) de Staatssecretaris heeft ingezet om het kwalificatieniveau van personeel in de voor- en vroeg-schoolse educatie te verbeteren. Acht hij deze acties voldoende of gaat hij deze actie(s) nog verder doorzetten en/of uitbreiden? Daarnaast vinden de leden het zorgelijk dat blijkt dat de kwaliteit van leraren op scholen met veel achterstandsleerlingen lager is en het minder aantrekkelijk wordt gevonden om op deze scholen te werken. Deelt de Staatssecretaris deze mening? Zo ja, welke actie(s) heeft hij al ondernomen om dit tegen te gaan? Zo nee, waarom niet? Tevens vragen zij wat de reactie van de Staatssecretaris is op de mogelijke maatregelen die in het IBO worden voorgesteld om de kwaliteit van nieuwe – en bestaande leraren en schoolleiders te verbeteren op scholen met veel doelgroepopleerlingen en hen ook te behouden en of hij van plan is deze uit te gaan voeren.

Kwetsbare overgangen

De leden van de SP-fractie vragen een reactie van de Staatssecretaris op de mogelijke maatregelen die in het IBO worden voorgesteld om de overdracht tussen de verschillende fases in de leerloopbaan te verbeteren en of hij van plan is deze uit te gaan voeren.

Verdeelsystematiek

De leden van de SP-fractie vragen om een reactie van de Staatssecretaris op de mogelijke maatregelen die in het IBO worden voorgesteld ten aanzien van de verdeelsystematiek en of hij van plan is deze maatregelen uit te gaan voeren. Heeft de Staatssecretaris een voorkeur voor een absolute definitie van de doelgroep of een relatieve definitie, zo vragen de voornoemde leden. Welke problemen voorziet de Staatssecretaris bij herverdeling van de middelen voor onderwijsachterstandenbeleid? Zij

vragen of een overgangsregeling daarbij voldoende zou zijn om deze problemen tegen te gaan.

Sturing, toezicht en verantwoording

De leden van de SP-fractie vragen wat de reden is dat er enkel bestuursafspraken met de G37 zijn gemaakt over de kwaliteit en aanpak van taalachterstanden bij jonge kinderen en niet met de overige gemeenten. Vooral gezien het feit dat kleinere gemeente meer moeite hebben om te voldoen aan de wettelijke eisen en goed te sturen op het beleid. Ook vragen zij een reactie van de Staatssecretaris op dat het toezicht op de kwaliteit van de voorscholen versterkt kan worden, aldus het IBO. Daarnaast vragen zij een reactie van de Staatssecretaris op de mogelijke maatregelen die in het IBO worden voorgesteld voor het versterken van het toezicht, meer verantwoording over het onderwijsachterstandenbeleid en over een betere correctie in het onderwijsresultatenmodel van de inspectie en bij openbaar beschikbare kwaliteitsinformatie over scholen en of hij van plan is om deze uit te gaan voeren.

No-regret maatregelen

De leden van de SP-fractie zien naar aanleiding van het IBO de noodzaak om diverse problemen die spelen omtrent onderwijsachterstandenbeleid aan te pakken, al dan niet volgens de voorgestelde maatregelen in het IBO. Zij vragen dan ook een reactie van de Staatssecretaris over de voorgestelde no-regretmaatregelen en in hoeverre hij deze gaat overnemen en uitvoeren zoals in het IBO beschreven staat.

Varianten

De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris een reactie op de varianten die worden aangedragen in het IBO, welke variant en eventuele subvariant zijn voorkeur genieten en waarom juist die in vergelijking met de andere varianten en eventuele subvarianten. Tevens vragen zij of de Staatssecretaris van plan is één van de (sub)varianten uit te gaan voeren.

De brief van 30 mei 2017 over de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid

De leden van de VVD-fractie vragen welke argumenten de VNG⁴ heeft aangedragen om niet al in 2018 enkele kleinere stappen te zetten.

De leden van de PVV-fractie vragen de Staatssecretaris of in de huidige situatie het opleidingsniveau van de ouders centraal wordt geregistreerd. Verder vragen de leden de Staatssecretaris of de eventuele migratieachtergrond door de nieuwe indicator van het CBS⁵ centraal zal worden geregistreerd. Indien dat niet het geval is, wordt er dan helemaal geen onderscheid gemaakt in allochtone of autochtone achtergrond, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris of het klopt dat de nieuwe, meer accurate maatstaf die door het CBS is ontwikkeld, ertoe leidt dat er meer doelgroepkinderen zijn dan waar tot nu toe mee wordt gerekend. Kan de Staatssecretaris aangeven wat de financiële consequenties zijn als deze nieuwe maatstaf wordt toegepast?

⁴ VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

⁵ CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Uit een recente rapportage van de inspectie⁶ blijkt dat de aanpak van onderwijsachterstanden in de grote steden succesvol is en dat dit voornamelijk komt door de kwaliteitsimpuls bij het personeel. De voornoemde leden vragen de Staatssecretaris welke lessen hij hieruit trekt en of het mogelijk is om deze kwaliteitsimpuls verder uit te rollen over het land.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de Staatssecretaris invulling heeft gegeven aan de breed gesteunde motie van het lid Yücel c.s.⁷ die verzoekt niet te bezuinigen op onderwijsachterstandenbeleid. Ten tweede vragen zij uitgebreider op een aantal zaken uit de brief van de G4 in te gaan, zoals wat de bezuinigingen betekenen voor opgebouwd beleid, het aantal plaatsen op de voorschool, kwaliteit van voorzieningen en begeleiding, extra begeleiding in het primair onderwijs en werkdruk.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de Staatssecretaris of hij van mening is dat een onderscheid maken welke kinderen wel en welke niet meetellen als achterstandsleerling in de bekostigingsregelingen erg lastig is en een objectieve grens moeilijk te trekken is, zoals het CBS aangaf tijdens de technische briefing op 25 januari 2017⁸.

De commissie die het onderzoek van het CBS naar een nieuwe indicator begeleidde, stelde als richtlijn voor, de kinderen die volgens die indicator in de 20% laagste scores vallen als achterstandsleerling te zien. De voornoemde leden vragen de Staatssecretaris hoeveel leerlingen momenteel gekenmerkt worden als achterstandsleerling. Zij vragen tevens hoe snel dit aantal afneemt en op welke manier de ramingsbijstelling daar een effect van is.

De eerder genoemde leden vragen daarop aansluitend hoe het budget van het onderwijsachterstandenbeleid zich heeft ontwikkeld vanaf 2010. De leden vragen de Staatssecretaris waarom in de fase tussen het invoeren van het nieuwe systeem en het uitvoeren van het nieuwe systeem, waarin dus nog geen duidelijkheid is over de aantallen kinderen die extra ondersteuning behoeven, een ramingsbijstelling naar beneden plaatsvindt.

De leden vragen ook hoe de Staatssecretaris kan verklaren dat het huidige budget voor achterstandsleerlingen wordt afgebouwd wegens een teruglopend aantal kinderen die extra ondersteuning behoeven, terwijl in het nieuwe model een vast percentage kinderen wordt gerekend als extra ondersteuning behoevend.

De inspectie concludeerde in «De staat van het Onderwijs 2014/2015»⁹ dat de ongelijkheid in het onderwijs toeneemt. De leden vragen de Staatssecretaris hoe hij deze constatering kan rijmen met de schijnbaar minder grote vraag naar onderwijsachterstandengelden. De leden vragen waarom hij de financiering voor het onderwijsachterstandenbeleid niet gelijk heeft gehouden aan vorig jaar of heeft geïntensiveerd, zoals ook de PO-Raad en de VNG voorstellen in afwachting op de implementatie van de nieuwe definitie. De leden spreken een voorkeur uit om dit jaar geen ramingsbijstelling uit te voeren.

De voornoemde leden vragen de Staatssecretaris wat de effecten zijn geweest van het onderwijsachterstandenbeleid. Zij vragen of kinderen die onderwijs aan een voorschool hebben genoten succesvoller zijn in hun

⁶ «Eindmonitor kwaliteit voor- en vroegschoolse educatie G37 2015/2016», als bijlage toegevoegd bij de brief van de Staatssecretaris van 21 februari 2017 (Kamerstukken 31 322 en 27 020, nr. 327).

⁷ Kamerstuk 27 020, nr. 67.

⁸ Technische briefing over de uitkomsten eerste fase CBS-onderzoek herziening gewichtenregeling primair onderwijs-Fase I (brief van de Staatssecretaris van 13 december 2016, Kamerstuk 27 020, nr. 68).

⁹ Bijlage bij 34 300 VIII, nr. 140.

schoolloopbaan. Zij vragen tevens of het onderwijsachterstandenbeleid bij heeft gedragen aan de kansengelijkheid in het Nederlandse onderwijsstelsel.

De leden van deze fractie vragen de Staatssecretaris welke effecten de ramingsbijstelling zal hebben op het aanbod van vve¹⁰-voorzieningen. Zij vragen hoeveel vve-locaties de deuren moet sluiten of minder leerkrachten in dienst kunnen nemen. Zij willen graag weten of en zo ja hoe veel ontslagen de Staatssecretaris verwacht. Tevens vragen zij hoeveel kinderen daardoor geen extra ondersteuning kunnen ontvangen.

De leden van de SP-fractie merken op dat uit de brief van de Staatssecretaris over de bekostiging onderwijsachterstandenbeleid van 30 mei jl. blijkt dat de Staatssecretaris in 2018 de huidige bekostigingssystematiek blijft hanteren. Hiervoor heeft hij gekozen gezien het standpunt van de PO-Raad en de VNG. Hoe staat deze keuze voor behoud van de huidige bekostigingssystematiek in 2018 in verhouding tot het persbericht van de PO-Raad waarin zij stellen dat het onverantwoord is om de huidige bekostigingssystematiek te blijven hanteren, omdat geld voor onderwijsachterstandenbeleid hierdoor verdwijnt en de ongelijkheid van kinderen met een onderwijsachterstand wordt vergroot? Is de Staatssecretaris na het verschijnen van het CBS rapport nog steeds van mening dat de indicator «opleidingsniveau van de ouders» een goede indicator is voor het bepalen van het aantal kinderen met een onderwijsachterstand? Zo nee, kan de Staatssecretaris aangeven waarom hij de voorgenomen ramingsbijstelling toch blijft baseren op een achterhaalde indicator? Kan de Staatssecretaris – die gelijke kansen voor kinderen hoog in het vaandel zou hebben staan – verantwoord worden waarom hij het laat gebeuren dat jaarlijks structureel 25 miljoen euro voor onderwijsachterstandenbeleid weglekt vanwege de huidige bekostigingssystematiek, waardoor het budget voor onderwijsachterstandenbeleid kleiner wordt terwijl de werkelijke achterstanden van leerlingen niet afnemen, zo vragen de eerder genoemde leden. Zij ontvangen graag een toelichting hierop. Daar bovenop volgt nog een bezuiniging van 65 miljoen euro op het budget voor gemeenten en schoolbesturen voor onderwijsachterstandenbeleid. Deze leden vinden dit zeer zorgelijk, aangezien met de nieuwe indicator voor het bepalen van risico op achterstanden bij kinderen juist meer budget nodig is om hen de nodige begeleiding te bieden en daarmee kansengelijkheid te bevorderen. De leden vragen de Staatssecretaris dan ook waarom hij bezuinigt op onderwijsachterstandenbeleid, terwijl uit het rapport van het CBS blijkt dat het aantal leerlingen met een grote verwachte achterstand ruim tweemaal zo groot is als waar het kabinet vanuit gaat. Uit de Voorjaarsnota blijkt dat het aantal leerlingen in het primair onderwijs veel hoger is dan geraamd. Uit het jaarverslag van OCW 2016 blijkt tevens dat de administratie rond aantallen kinderen met een achterstand niet op orde is en dat hier sprake is van een financieel restrisico. Hoe kan de Staatssecretaris in dit licht zeker zijn van de teruglopende aantallen? Kan de Staatssecretaris met zekerheid bevestigen dat het aantal kinderen met een onderwijsachterstand daalt? Zij vragen waar de Staatssecretaris dit op baseert. Heeft de Staatssecretaris überhaupt zicht op de ingrijpende gevolgen van de bezuiniging voor de gemeenten? Zij vragen of de Staatssecretaris ook kan toelichten wat de ramingsbijstelling zal betekenen voor de scholen, kinderopvangorganisaties, peuterspeelzalen en ouders van kinderen met een achterstand en of de Staatssecretaris kan aangeven wat het effect zal zijn op de werkgelegenheid. Zij ontvangen graag een toelichting hierop. De steden hebben de afgelopen jaren succesvol geïnvesteerd in het tegengaan van onderwijsachterstanden en daarmee ongelijkheid tussen de kansen voor kinderen. De inspectie bevestigt dit in haar rapportage. Met deze bezuinigingen

¹⁰ vve: vroeg- en voorschoolse educatie.

zullen er veel minder plekken zijn voor deze kwetsbare groep. Ook zal de kwaliteit van de voorscholen afnemen. Klassen worden groter en de tijd voor extra begeleiding neemt af. Zij vragen of de Staatssecretaris de mening deelt dat de ramingsbijstelling leidt tot afbraak. Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze gaat de Staatssecretaris de steden concreet helpen bij het behouden en verbeteren van de kwaliteit van de aanpak van onderwijsachterstanden? Daarnaast vragen de leden of de Staatssecretaris kan bevestigen dat de verdeling van middelen in de tabel over «Herverdeling GOAB¹¹-middelen 2018 op basis van «meest geschikte analysemodel» CBS van januari 2017» zou kloppen indien de nieuwe indicator van het CBS wordt ingevoerd. Als dit het geval is, vindt de Staatssecretaris het wenselijk dat er in bepaalde gemeenten meer dan 50 procent van het budget verdwijnt? Zij ontvangen graag een toelichting hierop. De Staatssecretaris heeft daarnaast aangegeven dat hij uitvoering geeft aan de motie van het lid Yücel c.s.¹². De aangenomen motie vraagt de Staatssecretaris een betere en dynamische maatstaf te ontwikkelen in samenwerking met het veld. Echter, de motie vraagt in de eerste plaats te onderzoeken welke middelen nodig zijn voor een effectief en landelijk dekkend vve-aanbod voor alle doelgroepkinderen. Zij vragen waarom de Staatssecretaris dit deel van de motie niet uitvoert. Tot slot willen de voornoemde leden weten waarom de Staatssecretaris niet tegemoet komt aan de noodkreet van onder andere de VNG en de PO-Raad om in ieder geval de bezuinigingen terug te draaien en het budget te vergroten, zodat de nieuwe bekostigingssystematiek ingevoerd kan worden zonder dat gemeenten voorzieningen moeten sluiten. Gaat de Staatssecretaris hen nu wel tegemoet komen? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom laat hij financiële belangen om de begroting te dichtenvoorgaan op het vergroten van kansen voor leerlingen met risico op een achterstand, zo vragen de leden.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat in 2016 de inspectie moest constateren dat er sprake is van een toename in ongelijkheid in kansen die leerlingen krijgen. Deze kansenongelijkheid is de leden een doorn in het oog, want zij hechten zeer aan onderwijs als motor van de emancipatie en verheffing en vinden onderwijs juist van groot belang om de tweedeling in de maatschappij te bestrijden. Het Onderwijsverslag van de inspectie, dat in april 2017¹³ verscheen, heeft de leden actie helaas niet gerustgesteld, want de tendens blijkt nog niet gekeerd. Integendeel, in de Staat van het Onderwijs 2015/2016 constateert de inspectie dat het Nederlandse onderwijs te veel talenten van leerlingen onbenut laat. Dit wordt deels veroorzaakt door te grote verschillen tussen scholen, maar ook de al vorige jaar geconstateerde kansenongelijkheid tussen leerlingen van laag- en hoogopgeleide ouders blijft een rol spelen. Nu bestaat er al sinds de jaren 70 van de vorige eeuw specifiek onderwijsachterstandenbeleid met als doel te bevorderen dat de onderwijsloopbaan voor leerlingen met een minder gunstige achtergrond gelijkwaardig verloopt aan die van leerlingen met dezelfde potentie maar een met gunstigere achtergrond. Kan de Staatssecretaris toelichten in hoeverre het informele onderwijs zoals onder meer huiswerkinstituten dit aanbieden, een voorwaarde is gaan vormen voor succes op school, die het onderwijsachterstandenbeleid doorkruist?

De voornoemde leden willen scholen met veel kinderen die leerachterstanden hebben, extra middelen geven. Het betreft hierbij ook meer armslag voor scholen om te investeren in huiswerkbegeleiding voor kinderen met ouders die dat niet kunnen betalen. Uitgangspunt moet voor deze leden zijn dat het inkomen van ouders nooit de reden mag zijn

¹¹ GOAB: het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

¹² Kamerstuk 27 020, nr. 67.

¹³ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 130.

waarom het ene kind wel en het andere geen toegang heeft tot huiswerkbegeleiding. Welke mogelijkheden ziet de Staatssecretaris om binnen de bestaande bekostigingssystematiek recht te doen aan deze overwegingen, zonder dat zulke extra middelen kunnen weglekken via de lumpsumbekostiging en de kinderen voor wie deze is bedoeld, alsnog verstoken blijven van de gewenste huiswerkbegeleiding?

In 2015 heeft de Kamer een motie¹⁴ van het lid Yücel c.s. aangenomen (Handelingen II 2015/16, nr. 28, item 19) die de regering verzocht om te onderzoeken welke middelen nodig zijn voor een landelijk dekkend vve-aanbod voor alle doelgroepkinderen en een betere dynamischere maatstaf te ontwikkelen met als doel een beter bereik van doelgroepkinderen in elke gemeente. Kan de Staatssecretaris uitleggen wanneer hij de Kamer inzicht kan geven in de benodigde middelen voor een effectief en landelijk dekkend vve-aanbod?

De Staatssecretaris kiest nu, gezien het standpunt van de PO-Raad en de VNG en de demissionaire status van het kabinet ervoor om in 2018 de huidige bekostigingssystematieken te blijven hanteren. Voor scholen houdt dit in dat in het schooljaar 2018–2019 de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid gebaseerd blijft op de huidige gewichtenregeling en de impulsregeling.

De komende periode zal de Staatssecretaris echter het overleg blijven voeren met de VNG en de PO-Raad over een nieuwe bekostigingssystematiek voor het (gemeentelijk) onderwijsachterstandenbeleid vanaf 2019, waarbij de nieuwe indicator die het CBS heeft ontwikkeld uitgangspunt zal vormen. Kan de Staatssecretaris specificeren in hoeverre de CBS-indicator vooruitloopt op beleidsvariant 1 (focus op het jonge kind), beleidsvariant 2 (focus op de doorlopende leerloopbaan) of beleidsvariant 3 (focus op kwaliteit van professionals) uit het interdepartementaal beleidsonderzoek? Zij vragen hoe en in hoeverre de CBS-indicator rekening houdt met de gesignaleerde beperkte kennis die aanwezig is over de effectiviteit van het beleid en van de interventies.

De leden van de SGP-fractie vernemen graag een reactie van de Staatssecretaris op de kritiek van de PO-Raad dat het geen juiste voorstelling van zaken is dat zowel de VNG als de PO-Raad de wijziging van de gewichtenregeling willen uitstellen tot een volgend kabinet. Zij maken uit de reactie van de PO-Raad op dat wel degelijk ruimte bestaat voor eerdere aanpassing, waarbij dan wel de hoogte van budget in aanmerking genomen dient te worden.

De voornoemde leden vragen hoe de Staatssecretaris zich rekenschap geeft van het feit dat de kreupele gewichtenregeling niet alleen hinderlijk werkt in de bekostiging, maar dat deze ook blijft doorwerken in de beoordeling van leerresultaten. Deze leden vragen hoe de Staatssecretaris zo snel mogelijk recht doet aan de complexe situatie van scholen met veel achterstandsléerlingen, waarbij de huidige systematiek geen recht doet aan andere uiterst relevante factoren dan het opleidingsniveau van ouders. Zij vragen eveneens een reactie op toenemende kritiek uit het onderwijs dat de beoordeling van leerresultaten juist in combinatie met het passend onderwijs evident onrecht doet aan de inspanningen in de klas, zeker wanneer het de beoordeling van kleine groepen met veel ondersteuning betreft.

II Reactie van de Staatssecretaris

Ik heb met interesse kennisgenomen van de vragen van de fracties van VVD, PVV, CDA, D66, GroenLinks, SP, PvdA en SGP, en dank de fracties voor hun inbreng. In mijn beantwoording van de vragen is waar mogelijk

¹⁴ Kamerstuk 34 242, nr. 7.

dezelfde volgorde aangehouden als in de vraagstelling. Enkele vragen zijn in samenhang beantwoord.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek Onderwijsachterstandenbeleid: «Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?»

De leden van de CDA-fractie vragen of ik voornemens ben om maatregelen te treffen om versnippering van het budget voor onderwijsachterstandenbeleid te voorkomen, die in het IBO onderwijsachterstandenbeleid is geconstateerd.

Vragen over het IBO onderwijsachterstandenbeleid (hierna: IBO) zal ik beantwoorden voor zover het gaat over lopend beleid of over reeds aangekondigde beleidsvoornemens. Een verdere reactie op het IBO, gericht op eventueel nieuw beleid, laat ik over aan het nieuwe kabinet, zoals ik uw Kamer bij aanbidding van het IBO heb laten weten.¹⁵

Met het oog op het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, de gewichtenregelingen en de impulsregeling in het primair onderwijs ontwerp ik een nieuwe verdeelsystematiek op basis van de CBS-indicator. Door het gebruik van deze indicator zullen deze regelingen voor scholen en gemeenten beter op elkaar worden afgestemd. Het verschil tussen de huidige indicator en de CBS-indicator staat uitgelegd in de infographic, die ik meezend met mijn bijdrage aan dit schriftelijk overleg. Daarnaast wordt er gekeken of in deze nieuwe regelingen – net als in de huidige systematiek – gebruik kan worden gemaakt van een drempel om versnippering van het budget te voorkomen.

De voornoemde leden vragen of ik maatregelen wil treffen om de doorlopende leerlijnen te verstevigen. Ook de leden van de SP-fractie vragen mijn reactie op de mogelijke maatregelen die in het IBO worden voorgesteld om de overdracht tussen de verschillende fases in de leerloopbaan te verbeteren en of ik van plan ben om deze uit te voeren. Vanuit het actieplan gelijke kansen zetten de Minister en ik onder andere in op een doorgaande leerlijn gedurende de gehele onderwijsperiode. Zo wordt er budget beschikbaar gesteld voor het opzetten van doorstroomprogramma's om de overgang van de basisschool naar de middelbare school te versoepelen. Een vergelijkbare regeling is getroffen voor de doorstroom vanuit het vmbo naar het havo en het mbo. Daarnaast hebben studenten mbo en hbo in het zogenaamde OCW Studentlab voorstellen ontwikkeld om de doorstroom mbo naar hbo te verbeteren. De onderwijsinspectie houdt toezicht op de overdracht en gaat in gesprek met scholen waar verbetering mogelijk is. Het is aan een nieuw kabinet om een reactie te geven op de maatregelen in het IBO inzake het versterken van de positie van de eindtoets in de advisering, dubbele adviezen bij de overgang naar het vo, betere opstroommogelijkheden en brede brugklassen.

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie te reageren op de conclusie van het IBO dat vergelijkbare scholen met gewichtenleerlingen verschillend presteren.

Het IBO baseert zich op het onderzoek van het CPB naar de effectiviteit van de OAB-middelen (gewichtenregeling en impulsregeling). De onderwijsinspectie heeft in het onderwijsverslag 2015/2016 ook gekeken naar de grote kwaliteitsverschillen tussen scholen. Dit schoolverschil speelt in alle sectoren en bij alle schooltypen. De onderwijsinspectie gaat met het vernieuwde toezicht besturen en scholen stimuleren een echte kwaliteitscultuur te ontwikkelen, waardoor zij volgens hun eigen inzichten de onderwijskwaliteit op een hoger plan kunnen brengen. Tegelijkertijd

¹⁵ Kamerstuk 27 020, nr. 70.

worden beter dan voorheen de verschillen tussen scholen inzichtelijk gemaakt.

De leden van de SP-fractie vragen of de minimale doelgroepdefinitie van DUO recht doet aan de daadwerkelijke situatie.

Gemeenten hebben de wettelijke taak om zelf vast te stellen welke kinderen in aanmerking komen voor voorschoolse educatie. Gemeenten vullen deze rol op verschillende wijze in, passend bij de lokale situatie. Ik ga ervan uit dat de leden van de SP-fractie de indicator van de gewichtenregeling bedoelen wanneer zij spreken over de definitie van DUO. Deze indicator is gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders. De gewichtenregeling wordt gebruikt als verdeelsleutel voor het verdelen van de achterstandsmiddelen en niet als een manier om per kind te bekostigen. De gewichtenregeling geeft het risico op achterstand aan; gemeenten gaan na waar echt de problemen zijn bij kinderen. Deze systematiek biedt gemeenten ruimte om de middelen naar eigen inzicht in te zetten. Zij moeten peuters met een risico op een taalachterstand tijdig signaleren en indien nodig toeleiden naar voorschoolse educatie.

De voornoemde leden vragen hoeveel gemeenten de definitie voor doelgroepenkinderen hebben uitgebreid. Zij willen tevens weten hoe uitgebreidere definities voor doelgroepenkinderen eruit zien. Deze leden vragen ook of ik onderzoek ga doen naar hoeveel kinderen met een risico op onderwijsachterstanden naar de voorschool gaan en in hoeverre gemeenten de doelgroep bereiken.

Ik constateer dat binnen veel gemeenten ook wordt gekeken naar andere zaken dan het opleidingsniveau van ouders. Ik vind het belangrijk dat gemeenten het kind centraal stellen en kijken naar wat hij of zij nodig heeft. De doelgroepdefinitie die gehanteerd wordt verschilt per gemeente. Er wordt bijvoorbeeld ook gekeken naar de thuistaal van het kind. In andere gevallen wordt gebruik gemaakt van de professionele inschatting van de jeugdgezondheidszorg (in het spraakgebruik: het consultatiebureau). Ook de daadwerkelijke achterstand kan worden gemeten door bijvoorbeeld het Van Wiechenonderzoek en/of de VLOTtest. In de CBS-indicator wordt onder andere ook «land van herkomst» en «verblijfsduur in Nederland» meegenomen. Dit sluit beter aan bij de praktijk van indiceren die in gemeenten is ontstaan.

De onderwijsinspectie inventariseert op dit moment onder meer hoeveel gemeenten een bredere doelgroepdefinitie hanteren dan het opleidingsniveau van de ouders, hoeveel kinderen met een risico op taalachterstand naar de voorschool gaan en in hoeverre gemeenten de doelgroep bereiken. In de Staat van het Onderwijs 2016–2017 zal de onderwijsinspectie hierover rapporteren.

De voornoemde leden vragen of ik de mening deel dat het onwenselijk is dat het voor kinderen met een onderwijsachterstand uitmaakt in welke gemeente ze wonen en daarmee of ze al dan niet naar de voorschool mogen.

Een peuter met een risico op taalachterstand moet door de gemeente voorschoolse educatie aangeboden krijgen, ongeacht waar hij of zij woont. Dit is een wettelijke taak van de gemeente.

Sommige grote gemeenten kiezen ervoor om aan alle peuters voorschoolse educatie te bieden, ook aan peuters zonder risico op (taal)achterstand. Tegelijkertijd heeft een deel van de kleine gemeenten moeite om aan hun wettelijke taak te voldoen, namelijk het bieden van voorschoolse educatie aan peuters met een risico op een (taal)achterstand.¹⁶ Vandaar ook mijn eerdere voorstellen om middelen eerlijker te verdelen, zodat de kleine gemeenten beter in staat worden gesteld om voldoende voorschoolse educatie van goede kwaliteit aan te bieden.

¹⁶ Kamerstuk 34 242, nr. 1.

Hiervoor bleek echter geen draagvlak in uw Kamer en bij de VNG. Bij de beoogde nieuwe bekostigingssystematiek blijft een eerlijke verdeling van middelen het uitgangspunt. Ook bij deze systematiek is het aan gemeenten om een eigen doelgroepdefinitie te hanteren die past bij de lokale situatie.

De voornoemde leden vragen tevens of ik het wenselijk acht dat door een bredere definitie voor doelgroepenkinderen voor de voorschool kinderen niet meer tot de doelgroep behoren in het basisonderwijs, omdat de definitie van de gewichtenregeling beperkter is en daardoor geen sprake is van een doorlopende leerlijn.

Ik vind het van belang dat voor alle kinderen in de voorschoolse educatie een goede doorgaande leerlijn bestaat tussen voorschool en basisschool. Het is daarom belangrijk dat een gemeente gericht beleid ontwikkelt om de doorgaande lijn te optimaliseren. Gemeenten zijn hiertoe al verplicht op grond van artikel 167 van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO). Dit wordt bijvoorbeeld gerealiseerd door beleid inzake kindvolgsystemen en een warme overdracht. Deze doorgaande leerlijn staat hiermee los van de definitie van gewichtenregeling.

Tevens wil ik benadrukken dat ook scholen – vergelijkbaar met de gemeente – zelf bepalen welke kinderen extra ondersteuning nodig hebben.

De voornoemde leden vragen of er signalen zijn dat scholen de middelen voor onderwijsachterstandenbeleid niet aan dat doel hebben kunnen uitgeven, omdat zij deze middelen noodgedwongen moesten besteden aan bijvoorbeeld materiële kosten.

De evaluatie van de materiële instandhouding primair onderwijs van Berenschot laat zien dat schoolbesturen meer geld uitgaven aan materiële kosten dan de vastgestelde normbedragen.¹⁷ Het is niet vast te stellen of deze meeruitgaven nodig zijn geweest. Schoolbesturen maken zelf de afweging om meer of minder middelen uit te geven aan materieel of personeel. Ik heb geen signalen ontvangen dat zij specifiek achterstands-middelen hiervoor hebben ingezet.

De voornoemde leden vragen of ik het wenselijk vind dat scholen geen specifieke verantwoording hoeven af te leggen over de besteding van de middelen voor onderwijsachterstandenbeleid.

Achterstandsmiddelen zijn onderdeel van de lumpsum. Het is niet verplicht dat schoolbesturen verantwoording afleggen over elk onderdeel waaruit de lumpsum is opgebouwd. In het IBO wordt opgemerkt dat het verankeren van het achterstandenbeleid in het schoolplan kan helpen scholen meer bewust te maken van het belang van het voeren van een expliciet achterstandenbeleid. Een reactie op deze aanbeveling wordt overgelaten aan het nieuwe kabinet.

De voornoemde leden vragen of de inspectie slechts eenzijdig toezicht kan houden als scholen geen doelen hoeven te formuleren op onderwijsachterstandenbeleid.

Het toezicht acht ik niet eenzijdig. De inspectie houdt toezicht op de wettelijke eisen en op de doelen die scholen zichzelf stellen. De inspectie kijkt of een school de resultaten behaalt die op grond van de leerlingenpopulatie verwacht mogen worden. Op deze manier beoordeelt de inspectie of de school een effectieve aanpak heeft voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. Dit verandert niet met het nieuwe toezicht.

De voornoemde leden vragen wat mijn reactie is op de conclusie van het IBO dat er vooral aandacht is voor leerlingen die slecht presenteren en

¹⁷ Kamerstuk 31 293, nr. 356.

minder voor leerlingen die gemiddeld presteren en welke acties ik hierop ga ondernemen.

Scholen worden geacht de potentie van alle leerlingen te beoordelen en hun talenten te benutten. Scholen met veel gewichtenleerlingen ontvangen ten behoeve van extra ondersteuning van leerlingen met een risico op een achterstand extra middelen in de lumpsum. Zij kunnen zelf bepalen hoe zij die optimaal inzetten. Ook via het actieplan gelijke kansen wordt extra ingezet op het voorkomen van onderpresteren bij alle kinderen. Zie hiervoor de brief van de Minister en mij van 31 oktober jl.¹⁸ Zie tevens mijn antwoord bij de vraag van de leden van de CDA-fractie over verschillende prestaties van scholen met vergelijkbare gewichtenleerlingen.

De voornoemde leden vragen wat mijn reactie is op de stelling van het IBO dat er weinig inzicht is in de (kosten)effectiviteit van de verschillende regelingen voor het onderwijsachterstandenbeleid en de mogelijke maatregel om meer inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van de regelingen door beter te meten.

Inzicht in de effectiviteit van de verschillende regelingen vind ik belangrijk, ook al blijft het in dergelijke onderzoeken lastig om harde causale verbanden te trekken en daarmee het effect daadwerkelijk te meten. Verder onderzoek is nodig. Er lopen reeds enkele relevante onderzoeksprogramma's.

In schooljaar 2017–2018 starten de innovatiecentra vve. Dit zijn proeftuinen, waarin voorschoolse instellingen samen met de gemeente (en soms ook met basisscholen) en een onderzoeksteam een innovatieve maatregel voor vve implementeren en onderzoeken. In elk van de innovatiecentra zal de gekozen maatregel getest worden op efficiëntie en effectiviteit.

Via het cohortonderzoek Pre-COOL wordt de ontwikkeling van (doelgroep)kinderen gevolgd vanaf de start van de voorschoolse educatie tot het eind van de basisschool. Dit najaar komt er een rapport uit over de voegschoolse periode (4–6 jaar).

In opdracht van OCW coördineert en faciliteert het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) onderzoek naar de werking van en verbetering en vernieuwing van het onderwijs.

Daarnaast wordt door OCW gericht beleidsonderzoek uitgezet, zoals het inmiddels afgeronde onderzoek van het CPB naar de gewichtenregeling. Een reactie op het IBO, gericht op eventueel nieuw beleid, laat ik over aan het nieuwe kabinet.

De voornoemde leden vragen wat mijn reactie is op de inzet van scholen op interventies waarvan uit internationaal onderzoek blijkt dat die niet de interventies zijn die het hoogst scoren op kosteneffectiviteit. Daarnaast vragen de leden of ik de mening deel dat er behoefte is aan kleinere klassen en onderwijsassistenten door leraren en scholen, maar door gebrek aan middelen hiervoor en gebrek aan voorlichting over een effectieve aanpak om onderwijsachterstanden tegen te gaan, scholen kleine klassen en onderwijsassistenten bekostigen uit de middelen voor onderwijsachterstandenbeleid. Ook vragen de leden of ik van plan ben om de maatregelen die het IBO in dit kader voorstelt uit te gaan voeren. Scholen hebben ruimte om hun onderwijsachterstandsmiddelen in te zetten passend bij hun situatie. Klassenverkleining en de inzet van onderwijsassistenten kunnen in sommige situaties een effectieve inzet van middelen zijn. Niettemin is er verder onderzoek naar (kosten)effectieve maatregelen in de Nederlandse context nodig. Zie daarvoor mijn antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over inzicht in de

¹⁸ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 16.

(kosten)effectiviteit van de verschillende regelingen. Daarnaast kunnen voorschoolse voorzieningen, scholen en andere relevante instanties nog meer van elkaar leren. Via de innovatiecentra vve, het ondersteunings-traject voor gemeenten in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en de gelijke kansenalliantie faciliteer ik dit. Een verdere reactie op de IBO-aanbevelingen wordt overgelaten aan het nieuwe kabinet.

De voornoemde leden vragen of ik de mening deel dat de kwaliteit van leraren op scholen met veel achterstandsscholeringen lager is en het minder aantrekkelijk wordt gevonden om op deze scholen te werken. En welke acties ik heb ondernomen om dit tegen te gaan. Daarnaast vragen zij of ik van plan ben de in het IBO geschetste maatregelen uit te voeren. In diverse onderzoeken zijn verschillen gevonden tussen scholen, die wijzen op een lagere kwaliteit van leraren op achterstandsscholen ten opzichte van andere scholen. In de brief over gelijke kansen is een pilot aangekondigd gericht op het ondersteunen van leraren die werkzaam zijn in een complexe omgeving.¹⁹

Om de kwaliteit van leraren op alle scholen te verbeteren, heeft dit kabinet een aantal maatregelen genomen. Om uitval tegen te gaan en om te zorgen dat startende leraren zich snel ontwikkelen van start- naar basisbekwaam zijn in de lerarenagenda en in de sectorakkoorden afspraken gemaakt over planmatige begeleiding van startende leraren. In de cao primair onderwijs is opgenomen dat startende leraren recht hebben op een coach en op extra tijd voor professionalisering. Via de lerarenagenda en de sectorakkoorden zetten we in op het versterken van algemeen didactische en differentiatievaardigheden op alle scholen. Er zijn positieve ontwikkelingen in de voorwaarden voor de ontwikkeling van differentiatievaardigheden: meer starters worden begeleid, er worden vaker functioneringsgesprekken gevoerd en meer leraren doen aan peer review. Dit heeft echter nog niet geleid tot de gewenste ontwikkeling van de differentiatievaardigheden van alle leraren. Daarom laat ik nu onderzoek doen naar de succesfactoren voor de ontwikkeling van differentiatievaardigheden en wat eventueel nog meer nodig is.

Mogelijke maatregelen om gericht iets te doen aan de kwaliteit van leraren op achterstandsscholen zoals omschreven in het IBO-rapport vragen aanzienlijke investeringen, zie hiervoor ook het rapport van de studiegroep Duurzame Groei.²⁰ Het is aan een volgend kabinet om een reactie te geven op de voorgestelde maatregelen.

De voornoemde leden vragen of ik van plan ben de mogelijke maatregelen uit het IBO ten aanzien van de verdeelsystematiek in de nieuwe bekostigingssystematiek uit te voeren. Deze leden vragen of ik een voorkeur heb voor een absolute definitie van de doelgroep of voor een relatieve definitie.

Dit is onderdeel van het ontwerpen van de nieuwe bekostigingssystematieken. Eind mei 2017 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot een nieuwe verdeelsystematiek op basis van de CBS-indicator.²¹ Gezien het standpunt van de PO-Raad en de VNG en de demissionaire status van het kabinet heb ik ervoor gekozen om in 2018 de huidige bekostigingssystematieken te blijven hanteren. De komende periode zal ik overleg blijven voeren met de VNG en de PO-Raad over een nieuwe bekostigingssystematiek voor het (gemeentelijk) onderwijsachterstandenbeleid vanaf 2019. De nieuwe indicator die door het CBS is ontwikkeld vormt daarin het uitgangspunt.

¹⁹ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 16.

²⁰ *Kiezen voor duurzame groei*, juli 2016; bijlage bij Kamerstuk 34 300, nr. 76.

²¹ Kamerstuk 27 020, nr. 71.

De voornoemde leden vragen of ik problemen voorzie bij de herverdeling van de middelen voor onderwijsachterstandenbeleid.

Ik verwacht dat de herverdeeleffecten voor sommige scholen en gemeenten een aanzienlijke verandering kunnen betekenen. Dit zijn scholen en gemeenten die onder de huidige indicator, die niet meer actueel is, meer of juist minder middelen krijgen dan met een nieuwe bekostigingssystematiek waarin gebruik wordt gemaakt van de betere voorspelkracht van de CBS-indicator. Een overgangsregeling zorgt ervoor dat deze scholen en gemeenten geleidelijk overgaan naar de nieuwe financiële situatie en hier hun bedrijfsvoering op aan kunnen passen. Dit wordt de komende periode uitgewerkt. Overigens merk ik op dat herverdeling ook beoogd is, om te zorgen dat de beschikbare middelen beter terechtkomen waar ze nodig zijn.

De voornoemde leden vragen wat de reden is dat er enkel bestuursafspraken zijn gemaakt met de G37.

Met de Motie van het lid Van Haersma Buma is € 95 miljoen extra geïnvesteerd in de G37.²² Deze extra middelen waren bedoeld voor een kwaliteitsimpuls in de grote steden. Over deze kwaliteitsimpuls zijn met deze 37 gemeenten bestuursafspraken gesloten.

De voornoemde leden vragen mijn reactie op het IBO waarin staat vermeld dat het toezicht op de kwaliteit van voorscholen versterkt kan worden. Daarnaast vragen deze leden mijn reactie op de voorgestelde maatregelen.

De onderwijsinspectie onderzoekt mogelijke scenario's om het toezicht op voorschoolse educatie te verbeteren. Hierbij is ook het Ministerie van SZW betrokken, als verantwoordelijke voor het toezicht van de GGD op voorschoolse voorzieningen. Daarnaast ben ik met de onderwijsinspectie in gesprek over eventuele mogelijkheden van het toepassen van de nieuwe CBS-indicator voor een betere correctie in het onderwijsresultatenmodel.

Besluitvorming over eventuele maatregelen is aan een nieuw kabinet.

De voornoemde leden vragen mijn reactie op de voorgestelde no-regretmaatregelen uit het IBO en in hoeverre ik deze ga overnemen en uitvoeren.

De maatregelen die binnen het huidige stelsel en de bestaande regelingen zijn door te voeren, voer ik nu al uit. Voorbeelden zijn de monitoring van de effectiviteit en de benutting en uitbreiding van bestaande kennis over effectiviteit van interventies; het zorgen voor toegankelijkheid en verspreiding van de kennis onder betrokken instanties; en het vergroten van de bewustwording over het doel en de aanwezigheid van onderwijsachterstanden onder betrokken professionals.

Hiervoor wil ik met name het NRO effectief inzetten.

De overige no-regretmaatregelen vergen een aanpassing van bestaand beleid.²³ Hierover kan een nieuw kabinet besluiten nemen.

De voornoemde leden vragen een reactie op de varianten die worden aangedragen in het IBO. Tevens vragen zij of ik van plan ben één van de (sub)varianten uit te gaan voeren.

²² Kamerstuk 33 000, nr. 12.

²³ Het betreft: het formuleren van nieuwe doelstellingen voor het onderwijsachterstandenbeleid, meer verantwoording door scholen en gemeenten over hun onderwijsachterstandenbeleid en beter toezicht op de pedagogische en educatieve kwaliteit van vve; betere correctie voor factoren die het risico op onderwijsachterstand vergroten in het onderwijsresultatenmodel en bij openbaar beschikbare kwaliteitsinformatie over scholen.

In het IBO zijn, binnen de kaders van een IBO (kostenneutraal), beleidsvarianten opgenomen die mogelijk de effectiviteit kunnen vergroten. Daarbij wordt geconstateerd dat per saldo niet bekend is wat de effecten van het verschuiven van budgetten tussen sectoren zijn op de effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid. Hiervoor is meer kennis noodzakelijk. Een voorkeur uitspreken of een beslissing nemen is om die reden in dit stadium niet mogelijk en is tevens de verantwoordelijkheid van een nieuw kabinet.

De brief van 30 mei 2017 over de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid

De leden van de VVD-fractie vragen naar de argumenten van de VNG om in 2018 niet al kleinere stappen te zetten richting een nieuwe bekostigingssystematiek.

Ik heb de VNG om steun gevraagd voor mogelijke alternatieven waarmee vooruitlopend op een nieuwe bekostigingssystematiek qua herverdeel-effecten in 2018 al een eerste stap naar een nieuwe systematiek zou kunnen worden gezet. Bijvoorbeeld de actualisatie van de peildatum en een andere verdeling van de ramingsbijstelling over gemeenten.

De VNG heeft dit tijdens haar commissievergadering besproken. De VNG concludeerde dat zij geen standpunt kon innemen, omdat het huidige budget naar hun mening te laag is om achterstanden effectief te bestrijden. Zij maken zich zorgen over de herverdeel-effecten van een nieuwe regeling.

Ik heb de PO-Raad en de VNG om advies gevraagd om mee te denken over de bekostigingssystematieken vanaf 2019 en heb hen gevraagd om daarover uiterlijk 15 september van dit jaar te adviseren.

De leden van de PVV-fractie vragen of in de huidige situatie het opleidingsniveau van de ouders centraal wordt geregistreerd en of de migratieachtergrond bij de nieuwe indicator centraal zal worden geregistreerd.

In de huidige situatie zijn de gewichten van kinderen gebaseerd op de informatie die scholen zelf verzamelen over het opleidingsniveau van de ouders. Dit wordt niet bepaald aan de hand van centraal geregistreerde gegevens.

De CBS-indicator maakt gebruik van centraal geregistreerde gegevens, zoals het opleidingsniveau van de ouders, het land van herkomst van de ouders, de verblijfsduur in Nederland en of het gezin in de schuldsanering zit. Dit betreft centraal beschikbare gegevens waar het CBS toegang tot heeft. De CBS-indicator bepaalt de verwachte achterstand van kinderen aan de hand van deze kenmerken.

De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie vragen of de CBS-indicator ertoe leidt dat de doelgroep groter is dan in de huidige situatie. Deze leden vragen wat de financiële consequenties hiervan zijn en waarom er een ramingsbijstelling in de begroting staat.

Het CBS geeft geen informatie over welke kinderen een daadwerkelijke achterstand hebben. Zij berekenen slechts de *verwachte* achterstand (of voorsprong) van alle kinderen in Nederland. Deze verwachte achterstanden worden benut voor het verdelen van de beschikbare middelen over scholen en gemeenten. Het is aan scholen en gemeenten zelf om te identificeren welke kinderen extra ondersteuning nodig hebben en deze ondersteuning vervolgens ook te bieden. De nieuwe indicator is bedoeld om de beschikbare middelen beter te verdelen en deze kan budgetneu-

traal worden doorgevoerd. Zie hiervoor tevens de antwoorden op de Kamervragen van het lid Grashoff.²⁴

De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie vragen welke acties de Staatssecretaris heeft ingezet om het kwalificatieniveau van personeel in de vve te verbeteren. Ook willen de leden weten of de Staatssecretaris de kwaliteitsimpuls bij het personeel nog verder gaat uitrollen.

In mijn brief van 6 juni 2016 heb ik maatregelen aangekondigd om de educatieve kwaliteit van vve verder te verhogen.²⁵ Het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie is recentelijk aangepast met onder andere als doel de kwaliteit van voorschoolse educatie (ve) te verhogen door versterking van de kwaliteit van de beroepskrachten ve. Met dit besluit wordt bijvoorbeeld het taalniveau 3F verplicht gesteld voor de beroepskrachten ve. Ook worden er nadere eisen gesteld aan de scholing van beroepskrachten op het gebied van ve. Ook heb ik de eisen aan het opleidingsplan aangescherpt. Per 1 januari 2018 moet bij- en nascholing gericht zijn op het bijbrengen van hiervoor genoemde kennis en vaardigheden.

Ik heb brancheorganisaties de opdracht gegeven dit jaar een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheid van de ontwikkeling van inhoudelijke eindtermen en uitwerking daarvan in branchecertificaten en nascholings-toetsen. Mocht dit geen mogelijkheid zijn en mochten de aangescherpte eisen van de scholing niet leiden tot een hogere educatieve kwaliteit, dan zal ik bezien of het nodig is om nadere eisen aan de scholing te stellen bij ministeriële regeling.

Ik heb een verkenning uitgevoerd naar de wijze waarop de inzet van hbo-geschoolde beroepskrachten in de ve kan worden gestimuleerd en of de inzet van hbo-geschoolde beroepskrachten op termijn als eis kan worden opgenomen in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. In mijn brief aan uw Kamer van 21 februari 2017 heb ik aangekondigd dat de keuze voor het wettelijk regelen van de inzet van hbo-geschoolde beroepskrachten in de ve in samenhang met de nieuwe bekostigingssystematiek voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid wordt bezien.²⁶

Ook zullen zoals reeds vermeld de innovatiecentra vve van start gaan waarin innovaties die bijdragen aan verhoging van de kwaliteit van vve worden onderzocht op hun effectiviteit. Eén van de innovaties richt zich specifiek op professionalisering van beroepskrachten.

De leden van de D66-fractie vragen hoe ik invulling heb gegeven aan de motie Yücel.²⁷ In deze motie wordt de regering verzocht om «voorstellen te doen waarmee kleinere gemeentes beter in staat worden gesteld om voor alle kwetsbare kinderen met een taalachterstand kwalitatief goede vve-plekken aan te bieden, zonder dat dit gevolgen heeft voor het budget van grotere gemeentes en zonder dat er wordt bezuinigd op het achterstandenbeleid».

Aan deze motie is invulling gegeven door in de begroting vanaf 2017 € 5 miljoen toe te voegen, specifiek voor de middelgrote en kleine gemeenten (niet G37).

De leden van de fracties D66, GroenLinks en SP vragen naar het effect van de budgettaire kaders voor het veld, zoals het aanbod van vve-voorzieningen en extra begeleiding in het primair onderwijs. De leden van de fracties GroenLinks en SP vragen waarom het beschikbare budget

²⁴ Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 1624.

²⁵ Kamerstuk 31 293 en 31 322, nr. 325.

²⁶ Kamerstuk 31 322 en 27 020, nr. 327.

²⁷ Kamerstuk 27 020, nr. 67.

voor onderwijsachterstanden vermindert en niet gelijk is gebleven of is geïntensiveerd.

Het aantal gewichtenkinderen is de afgelopen jaren afgenomen als gevolg van de daling van het totaal aantal leerlingen (leerlingendaling) en de stijging van het opleidingsniveau van ouders. In absolute zin zijn er dus minder voorzieningen nodig in scholen en gemeenten. De begroting is hiermee in lijn gebracht.

Voor scholen blijft hetzelfde bedrag per schoolgewicht beschikbaar. Voor gemeenten blijven voldoende middelen beschikbaar om vve-voorzieningen te bieden aan doelgroepkinderen. Het totaal aantal plekken en het aantal plekken in een specifieke gemeente zou kunnen afnemen. De precieze effecten voor vve-locaties hangen af van het gemeentelijke beleid.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of ik van mening ben dat het lastig is om onderscheid te maken in de bekostigingsregelingen tussen welke leerlingen wel en welke niet meetellen als achterstandsleerling. Ik ben het eens met het CBS dat de grens ingewikkeld is vast te stellen. De indicator is uitdrukkelijk bedoeld als instrument om de beschikbare middelen zo goed mogelijk te verdelen. Deze middelen worden verdeeld op basis van een risico-inschatting die zo objectief mogelijk is. Uiteindelijk bepalen gemeenten en scholen zelf welke kinderen extra ondersteuning nodig hebben.

De voornoemde leden vragen hoe het aantal leerlingen en het bijbehorende budget zich heeft ontwikkeld vanaf 2010.

In 2010 waren er circa 196.000 leerlingen met een gewicht. Als gevolg van de leerlingdaling en de stijging van het opleidingsniveau van ouders is de verwachting dat er in 2020 circa 109.000 leerlingen zijn met een gewicht. Vanwege deze daling (deels al gerealiseerd en deels geraamd) is het budget daarop aangepast. Onderstaande tabel laat deze ontwikkeling zien.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
aantal gewichten leerlingen (x 1.000)	196,4	186,5	174,0	161,1	147,1	133,9	124,6	119,8	116,0	112,4	109,4

De ontwikkeling van de gewichtenleerlingen is weergegeven in de groene lijn in de onderstaande grafiek²⁸.

De blauwe lijn betreft het effect van alleen de leerlingendaling op het aantal gewichtenleerlingen. In de periode 2009–2020 daalt het aantal gewichtenleerlingen met ongeveer 45 procent op basis van de huidige gewichtenregeling. Het aantal leerlingen daalt in deze periode met circa 10 procent.

De volgende tabel laat zien wat de ontwikkeling is van het budget zowel voor de scholen als voor de gemeenten. Tot en met 2016 betreffen het realisatiecijfers. Vanaf 2017 betreffen het ramingen.

Uitgaven onderwijs-achterstandenbeleid (x € 1 mln.)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Scholen	425	425	410	385	358	326	312	280	280	270	260
Gemeenten	240	261	331	361	361	361	361	366	326	326	316

De uitgaven voor de gewichten- en impulsregeling in het basisonderwijs dalen als gevolg van daling van het aantal gewichtenleerlingen doordat er minder kinderen zijn in de basisschoolleeftijd en door het gestegen opleidingsniveau van ouders.

²⁸ De grafiek is ook Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Vanaf 2010 is er circa € 240 miljoen oplopend naar € 361 miljoen per jaar beschikbaar voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Als gevolg van investeringen vanuit kabinet Rutte I is het budget met € 100 miljoen opgehoogd, bedoeld voor verhoging van de kwaliteit en uitbreiding van voorschoolse educatie en zomerscholen en schakelklassen in de grotere gemeenten. Vanaf 2018 daalt het budget als gevolg van de daling van het aantal gewichtenleerlingen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom er een ramingsbijstelling plaatsvindt voordat in het nieuwe systeem duidelijkheid bestaat over het aantal kinderen dat extra ondersteuning nodig heeft. Als gevolg van de stijging van het opleidingsniveau van de ouders en de autonome daling van het aantal leerlingen in het basisonderwijs is het beschikbare budget hierop aangepast. In de nieuwe bekostigingssystematiek zal opnieuw worden bekeken welke kinderen meetellen in de *verdeling* van de beschikbare middelen. De indicator is uitdrukkelijk bedoeld als instrument om de beschikbare middelen zo goed mogelijk te verdelen. Er is zowel in de huidige als de beoogde situatie geen sprake van een bekostiging per kind. Zoals eerder beschreven bepalen uiteindelijk zowel scholen als gemeenten zelf welk kind extra ondersteuning nodig heeft.

De voornoemde leden vragen waarom het huidige budget wordt afgebouwd, voordat de nieuwe systematiek wordt ingevoerd waarbij met een vast percentage kinderen als extra ondersteuning behoevend gerekend zou worden. Deze leden vragen tevens hoe de minder grote vraag naar onderwijsachterstandsgelden samenhangt met de signalering van de onderwijsinspectie dat de ongelijkheid in het onderwijs toeneemt. Als gevolg van de stijging van het opleidingsniveau van de ouders en de autonome daling van het aantal leerlingen in het basisonderwijs is het budget hierop aangepast.

Hoe het nieuwe model wordt ingevoerd is onderdeel van het ontwerpen van de nieuwe bekostigingssystematiek. Of een absoluut of relatief aantal leerlingen wordt meegenomen, is onderdeel van dit ontwerpproces. Ook de nieuwe bekostigingssystematiek blijft een middel om het budget te verdelen. Het is ook in de nieuwe situatie aan de scholen en gemeenten zelf om te bepalen welke kinderen extra ondersteuning nodig hebben.

De voornoemde leden vragen of kinderen die onderwijs aan een voorschool hebben genoten succesvoller zijn in hun schoolloopbaan. Zij vragen tevens of het onderwijsachterstandenbeleid bij heeft gedragen aan de kansgelijkheid in het Nederlandse onderwijsstelsel.

Uit cohortonderzoek pre-COOL, waarin (doelgroep)peuters vanaf 2 jaar zijn gevolgd in hun ontwikkeling, blijkt dat voorschoolse educatie eraan bijdraagt dat kinderen met een risico op taalachterstand hun achterstand gedurende de voorschoolse periode inlopen ten opzicht van niet doelgroepkinderen. Ook het CPB wijst op positieve effecten van vve, net als de OECD en veel ander internationaal onderzoek. Zie hierover ook mijn brief van 6 juni 2016 over de effectiviteit van vve.²⁹

Bovenstaande gegevens kunnen een indicatie geven dat voorschoolse educatie een bijdrage levert aan de kansgelijkheid in het Nederlandse onderwijsstelsel. Naast het onderwijsachterstandenbeleid zijn er ook andere factoren, zoals het onderwijsstelsel en de thuissituatie die hierop van invloed zijn. Via het actieplan gelijke kansen wordt hier verder op ingezet.³⁰

²⁹ Kamerstuk 31 293 en 31 322, nr. 325.

³⁰ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 16.

De leden van de SP-fractie en de SGP-fractie vragen hoe de keuze voor verlenging van de huidige systematiek zich verhoudt tot het standpunt van de PO-Raad in hun persbericht.

Ik wil de nieuwe bekostigingssystematiek graag zo snel mogelijk invoeren. Het budgettaire kader, zoals door uw Kamer in de OCW-begroting is vastgesteld, blijft hierbij leidend. De PO-Raad heeft herhaaldelijk bij mij aangegeven dat zij niet wil praten over het ontwerpen van een nieuwe bekostigingssystematiek binnen de huidige budgettaire kaders. Naar hun mening is het huidige budget te laag om achterstanden effectief te bestrijden. Daarnaast maken zij zich zorgen over de herverdeeffecten van een nieuwe regeling. Deze zorgen worden door de VNG gedeeld. Dat betekent dat er geen draagvlak bestaat om de nieuwe indicator in 2018 in te voeren binnen de huidige budgettaire kaders, die zijn vastgelegd in de Rijksbegroting. Ik heb de PO-Raad en de VNG om advies gevraagd om mee te denken over de bekostigingssystematieken vanaf 2019 en heb hen gevraagd om daarover uiterlijk 15 september van dit jaar te adviseren.

De leden van de SP-fractie vragen of de indicator «opleidingsniveau van de ouders» een goede indicator is voor het aantal kinderen met een onderwijsachterstand.

Verschillende onderzoeken tonen aan dat opleidingsniveau één van de belangrijkste voorspellers is voor een verwachte onderwijsachterstand. Ook in de nieuwe CBS-indicator blijkt dit het belangrijkste kenmerk te zijn om verwachte onderwijsachterstanden te voorspellen.

De voornoemde leden vragen zich af waarom de Staatssecretaris zeker is van de teruglopende aantallen gewichtenleerlingen. Dit in relatie tot het aantal leerlingen in het primair onderwijs dat hoger is dan geraamd en dat de administratie bij scholen van de aantallen kinderen met een gewicht niet altijd op orde is.

Ondanks dat de ramingen vorig jaar hoger lagen dan de oorspronkelijke raming van het totaal aantal leerlingen is er de komende jaren nog steeds sprake van een dalend aantal leerlingen. Daarnaast speelt het stijgende opleidingsniveau van ouders een rol bij de ontwikkeling van het aantal gewichtenleerlingen waardoor de aantallen nog verder teruglopen. Dit heb ik bij de eerdere vraag over de ontwikkeling van het aantal (gewichten)leerlingen uiteengezet.

Scholen moeten zelf echter invullen of er sprake is van een gewichtenleerling op basis van ouderverklaringen met betrekking tot het opleidingsniveau. Bij het invullen van de formulieren kunnen fouten worden gemaakt. Daardoor is er een risico dat scholen een onjuist gewicht toekennen aan kinderen. Omdat die fouten niet nader gecontroleerd kunnen worden, ontstaat er een restrisico dat een deel van de scholen onrechtmatig budget heeft ontvangen. Omdat het lastig is te schatten is wat het restrisico is, wordt het totale bedrag aan gewichtenmiddelen in 2016 van € 311,7 miljoen als restrisico aangemerkt. Dit risico op fouten is al jaren een erkend en aanvaard probleem.

De voornoemde leden vragen of de verdeling van middelen in de tabel over «Herverdeling GOAB-middelen 2018 op basis van «meest geschikte analysemodel» CBS van januari 2017» zou kloppen indien de nieuwe indicator van het CBS wordt ingevoerd. Zij vragen of het wenselijk is dat er in bepaalde gemeenten meer dan 50 procent van het budget verdwijnt. De genoemde tabel laat een indicatie van mogelijke effecten zien wanneer de nieuwe CBS-indicator wordt gebruikt. Deze herverdeeffecten staan niet vast. Er zijn verschillende keuzes die gemaakt moeten worden bij de uitwerking van de nieuwe bekostigingssystematiek die invloed hebben op de herverdeeffecten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het al dan niet in stand houden van aparte deelbudgetten voor grote gemeenten. Kortom, omvang van herverdeeffecten hangt af van de keuzes die op deze

punten worden gemaakt. Wel is duidelijk dat er herverdeeffecten zullen optreden. Hervereiding van middelen is beoogd, om te zorgen dat de beschikbare middelen beter terecht komen waar ze nodig zijn. Bij de uitwerking van de nieuwe bekostigingssystematiek wil ik een overgangsregeling hanteren, zodat gemeenten geleidelijk overgaan naar de nieuwe financiële situatie en hier hun beleid op aan kunnen passen.

De leden van de SP-fractie en de PvdA-fractie vragen naar de uitvoering van het deel van de motie Yücel waarin wordt verzocht om te onderzoeken welke middelen nodig zijn voor een landelijk dekkend vve-aanbod voor alle doelgroepkinderen.³¹

In lijn met de motie Yücel heeft het CBS een betere en dynamischere maatstaf ontwikkeld. Ik zie momenteel welke consequenties dat heeft voor de gewichtenregeling, impulsregeling en de verdeling van de middelen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. De indicator van het CBS en de beoogde nieuwe bekostigingssystematiek zijn bedoeld om de middelen te verdelen, zodat de achterstandsmiddelen beter terecht komen waar ze nodig zijn. Gemeenten maken eigen keuzes in de definitie van doelgroepkinderen en de inzet van de goab-middelen. Hierdoor is het afhankelijk van de keuzes van gemeenten welke middelen nodig zijn voor een landelijk dekkend vve-aanbod voor alle doelgroepkinderen. In de nieuwe verdeelsystematiek met de CBS-indicator zal ik rekening houden met de kosten van een vve-plek en het aantal kinderen dat met de beschikbare middelen bereikt kan worden.

De leden van de PvdA-fractie vragen mij toe te lichten in hoeverre het informele onderwijs, zoals onder meer huiswerkinstituten dit aanbieden, een voorwaarde is gaan vormen voor succes op school, die het onderwijsachterstandenbeleid doorkruist.

Op dit moment laat ik in antwoord op Kamervragen van het lid Grashoff nader onderzoek doen naar schaduwonderwijs in Nederland.³² De resultaten van dit onderzoek worden dit najaar verwacht. Dit is onderdeel van de inspanningen van de Minister en mij rondom het bevorderen van gelijke kansen in het onderwijs.

De voornoemde leden vragen welke mogelijkheden ik zie om binnen de bestaande bekostigingssystematiek meer te investeren in huiswerkbegeleiding voor kinderen met ouders die dit niet kunnen betalen, zonder dat zulke extra middelen kunnen weglekken via de lumpsumbekostiging en de kinderen voor wie deze is bedoeld, alsnog verstoken blijven van de gewenste huiswerkbegeleiding.

In de regel zijn het deel van het leerproces dat plaatsvindt op de school (de les) en het deel van het leerproces dat thuis plaatsvindt (het huiswerk), complementair. Leerlingen bereiden zich thuis (ideaaliter zo goed mogelijk gesteund door ouders of anderen) middels leer- of maakwerk voor op de les, en krijgen hier in de les of door middel van een toets, impliciet of expliciet, individueel of klassikaal, feedback op van de leraar. In die zin is de primaire vorm van huiswerkbegeleiding de les op school.

Ik wil graag benadrukken dat de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs goed is: ieder kind in Nederland krijgt, ongeacht het inkomen van zijn of haar ouders, kwalitatief goed onderwijs. Aanvullende huiswerkbegeleiding door externen kan kinderen weliswaar verder op weg helpen, maar de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs is dusdanig goed dat dit in beginsel niet nodig is. Dat laat onverlet dat veel scholen leerlingen extra ondersteuning aanbieden, bijvoorbeeld via keuzewerktijd, waarbij leerlingen onder begeleiding van aanwezige leraren met hun huiswerk aan de slag kunnen. Daarbij hebben scholen de wettelijke ruimte om te

³¹ Waarschijnlijk wordt door de leden van de SP-fractie bedoeld op Kamerstuk 34 242, nr. 7.

³² Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 1083.

variëren in de lesroosters, zodat ze de ene leerling meer begeleide onderwijstijd kunnen aanbieden dan de andere leerling. Ik vind het wenselijk dat scholen de financiële en wettelijke mogelijkheden om maatwerk te bieden daadwerkelijk benutten.

Het is aan scholen om te bepalen welke extra ondersteuning ze hun leerlingen bieden, en hoe ze dat organiseren. Scholen kunnen zowel de reguliere als de aanvullende bekostiging (zoals de gewichtenmiddelen en leerplussmiddelen) inzetten om maatwerk te bieden ten behoeve van extra ondersteuning en (huiswerk)begeleiding. Via het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid kunnen gemeenten daarnaast inzetten op vormen van onderwijstijdverlening in het basisonderwijs voor kinderen met een risico op (taal) achterstand, zoals zomerscholen en schakelklassen. Vanuit de Gelijke Kansen Alliantie wordt samenwerking in de regio gestimuleerd, bijvoorbeeld met bedrijven en sportverenigingen, waarbij ook ondersteuning kan worden geboden bij het maken van huiswerk. Tevens kunnen de onderzoeksresultaten genoemd in de beantwoording van de vorige vraag bruikbaar zijn. Deze zal ik dan ook onder scholen verspreiden.

De voornoemde leden vragen in hoeverre het ontwerpen van een nieuwe bekostigingssystematiek vooruitloopt op de beleidsvarianten uit het IBO. Het invoeren van een gedeelde indicator werd als een no-regretmaatregel gedefinieerd in het IBO. Dat betekent dat het invoeren van de nieuwe indicator niet vooruitloopt op één van de beleidsvarianten, maar in alle varianten een verstandige maatregel is. In dit geval betreft het een maatregel om verschillende onderwijsachterstandenregelingen meer met elkaar in lijn te brengen. De nieuwe indicator is de basis voor een betere verdeling van de beschikbare middelen. Hoe scholen en gemeenten de middelen inzetten bepalen ze zelf.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe zo snel mogelijk recht kan worden gedaan aan de complexe situatie op scholen met veel achterstandsl leerlingen. Daarnaast vragen de leden van de SGP-fractie om een reactie op de kritiek dat de beoordeling van leerresultaten niet past in het kader van passend onderwijs.

In mei 2017 heb ik u een brief gestuurd waarin ik aangeef dat ik dit jaar wil gebruiken om met de PO-Raad en de VNG een nieuwe bekostigingssystematiek te ontwerpen, gericht op inwerkingtreding in 2019.³³ De inspectie corrigeert voor de populatie op de school op dit moment met behulp van de gewichtenregeling. De inspectie onderzoekt hoe het onderwijsresultatenmodel zodanig kan worden aangepast, dat de correctie voor de populatie wordt gedaan met behulp van de CBS-indicator. De veronderstelling in de vraag dat leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte automatisch lager presteren klopt niet. Er zijn veel leerlingen die met de juiste ondersteuning goede prestaties kunnen behalen. Bij de ontwikkeling van het nieuwe onderwijsresultatenmodel zal hier rekening mee worden gehouden.

³³ Kamerstuk 27 020, nr. 71.