

Vergaderjaar 2019–2020

27 020

Aanpak onderwijsachterstanden

Nr. 106

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2019

Ieder kind moet ongeacht zijn thuisomgeving de kans krijgen om zijn of haar talenten tot bloei te laten komen. Daarom heeft dit kabinet fors geïnvesteerd in de versterking van voorschoolse educatie (ve) en in het onderwijsachterstandenbeleid van basisscholen. Er is € 170 miljoen extra beschikbaar gesteld voor de verhoging van de kwaliteit en intensiteit van ve. Eerder heb ik uw Kamer geïnformeerd over de uitwerking van de investeringen van dit kabinet.¹ Ook heb ik u geïnformeerd over de invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek voor het onderwijsachterstandenbeleid van gemeenten en basisscholen.² In deze brief informeer ik uw Kamer, zoals toegezegd, over het monitoring- en evaluatieprogramma hiervan.³ Verder treft u in deze brief de uitwerking op enkele moties en toezeggingen aan.

Monitoring- en evaluatie onderwijsachterstandenbeleid

Het monitoring- en evaluatieprogramma onderwijsachterstanden is opgezet rond de volgende thema's:

- Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid: Het monitoren en evalueren van de investeringen in de ve;
- Onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs (po): Het monitoren en stimuleren van ontwikkelingen van basisscholen op het onderwijsachterstandenbeleid;
- Evaluatie van de uitkering van onderwijsachterstandsmiddelen aan scholen en gemeenten.

Op deze thema's heb ik verschillende onderzoeken uitgezet. Die zal ik hierna nader toelichten. In totaal stel ik ongeveer € 7 miljoen euro beschikbaar voor dit monitorings- en evaluatieprogramma. Om te zorgen

¹ Kamerstuk 27 020, nr. 88

² Kamerstuk 27 020, nr. 78

³ Kamerstuk 27 020, nr. 89

dat alle onderzoeken samenhangen en gebruik maken van elkaars expertise, is een landelijke coördinator aangesteld. Deze coördinator is tevens het landelijke aanspreekpunt voor gemeenten en scholen, die deelnemen aan het onderzoeksprogramma. In de bijlage van deze brief treft u zijn taakbeschrijving en eerste presentatie van het programma⁴.

Monitoring gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid

Dit kabinet investeert in de ve met € 170 miljoen, waardoor de totale bijdrage vanuit het Rijk voor het gemeentelijke onderwijsachterstandsbeleid uitkomt op € 490 mln. Ik wil de implementatie en uitwerking van deze investeringen nauwgezet volgen. De volgende vier onderzoeken zijn uitgezet:

1. Monitoring van de kwaliteit van de ve

De Inspectie monitort de kwaliteit van de ve. Dit zal zij over meerdere jaren doen. Zo wordt gevolgd of de kwaliteit van het aanbod op hoog niveau blijft of wordt verhoogd. De eerste resultaten komen beschikbaar in de Staat van het Onderwijs 2020.

2. Onderzoek naar het effect van de urenuitbreiding ve (EVENING)

In het Regeerakkoord is afgesproken dat het ve-aanbod voor doelgroepkinderen wordt vergroot van 10 naar gemiddeld 16 uur per week. Dit is in totaal 960 uur voor de leeftijd 2,5 – 4 jaar.⁵ De intensivering naar 960 uur ve is ingezet om een groter effect op kinderen te krijgen. Verwacht wordt dat zij met een nog kleinere achterstand het basisonderwijs instromen dan voorheen. Om dit te evalueren is EVENING gestart: een quasi-experimenteel onderzoek dat de invloed van de extra uren (verschil tussen 10 en 16 uur per week) bekijkt op de ontwikkeling van de kinderen. In dit onderzoek wordt de laatste groep peuters die dit extra aanbod nog niet heeft ontvangen, maar 10 uur per week ve heeft gekregen, vergeleken met de groep peuters in de transitiefase en de eerste groep die een volledig aanbod van 960 uur ve heeft ontvangen. De resultaten van dit onderzoek worden verwacht in 2023.

3. Monitoring van de implementatie van de investeringen

De investeringen in het onderwijsachterstandenbeleid vereisen aanpassingen van het beleid van gemeenten en aanpassing van de uitvoering bij aanbieders van ve. Daarvan wil ik de implementatie nauwkeurig volgen en zicht krijgen op eventuele knelpunten en succesfactoren. Zo kan ik, indien nodig, tijdig bijsturen. Dit onderzoek monitort het verloop van de implementatie van de nieuwe maatregelen (960 uren norm en inzet pedagogisch beleidsmedewerker) en de invloed daarvan op aanpalend onderwijsachterstandenbeleid. Dit onderzoek wordt zowel bij gemeenten als bij aanbieders uitgevoerd. De eerste resultaten zal ik aan uw Kamer sturen in het voorjaar van 2020.

4. Monitoring van de bestedingen van middelen in het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid

De gemeenten krijgen voor de hogere urennorm en de verhoging van de kwaliteit extra middelen. Dit onderzoek levert een beeld van de wijze van besteden van het budget voor onderwijsachterstandenbeleid door aanbieders en gemeenten: waar worden de middelen aan besteed. Ook

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ 40 weken * 16 uur * 1,5 jaar = 960 uur

worden relaties gelegd met de bevindingen uit het implementatieonderzoek. De eerste resultaten worden verwacht in het voorjaar van 2021, tezamen met het tweede rapport van het implementatieonderzoek.

Onderwijsachterstandenbeleid in het basisonderwijs

Basisscholen krijgen aanvullende middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Dit doen zij onder andere door middel van de vroegschoolse educatie in de kleuterklassen, maar ook door het inzetten van interventies in de hele basisschool. Ook deze inzet van middelen wil ik in de komende jaren monitoren.

1. Onderzoek naar de kwaliteit van de vroegschoolse educatie

De Inspectie van het Onderwijs meet in 2019 de kwaliteit van het vroegschoolse aanbod. Eerder heeft Pre-COOL geconcludeerd dat de kwaliteit van het aanbod in de vroegschoolse educatie laag tot gemiddeld is.⁶ De inspectie bekijkt in hoeverre zij deze conclusie delen als zij kijken naar de kwaliteit van het aanbod. De resultaten zullen met uw Kamer worden gedeeld in de Staat van het Onderwijs van 2020.

2. Research & Development programma: effectieve interventies in po

Er is al veel bekend over hoe achterstanden in de basisschool kunnen worden bestreden, maar nog minder over hoe het concreet kan worden toegepast. Uit het IBO onderwijsachterstanden bleek dat niet alle scholen met achterstandsmiddelen zich bewust zijn van deze extra middelen, en dat zij ook niet altijd gericht beleid voeren.⁷ Daarom is er een R&D-programma opgestart. Dit programma bestaat uit een viertal werkplaatsen waarbij interventies om achterstanden te bestrijden worden doorontwikkeld. Ook worden aanvullende onderzoeken uitgevoerd om zo de kennisbasis verder te versterken. Ten slotte wordt er een uitgebreid kennisdelingsprogramma opgezet om bestaande kennis verder te verspreiden onder scholen en om goede voorbeelden op te halen.

Evaluatie van de uitkering van de middelen

In 2019 is de bekostigingssystematiek van het onderwijsachterstandenbeleid van scholen en gemeenten gewijzigd.⁸ Vanaf dit jaar worden de middelen uitgekeerd op basis van de nieuwe indicator van het CBS. Om te zorgen dat de middelen ook in de toekomst op de best mogelijke manier worden verdeeld, laat ik een tweetal evaluaties uitvoeren, die specifiek toezien op de manier van uitkeren.

1. Evaluatie van de nieuwe bekostigingsindicator van het CBS

Ik wil deze indicator zo actueel mogelijk houden, en daarom wil ik hem van tijd tot tijd laten herijken. Zo kunnen nieuwe ontwikkelingen meegenomen worden in de indicator. Daarom evalueer ik in 2021 de indicator op het gebruik van de coëfficiënten, gevolgd door een grotere evaluatie in 2024 waarin ik ook de kenmerken laat evalueren.

Omdat 2019 het eerste jaar is dat de CBS-indicator wordt gebruikt voor de verdeling van het onderwijsachterstandenbudget, en er een aantal correcties zijn uitgevoerd op het berekeningsproces van het CBS, vindt er

⁶ Kamerstuk 31 293, nr. 381

⁷ Kamerstuk 27 020, nr. 70

⁸ Kamerstuk 27 020, nr. 78

een audit plaats op het uitvoeringsproces bij het CBS.⁹ Hier is de Auditdienst Rijk (ADR) bij betrokken. Op de laatste berekeningen van de achterstandsscores voor gemeenten zijn er ongeveer 280 leerlingen onterecht meegeteld. Dit heeft het CBS hersteld, ruim voordat de beschikkingen zijn verstuurd. De scores voor 2019 en 2020 voor gemeenten zijn beschikbaar via de website van het CBS en het ondersteuningstraject voor het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid. De beschikkingen zijn inmiddels verzonden.

2. Evaluatie van de uitkeringsvorm voor gemeenten

Op dit moment krijgen gemeenten hun middelen in een specifieke uitkering. Zoals ik heb toegezegd aan het lid Westerveld, zal ik ook de uitkeringsvorm van gemeenten evalueren.¹⁰ De verdeelsystematiek is in 2019 ingrijpend veranderd. Veel gemeenten ontvangen vanaf dit jaar voor het eerst onderwijsachterstandsmiddelen. Daarom wil ik gemeenten enige tijd geven om te wennen aan de nieuwe systematiek. Daarom zal ik in 2024 de uitkeringsvorm evalueren en bekijken of de middelen het best verdeeld kunnen worden met een specifieke uitkering of via het gemeentefonds.

Moties en toezeggingen

In het tweede deel van deze brief zal ik ingaan op een aantal moties en toezeggingen met betrekking tot het onderwijsachterstandenbeleid.

Ouderbetrokkenheid

In de motie van lid Rog is mij verzocht de rol de mate van ouderbetrokkenheid te betrekken in de monitoring van de verhoging van de kwaliteit van ve.¹¹ Het implementatieonderzoek geeft een uitgebreid beeld van het gevoerde beleid in gemeenten en door ve-aanbieders. In 2021 zal in dit onderzoek de implementatie van de verhoging van de kwaliteit worden gemeten. Vanaf 2021 zal dan ook expliciet aandacht worden besteed aan de mate van ouderbetrokkenheid bij de ve.

Startleeftijd ve

In een nader gewijzigde motie van de leden Kwint, Van den Hul en Westerveld is mij verzocht te onderzoeken wat het effect is van het verlagen van de startleeftijd van ve naar 2 jaar en de relatie tot het beginnen op 2,5 jaar.¹² Ik ben in gesprek gegaan met diverse onderzoekers en het Centraal Planbureau over de invulling van deze motie. Helaas blijkt het niet mogelijk om uitspraken te doen over de invloed van de startleeftijd 2 jaar op de ontwikkeling van kinderen. Er is onvoldoende data of robuust onderzoek beschikbaar over het verschil tussen startleeftijd 2 en 2,5 jaar. In algemene zin is er wel veel literatuur beschikbaar over het effect van eerder starten met gerichte ondersteuning. Via het NRO wordt een opdracht uitgezet om een antwoord te geven op de vraag uit de motie. Uw Kamer wordt in het voorjaar van 2020 hierover geïnformeerd.

⁹ Kamerstuk 31 293 en 31 289, nr. 476

¹⁰ Kamerstuk 27 020, nr. 89

¹¹ Kamerstuk 27 020, nr. 100

¹² Kamerstuk 28 760, nr. 96

Ve aan peuters in de asielopvang ve

In de motie van de leden Westerveld en Van den Hul is mij verzocht onderzoek te doen naar de mate waarin gemeenten met een centrale asielopvang ve aanbieden aan vluchtelingenpeuters.¹³ Uit eerder onderzoek in 2016 kwam naar voren dat 34% van de gemeenten een voorschools aanbod had voor peuters in een asielopvang. Het voornaamste knelpunt was indertijd financieel van aard. Sinds 2019 worden kinderen van nieuwkomers meegeteld in de bekostiging van gemeenten voor het onderwijsachterstandenbeleid. Er zijn geen recente gegevens beschikbaar van welke gemeenten een aanbod doen aan nieuwkomerspeuters. Daarom wordt er nu een onderzoek uitgezet met als hoofdvraag: «is er sprake van een toereikend en toegankelijk aanbod van ve aan peuters in de asielopvang?» In het voorjaar van 2020 zal ik de resultaten hiervan met uw Kamer delen.

Aandacht in ve-opleidingen voor peuters met een ondersteuningsbehoefte

In de motie van leden Westerveld en Van den Hul is mij verzocht in gesprek te gaan met de relevante opleidingen voor het werken in de ve.¹⁴ Dit met als doel, dat er meer aandacht in de opleidingen is voor het werken met peuters met een beperking. Uit het overleg dat ik met de opleidingen en brancheverenigingen heb gevoerd, blijkt dat binnen de opleidingen altijd aandacht is voor het werken met peuters met een ondersteuningsbehoefte. Onderdeel van het profieldeel van de mbo-opleiding pedagogisch medewerker is namelijk het begeleiden van het kind bij het omgaan met beperkingen of gedragsproblemen en scholen dienen hier dus aandacht aan te besteden in het verzorgen van het onderwijs. Daarnaast kunnen studenten kiezen voor het keuzedeel specialist passend onderwijs, die hier nog extra aandacht aan besteed. Daarbij kunnen studenten in de vrije ruimte kiezen voor het keuzedeel specialist passend onderwijs. Kinderopvangorganisaties bepalen zelf hoe breed hun toegangsbeleid is. Waar nodig zoekt de branche samenwerking met partijen met specifieke expertise. Ook organiseren zij zelf bijscholing voor het personeel afhankelijk van de specifieke behoeften van een locatie. Gemeenten worden in algemene zin ondersteund bij het beleid rondom voorschoolse educatie via het ondersteuningstraject gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid. Binnen dit traject heeft dit jaar een expertbijeenkomst plaatsgevonden over zorgpeuters in de voorschoolse educatie, en worden er goede voorbeelden gedeeld tussen gemeenten.

Voldoende hbo-opleidingen ve

In de motie van de leden Westerveld en Van den Hul is mij verzocht om in overleg te gaan met hbo-instellingen, met als doel dat er voldoende hbo-instellingen zijn die opleidingen voor het werken in de ve.¹⁵ Ik ben hierop in overleg getreden met de Vereniging Hogescholen (VH) en het Landelijk overleg basisonderwijs (Lobo). Op basis van dit overleg concludeer ik globaal dat er voldoende hbo-opleidingen zijn die opleiden voor de ve. Daarnaast bestaan er ook een aantal Associate Degree-opleidingen in de meeste regio's, gelieerd aan verschillende pabo's in Nederland. Met de VH heb ik afgesproken dat in samenwerking met het Lobo een overzicht wordt gemaakt van de verschillende opleidingen, de focus van de opleidingen, de instroom en het succespercentage. Dit overzicht met meer specifieke informatie zal in december 2019

¹³ Kamerstuk 27 020, nr. 102

¹⁴ Kamerstuk 27 020, nr. 96

¹⁵ Kamerstuk 27 020, nr. 95

beschikbaar komen. Daarnaast is er ook, in antwoord op het advies «Ruim baan voor leraren», een netwerk jong kind opgericht dat mogelijk uitmond in een expertisecentrum jonge kind (in de leeftijd van 2–8) binnen de pabo's. Hiermee wordt de specialisatie jonge kind op de pabo versterkt.

Kosten gratis voorschool van zestien uur per week voor alle kinderen

Tijdens de begrotingsbehandeling van 2018 heb ik toegezegd terug te komen op een netto doorrekening van een gratis voorschool van zestien uur per week voor alle kinderen. Een doorrekening van deze kosten is afhankelijk van keuzes die gemaakt worden ten aanzien van de inrichting van de voorschool zoals de startleeftijd en het kwaliteitsniveau, en van de verwachte gedragseffecten. Omdat de motie ging over een gratis voorschool van 16 uur in de week voor peuters van 2,5 tot 4 jaar ben ik uitgegaan van een uurprijs van € 12,- per uur (zijnde de uurprijs waarmee het Ministerie van OCW rekent voor ve) en 40 weken per jaar (dit is het huidige ve-aanbod per jaar). Met deze aannames bedragen de verwachte kosten circa € 0,9 miljard extra per jaar.

Met een dergelijke wijziging is het waarschijnlijk dat er ook gedragseffecten zijn, ouders zullen waarschijnlijk wat meer uren per week af gaan nemen als het gratis wordt. Er is bij deze berekening uitgegaan van een toename in deelnamepercentage voor deze groep peuters van 85% naar 95%. Voor het aantal uur dat wordt afgenomen, is uitgegaan van een stijging van gemiddeld 13 naar gemiddeld 15 uur per week voor peuters met kinderopvangtoeslag, en voor peuters zonder kinderopvangtoeslag van gemiddeld 7 naar gemiddeld 14 uur per week. Eventuele baten, zoals het effect op arbeidsparticipatie, zijn lastig te voorspellen. Het effect op arbeidsparticipatie is waarschijnlijk beperkt, omdat er twee tegengestelde effecten zijn: enerzijds wordt een voorschools aanbod goedkoper en dat kan een positief effect hebben op het aantal gewerkte uren. Anderzijds wordt de toegankelijkheid van kinderopvang voor niet-werkenden ook groter, waardoor niet werken relatief aantrekkelijker wordt ten opzichte van werken. Het CPB heeft aangegeven geen precieze doorrekening te kunnen maken van een dergelijke systeemwijziging. Zij kunnen enkel de effecten doorrekenen van aanpassingen in belastingen en toeslagen (zoals kinderopvangtoeslag).

Er zijn verdere financiële en praktische consequenties bij de inrichting van een gratis voorschool die voor deze doorrekening niet nader zijn onderzocht. Zo moet er rekening worden gehouden met de aansluiting van de voorschool op de reguliere kinderopvang en daarmee met de systematiek van kinderopvangtoeslag. De kinderopvangtoeslag werkt op jaarsystematiek, terwijl er in deze berekening wordt aangesloten bij 40 weken voorschool per jaar om aan te sluiten bij het systeem van VE. Zoals ik eerder heb aangegeven kiest dit kabinet niet voor een gratis voorschool, maar voor een gerichte aanpak van de risico's op onderwijsachterstanden.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob