

Vergaderjaar 2018–2019

**27 020**

## **Aanpak onderwijsachterstanden**

**Nr. 90**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2018

Jong geleerd is oud gedaan. Zeker als het om de ontwikkeling van talent gaat. Ook het onderwijskansenbeleid is het invloedrijkst als dit zich richt op jonge kinderen.<sup>1</sup> Voorschoolse educatie is daarom een belangrijk onderdeel van het onderwijskansenbeleid. Het heeft tot doel peuters met een risico op een taal- en onderwijsachterstand (doelgroeppeuters) beter voor te bereiden op de basisschool.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitwerking van de Regeerakkoordmaatregel voor de versterking van de voorschoolse educatie. Het kabinet versterkt het onderwijskansenbeleid en heeft hiervoor structureel € 170 miljoen extra beschikbaar gesteld.<sup>2</sup> Daarnaast ga ik, conform mijn toezeggingen in het Algemeen Overleg van 17 mei 2018, in op de monitoring en evaluatie van de versterking van de voorschoolse educatie en licht ik de stand van zaken van de nieuwe verdeelsystematiek van de (gemeentelijke) onderwijsachterstandenbudgetten toe.<sup>3</sup> Ten slotte geef ik aan hoe ik gemeenten, kinderopvangorganisaties en basisscholen verder ga ondersteunen bij een goede uitvoering van het onderwijskansenbeleid.

Leeswijzer

1. Urenuitbreiding voorschoolse educatie naar 960 in anderhalf jaar
2. Kwaliteitsverbetering voorschoolse educatie door inzet hbo'ers
3. Monitoring, evaluatie en onderzoek onderwijskansenbeleid
4. Ondersteuning gemeenten, kinderopvangorganisaties en basisscholen

<sup>1</sup> O.a. Onderwijsraad (2015); SER (2016); Farkas & Beron (2004); Barnett (2011); Havnes & Mogstad (2011); Elango (2015); Melhuish et al. (2015); Farkas & Beron (2004) en Kansrijk Onderwijsbeleid (2016).

<sup>2</sup> De investering van €170 miljoen is vanaf 2020 structureel beschikbaar. Er vindt een oploop van de middelen plaats van €40 miljoen in 2018 en €130 miljoen in 2019.

<sup>3</sup> Kamerstuk 27 020, nr. 89.

5. Stand van zaken en evaluatie nieuwe verdeelsystematiek (gemeentelijke) onderwijsachterstandenbudgetten
6. Afsluiting

### *1. Urenuitbreiding voorschoolse educatie naar 960 in anderhalf jaar*

Uit internationaal en Nederlands onderzoek blijkt dat voorschoolse educatie (ve) een positieve bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van doelgroeppeuters. Alhoewel de kwaliteit in de Nederlandse context voldoende is, is deze nog wel voor verdere verbetering vatbaar.<sup>4</sup>

Om invloed te kunnen hebben op de ontwikkeling van doelgroeppeuters, moet het aanbod van ve voldoende intensief zijn en van goede kwaliteit.<sup>5</sup> In het Regeerakkoord is daarom een uitbreiding van het aanbod aan doelgroeppeuters opgenomen van tien naar zestien uur per week.

Na overleg met gemeenten, kinderopvangorganisaties, wetenschappers en het Algemeen Overleg met uw Kamer, ben ik tot een nadere uitwerking van deze maatregel uit het Regeerakkoord gekomen. Gemeenten moeten in totaal 960 uur voorschoolse educatie aanbieden aan doelgroeppeuters tussen de tweeënhalf en vier jaar. Per dag mag maximaal zes uur ve meetellen voor deze norm. Het totaalaantal uren ve dat in anderhalf jaar moet worden aangeboden (960), is gebaseerd op de volgende rekensom: 1,5 jaar x 40 weken x 16 uur per week.<sup>6</sup>

Hiermee kom ik tegemoet aan de behoefte aan flexibiliteit bij gemeenten om te bepalen hoe kinderopvangorganisaties in de betreffende gemeenten ve moeten aanbieden. Wat wenselijk en mogelijk is, kan lokaal het beste worden bepaald. U kunt hierbij denken aan de behoefte om:

- Het aantal uren aanbod ve te differentiëren per leeftijdscategorie. Bijvoorbeeld iets minder uren per week voor tweeëneenhalf- tot driejarigen en iets meer uren per week voor drie- tot vierjarigen.
- Aan te sluiten op de lokale context, zoals schooltijden of de beschikbaarheid en inzetbaarheid van huisvesting en personeel.
- Tegemoet te komen aan de wensen van ouders voor deelname. Niet alle ouders willen hun peuter vier keer per week deel laten nemen. Binnen het genoemde kader is ook een aanbod van drie keer per week, verspreid over meer dan veertig weken mogelijk.
- Het aanbod aan doelgroep- en niet-doelgroeppeuters op elkaar aan te laten sluiten.

De beoogde inwerkingtreding van de wijzigingen in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie is 1 januari 2020. Dit betekent dat alle gemeenten vanaf 1 januari 2020 moeten voldoen aan de nieuwe urennorm in het aanbod aan nieuw startende kinderen in de voorschoolse educatie. Voor de kinderen die al vóór 1 januari 2020 tweeëneenhalf waren en deelnamen aan voorschoolse educatie, blijft de oude norm gelden.

---

<sup>4</sup> Impact of funding targeted pre-school interventions on school readiness: Evidence from the Netherlands (CPB, 2016); Pre-COOL cohortonderzoek. Resultaten over de voorschoolse periode (red. Leseman & Veen, 2015).

<sup>5</sup> CPB, Kansrijk onderwijsbeleid (2016); OECD, Attendance in Early Childhood Education and Care Programmes and Academic Proficiencies at age 15 (maart 2017); SER, Gelijk goed van start (2016); Impact of funding targeted pre-school interventions on school readiness: Evidence from the Netherlands, CPB 2016; Melhuish 2015; Slot 2015; Veen & Leseman 2015; Slot 2017; Slot 2018; Oberon 2015; Kamerbrief over afronding bestuursafspraken G37 vve-beleid, 21 februari 2017; Handreiking Hbo'ers in de VVE – eind 2015 in zicht (Sardes, 2015).

<sup>6</sup> Peuterspeelzalen zijn van oudsher 40 weken per jaar open.

## 2. Kwaliteitsverbetering voorschoolse educatie door inzet hbo'ers

Zoals ik in mijn brief *Investeren in onderwijskansen* van 31 januari 2018 heb aangegeven, wil ik een deel van de extra € 170 miljoen benutten om de kwaliteit van de ve te verbeteren door de inzet van meer hbo'ers in ve-groepen.<sup>7</sup>

De inzet van meer hbo'ers heeft een positieve invloed op de kwaliteit van ve. Van 2012 tot 2015 zijn in het kader van de Bestuursafspraken in de 37 grootste gemeenten (de G37) extra middelen beschikbaar gesteld voor de inzet van meer hbo'ers. De evaluatie van de Bestuursafspraken met de G37 heeft een brede kwaliteitsverhoging van de ve laten zien.<sup>8</sup> Na de afronding van de Bestuursafspraken in 2015 hebben de meeste G37-gemeenten de inzet van hbo'ers voortgezet en bestond de wens om dit in het hele land mogelijk te maken. De extra middelen uit het Regeerakkoord bieden nu deze kans.

Na overleg met gemeenten en aanbieders van voorschoolse educatie heb ik besloten om vanaf 1 januari 2022 een urennorm per jaar voor de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker op hbo-niveau per ve-groep vast te leggen.<sup>9</sup> De hoogte van de norm bepaal ik nadat ik nader onderzoek hiernaar heb laten doen. De inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker op hbo-niveau heeft tot doel de kwaliteit van de voorschoolse educatie op de groep te verhogen. Dit kan bijvoorbeeld door deze pedagogisch beleidsmedewerker in te zetten op de groep, als coach of voor het pedagogisch beleid van de voorschoolse educatie.

Ik heb nauw contact met mijn collega van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om de urennorm van de pedagogisch beleidsmedewerker op hbo-niveau in de voorschoolse educatie goed af te stemmen op de urennorm van de pedagogisch beleidsmedewerker die vanuit de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang per 1 januari 2019 verplicht wordt gesteld in de kinderopvang. Het uitgangspunt is dat de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers in de ve goed aansluit bij de eisen die daar vanuit de kinderopvangwetgeving aan worden gesteld.

## 3. Monitoring, evaluatie en onderzoek onderwijskansenbeleid

Het is van groot belang de inzet van de middelen voor de versterking van de voorschoolse educatie goed te volgen. Ook wil ik meer zicht krijgen op de vroegschoolse educatie.<sup>10</sup> Over de vroegschoolse educatie is bekend uit het pre-COOL cohortonderzoek uit 2017 dat de educatieve kwaliteit in de kleuterklassen voor verbetering vatbaar is. Uit het interdepartementale beleidsonderzoek *Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?* blijkt dat basisscholen onvoldoende kennis hebben over hoeveel onderwijsachterstandsmiddelen zij ontvangen en hoe zij die middelen effectief kunnen inzetten.<sup>11</sup> Daarom wil ik basisscholen ondersteunen bij hun

<sup>7</sup> Kamerstuk 27 020, nr. 87.

<sup>8</sup> Kamerstukken 31 322 en 27 020, nr. 327.

<sup>9</sup> Het betreft een rekenregel om te bepalen hoeveel uren de beroepskracht op hbo-niveau minimaal moet worden ingezet. Om gemeenten en aanbieders van ve ruimte te bieden voor maatwerk, moet de minimumnorm over het totaal aantal groepen van één aanbieder behaald worden, maar mag er per individuele groep van worden afgeweken.

<sup>10</sup> Vroegschoolse educatie betreft de uitvoering van een onderwijsprogramma gericht op de verbetering van de voorwaarden voor het met succes doorstromen in het basisonderwijs, dat wordt verzorgd in groep 1 en 2 van de basisschool als vervolg op de ve.

<sup>11</sup> IBO *Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?*. Ministerie van Financiën (april 2017) (Kamerstuk 27 020, nr. 70).

onderwijs-, kennis- en beleidsontwikkeling op het gebied van onderwijskansenbeleid. Zie hiervoor paragraaf 4.

Ik zet in op een breed monitorings-, evaluatie- en onderzoeksprogramma. De Inspectie van het Onderwijs (IvHO) zal, in haar rol als toezichthouder, de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie in beeld brengen. Daarnaast zal onderzoek aanbesteed worden om de implementatie van de investeringen in de voorschoolse educatie te volgen en de vraag te beantwoorden hoe gemeenten hun middelen besteden. Ook zal, gekoppeld aan de urenuitbreiding, onderzocht worden hoe de ontwikkeling van (doelgroep)peuters verloopt. In 2019 zal ik uw Kamer over de eerste resultaten van het programma informeren.

Parallel aan de uitvoering van het programma wordt gewerkt aan een manier om ook op de middellange- en lange termijn op een structurele manier de ontwikkeling te monitoren van kinderen die deelnemen aan ve. Dit kan mogelijk door gebruik te maken van data die het Nationaal Cohort Onderzoek (NCO) verzamelt over de ontwikkeling van kinderen.

#### *4. Ondersteuning gemeenten, kinderopvangorganisaties en basisscholen*

In de afgelopen jaren zijn zowel kinderopvangorganisaties als gemeenten bij de uitvoering van het (gemeentelijk) onderwijsachterstandenbeleid geholpen middels een ondersteuningstraject. Gezien de veranderingen in de voorschoolse educatie vind ik het belangrijk dat kinderopvangorganisaties en gemeenten ook de komende jaren goed worden ondersteund bij de uitvoering van het beleid. Ik zal in samenspraak met het veld deze ondersteuning nader vormgeven.

Basisscholen zullen van 2019–2023 intensief worden ondersteund bij hun onderwijs- en kennisontwikkeling van effectieve interventies. Hiervoor zullen basisscholen met gelijklopende uitdagingen samen met onderzoekers interventies (door)ontwikkelen en onderzoeken op effectiviteit in relatie tot de kosten. Scholen in het hele land die niet aan het onderzoek deelnemen, maar voor wie de informatie wel relevant is, zullen actief worden benaderd en betrokken, zodat de kennis breed wordt gedeeld en zoveel mogelijk kinderen met een onderwijsachterstand hiervan kunnen profiteren.

#### *5. Stand van zaken en evaluatie nieuwe verdeelsystematiek (gemeentelijke) onderwijsachterstandenbudgetten*

Op 17 mei 2018 heb ik met uw Kamer gesproken over de nieuwe verdeelsystematiek voor het onderwijskansenbeleid, zoals ik die heb beschreven in mijn Kamerbrief *Nieuwe verdeling middelen onderwijskansenbeleid scholen en gemeenten* van 26 april 2018.<sup>12</sup> Daarna heeft er een openbare internetconsultatie plaatsgevonden. Ook zijn de Autoriteit Persoonsgegevens, de Onderwijsraad en de Raad van State om advies gevraagd. Deze consultaties gaven geen aanleiding om de nieuwe verdeelsystematiek te wijzigen.

De besluiten voor gemeenten en scholen zijn op respectievelijk 27 september en 4 oktober 2018 gepubliceerd in het Staatsblad. Naar aanleiding van de nahang bij uw Kamer voor het scholengedeelte vindt er een Schriftelijk Overleg plaats. De nieuwe verdeelsystematiek voor gemeenten treedt per 1 januari 2019 in werking en voor scholen per schooljaar 2019–2020.

<sup>12</sup> Kamerstuk 27 020, nr. 88.

De voorlopige beschikkingen aan gemeenten, waarin staat aangegeven welk budget zij vanaf 2019 zullen ontvangen, zijn afgelopen september 2018 verstuurd. Dit betreffen voorlopige beschikkingen, zodat gemeentelijke herindelingen in de definitieve beschikkingen kunnen worden meegenomen. De definitieve beschikkingen aan gemeenten worden in september 2019 gestuurd, samen met de voorlopige beschikkingen van 2020. Scholen ontvangen de beschikkingen in april 2019.

De evaluatie van de nieuwe verdeelsystematiek vindt na zes jaar plaats en bestaat uit twee delen: een evaluatie van de indicator voor zowel scholen als gemeenten en een evaluatie van de uitkeringsvorm voor gemeenten. Voor de evaluatie van de indicator wordt gekeken of de set van onderliggende subindicatoren op termijn nog steeds de beste is, of dat een andere samenstelling tot betere inschattingen leidt. Bij de evaluatie van de uitkeringsvorm wordt onderzocht of een specifieke uitkering tot de beste resultaten leidt, of dat een andere uitkeringsvorm wenselijker is.

## *6. Afsluiting*

Met het extra geld uit het Regeerakkoord kunnen de talenten van kinderen met een risico op een onderwijsachterstand beter worden ontwikkeld. Dat is van groot belang voor hun verdere schoolloopbaan en latere positie op de arbeidsmarkt.

Ik vind het belangrijk om de impact van de extra € 170 miljoen inzet in de voorschoolse educatie goed te volgen. Ook wil ik beter zicht krijgen op een effectieve besteding van onderwijsachterstandsmiddelen op scholen. Daarom heb ik een breed monitorings-, evaluatie- en onderzoeksprogramma in gang gezet. Ook zal ik zorgen voor een goede ondersteuning van gemeenten, kinderopvangorganisaties en scholen om het onderwijskansenbeleid te optimaliseren. Samen maken we werk van jong talent.

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