

Vergaderjaar 2017–2018

27 020

Aanpak onderwijsachterstanden

Nr. 79

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 9 maart 2018

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over de brief van 31 januari 2018 inzake investeren in onderwijskansen (Kamerstuk 27 020, nr. 78).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 7 maart 2018. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
Boeve

1

Voor welke leeftijdsgroep is de € 486 miljoen die gemeenten vanaf 2020 ontvangen voor onderwijsachterstandenbeleid, bedoeld?

De middelen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid zijn bedoeld voor peuters en basisschoolleerlingen. In de regel worden hier kinderen in de leeftijd van 2,5 tot en met 12 jaar mee bedoeld. Het grootste gedeelte van het budget wordt besteed aan voorschoolse educatie voor kinderen van 2,5 tot 4 jaar. Een kleiner gedeelte van het budget gaat naar (soms bovenschoolse) voorzieningen als zomerscholen en schakelklassen voor kinderen van 4 jaar tot en met de leeftijd aan het einde van de basisschool.

2

Op welke wijze kunnen gemeenten de kosten voor voorschoolse educatie volledig op zich nemen, zonder dat ouders een eigen bijdrage moeten betalen en zonder dat een gemeente de wet overtreedt?

Gemeenten kunnen hun aanbod van voorschoolse educatie bekostigen vanuit de specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid die zij van het Rijk ontvangen en uit eigen middelen. Zij kunnen ervoor kiezen om ouders al dan niet een eigen bijdrage te laten betalen. Indien gemeenten ervoor kiezen om werkende ouders van deelnemers aan voorschoolse educatie kinderopvangtoeslag aan te laten vragen, dan gelden de wettelijk eisen van de kinderopvangtoeslag en moeten deze ouders een (inkomensafhankelijke) eigen bijdrage betalen. Hiervoor gelden slechts een beperkt aantal uitzonderingen¹.

3

Kunt u de verschillende geldstromen vanuit het onderwijsachterstandenbeleid naar gemeenten, scholen en kinderopvang visualiseren?

	Geldstroom vanuit het onderwijsachterstandenbeleid	Budget structureel
Gemeenten	Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, met name ingezet voor voor- en vroegschoolse educatie, zomerscholen en schakelklassen	€ 486 miljoen
Basisscholen	Gewichtenregeling en Impulsregeling (beide onderdeel van de lumpsum)	€ 260 miljoen
Speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs	Cumi-regeling	€ 40 miljoen
VO-scholen	Leerplusarrangement	€ 48 miljoen
Basisscholen en VO-scholen	Extra investeringen regeerakkoord in het brede onderwijsachterstandenbeleid	€ 15 miljoen
Kinderopvang	Geen (opvang valt niet onder het onderwijsachterstandenbudget)	–

4

Hoe wil het kabinet voorkomen dat de basis die door vve² gelegd wordt in het wegwerken van onderwijsachterstanden straks in de eerste jaren van

¹ Wanneer ouders vallen onder artikel 1.13 van de Wet Kinderopvang (WKO) mogen gemeenten de eigen bijdrage vergoeden. Dit is bijvoorbeeld het geval als de ouder een bijstandsuitkering krijgt en in een re-integratietraject zit.

² vve: voor- en vroegschoolse educatie.

het primair onderwijs teniet gedaan wordt, wanneer daar juist minder geld voor achterstandenbeleid is?

Met de invoering van de nieuwe systematiek komt er een einde aan de daling van het budget voor de bestrijding van onderwijsachterstanden in het basisonderwijs als gevolg van het stijgende opleidingsniveau van ouders. Op landelijk niveau blijft na de invoering van de nieuwe systematiek het structurele budget voor de bestrijding van onderwijsachterstanden op basisscholen gelijk. Daarnaast investeert het Kabinet structureel € 15 miljoen extra voor de verdere versterking van het onderwijsachterstandenbeleid op scholen. Met deze middelen wil het kabinet zorgen dat scholen de kwaliteit van het aanbod voor leerlingen met een risico op een onderwijsachterstand verbeteren. Deze middelen worden binnen het primair en voortgezet onderwijs gericht ingezet. Voor de zomer zal ik uw Kamer nader informeren over de inzet van deze middelen.

5

Kunt u een indicatie geven van de kosten die gemeenten jaarlijks per kind maken voor een voorschoolse voorziening van 640 uur per jaar (16 uur per week x 40 weken)?

Gemeenten leggen verantwoording af over het totaal aan middelen dat zij hebben besteed aan het onderwijsachterstandenbeleid, maar niet over de precieze invulling daarvan. Er is daarom geen zicht op de kostprijs voor onderwijsachterstandenbeleid in verschillende gemeenten.

De jaarlijkse kosten van een kind in een voorschoolse voorziening zijn naar inschatting afgerond ongeveer € 8.000, waarbij rekening is gehouden met een prijs per uur van circa € 12 per kind voor 640 uur per jaar.

6

Wat zijn de kosten voor verhogen van het aantal uren voorschoolse educatie naar 16 uur?

In het Regeerakkoord (Kamerstuk 34 700, nr. 34) is € 170 miljoen vrijgemaakt voor de verhoging van het voorschoolse aanbod van 10 naar 16 uur voor kinderen met een risico op een onderwijsachterstand. Hiervan is € 150 miljoen geraamd voor de verhoging van het aantal uren en € 20 miljoen voor kwaliteitsverbetering. Hierbij is rekening gehouden met een prijs per uur van ca. € 12 voor 6 uur en 40 weken per jaar aan circa 53.000 doelgroepeuters ($€ 12 \times 6 \times 40 \times 53.000 = \text{ca. } € 150 \text{ miljoen}$).

7

Waarom is niet gekozen voor een aanbod voor alle kinderen van 2–4 jaar van 16 uur per week, zoals de SER³ bepleit?

Het kabinet zet gericht in op een beter aanbod voor kinderen met een risico op een onderwijsachterstand. Uit onderzoek (Pre-COOL cohort-onderzoek, 2016) blijkt dat gerichte interventies voor kinderen met een risico op een achterstand effectief zijn.

8

Hoe is aannemelijk te maken dat een verplicht aantal van 16 uur altijd in het belang van de doelgroep is? Is het mogelijk om meer maatwerk te bieden met het oog op de doelstelling om ontwikkelingsgericht aanbod te organiseren?

Om achterstanden bij peuters met een risico op een onderwijsachterstand te verminderen is het van belang om voorschoolse educatie van voldoende omvang en een goede kwaliteit aan te bieden. Het uitbreiden van voorschoolse educatie, in kwaliteit of intensiteit, heeft volgens de literatuur wel effect op de leerprestaties. Relatief de meeste leerwinst is te

³ SER: sociaaleconomische Raad.

boeken bij een forse uitbreiding van het aantal uren voorschoolse educatie.⁴ Het uitgangspunt bij voorschoolse educatie is dat de uren ontwikkelingsgericht ingevuld moeten worden. Het staat gemeenten en aanbieders vrij om (binnen de wettelijke kaders) maatwerk aan te bieden.

9

Kan een berekening worden gegeven die inzichtelijk maakt dat gemeenten voldoende worden gecompenseerd voor de verplichte verhoging van 10 naar 16 uur?

Zie het antwoord op vraag 6.

10

Hoe is het maximum van 6 uren per dag te combineren met de wens om juist zoveel mogelijk ontwikkelingsgericht rendement te boeken, gelet op het feit dat veel peuters een rustmoment zullen moeten nemen wanneer het verblijf langer duurt dan een dagdeel?

De aanbieder van voorschoolse educatie zal aannemelijk moeten maken dat de uren ontwikkelingsgericht zijn. Ik ben met betrokken partijen in gesprek over de verdere uitwerking van de uitbreiding van het aanbod van voorschoolse educatie van 10 naar 16 uur.

11

Betekent de waarde die het kabinet hecht aan het ontwikkelingsgerichte karakter van de uren voorschoolse educatie, zodat deze niet als opvang worden beschouwd, dat de ontwikkelingsgerichte taak van kinderopvang alleen gezien wordt als het gaat om doelgroepkinderen?

Voor alle kinderen – doelgroep en niet-doelgroep – kan kinderopvang bijdragen aan de ontwikkeling. Een goede kwaliteit is daarbij van belang. Daarom heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid via de Wet Innovatie en Kwaliteit nog verder ingezet op de verbetering van de kwaliteit.

Voor de uren voorschoolse educatie gelden daarnaast specifieke eisen, zoals het gebruik van een erkend educatief programma, om kinderen met een risico op een onderwijsachterstand met een educatief aanbod gericht te ondersteunen.

12

Waar zit voor het kabinet de afweging in de harde knip tussen driejarige en vierjarige kinderen, aangezien de rijksoverheid alle kosten vergoedt voor vijf dagen per week voor vierjarige kinderen, terwijl voor hen nog geen leerplicht geldt, en een heel ander regime geldt voor driejarige kinderen? Welke aannames liggen daar aan ten grondslag?

De keuze voor vier jaar als toelatingsleeftijd voor het onderwijs dateert van de inwerkingtreding van de wet op het kleuteronderwijs in 1956. Voor deze leeftijd is gekozen «op psychologische en pedagogische gronden». Nederland wijkt daarmee niet af van wat gebruikelijk is in onze buurlanden. In Europa kent alleen Hongarije een leerplicht die lager ligt dan vierjarige leeftijd.⁵

13

Deelt u de mening dat kinderopvang meerdere doelen kan dienen, zoals het stimuleren van arbeidsmarktparticipatie, het bevorderen van integratie en het tegengaan van segregatie, het investeren in ontwikkeling van kinderen, het bieden van gelijke kansen en preventie (kinderen en gezinnen zijn al vroeg in beeld)? Wegen al deze argumenten voor het

⁴ Centraal Planbureau (2016) Kansrijk onderwijsbeleid, p. 60.

⁵ European Commission/EACEA/Eurydice, 2016. Compulsory Education in Europe – 2016/17. Eurydice Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

kabinet mee als het gaat om het de stelling dat het ontbreekt aan eenduidig bewijs voor een basisvoorziening?

Voor alle peuters bestaat de mogelijkheid om naar een voorschoolse voorziening te gaan indien de ouders dit wensen. Werkende ouders kunnen hiervoor gebruik maken van de kinderopvangtoeslag en gemeenten zijn verantwoordelijk voor een aanbod aan niet-werkende ouders en kinderen met een risico op een taalachterstand. Het kabinet investeert met de verhoging van de kinderopvangtoeslag extra in het stimuleren van de arbeidsmarktparticipatie en met de extra investeringen in voorschoolse educatie in het terugdringen van het risico op onderwijsachterstanden. Uit onderzoek (Pre-COOL cohortonderzoek, 2016) blijkt dat gerichte interventies voor kinderen met een risico op een achterstand effectief zijn.

14

Wat zijn de kosten van de voorgestelde kwaliteitsverbetering (bijvoorbeeld de hbo-inzet) van voorschoolse educatie?

Zie het antwoord op vraag 6.

15

Heeft u onderzocht wat de herverdeeeffecten kunnen betekenen voor de werkdruk onder leraren en pedagogische medewerkers? Heeft u inzicht of dit ook gevolgen heeft voor het aantal beschikbare leraren die nodig zijn voor het verbeteren van de onderwijskansen van kinderen met achterstanden?

Op landelijk niveau blijft met de invoering van de nieuwe systematiek het structurele budget voor de bestrijding van onderwijsachterstanden op basisscholen gelijk. Als gevolg hiervan zal het aantal leraren dat nodig is voor de bestrijding van onderwijsachterstanden gelijk blijven. De werkdruk op scholen wordt bepaald door de keuzes die binnen een school worden gemaakt over de inzet van de middelen. Binnen de voorschoolse educatie blijft het aantal kinderen in een groep gelijk, daarmee verandert de werkdruk van pedagogisch medewerkers niet.

16

In welke gemeenten is de kwaliteit en het bereik van voorschoolse educatie het hoogst en is er een relatie met de onderwijsachterstandsmiddelen die deze gemeenten ontvangen?

In het voorjaar rapporteert de Inspectie van het Onderwijs in de Staat van het Onderwijs over het bereik op basis van de eigen doelgroepdefinitie van gemeenten. De relatie tussen de kwaliteit en het onderwijsachterstandenbudget wordt door de inspectie niet onderzocht. Uit de eindmonitor van de inspectie over de Bestuursafspraken in de G37 blijkt wel dat de kwaliteit van de voorschoolse educatie in de G37 de afgelopen jaren sterk is gestegen.⁶ In de huidige situatie krijgen de G37 extra middelen.

17

Kunt u een overzicht geven van gemeenten waar onderuitputting is van de achterstandsmiddelen, om hoeveel gemeenten gaat het en hoeveel geld blijft er over?

Gemeenten leggen jaarlijks verantwoording af over de besteding van de GOAB-middelen voor de in de WPO opgenomen doelen middels de single information single audit (SiSa) systematiek. Daarmee kan worden vastgesteld welk deel van de ontvangen specifieke uitkering aan het eind van het verantwoordingsjaar nog niet is uitgegeven. Gemeenten kunnen dit geld in de resterende meerjarige GOAB-periode alsnog besteden. Er wordt pas door het Rijk afgerekend op het moment dat de volledige

⁶ Kamerstukken 31 322 en 27 020, nr. 327.

meerjarige periode is afgelopen. Omdat deze periode nog tot eind 2018 loopt, is de onderuitputting op dit moment nog niet vast te stellen.

18

Heeft u inzicht in de beleidsinzet van de gemeenten tot nu toe naast de rijksmiddelen? Zo ja, hoeveel kinderen hebben, naar uw inschatting, in hoeveel gemeenten te maken gekregen met «kansongelijkheid»? Gemeenten zetten naast de rijksmiddelen (specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid) ook eigen middelen in voor hun onderwijsachterstandenbeleid. In het kader van de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (Wet OKE) zijn daar afspraken over gemaakt. In de evaluatie specifieke uitkering en gemeentelijk beleid inzake onderwijsachterstanden is hier aandacht aan besteed.⁷ Ook blijkt dit uit de SiSa-verantwoordingen waar een deel van de gemeenten ervoor kiest om naast de verplichte verantwoording van de inzet van de specifieke uitkering GOAB, ook de inzet van eigen middelen op te nemen. Ik heb echter geen inzicht in de omvang van deze inzet van eigen middelen door de gemeenten.

19

Heeft u een beeld hoe de € 260 miljoen die in de lumpsum aan scholen wordt overgemaakt om taalachterstand te bestrijden, besteed wordt? Is er zicht op de efficiëntie en effectiviteit van de verschillende maatregelen? Zo ja, welke maatregelen werken het beste en worden als best practices gedeeld? Zo nee, is het mogelijk dit te meten?

Uit onderzoek blijkt dat scholen bij het bestrijden van onderwijsachterstanden vooral inzetten op klassenverkleining en onderwijsassistenten, gevolgd door het inzetten van een tweede leerkracht op de groep.⁸ Van deze interventies zijn in Nederland beperkt effectstudies gedaan. Het Interdepartementaal beleidsonderzoek onderwijsachterstandenbeleid stelt daarom ook dat er weinig inzicht is in de (kosten)effectiviteit van de verschillende regelingen voor het onderwijsachterstandenbeleid.⁹ Ik acht verder onderzoek nodig. Via het cohortonderzoek Pre-COOL wordt verder de ontwikkeling van (doelgroep)kinderen gevolgd vanaf de start van de voorschoolse educatie tot het eind van de basisschool. Verder doen de Inspectie van het Onderwijs en het Centraal Planbureau onderzoek naar de verschillen in prestaties tussen scholen met vergelijkbare leerlingenpopulaties. De eerste resultaten hiervan komen eind 2018 beschikbaar.

20

Zijn de kosten die grote steden maken voor onderwijsachterstandenbeleid hoger dan de kosten van kleinere gemeenten voor vergelijkbaar beleid? Er is geen zicht op de kostprijs voor onderwijsachterstandenbeleid in verschillende gemeenten. De kosten zijn voor een groot deel afhankelijk van de lokale situatie, zoals lokale afspraken, het aantal aanbieders, de arbeidsmarkt en de vastgoedprijzen.

21

Waar is de investering van € 170 miljoen voor vve op gebaseerd? Zie het antwoord op vraag 6.

⁷ Kamerstuk 34 242, nr. 1.

⁸ CPB (2017b). Een empirische evaluatie van onderwijsachterstandenbeleid in het primair en voortgezet onderwijs. Den Haag: Centraal Planbureau. En Cebeon (2016). Besteding middelen terugdringen onderwijsachterstanden in het primair en voortgezet onderwijs. Amsterdam: Cebeon/Regioplan.

⁹ Ministerie van Financiën (2017). IBO Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug? (bijlage bij Kamerstuk 27 020, nr. 70).

22

Hoe wordt de investering van € 170 miljoen exact uitgegeven als de plannen van dit kabinet doorgaan? Wie ontvangt hoeveel middelen en waarvoor? Kunt u dit in tabelvorm weergeven?

De investering van € 170 miljoen is bestemd voor de verhoging van het voorschoolse aanbod van 10 naar 16 uur voor doelgroeppeuters en voor kwaliteitsverbetering en wordt opgenomen in het totaalbudget voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en zodoende over alle gemeenten verdeeld. In bijlage 1 bij mijn kamerbrief van 31 januari *indicatie bedragen aanpak onderwijsachterstanden per gemeente* kunt u terugvinden hoeveel middelen elke gemeente in de verschillende varianten ontvangt uit het structurele totaalbudget van € 486 miljoen.¹⁰

23

Valt de voorziening voor doelgroeppeuters die u voor ogen heeft onder de wetswijziging harmonisatie kinderopvang?

Voorschoolse educatie voor doelgroeppeuters vindt plaats op een kindercentrum. Dit kan een voormalige peuterspeelzaal zijn of een kinderdagverblijf. Voor beiden geldt sinds de harmonisatie peuterspeelzaalwerk en kinderopvang dezelfde wet- en regelgeving.

24

Gaan doelgroep peuters naar een geharmoniseerde peuteropvang? En vragen ouders daarvoor kinderopvangtoeslag aan?

Zie de antwoorden op vraag 2 en vraag 23. Gemeenten kunnen voorschoolse educatie betalen vanuit de specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid die zij van het Rijk ontvangen. Ouders hoeven dan geen kinderopvangtoeslag aan te vragen. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om werkende ouders van doelgroepkinderen kinderopvangtoeslag te laten aanvragen.

25

Is in beeld wat het budget bij de verschillende scenario's voor effecten kan hebben op het gemiddelde bedrag dat nog resteert per achterstandsleerling, ook uitgaande van de nieuwe indicator die ervoor zorgt dat meer leerlingen vallen onder de doelstelling en middelen van het onderwijsachterstandenbeleid? Klopt de aanname dat in veel gevallen een grotere doelgroep en een hoger budget (afhankelijk van het scenario) nog steeds tot een lager te besteden bedrag per leerling zal leiden?

Ter illustratie is in de Kamerbrief «Investeren in onderwijskansen» (Kamerstuk 27 020, nr. 78) een tabel opgenomen, die het gemiddelde bedrag per bekostigd kind en het aantal bekostigde kinderen per variant weergeeft. Ik ga graag met de Kamer in gesprek over deze varianten en hun effecten. Het is van belang daarbij aan te geven dat het hierbij gaat om een verdeelsystematiek en niet om welke kinderen daadwerkelijk een extra aanbod krijgen. Dat is een beslissing die bij gemeenten en scholen ligt, omdat zij het beste zicht hebben op de specifieke behoeften van de kinderen in hun regio.

26

Kan een reflectie worden gegeven op de gesignaleerde methodologische beperkingen van het pre-COOL cohortonderzoek, waaruit blijkt dat kinderen uit de doelgroep hun achterstand substantieel verkleinen door het volgen van vve?¹¹

Het Pre-COOL onderzoek is het omvangrijkste Nederlandse longitudinale onderzoek dat de ontwikkeling van peuters en kleuters in de voor- en voorschoolse fase in kaart brengt. Wat de methodologische beperkingen

¹⁰ Kamerstuk 27 020, nr. 78.

¹¹ G. Driessen, *Orthopedagogiek: Onderzoek en Praktijk*, 55 (5–6), 2016, par. 4.2).

aangaat merk ik het volgende op. Pre-COOL heeft geen experimentele of quasi-experimentele opzet. Dat is in de context van vve op het niveau van individuele kinderen ook niet mogelijk. Een experimenteel onderzoek naar de effecten van vve op individuele kinderen met een risico op een onderwijsachterstand vereist immers dat leerlingen willekeurig worden toegewezen aan wel-vve en niet-vve. Dat is een keuze die ik onwenselijk vind en die niet strookt met de ambitie om alle kinderen met een risico op een onderwijsachterstand vve aan te bieden. De consequentie daarvan is dat de in Pre-COOL gevonden effecten niet causaal zijn aangetoond. Wel toont het Pre-COOL cohortonderzoek overtuigend aan dat de doelgroepkinderen overwegend voorschoolse educatie volgen, dat deze voorzieningen van hogere kwaliteit zijn en dat de kinderen een deel van hun achterstand inlopen. Dit is conform de beleidsdoelen. Voor onderzoek dat causale effecten van vve in de Nederlandse context aantoonst, wijs ik op het CPB-onderzoek naar de vve-intensivering in de G37 van 2012. Dit onderzoek is quasi-experimenteel van opzet en maakt gebruik van variatie op gemeenteniveau. Het onderzoek laat zien dat de intensivering in vve heeft geleid tot een betere doorstroom van kinderen met een risico op een onderwijsachterstand naar groep 3. Dit is dus een positief effect van vve.

27

Hoe wordt omgegaan met het gegeven dat in het pre-COOL cohortonderzoek onvoldoende wordt onderscheiden in hoeverre deelnemers onderdeel vormen van de doelgroep, waardoor het moeilijk te rapporteren over concrete effecten? Wordt onderzoek bevorderd waarin een specifiekere afbakening van de doelgroep wordt gehanteerd?

Gemeenten hebben de vrijheid om hun eigen vve-doelgroepdefinitie te ontwikkelen en te hanteren. Er is daardoor geen eenduidige vve-doelgroep die overal in Nederland gelijk is. De onderzoekers van het Pre-COOL cohort hebben er daarom voor gekozen om de kinderen in de steekproef onder te verdelen naar drie kenmerken of combinaties daarvan: het opleidingsniveau van de ouder, etniciteit en thuistaal.

28

Wat is uw reactie op de conclusie uit de metastudie van Fukkink (2015) dat uit de discussieparagraaf in verschillende vve-rapporten een sterke «bias» blijkt op het rapporteren van positieve effecten en dat tegenvallende resultaten daarin als een «inconvenient truth» lijken te worden beschouwd? Wat is de reden dat extra wordt geïnvesteerd in vve, wanneer weinig eenduidigheid bestaat over de positieve effecten van vve?

Eind 2015 heeft mijn ambtsvoorganger een reactie aan uw Kamer gestuurd op de meta-analyse van de heer Fukkink¹² Hierin is onder meer aangegeven dat de meta-analyse is gebaseerd op de tot dan toe beschikbare studies naar vve in Nederland. In deze studies ontbreekt het aan overtuigende controlegroepen van vergelijkbare kinderen die geen vve hebben gevolgd, is sprake van selectieve deelname van kinderen aan vve en ontbreken voormetingen. Hierdoor bestaat het risico dat studies geen effecten vinden, terwijl die er in werkelijkheid wel zijn, of andersom. Dit is iets wat de onderzoekers zelf ook aangeven in het onderzoeksrapport.¹³ Het meenemen van de toen beschikbare studies in een meta-analyse geeft dus ook geen betrouwbaar beeld van de effecten van vve in Nederland.

Inmiddels zijn verschillende nieuwe studies naar de effectiviteit van vve in de Nederlandse context gepubliceerd. Uit het grootschalige longitudinale

¹² Kamerstuk 34 242, nr. 9.

¹³ De heer Fukkink en anderen geven ook aan dat een experimentele opzet met random toewijzing aan condities ontbreekt in het Nederlandse onderzoek naar vve, evenals voormetingen.

cohortonderzoek pre-COOL zijn (doelgroep)peuters vanaf twee jaar gevolgd in hun ontwikkeling. Uit deze studie blijkt dat voorschoolse educatie eraan bijdraagt dat kinderen met een risico op taalachterstand hun achterstand gedurende de voorschoolse periode inlopen ten opzichte van niet doelgroepkinderen. Ook het CPB wijst op positieve effecten van vve, net als de OECD en veel ander internationaal onderzoek. Zie hierover ook de brief van mijn ambtsvoorganger van 6 juni 2016 over de effectiviteit van vve.¹⁴

29

Indien niet op tijd een keuze wordt gemaakt voor een scenario voor de verdeling van de onderwijsachterstandsmiddelen en de oude indicator blijft gelden, met welk bedrag neemt het macrobudget voor de scholen voor schooljaar 2019/2020 dan af in vergelijking tot schooljaar 2020?

Door een jaar uitstel zal de uitputting van dit bedrag in schooljaar 2018–2019 circa € 20 miljoen lager zijn dan de uitputting in schooljaar 2017–2018. Bij nog een jaar uitstel zal de uitputting van dit bedrag in schooljaar 2019–2020 naar verwachting nog eens circa € 25 miljoen lager zijn dan de uitputting in schooljaar 2018–2019.

30

Is het waar dat door de huidige indicator, het budget voor onderwijsachterstandenbeleid per schooljaar 2018/2019 afneemt als gevolg van een toename van het opleidingsniveau van de ouders?

De uitputting van de bekostiging voor het onderwijsachterstandenbeleid neemt per schooljaar af door de huidige indicator, als gevolg van de stijging van het opleidingsniveau van de ouders en een daling van het totaal aantal leerlingen. Zolang deze indicator gehanteerd wordt, zal de bekostiging voor scholen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden afnemen.

31

Hoeveel neemt het budget voor onderwijsachterstandenbeleid in schooljaar 2018/2019 af in vergelijking met schooljaar 2017/2018?

Zie het antwoord op vraag 29.

32

Is het mogelijk de financiële effecten van de invoering van de nieuwe indicator te minimaliseren? Tot welke drempel en omvang van de doelgroep leidt dat?

Indien uitsluitend wordt gekeken naar de doelgroep en de drempel en niet naar een extra deelbudget wordt in de verdeelsystematiek voor gemeenten het kleinste negatieve herverdeeffect (optelsom van alle negatieve herverdeeffecten) bereikt bij een doelgroep van 5 procent in combinatie met een drempel van 0,6 procent¹⁵.

In de verdeelsystematiek voor scholen wordt het kleinste negatieve herverdeeffect op bestuursniveau bereikt bij een doelgroep van 15 procent in combinatie met een drempel van 11,9 procent. Bij scholen zijn echter diverse combinaties mogelijk waarbij het negatieve herverdeeffect slechts maximaal circa € 1 miljoen groter is dan in de variant met

¹⁴ Kamerstukken 31 293 en 31 322, nr. 325.

¹⁵ Voor gemeenten zijn de analyses uitgevoerd op basis van teldata 1-10-2015 en 1-10-2016 en bij scholen op basis van teldatum 1-10-16 voor schooljaar 2017–2018.

minimale herverdeeeffecten. Deze worden in onderstaande tabel weergegeven. Voor gemeenten zijn de verschillen groter bij andere combinaties en daarom niet opgenomen in de tabel.

Tabel: Varianten scholen met kleinste negatieve herverdeeeffect

Doelgroep:	10%	15%	20%	25%	30%
Drempel:	6,5%	11,9%	18,6%	25,1%	32,1%

33

Kan het zo zijn dat scholen nu, onder de huidige systematiek, budget ontvangen voor bepaalde leerlingen, maar straks na invoering van de indicator geen geld meer voor hen ontvangen?

Zowel bij de huidige als de nieuwe regeling gaat het om een financiële verdeelsystematiek, waarmee scholen en gemeenten gecompenseerd worden voor de risico's op een onderwijsachterstand van hun (leerlingen-)populatie als *geheel* en niet voor individuele leerlingen en peuters. Uiteindelijk bepalen de school en de gemeente zelf voor welke kinderen zij een extra aanbod noodzakelijk achten en op welke wijze ze dat doen. Kortom: de verdeling van de middelen is gebaseerd op de berekende risico's op een onderwijsachterstand van de leerlingenpopulatie, de inzet van de toegedeelde middelen baseren schoolbesturen op de daadwerkelijke ondersteuningsbehoefte van hun leerlingenpopulatie. Het kan zo zijn dat scholen in de nieuwe verdeelsystematiek, op basis van de nieuwe indicator, minder middelen ontvangen dan zij op dit moment ontvangen. Voor welke leerlingen zij de middelen inzetten is een keuze die op lokaal niveau gemaakt wordt.

34

Bij welke besturen wordt € 32 miljoen teruggevorderd, omdat zij fouten hebben gemaakt (bewust of onbewust) in de administratie bij de gewichtenregeling? Om hoeveel geld gaat dit per schoolbestuur?

In de bijlage¹⁶ is een overzicht opgenomen van de besturen waarbij de bekostiging op basis van de controle van de leerlingenadministratie is bijgesteld. In dit overzicht is tevens aangegeven om hoeveel geld het gaat per schoolbestuur, waarbij dit ook is uitgedrukt als percentage van de jaarbekostiging 2017–2018. Het totale bedrag van de terugvordering bedraagt € 35 miljoen. Daarnaast heeft een positieve correctie van de bekostiging plaatsgevonden van € 3 miljoen, doordat bij een aantal besturen het gewicht naar boven toe is bijgesteld. De netto terugvordering bedraagt dus € 32 miljoen.

35

Wat gaan de effecten zijn voor de scholen van het terugvorderen van € 32 miljoen, omdat besturen fouten hebben gemaakt (bewust of onbewust) in de administratie bij de gewichtenregeling?

Er is geen eenduidig antwoord te geven op de vraag wat de effecten gaan zijn voor deze schoolbesturen, dat verschilt van bestuur tot bestuur. Dat is onder andere afhankelijk van de financiële positie van een bestuur en van zijn bedrijfsvoering. Het uitgangspunt is en blijft dat de continuïteit van het onderwijs niet in het geding komt. Waar nodig is een betalingsregeling aangeboden aan de betreffende besturen. De betreffende schoolbesturen weten overigens al langer dat over hun gewichtenadministratie discussie bestaat. Hier hebben zij op kunnen anticiperen.

36

Betekent het terugvorderen van € 32 miljoen teruggevorderd, omdat besturen fouten hebben gemaakt (bewust of onbewust) in de adminis-

¹⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

tratie bij de gewichtenregeling, dat de toekomstige reeks van beschikbare middelen voor het achterstandenbeleid ook naar beneden wordt bijgesteld?

De meerjarige reeks op de begroting voor het onderwijsachterstandenbeleid van scholen wordt als gevolg van deze terugvordering niet naar beneden bijgesteld. Deze blijft structureel € 260 miljoen. De terugvordering was voorzien en is al eerder in de begroting van 2017 verwerkt met een structurele neerwaartse bijstelling van € 10 miljoen.

37

Blijven de teruggevorderde € 32 miljoen, omdat besturen fouten hebben gemaakt (bewust of onbewust) in de administratie bij de gewichtenregeling, beschikbaar voor onderwijs, of vloeien ze terug naar de schatkist?

De teruggevorderde € 32 miljoen kan worden ingezet ter compensatie van uitgaventegenvallers of tegenvallende ontvangsten op begrotingsartikelen binnen de OCW-begroting. Het is in strijd met de begrotingsregels om deze middelen te besteden aan nieuw beleid (of als dekking te gebruiken voor afgesproken taakstellingen).

38

Waar zit de fout precies bij de terugvordering van € 32 miljoen, omdat besturen fouten hebben gemaakt (bewust of onbewust) in de administratie bij de gewichtenregeling? Is dat omdat de vaststelling van een 0,3 of een 1,2 gewicht onjuist is gebeurd? Zijn gewichten te zwaar ingeschat?

Er zijn verschillende fouten geconstateerd. Een veel voorkomende fout is dat de ouderverklaring waarmee het opleidingsniveau wordt doorgeven onvolledig of onjuist ingevuld is. Dan kan het gewicht niet eenduidig vastgesteld worden. Scholen en besturen zijn in de gelegenheid gesteld hun gewichtenadministratie te corrigeren of aan te geven waarom volgens hen de gewichtenopgave wel kloppend is. Als een school de administratie niet heeft aangepast of hun gewichtenopgave niet nader heeft onderbouwd, dan is het gewicht naar beneden toe bijgesteld.

39

Hoe moeten scholen de € 32 miljoen die teruggevorderd wordt wegens «fouten die zijn geconstateerd in de administratie van scholen met betrekking tot de huidige gewichtenregeling» terugbetalen, aangezien dit geld al besteed is en het budget de afgelopen jaren al flink is verminderd? Zie het antwoord op vraag 35.

40

Kunt u toelichten waarom er is gekozen voor een jaarlijkse actualisering van de onderwijsscores en daarmee de hoogte van de achterstandenbeleid naar scholen en gemeenten? Is er een indicatie over de fluctuatie van deze scores per jaar?

Er is voor een jaarlijkse actualisering van de onderwijsscores gekozen om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de actuele populatie in een gemeente en op een school. Elk jaar verandert de samenstelling van de populatie en in de hoogte van het budget wordt hier rekening mee gehouden.

Er is onderzocht in hoeverre de toegekende budgetten zullen fluctueren op basis van drie beschikbare teldatums. Uit deze analyse bleek dat de fluctuaties op bestuursniveau naar verwachting kleiner zijn dan in de huidige regeling.

Gemeenten kennen in de huidige systematiek geen of nauwelijks fluctuaties, aangezien de verdeling de afgelopen jaren steeds is gebaseerd op de schoolgewichten uit 2009. Om de fluctuaties in de nieuwe systematiek te beperken zal het budget worden gebaseerd op twee teldatums (T-2 en T-3), waardoor de grondslag elk jaar voor de helft hetzelfde blijft. Hier heeft de Raad voor het openbaar bestuur positief op geadviseerd. Daarnaast zal het budget gebaseerd worden op alle kinderen van 2,5 tot

en met 12 jaar, waardoor jaarlijks een beperkt deel van de kinderen wijzigt ten opzichte van het jaar daarvoor en de fluctuaties kleiner zijn dan wanneer het budget op alleen de peuters wordt gebaseerd.

41

Wat is het effect als de stappen bij «doelgroep» met 1% per stap worden gemaakt, startend bij 10% en oplopend tot 30%? Kunt u dit in een matrix inzichtelijk maken, zowel voor het gemiddelde bedrag dat er voor een doelgroepkind beschikbaar is, als voor de bekostigde achterstandsleerling?

Het effect van een kleinere doelgroep is dat het gemiddelde bedrag per kind hoger is dan bij een grotere doelgroep. In onderstaande matrix is het gemiddelde bedrag per doelgroepkind inzichtelijk gemaakt voor de «doelgroep» met stappen van 5 procent tussen de 10 procent en 30 procent. De effecten zijn mede afhankelijk van de hoogte van de drempel en het deelbudget. In deze tabel is er geen drempel en deelbudget gehanteerd.

Het is niet mogelijk om op deze korte termijn de stappen per 1 procent weer te geven. Tot nu toe zijn alleen doelgroep omvangen met een interval van 5 procent beschikbaar gesteld door het CBS. Vanwege de privacy-gevoeligheid zal eerst met het CBS overlegd moeten worden of dit mogelijk is voor de analyses. Daarnaast kost het meer tijd om deze te verwerken dan er is voor de beantwoording van deze vraag.

Tabel: Gemiddeld bedrag per kind¹

Doelgroep:	10%	15%	20%	25%	30%
Gemeenten	€ 2.850	€ 1.900	€ 1.450	€ 1.150	€ 950
Scholen	€ 1.950	€ 1.300	€ 950	€ 800	€ 600

¹ Het gemiddelde bedrag per kind is voor gemeenten berekend door het structurele beschikbare budget in de begroting te delen door het aantal kinderen uit de doelgroep. Voor scholen is het budget van schooljaar 2017–2018 gedeeld door het aantal leerlingen in de doelgroep.

42

Wat is het effect als de stappen bij «drempel voor scholen» met 1% worden gemaakt, startend bij 6% oplopend tot 20%? Kunt u dit in een matrix inzichtelijk maken, zowel voor het gemiddelde bedrag dat er voor een doelgroepkind beschikbaar is, als voor de bekostigde achterstandsleerling?

De verhoging van de «drempel voor scholen» heeft als effect dat de middelen minder versnipperd raken. Hierdoor daalt het aantal bekostigde leerlingen en stijgt het gemiddelde bedrag per bekostigde leerling. In onderstaande tabel is het gemiddelde bedrag per bekostigde leerling inzichtelijk gemaakt bij een doelgroep tussen de 10 en 30 procent, waarbij de drempel oploopt van 6 tot 20 procent.

Tabel: Gemiddeld bedrag per bekostigde leerling¹

Drempel:	Doelgroep:				
	10%	15%	20%	25%	30%
6%	€ 3.300	€ 1.950	€ 1.350	€ 1.000	€ 800
7%	€ 3.550	€ 2.050	€ 1.400	€ 1.050	€ 850
8%	€ 3.800	€ 2.200	€ 1.500	€ 1.100	€ 850
9%	€ 4.100	€ 2.350	€ 1.600	€ 1.150	€ 900
10%	€ 4.350	€ 2.450	€ 1.650	€ 1.200	€ 950
11%	€ 4.650	€ 2.600	€ 1.750	€ 1.300	€ 1.000
12%	€ 4.900	€ 2.750	€ 1.850	€ 1.350	€ 1.000
13%	€ 5.250	€ 2.900	€ 1.950	€ 1.400	€ 1.050
14%	€ 5.550	€ 3.050	€ 2.050	€ 1.450	€ 1.100
15%	€ 5.900	€ 3.200	€ 2.150	€ 1.550	€ 1.150
16%	€ 6.250	€ 3.350	€ 2.250	€ 1.600	€ 1.200
17%	€ 6.600	€ 3.500	€ 2.350	€ 1.700	€ 1.250
18%	€ 7.000	€ 3.700	€ 2.450	€ 1.750	€ 1.300
19%	€ 7.450	€ 3.850	€ 2.600	€ 1.850	€ 1.350
20%	€ 7.900	€ 4.050	€ 2.700	€ 1.900	€ 1.400

¹ Het aantal bekostigde leerlingen is geschat door de optelsom van de risico's van de kinderen na verwerking van de drempel te delen door de gemiddelde onderwijsscore van de kinderen in de betreffende doelgroep. Vervolgens is het budget van schooljaar 2017–2018 gedeeld door het aantal bekostigde leerlingen. De bedragen zijn afgerond op € 50.

43

Hoe wordt er omgegaan met kinderen die volgens de oude indicatoren tot de doelgroep behoorden, maar volgens de nieuwe indicatoren niet meer?
Zie het antwoord op vraag 33.

44

Hoe gaat u monitoren of de nieuwe samengestelde CBS-indicator daadwerkelijk een betere basis biedt voor het onderwijsachterstandenbeleid? Is er voorzien in periodieke bijstelling c.q. evaluatie?

Ik ben voornemens om het CBS opdracht te geven periodiek de samengestelde indicator te herijken. Tevens zal ik een evaluatieprogramma opstellen naar aanleiding van de extra investeringen van het kabinet in de voorschoolse educatie, waarin zowel de kwaliteit als de effectiviteit van de voorschoolse educatie wordt gemonitord. Hierover zal ik uw Kamer op een later moment nader informeren.

45

Hoe verhoudt het zich tot de doelstellingen van het emancipatiebeleid dat aan het opleidingsniveau van moeders een sterkere invloed wordt toegekend dan aan dat van vaders, namelijk respectievelijk 0,20 en 0,18?
Uit het CBS-onderzoek blijkt dat het opleidingsniveau van beide ouders van grote invloed is op de schoolprestaties van een kind. Daarom zijn deze beide onderdeel van de indicator. Uit het statistische onderzoek van het CBS is gebleken dat het opleidingsniveau van de moeder van iets grotere invloed is.

46

Hoe wordt omgegaan met het feit dat het pre-COOL cohortonderzoek met name een positief effect laat zien op het onderdeel woordenschat op basis van etniciteit? Wat is de reden dat het onderdeel etniciteit niet is opgenomen in de nieuwe criteria en wordt volstaan met verblijfsduur en land van herkomst?

Het CBS beschikt niet over gegevens over etniciteit. Voor de CBS-indicator is daarom het land van herkomst van de ouders gebruikt om te onderzoeken of de culturele achtergrond van de ouders van invloed is op schoolprestaties van kinderen. Bij dit kenmerk zijn alle landen ingedeeld op basis van de culturele afstand tot Nederland, hierbij heeft het CBS

onder andere de indeling aangehouden die de Verenigde Naties hanteert qua mate van ontwikkeling van de economie. Daarnaast is rekening gehouden met de taalafstand tot het Nederlands, het feit of het herkomstland een voormalige kolonie is van Nederland, de verschillen in geloof en de regionale nabijheid van de herkomstlanden onderling.¹⁷

47

Hoe wordt omgegaan met het probleem dat als variabele voor het verklaren van achterstanden wordt gekozen voor de leerresultaten aan het eind van de basisschool, waarbij niet duidelijk is welke invloeden gedurende de schoolloopbaan de resultaten hebben beïnvloed?

De eindtoets van Cito bleek voor dit onderzoek het meest betrouwbaar. Ik ben het ermee eens dat de prestaties van een kind in groep 8 niet een-op-een zijn terug te voeren op puur de intelligentie en de omgevingskenmerken van het kind, want de invloed van de school is natuurlijk ook van belang. Daarom heeft het CBS eerst onderzocht of de Cito-toets die in groep 2, wanneer de invloed van de school nog kleiner is dan in groep 8, wordt afgenomen gebruikt kon worden voor het onderzoek. Deze bleek echter minder betrouwbaar.

48

Wat is uw reactie op de fundamentele kritiek die onderzoeker Geert Driessen levert op de gebrekkige effectiviteit en de problemen met de voorgestelde indicator van het CBS¹⁸?

Ik heb kennisgenomen van de kritiek van onderzoeker Geert Driessen. De punten waarop Driessen kritiek uit (onder andere: de beperkingen van het opleidingsniveaubestand van het CBS, het feit dat in het onderzoek is uitgegaan van de totaalscores van de Cito-eindtoets en het feit dat andere kenmerken minder zwaar meetellen dan het opleidingsniveau), zijn aan de orde gekomen in de begeleidingscommissie van het onderzoek bestaande uit wetenschappers en vertegenwoordigers van het CPB, het SCP, de Inspectie van het Onderwijs, de PO-Raad en de VNG. Er is breed draagvlak voor de wijze waarop het CBS tot de indicator is gekomen.

Daarnaast pleit Driessen voor een verdeling van het geld op basis van concrete achterstanden van kinderen, die bij de start van hun onderwijsloopbaan gemeten zouden kunnen worden op basis van een combinatie van toetsresultaten en observaties. Ik ben geen voorstander van dit idee, mede vanwege de zeer beperkte betrouwbaarheid van het toetsen van kinderen op zo'n jonge leeftijd.

49

Wat is de reden dat bij het gebruik van de citoscores wordt uitgegaan van de totaalscores en niet specifiek wordt geselecteerd op domeinen?

Het doel van het onderzoek van het CBS was om te onderzoeken welke omgevingskenmerken de onderwijsprestaties van een kind beïnvloeden. Hiervoor was het van belang om een objectieve maat te hanteren om de algehele onderwijsprestaties van de kinderen met elkaar te vergelijken. De meest objectieve maat bleek de Cito-toets in groep 8 te zijn. Gezien het feit dat het om de algehele onderwijsprestaties van kinderen gaat, was een onderscheid in domeinen dan ook niet aan de orde.

¹⁷ CBS, Herziening gewichtenregeling primair onderwijs-fase 1 (december 2016), p. 32–33 (bijlage bij Kamerstuk 27 020, nr. 68).

¹⁸ Zoals in ieder geval verwoord in zijn bijdragen in Mens en maatschappij (2015, nr. 3) en GDR Educational research note (30 mei 2017) en zijn bijdrage van 4 januari 2018 op diadictiefon-line.nl.

50

Hoe reageert u op de kritiek dat in het model van het CBS een factor voor intelligentie wordt meegenomen die normaliter niet beschikbaar, maar die wel voor een forse toename van de samenhang zorgt?

Wanneer de CBS-indicator in gebruik wordt genomen zullen alleen de omgevingskenmerken worden meegenomen in de verdeling van de middelen, intelligentie speelt hierin geen enkele rol. De factor «intelligentie» is gebruikt in het onderzoek van het CBS als maat voor wat kinderen «zouden kunnen» en dit is vervolgens vergeleken met de daadwerkelijke prestaties van deze kinderen op de Cito-toets, om op basis hiervan te kunnen onderzoeken wat de invloed van omgevingskenmerken op schoolprestaties is. Het was belangrijk om intelligentie mee te nemen in het onderzoek om te kunnen onderzoeken wat het additionele effect van de omgevingskenmerken is op de onderwijsprestaties van kinderen. Samen met de intelligentie van kinderen verklaren de omgevingskenmerken ruim 42 procent van de verschillen in Cito-scores tussen kinderen, wanneer intelligentie niet wordt meegenomen is dit ongeveer 18 procent. Dit is binnen de sociale wetenschappen nog steeds een hoge voorspelkracht.

51

Wat is de reden dat de indicator schulden wordt beperkt tot schuldsanering, terwijl in geval van schuldhulpverlening en bewindvoering veelal dezelfde aard en intensiteit van de problematiek aan de orde is?

Het CBS kan alleen gebruik maken van de bij hen bekende registraties en gegevens. Het bestand van het CBS bevat alleen natuurlijke personen die in een problematische schuldsituatie verkeren en die op grond van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) de mogelijkheid wordt geboden schuldenvrij te worden. Over andersoortige schuldhulptrajecten heeft het CBS geen informatie.

52

Wat zijn de implicaties van de kritiek op de huidige gewichtenregeling voor de wijze waarop de inspectie in de afgelopen de opbrengsten van scholen heeft beoordeeld? Hoe wordt omgegaan met het feit dat scholen mogelijk ten onrechte in een kwade reuk zijn gezet door een ontoereikende beoordeling van hun resultaten?

De beoordeling van scholen wordt gedaan conform de Regeling leerresultaten po. Hierin staat beschreven welke resultaten scholen dienen te behalen gegeven hun leerlingenpopulatie, waarbij ook de gewichtenregeling meespeelt. Tijdens een onderzoek krijgt de school echter altijd de gelegenheid zich over haar resultaten te verantwoorden, ook als de resultaten onder de norm liggen. Als de school dan kan aantonen dat de samenstelling van de leerlingenpopulatie niet is weergegeven door de gewichtenregeling, maar wel een rol speelt bij de tegenvallende resultaten en laat zien dat de leerlingen zich toch naar verwachting hebben ontwikkeld, dan kan de inspectie besluiten geen negatief oordeel te geven.

53

Op welke wijze wordt met voortvarendheid uitwerking gegeven aan de aangenomen motie van de leden Bisschop en Bruins¹⁹?

De Inspectie van het Onderwijs werkt aan de ontwikkeling van een nieuw onderwijsresultatenmodel voor het primair onderwijs. De contouren van het model zijn inmiddels duidelijk. Op dit moment wordt onderzocht of de nieuwe maat voor de zwaarte van de leerlingenpopulatie op basis van de CBS-indicator geschikt is. Daarvoor voert de inspectie een pilot uit bij een aantal grote besturen verspreid over Nederland.

¹⁹ Kamerstuk 31 497, nr. 252.

54

Kunt u aangeven hoeveel gemeenten de afgelopen jaren extra middelen hebben ingezet en in hoeveel gemeenten de ondersteuning van doelgroepkinderen in de knel gekomen is doordat de financiële ondersteuning vanuit het Rijk ontoereikend was?

Zie het antwoord op vraag 18. Gemeenten hebben de vrijheid om zelf hun gemeentelijke doelgroep te bepalen en kunnen ook eigen middelen inzetten indien zij voor een brede doelgroep kiezen. Ik heb echter geen inzicht in de omvang van deze inzet van eigen middelen door de gemeenten.

55

Wordt er onderzoek gedaan naar de daadwerkelijke taalachterstand buiten de indicatoren van het CBS om? Zo ja, komt dit overeen met de risicogroep die naar voren komt door de indicatoren van het CBS? Wordt er een nulmeting uitgevoerd zodat de effectiviteit gemeten kan worden?

Ja. In de cohortonderzoeken pre-COOL en COOL is onderzoek gedaan naar de taalachterstand van kinderen. Deze gegevens zijn ook benut bij het onderzoek van het CBS. Voor mijn voornemens rondom evaluatie en monitoring verwijs ik naar het antwoord op vraag 44.

56

Is bij scholen bekend welke kinderen door het CBS aangewezen zijn tot de risicogroep? Zo nee, hoe is de effectiviteit van de maatregelen vast te stellen?

Bij scholen wordt niet bekend op basis van welke kinderen zij aanvullende middelen gaan ontvangen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. De omvang van de totale achterstandsproblematiek wordt wel bekend gemaakt door het CBS door middel van een achterstandsscore per school. Voor mijn voornemens rondom evaluatie en monitoring verwijs ik naar het antwoord op vraag 44.

57

Hoe kunnen scholen en gemeenten gericht onderwijsachterstandenbeleid inzetten als het CBS de onderwijsscores van kinderen niet openbaar mag maken en hierdoor niet precies duidelijk wordt welk kind daadwerkelijk een risico op onderwijsachterstanden heeft, zoals randgevallen die net onder de grens zitten?

De nieuwe indicator van het CBS wordt gebruikt om de middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid over het land te verdelen. De verdeling van de middelen is gebaseerd op het berekende risico op een onderwijsachterstand van de populatie, de inzet van de toebedeelde middelen baseren schoolbesturen en gemeenten op de daadwerkelijke ondersteuningsbehoefte van de kinderen. Ik vind het belangrijk dat scholen en gemeenten zelf bepalen welk kind een extra aanbod nodig heeft, op basis van hun eigen waarnemingen. Daarbij kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van de professionele inschatting van het consultatiebureau.

58

Hoe is de hoogte van de drempelpercentages tot stand gekomen, zowel voor gemeenten als voor scholen? Welke berekening ligt hieraan ten grondslag?

De drempel is tot stand gekomen om de versnippering in het budget tegen te gaan. Zonder een drempel zou elke school of gemeente middelen ontvangen, als er minimaal één doelgroepkind aanwezig is.

Als de drempel hoger is, ontvangen minder scholen of gemeenten middelen (met uitzondering van het minimumbudget). In dat geval is het bedrag per gemiddeld kind met een risico op een onderwijsachterstand dat de resterende scholen en gemeenten ontvangen hoger. Er gaan dan

meer middelen naar scholen en gemeenten waar de concentratie van achterstandsproblematiek groter is. Overigens staat de hoogte van de drempel altijd in relatie tot de grootte van de doelgroep. In de Kamerbrief zijn drie mogelijke drempels voor scholen opgenomen van 6 procent, 12 procent en 18 procent en één drempel van 5 procent voor gemeenten om de verschillende effecten weer te geven.

59

In hoeverre is het te rechtvaardigen dat in een bepaalde gemeente of bij een bevoegd gezag door de drempels nauwelijks financiering wordt verstrekt wanneer de achterstanden van veel scholen net onder de drempel blijven, terwijl sprake is van hoge financiering wanneer slechts een paar scholen boven de drempel komen?

De wenselijkheid en de hoogte van de drempel betreft één van de vragen waarover ik graag met uw Kamer in gesprek ga. Deze vraag heb ik u voorgelegd in mijn kamerbrief «Investeren in onderwijskansen» (Kamerstuk 27 020, nr. 78).

60

Hoe verhoudt de politieke wens dat scholen meer transparantie betrachten over de besteding van middelen zich tot het feit dat scholen door de nieuwe systematiek zelf minder transparantie krijgen over de vraag voor wie de middelen bedoeld zijn?

Dit zijn twee verschillende zaken. De behoefte aan meer transparantie is onderdeel van een breder debat over meer inzicht in de besteding van middelen en over (horizontale) verantwoording in het onderwijs. De nieuwe verdeelsystematiek voor het onderwijsachterstandenbudget leidt ertoe dat de administratieve lasten voor scholen sterk afnemen. Zij hoeven niet meer bij ouders het opleidingsniveau te achterhalen. De verdeling van de middelen is gebaseerd op het berekende risico op een onderwijsachterstand van de populatie, de inzet van de toebedeelde middelen baseren schoolbesturen op de daadwerkelijke ondersteuningsbehoefte van de kinderen. Ook kan in de verdeling van de middelen rekening worden gehouden met veel meer achtergrondkenmerken van kinderen dan alleen het opleidingsniveau van de ouders, waardoor de middelen beter terechtkomen waar ze het hardste nodig zijn. Een gevolg hiervan is dat scholen niet precies weten welke kinderen meetellen in de verdeling van de middelen. Het is en blijft echter zo dat scholen zelf bepalen welke kinderen een extra aanbod nodig hebben. De leerkracht op de school weet immers welk kind een daadwerkelijke achterstand heeft. Zie tevens het antwoord op vraag 57.

61

Wat is het effect op het aantal banen in zowel de kinderopvang als het basisonderwijs per variant uitgesplitst naar deze twee sectoren? Kunt u dit weergeven in een tabel?

Op landelijk niveau zal het aantal leraren dat nodig is voor de bestrijding van onderwijsachterstanden op school gelijk blijven. De vraag naar zowel mbo-geschoolde als hbo-geschoolde pedagogisch medewerkers met scholing gericht op voorschoolse educatie zal toenemen als gevolg van de investering van dit kabinet van structureel € 170 miljoen in voorschoolse educatie. De omvang van deze toenemende vraag naar pedagogisch medewerkers is nu nog niet te kwantificeren. Dit hangt sterk af van de wijze waarop de investeringen worden uitgewerkt en van lokale keuzes.

62

Hoe bent u gekomen tot het bedrag van € 64.000, dat als minimumbudget zal gelden voor elke gemeente, ongeacht de hoogte van de drempel die bij de verdeling gehanteerd zal worden?

Het minimumbudget ontvangt een gemeente als er minimaal één kind is dat in de landelijke doelgroep valt. In de berekening van de hoogte van het budget is rekening gehouden met een prijs per plek van afgerond ongeveer € 8.000 bij minimaal één groep van 8 doelgroepeuters. Hierdoor wordt een gemeente in staat gesteld aan haar wettelijke taak te voldoen om voorschoolse educatie aan te bieden aan doelgroepeuters.

63

Hoeveel kinderen met een risico op een onderwijsachterstand zijn er per gemeente woonachtig op basis van zowel de huidige als beoogde indicator? Kunt u dit weergeven in een tabel?

Zie de bijlage voor de tabel²⁰.

64

Kan het zo zijn dat scholen dubbel getroffen worden, doordat zowel de gemeente als de school minder geld voor onderwijsachterstanden krijgt?

Het kan gebeuren dat een gemeente ten opzichte van de huidige verdeling minder middelen zal krijgen en dat dit ook geldt voor de scholen in die gemeente. Het merendeel van de middelen die naar gemeenten gaan besteden gemeenten aan voorschoolse educatie voor kinderen van 2,5 tot 4 jaar: dit heeft geen rechtstreeks gevolg voor de middelen die de scholen in de gemeente ontvangen.

65

Hebben de herverdeeleffecten in gemeenten effect op het nieuwkomers-onderwijs en de integratie van nieuwkomers?

Voor nieuwkomers bestaan aparte regelingen in het basisonderwijs. Deze blijven grotendeels ongewijzigd. Ook in de nieuwe situatie kunnen basisscholen vier maal per jaar een aanvraag indienen voor bijzondere bekostiging voor het onderwijs aan asielzoekerskinderen die nog geen jaar in Nederland verblijven. Ook blijft de regeling voor asielzoekerskinderen in procesopvanglocaties en gezinslocaties ongewijzigd bestaan. Basisscholen kunnen eveneens bijzondere bekostiging aanvragen voor tweedejaars nieuwkomersonderwijs. Deze regeling zal worden aangepast, omdat hierbij rekening wordt gehouden met de gewichtenregeling. Dit wordt nader uitgewerkt en vastgesteld in de regeling bekostiging personeel PO 2019–2020.

66

Welke variant draagt het meeste bij aan de kansengelijkheid in het onderwijs en hoe worden de gevolgen voor stad versus platteland betrokken bij de afweging?

Er is geen reden om aan te nemen dat een bepaalde variant meer dan een andere variant bijdraagt aan de kansengelijkheid in het onderwijs: het totaalbudget voor de bestrijding van onderwijsachterstanden blijft in alle varianten gelijk, de middelen worden alleen anders verdeeld. De CBS-indicator brengt de doelgroep beter in beeld en draagt daarmee bij aan betere onderwijskansen voor kinderen met een risico op een onderwijsachterstand.

67

Kunt u toelichten of bij variant A voor de resterende 5% nog aanvullende financiering mogelijk is of moeten gemeenten volstaan met de vaste voet van € 64.000, aangezien het aantal kinderen dat met de financiële ondersteuning voor gemeenten wordt bereikt vanwege de drempel slechts 5% is?

In variant A wordt uitgegaan van een doelgroep van 10 procent met een drempel van 5 procent voor gemeenten. Gemeenten ontvangen meer

²⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

middelen dan het minimumbudget indien hun achterstandsproblematiek boven de drempel uitstijgt. Indien dit niet het geval is, maar een gemeente wel een kind heeft in de doelgroep van 10 procent, dan ontvangt de gemeente het minimumbudget.

Uiteindelijk worden de middelen na aftrek van de drempel verdeeld op basis van 5 procent van de kinderen. Gemeenten hebben zelf de vrijheid om hun doelgroep vast te stellen. Deze keuze betekent dus niet automatisch dat slechts 5 procent van de kinderen bereikt kan worden met de middelen.

68

Kunt u toelichten of u een voorstel doet voor een variant voor de verdeling van de middelen om onderwijsachterstanden te voorkomen of de keuze aan de Kamer laat?

Ik ga graag met uw Kamer in gesprek over de verschillende varianten die ik in mijn brief heb gegeven. Op basis daarvan zal ik tot een definitieve keuze komen over de wijze waarop de middelen in de toekomst verdeeld worden.

69

Kunt u inzicht geven in de gevolgen voor de deelname van peuters, de kwaliteit van de voorziening, de organisaties en de (pedagogisch) medewerkers, aangezien sommige gemeenten in verschillende scenario's (miljoenen euro's) op achteruit gaan?

Het kabinet investeert structureel € 170 miljoen in een verruiming van het aanbod van voorschoolse educatie. Hiermee wordt het aanbod voor doelgroeppeuters uitgebreid naar 16 uur per week en wordt ingezet op een verbetering van de kwaliteit door de inzet van meer hbo-geschoolde professionals. Op landelijk niveau zal naar verwachting de kwaliteit van de voorzieningen toenemen. Dit geldt met name voor de gemeenten die niet tot de G37 behoren, aangezien in de G37 het kwaliteitsniveau als gevolg van de Bestuursafspraken en het aparte deelbudget van € 95 miljoen al op een hoger niveau ligt.²¹ Door de uitbreiding van het aantal uren zal landelijk de vraag naar zowel mbo-geschoolde als hbo-geschoolde pedagogisch medewerkers met een voorschoolse educatie-opleiding toenemen. Het effect op de deelname van peuters is afhankelijk van de doelgroepdefinitie die gemeenten hanteren.

Op het niveau van individuele gemeenten kunnen de gevolgen anders uitpakken. Door herverdeeffecten kunnen gemeenten meer of juist minder middelen krijgen dan in de huidige situatie. Een overgangsuregeling zorgt ervoor dat deze gemeenten geleidelijk overgaan naar de nieuwe financiële situatie en hier hun bedrijfsvoering op aan kunnen passen.

70

Kunt u de verschillen uitleggen tussen de bedragen genoemd in de brief en de technische briefing, waarbij in de brief bij variant D gerekend werd met een bedrag voor de G4 van € 2.100 en voor de overige gemeenten met een bedrag van € 1.200, terwijl bij de technische briefing bij variant D wordt gerekend met een bedrag voor de G4 van € 1.900 en voor de overige gemeenten een bedrag van € 1.300? Kunt u tevens de financiële gevolgen van de andere bedragen inzichtelijk maken?

Zowel in de brief als in de technische briefing is bij variant D gerekend met een deelbudget van € 75 miljoen voor de G4. Dit komt neer op een gemiddeld bedrag per bekostigd kind in de G4 van € 2.100 en voor de overige gemeenten met € 1.200. In de presentatie die tijdens de technische briefing is gegeven stonden echter de verkeerde gemiddelde bedragen in de tabel. Deze horen namelijk bij variant D met een

²¹ Kamerstukken 31 322 en 27 020, nr. 327.

deelbudget van € 50 miljoen voor de G4 in plaats van € 75 miljoen. De hoogte van een deelbudget is één van de keuzes die te maken valt. In onderstaande tabel is het gemiddelde bedrag per bekostigd kind weergegeven voor variant D met diverse hoogtes van het deelbudget voor de G4.

Gemiddelde bedrag per bekostigd kind (alternatieven variant D)

Deelbudget G4 (x € mln):	25	50	75	100
G4	€ 1.650	€ 1.900	€ 2.100	€ 2.350
Overig	€ 1.350	€ 1.300	€ 1.200	€ 1.150

71

Hoe verhoudt de bevinding dat de effectiviteit van onderwijsachterstandenbeleid toeneemt als er een gerichte aanpak is naar doelgroep kinderen met variant E?

De verschillende varianten die in de brief zijn opgenomen illustreren de werking van de keuze voor de afbakening van de omvang van de doelgroep en de keuze voor de hoogte van een eventuele drempel. In variant E wordt gewerkt met een relatief grote doelgroep en lage drempel, waardoor ook kinderen met een lager risico op een onderwijsachterstand meetellen bij de verdeling van de middelen en het budget over meer scholen wordt verdeeld. Er is echter geen wetenschappelijke evidentie vanaf welke doelgroepgrootte de inzet van middelen minder effectief wordt en dus ook niet over de vraag of dat bij variant E het geval is. Verder geldt dat het gaat om een verdelingsystematiek en dat het gemeenten en scholen vrij staat om de middelen die zij ontvangen zo goed mogelijk in te zetten.

72

Klopt het dat bij variant A wordt uitgegaan van een doelgroep van kinderen met een risico op leerachterstanden van 10% van het totaal aantal leerlingen, terwijl hierbij het aantal kinderen dat wordt bereikt slechts 5% is? Zo ja, wat wordt er gedaan voor de andere kinderen in de doelgroep en wie betaalt dat? Geldt hetzelfde voor de andere varianten waarin ook minder kinderen worden bereikt dat de gedefinieerde doelgroep?

De varianten illustreren de werking van de bepalende factoren doelgroep en drempel. In variant A wordt gewerkt met een relatief kleine doelgroep en hoge drempel, waardoor de middelen slechts worden verdeeld over gemeenten met veel kinderen met een hoog risico op een onderwijsachterstand. Indien gemeenten kinderen hebben die weliswaar binnen de 10%-doelgroep vallen maar niet boven de drempel uitkomen, krijgen zij hiervoor geen extra bekostiging. Hierdoor blijft er een hoger bedrag per kind over voor gemeenten die wel boven de drempel uit komen. Daardoor kan het zo zijn dat er in het verdelingsmodel wordt gewerkt met een doelgroep van 10 procent maar dat de middelen over slechts 5 procent van het aantal kinderen worden verdeeld.

Gemeenten die niet boven de drempel uitkomen ontvangen wel een minimumbedrag voor één groep voorschoolse educatie. Zie het antwoord op vraag 62. Als gemeenten meer kinderen een aanbod willen doen kunnen ze dat vanuit de eigen middelen betalen.

73

Wat zou het effect zijn op het aantal kinderen en de middelen per kind voor zowel gemeenten als scholen als bij variant D de drempel voor gemeenten wordt verhoogd naar 5%?

Een verhoging van de drempel voor gemeenten naar 5 procent in variant D heeft alleen een gevolg voor de verdeling van de middelen over de gemeenten.

Het aantal kinderen dat meetelt bij de berekening van de bekostiging bedraagt in dat geval ca. 255.000 kinderen, waarvan 70.000 in de G4 en 185.000 in de niet-G4. Het gemiddelde bedrag per bekostigd kind is in dat geval in de G4 ca. € 2.700 en in de niet-G4 ca. € 1.600.

74

Welke consequenties hebben de vijf varianten op de kinderen? Is er ook een inhoudelijke onderbouwing/afweging voor de een of de andere variant? Zo ja, kunt u deze toelichten?

De vijf varianten gaan over de verdeling van de middelen over het land. Er is geen wetenschappelijke evidentie die aangeeft welke keuzes hierin gemaakt moeten worden.

75

Komt er een compensatieregeling indien de gekozen variant ervoor zorgt dat gemeenten relatief zwaar worden getroffen?

Ik ben voornemens een overgangsregeling te maken voor alle gemeenten die er op vooruit of achteruit gaan. De precieze overgangsregeling is afhankelijk van de keuzes die na bespreking van de varianten in de Tweede Kamer worden gemaakt. Ik neem dit mee in mijn definitieve voorstel.

76

Kent u de brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de PO-Raad, de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang, de Brancheorganisatie Kinderopvang, Sociaal Werk Nederland en de Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang²²? Kunt u de financiële gevolgen van het door hen voorgestelde model in kaart brengen? Wilt u daarbij specifiek ingaan op de ouderbijdrage en de eventuele vergoeding van de ouderbijdrage bij kwetsbare groepen?

In het peutermodel van bovengenoemde partijen kunnen ouders van alle peuters van 2,5 tot 4 jaar (hierna te noemen: peuters) kinderopvangtoeslag aanvragen voor 640 uur per jaar (16 uur gedurende 40 weken). Dit betekent dat ook niet-werkende ouders hier gebruik van gaan maken. Volgens de partijen zou het onderbrengen van deze peuters onder de kinderopvangtoeslag bij een bereik van 85% circa € 210 miljoen extra kosten aan kinderopvangtoeslag. Tevens wordt in het plan de kwaliteit van de opvang voor die peuters voor 16 uur per week en 40 weken per jaar verhoogd naar het niveau van voorschoolse educatie. Daar rekenen de partijen circa € 363 miljoen voor, uitgaande van een opslag op de maximale uurprijs die vergoed wordt voor de kinderopvangtoeslag van € 2,55 per uur. Deze € 363 miljoen wordt gefinancierd uit het budget voor voorschoolse educatie dat onderdeel is van de specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

De partijen gaan uit van een inkomensafhankelijke ouderbijdrage over de uurprijs kinderopvang (€ 7,45) voor niet-werkende ouders van gemiddeld 10%. In sommige gevallen leidt dit tot een hogere ouderbijdrage dan gebruikelijk onder de vve. In dit plan zou dit volgens de partijen vergoed kunnen worden vanuit de € 60 miljoen aan middelen die gemeenten ontvangen voor een aanbod aan peuters van niet-werkende ouders. Zie mijn antwoord op vraag 77 voor een appreciatie van dit voorstel en kanttekeningen bij de financiële effecten.

²² Brief d.d. 8 februari jl. Brief derden.

Klopt de stelling in de bovengenoemde brief dat hun alternatief leidt tot een integrale voorziening voor alle peuters en dat deze tot stand kan komen binnen de financiële kaders van het regeerakkoord? Zo nee, kun u aangeven waar de verschillen zitten?

Deze stelling klopt niet. Het model past inhoudelijk noch financieel binnen het Regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34). Het Regeerakkoord gaat uit van een verhoging van de kinderopvangtoeslag met € 250 miljoen voor werkende ouders en een extra investering van € 170 miljoen voor een verhoging van 10 naar 16 uur voorschoolse educatie voor peuters met een risico op een onderwijsachterstand. In het voorgestelde model worden deze middelen ingezet voor een voorziening voor alle peuters zoals in het antwoord op vraag 76 geschetst. De € 250 miljoen intensivering van de kinderopvangtoeslag is voor werkende ouders met kinderen tussen de 0 en 12 jaar die gebruik maken van formele opvang. De kinderopvangtoeslag is een arbeidsparticipatie-instrument. In het voorgestelde model gaan deze middelen niet naar het verhogen van de toeslag voor werkende ouders, waardoor het model dus niet aansluit bij de doelstelling van de intensivering. Daarnaast is de extra investering van € 170 miljoen in voorschoolse educatie bedoeld voor peuters met een risico op een onderwijsachterstand. In het voorgestelde model gaan de middelen ook naar peuters zonder risico op een onderwijsachterstand, waardoor het model ook op dit punt dus niet aansluit bij de doelstelling van het Regeerakkoord en het niet zeker is dat doelgroepkinderen voldoende profiteren van de beoogde impuls.

Daarnaast lijken de partijen bij de uitwerking van de financiële gevolgen van het model ten onrechte een aantal kosten niet mee te rekenen dan wel te laag in te schatten. De belangrijkste punten daarbij betreffen:

- Te lage uurprijs. In het model van deze partijen wordt een prijs van € 10 per uur voor vve-kwaliteit gehanteerd. Het Ministerie van OCW rekent met een prijs van circa € 12 per uur voor voorschoolse educatie. Zie daarvoor onder andere de antwoorden op de vragen 5 en 6. Als gerekend wordt met een uurprijs van € 12 per uur, vallen de kosten van het plan circa € 300 miljoen hoger uit.
- Te laag gebruik. Wil een basisvoorziening haar doel bereiken dan is essentieel dat daar zoveel mogelijk gebruik van wordt gemaakt. In de lichtste variant van het plan wordt ervan uitgegaan dat 85% van de peuters van 2,5 tot 4 jaar 16 uur gedurende 40 weken van een aanbod genieten op vve-kwaliteitsniveau. Voor de groep die nu geen recht heeft op kinderopvangtoeslag, wordt de daaruit voortvloeiende extra kinderopvangtoeslag in het kostenplaatje meegenomen. Voor de groep die nu al wel gebruik maakt van kinderopvangtoeslag, wordt door deze partijen verondersteld dat er geen extra uitgaven aan kinderopvangtoeslag zijn ten opzichte van de huidige situatie. De peuters die nu gebruik maken van kinderopvang, maken daar vaak minder dan 16 uur per week gebruik van: het gemiddeld gebruik is 12,4 uur per week.²³ Er wordt door deze partijen wel gerekend met 16 uur deelname, maar de verhoging van de kinderopvangtoeslag die dit met zich meebrengt wordt ten onrechte niet meegenomen. De meerkosten hiervan betreffen maximaal circa € 130 miljoen bovenop de geraamde € 210 miljoen.
- Te weinig weken. In het peutermodel wordt gewerkt met 40 weken. Peuters die onder de kinderopvangtoeslag vallen gaan echter vaak het gehele jaar door naar de opvang. Als alle peuters onder de kinderopvangtoeslag gaan vallen, dan zou er vanuit de jaarsystematiek van de kinderopvangtoeslag dus moeten worden gerekend met 16 uur

²³ Bij de berekening van dit gemiddelde zijn alle ouders die meer dan 16 uur kinderopvang afnemen, meegenomen alsof ze 16 uur afnemen. Dus als een ouder 30 uur afneemt, is dit voor de berekening van het gemiddelde meegenomen als 16 uur.

gedurende 52 weken. Deze extra kosten zijn niet in het model opgenomen. De meerkosten hiervan bedragen circa € 160 miljoen (circa € 60 miljoen voor de kinderopvangtoeslag en ruim € 100 miljoen voor de vve-toeslag).

- Gastouderopvang: het is onduidelijk welke rol de gastouderopvang heeft in het model van de partijen en of en zo ja hoe dit is meegenomen in de berekeningen.

Ten slotte leidt interactie tussen bovenstaande effecten ook tot meer kosten.

78

Welke rol krijgen de uitvoeringspartijen en brancheorganisaties bij de verdere uitwerking van het onderwijsachterstandenbeleid en de verdeel-systematiek?

De PO-Raad en de VNG hebben bij mij aangegeven geen standpunt in te willen nemen over de verdeling van de middelen. Zodra ik het besluit heb genomen over de verdeling zal ik hen en de brancheorganisaties vragen mee te denken over de verdere uitwerking van het onderwijsachterstandenbeleid.

79

Wanneer moet besluitvorming in de Tweede Kamer uiterlijk plaatsvinden om ervoor te zorgen dat de nieuwe indicator van kracht is voor gemeenten (per 1 januari 2019) en voor scholen (1 augustus 2019)?

In maart wil ik met uw Kamer in gesprek over de vijf varianten die ik in de brief heb voorgelegd. Op basis daarvan kan ik in april tot een keuze komen en deze vervolgens aan uw Kamer toezenden. De regelgeving moet vervolgens gewijzigd worden. Via de ministerraad moet de gewijzigde regelgeving vóór de zomer naar de Raad van State worden gezonden. Dit is noodzakelijk om genoeg tijd te hebben voor de verdere juridische stappen die gezet moeten worden. Bovendien is het belangrijk dat scholen en gemeenten op tijd weten waar ze aan toe zijn, zodat het beleid en de bedrijfsvoering hierop aangepast kunnen worden.

80

Kan met het oog op het bevorderen van een goede ontwikkeling, onafhankelijk van de vraag voor welke kinderen en in welke mate financiering wordt verstrekt, werk worden gemaakt van het wegnemen van juridische belemmeringen om peuters in te schrijven en administratief te behandelen als basisschoolkinderen? Ligt het in de rede om in het kader van de wijziging van de financiering van de kinderopvang ook belemmeringen tussen school en kinderopvang weg te nemen?

Het is op grond van de Wet primair onderwijs niet mogelijk peuters in te schrijven als basisschoolleerlingen. Kinderen kunnen pas tot het basisonderwijs worden toegelaten als zij de leeftijd van vier jaar hebben bereikt. Vóór die leeftijd kunnen kinderen terecht in de kinderopvangsector (waaronder de voorschoolse educatie). Voor deze jonge kinderen gelden onder andere strengere eisen op het vlak van veiligheid. Met «de wijziging van de financiering van de kinderopvang» wordt in de vraag waarschijnlijk bedoeld op het voornemen voor een nieuw financieringsstelsel in de kinderopvang. Dit heeft geen relatie met verschillen in regelgeving tussen kinderopvang en onderwijs.

81

Klopt het dat in het kader van de pilot regelluwe scholen onderzoek gedaan wordt naar het wegnemen van juridische belemmeringen tussen school en opvang? Zo ja, wanneer kunnen de eerste resultaten worden verwacht?

In het experiment Regelluwe scholen experimenteert een beperkt aantal basisscholen met het loslaten van onderdelen van de Wet op het primair

onderwijs om te onderzoeken of dit kan leiden tot grotere doelmatigheid en/of hogere kwaliteit van het onderwijs. De resultaten van de experimenten worden in 2021 verwacht.

Eén school experimenteert met het aanbieden van een vorm van voorschoolse educatie in de school aan kinderen vanaf een leeftijd van 2,5 jaar. Voor de vormgeving hiervan is een convenant opgesteld met het schoolbestuur, de gemeente en het Ministerie van OCW. Daarnaast is in de voortgangsrapportage die in januari van dit jaar aan uw Kamer is gestuurd aangekondigd dat meer scholen de mogelijkheid krijgen om te experimenteren met het verminderen van instroommomenten op de basisschool.²⁴ Er zijn op dit moment drie scholen die in het kader van het experiment een alternatieve invulling hanteren voor de bepalingen rond de toelating van kleuters. Zij hanteren in de regel vijf instroommomenten per jaar, aansluitend op de schoolvakanties. Hierdoor kunnen, in overleg met de ouders en afhankelijk van de ontwikkeling van het kind, kinderen instromen die minimaal de leeftijd van 3 jaar en 10 maanden hebben bereikt.

82

Hoe ziet de beoogde overgangsregeling er precies uit?

Zie het antwoord op vraag 75.

83

Kunt u de overgangsregeling van het achterstandenbeleid nader toelichten? Hoe gaan de passende voorzieningen voor een stapsgewijze overgang er precies uitzien?

Zie het antwoord op vraag 75.

84

Hoe lang gaat de overgangsregeling duren? Met welke stappen wordt het budget aangepast?

Zie het antwoord op vraag 75.

85

Waarom gaat een (klein) aantal gemeenten in alle varianten er (soms fors) financieel achteruit, bijvoorbeeld Haarlem, Leiden, Den Bosch, Utrecht en Eindhoven?

De herverdeeleffecten hebben verschillende oorzaken. Dit heeft onder andere te maken met de actualisatie van de grondslag, het afschaffen van de schoolgewichten waardoor de concentratie van de achterstandsproblematiek op scholen niet bepalend is voor het budget van gemeenten en het al dan niet toepassen van een deelbudget. Daarnaast worden er met behulp van de nieuwe indicator andere kinderen met een hoog risico op een onderwijsachterstand aangemerkt, waardoor sommige gemeenten voor minder middelen in aanmerking komen.

86

Waarom is de inrichting van het «hoe» niet gedecentraliseerd?

Net als voor het basisonderwijs zijn enkele essentiële randvoorwaarden voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid landelijk geregeld. Daarbinnen hebben gemeenten beleidsvrijheid. Juridische randvoorwaarden betreffen onder andere de verplichting dat gemeenten moeten zorgen voor voldoende voorschoolse educatie en de eisen die worden gesteld in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. Gemeenten hebben de beleidsvrijheid om zelf de doelgroep te bepalen. Ook de precieze invulling van de voorschoolse educatie is niet vastgelegd: het is bijvoorbeeld wel verplicht dat gewerkt moet worden met een specifiek programma, maar niet welk programma dit dient te zijn.

²⁴ Kamerstuk 29 546, nr. 28.