

Vergaderjaar 2018–2019

**27 020**

**Aanpak onderwijsachterstanden**

**Nr. 93**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 8 maart 2019

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over de brief van 29 november 2018 over over de uitwerking van de Regeerakkoordmaatregel voor de versterking van de voorschoolse educatie (Kamerstuk 27 020, nr. 90).

De vragen en opmerkingen zijn op 22 januari 2019 aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media voorgelegd. Bij brief van 6 maart 2019 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,  
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie,  
Bosnjakovic

## Inhoud

I	Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
	• Inbreng van de leden van de VVD-fractie	2
	• Inbreng van de leden van de CDA-fractie	2
	• Inbreng van de leden van de D66-fractie	3
	• Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie	4
	• Inbreng van de leden van de SP-fractie	5
	• Inbreng van de leden van de SGP-fractie	6
II	Reactie Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media	8

### I Vragen en opmerkingen uit de fracties

#### Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het belang van voorschoolse educatie voor doelgroeppeuters. Zij hebben dan ook met belangstelling kennisgenomen van de plannen om de voorschoolse educatie te versterken en het onderwijskansenbeleid te monitoren. Deze leden lezen dat de Minister een urennorm voor pedagogisch beleidsmedewerkers op hbo-niveau per voorschoolse educatiegroep wil vastleggen. Zijn er ook andere manieren om de inzet van meer hbo'ers in voorschoolse educatiegroepen te vergroten? Kan de Minister toelichten waarom hij voor een urennorm kiest? Aan welke norm denkt de Minister en welke kosten zouden hiermee gemoeid zijn, zo vragen de leden.

#### Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de onderhavige brief. Deze leden hebben nog enige vragen.

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

De leden vragen of kan worden aangegeven wat tot nu toe de knelpunten zijn als het gaat om de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Wat zijn kansrijke interventies als het gaat om het verbeteren van de kwaliteit van de voorschoolse maatregel?

Per dag mag maximaal zes uur meetellen voor de ve<sup>1</sup>-norm. De leden vragen op basis waarvan dit getal tot stand is gekomen. Kan worden aangegeven of een kind vanaf tweeënhalf jaar in staat is om zes uur op een dag voorschoolse educatie te ontvangen? Hoe wordt geborgd dat de voorschoolse educatie op een speelse manier wordt aangeboden?

De leden vragen voorts op welke wijze het aanbod van doelgroepkinderen en niet-doelgroepkinderen op elkaar wordt afgestemd. Hoe wordt het voorschoolse aanbod ook aantrekkelijk voor niet-doelgroepkinderen?

De leden lezen dat de gemeenten met ingang van 1 januari 2020 moeten voldoen aan de nieuwe urennorm van 960 uren in anderhalf jaar. Is dit haalbaar voor gemeenten nu zij nog maar een jaar de tijd hebben om aan deze nieuwe urennorm te voldoen? Kan worden aangegeven hoe groot het urenaanbod van voorschoolse educatie in gemeenten is? Verschilt dit naar gelang de omvang van de gemeente, zo vragen de leden.

---

<sup>1</sup> ve: voorschoolse educatie

### ***Kwaliteitsverbetering voorschoolse educatie door inzet hbo'ers***

De leden lezen dat een deel van de investering van € 170 miljoen in voorschoolse educatie gebruikt wordt om te investeren in de verbetering van de inzet van hbo'ers. Kan worden aangegeven welk deel van € 170 miljoen wordt gebruikt voor deze verhoogde inzet en welk deel voor het verhogen van de urennorm, zo vragen de leden.

### ***Monitoring, evaluatie en onderzoek onderwijskansenbeleid***

De leden vragen wat de reden is dat basisscholen te weinig kennis hebben van hoeveel onderwijsachterstandsmiddelen zij ontvangen en hoe zij deze het meest effectief kunnen inzetten.

De verhoogde urennorm gaat in met ingang van 2020. Hoe ziet de evaluatie in 2019 eruit? Wordt bij deze evaluatie ook gekeken naar de manier waarop ouders betrokken worden bij de voorschoolse educatie? Op basis van welke indicatoren gaat gekeken worden naar de langdurige monitoring van de effecten van voorschoolse educatie, zo vragen de leden.

### ***Inbreng van de leden van de D66-fractie***

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de uitwerking van de regeerakkoordmaatregel voor versterking van de voorschoolse educatie. De leden zien in deze maatregel een belangrijke stap om kansengelijkheid in het onderwijs maar ook in de samenleving te bevorderen. Voorschoolse educatie zorgt dat peuters die het nodig hebben een steuntje in de rug krijgen voordat ze naar de basisschool gaan zodat er een eerlijke start is. Deze leden willen de Minister nog enkele vragen voorleggen.

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

De leden van de D66-fractie vragen wat goede kwaliteit van voorschoolse educatie precies inhoudt, hoe dit in de praktijk uitwerkt en hoe bijvoorbeeld de Onderwijsinspectie hiernaar kijkt. Zij vragen of het bijvoorbeeld noodzakelijk is om een spelenderwijs curriculum op te stellen voor voorschoolse educatie.

De leden constateren dat vanuit de landelijke politiek de verdeling van de middelen is bepaald maar dat op lokaal niveau veel flexibiliteit is hoe en aan wie ve wordt aangeboden. Heeft de Minister door deze diversiteit tussen gemeenten voldoende zicht op de doelmatigheid en rechtmatigheid van de besteding van deze investering? Het is een mogelijkheid voor gemeenten om het aanbod aan doelgroep- en niet-doelgroepeuters op elkaar aan te laten sluiten. Hoeveel gemeenten hanteren dit beleid, zo vragen deze leden.

De leden constateren voorts dat gemeenten per 2020 moeten voldoen aan de norm maar dat voor die tijd de middelen opbouwen. Heeft de Minister zicht op de vorderingen die inmiddels zijn gemaakt bij gemeenten om de doelstellingen te halen, zo vragen de leden.

### ***Kwaliteitsverbetering voorschoolse educatie door inzet hbo'ers***

De leden lezen dat de Minister een onderzoek laat doen om de hoogte van de urennorm voor de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker op hbo-niveau per ve-groep vast te leggen. Op welke termijn kan de Kamer de uitkomsten van dit onderzoek verwachten, zo vragen de leden.

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

De leden lezen dat veel basisscholen onvoldoende bekend zijn met de onderwijsachterstandsmiddelen en hoe zij de middelen effectief kunnen inzetten. Hoe gaat de Minister dit verbeteren, zo vragen deze leden.

### **Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie**

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de uitwerking van het regeerakkoord op het gebied van voorschoolse educatie. Deze leden constateren dat dit regeerakkoord het gesegregeerde doelgroepenbeleid in stand houdt, terwijl zij liever een voorziening hadden gezien voor alle kinderen. De leden hebben nog enkele vragen.

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

De leden merken op dat ondanks dat zij streven naar een basisvoorziening, zij het wel belangrijk vinden dat voor kinderen met een risico op een (taal)achterstand het aantal uren voorschoolse educatie wordt uitgebreid. Deze uitbreiding zorgt ervoor dat achterstanden beter worden ingelopen en geeft veel gemeenten de mogelijkheid om deze groep beter te bedienen. Is de Minister, vanuit een oogpunt van grotere flexibiliteit voor gemeenten, bereid het mogelijk te maken de 960 uur niet over anderhalf jaar maar over twee jaar te verdelen? Is de Minister van mening dat wanneer peuters met een risico op (taal-)achterstand eerder beginnen met voorschoolse educatie zij deze achterstand beter zouden inlopen? Zou dit een verandering teweeg brengen voor het vve<sup>2</sup>-programma en het pedagogisch handelen van de medewerkers, omdat kinderen van twee jaar een andere pedagogische aanpak nodig hebben dan kinderen van tweeënhalf jaar en ouder, zo vragen deze leden.

Deze leden vragen tevens waarom is gekozen voor een maximum van zes uur per dag. Werkt dit segregatie in de hand, omdat werkende ouders doorgaans voor meer uren kiezen? Deelt de Minister de mening dat de integratie van doelgroepkinderen in de reguliere kinderopvang hiermee wordt belemmerd? Welke invloed heeft dit maximum aantal uren voor de vorming van IKC<sup>3</sup>'s? Deelt de Minister de mening dat dit niet aansluit bij de uren onderwijstijd, waardoor goede integratie met een school wordt belemmerd, zo vragen deze leden.

### ***Kwaliteitsverbetering voorschoolse educatie door inzet hbo'ers***

De leden vragen waarom het tot 2022 duurt om de urennorm voor de inzet van hbo'ers vast te leggen. Wordt er in de tussentijd ook inzet gepleegd om het aantal hbo'ers in de voorschoolse educatie te vergroten, zo vragen deze leden.

De voornoemde leden vragen tevens of in het door de Minister genoemde onderzoek naar de inzet van hbo'ers in de voorschoolse educatie ook wordt gekeken naar de opleidingsplaatsen. Zijn er voldoende studenten en opleidingen voor een dergelijke extra inzet van hbo'ers? Sluiten deze opleidingen voldoende aan bij wat er van deze hbo'ers wordt verwacht in de voorschoolse? Wat vindt de Minister van pedagogisch medewerkers die via een evc<sup>4</sup>-procedure in aanmerking komen voor een hbo-functie? Sluit dit aan bij wat de Minister verwacht bij een dergelijke hbo-functie, zo vragen deze leden.

---

<sup>2</sup> vve: voor- en vroegschoolse educatie

<sup>3</sup> IKC: integraal kindcentrum

<sup>4</sup> evc: erkenning verworven competenties

De voornoemde leden vragen of de Minister nader in kan gaan op de samenwerking met zijn collega van het Ministerie van SZW<sup>5</sup>. Op welke manier zal de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker ve aansluiten op de functie van pedagogisch beleidsmedewerker in de kinderopvang? Sluiten zowel de functie pedagogisch beleidsmedewerker op de groep als de functie coach goed aan op de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker vanuit het Ministerie van SZW? Hoe ziet de Minister de uitvoering van toezicht en handhaving op dit punt voor zich, zo vragen deze leden.

### ***Monitoring, evaluatie en onderzoek onderwijskansenbeleid***

De leden vinden het goed dat naast onderzoek naar de besteding van de middelen ook wordt gekeken naar de kwaliteit van vve. Wordt in het onderzoek van de Onderwijsinspectie ook een vergelijking gemaakt met de eerdere onderzoeken naar zowel de voorschool als de vroegschool? Wordt er bij dit onderzoek ook gekeken naar wat het kost om onderwijsachterstanden in te lopen, op zowel scholen als voorscholen, zo vragen deze leden.

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

De leden vragen of bij het onderzoek en de ondersteuning aan basisscholen ook wordt gekeken naar wat het bestrijden van onderwijsachterstand kost. Kan de Minister aangeven of met de effectieve interventies ook alle kinderen met een onderwijsachterstand op een goede manier worden bereikt. Deze leden vragen dit omdat de gewichtenregeling jarenlang is teruggelopen, zonder dat de onderwijsachterstanden minder zijn geworden. Kan de Minister naar aanleiding van de aangekondigde onderzoeken in paragraaf 3 en 4 vervolgens concluderen of er voldoende middelen zijn voor het bestrijden van onderwijsachterstanden? Als dit niet het geval is, is de Minister bereid dit dan te onderzoeken, zo vragen de leden.

De leden vragen voorts of er bij de ondersteuning voor basisscholen specifieke aandacht is voor vroegschoolse educatie. Uit het Pre-COOL onderzoek kwam namelijk naar voren dat juist de educatieve kwaliteit van kleuterklassen voor verbetering vatbaar is. Het is van belang dat er juist ook in de kleuterklas voldoende aandacht is voor kinderen met onderwijsachterstand, anders wordt de vooruitgang die op de voorschool is geboekt teniet gedaan. Welke acties zijn sinds het uitkomen van het Pre-COOL onderzoek ondernomen om de kwaliteit van de kleuterklassen te verbeteren en in het bijzonder de aandacht voor onderwijsachterstanden in de kleuterklassen, zo vragen deze leden.

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

De leden vragen waarom de evaluatie van de nieuwe verdeelsystematiek na zes jaar plaatsvindt. Wordt ook in deze onderzoeken geëvalueerd of gemeenten en scholen genoeg middelen krijgen om onderwijsachterstanden op een effectieve manier te bestrijden, zo vragen deze leden.

### ***Inbreng van de leden van de SP-fractie***

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de uitwerking van de Regeerakkoordmaatregel voor de versterking van de voorschoolse educatie. Zij hebben daar nog enkele vragen over.

---

<sup>5</sup> SZW: Sociale Zaken en Werkgelegenheid

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

Tijdens de begrotingsbehandeling van de begroting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor 2019 gaf de Minister aan in gesprek te gaan met gemeenten over het beleid rondom de eigen bijdrage voor de voorschool. Wat zijn de (voorlopige) uitkomsten van deze gesprekken, zo vragen de leden.

Intussen heeft de Onderwijsraad de «Hoofdlijnen van Stand van educatief Nederland 2018» gepubliceerd.<sup>6</sup> Hierin stelt de Onderwijsraad dat jongeren uit verschillende sociale groepen elkaar niet meer vanzelfsprekend tegenkomen in het gedifferentieerde stelsel. Dit begint al op de voorschool. Als vertrekpunt richting oplossingen noemt de Onderwijsraad dat het voorschoolse aanbod op vrijwillige basis beschikbaar zou moeten zijn voor alle kinderen tussen de tweeënhalve en vier jaar, vijf dagdelen per week. Dus niet alleen voor kinderen met achterstanden, zodat alle kinderen worden bereikt en zij niet van elkaar worden gescheiden. Tevens zegt de Onderwijsraad: «Met het oog op gelijke kansen vindt de raad het van belang dat er zo vroeg mogelijk – en blijvend – wordt geïnvesteerd in het voorkomen en verkleinen van achterstanden». Wat is de reactie van de Minister hierop? Is hij het met de Onderwijsraad eens dat de voorschool voor alle kinderen toegankelijk zou moeten zijn? Hoe verhoudt dit vertrekpunt van de Onderwijsraad zich tot het verplichten van een eigen bijdrage voor ouders door gemeenten, waardoor überhaupt niet eens alle kinderen met een achterstand naar de voorschool gaan? De Minister laat het op dit moment aan gemeenten om al dan niet de voorschool voor alle kinderen aan te bieden. De leden vragen de Minister of hij het wenselijk acht dat de ontwikkeling van jonge kinderen en de bestrijding van kansenongelijkheid afhankelijk is van de gemeente waar men woont en of hij zijn antwoord kan toelichten.

### **Inbreng van de leden van de SGP-fractie**

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de voorstellen om de voorschoolse educatie te verbeteren. Zij hebben vragen over de praktische uitvoerbaarheid en de wenselijkheid met het oog op de belangen van de doelgroep.

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

De leden zouden graag vernemen wat de pedagogische overwegingen zijn die ten grondslag liggen aan het voornemen om het aantal uren uit te breiden. Uit de praktijk klinkt de kritiek dat een groeiend aandeel van een gestructureerd programma van voorschoolse educatie ertoe leidt dat het vrije spel van het kind meer in het gedrang komt. De gevolgen daarvan kunnen juist negatief zijn voor kinderen. In hoeverre is onderzocht wat het effect op de ontwikkeling en het gedrag van het kind is van de zwaardere belasting die het kind door het uitgebreidere programma van voorschoolse educatie tegemoet kan zien?

De Minister schrijft dat een dagprogramma maximaal zes uur voorschoolse educatie mag omvatten voor kinderen van tweeënhalve tot vier jaar. Deze leden vragen een reactie op ervaringen van leidsters dat deze maximumnorm veel te zwaar is voor een peuter. Zij vragen op basis van welke onderzoeken en pedagogische expertise deze norm tot stand is gekomen. Waarom wordt op basis van pedagogische en praktische overwegingen niet de ruimte geboden om te werken met een minimum van 10 uren en waarom is als norm niet gekozen voor een aantal dagdelen in plaats van een aantal uren?

<sup>6</sup> <https://www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/volledig/Publiekssamenvatting-sven.pdf>

De leden vragen waarom de Minister in plaats van een gefixeerd aantal uren voor doelgroeppeuters niet gekozen heeft voor een flexibeler model waarbij per kind kan worden beoordeeld hoeveel uren nodig en wenselijk zijn. Zij constateren dat zowel maatwerk als professionaliteit gewaarborgd zouden kunnen worden in een model waarbij de indicatie via het consultatiebureau zou verlopen. Daarbij kan ook recht gedaan worden aan lokale en regionale verschillen. Deze leden vragen waarom de Minister niet voor een dergelijk model heeft gekozen.

De leden vragen hoe het aantal uren voorschoolse educatie moet worden berekend. Is dat het daadwerkelijke aantal uren dat door het kind is deelgenomen of het aantal uren dat opvang is afgenomen? Is de Minister van mening dat uren waarin het kind slaapt niet meegerekend mogen worden? Deze leden merken op dat in die situatie minimaal drie volledige dagen nodig zijn om het aantal uren te halen. Is een dergelijke omvang representatief voor de behoefte van ouders? Hoe geeft de Minister zich rekenschap dat een verhoging van het aantal uren voor ouders juist aanleiding kan vormen om af te haken, zoals lijkt te worden onderkend in de brief?

De leden hebben vragen bij de voorgestelde mogelijkheden tot flexibilisering. Deze leden constateren dat de geboden flexibiliteit in de praktijk tot onuitvoerbare situaties lijkt te leiden. Zij ontvangen graag reactie op de volgende punten:

- Vanwege de zwaarte van het programma biedt de Minister de mogelijkheid van flexibiliteit in het aanbod, namelijk minder dan 16 uur voor twee- tot driejarigen en meer uren voor drie- tot vierjarigen. Is het reëel om te verwachten dat veel meer kinderen in het laatste deel van hun periode méér dan 16 uur per week, dus minimaal vijf dagdelen, de opvang zullen bezoeken? Hoe is dit te rijmen met de opmerking dat de Minister juist ouders tegemoet wil komen die hun kind minder dan vier dagdelen naar de voorschool sturen?
- De Minister geeft aan dat de mogelijkheid bestaat het programma op drie dagdelen te zetten, verspreid over meer dan 40 weken. Verwacht de Minister dat ouders bereid zijn hun kind in schoolvakanties naar de voorschoolse opvang te brengen, terwijl hun andere kinderen vrij zijn van school?
- De Minister zoekt onder meer aansluiting bij de openingstijden van de basisschool. Is het, volgens de Minister, gebruikelijk om als basisschool dagdelen van vier uur te hanteren? Hoe om te gaan met het gegeven dat dagdelen in veel gevallen maximaal drieënhalf uur lijken te kennen?
- Op veel locaties blijkt voorschoolse educatie van 16 uur onhaalbaar omdat combinaties van ochtenden en middagen worden aangeboden. Hoe reageert de Minister op kritiek dat dagdelen van vier uur tot grote moeilijkheden leiden in de afstemming met de tijden van aanvang en de tussenschoolse periode van de basisschool? Hoe is rekening gehouden met het gegeven dat veel peuters 's middags nog slapen, waardoor het plannen van een dagdeel dan vaak niet mogelijk is?

De leden zouden graag vernemen op welke wijze tegemoet gekomen wordt in de extra kosten voor huisvesting en welke berekeningen hiervoor gehanteerd zijn.

De leden vragen aandacht voor de kwetsbare positie van eenverdieners. Deze leden constateren dat voor de ondersteuning van deze groep altijd is verwezen naar de subsidiemogelijkheden bij de gemeente. Inmiddels blijkt echter dat steeds meer gemeenten hun regelingen ook voor reguliere peuterspeelzalen modelleren naar de eisen ten aanzien van voorschoolse educatie, waardoor eenverdieners in bepaalde gemeenten subsidie mislopen. Zij vragen de mening van de Minister over situaties waarin reguliere peuterspeelzalen die geen doelgroeppeuters kennen toch ruimere openingstijden moeten hanteren en moeten voldoen aan de extra

eisen inzake voorschoolse educatie. Onderkent de Minister dat het gebruik van voorschoolse educatie niet mag worden afgedwongen en dat eenverdieners ook recht hebben op financiële ondersteuning wanneer zij hun kinderen om pedagogische overwegingen naar de peuterspeelzaal willen sturen, zo vragen de leden.

### ***Kwaliteitsverbetering voorschoolse educatie door inzet hbo'ers***

De leden vragen hoe de Minister de ambitie om meer hbo'ers in te zetten verenigt met de realiteit van personeelstekorten. In hoeverre is het wenselijk de normen aan te scherpen wanneer instellingen reeds nu worstelen met het vervullen van vacatures, zo vragen zij.

## **II Reactie Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media**

Hierbij bedank ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor hun inbreng en vragen naar aanleiding van mijn brief van 29 november 2018 over de uitwerking van de Regeerakkoordmaatregel voor de versterking van de voorschoolse educatie (Kamerstuk 27 020, nr.90). Hieronder ga ik op de gestelde vragen in. Daarbij heb ik een aantal thema's als leidraad genomen. Overeenkomstige of met elkaar verband houdende vragen zijn zo veel mogelijk in samenhang beantwoord.

### Inhoud

1. Kwaliteitsverbetering voorschoolse educatie door inzet hbo'ers
2. Urenuitbreiding naar 960 in anderhalf jaar
3. Maximering voorschoolse educatie zes uur per dag
4. Eigen bijdrage voorschoolse educatie
5. Monitoring, evaluatie en onderzoek onderwijskansenbeleid
6. Verdeelsystematiek (gemeentelijke) onderwijsachterstandsbudgetten

### **1. Kwaliteitsverbetering voorschoolse educatie door inzet hbo'ers**

De leden van de VVD-fractie vragen of er ook andere manieren dan een urennorm voor pedagogisch beleidsmedewerkers op hbo-niveau per voorschoolse educatiegroep zijn om de inzet van meer hbo'ers in de voorschoolse educatie te vergroten. Zij vragen of de Minister kan toelichten waarom hij voor een urennorm kiest en aan welke norm de Minister denkt.

Het is mogelijk om geen norm voor de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerkers te stellen. Ik heb voor het vaststellen van een minimale norm gekozen, omdat dit een verplichting tot handelen en verantwoording inhoudt voor houders van kindercentra en indirect ook voor gemeenten als onderdeel van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. In het conceptbesluit dat 22 februari is uitgegaan voor internetconsultatie, heb ik een norm opgenomen van 160 uur per ve-groep per jaar. Bij een aanbod van 40 weken per jaar, komt dit neer op circa vier uur per groep, waar ve wordt aangeboden, per week. Deze norm heb ik gekozen naar aanleiding van de ervaringen die zijn opgedaan door de grootste 37 gemeenten (G-37) met de inzet van hbo-opgeleide beroepskrachten. Zij hebben naar aanleiding van de Bestuursafspraken uit 2012 over de verhoging van de kwaliteit en het bereik van voorschoolse educatie, al hbo-opgeleide beroepskrachten en coaches ingezet. Uit de eerste resultaten van het onderzoek naar de inzet van deze hbo'opgeleide medewerkers, blijkt dat de meeste respondenten (gemeente-ambtenaren



en ve-aanbieders) vier uur per week als minimum zien als optimale ureninzet voor de hbo'er.<sup>7</sup>

Overigens kies ik voor een norm per kindercentrum. Dit biedt de houder ruimte voor maatwerk. De houder is niet verplicht om de pedagogisch beleidsmedewerker bij elke ve-groep 160 uur per jaar in te zetten, maar kan dit naar eigen inzicht verdelen over de ve-groepen.

De leden van de CDA- fractie vragen welk gedeelte van de € 170 miljoen gebruikt wordt voor de inzet van hbo'ers in de voorschoolse educatie.

Om de kwaliteit van de bestaande uren voorschoolse educatie (10 uur per week) te verhogen door het inzetten van personeel op hbo-niveau is € 20 miljoen nodig. Het uitbreiden van het urenaanbod voorschoolse educatie naar 960 uur in anderhalf jaar op deze hogere kwaliteit kost € 150 miljoen. Dit betreft zowel de kwantitatieve uitbreiding (circa € 140 miljoen), als de inzet van de hbo'er voor het verhoogde urenaanbod (circa 10 miljoen). In totaal is er ongeveer € 30 miljoen nodig voor de inzet van de hbo'er in de voorschoolse educatie.

De leden van de D'66-fractie vragen op welke termijn de Kamer de uitkomsten van het onderzoek naar de hoogte van de urennorm voor de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker op hbo-niveau per ve-groep kan verwachten.

De uitkomsten van dit onderzoek stuur ik naar verwachting in maart 2019 aan uw Kamer.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of in dit onderzoek ook wordt gekeken naar de opleidingsplaatsen, en of er voldoende studenten en opleidingen zijn voor een dergelijke extra inzet van hbo'ers?

Er is niet gekeken naar studenten of opleidingsplaatsen. Het betreft een te brede groep opleidingen die tot een kwalificatie leiden, namelijk alle pedagogische opleidingen op hbo-niveau en pedagogische opleidingen op mbo-niveau met aanvullende scholing. Daarnaast kunnen medewerkers worden bijgeschoold of via een evc-procedure worden aangesteld. Op de vraag van de SGP-fractie over het samengaan van de inzet van hbo'ers met de huidige personeelstekorten hieronder, wordt nader ingegaan op de vraag of er voldoende personeel is voor de inzet van hbo'ers.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de opleidingen voldoende aansluiten bij wat er van hen verwacht wordt in de voorschool, of een evc-procedure hierbij aansluit, en in hoeverre de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve aansluit op de functie van pedagogisch beleidsmedewerker in de kinderopvang.

Zowel wat betreft de opleidingseisen voor de pedagogisch beleidsmedewerker als wat betreft de taken, wordt aangesloten bij de pedagogisch beleidsmedewerker die vanuit de Wet Kinderopvang ingezet wordt. Zodoende kan een kindercentrum ervoor kiezen om dezelfde persoon in te zetten als pedagogisch beleidsmedewerker in de kinderopvang en als pedagogisch beleidsmedewerker in de ve. De pedagogisch beleidsmedewerker kan in de ve ingezet worden als beleidsmedewerker of coach van de beroepskrachten voorschoolse educatie. Tijdens het coachen kan de pedagogisch beleidsmedewerker ook (deels) werkzaam zijn als beroepskracht ve en daarmee meetellen voor de beroepskracht-kind-ratio, mits de pedagogisch beleidsmedewerker tevens voldoet aan de eisen om als

<sup>7</sup> Dit onderzoek wordt naar verwachting in maart 2019 gepubliceerd.

beroepskracht ve werkzaam te zijn. Via de cao is bepaald welke opleidingen geschikt zijn voor de functie van pedagogisch beleidsmedewerker in de kinderopvang. Dezelfde opleidingseisen gaan gelden voor de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve. Dit betreft een brede groep opleidingen, en kan ook een evc-procedure betreffen. Ik verwacht dat deze opleidingen voldoende aansluiten op datgene wat van hen verwacht wordt in de voorschoolse educatie, doordat het minimaal hbo- werk- en denkniveau betreft en de opleidingen gericht zijn op pedagogiek. Deze opleidingen zijn gericht op de ontwikkeling van kinderen en de manier waarop die ontwikkeling zo optimaal mogelijk ondersteund kan worden. Deze pedagogisch beleidsmedewerkers hebben daardoor ook de deskundigheid in huis om te zorgen voor een kwaliteitsimpuls op de ve-groepen. De ervaring met de inzet van hbo-opgeleide beroepskrachten en coaches in de ve in de G37 leert dat de inzet van deze medewerkers inderdaad een positief effect heeft op de kwaliteit van de voorschoolse educatie.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen tevens hoe ik de uitvoering van toezicht en handhaving op dit punt voor me zie.

De GGD houdt jaarlijks toezicht op elk kindercentrum. Daarbij wordt toezicht gehouden op zowel de eisen voor de reguliere kinderopvang (vanuit SZW) als de eisen voor de voorschoolse educatie (vanuit OCW). In dit jaarlijkse toezicht zal de GGD nagaan of de urennorm voor de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker in elk kindercentrum behaald wordt.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom het tot 2022 duurt om de urennorm voor de inzet van hbo'ers vast te leggen en of er in de tussentijd ook inzet wordt gepleegd om het aantal hbo'ers in de voorschoolse educatie te vergroten. De leden van de SGP-fractie vragen hoe de Minister de ambitie om meer hbo'ers in te zetten verenigt met de realiteit van personeelstekorten en in hoeverre het wenselijk is de normen aan te scherpen wanneer instellingen reeds nu worstelen met het vervullen van vacatures.

De inwerkingtreding van de norm voor de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers vraagt om aanpassingen binnen de organisaties en om bijscholing en/of werving van nieuw personeel. Gemeenten, werkgevers en aanbieders van opleidingen moeten voldoende tijd krijgen om zich hierop voor te bereiden. Door te kiezen voor een gefaseerde invoering wordt er rekening gehouden met de zorgen die houders hebben of er wel voldoende personeel aangetrokken kan worden voor zowel de urenuitbreiding als de inzet van hbo'ers. De verplichting tot inzet van de pedagogisch beleidsmedewerkers in de ve zal pas vanaf 1 januari 2022 in werking treden. Dit is twee jaar na de verplichting van ten minste 960 uur aanbod door beroepskrachten voorschoolse educatie. Daarbij maakt de opbouw van het budget voor de uitvoering van de maatregel (in 2019 wordt al € 130 miljoen geïnvesteerd) het mogelijk voor gemeenten en houders om nu al met de werving van nieuw personeel te starten. Hiermee wordt organisaties meer ruimte geboden om aan deze nieuwe eis te voldoen. Zij kunnen deze tijd benutten voor de bijscholing van zittend personeel en/of werving van nieuw personeel. Ik verwacht ook dat de grotere vraag naar hbo'ers tot nieuw personeelsaanbod zal leiden.

## **2. Maximering voorschoolse educatie zes uur per dag**

De leden van de CDA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen op basis waarvan het maximum van zes uur dat meegeteld mag worden voor de ve-norm tot stand is gekomen. De leden van de SGP-fractie vragen of de Minister van mening is dat uren waarin het kind slaapt niet

meegerekend mogen worden. De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op ervaringen van leidsters dat de maximumnorm van zes uur veel te zwaar is voor een peuter. De leden van de CDA-fractie vragen of een kind vanaf tweeënhalf jaar in staat is om zes uur op een dag voorschoolse educatie te ontvangen, en hoe wordt geborgd dat de voorschoolse educatie op een speelse manier wordt aangeboden.

Ve wordt vaak in dagdelen aangeboden. Kindercentra kunnen er echter ook voor kiezen om doelgroeppeuters een hele dag ve aan te bieden. Doelgroeppeuters mogen uiteraard een hele dag op de dagopvang verblijven (en daar eventueel ve ontvangen), maar in dat geval telt maximaal zes uur mee voor de ve-urennorm. De genoemde zes uur zijn als maximum gesteld, omdat het niet de bedoeling is dat opvanguren zonder educatief kenmerk (zoals bijvoorbeeld slaap en rust) – in het geval van hele dagopvang – worden meegerekend voor de ve-urennorm. Voorschoolse educatie wordt aangeboden vanuit een programma, zodat op gestructureerde en samenhangende wijze de ontwikkeling op het gebied van taal, rekenen, motoriek en op sociaal-emotioneel vlak wordt gestimuleerd. De kern van deze programma's is het spelenderwijs leren. Er worden geen «lesjes» gegeven, maar de peuters worden in hun spelen en ontdekken gestimuleerd, waardoor ze nieuwe vaardigheden opdoen en groeien in hun ontwikkeling.

De leden van de Groen-Links-fractie vragen of het maximum van zes uur per dag segregatie in de hand werkt, omdat werkende ouders doorgaans voor meer uren kiezen. Zij vragen tevens welke invloed dit maximum heeft voor de vorming van IKC<sup>8</sup>'s en of het een goede integratie met de school belemmert wat betreft de aansluiting bij de onderwijstijden.

Zoals ik hiervoor heb aangegeven in antwoord op vragen van de CDA-fractie, de GroenLinks-fractie en de SGP-fractie, mogen doelgroepkinderen, ook die met niet-werkende ouders, langer dan zes uur op de dagopvang verblijven maar tellen de overige uren niet mee voor de ve-urennorm. Gemeenten hebben de verplichting om afspraken met houders van kindercentra te maken voor een zo groot mogelijke deelname van doelgroeppeuters aan voorschoolse educatie. Het is daarmee de ambitie dat alle ouders van doelgroeppeuters op deze wijze in de gelegenheid worden gesteld en worden gestimuleerd om van het aanbod gebruik te maken. Het maximum heeft naar mijn inschatting geen invloed op de vorming van IKC's of de aansluiting op de onderwijstijden van basisscholen in de buurt.

### **3. Urenuitbreiding naar 960 in anderhalf jaar**

De leden van de SGP-fractie vragen welke pedagogische overwegingen ten grondslag liggen aan het voornemen om het aantal uren uit te breiden, en in hoeverre onderzocht is wat het effect op de ontwikkeling en het gedrag van het kind is van de zwaardere belasting die het kind door het uitgebreidere programma van voorschoolse educatie tegemoet kan zien. Zij vragen op basis van welke onderzoeken en pedagogische expertise deze norm tot stand is gekomen en waarom niet de ruimte wordt geboden om te werken met een minimum van 10 uren en waarom niet is gekozen voor norm voor een aantal dagdelen in plaats van een aantal uren.

Zoals eerder aangegeven in het antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie, de GroenLinks-fractie en de SGP-fractie, is de kern van de programma's die gebruikt worden in de voorschoolse educatie spelen-

<sup>8</sup> IKC: integraal kindcentrum

derwijs leren. Er wordt op een educatieve wijze ingespeeld en aangesloten op het vrije spel van het kind. Ik ken dan ook geen aanwijzingen dat een toename van voorschoolse educatie een te zware belasting voor kinderen zou zijn. De SER heeft aangegeven dat 16 uur per week ook vaak de norm is die de ons omringende landen hanteren, en bepleit dat 16 uur het minimum aantal uren is om een blijvende invloed op de brede ontwikkeling van kinderen te waarborgen.<sup>9</sup> Er is niet gekozen voor een norm in dagdelen omdat ik gemeenten en kindercentra de flexibiliteit wil bieden om keuzes te maken in de verdeling van de uren die passen bij wat lokaal wenselijk en mogelijk is.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze het aanbod van doelgroepkinderen en niet-doelgroepkinderen op elkaar wordt afgestemd en hoe het voorschoolse aanbod ook aantrekkelijk wordt voor niet-doelgroepkinderen. De leden van de D66-fractie vragen hoeveel gemeenten het beleid hanteren om het aanbod aan doelgroep- en niet-doelgroepeuters op elkaar aan te laten sluiten.

Het kabinet zet in op versterking van de voorschoolse educatie voor kinderen met een risico op een onderwijsachterstand (doelgroepkinderen). Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij de vormgeving van de voorschoolse educatie op lokaal niveau en kunnen gemengde groepen aanbieden. Er zijn geen cijfers bekend hoe gemeenten dit precies invullen. Het beeld is dat veel gemeenten werken met gemengde groepen, waarin zowel doelgroep- als niet-doelgroepkinderen deelnemen. Gemeenten en ouders worden vanuit het ondersteuningstraject gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid ondersteund in de manieren waarop zij invulling kunnen geven aan de nieuwe eisen voor voorschoolse educatie (de urennorm en de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker).

De leden van de CDA-fractie vragen of het haalbaar is dat de gemeenten met ingang van 1 januari 2020 moeten voldoen aan de nieuwe urennorm van 960 uren in anderhalf jaar. Ook vragen zij of kan worden aangegeven hoe groot het urenaanbod van voorschoolse educatie in gemeenten is en of dit verschilt naar gelang de omvang van de gemeente.

Ja, ik acht dit haalbaar. Sinds het verschijnen van het Regeerakkoord is bekend dat de urennorm voor het aanbod van voorschoolse educatie verhoogd gaat worden. In mijn brief van april 2018 aan uw Kamer heb ik op hoofdlijnen aangekondigd hoe ik deze regeerakkoordmaatregel ga uitwerken in een wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. Gemeenten en ouders van kindercentra zijn over de uitwerking op hoofdlijnen geïnformeerd, door onder andere regionale bijeenkomsten voor gemeenten en een rondetafelgesprek met ouders. De openbare internetconsultatie over de precieze uitwerking in het Wijzigingsbesluit is op 22 februari gestart. Doordat er in 2019 al € 130 miljoen wordt geïnvesteerd, hebben gemeenten en ouders de mogelijkheid om nu al met de werving van nieuw personeel te starten. Zoals hierboven aangegeven in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie zal het ondersteuningstraject gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid gemeenten en ouders ondersteunen in de manier waarop zij invulling kunnen geven aan de nieuwe urennorm voor voorschoolse educatie. Het huidige Besluit verplicht een aanbod van tien uur voorschoolse educatie per week; sommige gemeenten bieden nu al meer uren aan.

---

<sup>9</sup> SER, Gelijk goed van start (2016).

De leden van de Groen-Links-fractie vragen of de Minister, vanuit een oogpunt van grotere flexibiliteit voor gemeenten, bereid is het mogelijk te maken de 960 uur niet over anderhalf jaar maar over twee jaar te verdelen? Ook vragen zij naar de mening van de Minister over een start op tweejarige leeftijd, omdat de achterstand dan beter ingelopen kan worden. En of dit een verandering teweeg zou brengen voor het vve-programma en het pedagogisch handelen van de medewerkers, omdat kinderen van twee jaar een andere pedagogische aanpak nodig hebben dan kinderen van tweeënhalf jaar en ouder.<sup>10</sup>

Met de urenuitbreiding wil ik de intensiteit van het aantal uren per week laten toenemen. Als de ondergrens voor de urenuitbreiding bij twee jaar zou worden gelegd, betekent dit een uitbreiding in jaren, in plaats van een uitbreiding in intensiteit per week. Om beide te behalen, zou de norm van 960 uur (40 weken per jaar x 1,5 jaar x 16 uur per week) moeten worden verhoogd naar 1.280 uur (40 weken per jaar x 2 jaar x 16 uur per week). Dit past niet binnen de financiële kaders. Een norm van 1.280 uur leidt bovendien niet tot grotere flexibiliteit voor gemeenten. Een verplichte startleeftijd van 2 jaar perkt juist de vrijheid van gemeenten om hun eigen doelgroep te bepalen in. Een deel van de gemeenten biedt op dit moment ve vanaf twee jaar aan. Ik heb geen signalen ontvangen dat er voor deze leeftijdsgroep een andere pedagogische aanpak nodig zou zijn.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de Minister niet gekozen heeft voor een flexibeler model waarbij het consultatiebureau per kind kan beoordelen hoeveel uren nodig en wenselijk zijn.

Ik heb gekozen voor een gefixeerd minimum aantal uren ve, omdat ik vind dat alle doelgroeppeuters recht hebben op dezelfde hoeveelheid ondersteuning. In bijna alle gemeenten verzorgt de jeugdgezondheidszorg (het consultatiebureau) de indicatie en toeleiding naar de ve. Welke kinderen worden toegeleid naar ve wordt dus lokaal bepaald. De hoeveelheid uren ve is en blijft landelijk vastgelegd.

De leden van de SGP-fractie vragen of er voor het behalen van de urennorm zal worden gekeken naar het daadwerkelijke aantal uren dat door het kind is deelgenomen of naar het aantal uren dat opvang is afgenomen. Deze leden vragen zich af of een dergelijke omvang representatief is voor de behoefte van ouders, en of de verhoging van het aantal uren voor ouders niet juist aanleiding kan vormen om af te haken.

De gemeente moet ervoor zorgen dat er voor het aantal doelgroeppeuters in haar gemeente voldoende aanbod is. Daarnaast hebben gemeenten een verplichting om afspraken met houders van kindercentra te maken voor een zo groot mogelijke deelname aan voorschoolse educatie van doelgroeppeuters. Het is de ambitie dat alle ouders van doelgroeppeuters op deze wijze in de gelegenheid worden gebracht en geënthousiasmeerd worden om van het ve-aanbod gebruik te maken. Houders van kindercentra moeten het aanbod voorschoolse educatie zo inrichten, dat een kind in de periode tussen het moment waarop het de leeftijd van 2,5 jaar bereikt en het moment waarop het vier jaar oud wordt, de gelegenheid heeft om 960 uur voorschoolse educatie te ontvangen. Niet is vereist dat een kind in deze anderhalf jaar durende periode daadwerkelijk deze hoeveelheid voorschoolse educatie ontvangt. De verplichting ziet dus op het aanbod. De verhoging van het aantal uren zal daarom geen aanleiding vormen voor ouders om af te haken, omdat ouders er eventueel voor kunnen kiezen om hun kind minder uren naar de voorschool te laten gaan.

---

<sup>10</sup> vve: voor- en voorschoolse educatie

De leden van de SGP-fractie hebben vragen over de praktische uitvoerbaarheid van de voorgestelde mogelijkheden tot flexibilisering. Ten eerste vragen zij of het reëel is om te verwachten dat veel meer kinderen in het laatste deel van hun periode méér dan 16 uur per week, dus minimaal vijf dagdelen, de opvang zullen bezoeken, en hoe dit te rijmen is met de opmerking dat ik ouders tegemoet wil komen die hun kind minder dan vier dagdelen naar de voorschool sturen.

Houders van kindercentra hebben de ruimte om zelf te bepalen hoe zij de 960 uur verdelen over de periode van anderhalf jaar. Als een houder om aan te sluiten bij de wensen van ouders kiest voor een gelijk aantal uur per week buiten de schoolvakanties om, leidt dit tot een aanbod van 16 uur per week. De houder kan er in afstemming met ouders echter ook voor kiezen om het aanbod (deels) door te laten lopen in de schoolvakanties, wat het aantal uur per week verlaagt. Bij een aanbod gedurende 52 weken per jaar, wat gebruikelijk is in de reguliere kinderopvang, hoeft het aanbod slechts ruim 12 uur per week te bedragen. Een flexibel aanbod hoeft dus niet te leiden tot een periode van meer dan 16 uur per week. Indien een houder denkt dat ouders hun kinderen wel meer dan 16 uur per week naar de voorschool willen brengen, kan hij daar wel voor kiezen.

De Minister geeft aan dat de mogelijkheid bestaat het programma op drie dagdelen te zetten, verspreid over meer dan 40 weken. Verwacht de Minister dat ouders bereid zijn hun kind in schoolvakanties naar de voorschoolse opvang te brengen, terwijl hun andere kinderen vrij zijn van school?

De verspreiding over meer dan 40 weken is een mogelijkheid die ik bied en geen verplichting. Veel kindercentra, met name de eerdere kinderopvanglocaties, zijn meer dan 40 weken – tot zelfs 50 tot 52 weken – per jaar, open. Ditzelfde geldt voor de buitenschoolse opvang, waar ook tijdens schoolvakanties veel gebruik van wordt gemaakt. Als veel ouders hun kind niet in de schoolvakanties willen brengen, dan kan de houder er voor kiezen om een aanbod te doen van bijvoorbeeld 4 dagdelen van 4 uur per week.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe om te gaan met het huidige aanbod van combinaties van morgens en middagen en de kritiek dat dagdelen van vier uur (nu vaak drieënhalf) tot grote moeilijkheden leiden in de afstemming met de tijden van aanvang en de tussenschoolse periode van de basisschool. Tevens vragen zij hoe rekening is gehouden met het gegeven dat veel peuters 's middags nog slapen, waardoor het plannen van een dagdeel dan vaak niet mogelijk is.

Met de uitbreiding van de urennorm zullen houders van kindercentra hun aanbod anders moeten gaan organiseren. Eén van de gevolgen kan zijn dat huidige dagdelen van drieënhalf uur worden uitgebreid naar 4 uur. Mogelijk kan er een aanpassing plaatsvinden in de aanvang- en eindtijd van het kindercentrum. Bijvoorbeeld een ochtenddeel van kwart over 8 tot kwart over 12 en een middagdeel van kwart over 1 tot kwart over 5, inclusief een kwartier overlooptijd met de aanvang- en eindtijd van de basisschool. Ook is het mogelijk om het aanbod over meer dan 40 weken te spreiden, waardoor de dagdelen de tot nu toe gebruikelijke lengte kunnen behouden. Tenslotte kan worden overwogen of een aanbod van 5 dagdelen per week in de rede ligt. Zoals aangegeven in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie zal het ondersteuningstraject gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid gemeenten en houders ondersteunen in de manier waarop zij invulling kunnen geven aan de

nieuwe urennorm voor voorschoolse educatie door bijvoorbeeld praktische handleidingen op te stellen.

De leden van de SGP-fractie zouden graag vernemen op welke wijze tegemoet gekomen wordt in de extra kosten voor huisvesting en welke berekeningen hiervoor gehanteerd zijn.

De specifieke uitkering die gemeenten tot nu toe kregen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, was voor wat betreft het aandeel voor voorschoolse educatie daarbinnen inclusief kosten voor huisvesting. De omvang van de beschikbaar gestelde middelen voor de urenuitbreiding voorschoolse educatie, is afgeleid uit de omvang van de middelen binnen het oorspronkelijke budget, en daarmee inclusief de kosten samenhangend met huisvesting. De exacte omvang daarvan is niet aan te geven omdat gerekend wordt met een normbudget dat alle kostencomponenten omvat.

#### **4. Eigen bijdrage voorschoolse educatie**

De leden van de SP-fractie vragen wat de (voorlopige) uitkomsten zijn van de gesprekken met gemeenten over het beleid rondom de eigen bijdrage voor de voorschool.

Ik heb de G4 in november gesproken en heb toen vastgesteld dat de G4 de voorschoolse educatie op verschillende manieren hebben vormgegeven en daardoor ook verschillend omgaan met de gevolgen van harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Er zijn gesprekken gaande tussen de G4 en andere gemeenten en de Ministeries van OCW en SZW om kennis te nemen van deze verschillende aanpakken, en onderling te leren van de verschillende manieren waarop de gemeenten omgaan met de gevolgen van de harmonisatie. Ook wat betreft de eigen bijdrage zie ik verschillen tussen gemeenten. Gemeenten kunnen voorschoolse educatie gratis of met een beperkte ouderbijdrage aanbieden. Indien gemeenten ervoor kiezen om ouders van doelgroepkinderen kinderopvangtoeslag te laten aanvragen, is een eigen bijdrage vanuit de Wet Kinderopvang verplicht.

De leden van de SP-fractie vragen of ik het eens ben met de Onderwijsraad dat de voorschool voor alle kinderen toegankelijk zou moeten zijn, en hoe dit zich verhoudt tot de verplichting van een eigen bijdrage voor ouders door gemeenten. Ook vragen deze leden of ik het wenselijk acht dat de ontwikkeling van jonge kinderen en de bestrijding van kansenongelijkheid afhankelijk is van de gemeente waar men woont.

Kinderen met een risico op een onderwijsachterstand hebben extra ondersteuning nodig om een goede start te kunnen maken op de basisschool. Daarom kiest het kabinet voor een gerichte en doelmatige aanpak van risico's op onderwijsachterstanden, en investeert € 170 miljoen extra in voorschoolse educatie. Sinds dit jaar wordt het geld voor het bestrijden van een onderwijsachterstand eerlijker verdeeld over de gemeenten, zodat er in iedere gemeente voldoende geld beschikbaar is om de risico's op onderwijsachterstanden van kinderen te bestrijden. Daarnaast behouden gemeenten een grote vrijheid om met de middelen die zij krijgen hun eigen onderwijsachterstandenbeleid in te richten. Het blijft gemeenten ook vrij staan om zelf hun doelgroep voor voorschoolse educatie te bepalen. Gemeenten kunnen voorschoolse educatie gratis of met een beperkte ouderbijdrage aanbieden. Ook kunnen zij beslissen kinderen die niet tot de doelgroep behoren vanuit de eigen middelen een aanbod te doen in dezelfde voorziening.

Voor voorschoolse educatie is dus geen eigen bijdrage verplicht. Alleen als gemeenten ervoor kiezen om ook ouders van doelgroepkinderen kinderopvangtoeslag te laten aanvragen, is een eigen bijdrage vanuit de Wet Kinderopvang verplicht. Er is geen juridische belemmering om alle peuters gezamenlijk op te vangen en een educatief programma te bieden.

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor de positie van eenverdieners. Zij vragen mijn mening over situaties waarin reguliere peuterspeelzalen die geen doelgroepeuters kennen toch ruimere openingstijden moeten hanteren en moeten voldoen aan de extra eisen inzake voorschoolse educatie. Ook vragen zij of ik onderken dat het gebruik van voorschoolse educatie niet mag worden afgedwongen en dat eenverdieners ook recht hebben op financiële ondersteuning wanneer zij hun kinderen om pedagogische overwegingen naar de peuterspeelzaal willen sturen.

Sinds de inwerkingtreding van de harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk op 1 januari 2018 bestaan peuterspeelzalen niet meer. Wel bieden gemeenten, naast voorschoolse educatie, kortdurend peuteraanbod voor peuters van niet-werkende ouders of eenverdieners die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag. Het is aan de gemeente hoe zij dit aanbod precies vormgeven. Veel gemeenten vragen zowel voor de voorschoolse educatie als het kortdurende peuteraanbod een eigen bijdrage van ouders.

## **5. Monitoring, evaluatie en onderzoek onderwijskansenbeleid**

De leden van de CDA-fractie vragen of kan worden aangegeven wat tot nu toe de knelpunten zijn als het gaat om de kwaliteit van de voorschoolse educatie. De leden van de D66-fractie vragen wat goede kwaliteit van voorschoolse educatie is en hoe dit in de praktijk uitwerkt. De leden van de CDA-fractie vragen tevens wat kansrijke interventies zijn als het gaat om het verbeteren van de kwaliteit van de voorschoolse maatregel.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen structurele kwaliteit van voorschoolse educatie (zoals groepsgrootte en opleidingsniveau van medewerkers), emotionele kwaliteit (zoals de sensitiviteit van de pedagogisch medewerkers ten aanzien van de kinderen), en educatieve kwaliteit (zoals het faciliteren van leren en taalstimulering). Uit het pre-COOL onderzoek blijkt dat de structurele kwaliteit van kindercentra over het algemeen op orde is en de emotionele kwaliteit gemiddeld tot hoog is.<sup>11</sup> De educatieve kwaliteit blijkt laag tot gemiddeld naar internationale maatstaven. Het ondersteunen van kinderen in hun ontwikkeling en het creëren en benutten van mogelijkheden voor leren, kan dus beter. Volgens deze studie liggen de kansen voor het verbeteren van de kwaliteit vooral in professionele ontwikkeling op de werkvloer. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om investeren in coaching en begeleiding van medewerkers en om inhoudelijk teamoverleg. Die aanbeveling sluit aan bij de verbetermogelijkheden die worden genoemd in de eindrapportage monitor kwaliteit voor- en voorschoolse educatie in de G37.<sup>12</sup> Daar worden mogelijkheden genoemd om het educatief handelen van medewerkers en de planmatigheid en de evaluatie van de begeleiding en zorg aan kinderen verder te verbeteren. Dat onderzoek liet overigens al een sterke stijging van de kwaliteit in de G37 zien, volgend op de in 2012 gemaakte Bestuursafspraken met deze gemeenten. Hiervoor heb ik in 2017 het Besluit

<sup>11</sup> Pre-COOL cohortonderzoek. Resultaten over de voorschoolse periode (red. Leseman & Veen, 2015).

<sup>12</sup> Eindrapportage monitor kwaliteit voor- en voorschoolse educatie in de 37 grote steden in 2015/2016 (Inspectie van het Onderwijs, 2016)



basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie aangepast om de professionele ontwikkeling van beroepskrachten voorschoolse educatie op de werkvloer te stimuleren. Daarnaast zet ik in op verdere kwaliteitsverhoging door de inzet van pedagogische beleidsmedewerkers op hbo-werk- en denkniveau. Gelet op de bovengenoemde inzichten verwacht ik hiermee de kwaliteit van de voorschoolse educatie verder te kunnen verbeteren.

De leden van de D66-fractie vragen hoe bijvoorbeeld de Onderwijsinspectie naar de kwaliteit van de voorschoolse educatie kijkt. Zij vragen of het bijvoorbeeld noodzakelijk is om een spelenderwijs curriculum op te stellen voor voorschoolse educatie.

De GGD houdt in opdracht van de gemeente toezicht op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie, waaronder de omvang van het aanbod, de groepsgrootte, de opleiding en scholing van de beroepskrachten, maar ook het gebruik van een vve-programma. Er is dus geen verplichting om een spelenderwijs curriculum op te stellen, maar wel is het verplicht om gebruik te maken van een programma dat op gestructureerde en samenhangende wijze de ontwikkeling van kinderen op het gebied van taal, rekenen, motoriek en op sociaal-emotioneel vlak stimuleert. Zoals ook aangegeven in het antwoord op de vraag van de CDA-fractie hierover, is de kern van deze programma's spelenderwijs leren. De Inspectie van het Onderwijs houdt signaalgestuurd toezicht op de (educatieve) kwaliteit van de voorschoolse educatie. Zij hanteert hiervoor een waarderingskader, dat naast de basisvoorwaarden kwaliteit van bijvoorbeeld ook de kwaliteit van de educatie, samenwerking, ontwikkeling en begeleiding, en kwaliteitszorg bevat. Aan de hand van dit waarderingskader brengt de inspectie dit jaar ook de kwaliteit van de voorschoolse educatie landelijk in beeld. De inspectie onderzoekt daarnaast in zestien gemeenten hoe de verschillende stakeholders samenwerken aan de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang en wat dit betekent voor de huidige manier van toezicht op voorschoolse educatie.

De leden van de CDA-fractie en de D66-fractie vragen hoe het kan dat basisscholen te weinig kennis hebben van hoeveel achterstandsmiddelen zij ontvangen, hoe zij deze middelen effectief kunnen inzetten en hoe ik dit ga verbeteren.

De middelen voor scholen worden in de lumpsum toegekend aan schoolbesturen. Vervolgens kunnen schoolbesturen dit naar eigen inzicht verdelen over de verschillende scholen. Ik ben aan het investeren in de kennis en het bewustzijn van scholen over het onderwijsachterstandenbeleid. Zo heeft het CPB onlangs een zeer toegankelijke notitie gepubliceerd met effectieve interventies in het onderwijs om onderwijsachterstanden te bestrijden. Daarnaast ontwikkel ik samen met de PO-Raad en het NRO een research and development programma, met als doel de bewustwording over onderwijsachterstandenbeleid bij scholen te versterken en scholen te ondersteunen bij het bestrijden van onderwijsachterstanden.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de evaluatie van de urennorm in 2019 er uit ziet.

In het najaar van 2019 zal een eerste implementatieonderzoek worden uitgevoerd naar hoe gemeenten zich voorbereiden op de invoering van de verhoogde urennorm. Het implementatieonderzoek zal lopen tot en met 2022, wanneer ook de norm voor de inzet van personeel op hbo-werk- en denkniveau wordt ingevoerd. In dit onderzoek wordt onder meer onderzocht wat goed loopt en waar knelpunten zijn in de implementatie,

of er genoeg personeel gevonden kan worden, of er voldoende informatie beschikbaar is en of de nieuwe eisen neveneffecten opleveren. Gelijktijdig loopt een quasi-experimenteel onderzoek, waarin de ontwikkeling van kinderen die een verhoogd urenaanbod krijgen gevolgd wordt. Dit onderzoek bekijkt of een verhoogde urennorm een positief effect heeft op de ontwikkeling van kinderen, en hoe de gevonden effecten verklaard kunnen worden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of in het onderzoek van de Onderwijsinspectie ook een vergelijking wordt gemaakt met eerdere onderzoeken, en naar wat het kost om onderwijsachterstanden in te lopen.

De Inspectie van het Onderwijs kijkt in haar onderzoek naar de geboden kwaliteit op de voor- en de vroegschool. Dit doet zij op basis van haar waarderingskader. In het quasi-experimentele onderzoek naar de effecten van de urenitbreiding wordt gezorgd dat de data vergeleken kunnen worden met eerdere onderzoeken, en dat deze kinderen over langere termijn gevolgd kunnen worden. Daarnaast zullen gemeenten in een bestedingsonderzoek bevestigd worden naar de uitgaven die zij doen aan gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er bij het onderzoek en de ondersteuning aan basisscholen ook gekeken wordt naar wat het bestrijden van een onderwijsachterstand in het basisonderwijs kost, of met de effectieve interventies alle kinderen met een onderwijsachterstand op een goede manier worden bereikt, en of ik naar aanleiding van aangekondigde onderzoeken kan concluderen of er voldoende middelen zijn voor het bestrijden van onderwijsachterstanden.

In het research and development programma naar effectieve interventies in het onderwijs, worden de uitgaven van basisscholen aan onderwijsachterstanden in kaart gebracht. Vanaf schooljaar 2019–2020 worden de onderwijsachterstandsmiddelen beter verdeeld over basisscholen. Zoals geldt voor de hele lumpsum is het vervolgens aan besturen en scholen zelf om deze middelen zo effectief mogelijk te verdelen en in te zetten ten behoeve van kinderen met een onderwijsachterstand. Of er voldoende middelen zijn voor het bestrijden van onderwijsachterstanden is afhankelijk van de keuzes die scholen maken.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er specifieke aandacht is voor vroegschoolse educatie bij de ondersteuning voor basisscholen. Daarnaast vragen zij welke acties zijn ondernomen om de kwaliteit van de kleuterklassen te verbeteren.

In het research and development programma naar effectieve interventies in het onderwijs, zal specifiek gekeken worden naar de aandacht die besteed wordt aan elk leerjaar. Hierdoor zal in dit programma vroegschoolse educatie en onderwijsachterstanden in de onderbouw specifieke aandacht krijgen. Naar aanleiding van het onderzoek van Pre-COOL over de kwaliteit in de kleuterklassen onderzoekt de Inspectie van het Onderwijs de kwaliteit in de kleuterklassen met veel achterstandsleerlingen. Naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek zal gekeken worden welke verdere acties nodig zijn. De resultaten en eventuele vervolgacties zullen eind 2019 met uw Kamer worden gedeeld in de eerder toegezegde brief over de resultaten van de monitoring. Daarnaast heeft ResearchNED eind 2018 onderzoek gedaan naar de waardering en invulling van o.a. de jonge kind specialisatie op de pabo. Aan recent afgestudeerden is o.a. gevraagd naar de mate waarin de opleiding de leraren heeft voorbereid op het lesgeven aan het jonge kind.

Daarnaast is gekeken naar de waardering van specifieke onderdelen van de opleiding, waaronder de aandacht voor voor- en voerschoolse educatie. De rapportage biedt handvatten om de jonge kind specialisatie verder te verbeteren.

## **6. Verdeelsystematiek (gemeentelijke) onderwijsachterstandsbudgetten**

De leden van de D66-fractie vragen of er voldoende zicht is op de doelmatigheid en rechtmatigheid van de besteding van de investering van gemeenten in voerschoolse educatie.

De middelen voor gemeenten worden uitgekeerd via de specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Het gebruik van deze uitkeringsvorm brengt met zich mee dat gemeenten moeten verantwoorden hoe zij deze middelen inzetten. De verantwoording verloopt via de SiSa-systematiek («single information, single audit», dus een eenmalige jaarlijkse informatieverstrekking en accountantscontrole). De verantwoording wordt als bijlage bij de jaarstukken van de gemeente gevoegd.

De leden van de D66-fractie vragen of de Minister zicht heeft op de vorderingen die gemeenten hebben gemaakt om de nieuwe doelstellingen te halen.

In het najaar van 2019 zullen de eerste resultaten van de onderzoeken beschikbaar komen. Ik zal die op dat moment delen met uw Kamer.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de evaluatie van de nieuwe verdeelsystematiek na zes jaar plaatsvindt. Zij vragen voorts of in deze onderzoeken ook wordt geëvalueerd of gemeenten en scholen genoeg middelen krijgen om onderwijsachterstanden op een effectieve manier te bestrijden.

De specifieke uitkering aan de gemeenten kent een looptijd van vier jaar. Het ligt voor de hand om een eventuele wijziging van de verdeelsystematiek in te laten gaan in een nieuw tijdvak. Het eerstvolgende tijdvak start in 2022. Dat moment is te vroeg voor een eventuele aanpassing, omdat de overgangsregeling dat jaar pas afloopt en gemeenten dat jaar dus pas voor het eerst het volledig nieuwe budget krijgen. Na de overgangsregeling zal ik (in 2021) een tussenevaluatie laten uitvoeren van de verdeelsystematiek. De grootschalige evaluatie van de wijziging laat ik na zes jaar (dus in 2024) plaatsvinden, zodat eventuele wijzigingen meegenomen kunnen worden in het tijdvak dat in 2026 start. Zo is er voldoende tijd om indien nodig de wet aan te passen, en geef ik gemeenten en scholen voldoende tijd om te wennen aan de wijzigingen en om hun beleid hierop aan te passen. De hoogte van het macrobudget wordt in deze evaluaties niet meegenomen.