

Vergaderjaar 2019–2020

27 020

Aanpak onderwijsachterstanden

Nr. 108

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2020

Kansen(on)gelijkheid staat hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. De huidige periode laat wederom zien hoe verschillend de uitgangspositie van kinderen is, en hoe belangrijk het is om ervoor te zorgen dat kinderen gelijke onderwijskansen krijgen. Om die reden is de voorschoolse educatie versterkt (vanaf 2020 € 170 miljoen structureel extra per jaar) en is er een onderzoeks- en kennisdelingsprogramma opgezet over effectieve interventies in het onderwijsachterstandenbeleid van scholen.¹

Het kabinet hecht er aan dat de middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid voor zowel scholen als gemeenten, goed worden verdeeld en doelgericht worden ingezet. Om dat te realiseren worden de middelen voor onderwijsachterstanden sinds 2019 volgens een nieuwe bekostigingssystematiek uitgekeerd.² Daarnaast is in 2018 een meerjarig monitorings- en evaluatieprogramma van start gegaan. Het genoemde onderzoeks- en kennisdelingsprogramma is hier onderdeel van. Voor vijf programmalijnen zet het NRO in opdracht van het Ministerie van OCW de financiering uit.³ Doel van dit programma is onder meer de voortgang van de extra investeringen in onderwijsachterstandenbeleid te volgen en de effecten ervan in beeld te brengen.⁴

In deze Kamerbrief informeer ik u over de eerste uitkomsten van twee onderzoeken uit dit programma. Daarnaast ga ik in op twee uitgevoerde onderzoeken door de inspectie⁵. Ten slotte gaat de brief in op enkele

¹ In totaal besteedt het kabinet € 492 miljoen per jaar aan gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Voor schoolbesturen is er circa € 300 miljoen per jaar beschikbaar. Zie ook Kamerstuk 27 020, nr. 88

² Kamerstuk 27 020, nr. 78

³ <https://www.nro.nl/onderzoeksprojecten/onderwijsachterstandenbeleid/>

⁴ Kamerstuk 27 020, nr. 106

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

moties en toezeggingen aan uw Kamer. Omdat de brief ook ingaat op kinderopvang en het toezicht daarop, stuur ik deze brief mede namens Staatssecretaris Van Ark van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ik stuur u deze brief op dit moment, wetende dat ieder zich nu voornamelijk bezighoudt met de (gevolgen van de) maatregelen rondom het Corona-virus. De publicatie van de onderzoeksrapporten en het geven van een reactie op een aantal door u ingediende moties kan mijns inziens echter niet langer op zich laten wachten.

Kernpunten van de brief

Sardes en Oberon hebben in het najaar 2019 onderzoek uitgevoerd naar de invoering door gemeenten van de urenuitbreiding voorschoolse educatie.

Het onderzoek laat zien dat gemeenten deze urenuitbreiding voortvarend aanpakken.⁶ Inmiddels ligt er een verzoek om uitstel van de urenuitbreiding van de brancheorganisaties. In deze brief leg ik uit waarom ik niet kies voor uitstel. Verder blijkt uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) dat de kwaliteit van zowel voorschoolse als vroegschoolse educatie gemiddeld op orde is. We zien wel variatie in deze kwaliteit, zowel tussen kinderopvanginstellingen als tussen scholen. Vooral de educatieve kwaliteit blijft wat achter, terwijl die kwaliteit juist belangrijk is voor de effectiviteit.⁷ Om de educatieve kwaliteit te verbeteren, beveelt de inspectie structureel toezicht op de proceskwaliteit van voorschoolse educatie aan en versterking van het toezicht op de vroegschoolse educatie. Ik onderschrijf deze aanbeveling en zal daarom, samen met de Staatssecretaris van SZW, bezien hoe structureel toezicht op de proceskwaliteit van voorschoolse educatie eruit kan zien. Daarnaast zal de inspectie het toezicht verbeteren als het gaat om de taken van schoolbesturen en scholen bij achterstandsbestrijding, waaronder vroegschoolse educatie.

Daarnaast beveelt de inspectie aan om te komen tot meer integraal toezicht op de wettelijke taken van gemeenten rondom onderwijsachterstandenbeleid (voor- en vroegschoolse educatie ofwel vve), de Lokale Educatie Agenda (LEA) en toezicht en handhaving hierop. Een onderdeel van dit toezicht betreft gesprekken met gemeenten, schoolbesturen en houders kinderopvang over het verbeteren van de kwaliteit van vve. Ik ben met de inspectie en de staatssecretaris van SZW in gesprek over de betekenis van deze aanbeveling en hoe daar het beste invulling aan kan worden gegeven.

De Lokale Educatieve Agenda is onder meer bedoeld om afspraken te maken over het bevorderen van integratie en tegengaan van segregatie in het onderwijs. Ik ben mij ervan bewust dat een effectieve aanpak van segregatie in het onderwijs, naast lokale inzet, ook vraagt om landelijk beleid. Ik ga daarom onderzoeken welke aangrijpingspunten daarvoor kansrijk zijn. Ik kom na de zomer met de uitkomsten hiervan.

⁶ IJsbrand Jepma, e.a. (februari, 2020). *Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid». Meting 1: voortgang, vormgeving en effecten van de invoering van 960 uur voorschoolse educatie*. Utrecht: Sardes en Oberon. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁷ Educatieve kwaliteit betreft de mate waarin de pedagogisch medewerker of de leerkracht kinderen stimuleert in hun ontwikkeling door onder meer interactie, feedback, afstemmen van de instructie, spelbegeleiding en educatieve werkvormen.

Onderzoeken en pilot

Urenuitbreiding voorschoolse educatie gemeenten: invoering lag op koers, verzoek om uitstel

Voorschoolse educatie is bedoeld voor kinderen in de leeftijd tussen 2,5 en 4 jaar met een (risico op een) onderwijsachterstand. Welke kinderen uit deze leeftijdsgroep behoren tot de doelgroepkinderen, bepalen de gemeenten zelf. Vanaf 1 augustus 2020 moeten gemeenten het uren aanbod voorschoolse educatie uitbreiden van minimaal 10 naar gemiddeld 16 uur per week. Per periode van anderhalf jaar (van 2,5 tot 4 jaar) gaat het om een uitbreiding van 600 naar 960 uur. Bovendien moeten gemeenten vanaf 1 januari 2022 per doelgroepkind minimaal 10 uur per jaar een hbo-opgeleide pedagogisch medewerker inzetten op de locatie. Deze laatste maatregel beoogt de kwaliteit van de voorschoolse educatie te verhogen.

Een consortium van Sardes, Oberon en Cebeon voert een meerjarig onderzoek uit om na te gaan hoe gemeenten de nieuwe eisen invoeren en hoe zij de onderwijsachterstandsmiddelen besteden. Vanaf 2020 ontvangen gemeenten in totaal € 492 miljoen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Hierbij stuur ik de eerste rapportage toe van het implementatieonderzoek⁸. Daarin wordt ingegaan op de invoering van de urenuitbreiding bij gemeenten en aanbieders van voorschoolse educatie.⁹ Met dit rapport worden tevens twee infographics gepubliceerd die beknopt de uitkomsten van de eerste meting weergeven. Ook wordt met dit rapport een boekje gepubliceerd met tien goede praktijkvoorbeelden, bedoeld voor gemeenten en aanbieders.¹⁰

Ten tijde van de meting, najaar 2019, lag de urenuitbreiding op schema, zo blijkt uit het rapport. Gemeenten en aanbieders zijn begonnen met de voorbereiding, waardoor verschillende gemeenten nu al 960 uur voorschoolse educatie aanbieden, of dat (ruim) voor de wettelijke invoeringsdatum van 1 augustus 2020 gaan doen. Dit vind ik een positieve uitkomst. De urenuitbreiding is namelijk een omvangrijke operatie voor gemeenten en aanbieders. Om die reden heb ik in mei 2019 besloten om de invoering van de urenuitbreiding uit te stellen van 1 januari 2020 naar 1 augustus 2020.¹¹

Naar aanleiding van de Coronamaatregelen hebben de brancheorganisaties in de kinderopvang, Boink en de PO-Raad ons per brief verzocht om de invoeringsdatum van 1 augustus aanstaande uit te stellen naar 1 januari 2021 of – wanneer de maatregelen langer aanhouden – naar 1 augustus 2021.

Ik heb besloten om deze datum niet opnieuw uit te stellen. Juist nu, na een periode waarin de voorschoolse educatie niet plaatsvond, is deze urenuitbreiding van groot belang voor kinderen. Ik roep gemeenten en kinderopvangorganisaties daarom op om hun uiterste best te doen om, ondanks oponthoud, deze uitbreiding toch te realiseren voor 1 augustus aanstaande. Gemeenten kunnen desgewenst gebruik maken van de

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁹ IJsbrand Jepma, e.a. (februari, 2020). *Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid». Meting 1: voortgang, vormgeving en effecten van de invoering van 960 uur voorschoolse educatie*. Utrecht: Sardes en Oberon. (Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl)

¹⁰ IJsbrand Jepma, e.a. (februari, 2020). *Goede praktijkvoorbeelden van 960 uur voorschoolse educatie. Bijlage bij Monitor Implementatie en besteding GOAB*. Utrecht: Sardes en Oberon. (Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl)

¹¹ Kamerstuk 27 020, nr. 103

ondersteuningsmogelijkheden die er zijn via het ondersteuningstraject voor gemeenten (www.goab.eu) en de brancheorganisaties.

Wel zal er in het toezicht en handhaving op de urenuitbreiding rekening mee worden gehouden wanneer kindcentra als gevolg van de Coronamaatregelen niet aan de urennorm kunnen voldoen. Ik volg de ontwikkelingen rondom de urenuitbreiding voorschoolse educatie nauwgezet.

Een positieve uitkomst van deze meting is dat gemeenten en aanbieders de urenuitbreiding vaak combineren met maatregelen om de kwaliteit van de voorschoolse educatie te verhogen. Daarbij krijgt vooral de doorgaande lijn naar groep 1 en 2 op de basisschool aandacht evenals de versterking van ouderbetrokkenheid. Uit het onderzoek naar de kwaliteit van voorschoolse educatie kwamen deze thema's als verbeterpunten naar voren. Beide verbeterpunten staan dus al op de agenda bij gemeenten en aanbieders.

Het rapport noemt twee aandachtspunten. Het eerste is de arbeidsmarktspanning in de kinderopvang, waardoor urenuitbreiding minder makkelijk te realiseren kan worden. De Staatssecretaris van SZW en de sectorpartijen in de kinderopvang zijn over de arbeidsmarktspanning in gesprek om te komen tot gezamenlijke, breed gedragen oplossingsrichtingen. De Staatssecretaris van SZW zal uw Kamer in de eerste helft van dit jaar informeren over een gezamenlijke aanpak hiervoor.

Een tweede aandachtspunt betreft de mogelijk onbedoelde effecten van de urenuitbreiding. Wanneer de urenuitbreiding bijvoorbeeld leidt tot een hogere eigen bijdrage voor ouders (omdat zij meer uren afnemen), zou dat tot gevolg kunnen hebben dat minder doelgroeppeuters worden bereikt. Dit aandachtspunt blijf ik nauwlettend volgen.

In het voorjaar van 2021 zal een tweede meting naar de urenuitbreiding voorschoolse educatie uitgevoerd. In die meting zal ook worden ingegaan op de besteding van de middelen door gemeenten en aanbieders. In de tweede fase van dit onderzoek, die start in het najaar van 2021, zal de invoering van de eis van pedagogische beleidsmedewerkers bij gemeenten en aanbieders in beeld worden gebracht.

Onderzoek naar effecten urenuitbreiding voorschoolse educatie

In 2019 is een quasi-experimenteel onderzoek, «EVENING», van start gegaan. Dit onderzoek beoogt inzicht te geven in de effecten van de urenuitbreiding op de ontwikkeling van doelgroeppeuters. Op dit moment loopt de werving van gemeenten, aanbieders van voorschoolse educatie, ouders en kinderen. Het is mijn voornemen om dit onderzoek uit te breiden en ook de effecten van de inzet van hbo-opgeleide pedagogisch beleidsmedewerkers en van een vroegere start met voorschoolse educatie, namelijk op 2-jarige leeftijd, in beeld te brengen.

Hiermee kom ik tegemoet aan de nader gewijzigde motie van de leden Westerveld, Kwint en Van den Hul die mij verzochten om te onderzoeken wat het effect is op de ontwikkeling van het kind als de startleeftijd voor voorschoolse educatie wordt verlaagd naar 2 jaar. Ook vroegen zij deze uitkomsten te vergelijken met de situatie waarbij kinderen op de leeftijd van 2,5 jaar beginnen aan de voorschoolse educatie.¹² Bovendien heb ik het NRO, vanwege deze motie, verzocht om een literatuuronderzoek te doen naar wat bekend is over een eerdere startleeftijd bij voorschoolse

¹² Kamerstuk 28 760, nr. 96

educatie. Dit literatuuronderzoek is inmiddels gereed en ook gepubliceerd.¹³

Kwaliteit voor- en vroegschoolse educatie: educatieve kwaliteit kan beter

In november 2017 informeerde ik uw Kamer over de resultaten van pre-COOL.¹⁴ Daaruit bleek dat de educatieve kwaliteit van vroegschoolse educatie voor verbetering vatbaar was. Dat was voor mij aanleiding om de Inspectie van het Onderwijs (hierna «inspectie») te vragen uitgebreider onderzoek te doen naar de kwaliteit van het onderwijs in de kleutergroepen. Daarbij heb ik de vraag gesteld of de inspectie het beeld herkent dat uit pre-COOL komt en wat zij als mogelijke verklaringen zien voor gevonden kwaliteitsverschillen tussen het geboden kleuteronderwijs. De inspectie heeft dit onderzoek gecombineerd met een onderzoek naar kwaliteit van voorschoolse educatie. Hierbij doe ik u het rapport toekomen.

Uit het rapport van de inspectie blijkt dat de kwaliteit van zowel voor- als vroegschoolse educatie gemiddeld genomen op orde is. Wanneer we specifieker kijken, blijken er behoorlijke kwaliteitsverschillen te bestaan tussen locaties waar voor- of vroegschoolse educatie wordt aangeboden. Vooral de educatieve kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie kan beter, een aspect wat sterk bepalend is voor de effectiviteit van vve.

Daarnaast blijkt uit het rapport dat kinderopvanglocaties en scholen die voor- en vroegschoolse educatie van goede kwaliteit realiseren, een stevige verbetercultuur kennen. Het management of de schoolleiding vertoont ook sterk leiderschap. Het opleidingsniveau van de pedagogisch medewerkers en de aanwezige ervaring met vve spelen eveneens een rol. Verder blijken groepen met meer doelgroepkinderen in één groep ook vaak beter te presteren. Vergeleken met kleine schoolbesturen slagen grote schoolbesturen er iets beter in om vroegschoolse educatie van goede kwaliteit te realiseren.

Verbetering van de educatieve kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie heeft mijn aandacht. De invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker in de voorschoolse educatie per 1 januari 2022, beoogt hieraan bij te dragen. Ook ontwikkelingen in het toezicht (zie hierna) kunnen bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van vve.

Pilot in zestien gemeenten met toezicht op vve en kinderopvang: zicht op verbetermogelijkheden toezicht¹⁵.

Het toezicht op voorschoolse educatie is bij twee partijen belegd. Omdat voorschoolse educatie wordt aangeboden door kinderopvangorganisaties is er een link met het toezicht op en de handhaving binnen de kinderopvang. De Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) houdt – in opdracht van gemeenten – toezicht op de naleving van de wettelijke kwaliteitseisen voor de kinderopvang en de basisvoorwaarden voor de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Gemeenten hebben een handhavende taak. De inspectie houdt signaalgestuurd toezicht op de proceskwaliteit en de kwaliteitszorg van de voorschoolse educatie.

¹³ Zie: <https://www.nro.nl/kennisrotondevragenopeenrij/ontwikkelingsstimulering-in-groepen-bij-peuters/>

¹⁴ In 2009 is een cohortonderzoek «het jonge kind» gestart, dat aansluit op het cohortonderzoek onderwijsloopbanen COOL5-18, genaamd Pre-COOL. Zie ook: <http://www.pre-cool.nl/> Kamerstuk 28 760, nr. 94

¹⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Daarnaast houdt de inspectie interbestuurlijk toezicht op de wettelijke taken van de gemeenten als het gaat om vve en toezicht en handhaving kinderopvang.

De inspectie heeft een pilot gedaan in zestien gemeenten om na te gaan of het (interbestuurlijk) toezicht op vve verbeterd kan worden en meer in samenhang kan worden uitgevoerd. Daarbij is ook in beeld gebracht of en hoe de bestuurlijke partijen in die gemeenten samen werken aan de kwaliteit van vve en het (interbestuurlijk) toezicht hierop. Het rapport stuur ik u hierbij toe.

De pilotgemeenten voldoen grotendeels aan de wettelijke eisen voor vve en toezicht en handhaving kinderopvang.¹⁶ Wel is er verbetering mogelijk als het gaat om eigen doelen en ambities van gemeenten, houders kinderopvang en schoolbesturen. De genoemde partijen formuleren nog niet altijd eigen kwaliteitsdoelen of evalueren niet of de eigen ambities worden gerealiseerd. De partijen verschillen in de mate waarin zij zicht hebben op de kwaliteit van vve en sturen op verbetering.

In de pilotgemeenten bleek dat een meer integraal toezicht op de taken van gemeenten op het terrein van vve meerwaarde heeft. In de pilotgemeenten is tevens een breder beeld ontstaan van de samenwerking tussen de gemeente, de schoolbesturen en de houders kinderopvang bij vve. Het lijkt erop dat de inspectie in de pilotgemeenten de risico's beter in beeld kan brengen. Voor gemeenten is het efficiënter en duidelijker als er sprake is van integraal toezicht waarin de inspectie de verschillende wettelijke taken in samenhang inspecteert en waarbij de uitkomsten in één rapport worden beschreven. Daarbij is er zoals gezegd ook een link met toezicht en handhaving kinderopvang.

De inspectie ziet daarnaast dat gemeenten de herstelopdrachten die in dit onderzoek zijn gegeven, voortvarend oppakten. De proceskwaliteit (waaronder educatieve kwaliteit) van de voorschoolse educatie is nog niet overal op orde, zo bleek ook al uit het hierboven genoemde onderzoek van inspectie. Tevens ontbreekt het aan structureel toezicht op de proceskwaliteit van voorschoolse educatie.

Op basis van de uitkomsten van de pilot beveelt de inspectie drie zaken aan. De eerste aanbeveling is om de inspectie de opdracht te geven om periodiek in alle gemeenten integraal toezicht te houden op de taken van gemeenten rond het onderwijsachterstandenbeleid (waaronder vve en LEA) én op toezicht en handhaving kinderopvang.¹⁷ Zoals eerder aangegeven ben ik met de inspectie en de Staatssecretaris van SZW in gesprek over hoe invulling te geven aan deze aanbeveling. Over de uitkomsten informeer ik u in mijn volgende voortgangsbrief over onderwijsachterstandenbeleid.

Ik vind het belangrijk dat de inspectie bij haar toezicht ook de verplichting van gemeenten betreft om afspraken te maken met schoolbesturen en kinderopvangorganisaties over het onderwijsachterstandenbeleid, het bevorderen van integratie en het voorkomen van segregatie in het

¹⁶ Een uitzondering daarop vormt het maken van gezamenlijke resultaatafspraken met de schoolbesturen over voorschoolse educatie.

¹⁷ Onder «integraal toezicht» wordt hier verstaan: toezicht waarbij in samenhang naar de verschillende taken van gemeenten op het gebied van voor- en voorschoolse educatie, onderwijsachterstanden (LEA) en toezicht en handhaving kinderopvang wordt gekeken en waarbij onder andere de vraag gesteld wordt hoe de partijen in de keten met elkaar samenwerken.

onderwijs. In mijn reactie op het themaonderzoek van de inspectie naar de Lokale Educatieve Agenda¹⁸, verderop in deze brief ga ik hier uitgebreider op in.

De inspectie beveelt ten tweede aan om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor het inrichten van structureel toezicht op de proceskwaliteit van voorschoolse educatie op kinderdagverblijven. Daarbij wil de inspectie rekening houden met de opkomst van integrale kindcentra (ikc's) waarin kinderopvang en onderwijs samenwerken.

Ik deel de conclusie van de inspectie dat structureel toezicht op de proceskwaliteit van voorschoolse educatie niet kan ontbreken. Ik zal daarom, samen met de Staatssecretaris van SZW verkennen hoe toezicht op de proceskwaliteit van voorschoolse educatie eruit zou kunnen zien en wat nodig is om dit toezicht structureel in te richten.

De derde aanbeveling is om het toezicht van de inspectie te verbeteren als het gaat om de taken van schoolbesturen en scholen bij achterstandsbestrijding. Deze aanbeveling neem ik over. Zowel de pilot als de kwaliteitsmeting naar vve maken duidelijk dat gericht toezicht op de taken van scholen op het gebied van vroegschoolse educatie en bredere onderwijsachterstandsbestrijding, van groot belang is. Ik heb de inspectie daarom gevraagd om aandacht voor onderwijsachterstandenbeleid expliciet in hun toezicht op te nemen. De inspectie heeft aangegeven dat zij haar toezicht hierop zal aanpassen.

Onderzoek inspectie Lokale Educatieve Agenda: betere kwaliteitsdialogo nodig

Sinds 2006 zijn gemeenten, schoolbesturen en houders van kinderopvangorganisaties verplicht om jaarlijks overleg te voeren over het voorkomen van segregatie in het onderwijs, het bevorderen van integratie, het bestrijden van onderwijsachterstanden en toelating en inschrijving.¹⁹ Door hierover jaarlijks gezamenlijk overleg te voeren, wordt beoogd een kwaliteitsdialogo tussen de drie betrokken partijen op gang te brengen, waarbinnen concrete, meetbare afspraken worden gemaakt over de vier bovengenoemde thema's.

In 2019 heeft de inspectie een themaonderzoek gedaan naar het doelbereik van de Lokale Educatieve Agenda. Het rapport daarvan doe ik u hierbij toekomen.²⁰ Aanleiding voor dit onderzoek was een motie van het lid Jasper van Dijk waarin de regering werd verzocht om de inspectie toezicht te laten houden op het voeren van dit jaarlijkse overleg en de Tweede Kamer hierover te informeren.²¹

Op basis van enquêteresultaten van totaal 333 gemeenten constateert de inspectie dat de verplichte thema's niet in alle gemeenten structureel aanbod komen in de jaarlijkse overleggen. 86 procent van de gemeenten spreekt jaarlijks over onderwijsachterstanden, 59 procent spreekt jaarlijks over segregatie en integratie en 45 procent spreekt jaarlijks over inschrijving en toelating. Wanneer een thema wordt besproken, worden er in 80 tot 95 procent van de gemeenten ook concrete afspraken gemaakt. Deze laatste constatering zie ik als een positieve stimulans voor gemeenten om de LEA-thema's te bespreken.

¹⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁹ Zie artikel 167a van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en artikel 118a van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO).

²⁰ Inspectie van het Onderwijs. Thema-onderzoek Doelbereik Lokale Educatieve Agenda. 2019.

²¹ Kamerstuk 32 824, nr. 208

De inspectie concludeert dat de beoogde kwaliteitsdialog met bijbehorende afspraken en meetbare doelen niet gemakkelijk tot stand komt, als gevolg van verschillende factoren: een verschil in belangen, concurrentie tussen schoolbesturen, een groot verloop van beleidsmedewerkers, de schaalgrootte van het LEA-verband en onvoldoende aandacht voor de gemeentelijke context. De inspectie beveelt daarom aan om de drie betrokken partijen (gemeenten, schoolbesturen en houders van kinderopvangorganisaties) te vragen zich jaarlijks te verantwoorden over hun bijdrage aan het jaarlijks overleg en de resultaten daarvan. Dit draagt bij aan bewustwording, stimuleert tot het maken van concrete afspraken en helpt partijen bijpassende doelen te stellen. Ik neem deze aanbeveling mee in de bredere beschouwing over de vraag hoe de potentie van het LEA-overleg ten volle kan worden benut. Juist vraagstukken rondom integratie en segregatie in het onderwijs en rondom onderwijsachterstanden zijn bij uitstek gebaat bij een gezamenlijke aanpak in gemeentelijke en/ of regionale context.

Zoals eerder in deze brief benoemd, zijn de inspectie, OCW en SZW in overleg over de betekenis en invulling van de aanbeveling van de inspectie voor een meer integrale vorm van toezicht op de wettelijke taken van gemeenten rondom onderwijsachterstandenbeleid (voor- en vroegschoolse educatie en LEA) en toezicht en handhaving daarop. Bij deze gesprekken worden ook het Kenniscentrum Naleving van de VNG en GGD GHOR Nederland betrokken. Eind 2020 informeer ik u hier nader over.

Het verplichte jaarlijkse overleg tussen gemeenten, schoolbesturen en kinderopvangorganisaties in het kader van de Lokale Educatieve Agenda is onder andere bedoeld om gezamenlijk afspraken te maken over het tegengaan van segregatie in het onderwijs. Ik ben mij er van bewust dat dergelijke afspraken alleen niet voldoende zijn.

Een effectieve aanpak van segregatie in het onderwijs vraagt ook om landelijk beleid. Net als de lokale en regionale betrokkenen voel ik mij ervoor verantwoordelijk om alle kinderen gelijke kansen te bieden in het onderwijs. Recent heb ik daarom in het debat over het wetsvoorstel Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen positief geadviseerd over het amendement-Westerveld c.s.²² In dat amendement worden initiatiefnemers van nieuwe scholen verplicht om informatie aan te leveren over de wijze waarom het bevoegd gezag uitvoering zal geven aan de LEA-afspraken. In de brief aan uw Kamer van 27 september jl.²³ over de amendementen op dit wetsvoorstel heb ik aangekondigd in gesprek te gaan met gemeenten over hoe zij de onderhuisvesting kunnen inzetten om segregatie tegen te gaan. Daarnaast heb ik een onderzoek naar het toelatingsbeleid van scholen aangekondigd. Dit onderzoek zal in juni worden afgerond en met een beleidsreactie naar uw Kamer worden gestuurd.

Naar aanleiding van de debatten in de Tweede Kamer, gesprekken met gemeenten en het recente debat in de Eerste Kamer heb ik enkele toezeggingen gedaan. Op verzoek van Kamerlid Ganzevoort zal ik onderzoeken aan welke «knoppen» gedraaid kan worden om segregatie in het onderwijs te verminderen of te voorkomen, zonder daarbij de vrijheid van onderwijs aan te tasten. Aangrijpingspunten die ik daarbij meeneem, zijn de Lokale Educatieve Agenda, de rol van gemeenten in onderwijshuisvesting, het toelatingsbeleid van scholen, en brede scholengemeenschappen op één locatie. Tenslotte vraag ik de inspectie om vanuit haar toezicht te monitoren hoe gemeenten tot gemeenschappelijke doelen en afspraken komen op de hiervoor genoemde (LEA) onderwerpen. Ik zal uw

²² Kamerstuk 35 050, nr. 45

²³ Kamerstuk 35 050, nr. 45

Kamer in het najaar, middels een beleidsagenda, informeren over wat kansrijke aangrijpingspunten zijn voor het tegengaan van segregatie in het onderwijs en hoe dit in een samenhangende aanpak kan worden vormgegeven.

Onderzoeks- en kennisdelingsprogramma basisscholen over effectieve interventies onderwijsachterstanden van start

Scholen vervullen een cruciale rol in het voorkomen en verkleinen van onderwijsachterstanden. Er is al veel wetenschappelijk onderzoek beschikbaar over de rol van onderwijs hierin en over opbrengsten van programma's en interventies. Het ontbreekt echter vaak aan inzicht in hoe deze wetenschappelijke kennis kan worden vertaald naar interventies die direct toepasbaar zijn in de school en in de klas. Om die reden is in samenwerking met de PO-Raad en NRO een onderzoeks- en kennisdelingsprogramma voor scholen gestart. Doel daarvan is scholen meer kennis te bieden over effectieve interventies om onderwijsachterstanden bij leerlingen tegen te gaan en te verkleinen. Daarmee kan ook een impuls worden gegeven aan de kwaliteit van de vroegschoolse educatie.

Binnen het onderzoeks- en kennisdelingsprogramma zijn met subsidie van het NRO vier werkplaatsen onderwijsonderzoek van start gegaan. In de werkplaatsen onderzoeken scholen, universiteiten en hogescholen samen bestaande interventies op hun effectiviteit en ontwikkelen deze verder. De opgedane kennis wordt breed gedeeld met andere scholen.

Daarnaast worden relevante bestaande wetenschappelijke inzichten verzameld over effectieve interventies om onderwijsachterstanden tegen te gaan. Deze worden laagdrempelig samengevat voor scholen. Over enkele belangrijke thema's op het gebied van onderwijsachterstanden-beleid worden publicaties met adviezen en handreikingen voor scholen gemaakt. De onderwerpen worden in samenspraak met scholen gekozen. Auteurssteams van wetenschappers en leraren maken deze publicaties. Alle publicaties worden gratis digitaal verspreid en gepubliceerd op een online Kennisplein dat voor het programma wordt ingericht. Verder worden twee landelijke en verschillende regionale bijeenkomsten georganiseerd waarin scholen, onderzoekers en andere experts interventies bespreken en met elkaar kunnen uitwisselen. De eerste landelijke bijeenkomst vond plaats op 12 februari jongstleden.

CBS-indicator bekostiging onderwijsachterstanden

Vanaf 2019 worden de middelen voor onderwijsachterstanden op een andere manier verdeeld en uitgekeerd aan gemeenten en scholen. Het CBS heeft hiervoor een nieuwe indicator ontwikkeld.²⁴ Zoals ik u in de vorige voortgangsbrief over onderwijsachterstandenbeleid²⁵ liet weten, zijn in 2019 enkele correcties doorgevoerd in het proces dat het CBS doorloopt om de achterstandsscores van scholen en gemeenten te berekenen. Het CBS heeft vanwege deze correcties een audit uitgevoerd naar de wijze waarop de correcties tot stand zijn gekomen.²⁶ De Auditdienst Rijk (ADR) is vervolgens gevraagd om een onafhankelijk oordeel te geven over de audit van het CBS.²⁷ Het rapport van de ADR is op 25 maart jongstleden gepubliceerd op de website van de rijksoverheid.

²⁴ Kamerstuk 27 020, nr. 78

²⁵ Kamerstuk 27 020, nr. 106

²⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/over-ons/organisatie/bedrijfsvoering/archief/audit-onderwijsachterstanden-2019>

²⁷ Kamerstuk 27 020, nr. 106

Enkele maatregelen zijn al doorgevoerd in het meeste recente berekeningsproces van de achterstandsscores van scholen voor schooljaar 2020 – 2021. De resterende maatregelen die betrekking hebben op de berekening van de achterstandsscores, zal het CBS in overleg met mij verder uitwerken. Overigens hebben de verbetermaatregelen voornamelijk betrekking op het proces, het vastleggen van informatie en de programmatuur. De verbetermaatregelen leiden niet tot wijzigingen van al verzonden beschikkingen van scholen en gemeenten.

Moties en toezeggingen

In het tweede deel van deze brief informeer ik u graag over de uitvoering van enkele moties en toezeggingen over onderwijsachterstanden.

Toezegging onderzoek informatieoverdracht kinderopvang en basisscholen

In 2017 adviseerde de «Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang» om een digitaal educatief dossier te ontwikkelen voor de gegevensuitwisseling tussen kinderopvang en onderwijs.²⁸ In de kabinetsreactie daarop is uw Kamer toegezegd nader onderzoek te laten doen naar de informatieoverdracht tussen kinderopvangorganisaties, zowel dagopvang als buitenschoolse opvang, en basisscholen. In opdracht van het Ministerie van OCW en het Ministerie van SZW is dit onderzoek uitgevoerd door Ecorys, Sardes en Mooz.²⁹ Hierbij doe ik u het rapport toekomen³⁰.

Onderzocht is welke behoeften medewerkers in de kinderopvang en van scholen hebben wanneer het gaat om informatieoverdracht tussen kinderopvang en scholen en welke informatie kan bijdragen aan de doorlopende ontwikkellijn van kinderen tussen 0 en 12 jaar. Nagegaan is hoe de huidige informatieoverdracht verloopt en welke (aanvullende) behoeften aan informatieoverdracht en aandachtspunten voor verbetering er leven bij scholen en kinderopvangorganisaties.

Uit het onderzoek blijkt dat een ruime meerderheid zowel bij scholen als bij kinderopvangorganisaties momenteel (zeer) tevreden is over de wijze van informatieoverdracht en de informatie die wordt overgedragen. Ruim 90 procent van de basisscholen ontvangt informatie bij de overgang van dagopvang naar basisschool. Daarbij gaat het om observaties, persoonlijke waarnemingen van pedagogisch medewerkers en gegevens over de ondersteuningsbehoefte van kinderen. Doorgaans vindt een gesprek plaats tussen school en kinderopvang en wordt er ook schriftelijk informatie uitgewisseld. Informatieoverdracht tussen basisscholen en organisaties voor buitenschoolse opvang vindt veel minder plaats. Deze overdracht is meestal incidenteel en bestaat hoofdzakelijk uit praktische informatie over leerlingen.

Gesprekken tussen kinderopvangorganisaties, scholen en ouders hebben volgens de ondervraagden de meeste meerwaarde. Er wordt weinig gebruik gemaakt van digitale systemen. Een groot deel van de kinderopvangorganisaties en scholen denken dat een uniform systeem van informatieoverdracht kan bijdragen aan de kwaliteit van een doorlopende ontwikkellijn. Dat kan digitaal, maar is niet noodzakelijk. Experts geven in

²⁸ Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang (2017). *Tijd om door te pakken in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang*.

²⁹ Ecorys, Sardes en Mooz (2020). *Inventarisatie naar de praktijk en behoefte aan informatieoverdracht voor een doorlopende ontwikkellijn 0–12 jaar*.

³⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

het onderzoek aan dat deze verwachting van een systeem te hoogge-spannen is. Volgens hen is in de eerste plaats de kwaliteit van de informatie zelf bepalend en niet de manier van overdragen. Zij adviseren om te investeren in de samenwerking tussen kinderopvang en basison-derwijs en in afstemming van de educatieve programma's. Dat draagt bij aan een doorlopende ontwikkellijn. Ik neem dit advies ter harte en zal daarom niet investeren in de ontwikkeling van een digitaal systeem hiervoor.

Daarnaast blijkt dat er bij scholen en kinderopvangorganisaties nog veel onduidelijkheid bestaat over hoe men handelt conform de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De aanbeveling is dan ook om te zorgen voor goede voorlichting hierover. De Aanpak IBP (informatiebe-veiliging en privacy) van Kennisnet is hierbij behulpzaam. Op de website <https://aanpakibp.kennisnet.nl/> zijn handreikingen te vinden en antwoorden op veel gestelde vragen over privacy. In aanvulling hierop zal ik een speciale handreiking laten ontwikkelen die zich richt op AVG-vraagstukken bij de informatieoverdracht tussen kinderopvangorga-nisaties en scholen.

Motie voldoende hbo-opleidingen voorschoolse educatie

De leden Westerveld en Van den Hul verzochten mij om in overleg met de opleidingen na te gaan of er voldoende hbo-opleidingen zijn voor personeel dat werkzaam is in de voorschoolse educatie.³¹ De Vereniging Hogescholen heeft vastgesteld dat er voldoende hbo-, bachelor- en masteropleidingen (en -modulen) zijn die opleiden voor pedagogisch beleidsmedewerker in de voorschoolse educatie. Op dit moment werken de opleidingen gezamenlijk, aangestuurd door de Vereniging Hogescholen, aan een landelijk profiel.

Naast de bovengenoemde opleidingen zijn er veertien regionale Associate Degree-opleidingen «Pedagogisch Educatief Professional» (AD-PEP). Deze opleidingen zijn bedoeld voor personeel dat werkzaam is op het gebied van pedagogisch educatieve ondersteuning. Afgestudeerden zijn op dit moment vaak werkzaam in integrale kindcentra (IKC's), peuterspeelzalen, kinderopvang, basisonderwijs en pedagogische ondersteuning.

Motie ruimte voor peuter-/kleutergroepen op brede scholen

Het lid Van Meenen heeft tijdens de begrotingsbehandeling in november 2019 een motie ingediend, waarin hij de regering verzoekt om via een experimenteerartikel brede scholen ruimte te bieden om peuter-/kleutergroepen te vormen.³² De motie is aangehouden met het verzoek aan mij om hierover in gesprek te gaan met de Staatssecretaris van SZW.

Uit dit gesprek is gebleken dat er weinig tot geen onderzoek bekend is naar de effecten van het aanbieden van gezamenlijke activiteiten aan peuters en kleuters. Zo is niet bekend wat – vanuit een pedagogische visie bekeken – de gevolgen zijn als drie- en vierjarigen samen in één groep zitten: zijn er gevolgen voor het welbevinden van de kinderen en wat betekent een gemengde groep voor het educatieve aanbod? Ik vind het belangrijk om eerst meer zicht te hebben op de antwoorden op deze vragen voordat ik een experiment overweeg.

Ik ben met de inspectie en de Staatssecretaris van SZW in gesprek over de mogelijkheid om een handreiking op te stellen die kan helpen om te

³¹ Kamerstuk 27 020, nr. 96

³² Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 63

beoordelen welke mogelijkheden er binnen de huidige wettelijke kaders zijn om peuters en kleuters in één groep te bedienen. Daarbij kijken we ook wat scholen en kinderopvang kan helpen om te beoordelen of peuters en kleuters hieraan toe zijn. Daarnaast kijken de Staatssecretaris van SZW en ik ook naar de mogelijke toegevoegde waarde van een onderzoek naar de effecten van samenvoeging van peuters en kleuters in één groep op het welbevinden en de ontwikkeling van deze kinderen en het educatieve aanbod. Pas na het ontwikkelen van de handreiking en het eventuele onderzoek zal ik opnieuw samen met de Staatssecretaris van SZW afwegen of een experiment wenselijk is en zo ja, onder welke randvoorwaarden.

Motie voorschoolse educatie voor peuters in de asielopvang

De leden Westerveld en Van den Hul verzoeken mij onderzoek te doen naar de mate waarin gemeenten met een centrale asielopvang voorschoolse educatie aanbieden aan vluchtelingenpeuters.³³ Ik heb daarom onderzoek uitgezet dat in beeld brengt welk aanbod van voorschoolse educatie er is voor peuters in de asielopvang en of dat voldoende toereikend en toegankelijk is. Rond de zomer van 2020 zal ik de resultaten hiervan met uw Kamer delen.

Motie over zomerscholen op basisscholen van asielzoekerscentra

De leden Paternotte en Van den Berge verzochten de regering te onderzoeken of de basisscholen van asielzoekerscentra een vast zomerprogramma aan asielkinderen kunnen aanbieden tijdens de zomervakantie.³⁴ Deze motie werd ingediend tijdens een wetgevingsoverleg over de SZW-begroting met de Minister van SZW. Ik neem de uitvoering van deze motie over. Hiervoor zal ik een onderzoek starten. In het onderzoek zal worden gekeken of basisscholen een zomerprogramma kunnen aanbieden. Ook zal worden nagegaan of andere partijen, zoals gemeenten in staat zouden zijn om tijdens de zomervakantie een programma aan te bieden aan asielkinderen. Dit hoeft niet per definitie op een school en door bevoegde leerkrachten te gebeuren.

Afsluiting

Jaarlijks stelt het kabinet een fors bedrag beschikbaar aan gemeenten en schoolbesturen voor het tegengaan van onderwijsachterstanden. Om die reden vind ik het belangrijk om goed onderzoek te doen naar de besteding van de middelen en om na te gaan of de beoogde effecten optreden.

In het najaar van 2021 wordt uw Kamer opnieuw geïnformeerd over de voortgang van onderzoeken op het terrein van onderwijsachterstandenbeleid. Op dat moment is een tweede meting uitgevoerd bij de gemeenten en aanbieders van voorschoolse educatie naar de invoering van de urentuitbreiding voorschoolse educatie. In die tweede meting zal ook een beeld worden gegeven van de besteding van de extra middelen (€ 170 mln.) door gemeenten en aanbieders.

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

³³ Kamerstuk 27 020, nr. 102

³⁴ Kamerstuk 35 300 XV, nr. 16