

Vergaderjaar 2024–2025

31 293

Primair Onderwijs

27 020

Aanpak onderwijsachterstanden

Nr. 765

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2024

In het onderwijs mag geen talent verloren gaan en de basisvaardigheden moeten omhoog. Hoe vroeger we achterstanden aanpakken, hoe beter. Daarom is het belangrijk om in te zetten op goede voorschoolse en vroegschoolse educatie (hierna: vve) voor peuters en kleuters die dat nodig hebben, zodat kinderen zonder achterstanden aan hun schoolloopbaan beginnen. Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat wanneer kinderen goede vve krijgen, zij in deze periode hun achterstand inlopen. Ook verbeteren hun schoolse vaardigheden, waar ze de rest van hun schoolloopbaan baat bij hebben. Met een vroege aanpak voorkomen we dat kinderen al vroeg een achterstand oplopen, die later nauwelijks meer is in te halen.

Om die reden laat ik een onderzoek uitvoeren naar kansrijke interventies die ervoor zorgen dat alle kinderen met zo min mogelijk achterstand op de basisschool starten. Een van de mogelijke maatregelen is het verplichten van voorschoolse educatie in de kinderopvang voor kinderen van 2,5 tot 4 jaar die dat nodig hebben. Een andere mogelijke interventie is het verlagen van de leerplicht van vijf naar vier jaar. Begin 2025 laat ik uw Kamer weten welke stappen dit kabinet op basis van dat onderzoek voor deze kinderen neemt.

Hierop vooruitlopend informeer ik u in deze brief over een aantal voorgenomen wetwijzigingen die gemeenten helpen de knelpunten die zij ervaren rondom uitvoering van de Lokale Educatieve Agenda en vve op te lossen. Dit heb ik recent toegezegd in debat met uw Kamer en zo geef ik ook uitvoering aan de aangenomen moties van het lid Kisteman (VVD) en het lid Soepboer (NSC).¹ Daarbij betrek ik tevens de aanbevelingen die recent in een zestal rapporten zijn gedaan.

¹ Te weten de toezeggingen met nummer TZ202409–047 en TZ202409–048 en de moties Kamerstukken II, 2023–2024, 31 293, nrs. 744 en 745

Vroegschoolse educatie is de extra stimulans die basisscholen bieden aan kleuters die vanwege hun thuissituatie een risico op achterstand lopen. We moeten er op elke school in Nederland vanuit kunnen gaan dat kleuters optimaal in hun ontwikkeling worden gestimuleerd. Het onderzoek van de inspectie naar vroegschoolse educatie is duidelijk: de kwaliteit en de aandacht van basisscholen voor vroegschoolse educatie moet omhoog.²

In haar rapport concludeert de inspectie dat wanneer kwaliteit van vroegschoolse educatie op orde is, dit direct effect heeft op de kwaliteitszorg op scholen. Ze ziet echter ook dat de kwaliteit van vroegschoolse educatie, tussen scholen erg verschilt. Iets meer dan de helft van de scholen stelt onvoldoende doelen en ambities op het gebied van vroegschoolse educatie. Een kwart van de scholen biedt het helemaal niet aan, terwijl die scholen wel kinderen hebben die tot de doelgroep behoren. Ik wil daarom, in lijn met het advies van de inspectie, dat scholen heldere ambities op het gebied van vroegschoolse educatie stellen en leerlingen met een risico op achterstand planmatig begeleiden. Scholen moeten hierbij gebruik maken van de brede beschikbare kennis over wat werkt.^{3, 4} Ik ga scholen hier via verschillende kanalen op wijzen.

De kleuters die vroegschoolse educatie nodig hebben, hebben idealiter ook voorschoolse educatie gevolgd. Basisscholen weten nu vaak niet welke kinderen voorschoolse educatie hebben gehad, waardoor er vaak geen sprake is van een doorgaande lijn. De kinderopvang is nu alleen verplicht om gegevens over te dragen over het gevolgde programma en de duur van de voorschoolse educatie.⁵ Ik bekijk daarom in overleg met de sector hoe de informatieoverdracht tussen kinderopvang en basisonderwijs wettelijk kan worden uitgebreid.

Kwaliteit voorschoolse educatie behouden en bereik vergroten

Voorschoolse educatie is voor peuters van 2,5 tot 4 jaar die baat hebben bij extra ondersteuning in hun ontwikkeling. De peuters krijgen voorschoolse educatie in de kinderopvang na een indicatie van het consultatiebureau. Voorschoolse educatie stimuleert spelenderwijs de ontwikkeling van taal, voorbereidend rekenen, motoriek en sociaal-emotionele vaardigheden. Het beeld van de kwaliteit van voorschoolse educatie is gelukkig rooskleuriger dan het beeld van vroegschoolse educatie. Zowel de themarapportage van de inspectie naar voorschoolse educatie als de tussenrapportage van de effectstudie EVENING laten zien dat er sprake is van een stijgende lijn in de educatieve kwaliteit in de voorschoolse educatie.^{6, 7} Daar ben ik blij mee, want juist die educatieve kwaliteit is bepalend voor de effectiviteit.

De stijgende lijn van de educatieve kwaliteit, overigens knap in tijden van personeelskrapte, wil ik vasthouden. Daarom werk ik zoals eerder

² Inspectie van het Onderwijs, september 2024. *De kwaliteit van vroegschoolse educatie*.

³ Oberon, Sardes, juli 2024. *Eindnotitie regie R&D OAB-programma*. Utrecht

⁴ Om dit breder en ook op de langere termijn te stimuleren, zal het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) als onafhankelijk kennisinstituut een belangrijke rol gaan vervullen. Dit kennisinstituut zal de centrale plek worden waar onderwijskennis wordt ontsloten en up-to-date wordt gehouden voor onderwijsprofessionals. Via de lerarenopleidingen en intermediaire organisaties kan deze kennis vervolgens een weg vinden naar de praktijk.

⁵ Artikel 167 van de Wet op het primair onderwijs, 3^e lid.

⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 31 293, nr. 691

⁷ Thomas van Huizen e.a. (april 2024) *Tussentijds rapport EVENING*. Utrecht: Universiteit Utrecht Tussentijds rapport april 2024 – Evening (eveningonderzoek.nl)

aangekondigd, samen met het Ministerie van SZW, de VNG, de GGD GHOR NL en de Inspectie van het Onderwijs aan invoering van structureel toezicht op de educatieve kwaliteit van de voorschoolse educatie.⁸ Eerder is aan uw Kamer gecommuniceerd het structureel toezicht in te laten gaan per 1 januari 2026. In overleg met de uitvoeringspartners is besloten dat dit niet haalbaar is. Op dit moment bereid ik wetgeving voor op basis waarvan ik, in overleg met de uitvoeringspartners, de invoeringsdatum zal voorstellen.

Een trend die mij wel zorgen baart is dat het aantal kinderen dat daadwerkelijk deelneemt aan voorschoolse educatie na een indicatie licht daalt. Ook de motie van lid Kisteman (VVD) vraagt hier aandacht voor.⁹ Daarom wil ik wettelijk vastleggen voor welke kinderen voorschoolse educatie in ieder geval is bedoeld. Zo kunnen we gericht werken aan het verhogen van de deelname. In de praktijk blijkt het voor gemeenten lastig om duidelijke criteria voor hun doelgroepdefinitie af te spreken, waardoor de doelgroepen tussen gemeenten enorm uiteenlopen. Voor het landelijk kader denk ik op dit moment aan twee kenmerken: het opleidingsniveau van de ouders en een andere thuistaal dan Nederlands. Gemeenten behouden de ruimte om de doelgroepdefinitie aan te vullen, omdat zij lokaal het beste zicht hebben op welke kinderen baat hebben bij vve. Het vaststellen van een landelijke minimumdefinitie stelt de inspectie ook beter in staat om betrouwbare landelijke cijfers te verzamelen over het bereik van voorschoolse educatie. Op die manier kan gericht worden gewerkt aan een aanpak om dit bereik te verhogen. Begin 2025 reageer ik op het eerder genoemde onderzoek waarbij wordt gekeken naar meer maatregelen die de deelname aan voorschoolse educatie kunnen vergroten.

Duidelijkere kaders voor gemeentelijke beleid

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanbieden van voorschoolse educatie en scholen zijn verantwoordelijk voor vroegschoolse educatie. Vanuit de Lokale Educatieve Agenda is de gemeente ook verplicht om met scholen en kinderopvang afspraken te maken over vijf thema's: segregatie, integratie, inschrijving en toelating, onderwijsachterstandenbeleid en vve. Uit het Landelijk Rapport LEA/vve blijkt dat gemeenten en scholen met een aantal zaken worstelen, omdat hierbij vaak niet duidelijk genoeg is waar hun verantwoordelijkheid ligt.¹⁰ Op de thema's segregatie, integratie en inschrijving en toelating is voor gemeentes niet altijd helder wat hun verantwoordelijkheden zijn. De problematiek van deze thema's kan niet alleen door het onderwijsbeleid van gemeenten worden opgelost. Gemeenten hebben echter wel mogelijkheden om segregatie tussen scholen tegen te gaan, bijvoorbeeld door één duidelijke lijn voor het inschrijvingsbeleid van scholen te hanteren, en die als scholen en gemeenten ook daadwerkelijk te handhaven. Ik ga de handreikingen en goede voorbeelden van het Kenniscentrum voor Gemengde Scholen opnieuw via de geëigende communicatiekanalen onder de aandacht brengen van gemeenten en scholen.¹¹

Een tweede knelpunt in het LEA-overleg betreft de verplichting voor gemeenten en schoolbesturen om afspraken te maken over de resultaten

⁸ Kamerstukken II, 2023–2024, 27 020, nr. 119

⁹ Kamerstukken 2023/24, 31 293, nr. 745: De Tweede Kamer verzoekt de regering om met een plan te komen waarmee deze negatieve tendens wordt doorbroken met als doel dat meer doelgroepkinderen gebruik gaan maken van vve.

¹⁰ Het Landelijk Rapport Lokale Educatieve Agenda/voor- en vroegschoolse educatie, maart 2023. Kamerstukken II, 2023–2024, 31 293, nr. 725

¹¹ Kenniscentrum Gemengde Scholen – Wij willen scholen gemengder maken.

van vroegschoolse educatie.¹² De term «resultaatafspraken» associeert men sterk met verantwoording. Ook is vaak niet helder dat het gaat om streefdoelen voor vve op school- of wijkniveau, waarbij idealiter ook afspraken worden gemaakt wie welke bijdrage levert om deze doelen te behalen. Ik laat verkennen of en hoe dit in de regelgeving kan worden aangepast. Verder ga ik na of in de regelgeving kan worden verhelderd dat gemeenten en schoolbesturen cyclisch werken aan deze gezamenlijke doelen. Dit laatste vindt plaats naar aanleiding van de motie van Kamerlid Soepboer.¹³

Herprioritering gemeenten SPUK GOAB en herijking CBS-indicator

Het kabinet heeft in het hoofdlijnenakkoord (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 37) besloten om alle specifieke uitkeringen met 10 procent te verkleinen en om te zetten naar een fondsuitkering. Dit geldt dus ook voor de financiële tegemoetkoming die gemeenten ontvangen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB) via een specifieke uitkering: vanaf 2026 gaat het budget met 10 procent omlaag. Ik bekijk op welke manier er het beste gevolg kan worden gegeven aan de SPUK GOAB na 2026. Ik hecht er aan dat de huidige verdeelsystematiek op basis van een indicator van het CBS gehandhaafd kan worden. Dit zorgt er namelijk voor dat de gemeenten de middelen ontvangen voor de kinderen die dit het hardst nodig hebben. Het kabinet besluit begin 2025 over de eventuele voorzetting van specifieke uitkeringen die in 2026 doorlopen, waaronder de SPUK GOAB. Daarover zal vervolgens ook de Kamer worden geïnformeerd.

Het meerjarig bestedingsonderzoek dat ik u met deze brief meestuur, maakt inzichtelijk waaraan gemeenten de middelen van de SPUK GOAB besteden.¹⁴ De bestedingen van gemeenten aan het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid zijn over de gehele linie toegenomen. Uit het bestedingsonderzoek blijkt dat wanneer gemeenten er sterk op vooruit gaan qua middelen, zoals bij de invoering van de CBS-indicator in 2019, zij tijd nodig hebben om beleid te maken waarvoor de middelen kunnen worden ingezet. Dat geldt zeker voor gemeenten met relatief beperkte ambtelijke capaciteit.

Bij de invoering van de CBS-indicator is aan uw Kamer toegezegd om deze na vier jaar te herijken. Hier ben ik mee bezig. In de begeleidingscommissie bestaande uit wetenschappers, vertegenwoordigers van het SCP en het CPB, de inspectie, de VNG en de PO-Raad is een discussie ontstaan over de manier waarop in het model rekening wordt gehouden met de intelligentie van kinderen. De discussie geeft aanleiding om verschillende scenario's te laten doorrekenen. Dit kost extra tijd, waardoor de herijkte indicator een jaar later, in 2026, zal worden gebruikt. In dat jaar zullen de scores op basis van de herijkte indicator worden berekend. De uitkering van de middelen gebaseerd op deze scores, zal dan in 2027 plaatsvinden. Deze vertraging is uiteraard ongewenst, maar ik hecht er aan dit proces zorgvuldig te doorlopen.

¹² Wet op het primair onderwijs, artikel 160, 1^o lid.

¹³ Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 744: De Tweede Kamer verzoekt de regering maatregelen te treffen zodat er ook een juridische verplichting komt voor het evalueren van de afspraken en de inspectie ook kan sturen op de evaluatie daarvan.

¹⁴ Cebeon, juli 2024. *Bestedingsonderzoek gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2022. Met analyse onderbestedingen.*

Afsluiting

Voor- en vroegschoolse educatie heeft mijn prioriteit, waarbij ik de komende tijd vooral inzet op versterking van de vroegschoolse educatie die basisscholen aanbieden. Ongeacht de omgeving waarin kinderen opgroeien, moeten alle kinderen de kans krijgen om goed toegerust aan de basisschool te beginnen. Het is vervolgens aan basisscholen om direct voort te bouwen op de winst die kinderen hebben geboekt tijdens de voorschoolse educatie.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul