

Nr. Inbreng verslag van een schriftelijk overleg

Vastgesteld d.d. ...

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media d.d. 29 november 2018 over de uitwerking van de Regeerakkoordmaatregel voor de versterking van de voorschoolse educatie (Kamerstuk 27 020, nr. 90).

Bij brief van ... heeft de minister deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

Inhoud**I Vragen en opmerkingen uit de fracties**

- **Inbreng van de leden van de VVD-fractie**
- **Inbreng van de leden van de CDA-fractie**
- **Inbreng van de leden van de D66-fractie**
- **Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie**
- **Inbreng van de leden van de SP-fractie**
- **Inbreng van de leden van de SGP-fractie**

II Reactie minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media**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 ve¹-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 uren aanbod van voorschoolse educatie in gemeenten is? Verschilt dit naar gelang de omvang van de gemeente, zo vragen de leden.

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 kansgelijkheid 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 lezen dat de minister stelt dat om invloed te kunnen hebben op de ontwikkeling van doelgroepeuters, het aanbod voldoende intensief moet zijn en van goede kwaliteit. Kan de minister nader toelichten wat de goede kwaliteit precies inhoudt, hoe dit in de praktijk

¹ ve: voorschoolse educatie

uitwerkt en hoe bijvoorbeeld de Onderwijsinspectie hiernaar kijkt? Is het bijvoorbeeld noodzakelijk om een spelenderwijs curriculum op te stellen voor voorschoolse educatie, zo vragen deze leden.

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-doelgroeppeuters 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 vve²-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

² vve: voor- en vroegschoolse educatie

van IKC³s? 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 voorschool? Wat vindt de minister van pedagogisch medewerkers die via een evc⁴-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.

De voornoemde leden vragen of de minister nader in kan gaan op de samenwerking met zijn collega van het ministerie van SZW⁵. 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.

³ IKC: integraal kindcentrum

⁴ evc: erkenning verworven competenties

⁵ SZW: Sociale Zaken en Werkgelegenheid

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.

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.⁶ 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

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

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 tweeënhalft 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?

De leden vragen waarom de minister in plaats van een gefixeerd aantal uren voor doelgroepeuters 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 drieënhalft uur lijken te kennen?
- Op veel locaties blijkt voorschoolse educatie van 16 uur onhaalbaar omdat combinaties van morgens 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