
Bestedingsonderzoek gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2022

Met analyse onderbestedingen



Rapport

Cebeon, 1 juli 2024

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Opzet bestedingsonderzoek	4
2.1	Uitgangspunten	4
2.2	Budget voor besteding goab.....	7
2.3	Steekproef	11
3	Uitkomsten bestedingen goab	14
3.1	Totaalomvang bestedingen	14
3.2	Omvang bestedingsonderdelen voor de steekproef.....	17
4	Ophoging naar landelijk beeld	21
4.1	Totaalvolume goab-bestedingen	21
4.2	Totaal bestedingen onderdelen goab	22
4.3	Inzet goab-middelen en eigen middelen	22
5	Kwalitatieve analyse onderbesteding.....	24
5.1	Onderbesteding	24
5.2	Oorzaken onderbesteding.....	25
5.3	Activiteiten om onderbestedingen weg te werken	27
5.4	Verwachtingen onderbesteding	29
6	Conclusie uitkomsten bestedingen goab	31
	Bijlagen	33
A	Steekproeftrekking.....	34

onderzoeksteam

Coen van Rij, projectleider, Coen.van.Rij@Cebeon.nl

Wilfred Nijhof, Wilfred.nijhof@cebeon.nl

Florian Korn, florian.korn@cebeon.nl

Sam Bos, sam.bos@cebeon.nl

IJsbrand Jepma, ij.jepma@sardes.nl

Wendy de Geus, WdeGeus@oberon.eu

1 Inleiding

achtergrond

Cebeon heeft de afgelopen jaren samen met Sardes en Oberon een monitor uitgevoerd naar de implementatie en besteding van middelen in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. De specifieke uitkering voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (goab) is vanaf 2019 structureel verhoogd met 170 mln. euro per jaar. Met deze extra middelen wordt beoogd een kwaliteitsslag te bewerkstelligen die samen gaat met twee aanvullende wettelijke eisen in de voorschoolse educatie (ve):

1. het uitbreiden van het aantal uren ve van 600 naar 960 voor doelgroepeuters tussen tweeënhalf en 4 jaar (vanaf 1 augustus 2020);
2. het verbeteren van de kwaliteit van ve middels de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker in de ve met een urennorm van 10 uur per doelgroepeuter (vanaf 1 januari 2022).

De wijze waarop de middelen worden verdeeld is gewijzigd aan de hand van de ontwikkelde achterstandsindicator. Dit heeft tot aanzienlijke verschuivingen geleid. Bovendien zijn vanaf 2019 alle gemeenten middelen voor onderwijsachterstandenbeleid gaan ontvangen.

extra meting bestedingsonderzoek

In de periode 2019-2023 zijn uiteindelijk vier metingen gedaan van het implementatieonderzoek (de vierde meting in het najaar van 2022) en twee metingen in het bestedingsonderzoek (2019-2021). Bij deze bestedingen gaat het zowel om middelen uit de specifieke uitkering als ook de inzet van algemene eigen middelen¹ die ten behoeve van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid worden ingezet. In de periode 2019-2021 zijn de bestedingen sterk toegenomen, maar zijn er wel grote verschillen tussen gemeenten. Zo zijn er gemeenten die duidelijk meer middelen besteden dan de Rijksuitkering, maar ook gemeenten waarbij dit nog niet het geval. Het ministerie van OCW en de NRO hebben Cebeon daarom gevraagd een extra meting te verrichten van het bestedingsonderzoek op basis van gegevens 2022.

In aanvulling op de meting is er bijzondere aandacht uitgegaan naar gemeenten met kenmerken waar in 2021 veel onderbesteding plaatsvond. Dit zijn (middel)grote gemeenten met bovengemiddelde achterstandsscores. Een aantal van die gemeenten zijn extra aan de steekproef toegevoegd.

leeswijzer

In deze rapportage worden de uitkomsten van het bestedingsonderzoek op basis van het jaar 2022 van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid gepresenteerd. Eerst wordt de opzet van het bestedingsonderzoek nader toegelicht (hoofdstuk 2). Er is daarbij aandacht voor een aantal belangrijke uitgangspunten, ontwikkelingen in de inzet van middelen binnen het onderwijsachterstandenbeleid en de steekproef. Vervolgens worden de uitkomsten van het bestedingsonderzoek gepresenteerd, zowel de totaalomvang van de bestedingen als bestedingsonderdelen binnen ve en overige goab-activiteiten (hoofdstuk 3). Daarna worden de uitkomsten van de steekproefgemeenten opgehoogd naar landelijk beelden zodat duidelijk wordt wat per saldo de inzet is van eigen middelen (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 komen de uitkomsten van de kwalitatieve analyse van de onderbestedingen aan bod. Ten slotte zullen de belangrijkste conclusies worden samengevat (hoofdstuk 6).

¹ inclusief in eerdere jaren gereserveerde middelen, Asscher-middelen en NPO-middelen.

2 Opzet bestedingsonderzoek

In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de opzet van het bestedingsonderzoek. Er zal daarbij eerst worden ingegaan op een aantal belangrijke uitgangspunten (paragraaf 2.1), zoals de rubricering en afbakening van gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (goab). Ook wordt daarbij ingegaan op de onderzoeksmethodiek. Vervolgens besteden we aandacht aan het budget dat gemeenten kunnen inzetten vanuit de specifieke uitkering goab en ontwikkelingen die op dat vlak spelen (paragraaf 2.2). Ten slotte wordt aandacht besteed aan de gehanteerde steekproef voor dit onderzoek (paragraaf 2.3).

2.1 Uitgangspunten

In deze paragraaf staan we stil bij de belangrijkste uitgangspunten van het bestedingsonderzoek.

afbakening onderwijsachterstandenbeleid

In het onderzoek is aangesloten bij de activiteiten die gemeenten bekostigen om (toekomstige) onderwijsachterstanden van kinderen te signaleren en te bestrijden. Daarbij hebben gemeenten een verplichting tot het aanbieden van voldoende voorzieningen met voorschoolse educatie, zowel in aantal als spreiding, voor kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal.² Gemeenten dienen een aanbod van voorschoolse educatie te realiseren van 960 uur per kind (minimaal vanaf tweeënhalf jaar oud in anderhalf jaar tijd). Dit komt neer op 16 uur voorschoolse educatie per week.³

Gemeenten bepalen jaarlijks samen met het onderwijs en kinderopvang welke kinderen in aanmerking komen voor voorschoolse educatie (artikel 160 WPO). In deze doelgroepdefinitie gaan veel gemeenten uit van achtergrondkenmerken van de ouders en/of de peuter, zoals het opleidingsniveau van één of beide ouders of het inkomen van de ouders. In dit onderzoek is aangesloten bij de afbakening van de doelgroep zoals die door gemeenten wordt gehanteerd.

De afbakening van activiteiten is beperkt tot activiteiten die primair zijn gericht op het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden bij de gemeentelijke doelgroep. Dit betekent onder andere dat bestedingen voor de bestrijding van lerarentekorten, extra ondersteuning voor de versterking van zwakke scholen niet specifiek gericht op achterstandsl leerlingen, schoolmaatschappelijk werk, aanpak dyslexie/logopedie en volwasseneducatie buiten beschouwing zijn gebleven. We zien dat bij een beperkt aantal gemeenten een deel van deze taken die eerder uit algemene middelen werden bekostigd, sinds de verhoging van de specifieke middelen voor goab ook (deels) hieruit worden bekostigd, terwijl dit eigenlijk in strijd met de regelgeving is.⁴

De bestedingen voor onderwijsachterstandenbeleid is onafhankelijk van de bekostiging. Dat betekent dat het niet alleen gaat om activiteiten die worden bekostigd uit de specifieke uitkering. Ook kunnen activiteiten worden bekostigd uit algemene middelen, gevormde reserves van onderbestedingen in voorgaande jaren of incidentele middelen (zoals NPO-middelen).

² Art. 158, 159 en 160 Wet op primair onderwijs.

³ Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie

⁴ Dit maakt onderdeel uit van de SiSa-verantwoording.

rubricering

Om de bestedingen van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid te kunnen duiden is een onderscheid gemaakt naar activiteiten binnen het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (zie tabel 2.1). Deze rubricering is aangehouden bij de uitvraag van gemeentelijke bestedingen.

Tabel 2.1: Rubricering activiteiten gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid

Hoofdactiviteiten	rubricering	toelichting
voorschoolse educatie	activiteiten	subsidies activiteiten voor doelgroepkinderen
	correcties vorige boekjaren	correcties op subsidies van voorgaande boekjaren
	signalering en toeleiding	signalering en toeleiding van doelgroepkinderen naar voorschoolse educatie
	overig/ongespecificeerd	overige of ongespecificeerde bestedingen voorschoolse educatie
overige activiteiten primair gericht op voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden	specifieke bijdragen/subsidies aan scholen en bibliotheken	bijdragen aan scholen, bibliotheken of andere ondersteunende activiteiten (bv. gericht op taalachterstanden)
	schakelklassen/kopklassen	bijdragen aan scholen voor schakelklassen (voor kinderen met grote achterstanden) of kopklassen (extra jaar)
	verlengde schooldag	bijdragen aan scholen voor verlengde schooldag (met grote taalachterstanden)
	zomer-/vakantie-/weekendscholen	bijdragen aan scholen of andere instellingen voor het organiseren van zomer, vakantie-, of weekendscholen voor kinderen met een (taal)achterstand
	buitenschoolse en naschoolse programma's	bijdragen aan scholen of andere instellingen voor (overige) buitenschoolse programma's
	activiteiten voor kinderen jonger dan tweeënhalf jaar	specifieke activiteiten/signalering voor kinderen met een verwachte (toekomstige) achterstanden jonger dan tweeënhalf jaar
	overig	o.a. andere activiteiten en programma's of ongespecificeerde budgetten
coördinatie en monitoring		coördinerende activiteiten (overleg, beleid, scholing, e.d.) voor het onderwijsachterstandenbeleid

In vergelijking met voorgaande metingen van de bestedingen over de jaren 2019-2022 is een aantal wijzigingen aangebracht in de rubricering:

- correcties op subsidies voor voorschoolse educatie van voorgaande boekjaren is als afzonderlijke categorie opgenomen. Deze correcties vinden vaak pas in een later boekjaar plaats. Deze correcties kunnen samenhangen met een verschil tussen het feitelijke aantal doelgroepeutters ten opzichte van het aantal waar in de verleende subsidie van is uitgegaan. Het gaat vaak om een lager aantal, maar soms ook om een hoger aantal;
- bestedingen voor signalering en toeleiding van voorschoolse educatie zijn samengevoegd, omdat veel gemeenten dit niet konden uitsplitsen;
- coördinatie en monitoring zijn aan het gehele achterstandenbeleid toebedeeld, terwijl dit voorheen aan voorschoolse educatie was toegerekend.

activiteiten niet uitsluitend gericht op onderwijsachterstanden

Om uniformiteit in de afbakening van 'onderwijsachterstandenbeleid' te vergroten is in dit bestedingsonderzoek voor het eerst specifiek gevraagd naar activiteiten die niet uitsluitend zijn gericht op onderwijsachterstanden, maar die gemeenten wel beleidsmatig hieronder scharen. Het gaat om activiteiten die gemeenten wel binnen het onderwijsachterstandenbeleid bekostigen, maar die in hoofdzaak andere doelstellingen kennen. Soms gaat het om activiteiten die voorheen uit andere geldstromen werden bekostigd, zoals schoolmaatschappelijk werk en volwasseneducatie.

steekproef

In de meting van de bestedingen over het jaar 2022 is uitgegaan van een ruimere steekproefomvang dan in voorgaande metingen (zie ook paragraaf 2.3). Op deze wijze was er meer houvast en een bredere selectie mogelijk voor de verdiepingsslag naar de gemeenten met onderbesteding. De steekproef is uitgebreid met gemeenten die kenmerken hebben waar in 2021 bovengemiddeld veel onderbesteding heeft plaatsgevonden. Dit zijn gemeenten met een bovengemiddelde problematiek (budget per verwachte achterstandsleerling), maar niet met de zwaarste problematiek in een sterk verstedelijkte omgeving. Bij deze gemeenten is aanvullende informatie opgevraagd om de bestedingen in de genoemde rubricering en afbakening te kunnen duiden.

grootboekanalyse

Dit onderzoek is gebaseerd op financiële grootboekoverzichten waarin de exploitatielasten en -baten van gemeenten zijn gerubriceerd naar onderscheiden product-/kostenplaatsen en kostensoortindelingen. Gemeenten dienen volgens het BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) hun exploitaties in te richten naar taakvelden van inhoudelijke taken. Door aan te sluiten bij de financiële grootboekoverzichten is aangesloten bij de feitelijk geboekte bestedingen om de gedetailleerde beelden inzichtelijk te maken. Daarbij is het van belang om aan te tekenen dat gemeenten een voorgeschreven stelsel van lasten en baten hanteren. Dit stelsel houdt in dat gemeenten uitgaven en inkomsten boeken in het jaar waarop ze betrekking hebben. Door deze systematiek worden goab-middelen die niet worden besteed in het betreffende boekjaar als reservering opgenomen waardoor ze voor latere jaren beschikbaar blijven voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Dergelijke reserveringen zijn in de betreffende jaren buiten beschouwing gelaten in de bestedingsanalyse, omdat het geen bestedingen zijn in het desbetreffende (boek)jaar.

Gemeenten dienen de lasten en specifieke bekostiging voor onderwijsachterstandenbeleid te verantwoorden op taakveld 4.3 (onderwijsbeleid en leerlingenzaken). Naast lasten voor onderwijsachterstandenbeleid worden op dit taakveld onder andere ook lasten verantwoord voor leerlingenvervoer, volwasseneducatie, specifieke voorzieningen voor het onderwijs (bewegingsonderwijs, schoolzwemmen) en aanpak voortijdig schoolverlaten. Lasten voor onderwijsachterstandenbeleid kunnen door gemeenten ook op andere taakvelden worden verantwoord, bijvoorbeeld binnen het sociaal domein (taakveld 6.1 burgerkracht en samenlevingsopbouw of taakveld 6.2 wijkteams). In dit onderzoek is de aandacht daarom niet beperkt gebleven tot taakveld 4.3.

Bij gemeenten is een extract uit hun financiële administratie ('grootboek') opgevraagd van de producten die worden ingezet voor goab op basis van de realisatiecijfers. Naast deze uitdraai is de verantwoording van de specifieke middelen voor onderwijsachterstandenbeleid geraadpleegd (SiSa bijlage) uit de jaarstukken van gemeenten. Bij het toesturen van het extract uit de financiële administratie is de gedetailleerde verantwoording van de specifieke uitkering veelal bijgesloten.

aanvullende specificaties grootboekposten

Gemeenten hebben aanvullende specificaties verstrekt van specifieke grootboekposten teneinde de gevraagde rubricering naar onderdelen binnen goab te kunnen maken. Hiervoor hebben gemeenten een vragenlijst ingevuld en aanvullende informatie aangeleverd, bijvoorbeeld subsidieverantwoordingen van veaanbieders.

kwantitatieve analyse met kwalitatieve verdieping

Dit bestedingsonderzoek kent twee aspecten. Enerzijds heeft er in aanvulling op eerdere metingen over de jaren 2019-2021 een kwantitatieve meting plaatsgevonden van de bestedingen in het jaar 2022. Het gaat daarbij om het inzichtelijk maken van gerealiseerde bestedingspatronen aan goab-activiteiten. Anderzijds heeft er een kwalitatieve verdieping plaatsgevonden, in samenwerking met Sardes en Oberon, bij een gerichte selectie van gemeenten die over hele periode 2019-2022 te maken hebben gehad met onderbesteding. Er is sprake van onderbesteding als de uitgaven in de desbetreffende jaren lager zijn dan de beschikbare middelen uit de specifieke uitkering. De kwalitatieve verdieping richt zich vooral op de oorzaken van de onderbesteding en verwachtingen voor de jaren ná 2022.

2.2 Budget voor besteding goab

De activiteiten binnen het goab worden bekostigd vanuit verschillende middelen. Het grootste deel van de middelen is afkomstig uit de specifieke uitkering, van het ministerie van OCW aan gemeenten, voor onderwijsachterstandenbeleid (hierna: ‘goab-middelen’). Dit wordt eventueel aangevuld met middelen voor peuters van wie de ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag (Asscher-middelen). Ook bestedingen die zijn bekostigd uit eigen middelen of andere specifieke middelen (zoals NPO-middelen) zijn in het onderzoek betrokken.

verdeling specifieke uitkering goab

Om het onderwijsachterstandenbeleid te kunnen verbeteren, heeft OCW het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gevraagd om op basis van registraties een model te ontwikkelen. Dit model schat op basis van geselecteerde omgevingskenmerken – het opleidingsniveau van de vader én moeder, herkomstland van de moeder, verblijfsduur van de moeder in Nederland, het gemiddelde opleidingsniveau van de moeders op school én of ouders in de schuldsanering zitten⁵ - de verwachte onderwijsachterstanden aan het einde van de basisschool. Met deze samengestelde indicator kan het CBS jaarlijks aan de hand van beschikbare data berekenen hoe groot het risico is op een onderwijsachterstand van een peuter en een leerling is (de onderwijsscore). Deze risico's worden per gemeente opgeteld tot een achterstandsscore die vanaf 2019 als verdeelsleutel dient van de goab-middelen.

In deze nieuwe regeling ontvangen de grote steden (Rotterdam, Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Almere) nog steeds een groot deel van de goab-middelen. Dit hangt enerzijds samen met de absolute omvang van achterstandspeuters⁶. Anderzijds is ook de achterstandsproblematiek relatief zwaarder. Daarnaast vindt er in de nieuwe regeling een verschuiving plaats naar de kleinere gemeenten en de regio's buiten de Randstad. Ook is een minimumbedrag per gemeente geïntroduceerd (64.000 euro per 2022).

Deze keuzes hebben direct effect op het beschikbare budget van gemeenten en daarmee op de mogelijkheden die zij hebben op het gewenste voorzieningenniveau, zoals een uitbreiding van het aantal uren voor schoolse educatie. Voor het onderzoek is het relevant om na te gaan of deze keuzes effect hebben op gemeenten die hier een voordeel dan wel nadeel van ondervinden. Daarbij is het van belang om in te zoomen op gemeenten die als gevolg van de veranderingen in het budget zijn geconfronteerd met een relatief groot negatief herverdeeffect. Hier springen grotere gemeenten er soms uit (waaronder Amsterdam en Utrecht die na de overgangperiode in 2022 respectievelijk 8,3 en 5,0 mln. euro minder ontvangen ten opzichte van 2018). Belangrijk zijn ook de effecten voor kleinere gemeenten, die binnen de nieuwe verdeling vaak een

⁵ Sardes: De nieuwe gewichtenregeling https://www.sardes.nl/pathtoimg.php?id=2850&image=nieuwe_gewichtenregeling_in_beeld.pdf

⁶ Peuters die een risico lopen op het ontwikkelen van een (beginnende) onderwijsachterstand.

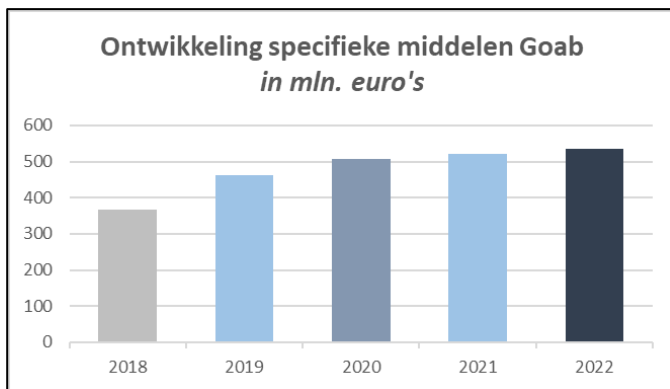
grote verruiming van de Rijksmiddelen ontvangen. Een deel van de gemeenten ontving vóór 2019 bovendien geen middelen.

OCW heeft een overgangsregeling (van drie jaar) ingesteld die de effecten moet dempen zodat gemeenten voldoende tijd krijgen om zich aan te passen aan de nieuwe situatie. Vanaf 2022 wordt het totaalniveau van de nieuwe verdelingssystematiek bereikt.

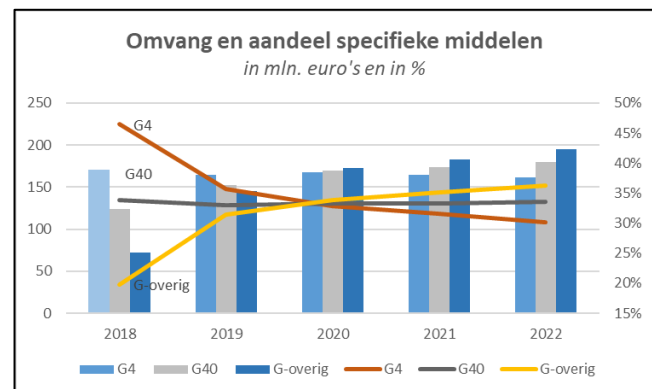
totaal beschikbare middelen

De goab-middelen nemen in de periode 2018-2022 toe van 366 mln. tot 537 mln. euro per jaar (zie grafiek 2.1 hieronder). Dit is een toename van 46%. In 2020 en 2021 ontvangen gemeenten respectievelijk 509 en 521 mln. euro. In 2021 is er daarmee circa 13% meer beschikbaar dan in 2019. Daarnaast kunnen gemeenten algemene middelen of eventuele gereserveerde middelen uit eerdere jaren inzetten ten behoeve van het onderwijs achterstandenbeleid.

Figuur 2-1: Middelen Goab 2018-2022



Figuur 2-2: Middelen Goab G4, G40 en G-overig



In de periode 2018-2022 heeft er ook een verschuiving van de specifieke middelen opgetreden van gemeenten met veel inwoners naar gemeenten met minder inwoners (zie grafiek 2.2 hierboven). In 2018 werd nog bijna de helft van specifieke middelen uitgekeerd aan de G4-gemeenten. Dit aandeel is in 2022 teruggelopen tot 30% van de middelen. Ook in absolute bedragen lopen de beschikbare middelen voor de G4 terug van 170 mln. euro in 2018 naar 162 mln. in 2022. Voor de G40-gemeenten als totaal blijft het aandeel uit de specifieke uitkering op niveau (ongeveer een derde). Door de toename van het totaalvolume groeien de beschikbare middelen wel mee. Voor de overige gemeenten is sprake van een toename van het aandeel uit de specifieke uitkering. In 2018 bedroeg dit aandeel nog 20%. Dit is in 2021 toegenomen tot 36%. In absolute bedragen is het volume van deze middelen meer dan verdubbeld in de periode 2018-2022.

beschikbare middelen per verwachte achterstandspeuter

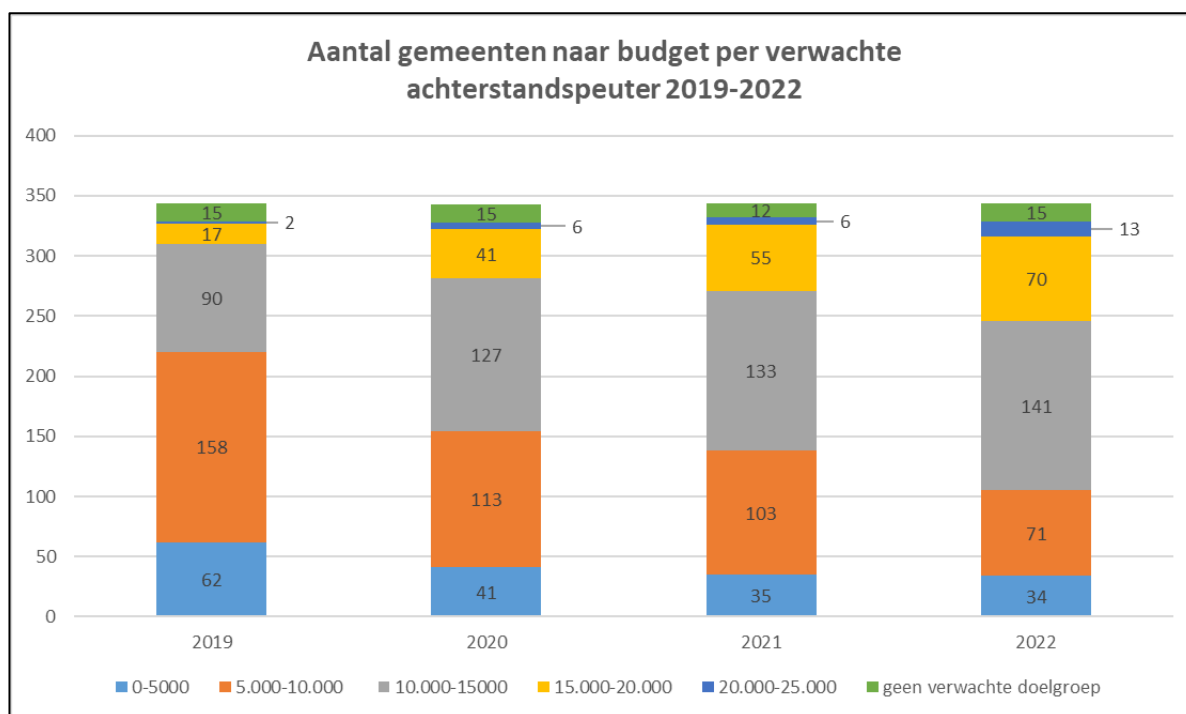
De goab-middelen worden over gemeenten verdeeld via de verwachte achterstandspeuters (de CBS-indicator⁷). Er zijn lichtere en zwaardere achterstanden waarin ve voorziet. Met de toename van het totaalvolume en een lichte daling van het aantal verwachte achterstandspeuters, is het budget per verwachte achterstandspeuter tussen 2019 en 2022 toegenomen. Dit gemiddelde budget bedraagt in 2022 ongeveer 15.700 euro per verwachte achterstandspeuter (24% hoger dan in 2019).

Ondanks dat de kleinere gemeenten steeds meer middelen zijn gaan ontvangen, zijn er nog verschillen in het gemiddelde budget per verwachte achterstandspeuter. Hieronder is het aantal gemeenten weergegeven

⁷ CBS: <https://dashboards.cbs.nl/v1/onderwijsachterstanden/>

naar klassen van het gemiddelde budget per verwachte achterstandspeuter in 2019 en 2022 (gemeentelijke indeling 2022).

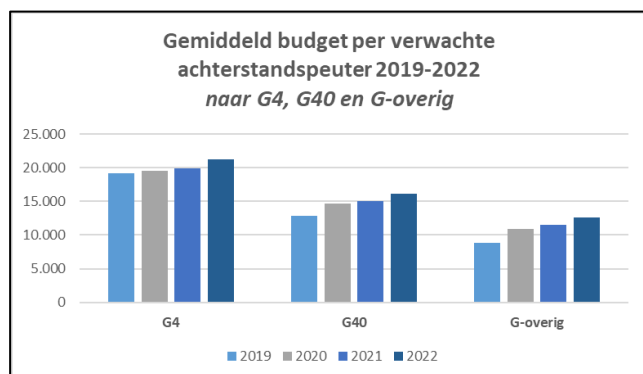
Figuur 2-3: Verdeling aantal gemeenten naar budget per verwachte achterstandspeuter 2019-2022



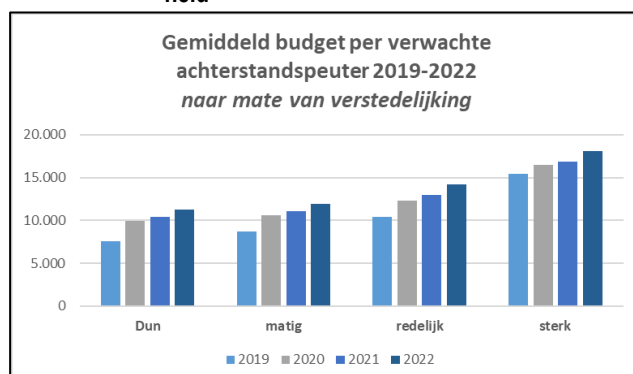
Het aantal gemeenten met een gemiddeld budget van minder dan 10.000 euro (lichtblauwe en oranje vlakken) per verwachte achterstandspeuter neemt tussen 2019 en 2022 duidelijk af; van 220 naar 105 gemeenten. Het aantal gemeenten met een gemiddeld budget tussen de 10.000 en 15.000 euro (grijs vlak) en een budget tussen de 15.000 en 20.000 euro (geel vlak) neemt tussen 2019 en 2022 duidelijk toe. Het aandeel gemeenten met een budget tussen de 10.000 en 15.000 euro per verwachte achterstandspeuter neemt toe van 26% in 2019 naar 39% in 2022. En het aandeel gemeenten met een budget tussen de 15.000 en 20.000 euro neemt toe van 5% in 2019 naar 16% in 2022.

De verschillen in het gemiddelde budget per verwachte achterstandspeuter tussen G4, G40 en overige gemeenten en naar stedelijkheid zijn weergegeven in figuur 2.4 en 2.5.

Figuur 2-4: Budget per achterstandspeuter G4, G40, G-overig



Figuur 2-5: Budget per achterstandspeuter naar stedelijkheid

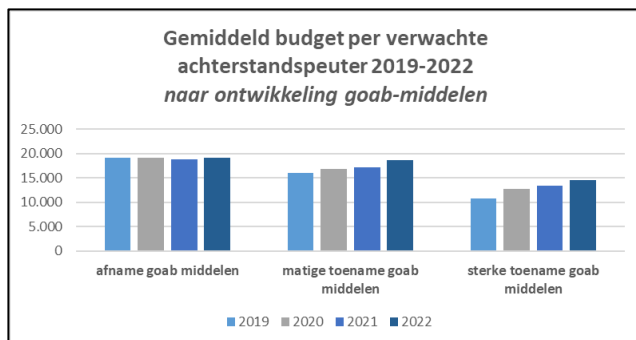


Bij alle typen gemeenten is sprake van een toename van het gemiddelde budget. Deze toename is sterker bij de G-overige en G40 gemeenten dan bij de G4. De verschillen tussen gemeenten nemen daarmee af. De financiële mogelijkheden voor gemeenten buiten de G4/G40 zijn hierdoor dus groter geworden. Per verwachte achterstandspeer ontvangen G4 in 2022 een hoger budget dan G40 en G-overige gemeenten. Dit verschil met G40-gemeenten bedraagt ongeveer 30% en ten opzichte van de overige gemeenten bedraagt dit verschil ongeveer 70%. De verschillen tussen enerzijds G4 en anderzijds G40 en overige gemeenten nemen dus af, maar de verschillen tussen vooral G4 en overige gemeenten blijven fors.

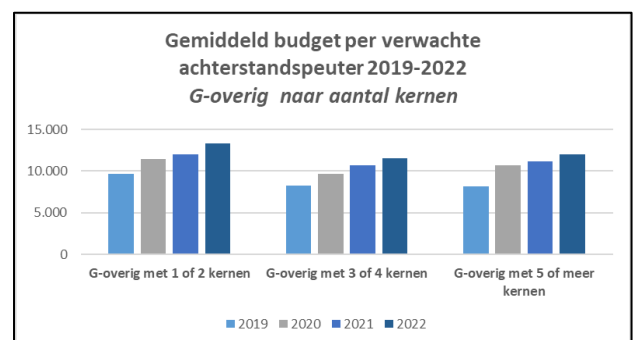
Een vergelijkbaar beeld is te zien als gemeenten worden ingedeeld naar de mate van verstedelijking. De sterkst verstedelijkte gemeenten ontvangen een hoger gemiddeld budget per verwachte achterstandspeer, maar het niveau neemt in de periode 2019-2022 sneller toe bij de minder verstedelijkte gemeenten. Voor de minst verstedelijkte gemeenten is in de periode 2019-2022 sprake van een toename van bijna 50% terwijl deze toename voor de sterkst verstedelijkte gemeenten minder dan 20% bedraagt. De verschillen tussen stedelijke en landelijke gebieden nemen dus af.

Vervolgens is in figuur 2.6 weergegeven hoe de goab-middelen zich hebben ontwikkeld bij gemeenten die sinds de nieuwe CBS-indicator meer of juist minder middelen hebben ontvangen. In figuur 2.7 is ingezoomd op het aspect van meerkernigheid bij 'G-overig'-gemeenten. Gemeenten met meerdere kernen kunnen, zeker als de onderlinge afstand groot is, mogelijk een ruimer aanbod van voorzieningen moeten optuigen om een voldoende bereik te kunnen realiseren.

Figuur 2-6: Budget per achterstandspeer naar ontwikkeling goab-middelen 2019-2021



Figuur 2-7: Budget per achterstandspeer G-overig naar aantal kernen



Gemeenten die de afgelopen jaren zijn geconfronteerd met een afname van de goab-middelen hebben nog een hoger budget per verwachte achterstandspeer in vergelijking met gemeenten die sinds de nieuwe CBS-indicator meer middelen zijn gaan ontvangen. In 2022 is het budget nog ongeveer 2% hoger in vergelijking met gemeenten die een matige toename van de goab-middelen hebben doorgemaakt (in 2021 was dit verschil nog 10%) en ruim 30% hoger in vergelijking met gemeenten met een sterke toename van de goab-middelen.

Naarmate gemeenten meer kernen hebben zijn de beschikbare middelen uit de specifieke uitkering iets sneller toegenomen. Het gaat om kernen met minimaal 500 adressen die niet aan elkaar zijn vastgegreoid. 'G-overige' gemeenten met 1 of 2 kernen hebben gemiddeld wel een hoger budget per verwachte achterstandspeer. Deze gemeenten zijn gemiddeld meer verstedelijkt.

In de praktijk maken gemeenten (eigen) keuzes om de beschikbare middelen niet alleen te besteden ten behoeve van achterstandspeeren, maar ook aan oudere kinderen.

2.3 Steekproef

steekproefselectie

De steekproefselectie is gebaseerd op de gemeenten die hebben deelgenomen aan het implementatieonderzoek 2019-2021.⁸ Op die wijze kunnen de bestedingen over de gehele periode 2019-2022 worden gevolgd. Daarnaast is de steekproef gericht uitgebreid met gemeenten die kenmerken hebben waar in de voorliggende jaren bovengemiddeld veel sprake is geweest van onderbesteding. Dit zijn gemeenten met een bovengemiddelde problematiek (budget per verwachte achterstandsleerling), maar niet de zwaarste problematiek in een sterk verstedelijkte omgeving.

De uitvraag van de financiële grootboekoverzichten heeft plaatsgevonden bij een ruime steekproef van 82 gemeenten (uitgangspunt was n=60). Aan de hand van de steekproefselectie dienen uitspraken te worden gedaan over de totale besteding van middelen aan goab. Zoals uit de vorige paragraaf is gebleken zijn er grote verschillen in de beschikbaarheid van aanwezige bekostigingsstromen, variërend van minder dan 5.000 euro tot meer dan 20.000 euro per verwachte achterstandsleerling. Deze verschillen treden op tegen de achtergrond van een relatief grote dynamiek als gevolg van aanpassingen in het volume en de verdeling. Dit maakt een ruime steekproef wenselijk.

Om tot een goede afspiegeling te komen zijn de volgende (structuur)kenmerken meegewogen bij het samenstellen van de steekproef:

- de omvang van de gemeente (in aantal inwoners);
- typologie van de indeling naar G4, G40 en overige gemeenten. Voorheen liep de verdeling van de goab-middelen (grotendeels) langs deze indeling in gemeenten. Voldoende celvulling per groep is om die reden wenselijk;
- de mate van verstedelijking van gemeenten gemeten in omgevingsadressendichtheid. Voor deze definitie wordt aangesloten bij de maatstaf in het gemeentefonds⁹;
- het verwachte aantal peuters met een onderwijsachterstand op basis van de CBS-indicator (uitgedrukt in een percentage van het totaal aantal peuters). In de modelering van het CBS zijn de volgende structuurkenmerken meegenomen: opleidingsniveau van de ouders, herkomst, verblijfsduur van de moeder in Nederland, wel of niet in de schuldsanering en het gemiddelde opleidingsniveau van de moeders in de gemeente;
- de omvang van de specifieke uitkering goab-middelen per gemeente en ontwikkeling van de goab-middelen in de periode 2018-2022. Het hogere macrobudget en de veranderende verdeelsystematiek hebben voor gemeenten verschillend uitgepakt.

In de steekproef zijn grotere, sterk verstedelijkte gemeenten oververtegenwoordigd. Deze gemeenten wijken in de beschikbaarheid van goab-middelen duidelijk af en hierdoor kunnen individuele uitkomsten zo een grote invloed hebben op de steekproefuitkomsten van de bestedingen. In de ophoging naar het landelijke beeld wordt voor deze oververtegenwoordiging in de steekproef gecorrigeerd.

responsgemeenten

Binnen de steekproef van 82 gemeenten is in het onderzoek van 64 gemeenten volledige en bruikbare informatie ontvangen. Deze gemeenten hebben de aanvullende specificaties verstrekt van specifieke grootboekposten en hebben eventuele vragen van de onderzoekers over definitie, afbakening van posten en

⁸ Het gaat om circa 270 gemeenten.

⁹ De omgevingsadressendichtheid wordt uitgedrukt in het gemiddeld aantal adressen per vierkante kilometer dat een adres in zijn omgeving heeft. Het beoogt de mate van concentratie van menselijke activiteiten (wonen, werken, naar school gaan, winkelen, uitgaan etc.) weer te geven.

ontwikkelingen over de jaren beantwoord. De dataverzameling heeft plaatsgevonden vanaf de zomer 2023 tot maart 2024.

In onderstaande tabel is de omvang van de steekproef en de respons daarbinnen afgezet tegen alle Nederlandse gemeenten, zowel in aantal gemeenten als het gemiddeld budget per verwachte achterstandspeuter.

Tabel 2.2: Overzicht steekproef en respons aantal gemeenten en gemiddelde budget per verwachte achterstandspeuter naar aantal inwoners, mate van verstedelijking, aantal achterstandspeuters en verandering in goab-middelen (gemeentelijke indeling 2022)

<i>(structuur)kenmerken gemeenten</i>	<i>totaal Nederland</i>		<i>steekproef</i>		<i>respons</i>	
	<i>aantal</i>	<i>budget*</i>	<i>aantal</i>	<i>budget*</i>	<i>aantal</i>	<i>budget*</i>
G4	4	21.200	4	21.200	3	20.900
G40	41	16.200	25	16.300	19	16.500
G-overig	299	12.600	53	13.100	42	13.300
0-20.000 inwoners	72	11.100	10	9.800	8	9.200
20.000-50.000 inwoners	182	12.100	29	12.500	20	12.400
50.000-100.000 inwoners	58	14.800	20	15.400	20	15.400
100.000-250.000 inwoners	28	15.900	19	16.100	13	16.300
meer dan 250.000 inwoners	4	21.200	4	21.200	3	20.900
weinig verstedelijkt	110	11.300	16	11.500	14	11.800
matig verstedelijkt	100	11.900	16	11.600	10	10.900
redelijk verstedelijkt	75	14.200	23	15.300	20	15.700
sterk verstedelijkt	59	18.100	27	19.000	20	18.700
lage achterstandsscore	106	7.200	15	6.900	13	7.000
matig lage achterstandsscore	102	11.800	20	13.000	17	13.200
redelijk hoge achterstandsscore	74	14.300	19	14.900	12	15.100
hoge achterstandsscore	62	18.900	28	19.500	22	19.200
afname goab-middelen '19-'22	17	19.100	2	21.000	2	21.000
matige toename goab-middelen '19-'22	34	18.700	12	19.900	8	17.100
sterke toename goab-middelen '19-'22	293	14.500	68	16.100	54	16.400
Totaal	344	15.700	82	17.700	64	17.500
<i>*budget per verwachte achterstandspeuter</i>						

Om te kunnen beoordelen of de steekproef- en de responsgemeenten goed aansluiten bij het landelijke beeld vergelijken we de budgetten per achterstandspeuter. Uit deze vergelijking maken wij op dat de budgetten in de respons voldoende aansluiten op het landelijke beeld. Daarnaast is het van belang dat de verschillende typen gemeenten voldoende in het onderzoek zijn betrokken. De responsgemeenten geven dan ook een goede weerspiegeling van alle Nederlandse gemeenten.

In 2022 is het gemiddelde budget per verwachte achterstandspeuter circa 15.700 euro. Dit bedrag varieert tussen verschillende typen gemeenten. Grotere gemeenten – G4-/G40-gemeenten met meer dan 100.000 inwoners – ontvangen een hoger budget per verwachte achterstandspeuter. Kleine en minder verstedelijkte gemeenten beschikken over een lager budget. Daarnaast hebben gemeenten met een hogere achterstandsscore (indicator voor de zwaarte van de doelgroep) een hoger budget per peuter dan gemeenten met een lagere achterstandsscore. Er zijn enkele gemeenten met een afnemend goab-budget sinds 2019 waarbij het gaat om enkele grote gemeenten (o.a. G4), maar ook enkele kleine gemeenten. Ook gemeenten met een goab-budget dat matig toeneemt beschikken over een relatief hoog budget per achterstandspeuter.

Om inzicht te krijgen in het landelijke beeld van de bestedingen worden de uitkomsten van de responsgemeenten opgehoogd. Dit om te corrigeren voor de mogelijke scheefheden (over- en ondervertegenwoordiging van bepaalde typen gemeenten) in de respons.

3 Uitkomsten bestedingen goab

In dit hoofdstuk presenteren we de uitkomsten van het bestedingsonderzoek. Eerst wordt de omvang van de ingezette middelen in beeld gebracht (paragraaf 3.1). Vervolgens komt de nadere rubricering van de bestedingen naar onderdelen binnen het goab aan bod (paragraaf 3.2).

3.1 Totaalomvang bestedingen

uitkomsten grootboekanalyse

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten opgenomen van de bestedingen aan goab van de steekproefgemeenten. De bestedingen in 2022 zijn afgezet tegen de bestedingen in 2021. De bestedingen zijn daarbij uitgedrukt in een bedrag per verwachte achterstandspeuter en per jongere¹⁰. Dit hangt samen met de activiteiten die binnen het goab worden uitgevoerd, gedeeltelijk voor achterstandspeuters (voorschoolse educatie) en gedeeltelijk voor leerlingen met achterstanden in de basisschoolleeftijd en soms ook in het VO¹¹. De inzet ten behoeve van achterstanden in het VO is vanuit de dekking uit de goab-middelen eigenlijk niet de bedoeling, omdat deze zich richt op achterstanden in het basisonderwijs en de voorschoolse educatie (art. 165-168 WPO).

Tabel 3.1: Gemiddelde totale besteding in euro's per verwachte achterstandspeuter en per jongere van de steekproefgemeente (realisatie 2021 en 2022)

<i>(structuur)kenmerken gemeenten</i>	<i>per verwachte achterstandspeuter</i>		<i>per jongere</i>	
	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>
G4	27.600	29.600	460	461
G40	14.400	17.100	170	202
G-overig	10.900	13.300	89	117
0-20.000 inwoners	8.400	10.400	58	71
20.000-50.000 inwoners	10.200	13.000	81	103
50.000-100.000 inwoners	13.600	15.300	141	168
100.000-250.000 inwoners	14.200	17.000	164	195
meer dan 250.000 inwoners	27.600	29.600	460	461
weinig verstedelijkt	9.000	13.700	75	94
matig verstedelijkt	10.300	10.700	77	89
redelijk verstedelijkt	13.100	14.700	140	157
sterk verstedelijkt	22.600	24.000	322	325
lage achterstandsscore	7.800	9.300	37	47
matig lage achterstandsscore	10.100	14.400	78	116
redelijk hoge achterstandsscore	12.300	20.300	119	206
hoge achterstandsscore	22.900	22.900	355	341

Uit bovenstaande tabel blijkt dat bij gemeenten in de steekproef:

¹⁰ Tot en met 18 jaar.

¹¹ De nadruk ligt hierbij op leerlingen in de basisschoolleeftijd (tot en met 12 jaar), maar gemeenten zetten daarbij ook middelen in voor leerlingen in (de overgang naar) het voortgezet onderwijs en voor peuters jonger dan tweeënhalf jaar.

- de bestedingen in 2022 voor vrijwel alle typen gemeenten gemiddeld hoger liggen dan in 2021. Dit geldt zowel voor kleine als grote gemeenten, zowel voor verstedelijkte gemeenten als dunbevolkte gemeenten en voor gemeenten met verschillende achterstandsscores. Alleen gemeenten met de hoogste achterstandsscores hebben in 2022 geen hogere bestedingen gedaan in vergelijking met 2021. Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat de responsgemeenten in 2021 en 2022 niet gelijk aan elkaar zijn. Dit geldt ook voor de gemeentelijke indeling waardoor gemeenten soms in een andere categorie vallen;
- grotere gemeenten zetten gemiddeld meer middelen in. G4-gemeenten besteden in 2022 circa 29.600 euro per verwachte achterstandspeuter (circa 461 euro per jongere). De toename uitgedrukt per verwachte achterstandspeuter is sterker dan per jongere, omdat het aantal verwachte achterstandspeuters in de G4 per 2022 afneemt. De afname van het aantal verwachte achterstandspeuters is voor de G4 ook sterker. Daarmee besteden de G4 in de steekproef ruim 70% meer middelen per verwachte achterstandspeuter dan G40-gemeenten;
- G40-gemeenten geven op hun beurt ongeveer 30% meer middelen uit dan overige gemeenten. De inzet per verwachte achterstandspeuter voor G40-gemeenten bedraagt in 2022 ongeveer 17.100 euro (202 euro per jongere). Het verschil in bestedingen tussen gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (exclusief G4) en gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners is in 2022 toegenomen waar dit in voorgaande jaren kleiner werd. Dit verschil loopt weer op tot ongeveer 10%. Het verschil in de bestedingen tussen gemeenten met 50.000 en 100.000 inwoners en gemeenten tussen 20.000 en 50.000 inwoners is in 2022 wel flink afgenomen tot ruim 15%;
- de bestedingen van (steekproef)gemeenten ingedeeld naar de verstedelijkingsgraad en de achterstandscore laat in algemene zin een vergelijkbaar beeld zien. De bestedingen van de meest verstedelijkte gemeenten en gemeenten met de hoogste achterstandsscores nemen het minste toe. De bestedingen van gemeenten met een lagere verstedelijkingsgraad nemen sterk toe waardoor de verschillen kleiner worden. Bij de achterstanden nemen vooral de bestedingen toe bij gemeenten met een relatief hoge achterstandscore terwijl dit bij gemeenten met een lage achterstandscore wat achterblijft.

inzet goab-middelen en eigen middelen

De periode 2018-2022 kenmerkt zich door een sterke toename van de goab-middelen en door verschuivingen in de verdeling. Met ingang van 2019 zijn kleinere, veelal minder verstedelijkte gemeenten meer middelen gaan ontvangen en is die toename voor grote, verstedelijkte gemeenten veel kleiner óf zelfs negatief (zie ook paragraaf 2.2). In de metingen over de jaren 2019-2021 is gebleken dat veel kleinere minder verstedelijkte gemeenten nog niet in staat waren om de hogere middelen om te zetten in beleid. Dit betekent dat een deel van de specifieke uitkering werd gereserveerd voor uitgaven in latere jaren (onderbesteding). Dit kan overigens niet onbegrensd. Maximaal 50% van het goab-middelen in 2022 mag worden doorgeschoven naar de periode 2023-2026.

Daarnaast was in de periode 2019-2021 jaren te zien dat een deel van de gemeenten eigen middelen inzetten naast de specifieke uitkering. Dit zijn vooral grote sterk verstedelijkte gemeenten. De totale omvang van de specifieke uitkering is in 2022 nog beperkt toegenomen waardoor de meeste gemeenten meer middelen hebben te besteden dan in voorgaande jaren.

In onderstaande tabel zijn de bestedingen voor activiteiten binnen het goab afgezet tegen de beschikbare middelen. Waarbij een negatief verschil betekent dat de Rijksmiddelen niet volledig worden ingezet. Bij een positief verschil zetten gemeenten algemene middelen in (of gereserveerde middelen uit onderbesteding van voorgaande boekjaren), als aanvulling op de Rijksmiddelen.

Tabel 3.2: Gemiddeld verschil in de besteding en goab-middelen in euro's per verwachte achterstandspeuter van de steekproefgemeente (realisatie 2021 en 2022)

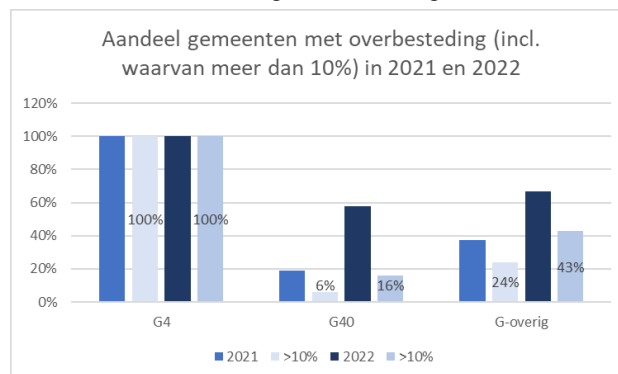
(structuur)kenmerken gemeenten	gemiddeld verschil besteding en goab-middelen in euro's*	
	2021	2022
G4	7.500	8.700
G40	-/- 1.000	600
G-overig	-/- 400	100
0-20.000 inwoners	-/- 700	1.100
20.000-50.000 inwoners	-/- 1.100	600
50.000-100.000 inwoners	-/- 200	-/- 100
100.000-250.000 inwoners	-/- 1.000	700
meer dan 250.000 inwoners	7.500	8.700
weinig verstedelijkt	-/- 1.900	1.900
matig verstedelijkt	300	-/- 200
redelijk verstedelijkt	-/- 1.700	-/- 1.000
sterk verstedelijkt	4.300	5.300
lage achterstandsscore	200	2.400
matig lage achterstandsscore	-/- 300	1.200
redelijk hoge achterstandsscore	-/- 800	5.200
hoge achterstandsscore	4.200	3.700

*negatieve uitkomst betekent dat de bestedingen lager zijn dan de beschikbare goab-middelen

Uit bovenstaande tabel blijkt dat voor de meeste typen gemeenten geldt dat de beschikbare middelen worden ingezet en er per saldo ook eigen middelen of eerder gereserveerde middelen worden ingezet. Bij typen gemeenten waar in 2021 nog sprake was van onderbesteding is dit in 2022 niet meer het geval of is deze onderbesteding afgenomen. Dit beeld is bijvoorbeeld goed zichtbaar bij de G40-gemeenten waar in 2021 nog sprake was van onderbesteding. In 2022 is er geen sprake meer van onderbesteding en wordt een belangrijk deel van de gereserveerde middelen ingezet. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de inhoudelijke achtergronden die hierachter schuilgaan.

Met name kleinere gemeenten, gemeenten die weinig zijn verstedelijkt en gemeenten met een lage achterstandsscore zijn in 2022 duidelijk meer gaan besteden aan goab. Bij deze typen gemeenten is de toename ongeveer 2.000 euro per verwachte achterstandspeuter. De toename is nog sterker bij gemeenten met een redelijk hoge achterstandsscore, vooral vanwege de toename van de bestedingen in een G4-gemeente.

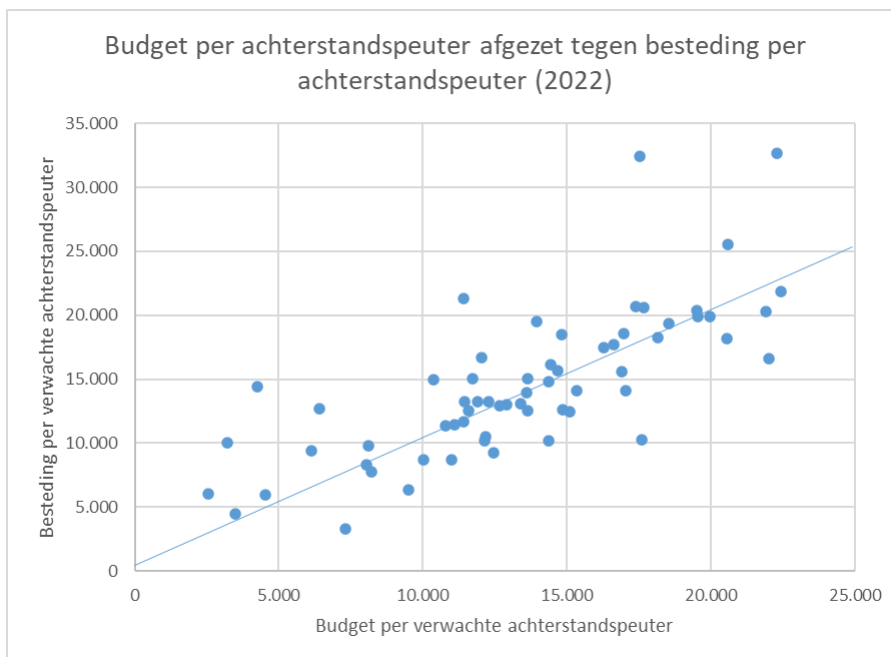
Voor enkele typen gemeenten is ook in 2022 sprake van onderbesteding; er wordt daar 4 jaar na de invoering van de nieuwe verdeelsysteem nog altijd minder uitgegeven dan de beschikbare middelen. Dit zijn vooral gemeenten die matig of redelijk zijn verstedelijkt en/of gemeenten tussen de 50.000 en 100.00 inwoners. De onderbesteding neemt in deze typen gemeenten ook wel af.



Het aantal (steekproef)gemeenten dat eigen of andere middelen, of gereserveerde middelen vanwege onderbesteding in voorgaande jaren, inzet ten behoeve van het goab is in 2022 sterk toegenomen naar tweederde terwijl dit in 2021 nog 35% was. Ongeveer 30% geeft aan in 2022 NPO-middelen te hebben ingezet ten behoeve van activiteiten binnen het goab. Dit zijn

vooral gemeenten die te maken hebben met overbesteding. De toename van gemeenten die eigen of andere (gereserveerde) middelen inzetten zit zowel bij G40 als G-overig-gemeenten. Met name bij G40-gemeenten blijft de overbesteding wel beperkt tot minder dan 10%. Bij ruim 40% van de G-overig is de overbesteding meer dan 10%.

G4-gemeenten besteden juist duidelijk meer dan de ontvangen Rijksmiddelen. Dit zijn de gemeenten die ook relatief veel middelen ontvangen, een negatief (of klein positief) herverdeeleffect hebben van de nieuwe verdeling van de goab-middelen en relatief een hogere achterstandscore hebben. Deze gemeenten zetten dus eerder eigen middelen in, mede om de teruggelopen middelen uit de specifieke uitkering te compenseren. Bij gemeenten met een redelijk hoge achterstandscore waar vóór 2022 veel sprake was van onderbesteding heeft twee op de drie gemeenten in de steekproef overbesteding waarvan de helft van minimaal 10%. Dat blijkt ook uit onderstaand figuur waarbij voor alle gemeenten in het onderzoek het budget per verwachte achterstandspeuter zijn afgezet tegen de besteding.



Bij elke waarneming onder de lijn is sprake van onderbesteding. Er zijn relatief veel waarnemingen (gemeenten) op of net boven de lijn. In 2021 was het aantal waarnemingen boven de lijn bij een budget van meer dan 10.000 euro per verwachte achterstandspeuter (relatief hogere achterstandscore) zeer beperkt.

3.2 Omvang bestedingsonderdelen voor de steekproef

voorschoolse educatie

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de steekproefgemeenten opgenomen over de besteding van gerubriceerde bestedingsonderdelen binnen voorschoolse educatie. De onderdelen binnen de voorschoolse educatie zijn daarbij uitgedrukt in de bestedingen per verwachte achterstandspeuter.

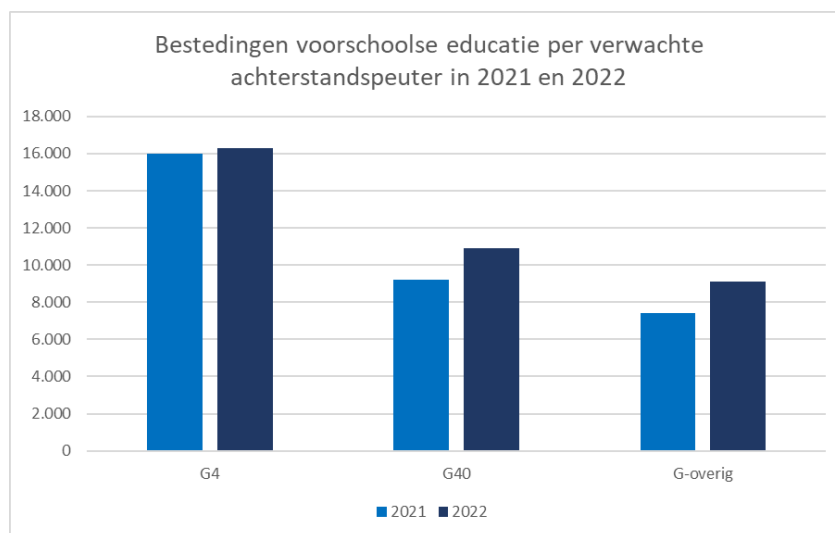
Tabel 3.3: Gemiddelde besteding voorschoolse educatie in euro's per verwachte achterstandspeuter van de steekproefgemeenten (realisatie 2020 en 2021), afgerond op 100 euro

rubricering bestedingsonderdelen	per verwachte achterstandspeuter	
	2021	2022
voorschoolse educatie: activiteiten	10.700	11.600
voorschoolse educatie: correcties subsidies voorgaande jaren		-/- 200
voorschoolse educatie: signalering en toeleiding	400	400
voorschoolse educatie: ongespecificeerd	800	900
Totaal voorschoolse educatie	11.900	12.600

Steekproefgemeenten hebben in 2022 gemiddeld 12.600 euro uitgegeven per verwachte achterstandspeuter aan voorschoolse educatie (excl. coördinatie en monitoring). Dat is ongeveer 5% meer per verwachte achterstandspeuter dan in 2021.¹² Uit bovenstaande tabel blijkt dat binnen de voorschoolse educatie het grootste deel van de middelen wordt besteed aan voorschoolse activiteiten voor doelgroepkinderen.¹³ Het gaat om ongeveer 90% van de bestedingen. Beperkt deel van het budget hangt samen met signalering en toeleiding en uitgaven niet nader kunnen worden gespecificeerd naar de gevraagde onderdelen. Bij enkele gemeenten gaat het om de volledige besteding aan voorschoolse educatie, maar meestal gaat het om beperkte bestedingen voor andere activiteiten. Daar waar het betrekking heeft op vrijwel de volledige besteding aan ve is het aannemelijk dat een belangrijk deel hiervan ook betrekking heeft op voorschoolse activiteiten.

In onderstaande figuur zijn de bestedingen aan ve inzichtelijk gemaakt per verwachte achterstandspeuter in 2020 en 2021.

Figuur 3-1: Bestedingen voorschoolse educatie per verwachte achterstandspeuter



De bestedingen aan voorschoolse educatie nemen bij zowel G4-, G40- als G-overige gemeenten toe. De kostentoe name hangt onder andere samen met hogere personeelskosten maar ook met specifieke bijdragen voor scholing en ondersteuning van pedagogisch beleidsmedewerkers. Bij G4-gemeenten nemen de bestedingen in beperktere mate toe (2%) dan bij de G40 (18%) en G-overig (23%). Het kostenniveau ligt in de steekproef wel duidelijk op een hoger niveau in vergelijking met de G40 en G-overig. Het aantal verwachte

¹² Het bedrag over 2021 wijkt af van de rapportage over het bestedingsonderzoek in 2020 en 2021, omdat daarin ook coördinatie en monitoring is opgenomen.

¹³ Dit is inclusief de bestedingen aan gemengde groepen en ouderbijdragen.

achterstandspeuters is in 2022 overigens afgenomen waarbij deze afname zich sterker heeft voorgedaan bij de G4.

overige goab-activiteiten

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de steekproefgemeenten opgenomen over de besteding van gerubriceerde bestedingsonderdelen binnen de overige goab-activiteiten en voor coördinatie en monitoring. Deze bestedingen zijn uitgedrukt in de bestedingen per jongere, omdat deze activiteiten betrekking kunnen hebben op peuters, leerlingen in de basisschoolleeftijd en leerlingen in het voortgezet onderwijs¹⁴.

Tabel 3.4: Gemiddelde besteding overige goab-activiteiten in euro's per jongere van de steekproefgemeenten (realisatie 2021 en 2022)

<i>rubricering bestedingsonderdelen</i>	<i>per jongere</i>	
	<i>2021</i>	<i>2022</i>
<i>specifieke bijdragen/subsidies aan scholen en bibliotheken</i>	49	51
<i>schakelklassen/kopklassen</i>	11	15
<i>verlengde schooldag</i>	12	10
<i>zomer-/vakantie-/weekendscholen</i>	4	5
<i>buitenschoolse en naschoolse programma's</i>	3	2
<i>activiteiten voor kinderen jonger dan tweeënhalf jaar</i>	3	1
<i>overig</i>	3	7
<i>coördinatie en monitoring</i>	15	11
<i>Totaal overige activiteiten</i>	99	102

Uit bovenstaande tabel blijkt dat steekproefgemeenten in 2022 gemiddeld circa 102 euro per jongere besteden aan overige goab-activiteiten en coördinatie en monitoring. In 2021 bedroegen deze bestedingen 99 euro per jongere.¹⁵ Dit is een toename van ongeveer 4%.

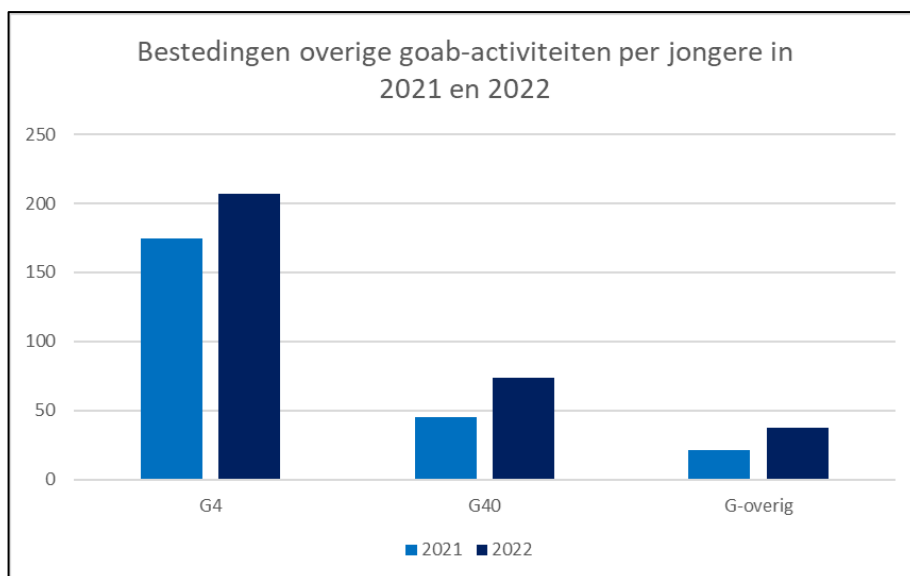
Het grootste deel van de uitgaven aan overige goab-activiteiten gaat naar specifieke bijdragen en subsidies aan scholen en andere partners voor vormen van ondersteuning (bv. leesbevordering via bibliotheken). Het gaat om de helft van deze bestedingen. Daarnaast wordt ongeveer 15% besteed aan schakel- en kopklassen en 5% aan zomer-, vakantie en weekendscholen en deze bestedingen nemen ook toe. Bestedingen aan verlengde schooldag, buiten- en naschoolse programma's en activiteiten voor kinderen jonger dan tweeënhalf jaar (excl. voorschoolse educatie) nemen af. Overige activiteiten nemen toe.

Ten slotte nemen de bestedingen aan coördinatie en monitoring af. Dit kan enerzijds worden verklaard doordat dit in deze meting als afzonderlijke categorie wordt uitgevraagd terwijl dit eerder onder voorschoolse educatie viel. Uit nadere analyses blijkt dat in eerdere jaren daar soms ook kosten voor pilots en kwaliteitsimpulsen op VE-locaties (zoals ontwikkelcoaches) in zijn opgegeven. Anderzijds kan dit ook worden verklaard doordat gemeenten in eerdere jaren meer kosten moesten maken vanwege invoering van wetwijzigingen (invoering 960 uur en pedagogisch beleidsmedewerkers) en uitbreiding gemeentelijk beleid vanwege ruimere beschikbaarheid van middelen.

¹⁴ De inzet ten behoeve van achterstanden in het VO is vanuit de dekking uit de goab-middelen bovenwettelijk, omdat deze zich richt op achterstanden in het basisonderwijs en de voorschoolse educatie (art. 165-168 WPO).

¹⁵ Het bedrag over 2021 wijkt af van de rapportage over het bestedingsonderzoek in 2020 en 2021, omdat daarin coördinatie en monitoring niet was opgenomen.

Figuur 3-2: Bestedingen overige goab-activiteiten per jongere



De bestedingen aan overige goab-activiteiten nemen zowel bij G4, G40 als G-overig toe in 2022. De bestedingen zijn bij de G4 duidelijk hogere (meer dan 200 euro per jongere) dan bij G40 (ruim 70 euro per jongere) en bij G-overig (minder dan 40 euro per jongere). De bestedingen nemen bij G40-gemeenten en G-overig (60 à 70%) wel sneller toe dan bij de G4 (ongeveer 20%). In de G4 worden de middelen vooral besteed aan bijdragen aan scholen en bibliotheken en verlengde schooldag. Bij de G40 en G-overig wordt relatief een groot deel van de middelen besteed aan schakel- en kopklassen en overige activiteiten.

4 Ophoging naar landelijk beeld

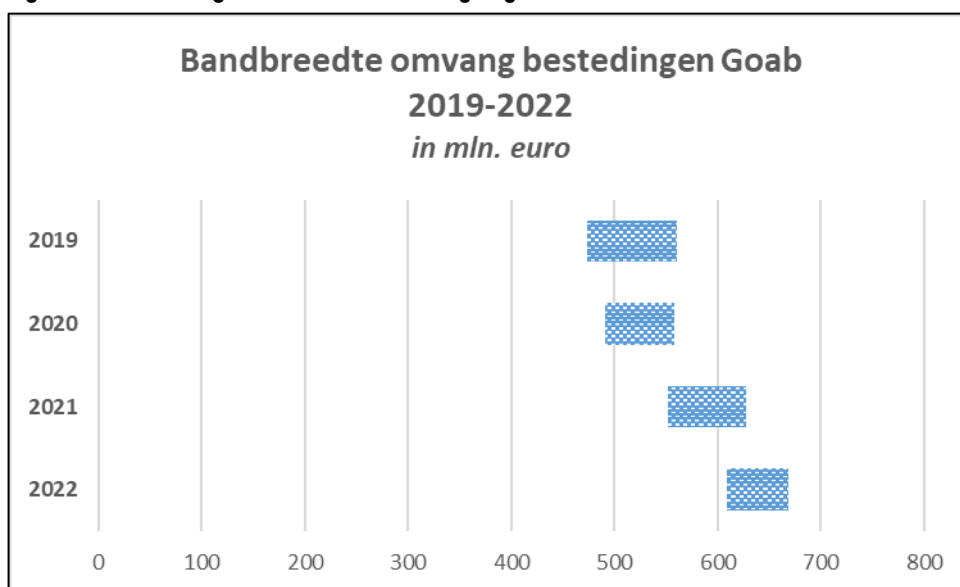
Bij het vertalen van de uitkomsten van de steekproef naar een landelijk beeld dient er een weging aangebracht te worden die corrigeert voor de scheefheid van de steekproef, en de aanlevering van bruikbare gegevens daarbinnen, ten opzichte van het totaal van alle Nederlandse gemeenten. Bij het samenstellen van de steekproef zijn grotere, verstedelijkte gemeenten oververtegenwoordigd, evenals (middel)grote gemeenten met een relatief hoge achterstandsscore vanwege de bijzondere situatie in die gemeenten.

Bij de ophoging van de steekproefuitkomsten zijn de bestedingen aan voorschoolse educatie uitgedrukt per verwachte aantal achterstandspeuters. De overige activiteiten binnen het goab zijn uitgedrukt per jongere. De steekproefuitkomsten zijn opgehoogd met (structuur)kenmerken die kostenverschillen tussen gemeenten verklaren: de omvang van het aantal inwoners, de ontwikkeling van de beschikbare middelen (via de indeling G4, G40 en G-overig) en de mate van verstedelijking. Hierbij zijn de steekproefuitkomsten gewogen op basis van de indelingen die in de tabellen 2.2 en 3.1 zijn gehanteerd. De landelijke uitkomsten worden gepresenteerd in een bandbreedte bestaande uit de set van genoemde (structuur)kenmerken. Dit geeft zo uitdrukking aan de onzekerheden die een steekproef met oververtegenwoordiging van typen gemeenten met zich meebrengt, evenals de verschillen die tussen gemeenten zijn geconstateerd in de besteding. In onderstaande tabel zijn de opgehoogde uitkomsten opgenomen.

4.1 Totaalvolume goab-bestedingen

In onderstaand figuur is de bandbreedte van het totaalvolume weergegeven van de goab-bestedingen in de periode 2019-2022. De cijfers over 2019 komen daarbij uit de eerste meting en van 2020 en 2021 uit de tweede en derde meting.

Figuur 4-1: Omvang bandbreedte bestedingen goab 2019-2022



Uit bovenstaande figuur blijkt dat de bestedingen in 2022 zijn toegenomen tot 609 à 669 mln. euro. De bestedingen zijn in 2022 daarmee 6 à 10% hoger dan in 2021 en 20 à 30% hoger dan in 2019. Vanwege de grotere steekproef is de bandbreedte wat kleiner dan voorgaande jaren.

4.2 Totaal bestedingen onderdelen goab

In onderstaande tabel zijn de bestedingen uitgesplitst naar de onderscheiden onderdelen binnen goab.

Tabel 4.1: Geraamde opgehoogde bestedingen bestedingsonderdelen in mln. euro's (realisatie 2019-2022)

bestedingsonderdelen	2019		2020		2021		2022	
	min	max	min	max	min	max	min	max
voorschoolse educatie: activiteiten	237	271	285	298	324	346	357	368
voorschoolse educatie: correcties vorige boekjaren	NB	NB	NB	NB	NB	NB	-8	-6
voorschoolse educatie: signalering en toeleiding	17	18	15	17	14	15	10	11
voorschoolse educatie: ongespecificeerd	53	66	17	23	18	23	23	26
specifieke bijdragen/subsidies aan scholen	70	88	71	99	82	110	105	127
schakelklassen/kopklassen	25	26	29	34	31	33	41	46
verlengde schooldag	25	35	12	19	16	25	17	23
zomer-/vakantie-/weekendscholen	7	10	6	6	8	9	11	12
buitenschoolse en naschoolse programma's	2	3	6	9	6	8	5	7
activiteiten voor kinderen jonger dan tweeënhalf jaar	9	12	6	8	6	8	3	4
overig	19	25	10	10	11	12	19	21
coördinatie en monitoring	8	8	34	36	36	39	25	30
Totaal	473	561	490	559	552	628	609	669

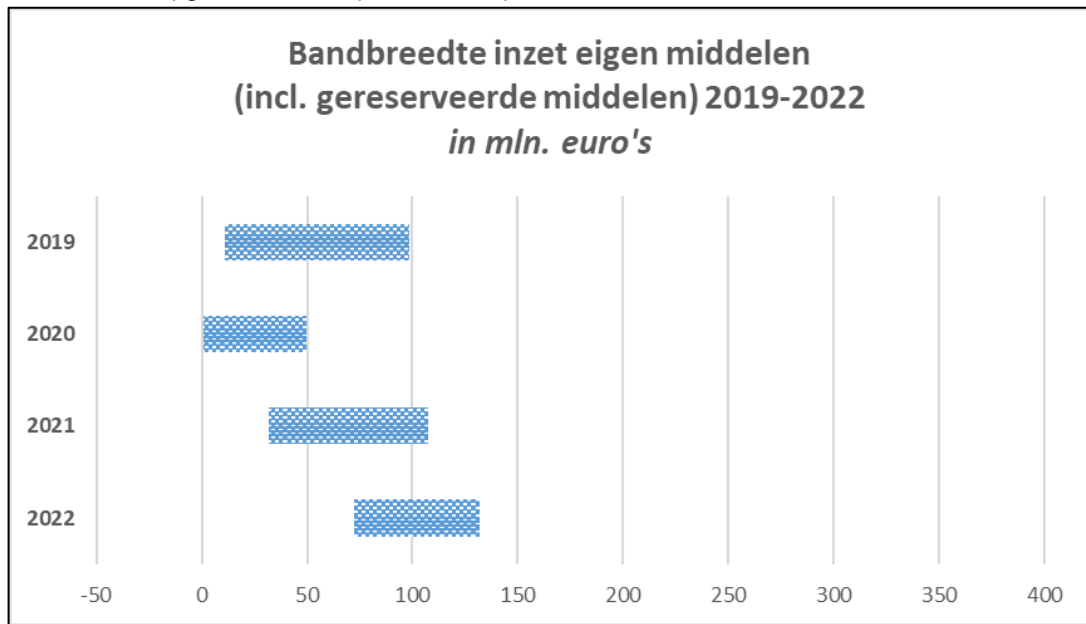
De bestedingen aan ve zijn in 2022 toegenomen tot 382 à 399 mln. euro. Het aandeel van ve binnen de totale besteding bedraagt 60 à 63%. Dat is iets lager dan in 2021 (61 à 64%). Binnen de ve wordt het grootste deel besteed aan activiteiten. De gemiddelde besteding per verwachte achterstandspeuter neemt hierdoor toe tot 11.200 à 11.600 euro in 2022. Dit is een toename van 8 à 12%. Deze toename hangt mede samen met een afname van het aantal verwachte achterstandspeuters.

De bestedingen aan overige goab-activiteiten worden geraamd op circa 227 à 270 mln. euro in 2022. Het aandeel van overige activiteiten binnen de totale besteding bedraagt 37 à 40%. De gemiddelde lasten per jongere bedraagt daarmee 59 à 74 euro in 2022. Dit is een toename van 11 à 16%.

4.3 Inzet goab-middelen en eigen middelen

In onderstaande figuur zijn de geëxtrapolerde uitkomsten van de bestedingen op basis van de realisatiecijfers afgezet tegen de beschikbare goab-middelen uit de rijksuitkering. Het verschil geeft inzicht in de gesaldeerde ingezette eigen middelen van gemeenten (inclusief gereserveerde middelen vanwege onderbesteding uit voorgaande boekjaren).

Figuur 4-2: Bandbreedte inzet eigen middelen (incl. gereserveerde middelen onderbesteding voorgaande jaren) goab 2019-2022 (in mln. euro's)



De inzet van eigen gemeentelijke middelen (incl. gereserveerde middelen vanwege onderbesteding in voorgaande jaren) voor goab is in 2022 verder opgelopen naar 72 à 132 mln. euro. In 2022 worden er 25 à 40 mln. euro meer eigen gemeentelijke middelen en eerder gereserveerde middelen ingezet vanwege onderbestedingen in voorgaande jaren.

totaalbeeld 2019-2022

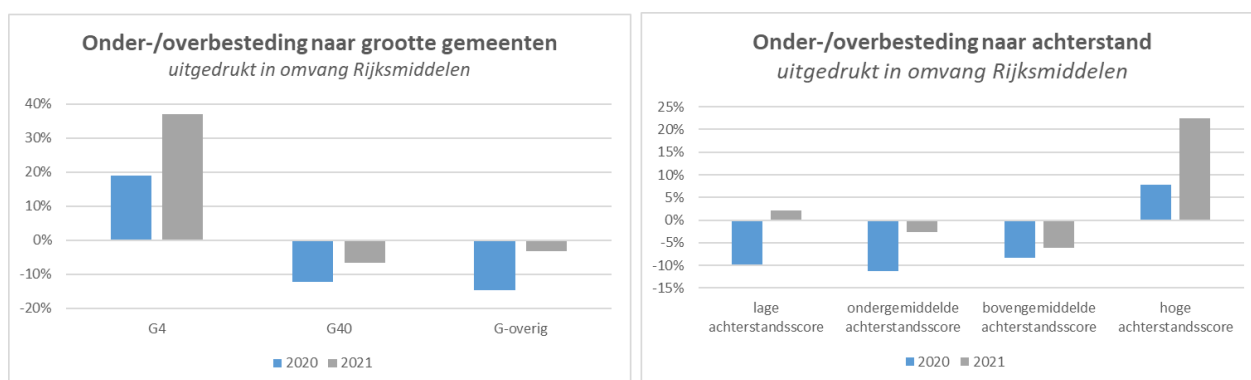
Wanneer de bestedingen in de gehele periode 2019-2022 bij elkaar worden opgeteld komt dit uit op 2,1 à 2,4 miljard euro. Dit is meer dan de opgetelde Rijksmiddelen in deze jaren. Per saldo is dus sprake van overbesteding van minimaal 5% tot maximaal 19%.

5 Kwalitatieve analyse onderbesteding

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten uit de verdiepende kwalitatieve analyse gepresenteerd. Daarbij wordt eerst ingegaan op gemeenten waar veel onderbesteding plaatsvindt (paragraaf 5.1), vervolgens op de oorzaken van onderbesteding (paragraaf 5.2), de activiteiten die gemeenten hebben ingezet om de onderbesteding weg te werken (paragraaf 5.3) en ten slotte op de verwachtingen ten aanzien van onderbesteding (paragraaf 5.4).

5.1 Onderbesteding

In de vorige meting van het bestedingsonderzoek over de jaren 2020-2021 kwam naar voren dat de bestedingen in 2021 waren toegenomen. Het verschil tussen de bestedingen en de ontvangen Rijksmiddelen nam voor de meeste typen gemeenten af. De verminderde onderbesteding deed zich niet bij alle (typen) gemeenten in dezelfde mate voor. In onderstaande figuren is de onder- of overbesteding (uitgedrukt in de omvang van de specifieke uitkering) zichtbaar gemaakt naar de omvang van gemeenten en de mate van achterstand.



Uit bovenstaande figuren blijkt dat de onderbesteding in 2021 sterker was afgenomen voor G-overig dan voor G40-gemeenten. Een vergelijkbaar beeld is ook te zien in de figuur naar achterstandsscore; bij gemeenten met een lage of een ondergemiddelde achterstandsscore nam de onderbesteding sterker af of was zelfs verdwenen. Dit is aanleiding geweest om een nadere kwalitatieve analyse te verrichten bij typen gemeenten waar relatief veel onderbesteding was in eerdere metingen; (middel)grote gemeenten met een bovengemiddeld hoge achterstandsscore die met ingang van 2019 duidelijk meer middelen hebben ontvangen.

Bestedingen in 2022

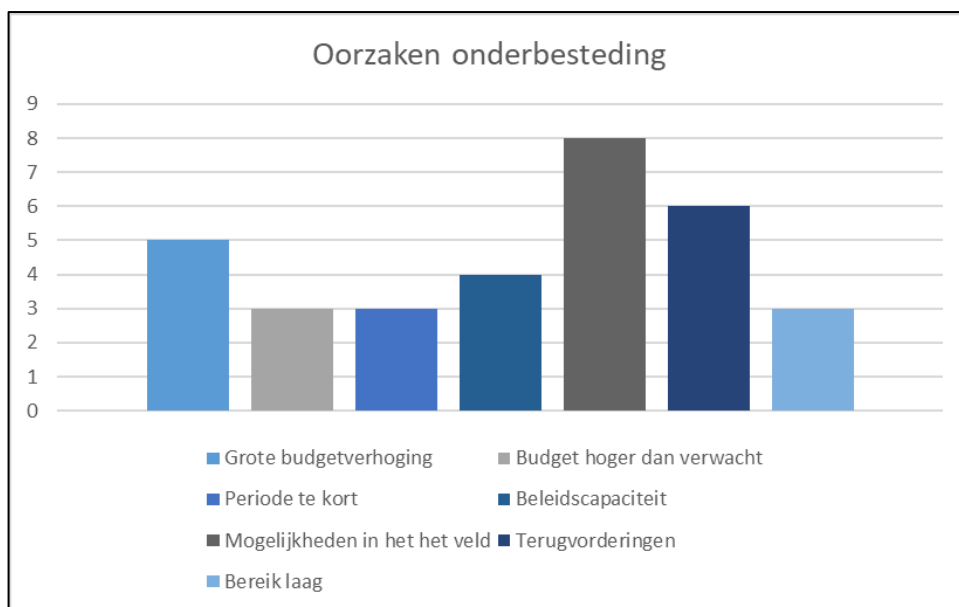
In voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat de bestedingen in 2022 verder zijn toegenomen. Het bestedingsniveau ligt voor de meeste (typen) gemeenten daarmee hoger dan de Rijksmiddelen (zie tabel 3.2). Bij individuele gemeenten is er binnen de steekproef nog ruim één vijfde van de gemeenten met een onderbesteding van tenminste 10%. Daarnaast zijn de middelen die in de periode 2019-2021 niet zijn uitgegeven grotendeels nog beschikbaar als reserves voor het onderwijsachterstandenbeleid. 2022 markeert ook het einde van de goab-periode 2019-2022 waarbij de helft van het goab-budget uit 2022 meegenomen mag worden naar de nieuwe periode.

In de kwalitatieve verdieping zijn er 10 diepte-interviews afgenomen met inhoudelijk en financieel deskundigen.¹⁶ In de interviews zijn de oorzaken van de onderbesteding doorgenomen, is ingegaan op het beleid om de onderbesteding weg te werken en zijn toekomstige verwachtingen ten aanzien van de bestedingen doorgenomen.

Er zijn, binnen de steekproef van onderhavig onderzoek, gemeenten geselecteerd met kenmerken die in de meting 2021 relatief veel onderbesteding lieten zien. Er is gesproken met ambtenaren van gemeenten die zowel kennis hebben over de financiële situatie als beleidsinhoudelijke aspecten, en bij voorkeur de ontwikkeling in de gehele periode 2018-2022 hebben meegemaakt. Het gaat zowel om gemeenten die ook vóór 2019 een behoorlijk budget ontvingen als gemeenten die een sterke stijging hebben doorlopen van de beschikbare Rijksmiddelen. 8 van de 10 gemeenten komen uit de G40.

5.2 Oorzaken onderbesteding

Gemeenten geven uiteenlopende verklaringen voor de onderbesteding. De onderbestedingen lopen sterk uiteen tussen gemeenten; van minder dan 10% tot tientallen procenten. Bij alle gemeenten die zijn betrokken in de analyse is ten minste tot 2021 sprake van onderbesteding. In onderstaand figuur is weergegeven hoe vaak oorzaken zijn genoemd waarbij er meerdere oorzaken naast elkaar hebben kunnen plaatsvinden. Onder het figuur worden de afzonderlijke oorzaken toegelicht.



(on)mogelijkheden in het veld

De oorzaak die het meest is genoemd als verklaring voor onderbesteding, maar vrijwel nooit als enige factor, zijn de mogelijkheden die het veld heeft gehad om de middelen weg te zetten. Daarbij gaat het in eerste plaats om de ve-sector. In de meeste gemeenten verloopt de samenwerking nu goed, maar het heeft in veel gemeenten een behoorlijke tijd gekost om beleid te ontwikkelen en te implementeren. Dit heeft te maken omdat het beleid veel aspecten omvat, zoals verhogen van aantal uren, ve-locaties, competenties van pedagogisch medewerkers in combinatie met personeelstekorten, ondersteuning pedagogisch

¹⁶ Hiernaast is van één gemeente schriftelijke input ontvangen.

beleidsmedewerker. Ook liepen er in een aantal gemeenten fusies van ve-aanbieders, en soms ook met onderwijsorganisaties, waardoor er weinig aandacht uitging naar beleidswijzigingen.

Daarnaast zorgde corona voor extra vertraging. De sluiting door lockdowns en later heropening onder voorwaarden legden een zware wissel op de ve-organisaties. De aandacht ging in die periode meer uit naar de eigen organisatie en de communicatie met ouders dan dat er ruimte was voor nieuw beleid. Overigens merken aanbieders nog altijd de gevolgen van de coronatijd, zowel in problematiek als bereik.

Naast de ve-aanbieders zijn gemeenten ook beleid gaan ontwikkelen voor andere activiteiten binnen het goab, met name in het PO. Het gaat dan om activiteiten binnen het reguliere onderwijs (zoals extra leesondersteuning), maar bijvoorbeeld ook met het opzetten van schakelklassen. In een aantal gemeenten verliep dit proces moeizaam waarbij dit vooral zo wordt ervaren door de houding van schoolbesturen. Schoolbesturen voelen zich minder verbonden met het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, omdat ze ook eigen activiteiten verrichten in het kader van het achterstandenbeleid en daarvoor ook eigen middelen ontvangen. Het heeft dus even tijd gekost om 'binnen te komen' bij scholen. De activiteiten zijn vaak niet structureel, maar gericht op impulsen naar activiteiten die scholen uiteindelijk moeten gaan overnemen (bijvoorbeeld bibliotheken op school). Gemeenten richten zich daarbij vaak op activiteiten in wijken met hoge achterstandsscores.

terugvorderingen

Een ander veel genoemde oorzaak voor onderbesteding zijn terugvorderingen. Dit gebeurt met name in gemeenten waar per ve-plek een subsidie wordt verleend. De subsidie die aanbieders aanvragen is vaak gebaseerd op een hoger aantal plekken dan dat ze feitelijk invullen doordat het aantal peuters met een ve-indicatie achterblijft of door praktische knelpunten. Ve-aanbieders gaan uit van een maximum aantal plekken zodat ze gedurende het jaar geen extra subsidie hoeven aan te vragen of tekort komen. Als ze het aantal plekken niet volledig kunnen vullen dan moeten ze een deel van de subsidie terugbetalen. Dit leidt tot onderbesteding bij gemeenten. Dit blijkt in veel gemeenten een hardnekkig probleem, ook omdat gemeenten lastig kunnen inschatten voor hoeveel ve-plekken er subsidie gaat worden aangevraagd.

De middelen blijven vervolgens wel beschikbaar voor latere jaren in een reserve, maar zijn alleen in te zetten voor incidentele activiteiten (opleidingskosten, materialen). Deze middelen zijn maar eenmaal in te zetten waardoor er geen structurele (meerjarige) verplichtingen kunnen worden aangegaan. Dit is een financiële spelregel waar ook accountants op controleren. Partners zijn veel minder geïnteresseerd in incidentele middelen, omdat daarmee veel minder verplichtingen kunnen worden aangegaan (bijvoorbeeld extra personeel aannemen). Ook zijn er meer incidentele middelen beschikbaar voor goab, zoals NPO-middelen. Dit zorgt ervoor dat de gereserveerde middelen jaar op jaar toenemen.

grote budgetverhoging

Veel gemeenten die te maken hebben met onderbesteding hebben te maken gehad met een grote budgetverhoging per 2019. Het gaat vaak om een verdubbeling van de beschikbare middelen waardoor het hele beleid opnieuw moet worden geformuleerd. De budgetverhoging is zodanig geweest dat de onderbesteding jaren doorwerkt. Enkele gemeenten hebben daarbij aangegeven nog steeds geen verklaring te hebben waarom de sterke stijging juist voor hen zo heeft uitgepakt.

Een aantal gemeenten gaf of geeft nog steeds eigen middelen uit aan onderwijsachterstandenbeleid. Deze middelen worden dan eerst weggezet voordat de Rijksmiddelen worden besteed, omdat de eigen middelen anders niet beschikbaar blijven. Men gaat er daarbij vanuit dat de onderbesteding een tijdelijk karakter heeft. Vanwege toenemende druk op de gemeentelijke financiën is in sommige gemeenten besloten de eigen middelen niet meer beschikbaar te houden voor goab.

budget hoger dan verwacht

Enkele gemeenten geven aan dat de Rijksmiddelen hoger hebben uitgepakt dan verwacht. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de omvang in een laat stadium is aangepast. Dit gold zeker in de eerste jaren van de periode 2019-2022 toen de middelen sterk toenamen, maar geldt nu nog steeds omdat de CBS-gegevens waar de verdeling van de middelen op is gebaseerd laat in het jaar beschikbaar komen. Er zijn ook enkele gemeenten die op basis van eerdere signalen ervoor hebben gekozen om te bezuinigen op activiteiten terwijl er later juist meer middelen beschikbaar kwamen. De fluctuaties in beschikbare middelen zorgden ervoor dat beleid in een laat stadium weer moest worden bijgesteld met onderbesteding tot gevolg.

In het verlengde is ook aangegeven dat de definitieve budgetten pas in een laat stadium bekend werden zodat dit effect niet goed meer in de begroting kon worden verwerkt.

periode te kort

Enkele gemeenten hebben aangegeven dat de periode om nieuw beleid met partners te ontwikkelen en te implementeren met dusdanig hogere budgetten gewoonweg te kort is geweest. Voor een aantal gemeenten was er vóór 2019 nog nauwelijks sprake van een substantieel budget waardoor het beleid grotendeels nog moest worden ontwikkeld. Zo moest men in gesprek met aanbieders om meer ve-locaties op te zetten.

beleidscapaciteit

Vier van de gemeenten die in de verdiepende analyse zijn betrokken geeft aan dat de beleidscapaciteit onvoldoende is geweest om de extra middelen in te zetten. Dit zijn vooral gemeenten die voorheen een duidelijk lager budget ontvingen. Een enkele gemeente geeft ook aan dat het ambitieniveau in die gemeente achterbleef bij de beschikbare middelen. In de interviews is een beeld naar voren gekomen dat een beleidscoördinerende ambtenaar een hele belangrijke factor is (geweest) om het veld mee te krijgen in de benodigde veranderingen. Daarbij gaat het niet alleen om de activiteiten binnen de ve, maar ook daarbuiten.

laag bereik

In het verlengde van de vorige oorzaak voor onderbesteding is dat sommige gemeenten te kampen hebben met lage bereikcijfers; lang niet alle peuters met een ve-indicatie neemt dan daadwerkelijk ve af. De subsidiebedragen aan aanbieders zijn dan relatief laag. Ook hier heeft corona voor een trendbreuk gezorgd. Daarnaast kunnen er ook andere oorzaken ten grondslag liggen aan het lage bereik, bijvoorbeeld als ouders vier dagdelen een te grote belasting vinden voor hun kinderen en ook in sommige gemeenten veel wantrouwen jegens de overheid door de toeslagenaffaire. Ten aanzien van dat wantrouwen komt het in die gemeenten voor dat ouders liever een regulier programma zonder indicatie doorlopen dan dat ze gebruik maken van een gesubsidieerde ve-plek.

Wat niet direct samenhangt met een lager bereik, maar wel met lagere bestedingen is dat gemeenten er soms voor hebben gekozen de doelgroepdefinitie bewust strak vorm te geven. Men richt zich dan vooral op bepaalde (omgevings)kenmerken en niet zozeer op oordelen over de taalontwikkeling van kinderen (bijvoorbeeld op consultatiebureaus). Onzekerheden over de beschikbaarheid van Rijksmiddelen speelt hierbij ook een rol waardoor alleen van ve gebruik kan als aan de strakke voorwaarden wordt voldaan. Dit heeft ook duidelijkheid gegeven over hoe moet worden geïndiceerd.

5.3 Activiteiten om onderbestedingen weg te werken

In deze paragraaf worden activiteiten beschreven die zijn ingezet om de onderbesteding weg te werken.

extra uren ve

Gemeenten met onderbesteding zijn meer uren gaan aanbieden (meestal 4 dagdelen) waarbij een gedeelte kosteloos voor ouders wordt aangeboden. Dit verlaagt de drempel om daadwerkelijk meer uren af te nemen. Daarbij wordt vaak een startleeftijd van 2 jaar aangehouden terwijl dat vanaf tweeënhalf wettelijk is verplicht.

Tegelijk met de urenverhoging is ook een kwaliteitsimpuls ingezet waarbij in de subsidiebedragen vergoedingen voor scholing en coaching worden verstrekt.

aanpassen doelgroepdefinitie

Eén van de oorzaken van onderbesteding is dat de doelgroepdefinitie bij sommige gemeenten strak is vormgegeven waardoor het aantal peuters dat gebruik maakt van ve beperkt is. Dit is voor een aantal gemeenten aanleiding geweest om de doelgroepdefinitie te verruimen waardoor niet alleen omgevingsfactoren een rol spelen, maar ook beoordelingen van (risico's op) taalachterstanden en soms ook sociaal-emotionele ontwikkeling en motorische achterstanden van peuters. Dit brengt een zekere mate van verbreding in de indicatiestelling met oog voor maatwerk.

hogere subsidie met hoge concentratie doelgroepeuters

Gemeenten met onderbesteding zijn op zoek gegaan naar mogelijkheden om iets meer te doen in buurten of kernen met veel doelgroepeuters. De capaciteit in die wijken of kernen is verhoogd om te voorkomen dat vanwege reistijden geen gebruik wordt gemaakt van ve. Vanwege personeelstekorten kan dat soms wel uitdagend zijn.

Daarnaast krijgen aanbieders in wijken of kernen met veel doelgroepeuters hogere subsidiebedragen per peuter of per groep (bij gemengde groepen) als die uit meer dan de helft doelgroepeuters bestaat. Naast hogere subsidiebedragen zetten gemeenten ook in op meer ondersteuning (coaching) bij ve-locaties met hogere concentratie van achterstanden. Het kan ook gaan om ondersteuning van ambulante jeugdhulpmedewerkers op ve-locaties om pedagogisch medewerkers te kunnen ontlasten of investeringen in ouderbetrokkenheid en leesbevordering thuis.

samenwerking met scholen

In de besteding van middelen treedt een grote variatie op in hoeverre deze bij scholen, met name PO, plaatsvinden. Het blijkt voor gemeenten lastig om samen met schoolbesturen op te trekken waarbij er ook tussen besturen onderling verschillen zijn. Dit hangt er vooral mee samen dat scholen zich niet betrokken voelen bij ve en ve niet als onderdeel van het onderwijs zien. Dit is wel minder als ve-locaties ook fysiek in schoolgebouwen worden ondergebracht. Een aantal gemeenten heeft met IKC-ontwikkeling geprobeerd deze fysieke afstand zoveel mogelijk te verminderen. Gemeenten geven aan dat ook de overgang van ve naar de basisonderwijs mede hierdoor is verbeterd.

Daarnaast zijn gemeenten initiatieven en impulsen gaan verstrekken aan scholen voor specifieke activiteiten. Een veelgenoemde activiteit zijn bibliotheken op scholen. Daarbij ondersteunen gemeenten veelal scholen in wijken met veel taalachterstanden, maar soms ook alle scholen in de gemeente, wel met het doel dat scholen de bekostiging daarna gaan overnemen. Ook bekostigen gemeenten extra leesconsulenten die langs de scholen gaan of worden jaarlijks boeken verstrekt aan alle leerlingen in kleutergroepen of groep 3-4.

Een andere activiteit die in samenwerking met scholen wordt georganiseerd zijn schakelklassen, mede door de hogere asielinstream de afgelopen jaren. Gemeenten met onderbesteding zijn die schakelklassen vaker

fysiek gaan onderbrengen in schoolgebouwen om op die wijze ook de betrokkenheid met schoolbesturen te vergroten.

maatregelen om bereik te vergroten

Eén van de oorzaken van onderbesteding is dat het bereik van ve laag was; er wordt geen gebruik gemaakt van ve ondanks een indicatie. Om drempels weg te kunnen nemen dient eerst inzicht te worden verkregen in het bereik. Dit blijkt voor een aantal gemeenten een knelpunt te zijn, omdat de toeleiding vaak wordt georganiseerd door de GGD en deze informatie niet altijd makkelijk te ontsluiten is. Om hier inzicht in te verkrijgen zijn maatregelen ondernomen, zoals aansluiting op de Peutermonitor. Nog niet bij alle gemeenten is het inzicht in het bereik in beeld.

Daarnaast is door een aantal gemeenten meer aandacht uitgegaan om de samenwerking met partners (ve, JGZ/GGD, scholen, bibliotheken) te vergroten met als doel om elkaar signalen toe te sturen om achterstanden op het spoor te komen. Als gemeenten een beter beeld hebben van het achterblijvende bereik kan dit met concrete maatregelen worden bestreden, bijvoorbeeld het creëren van meer ve-plaatsen in wijken van met veel indicaties.

5.4 Verwachtingen onderbesteding

De meeste gemeenten die te kampen hebben met onderbesteding verwachten dat dit beeld snel kantelt. Bij een aantal gemeenten was dit beeld in 2022 al verschoven richting een neutrale besteding of overbesteding, ook vanwege de toegenomen personeelskosten. Daarbij verwachten ze dat de komende jaren wordt ingeteerd op de reserve.

Het beeld wordt versterkt door verzwaring van de achterstanden. In het veld zien ve-aanbieders, zeker sinds corona, meer peuters met zwaardere gedragsproblematiek die een intensiever programma vergen. Dit heeft ook consequenties voor ondersteuning aan ‘reguliere’ peuters als peuters met zwaardere problematiek in gemengde groepen worden geplaatst. Voor een deel gaat het ook om peuters die eigenlijk in een zorgtraject geplaatst zouden moeten worden, maar waar dat niet lukt vanwege wachtlijsten in de jeugdhulpverlening. Vanwege soepele indicatiestelling kunnen ze in de ve terecht. De verzwaring van achterstanden vergt ook om intensievere begeleiding van pedagogisch beleidsmedewerkers. In een aantal gemeenten wordt daarom ook binnen de ve ingezet op het versterken van de zorgstructuur. Gemeenten verwachten dat het aantal peuters met zware gedragsproblematiek verder zal toenemen.

Daarnaast leidt ook de verhoogde asielinstream en aanwezigheid van AZC binnen de gemeente tot meer peuters met een verhoogde (taal)achterstand en daarmee dus meer doelgroepeuters. Dit legt een hogere druk op ve-locaties en personeelstekorten. Gemeenten zijn soms begonnen met een groep specifiek voor Oekraïners waarvoor ook NPO-middelen worden aangewend. Op termijn is de verwachting dat dit een hogere druk legt op de goab-budget en dat er ook meer budget gereserveerd moet worden voor schakelklassen.

Gemeenten zijn ook bezig met maken van resultaatafspraken met ve-aanbieders en schoolbesturen, maar zien dat dit tot nu toe een moeizaam proces is. Gemeenten steken hier veel energie in en stellen impuls gelden beschikbaar. Al deze ontwikkelingen maken het dat de druk op de Rijksmiddelen en de opgebouwde reserve toenemen waardoor die reserve snel wordt ingezet. Er zullen binnen enkele jaren ombuigingen nodig zijn. Voor een beperkt aantal gemeenten geldt dit niet. Dit zijn gemeenten waarbij de Rijksmiddelen relatief zeer sterk zijn gestegen én hebben gekozen voor een voorzichtige doelgroepbenadering of waar het

bereik achterblijft. Op termijn verwachten ook deze gemeenten de middelen te kunnen wegzetten, maar dit zal wat langer duren.

6 Conclusie uitkomsten bestedingen goab

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies van het onderzoek beschreven. Hierbij wordt er ingegaan op: de omvang van de bestedingen, verschillen tussen type gemeenten en ontwikkelingen in de over-/onderbesteding van gemeenten.

bestedingen nemen verder toe

De bestedingsontwikkeling die al in 2021 zichtbaar was heeft zich in 2022 verder doorgezet. De macro-bestedingen zijn in 2022 met 6 à 10% toegenomen tot 609 à 669 mln. euro. Ten opzichte van 2019 zijn de bestedingen 20 à 30% hoger dan in 2019.

Binnen deze totale bestedingen hangt circa 60% samen met ve en dat is een lichte afname ten opzichte van 2021. De gemiddelde besteding per verwachte achterstandspeuter neemt hierdoor toe tot 11.200 à 11.600 euro in 2022. Dit is een toename van 8 à 12% in de gemiddelde besteding per verwachte achterstandspeuter. Deze toename hangt mede samen met een afname van het aantal verwachte achterstandspeuters.

De bestedingen aan overige goab-activiteiten worden geraamd op circa 227 à 270 mln. euro in 2022. De gemiddelde lasten per jongere bedraagt daarmee 59 à 74 euro in 2022. Dit is een toename van 11 à 16%.

bestedingen bij kleinere gemeenten nemen sneller toe

Het budget per verwachte achterstandspeuter en per jongere is voor alle typen gemeenten duidelijk toegenomen. De bestedingen bij kleinere (dunbevolkte) gemeenten nemen wel sneller toe dan grotere gemeenten in dichtbebouwd gebied. De bestedingen in gemeenten met een bovengemiddelde achterstandsscore nemen in 2022 wel snel toe.

Ondanks dat de verschillen tussen type gemeenten afnemen zijn er nog grote verschillen tussen gemeenten; G4-gemeenten besteden gemiddeld bijna 30.000 euro per verwachte achterstandspeuter terwijl dit bij kleinere gemeenten ruim 13.000 euro is. Achter deze verschillen gaan wel uiteenlopende achterstanden schuil; niet elke achterstandspeuter telt even zwaar mee. In de beschikbare Rijksmiddelen komt dit ook tot uiting; in grotere verstedelijkte gemeenten wordt een hoger bedrag ontvangen per verwachte achterstandspeuter.

onderbesteding neemt af, eigen middelen nemen toe

In 2022 is de omvang van de onderbestedingen naar typen gemeenten sterk afgenomen. Voor vrijwel alle typen gemeenten is hiervan geen sprake meer. Op individueel niveau zijn er nog wel gemeenten met onderbestedingen. Dit speelt met name bij gemeenten die in de periode 2018-2022 een sterke budgetverhoging hebben doorgemaakt. De onderbesteding in die gemeenten hangt samen met uiteenlopende factoren, zoals knelpunten bij partners (met name onderwijs), terugvorderingen en een beperkte beleids capaciteit, waardoor het langer duurt voordat de middelen worden besteed. Corona is bij deze knelpunten een belemmerende factor geweest. Inmiddels hebben deze gemeenten de afgelopen jaren een ruime reserve opgebouwd vanwege niet-bestede middelen.

Om de beschikbare budgetten in te kunnen zetten hebben gemeenten een grote inspanning geleverd om in samenwerking met partners beleid te formuleren en in gang te zetten. Naar verwachting neemt de overbesteding de komende jaren toe en zal er worden ingeteerd op de gevormde reserves. Bij typen gemeenten waar in vorige jaren minder sprake was van onderbesteding, neemt het aantal gemeenten met overbesteding in 2022 duidelijk toe. Deze gemeenten teren dus nu al in op hun reserve of zetten eigen middelen in.

Er is ook een beperkt aantal gemeenten dat over de gehele periode al eigen middelen inzet waarbij de inzet van eigen middelen in 2022 verder toeneemt. Dit zijn met name G4-gemeenten en enkele andere gemeenten met grootstedelijke problematiek die ook een hoger budget ontvangen per verwachte achterstandspeuter. Deze gemeenten hebben geen reserves opgebouwd, maar maken een eigen afweging om desondanks steeds meer middelen ter beschikking te stellen om achterstanden te bestrijden. Mogelijk zijn vanwege concentratie van problematiek de achterstanden intensiever (en duurder) om te bestrijden en zijn scholen eerder geneigd gemeenten te betrekken in hun beleid.

aanbevelingen

Het is aan te bevelen om de ontwikkeling van de bestedingen en Rijksmiddelen te blijven volgen om te bezien of G40 en overige gemeenten inderdaad de middelen nodig hebben. Tevens is het relevant om te bezien in welke mate gemeenten eigen middelen blijven inzetten, mede in het licht van druk op de gemeentelijke financiën. Dit geldt voor de G4 maar in toenemende mate ook voor andere gemeenten.

Bijlagen

A Steekproeftrekking

Gemeente	inwoners	Verw. aantal achterstands-peuters
Aalten	27.100	25
Alkmaar	110.783	205
Almere	217.828	650
Alphen aan den Rijn	112.926	175
Amersfoort	158.590	310
Amsterdam	903.399	2.175
Apeldoorn	165.611	320
Arnhem	163.888	385
Assen	68.979	100
Asten	17.068	20
Barneveld	60.584	135
Bergen op Zoom	67.894	170
Berkelland	43.850	30
Breda	184.702	290
Brunssum	27.674	45
Bunschoten	22.325	50
Dantumadiel	18.957	35
Delft	104.572	220
Den Helder	56.334	175
Deventer	101.446	210
Druuten	19.178	30
Edam-Volendam	36.471	45
Ede	119.986	255
Eemsdelta	45.389	140
Eindhoven	238.326	480
Enkhuizen	18.620	45
Enschede	160.640	385
Ermelo	27.258	45
Goes	38.950	55
Gouda	74.095	140
Groningen	234.950	305
Hardenberg	61.798	95
Harderwijk	48.857	90
Hardinxveld-Giessendam	18.511	25
Harlingen	15.904	30
Heemstede	27.557	25
Heerenveen	51.119	80
Heerlen	86.845	280
Helmond	93.476	280
Hoogeveen	55.857	115
Kampen	54.791	85

Gemeente	inwoners	Verw. aantal achterstands-peuters
Kapelle	13.020	25
Land van Cuijk	90.707	125
Leeuwarden	125.504	230
Leiden	125.074	190
Lisse	23.015	30
Midden-Delfland	19.484	20
Neder-Betuwe	25.032	65
Nieuwegein	64.554	140
Nijkerk	44.311	70
Oldambt	38.521	85
Oldebroek	23.930	45
Oss	93.307	235
Oudewater	10.159	10
Pijnacker-Nootdorp	56.572	75
Rijssen-Holten	38.231	45
Roermond	59.184	120
Roosendaal	77.244	150
Rotterdam	655.468	2.545
Rucphen	23.326	40
Schagen	46.833	40
's-Gravenhage	553.417	2.160
's-Hertogenbosch	156.538	275
Sluis	23.141	35
Tilburg	224.459	555
Tubbergen	21.364	10
Tynaarlo	34.221	15
Utrecht	361.699	770
Utrechtse Heuvelrug	49.981	55
Velsen	68.482	175
Venlo	102.136	275
Venray	43.964	75
Vlissingen	44.585	105
Voorst	24.994	25
Weert	50.346	70
West Maas en Waal	19.675	20
Westerwolde	26.571	90
Wijdmeren	24.494	25
Woerden	52.882	70
Zoetermeer	125.767	290
Zundert	22.260	20
Zwijndrecht	44.789	135

