

---

# Bestedingsonderzoek gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid

---

*eerste meting*



**Rapport**

Cebeon, 25 november 2021

---

# I Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Opzet bestedingsonderzoek .....</b>	<b>5</b>
2.1	Uitgangspunten .....	5
2.2	Inzet middelen voor besteding goab .....	8
2.3	Steekproef .....	9
<b>3</b>	<b>Uitkomsten bestedingen goab .....</b>	<b>12</b>
3.1	Totaalomvang bestedingen .....	12
3.2	Omvang bestedingsonderdelen voor de steekproef .....	14
3.3	Ophoging naar landelijk beeld .....	16
3.4	Conclusie uitkomsten bestedingen goab en vervolgonderzoek .....	18
	<b>Bijlagen .....</b>	<b>19</b>
<b>A</b>	<b>Steekproeftrekking.....</b>	<b>20</b>

## ***onderzoeksteam***

Coen van Rij, projectleider, [Coen.van.Rij@Cebeon.nl](mailto:Coen.van.Rij@Cebeon.nl)

Wilfred Nijhof, [wilfred.nijhof@cebeon.nl](mailto:wilfred.nijhof@cebeon.nl)

Florian Korn, [florian.korn@cebeon.nl](mailto:florian.korn@cebeon.nl)

---

# 1 Inleiding

## ***aanleiding***

Sommige kinderen beginnen met een (risico op een) onderwijsachterstand aan de basisschool. Vaak betreft het kinderen uit gezinnen met minder gunstige sociale, culturele en/of economische kenmerken. Een korte onderwijs carrière en niet-Nederlandse achtergrond van de ouders zijn enkele van deze kenmerken, maar ook laaggeletterdheid, anderstaligheid, slechte behuizing, werkloosheid en/of armoede en schulden kunnen bijdragen aan minder goede startposities in het basisonderwijs.

Het landelijk onderwijsachterstandenbeleid voor kinderen van 2,5 tot en met 12 jaar is een gedeelde opgave van gemeenten en schoolbesturen primair onderwijs. Gemeenten ontvangen een doeluitkering om doelgroepkinderen extra kansen te bieden. Deze wordt ingezet om een kwalitatief hoogstaand aanbod van voorschoolse educatie (ve) te organiseren voor doelgroepeuters<sup>1</sup>, maar kan ook worden ingezet voor ondersteuning voor jongeren in de basisschoolleeftijd. Schoolbesturen primair onderwijs ontvangen een eigen onderwijsachterstandenbudget als onderdeel van de lumpsum waarmee ze naar eigen inzicht maatregelen en activiteiten kunnen treffen die ten goede komen aan de doelgroep.

De specifieke uitkering voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (goab) is voor de periode tussen 2019 en 2023 verhoogd met 170 mln. euro vanwege twee aanvullende wettelijke eisen aan voorschoolse educatie (ve):

1. het uitbreiden van het aantal uren ve voor doelgroepeuters (vanaf 1 augustus 2020);
2. het verbeteren van de kwaliteit van ve middels de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker in de ve (vanaf 1 januari 2022).

Daarnaast is per 2019 de verdeling van de gemeentelijke middelen gewijzigd.

## ***monitor implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid***

Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) wil samen met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) weten hoe de implementatie van de urenuitbreiding bij ve verloopt en hoe de besteding van het goab-budget eruitziet in de periode 2019-2023. In samenwerking met Sardes en Oberon voert Cebeon de Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid uit.

Kijkend naar de eerste meting van de monitor implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid<sup>2</sup>, valt op dat gemeenten in 2019 vooral in de voorbereidende fase zaten op de invoering van het nieuwe uren criterium en aanstelling van de hbo'er. In de monitor wordt de beleidsinformatie beschreven. Zo hebben gemeenten en ve-aanbieders stappen gezet in het in beeld brengen van de mogelijke varianten van implementatie van de wetwijziging. Gemeenten tonen bereidheid om meer uren aan te bieden, want zij willen dat jonge kinderen met ongunstige thuisomstandigheden een grotere kans krijgen op een betere toekomst.

---

<sup>1</sup> Doelgroepeuters zijn peuters die volgens de gemeente op basis van een combinatie van omgevings- en kindkenmerken in aanmerking komen voor extra ontwikkelingsstimulering (voorschoolse educatie) in een voorschoolse voorziening: kinderopvang en/of kortdurende peuteropvang (voormalig peuterspeelzaalwerk).

<sup>2</sup> Oberon/Sardes, Monitor implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid – Meting 1: voortgang, vormgeving en effecten van de invoering van 960 uur voorschoolse educatie, februari 2020

### **bestedingsonderzoek**

Bij de eerste meting van het bestedingsonderzoek van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welke middelen worden door gemeenten ingezet voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (rekening 2019 en begroting 2020)? Welke financieringsbronnen worden hiervoor aangewend?
2. Aan welke maatregelen en doelgroepen worden gemeentelijke middelen besteed:
  - a. voorschoolse educatie
    - i. toeleiding
    - ii. activiteiten
    - iii. coördinatie
  - b. vroegschoolse educatie
  - c. bijdragen aan scholen ten behoeve van onderwijsachterstandenbeleid
  - d. schakelklassen/kopklassen
  - e. verlengde schooldag
  - f. zomer-/vakantiescholen
  - g. weekendscholen
  - h. buitenschoolse en naschoolse programma's.
3. Welke ontwikkelingen/trends en verbanden zijn zichtbaar in bovenstaande vragen in de besteding van gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid? Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar grootte van de gemeente (G4, G40, overig), verstedelijking van de gemeente, gemeentelijke score CBS-indicator en gemeenten met grote verschuivingen in de beschikbare OCW-middelen en indicatoren uit het implementatieonderzoek?

### **leeswijzer**

In deze rapportage worden de uitkomsten van de eerste meting van het bestedingsonderzoek van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid gepresenteerd. Eerst wordt daarbij de opzet van het bestedingsonderzoek nader toegelicht. 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.

## 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 de middelen die door gemeenten kunnen worden ingezet bij de besteding van het goab en de ontwikkelingen die daar spelen (paragraaf 2.2). Ten slotte wordt aandacht besteed aan de steekproef die voor dit onderzoek is gehanteerd (paragraaf 2.3).

### 2.1 Uitgangspunten

In deze paragraaf staan we stil bij een aantal belangrijke uitgangspunten die zijn gehanteerd bij het bestedingsonderzoek.

#### *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).<sup>3</sup> Deze rubricering is aangehouden bij de uitvraag van de gemeentelijke bestedingen.

Tabel 2.1: Rubricering activiteiten gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid

<i>rubricering</i>	<i>toelichting</i>
<i>voorschoolse educatie: toeleiding</i>	toeleiding van doelgroepkinderen naar voorschoolse educatie
<i>voorschoolse educatie: activiteiten</i>	activiteiten voor doelgroepkinderen van 2,5 tot 4 jaar
<i>voorschoolse educatie: coördinatie en monitoring</i>	coördinerende activiteiten (overleg, beleid, scholing, e.d.) voor doelgroepkinderen van 2,5 tot 4 jaar
<i>voorschoolse educatie: signalering</i>	signalering van doelgroepkinderen naar voorschoolse educatie
<i>specifieke bijdragen/subsidies aan scholen</i>	bijdragen aan scholen voor activiteiten
<i>schakelklassen/kopklassen</i>	bijdragen aan scholen voor schakelklassen (voor kinderen met grote achterstanden) of kopklassen (extra jaar)
<i>gemengde groepen</i>	bijdragen voor bekostiging van gemengde groepen in voorschoolse voorzieningen
<i>verlengde schooldag</i>	bijdragen aan scholen voor verlengde schooldag (met grote taalachterstanden)
<i>zomer-/vakantiescholen</i>	bijdragen aan scholen of andere instellingen voor het organiseren van zomer of vakantiescholen voor kinderen met een (taal)achterstand
<i>weekendscholen</i>	bijdragen aan scholen of andere instellingen voor het organiseren van weekendscholen voor kinderen met een (taal)achterstand
<i>buitenschoolse en naschoolse programma's</i>	bijdragen aan scholen of andere instellingen voor (overige) buitenschoolse programma's
<i>activiteiten voor kinderen jonger dan 2,5 jaar</i>	activiteiten/signalering voor kinderen met een verwachte (toekomstige) achterstanden jonger dan 2,5 jaar
<i>ouderbijdragen</i>	tegemoetkomingen in de ouderbijdrage voor de die gemeenten betalen aan aanbieders of ouders
<i>overig</i>	o.a. specifieke baten, algemene reservemutaties, algemeen beleid of ongespecificeerde budgetten

<sup>3</sup> De bestedingen voor vroegschoolse educatie zijn in dit onderzoek niet afzonderlijk in beeld gebracht, omdat deze onderdeel zijn van andere activiteiten binnen het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

### ***afbakening***

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.<sup>4</sup> Gemeenten kunnen verschillende definities hanteren bij het bepalen van de doelgroep van het achterstandsbeleid. Dit kan samenhangen met specifieke leeftijden (bijvoorbeeld alleen in de peuterleeftijd), het opleidingsniveau van één of beide ouders of het inkomen van de ouders.

In dit onderzoek wordt aangesloten bij de afbakening van de doelgroep zoals die door gemeenten wordt gehanteerd. De afbakening naar activiteiten is beperkt tot de bovenstaande rubricering. Dit betekent onder andere dat bestedingen voor de bestrijding van lerarentekorten, extra ondersteuning voor de versterking van zwakke scholen niet specifiek gericht op achterstandsleerlingen, schoolmaatschappelijk werk en volwasseneducatie buiten beschouwing zijn gebleven.

### ***grootboekanalyse***

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van 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 de taakveldindeling voor inhoudelijke taken. Door aan te sluiten bij de financiële grootboekoverzichten wordt 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 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 buiten beschouwing gelaten in de bestedingsanalyse.

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 gedetailleerde uitdraai (dump) uit hun financiële administratie ('grootboek') opgevraagd van de realisatie 2019 én begrotingen van 2020 en 2021 waarin door de onderzoekers de relevante onderdelen zijn onderscheiden (gecodeerd). Naast deze uitdraai is de verantwoording van de specifieke middelen voor onderwijsachterstandenbeleid geraadpleegd (SiSa bijlage) uit de jaarstukken van gemeenten.

### ***terugkoppeling uitkomsten grootboekanalyse***

De uitkomst van de grootboekanalyse is teruggekoppeld naar de gemeenten. Daarbij bleek het vaak ook nodig om een aanvullende specificatie op te vragen teneinde de gevraagde rubricering van de besteding te kunnen maken. Dit is bijvoorbeeld nodig als er in de subsidiëring van ve-aanbieders geen direct onderscheid is aangebracht naar voorschoolse activiteiten, toeleiding, coördinatie en monitoring en signalering. Bij de

---

<sup>4</sup> Art. 165, 166 en 167 Wet op primair onderwijs.

nadere beantwoording van de besteding naar deze activiteiten is door (financieel) beleidsmedewerkers daarbij veelal aangesloten bij de subsidieverantwoording van ve-aanbieders. Soms zijn daarbij ook inschattingen gemaakt van bestedingen, bijvoorbeeld op basis van urenbestedingen of ervaringscijfers. In een beperkte mate bleek het niet mogelijk om een deel van de bestedingen naar activiteiten te kunnen indelen; het gaat daarbij bijvoorbeeld om (een deel van) de lasten voor voorschoolse educatie of overige activiteiten (zoals meer beleidsmatige activiteiten).

### ***begrotingscijfers minder goed bruikbaar***

In de grootboekanalyse en de terugkoppeling naar de gemeenten bleken de begrotingscijfers van de jaren 2020 en 2021 onvoldoende bruikbaar voor het in beeld brengen van de bestedingen<sup>5</sup>. Deze beperking heeft zowel betrekking op de totale besteding voor goab als de specificatie naar activiteiten daarbinnen. Hiervoor zijn de volgende verklaringen:

- de begrotingen van gemeenten worden op een bepaald moment vastgesteld, veelal in november in het voorgaande jaar, en vervolgens gedurende het lopende jaar bijgesteld. De momenten en het aantal bijstellingsmomenten verschilt per gemeente. Aan het moment van opvragen van de begrotingscijfers kunnen dus verschillende inzichten ten grondslag liggen. Dit is relevant omdat het budget voor goab in veel gemeenten is afgestemd op de beschikbare middelen uit de specifieke uitkering en/of de beschikbaarheid van algemene middelen. Hiermee liggen er dan verschillende standen van de specifieke uitkering ten grondslag aan bepaalde begrotingsstanden van gemeenten;
- uit de analyse van de grootboekcijfers blijkt dat er grote verschillen kunnen optreden tussen de begrotingscijfers en de feitelijke realisatie. Dit komt omdat het budget voor goab samenhangt met de beschikbaarheid van de specifieke middelen; deze middelen kunnen immers niet aan andere doeleinden worden besteed. Wanneer de bestedingen lager uitvallen in de realisatie worden de niet bestede middelen gereserveerd. In het licht van de aanpassing van de verdeling van de middelen per 2019 (zie paragraaf 2.2) is bij veel gemeenten sprake van een onderbesteding. De begrote bestedingen voor 2020 en 2021 zijn bij veel gemeenten duidelijk hoger dan de feitelijke besteding in 2019. Het merendeel van de gemeenten geeft aan dat de (voorlopige) bestedingen in 2020 duiden op een onderbesteding;
- voor de rubricering van de bestedingen naar de activiteiten bieden de begrotingscijfers onvoldoende aanknopingspunten. In de gerealiseerde bestedingen kan worden gevolgd waar de middelen precies aan zijn besteed, bijvoorbeeld uit een subsidieverantwoording en urenbesteding. In een subsidiebeschikking of plan is dit veelal minder precies aangegeven en kijkt men vooral gericht op de te leveren prestaties.

### ***analyse***

In de analyse zijn de uitkomsten uit de bestedingen van gemeenten verrijkt met informatie uit het implementatieonderzoek.<sup>6</sup> Daarbij is aangesloten bij de gegevens van de eerste meting aangezien die stand het beste aansluit bij de realisatiecijfers over 2019. Het gaat hierbij om informatie over het urenaanbod ve en kwaliteitsniveau (opleidingsniveau personeel, inzet hbo'er).

---

<sup>5</sup> De vervolgmetingen zullen gebruikmaken van de realisatiecijfers van 2020 en 2021. De realisatiecijfers geven een beter betrouwbaar beeld van de werkelijke besteding dan de begrotingscijfers.

<sup>6</sup> Oberon/Sardes, Monitor implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid – Meting 1: voortgang, vormgeving en effecten van de invoering van 960 uur voorschoolse educatie, februari 2020.

---

## 2.2 Inzet middelen voor besteding goab

De activiteiten binnen het goab worden bekostigd vanuit verschillende middelen. Het grootste deel van de middelen wordt bekostigd uit de specifieke uitkering van het ministerie van OCW aan gemeenten voor onderwijsachterstandenbeleid.<sup>7</sup> Dit wordt eventueel aangevuld met middelen voor peuters van wie de ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag (Asscher-middelen). Daarnaast kunnen gemeenten eigen middelen inzetten uit het gemeentefonds, OZB en overige eigen middelen.

### ***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 berekent op basis van 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 zitten<sup>8</sup>) de verwachte onderwijsachterstanden aan het einde van de basisschool. Met deze samengestelde indicator kan het CBS jaarlijks aan de hand van objectieve, actuele en centraal beschikbare data berekenen hoe groot het risico op een onderwijsachterstand van een peuter en een leerling is (de onderwijsscore). Deze risico's worden per gemeente opgeteld tot achterstandsscore die als verdeelsleutel dient van de specifieke uitkering goab.

In deze nieuwe regeling ligt het zwaartepunt van de onderwijsachterstandenproblematiek in de grote steden (Rotterdam, Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Almere). Daarnaast vindt er een verschuiving plaats naar de kleinere gemeenten en de regio's buiten de Randstad. Ook is een minimum bedrag per gemeente geïntroduceerd (64.000 euro).

Deze keuzes hebben direct effect op het beschikbare budget van gemeenten en daarmee op de mogelijkheden die zij hebben op het gewenste voorzieningenniveau, zoals op 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 ook van belang om in te zoomen op gemeenten die als gevolg van de veranderingen in het budget zijn geconfronteerd met een relatief groot negatief herverdeleffect. Hier springen grotere gemeenten er soms uit (waaronder Amsterdam en Utrecht die na de overgangperiode 5,4 mln. euro minder ontvangen ten opzichte van 2018). Belangrijk zijn ook de effecten voor kleinere gemeenten, die binnen de nieuwe verdeling vaak een grote verruiming van de rijksmiddelen ontvangen. Een deel van de gemeenten ontving vóór 2019 namelijk 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 ontvangen gemeenten de middelen conform de nieuwe verdelingssystematiek.

### ***beschikbare middelen***

In 2019 ontvangen gemeenten 462 miljoen euro uit de specifieke uitkering goab. Dit is een toename ten opzichte van 2018 van ruim 25%. De meeste gemeenten ontvangen meer middelen dan in het voorgaande jaar (circa 90%). De gemeenten die minder middelen ontvangen zijn met name de meest verstedelijkte gemeenten. Deze gemeenten ontvangen desondanks relatief, uitgedrukt in het aantal verwachte achterstandspeuters, nog wel de meeste middelen. Deze verschillen zijn zichtbaar gemaakt in onderstaand diagram waarbij het aandeel van alle gemeenten is aangegeven met het gemiddelde budget per verwachte

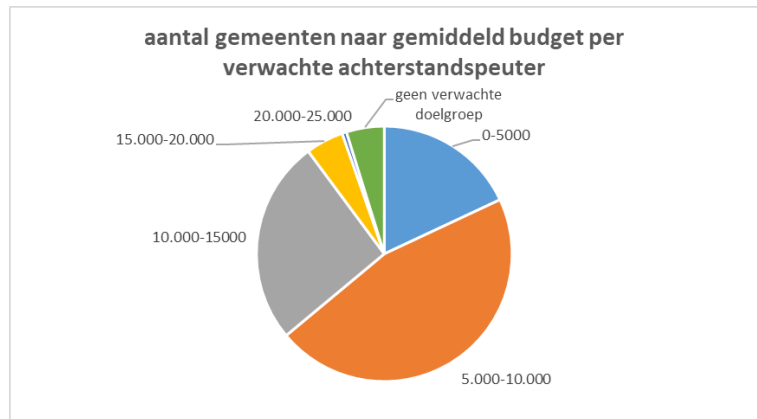
---

<sup>7</sup> In het vervolg van deze rapportage worden deze middelen aangeduid als goab-middelen.

<sup>8</sup> Sardes: De nieuwe gewichtenregeling [https://www.sardes.nl/paths/toimg.php?id=2850&image=nieuwe\\_gewichtenregeling\\_in\\_beeld.pdf](https://www.sardes.nl/paths/toimg.php?id=2850&image=nieuwe_gewichtenregeling_in_beeld.pdf)

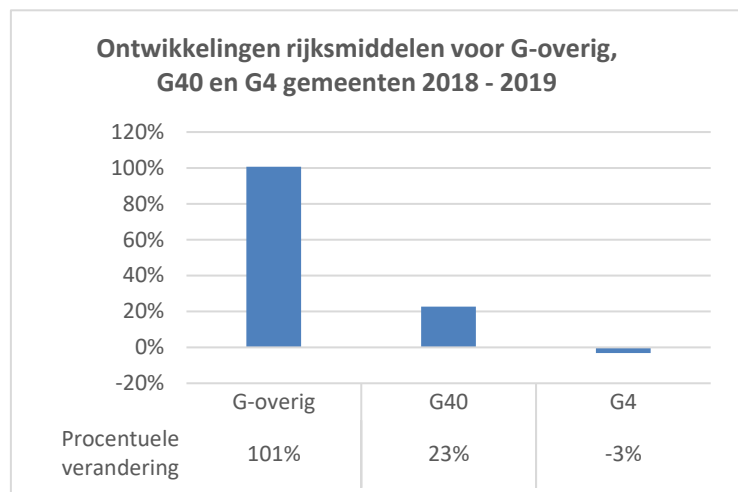


achterstandspeuter (de CBS-indicator<sup>9</sup>). Bijna de helft van de gemeenten heeft een budget van 5.000 à 10.000 euro per achterstandspeuter. Ruim een kwart van de gemeenten heeft een gemiddeld budget tussen de 10.000 euro en 15.000 euro. Ruim 5% heeft een budget van meer dan 15.000 euro per peuter. Dit zijn de meest verstedelijkte gemeenten. Overigens heeft ook ruim 5% van de gemeenten wel een budget, maar geen verwachte achterstandspeuters.



Naast de verruiming van de goab- middelen<sup>10</sup>, geeft de grafiek hiernaast de gevolgen van de nieuwe verdeling weer. Bij de G4-gemeenten is een lichte daling van de rijksmiddelen te zien. De rijksmiddelen voor overige gemeenten stijgen sterk, ongeveer een verdubbeling. De G40 gemeenten ontvangen 23% meer middelen in 2019 ten opzichte van 2018.

Naast deze middelen ontvangen gemeenten ook middelen vanuit de decentralisatie-uitkering 'voorschoolse voorziening peuters' (Asscher-middelen). Deze middelen zijn bedoeld voor het aanbieden van voorschoolse voorzieningen voor peuters van wie de ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag. Deze middelen kunnen ook worden ingezet om activiteiten in het kader van goab te bekostigen. Hiermee is 30 miljoen euro gemoeid in 2019.



## 2.3 Steekproef

### steekproefselectie

De steekproefselectie is gebaseerd op de gemeenten die hebben deelgenomen aan de eerste meting van het implementatieonderzoek.<sup>11</sup> Op die wijze kan de informatie over de besteding beter worden gerelateerd aan de informatie over de voortgang van de implementatie van de 960 uur.

De uitvraag van de financiële grootboekoverzichten heeft plaatsgevonden bij een ruime steekproef van 72 gemeenten (uitgangspunt was n=50). 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

<sup>9</sup> CBS: <https://dashboards.cbs.nl/v1/onderwijsachterstanden/>

<sup>10</sup> Ter bekostiging van de uitbreiding van 10 naar 16 uur per week ve.

<sup>11</sup> Het gaat om circa 270 gemeenten.

grote verschillen in de beschikbaarheid van aanwezige bekostigingsstromen, variërend van minder dan 5.000 euro tot meer dan 20.000 euro per verwachte achterstandspeuter. 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 is 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 gemeentefonds<sup>12</sup>;
- het verwachte aantal peuters met een onderwijsachterstand (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;
- omvang van de specifieke uitkering goab-middelen per gemeente en spreiding over de verandering tussen 2018-2022.

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 worden, aan de hand van de steekproef, de ontstane verschillen gecorrigeerd.

### ***responsgemeenten***

Binnen de steekproef van 72 gemeenten is in het onderzoek van 51 gemeenten volledige en bruikbare informatie ontvangen. Deze responsgemeenten hebben de aanvullende terugkoppeling van de grootboekanalyse voldoende kunnen specificeren. Er is gemeenten een ruime termijn gegeven om de aanvullende informatie aan te leveren. Het bleek voor gemeenten regelmatig lastig om de gespecificeerde gegevens in beeld te brengen, omdat deze informatie afkomstig is uit verschillende bronnen en niet als zodanig is geregistreerd. Ook kwam de rubricering van de bestedingsonderdelen vaak niet goed overeen met eigen gemeentelijke rubriceringen.

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.

---

<sup>12</sup> 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.

**Tabel 2.2: Overzicht steekproef en respons aantal gemeenten en gemiddelde budget per verwachte achterstandspeuter naar inwoners, mate van verstedelijking, achterstandspeuters en verandering in goab-middelen (gemeentelijke indeling 2019)**

<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>
<b>0-20.000 inwoners</b>	81	7.287	13	6.071	7	7.181
<b>20.000-50.000 inwoners</b>	189	8.762	26	8.703	20	8.848
<b>50.000-100.000 inwoners</b>	54	11.010	15	10.778	9	10.290
<b>100.000-250.000 inwoners</b>	27	12.674	14	13.425	12	12.683
<b>meer dan 250.000 inwoners</b>	4	19.278	4	19.278	3	19.451
<b>G4</b>	4	19.278	4	19.278	3	19.451
<b>G40</b>	40	13.059	19	13.145	14	12.851
<b>G-overig</b>	311	8.821	49	8.986	34	8.524
<b>weinig verstedelijkt</b>	120	7.635	16	7.122	10	6.714
<b>matig verstedelijkt</b>	100	8.675	17	7.833	13	7.807
<b>redelijk verstedelijkt</b>	79	10.604	17	11.913	9	12.467
<b>sterk verstedelijkt</b>	56	15.494	22	16.964	19	16.411
<b>weinig achterstandspeuters</b>	120	6.403	19	5.792	10	6.019
<b>matig veel achterstandspeuters</b>	100	8.331	18	9.176	15	8.608
<b>redelijk veel achterstandspeuters</b>	93	11.819	20	13.571	17	13.437
<b>veel achterstandspeuters</b>	42	16.389	15	17.533	9	17.600
<b>afname OAB-middelen</b>	37	17.101	11	18.334	9	18.208
<b>matige toename OAB-middelen</b>	81	12.143	20	13.387	12	12.771
<b>sterke toename OAB-middelen</b>	108	9.986	22	10.907	17	11.279
<b>Zeer sterke toename OAB-middelen</b>	129	8.476	19	7.786	13	7.002
<b>Totaal</b>	355	12.601	72	15.473	51	15.119
<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 2019 is het gemiddelde budget per verwachte achterstandspeuter ruim 12.500 euro. Dit bedrag varieert sterk tussen verschillende typen gemeenten. Zo blijkt er een duidelijke samenhang te zijn tussen de grootte van de gemeente en het ontvangen budget per verwachte achterstandspeuter. Kleinere (inwonertal) en landelijke (weinig verstedelijkte) gemeenten beschikken over een lager budget dan grotere en verstedelijkte gemeenten. Daarnaast hebben gemeenten met relatief veel achterstandspeuters een hoger budget dan gemeenten met relatief weinig achterstandspeuters. Gemeenten met een afname in goab-middelen zijn veelal grotere gemeenten. Desondanks hebben deze gemeenten met een afname in goab-middelen relatief een groter 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 de eerste meting van het bestedingsonderzoek. Eerst wordt de omvang van de ingezette middelen in beeld gebracht (paragraaf 3.1) en vervolgens komt de nadere rubricering van de bestedingen naar onderdelen binnen het goab aan bod (paragraaf 3.2). Waarna de ophoging van de respons naar het landelijke beeld wordt beschreven (paragraaf 3.3), tot slot worden de conclusies van het onderzoek besproken (paragraaf 3.4).

### 3.1 Totaalomvang bestedingen

#### *uitkomsten steekproef*

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten opgenomen van de bestedingen van de steekproefgemeenten. De bestedingen zijn daarbij uitgedrukt in een bedrag per verwachte achterstandspeuter en per jongere. Dit hangt samen met de activiteiten die binnen het goab worden uitgevoerd, gedeeltelijk voor achterstandspeuters (voorschoolse educatie) en gedeeltelijk voor leerlingen met achterstanden<sup>13</sup>.

**Tabel 3.1: Gemiddelde totale besteding in euro's per verwachte achterstandspeuter en per jongere van de steekproefgemeente (realisatie 2019)**

<i>(structuur)kenmerken gemeenten</i>	<i>Gemiddelde totale besteding in euro's</i>	
	<i>per verwachte achterstandspeuter</i>	<i>per jongere</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	5.425	36
<i>20.000-50.000 inwoners</i>	7.292	58
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	9.959	114
<i>100.000-250.000 inwoners</i>	13.459	158
<i>meer dan 250.000 inwoners</i>	25.509	444
<i>G4</i>	25.509	444
<i>G40</i>	13.434	160
<i>G-overig</i>	7.691	68
<i>weinig verstedelijkt</i>	3.854	31
<i>matig verstedelijkt</i>	7.805	60
<i>redelijk verstedelijkt</i>	10.647	121
<i>sterk verstedelijkt</i>	20.389	295

Uit bovenstaande tabel blijkt dat bij gemeenten in de steekproef de grotere en meer verstedelijkte gemeenten gemiddeld meer middelen inzetten per verwachte achterstandspeuter en per jongere:

- naarmate de omvang van de gemeente toeneemt besteden (steekproef)gemeenten duidelijk meer middelen. Gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners besteden ruim 80% meer middelen per achterstandspeuter. Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (excl. G4) besteden circa 35% meer middelen per verwachte achterstandspeuter dan gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners. En, de G4-gemeenten besteden bijna tweemaal zoveel middelen per verwachte

<sup>13</sup> De nadruk ligt hierbij op leerlingen in de basisschoolleeftijd (tot en met 12 jaar), maar gemeenten zetten daarbij ook middelen in voor leerlingen in het voortgezet onderwijs.

achterstandspeuter dan de overige gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. De bestedingen per jongere laat ongeveer dezelfde beelden zien;

- (steekproef)gemeenten buiten de G4 en G40 besteden circa 7.700 euro per verwachte achterstandspeuter. G40-gemeenten uit de steekproef geven circa 75% meer uit per verwachte achterstandspeuter en G4-gemeenten uit de steekproef weer bijna tweemaal zoveel als de G40. De bestedingen per jongere laat ongeveer dezelfde beelden zien;
- het beeld naar de verstedelijkingsgraad van (steekproef)gemeenten is nog iets sterker. De minste verstedelijkte gemeenten geven ongeveer de helft uit per verwachte achterstandspeuter dan de matig verstedelijkte gemeenten. De sterkst verstedelijkte gemeenten geven ongeveer het dubbele uit van gemeenten die iets minder sterk verstedelijk zijn. De bestedingen per jongere laat ongeveer dezelfde beelden zien.

### **inzet goab-middelen en eigen middelen**

Per 2019 zijn er voor alle gemeenten middelen beschikbaar uit de specifieke uitkering. Tegelijkertijd is de verdeling van de specifieke uitkering goab aangepast (zie paragraaf 2.2) waardoor de beschikbare middelen per gemeente verschuiven. Vooral kleinere, minder verstedelijkte gemeenten ontvangen meer middelen terwijl die toename voor grote, verstedelijkte gemeenten veel kleiner óf zelfs negatief is. 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<sup>14</sup>, als aanvulling op de rijksmiddelen.

**Tabel 3.2: Gemiddeld verschil in de besteding en goab-middelen in euro's per verwachte achterstandspeuter en per jongere van de steekproefgemeente (realisatie 2019)**

<i>(structuur)kenmerken gemeenten</i>	<i>gemiddeld verschil besteding en goab-middelen in euro's*</i>	
	<i>per verwachte achterstandspeuter</i>	<i>per jongere</i>
<b>0-20.000 inwoners</b>	-/- 1.756	-/- 12
<b>20.000-50.000 inwoners</b>	-/- 1.555	-/- 12
<b>50.000-100.000 inwoners</b>	-/- 331	-/- 4
<b>100.000-250.000 inwoners</b>	777	9
<b>meer dan 250.000 inwoners</b>	6.058	105
<b>G4</b>	6.058	105
<b>G40</b>	582	7
<b>G-overig</b>	-833	-/- 7
<b>weinig verstedelijk</b>	-/- 2.860	-/- 23
<b>matig verstedelijk</b>	-/- 2	0
<b>redelijk verstedelijk</b>	-/- 1.820	-/- 21
<b>sterk verstedelijk</b>	3.978	57
<i>*negatieve uitkomst betekent dat de bestedingen lager zijn dan de beschikbare goab-middelen</i>		

Uit deze tabel blijkt dat de met name kleinere gemeenten in 2019 nog niet alle beschikbare middelen inzetten. Deze onderbesteding loopt op tot gemiddeld meer dan 1.500 euro per verwachte achterstandspeuter (12 euro per jongere) voor gemeenten kleiner dan 50.000 inwoners. Deze gemeenten zijn in 2019 nog niet in staat om de hogere goab-middelen, voor een deel zijn het ook gemeenten die voorheen geen middelen ontvingen, om te zetten in beleid. Het verschil tussen besteding en beschikbare goab-middelen lijkt geen duidelijke relatie te hebben met de verstedelijkingsgraad van de gemeenten.

<sup>14</sup> Of gereserveerde middelen uit vorige jaren.

De grotere gemeenten besteden juist duidelijk meer dan de ontvangen rijksmiddelen. Dit zijn de gemeenten die ook relatief veel middelen ontvangen en een negatief (of klein positief) herverdeeleffect hebben van de nieuwe verdeling van de goab-middelen. Deze gemeenten zetten dus eerder eigen middelen in, mede om de teruggelopen middelen uit de specifieke uitkering te compenseren.

### ***analyse met beleidskenmerken***

De bestedingen van gemeenten zijn nader geanalyseerd aan de hand van enkele beleidskenmerken die bekend zijn vanuit het implementatieonderzoek, aansluitend bij de stand van realisatiecijfers 2019. In deze analyse is het tijdstip van invoering van de 960 uur voorschoolse educatie, het stellen van extra kwaliteitseisen en de gehanteerde startleeftijd van de doelgroeppeuter betrokken.

Er is een beperkt aantal gemeenten dat in 2019 al een gemeentebreed aanbod van 960 uur voorschoolse educatie heeft aangeboden, dus vóór de wettelijke invoeringsdatum van 1 augustus 2020. Hierbij is geen sprake van een directe relatie met de omvang van de gemeente of de mate van verstedelijking; er zijn ook kleine gemeenten en matig verstedelijkte gemeenten die al in 2019 aan dit criterium voldoen. Binnen de steekproef is het aantal gemeenten te klein dat al in 2019 voldeed aan het 960-uren criterium om hier zinvolle conclusies aan te verbinden.

Een deel van de gemeenten stelt extra kwaliteitseisen aan de 960 uur uren, bovenop de wettelijke eisen. Het kan daarbij gaan om een hoger uren aanbod, ruimere personele inzet en/of een hoger kwaliteitsniveau (zoals het opleidingsniveau, niet-doelgroep gebonden uren voor voorbereiding en professionalisering, inzet hbo'er). Binnen de steekproef stellen grotere gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) met meer verwachte achterstandspeuters vaker extra kwaliteitseisen. Dit komt ook tot uiting in een hogere besteding per achterstandspeuter.

Een deel van de gemeenten hanteert in 2019 een vroegere startleeftijd voor doelgroeppeuters voor ve (meestal vanaf 2 jaar). Binnen de steekproef hanteren ongeveer evenveel gemeenten in 2019 ook nog een latere startleeftijd (meestal vanaf 3 jaar). Binnen het wettelijke stelsel wordt vanaf augustus 2020 gerekend met 960 uur gerekend vanaf 2,5 jaar. Overigens is voor ruim een kwart van de steekproefgemeenten deze startleeftijd niet in beeld. Er is geen duidelijk verband tussen het hanteren van een vroegere of latere startleeftijd voor doelgroeppeuters en de omvang of stedelijkheid van gemeenten. Gemeenten met een vroegere startleeftijd hebben wel hogere bestedingen dan gemeenten met een latere startleeftijd. Per verwachte achterstandspeuter is hier een hogere besteding van ruim 40% mee gemoeid. Ook besteden deze gemeenten duidelijk meer eigen middelen aan het goab.

---

## **3.2 Omvang bestedingsonderdelen voor de steekproef**

### ***uitkomsten steekproef***

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

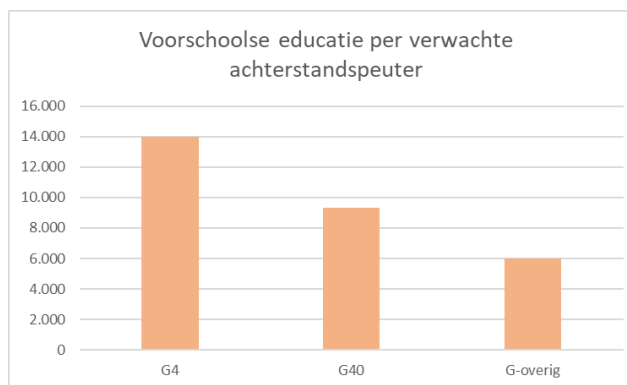
Tabel 3.3: Gemiddelde besteding in euro's per verwachte achterstandspeuter en per jongere van de steekproefgemeenten (realisatie 2019)

rubricering bestedingsonderdelen	gemiddelde besteding in euro's	
	per verwachte achterstandspeuter	per jongere
voorschoolse educatie: toeleiding	280	
voorschoolse educatie: activiteiten	8.744	
voorschoolse educatie: coördinatie en monitoring	168	
voorschoolse educatie: signalering	228	
voorschoolse educatie: ongespecificeerd	1.450	
specifieke bijdragen/subsidies aan scholen		43
schakelklassen/kopklassen		10
verlengde schooldag		18
zomer-/vakantie-/weekendscholen		5
buitenschoolse en naschoolse programma's		1
activiteiten voor kinderen jonger dan 2,5 jaar		5
overig		9

#### voorschoolse educatie

Uit bovenstaande tabel blijkt dat binnen de voorschoolse educatie het grootste deel van de middelen worden besteed aan voorschoolse activiteiten.<sup>15</sup> Steekproefgemeenten hebben in 2019 gemiddeld bijna 11.000 euro uitgegeven per verwachte achterstandspeuter. Hiervan kan ruim 10% door gemeenten niet worden gespecificeerd. Bij deze ongespecificeerde bestedingen aan ve gaat het meestal om vrijwel de volledige bestedingen aan voorschoolse educatie, maar soms ook om een klein deel binnen het totaal. 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.

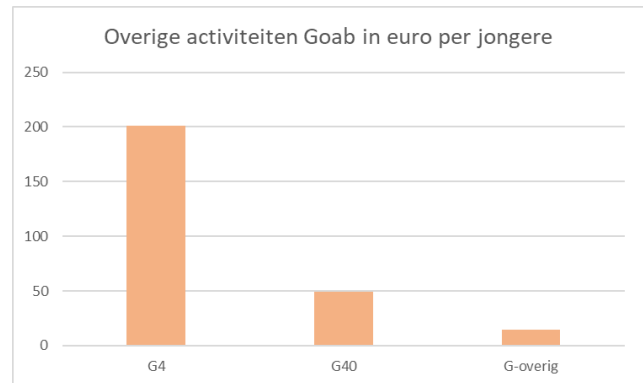
In de bestedingen aan voorschoolse educatie geven G4-gemeenten in de steekproef gemiddeld 14.000 euro uit per verwachte achterstandspeuter. Voor de G40-gemeenten ligt dit gemiddeld een derde lager en voor de overige gemeenten is dit minder dan de helft, zie het figuur hiernaast.



Bij de overige activiteiten gaat het met name om bijdragen en subsidies aan scholen. In totaal gaat het in de steekproef om gemiddeld ruim 90 euro per jongere. Het grootste deel is bedoeld voor specifieke bijdragen aan scholen voor bijvoorbeeld extra ondersteuning voor achterstandsleerlingen en het vergroten van de ouderbetrokkenheid. Ongeveer een vijfde deel hiervan hangt samen met activiteiten in het kader van verlengde schooldag en ruim 10% met schakel-/kopklassen voor leerlingen met achterstanden of leerlingen die een jaar over moeten doen. Ook ongeveer 10% wordt nog ingezet voor overige activiteiten, zoals beleidsinzet dat niet nader kan worden toebedeeld.

<sup>15</sup> Dit is inclusief de bestedingen aan gemengde groepen en ouderbijdragen.

Bij deze overige activiteiten binnen het goab zijn de verschillen tussen G4, G40 en overige gemeenten groter dan bij de voorschoolse educatie. G40-gemeenten geven hier gemiddeld ongeveer driemaal zoveel middelen aan uit dan niet G40-gemeenten. G4-gemeenten geven met circa 200 euro per jongere gemiddeld viermaal zoveel middelen aan uit dan G40-gemeenten.



### 3.3 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 vanwege de bijzondere situatie in die gemeenten (hogere, maar afnemende middelen en inzet van algemene gemeentelijke middelen).

Bij de ophoging van de steekproefuitkomsten zijn de bestedingen aan voorschoolse educatie opgehoogd via het verwachte aantal achterstandspeuters. De overige activiteiten binnen het goab zijn opgehoogd via het aantal jongeren. De landelijke uitkomsten worden gepresenteerd in een bandbreedte waarbij rekening is gehouden met een differentiatie naar de (structuur)kenmerken die de kostenverschillen tussen typen gemeenten verklaren.<sup>16</sup> 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.

<sup>16</sup> De omvang van het aantal inwoners, ontwikkeling van de beschikbare middelen (via de indeling G4, G40 en 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.



Tabel 3.4: Geraamde bestedingen in mln. euro's (realisatie 2019)

<i>bestedingsonderdelen</i>	<i>extrapolatie in mln. euro</i>		<i>aandeel in %, circa</i>
	<i>min.</i>	<i>max.</i>	
<i>voorschoolse educatie: toeleiding</i>	9,4	9,7	1,9%
<i>voorschoolse educatie: activiteiten</i>	235	270	49%
<i>voorschoolse educatie: coördinatie en monitoring</i>	7,7	8,2	1,6%
<i>voorschoolse educatie: signalering</i>	7,3	7,9	1,5%
<i>voorschoolse educatie: ongespecificeerd</i>	55	68	11,8%
<i>specifieke bijdragen/subsidies aan scholen</i>	70	88	15,3%
<i>schakelklassen/kopklassen</i>	25	26	4,9%
<i>verlengde schooldag</i>	25	35	5,7%
<i>zomer-/vakantie-/weekendscholen</i>	7,5	10	1,7%
<i>buitenschoolse en naschoolse programma's</i>	2,2	2,9	0,5%
<i>activiteiten voor kinderen jonger dan 2,5 jaar</i>	9	12	2,1%
<i>overig</i>	19	25	4,3%
<b>Totaal</b>	<b>473</b>	<b>561</b>	

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de bestedingen worden geraamd op circa 473 tot 561 miljoen euro in 2019. Hiernaast blijkt dat het aandeel ve (toeleiding, activiteiten, coördinatie en monitoring, signalering en ongespecificeerd) circa 66% is van de totale besteding, 315 tot 363 miljoen euro. De gemiddelde lasten per verwachte achterstandspeuter bedragen daarmee circa 8.600 à 9.900 euro.

Gemeenten besteden 34% van de middelen (158 tot 198 miljoen euro) aan de overige onderdelen (specifieke bijdrage/subsidies aan scholen, schakelklassen/kopklassen, verlengde schooldag, zomer-/vakantie-/weekendscholen, buitenschoolse en naschoolse programma's, activiteiten voor kinderen jonger dan 2,5 jaar en overige onderdelen). De gemiddelde lasten per jongere bedraagt daarmee circa 47 à 59 euro.

#### ***inzet goab-middelen en eigen middelen***

In onderstaande tabel 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.

Tabel 3.5: Totaal bestedingen en beschikbare goab-middelen in mln. euro's (realisatie 2019)

<i>Bestedingen en beschikbare middelen</i>	<i>extrapolatie in mln. euro</i>		<i>extrapolatie in %</i>	
	<i>min.</i>	<i>max.</i>	<i>min.</i>	<i>max.</i>
<b>Totaal bestedingen</b>	473	561		
<b>Beschikbare goab-middelen</b>	462	462		
<b>Inzet eigen middelen</b>	11	99	2%	18%

Uit deze tabel blijkt dat gemeenten in 2019 per saldo circa 11 à 99 mln. euro uit eigen gemeentelijke middelen inzetten voor goab. Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat dit een gesaldeerd effect is waarbij veel gemeenten in 2019 juist minder middelen besteden dan de ontvangen specifieke uitkering. Deze onderbesteding treedt vooral op bij gemeenten die met ingang van 2019 meer middelen ontvangen. De niet-bestede middelen uit de goab-middelen zijn gereserveerd en blijven voor de komende jaren beschikbaar voor goab.

---

### **3.4 Conclusie uitkomsten bestedingen goab en vervolgonderzoek**

Uit dit hoofdstuk blijkt dat de totale goab bestedingen in 2019 tussen de 473 en 561 miljoen euro bedragen. Omdat gemeenten in totaal 462 miljoen aan goab-middelen ontvangen leggen zij per saldo 11 tot 99 miljoen euro zelf bij. Uit de analyse blijkt dat met name kleinere en minder verstedelijkte gemeenten niet het gehele budget vanuit het Rijk hebben kunnen besteden. Daarentegen hebben grotere en meer verstedelijkte gemeenten juist een overbesteding, waarbij zij voor een deel eigen middelen inzetten. Binnen de verschillende uitgevraagde rubrieken wordt 66% van de gemeentelijke bestedingen uitgegeven aan voorschoolse educatie.

In het vervolgonderzoek, de tweede meting, zullen de realisatiecijfers van 2020 en 2021 bij de gemeenten opvraagbaar zijn. Deze tweede meting zal dan ook inzicht geven in de ontwikkeling van de goab bestedingen voor de jaren dat de urennorm van 960 uren is gegaan. Vervolgonderzoek zal dan ook uitwijzen of de kleinere gemeenten de ontvangen goab-middelen daadwerkelijk kunnen besteden, en hoe grotere gemeenten de bestedingen financieren.

---

## **Bijlagen**

---

# A Steekproeftrekking

Tabel A.1: Bruto steekproef gemeenten

<b>Gemeente</b>	<b>Inwoners</b>	<b>Gemeente</b>	<b>Inwoners</b>
Amsterdam	863.202	Vlissingen	44.372
Rotterdam	644.527	Berkelland	43.899
's-Gravenhage	537.988	Venray	43.312
Utrecht	352.795	Nijkerk	42.947
Groningen	231.354	Uden	41.770
Tilburg	217.342	Rijssen-Holten	38.296
Almere	207.819	Landgraaf	37.596
Breda	184.069	Tynaarlo	33.695
Arnhem	159.277	Hendrik-Ido-Ambacht	30.962
Enschede	158.961	Valkenswaard	30.892
's-Hertogenbosch	154.231	Brunssum	28.121
Zoetermeer	124.947	Heemstede	27.278
Leiden	124.797	Aalten	27.007
Leeuwarden	123.114	Ermelo	26.855
Ede	115.732	Oisterwijk	26.128
Alphen aan den Rijn	111.036	Delfzijl	24.709
Alkmaar	108.578	Oldebroek	23.594
Venlo	101.578	Sluis	23.391
Deventer	99.941	Lisse	22.807
Heerlen	86.826	Rucphen	22.585
Roosendaal	77.072	Zundert	21.624
Gouda	73.161	Bunschoten	21.588
Vlaardingen	72.455	Roerdalen	20.616
Velsen	68.356	Drechterland	19.604
Assen	67.970	Midden-Delfland	19.401
Bergen op Zoom	66.805	Westerveld	19.345
Nieuwegein	63.055	West Maas en Waal	19.073
Hardenberg	60.575	Dantumadiel	18.930
Barneveld	57.960	Druten	18.790
Pijnacker-Nootdorp	54.321	Asten	16.714
Kampen	53.787	Uitgeest	13.536
Woerden	52.204	Kapelle	12.804
Heerenveen	50.252	Hatterem	12.170
Utrechtse Heuvelrug	49.526	Blaricum	11.198
Hollands Kroon	47.802	Mill en Sint Hubert	10.889
Schagen	46.563	Oudewater	10.199