
Bestedingsonderzoek gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2020-2021

Tweede en derde meting



Rapport

Cebeon, 14 juni 2023

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Opzet bestedingsonderzoek	5
2.1	Uitgangspunten	5
2.2	Inzet middelen voor besteding goab	8
2.3	Steekproef	12
3	Uitkomsten bestedingen goab	15
3.1	Totaalomvang bestedingen	15
3.2	Omvang bestedingsonderdelen voor de steekproef	19
4	Ophoging naar landelijk beeld	23
4.1	Totaalvolume Goab-bestedingen	23
4.2	Totaal bestedingen onderdelen goab	24
4.3	Inzet goab-middelen en eigen middelen	24
5	Conclusie uitkomsten bestedingen goab en vervolgonderzoek	26
	Bijlagen	28
A	Steekproeftrekking	29

onderzoeksteam

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

Wilfred Nijhof, wilfred.nijhof@cebeon.nl

Florian Korn, 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, werkeloosheid 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 in het 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 doelgroepeuters¹, maar kan ook worden ingezet voor ondersteuning van 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.

monitor implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid

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

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 samengaat 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 2,5 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.

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. Deze rapportage heeft betrekking op de tweede en derde meting van bestedingsonderzoek bij gemeenten. Het onderzoek is uitgevoerd in de zomer en najaar van 2022. In de eerste meting van het bestedingsonderzoek is de inzet van gemeenten inzichtelijk gemaakt voor dat eerste jaar van de nieuwe verdeling (2019). In deze tweede en derde meting rapporteren we over de bestedingen in de jaren 2020 en 2021. Bij deze bestedingen gaat het zowel om middelen uit de specifieke uitkering als ook de inzet van algemene eigen middelen² die ten behoeve van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid worden ingezet.

¹ 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).

² inclusief in eerdere jaren gereserveerde middelen, Asscher-middelen en NPO-middelen.

Uit voorgaande metingen van het implementatieonderzoek blijkt dat gemeenten er in zijn geslaagd om in 2020 of uiterlijk per 1 januari 2021 een ve-aanbod te realiseren van 960 uur voor doelgroeppeuters. Gemeenten variëren daarbij wel met elementen als de startleeftijd, de spreiding over aantal dagdelen en op specifieke ve-locaties of in gemengde groepen. Ook hanteren gemeenten veelal extra kwaliteitseisen boven op de wettelijke verplichtingen. Daarnaast tonen gemeenten bereidheid om meer uren aan te bieden, want zij willen dat jonge kinderen met ongunstige thuisomstandigheden een grotere kans krijgen op een betere toekomst.³

bestedingsonderzoek

In het bestedingsonderzoek van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welke middelen worden door gemeenten ingezet voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (rekening 2020 en 2021)? 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 tweede en derde meting van het bestedingsonderzoek van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid gepresenteerd. Eerst wordt 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, zowel de totaalomvang van de bestedingen als bestedingsonderdelen binnen ve en overige goab-activiteiten.

³ Sardes en Oberon, Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid - Meting 2: aanbod 960 uur, inzet pedagogisch beleidsmedewerker en financiën gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid / voorschoolse educatie, november 2021.

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 worden ingezet bij de besteding van het 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.

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

<i>rubricering</i>	<i>toelichting</i>
<i>voorschoolse educatie: activiteiten</i>	activiteiten voor doelgroepkinderen van 2,5 tot 4 jaar
<i>voorschoolse educatie: toeleiding</i>	toeleiding van doelgroepkinderen naar voorschoolse educatie
<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</i>	bijdragen aan scholen, bibliotheken of andere ondersteunende activiteiten (bv. gericht op taalachterstanden)
<i>schakelklassen/kopklassen</i>	bijdragen aan scholen voor schakelklassen (voor kinderen met grote achterstanden) of kopklassen (extra jaar)
<i>verlengde schooldag</i>	bijdragen aan scholen voor verlengde schooldag (met grote taalachterstanden)
<i>zomer-/vakantie-/weekendscholen</i>	bijdragen aan scholen of andere instellingen voor het organiseren van zomer, vakantie-, of 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>overig</i>	o.a. algemeen beleid, andere activiteiten en programma's of ongespecificeerde budgetten
* inclusief bijdragen voor scholing van pedagogisch medewerkers	

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.⁴ 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 is aangesloten bij de afbakening van de doelgroep zoals die door gemeenten wordt gehanteerd. De afbakening 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 achterstandsleerlingen, schoolmaatschappelijk werk, aanpak dyslexie 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 hieruit worden bekostigd.⁵

steekproef

In het onderzoek is bij een ruime steekproef van gemeenten de bestedingen geïnventariseerd die betrekking hebben op het goab-beleid. Het gaat om dezelfde steekproef die is gehanteerd bij de eerste meting. Bij deze gemeenten is nadere informatie opgevraagd om de bestedingen in de genoemde rubricering en afbakening te kunnen indelen.

grootboekanalyse

In dit onderzoek is 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 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 leerlingenvoer, 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 2020 en 2021⁶. Naast deze uitdraai is de verantwoording van de specifieke middelen voor onderwijsachterstandenbeleid geraadpleegd (SiSa bijlage)

⁴ Art. 158, 159 en 160 Wet op primair onderwijs.

⁵ Dit maakt onderdeel uit van de SiSa-verantwoording.

⁶ Dus vóór de wettelijke invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve per 1 januari 2022.

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 verstrekt, bijvoorbeeld subsidieverantwoordingen van ve-aanbieders. Hierdoor is het ten opzichte van de vorige meting beter mogelijk geweest om bestedingen toe te schrijven aan de gerubriceerde onderdelen en zijn er minder bestedingen in de categorie ‘overig’ terecht gekomen. Daarnaast is het beter mogelijk geweest om kosten voor beleid en ondersteuning inzichtelijk te maken. Ten opzichte van de eerste meting heeft dit geleid tot concrete verbeteringen:

1. Bestedingen aan ve zijn minder ongespecificeerd gebleven over categorieën activiteiten, toeleiding/signalering en coördinatie en monitoring.
2. De bestedingen aan coördinatie en monitoring zijn beter onderscheiden van andere bestedingen.
3. Bestedingen die niet aan ve maar andere goab-voorzieningen zijn besteed, zijn vollediger toebedeeld (minder aan categorie ‘overig’).

correcties voorgaande boekjaren

In 2020 en 2021 corrigeren gemeenten soms subsidiebedragen aan ve-aanbieders op basis van subsidieverantwoordingen. Dit kan samenhangen met het achterblijven van het aantal doelgroeppeuters ten opzichte van het aantal waar in de verleende subsidie van uit is gegaan. Ook kan een correctie samenhangen met een kleiner aanbod van uren of activiteiten. Deze correcties hebben soms ook betrekking op voorgaande boekjaren. Gemeenten zijn daar in hun opgaven verschillend mee omgegaan; deze correcties kunnen in mindering zijn gebracht op de subsidiebedragen die in het boekjaar van de correcties zijn verantwoord of ze kunnen in mindering zijn gebracht op het jaar waarop de correctie van toepassing is.

Zolang de correcties tussen de jaren niet veel uiteenlopen is dit geen probleem. Ook kunnen correcties soms nog samenhangen met 2019 of zijn correcties op subsidies in 2021 nog onvolledig. De bestedingen in 2020 en 2021 sluiten daarmee aan op de inzichten zoals die blijken uit de financiële administraties van gemeenten.

kwantitatieve analyse

Dit bestedingsonderzoek is primair een kwantitatieve analyse. Dit betekent dat het gaat om het inzichtelijk maken van de gerealiseerde bestedingspatronen aan goab-activiteiten. Er heeft geen verdiepend onderzoek plaatsgevonden naar verklaringen voor ontwikkelingen in de tijd, tussen verschillende goab-activiteiten of tussen typen gemeenten. In een afzonderlijke rapportage zijn enkele praktijkvoorbeelden uitgewerkt waarbij mede wordt gezocht naar deze verklaringen.

Op globaal niveau zijn de uitkomsten uit de bestedingen van gemeenten verrijkt met informatie uit het implementatieonderzoek.⁷ Daarbij is aangesloten bij de gegevens van de tweede en derde meting aangezien die stand het beste aansluit bij de realisatiecijfers tot en met 2021. Het gaat hierbij om informatie over het aantal doelgroeppeuters, locaties met een aanbod van 960 uren ve, de startleeftijd van ve, extra kwaliteitseisen, ve-locaties en (voorbereiding van) pedagogisch beleidsmedewerkers.

⁷ Oberon/Sardes, Monitor implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid – Meting 2: aanbod 960 uur, inzet pedagogisch beleidsmedewerker en financiën gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid / voorschoolse educatie, november 2021.

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 (hierna: ‘goab-middelen’). 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 schat 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 zitten⁸ - 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 is 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 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 achterstandspeuters. 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 minimum bedrag 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 overgangsperiode in 2022 respectievelijk 9,7 en 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 bovendien geen middelen.

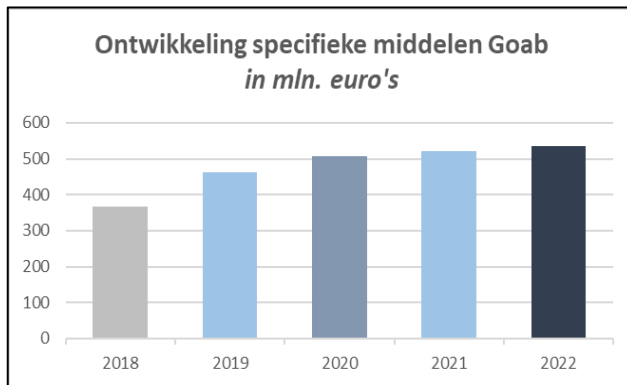
OCW heeft een overgangsregeling (van drie jaar) ingesteld die de effecten moet dempen zodat gemeenten voldoende tijd krijgen om zich aan te passen aan de nieuwe situatie. Vanaf 2022 ontvangen gemeenten de middelen conform de nieuwe verdelingssystematiek.

totaal beschikbare middelen

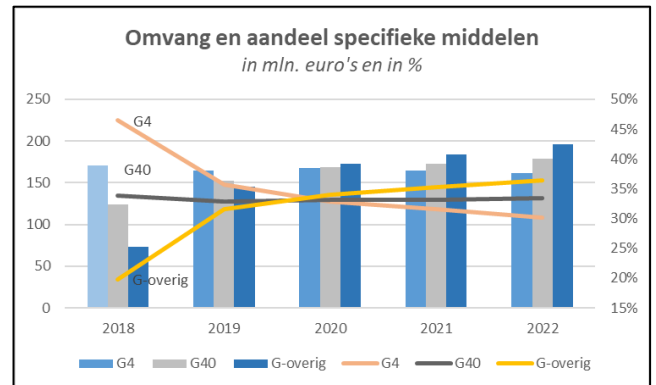
De goab-middelen nemen in de periode 2018-2022 toe van 366 mln. tot 537 mln. euro per jaar (zie grafiek 2.1 hieronder). Dit is een toename van 46%. In 2020 en 2021 ontvangen gemeenten respectievelijk 509 en 521 mln. euro. In 2021 is er daarmee circa 13% meer beschikbaar dan in 2019. Daarnaast kunnen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

⁸ Sardes: De nieuwe gewichtenregeling https://www.sardes.nl/path/toimg.php?id=2850&image=nieuwe_gewichtenregeling_in_beeld.pdf

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 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 2021 teruggelopen tot minder dan een derde van middelen. Ook in absolute bedragen lopen de beschikbare middelen voor de G4 terug. 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 35%. In absolute bedragen is het volume van deze middelen meer dan verdubbeld in de periode 2018-2022.

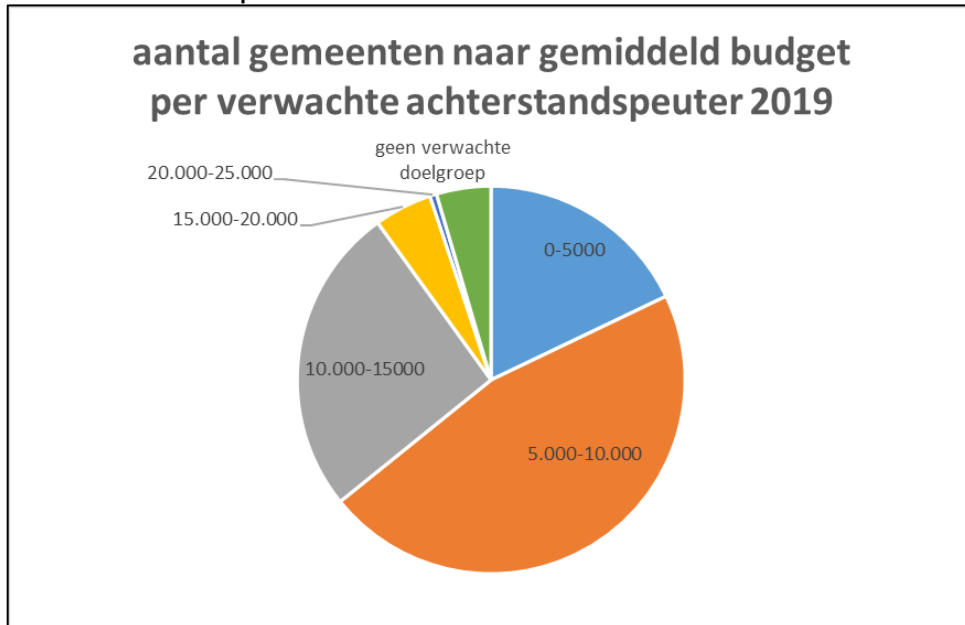
beschikbare middelen per verwachte achterstandspeuter

De goab-middelen worden over gemeenten verdeeld via de verwachte achterstandspeuters (de CBS-indicator⁹). 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 2021 toegenomen. Dit gemiddelde budget bedraagt in 2021 ongeveer 14.600 euro per verwachte achterstandspeuter (16% hoger dan in 2019).

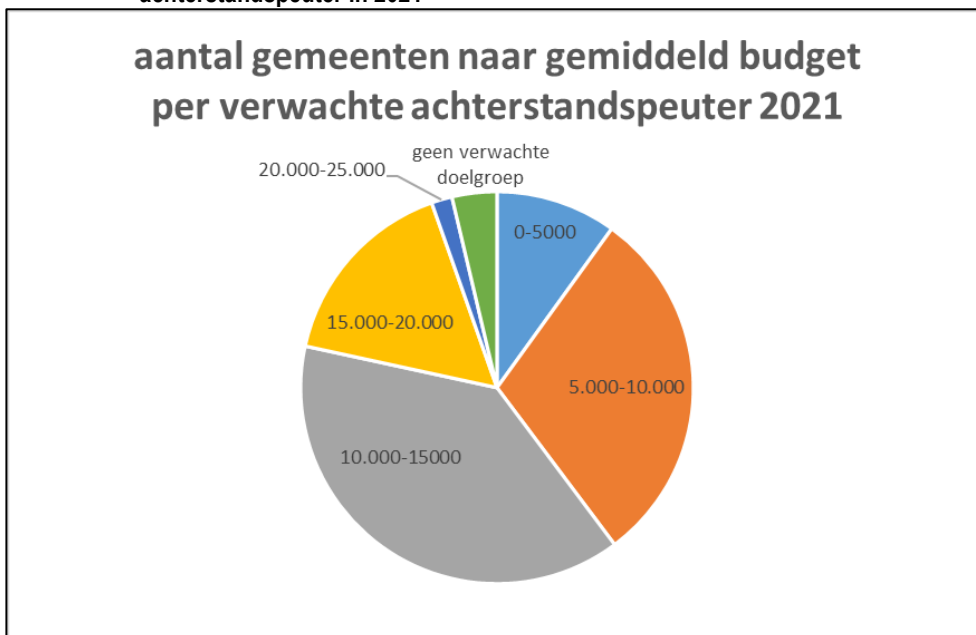
Ondanks dat de kleinere gemeenten steeds meer middelen zijn gaan ontvangen, zijn er nog verschillen in het gemiddelde budget per verwachte achterstandspeuter. Hieronder is het aantal gemeenten weergegeven naar klassen van het gemiddelde budget per verwachte achterstandspeuter in 2019 en 2021 (gemeentelijke indeling 2021).

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

Figuur 2.3: Verdeling naar gemiddeld budget verwachte achterstandspeuter in 2019



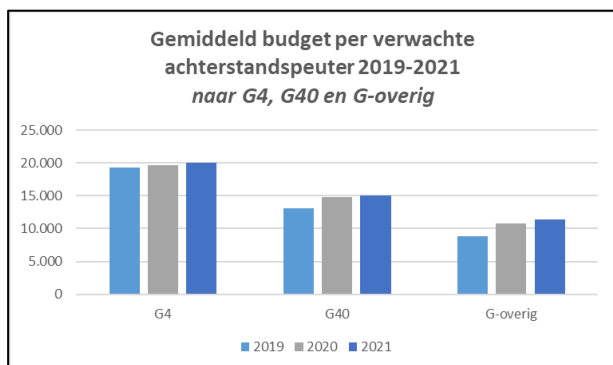
Figuur 2.4: Verdeling naar gemiddeld budget verwachte achterstandspeuter in 2021



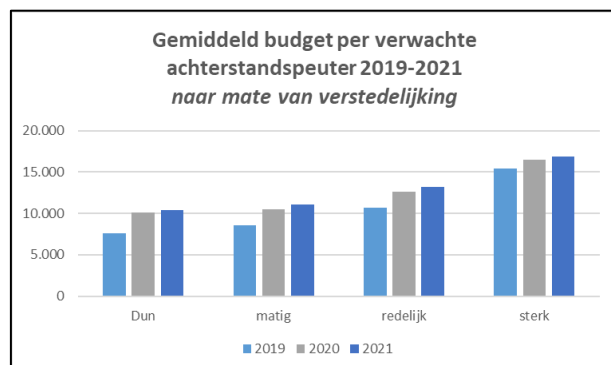
Het aantal gemeenten met een gemiddeld budget tussen de 10.000 en 15.000 euro (grijs vlak) en een budget tussen de 15.000 en 20.000 euro (geel vlak) neemt tussen 2019 en 2021 duidelijk toe. Tegelijkertijd neemt het aantal gemeenten met een budget van minder dan 10.000 euro af. Ongeveer 40% van de gemeenten heeft in 2021 een budget van minder dan 10.000 euro per verwachte achterstandspeuter. In 2019 was dit nog 65%.

De verschillen in het gemiddelde budget per verwachte achterstandspeuter tussen G4, G40 en overige gemeenten en naar stedelijkheid zijn weergegeven in figuur 2.5 en 2.6.

Figuur 2.5: Budget per achterstandspeuter G4, G40, G-overig



Figuur 2.6: Budget per achterstandspeuter naar stedelijkheid

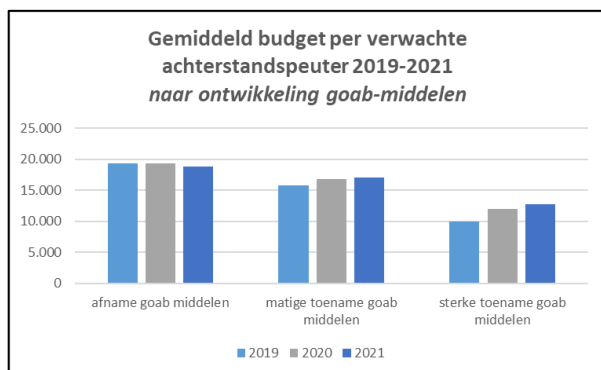


Bij alle typen gemeenten is sprake van een toename van het gemiddelde budget. Deze toename is sterker bij de G-overige en G40 gemeenten dan bij de G4. De verschillen tussen gemeenten nemen daarmee af. De financiële mogelijkheden voor gemeenten buiten de G4/G40 zijn hierdoor dus groter geworden. Per verwachte achterstandspeuter ontvangen G4 in 2021 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 75%. 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.

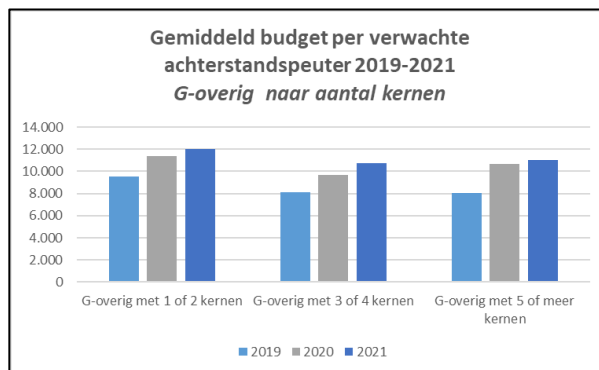
Een vergelijkbaar beeld is te zien als gemeenten worden ingedeeld naar de mate van verstedelijking. De sterkst verstedelijkte gemeenten ontvangen een hoger gemiddeld budget per verwachte achterstandspeuter, maar het niveau neemt sneller toe bij de minder verstedelijkte gemeenten. Voor de minst verstedelijkte gemeenten is in de periode 2019-2021 sprake van een toename van meer dan 30%. De verschillen tussen stedelijke en landelijke gebieden nemen dus af.

Vervolgens is in figuur 2.7 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 2.8 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 2.7: Budget per achterstandspeuter naar ontwikkeling goab-middelen 2019-2021



Figuur 2.8: Budget per achterstandspeuter G-overig naar aantal kernen



Gemeenten die de afgelopen jaren zijn geconfronteerd met een afname van de goab-middelen hebben nog altijd een hoger budget per verwachte achterstandspeuter in vergelijking met gemeenten die sinds de nieuwe CBS-indicator meer middelen zijn gaan ontvangen. In 2021 is het budget ongeveer 10% hoger in

vergelijking met gemeenten die een matige toename van de goab-middelen hebben doorgemaakt en bijna 50% 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 vastgegroeid. ‘G-overige’ gemeenten met 1 of 2 kernen hebben gemiddeld wel een hoger budget per verwachte achterstandspeuter. Deze gemeenten zijn gemiddeld meer verstedelijkt.

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

2.3 Steekproef

steekproefselectie

De steekproefselectie is gebaseerd op de gemeenten die hebben deelgenomen aan het implementatieonderzoek.¹⁰ 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. Het gaat om vrijwel dezelfde selectie als in de eerste meting van het bestedingsonderzoek.

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 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 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 gemeentefonds¹¹;
- 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;
- de omvang van de specifieke uitkering goab-middelen per gemeente en spreiding over de verandering tussen 2018-2022.

¹⁰ Het gaat om circa 270 gemeenten.

¹¹ 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.

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 72 gemeenten is in het onderzoek van 51 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 en afbakening van posten beantwoord. De dataverzameling heeft plaatsgevonden vanaf de zomerperiode tot november 2022.

Het bleek voor gemeenten regelmatig lastig om de gespecificeerde gegevens aan te leveren en aanvullende vragen te beantwoorden. Informatie is soms afkomstig uit verschillende bronnen en is niet altijd als zodanig geregistreerd (de gemeentelijke administratie bevat andersoortige labels). Ook kwam de rubricering van de bestedingsonderdelen niet altijd goed overeen met eigen gemeentelijke rubriceringen, ook niet zoals die wordt gemaakt voor de SiSa-verantwoording.

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 2021)

<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	20.000	4	20.000	3	20.200
G40	40	15.100	19	15.300	16	15.400
G-overig	308	11.500	49	11.700	32	11.200
0-20.000 inwoners	77	9.700	13	8.900	6	9.200
20.000-50.000 inwoners	187	11.300	26	11.500	18	11.300
50.000-100.000 inwoners	56	13.400	14	13.800	12	13.800
100.000-250.000 inwoners	28	14.800	15	15.100	12	15.200
meer dan 250.000 inwoners	4	20.000	4	20.000	3	20.200
weinig verstedelijkt	117	10.400	16	10.700	11	10.900
matig verstedelijkt	100	11.100	17	10.100	13	10.000
redelijk verstedelijkt	77	13.200	15	14.400	10	14.800
sterk verstedelijkt	58	16.900	24	18.000	17	18.200
lage achterstandsscore	104	6.900	18	8.000	10	7.600
matig lage achterstandsscore	99	10.200	16	10.800	12	10.300
redelijk hoge achterstandsscore	85	12.900	18	13.000	13	13.100
hoge achterstandsscore	64	17.500	20	18.600	16	18.700
afname OAB-middelen '19-'21	17	18.800	3	21.000	2	21.000
matige toename OAB-middelen '19-'21	54	17.100	17	18.200	10	17.500
sterke toename OAB-middelen '19-'21	281	12.700	52	14.000	39	14.100
Totaal	352	14.600	72	17.000	51	16.900
<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 2021 is het gemiddelde budget per verwachte achterstandspeuter circa 14.600 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 achterstandscore (indicator voor de zwaarte van de doelgroep) een hoger budget per peuter dan gemeenten met een lagere achterstandscore. Er zijn enkele gemeenten met een afnemend OAB-budget sinds 2019 waarbij het vooral gaat om grotere gemeenten. Ook gemeenten met een OAB-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 de tweede en derde meting van het bestedingsonderzoek. Eerst wordt de omvang van de ingezette middelen in beeld gebracht (paragraaf 3.1). Vervolgens komen 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 in 2020 en 2021. De bestedingen zijn daarbij uitgedrukt in een bedrag per verwachte achterstandspeuter en per jongere¹². 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 VO¹³. 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).

Tabel 3.1: Gemiddelde totale besteding in euro's per verwachte achterstandspeuter en per jongere van de steekproefgemeente (realisatie 2020 en 2021)

<i>(structuur)kenmerken gemeenten</i>	<i>per verwachte achterstandspeuter</i>		<i>per jongere</i>	
	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
G4	23.700	27.600	407	460
G40	13.200	14.500	155	170
G-overig	9.400	10.900	75	89
0-20.000 inwoners	7.800	8.400	46	58
20.000-50.000 inwoners	9.300	10.200	70	81
50.000-100.000 inwoners	11.100	13.600	119	141
100.000-250.000 inwoners	13.200	14.300	151	164
meer dan 250.000 inwoners	23.700	27.600	407	460
weinig verstedelijkt	7.700	9.000	57	75
matig verstedelijkt	8.900	10.300	66	77
redelijk verstedelijkt	11.600	13.100	125	140
sterk verstedelijkt	19.700	22.600	286	322
lage achterstandsscore	6.800	7.800	29	37
matig lage achterstandsscore	8.300	10.100	65	78
redelijk hoge achterstandsscore	11.400	12.300	112	119
hoge achterstandsscore	20.100	22.900	315	355

Uit bovenstaande tabel blijkt dat bij gemeenten in de steekproef:

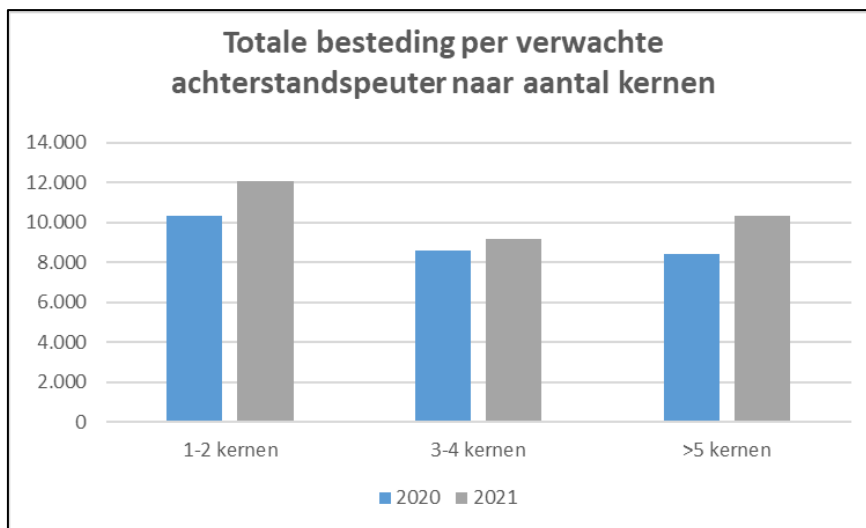
¹² Tot en met 18 jaar.

¹³ 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 2,5 jaar.

- de bestedingen in 2021 gemiddeld hoger liggen dan in 2020. Dit geldt zowel voor kleine als grote gemeenten, zowel voor verstedelijkte gemeenten als dunbevolkte gemeenten en zowel voor gemeenten met een hoge als een lage achterstandsscore. De vergelijking met de bestedingen in 2019 komt aan bod in hoofdstuk 4 bij de ophoging naar landelijke beelden¹⁴;
- grotere gemeenten zetten gemiddeld meer middelen in. G4-gemeenten besteden in 2021 circa 27.600 euro per verwachte achterstandspeuter (circa 460 euro per jongere). Dit is een duidelijke toename ten opzichte van 2020. Daarmee besteden de G4 in de steekproef 80 à 90% meer middelen per verwachte achterstandspeuter dan G40-gemeenten. Omdat de achterstandsscore hoger is in G4-gemeenten is het verschil in bestedingen uitgedrukt per jongere nog iets groter;
- G40-gemeenten geven op hun beurt 30 à 40% meer middelen uit dan overige gemeenten. De inzet per verwachte achterstandspeuter bedraagt in 2021 ongeveer 14.500 euro (170 euro per jongere). Het verschil in bestedingen neemt af tussen gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (exclusief G4) en gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners. Dit verschil is in 2021 nog maar 5%. Tegelijkertijd groeien de bestedingen voor gemeenten met minder dan 50.000 inwoners minder snel dan voor gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners;
- de bestedingen van (steekproef)gemeenten ingedeeld naar de verstedelijkingsgraad en de achterstandsscore laat in algemene zin een vergelijkbaar beeld zien. De meest verstedelijkte gemeenten geven meer dan tweemaal zoveel uit per verwachte achterstandspeuter dan de minst verstedelijkte gemeenten. De redelijk verstedelijkte gemeenten geven ongeveer 30% meer uit dan de matig verstedelijkte gemeenten.

Binnen de ‘G-overig’-gemeenten is in onderstaande figuur geanalyseerd of er verschillen zijn in de bestedingen tussen gemeenten met weinig kernen en gemeenten met meer kernen.

Figuur 3.1: Besteding naar aantal kernen



Uit bovenstaande figuur komt een beeld naar voren dat de bestedingen toenemen, zowel voor gemeenten met weinig kernen als met meer kernen. Gemeenten met meer kernen besteden niet meer middelen per verwachte achterstandspeuter dan gemeenten met weinig kernen. Andere kenmerken, zoals de mate van verstedelijking en/of een zwaardere achterstandsproblematiek, wegen binnen deze gemeenten blijkbaar zwaarder dan alleen het aantal kernen. Gemeenten met 1 of 2 kernen zijn daarbij gemiddeld meer

¹⁴ De responsgemeenten tussen de eerste meting (2019) en de tweede en derde meting (2020-2021) zijn niet gelijk aan elkaar. Dit geldt ook voor de gemeentelijke indeling waardoor gemeenten soms in beide metingen niet in dezelfde typologieën vallen.

verstedelijkt. In de ontwikkeling in de totale besteding tussen 2020 en 2021 is het beeld niet eenduidig; gemeenten met meer dan 5 kernen nemen sterker toe, maar gemeenten met 3 of 4 kernen nemen juist minder sterk toe.

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). Uit de eerste meting op basis van de realisatiecijfers 2019 is gebleken dat kleinere gemeenten nog niet in staat waren om de hogere goab-middelen om te zetten in beleid. Daarentegen zetten grotere gemeenten destijds, naast de goab-middelen, ook eigen middelen in.

In 2020 en 2021 neemt het totaalvolume in de specifieke uitkering verder toe waardoor bijna alle gemeenten meer middelen te besteden hebben. Daarnaast hebben kleinere gemeenten, ten opzichte van de meting in 2019, meer tijd gekregen om te wennen aan een groter budget en is er ruimte om het beleid hierop in te richten. 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 2020 en 2021)

<i>(structuur)kenmerken gemeenten</i>	<i>gemiddeld verschil besteding en goab-middelen in euro's*</i>	
	<i>2020</i>	<i>2021</i>
G4	3.800	7.500
G40	-/- 1.800	-/- 1.000
G-overig	-/- 1.600	-/- 400
0-20.000 inwoners	-/- 1.800	-/- 700
20.000-50.000 inwoners	-/- 2.300	-/- 1.100
50.000-100.000 inwoners	-/- 1.600	-/- 200
100.000-250.000 inwoners	-/- 1.700	-/- 1.000
meer dan 250.000 inwoners	3.800	7.500
weinig verstedelijkt	-/- 4.400	-/- 1.900
matig verstedelijkt	-/- 400	300
redelijk verstedelijkt	-/- 2.500	-/- 1.700
sterk verstedelijkt	1.800	4.300
lage achterstandsscore	-/- 700	200
matig lage achterstandsscore	-/- 1.100	-/- 300
redelijk hoge achterstandsscore	-/- 1.000	-/- 800
hoge achterstandsscore	1.500	4.200

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

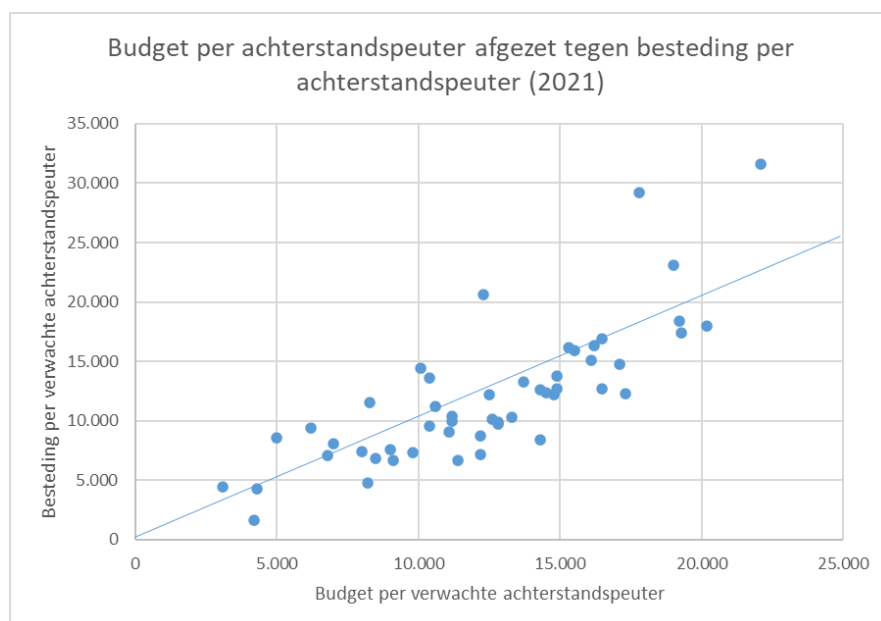
Uit deze tabel blijkt dat veel gemeenten in 2020 en 2021 alle beschikbare middelen nog niet inzetten. In 2020 is deze onderbesteding duidelijk groter dan in 2021. Hoewel er verschillen zijn in responderende gemeenten is deze (onder)besteding in 2020 voor alle typen gemeenten hoger dan in 2019. Voor G40-gemeenten en gemeenten met 100.000 inwoners is vanaf 2020 sprake van onderbesteding terwijl dat in 2019 niet het geval was. Dit kan samenhangen met een verdere toename van het beschikbare budget dat in

2020 10% hoger was dan in 2019, maar gemeenten geven ook aan dat de coronapandemie een rol heeft gespeeld. Activiteiten hebben in periodes van lockdowns geen doorgang kunnen vinden en ook in de toeleiding en signalering heeft de pandemie belemmerend gewerkt.

Voor gemeenten kleiner dan 50.000 inwoners loopt de onderbesteding in 2020 op tot gemiddeld meer dan 2.000 euro per verwachte achterstandspeuter. In 2021 loopt dit terug tot ongeveer 1.000 euro per verwachte achterstandspeuter. Het verschil tussen besteding en beschikbare goab-middelen lijkt geen duidelijke relatie te hebben met de verstedelijkingsgraad van de gemeenten.

Het aantal (steekproef)gemeenten dat eigen middelen, of gereserveerde middelen vanwege onderbesteding in voorgaande jaren, inzet ten behoeve van het goab neemt toe van 20% in 2020 tot 35% in 2021. Ook het aantal kleinere gemeenten dat eigen middelen inzet neemt toe. Meer dan de helft bekostigt minstens 10% van de bestedingen uit eigen middelen.

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) herverdeel effect hebben van de nieuwe verdeling van de goab-middelen en relatief een hogere achterstandsscore 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 achterstandsscore is sprake van onderbesteding en deze neemt in 2021 minder snel af dan met een lagere achterstandsscore. 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. Bij gemeenten met een budget van circa 15.000 euro per verwachte achterstandspeuter is vaker sprake van onderbesteding dan gemeenten met een hoger of een lager budget. Dit zijn dus gemeenten met een redelijk hoge achterstandsscore.

relatie tussen bestedingen en beleidskenmerken

De bestedingen van (steekproef)gemeenten zijn nader geanalyseerd aan de hand van enkele beleidskenmerken die bekend zijn vanuit het implementatieonderzoek, aansluitend bij de meting eind 2020.¹⁵ In deze

¹⁵ Niet van alle steekproefgemeenten zijn deze beleidskenmerken inzichtelijk.

analyse is de afbakening van de doelgroep en de gehanteerde startleeftijd van de doelgroeppeuter, het tijdstip van invoering van de 960 uur voorschoolse educatie en inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers in de ve betrokken.

Ongeveer de helft van de gemeenten hanteert een doelgroep vanaf 2 jaar. Er is geen directe relatie met bepaalde typering van gemeenten naar omvang of stedelijkheid. Overigens is het werkelijk aantal doelgroeppeuters vrijwel altijd groter dan de CBS-indicator van het verwachte aantal doelgroeppeuters. Gemeenten met een bredere doelgroep besteden meer middelen per verwachte achterstandspeuter (circa 10%) en zetten daarbij ook meer eigen middelen in. Ditzelfde geldt globaal voor gemeenten die een startleeftijd hanteren voor peuters jonger dan 2,5 jaar. Gemeenten die een jongere startleeftijd hanteren besteden gemiddeld zelfs nog iets meer (circa 25%) dan gemeenten die dat niet doen.

Met name kleinere en minder verstedelijkte gemeenten hadden al vóór augustus 2020, dus vóór de wettelijke invoeringsdatum, een gemeentebreed aanbod van 960 uur voorschoolse educatie. Deze gemeenten hebben een grotere besteding per verwachte achterstandspeuter in 2020. Andere gemeenten voldeden grotendeels aan de wettelijke eis per augustus 2020. Enkele gemeenten hebben de invoering van 960 uur ve aangegrepen om extra kwaliteitseisen (bovenop de wettelijke eisen) in te stellen.¹⁶ Mogelijk realiseerden gemeenten wel al een hoger kwaliteitsniveau vóór de wetwijziging. Het effect van extra kwaliteitseisen die met de invoering gepaard is gegaan is niet terug te zien in de bestedingen in 2020.

Vooruitlopend op de wettelijke verplichting om in per 2022 op alle ve-locaties een pedagogisch beleidsmedewerker in te zetten, kiezen gemeenten er soms voor om deze te subsidiëren. Bij bijna de helft van de steekproefgemeenten waarvan dit bekend is, is hiervan sprake. Het gaat hierbij vaker om grotere gemeenten in meer verstedelijkt gebied. Met name kleinere gemeenten gaven eind 2020 dan ook aan dat deze pedagogisch beleidsmedewerkers nog niet op alle ve-locaties aanwezig waren. Gemeenten die pedagogisch beleidsmedewerkers in 2020 subsidiëren kennen hogere bestedingen.

Uit voorgaande analyses blijkt dat gemeenten die een ruimere afbakening van doelgroeppeuters aanhouden, die een jongere startleeftijd hanteren dan 2,5 jaar, die 960 uur ve al vóór de wettelijke invoeringsdatum hadden gerealiseerd en die de pedagogisch beleidsmedewerker subsidiëren een hoger bestedingsniveau kennen per verwachte achterstandspeuter. Dit ligt in het verlengde van de bestedingspatronen die ook bij de eerste meting (2019) zijn geconstateerd.

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.

¹⁶ Zoals 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).

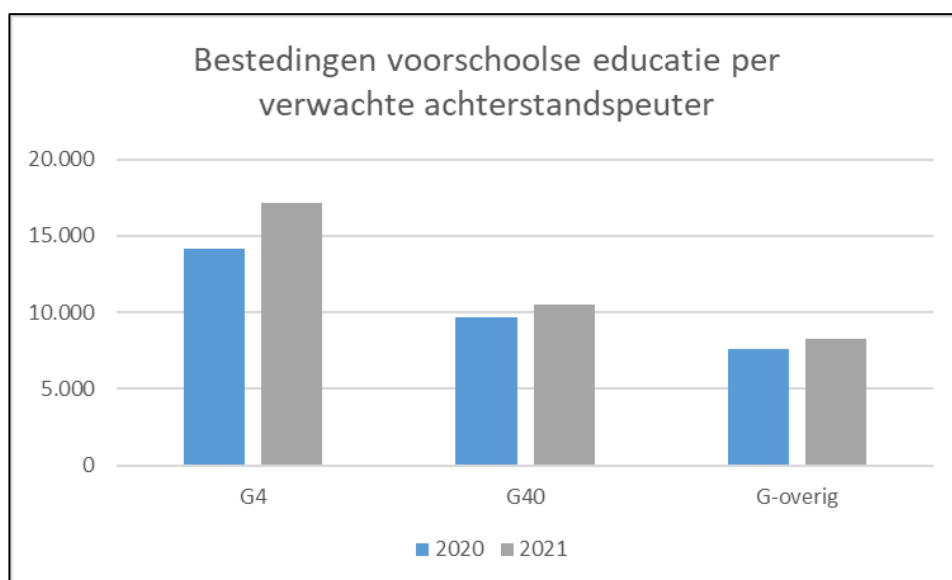
Tabel 3.3: Gemiddelde besteding voorschoolse educatie in euro's per verwachte achterstandspeuter van de steekproefgemeenten (realisatie 2020 en 2021), afgerond op 100 euro

rubricering bestedingsonderdelen	per verwachte achterstandspeuter	
	2020	2021
voorschoolse educatie: activiteiten	9.000	10.700
voorschoolse educatie: toeleiding	300	200
voorschoolse educatie: coördinatie en monitoring	1.100	1.200
voorschoolse educatie: signalering	300	200
voorschoolse educatie: ongespecificeerd	800	800
Totaal voorschoolse educatie	11.400	13.200

Steekproefgemeenten hebben in 2020 en 2021 respectievelijk gemiddeld 11.400 en 13.200 euro uitgegeven per verwachte achterstandspeuter. Uit bovenstaande tabel blijkt dat binnen de voorschoolse educatie het grootste deel van de middelen wordt besteed aan voorschoolse activiteiten voor doelgroepkinderen.¹⁷ Het gaat om ongeveer 80% van de bestedingen. Daarnaast wordt ongeveer 10% besteed aan coördinatie en monitoring. Een beperkt deel van de uitgaven aan ve kan door gemeenten niet nader worden gespecificeerd naar de gevraagde onderdelen. 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 onderstaande figuur zijn de bestedingen aan ve inzichtelijk gemaakt per verwachte achterstandspeuter in 2020 en 2021.

Figuur 3.2: Bestedingen voorschoolse educatie



De bestedingen aan voorschoolse educatie nemen bij zowel G4-, G40- als G-overige gemeenten toe. Hierbij speelt de invoering van de 960 uur ve een rol, evenals de toename van de goab-middelen. Bij G4-gemeenten liggen deze uitgaven op het hoogste niveau en deze nemen toe tot circa 17.000 euro in 2021. Dit is een toename van meer dan 20%. Bij de G40-gemeenten en de G-overige gemeenten nemen de bestedingen per verwachte achterstandspeuter minder snel toe (ongeveer 10%). Voor de G-overig liggen de bestedingen in

¹⁷ Dit is inclusief de bestedingen aan gemengde groepen en ouderbijdragen.

2020 wel op een duidelijk hoger niveau dan in 2019. G4-gemeenten geven ongeveer dubbel zoveel uit als G-overige gemeenten.

overige goab-activiteiten

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de steekproefgemeenten opgenomen over de besteding van gerubriceerde bestedingsonderdelen binnen de overige goab-activiteiten. 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 onderwijs¹⁸.

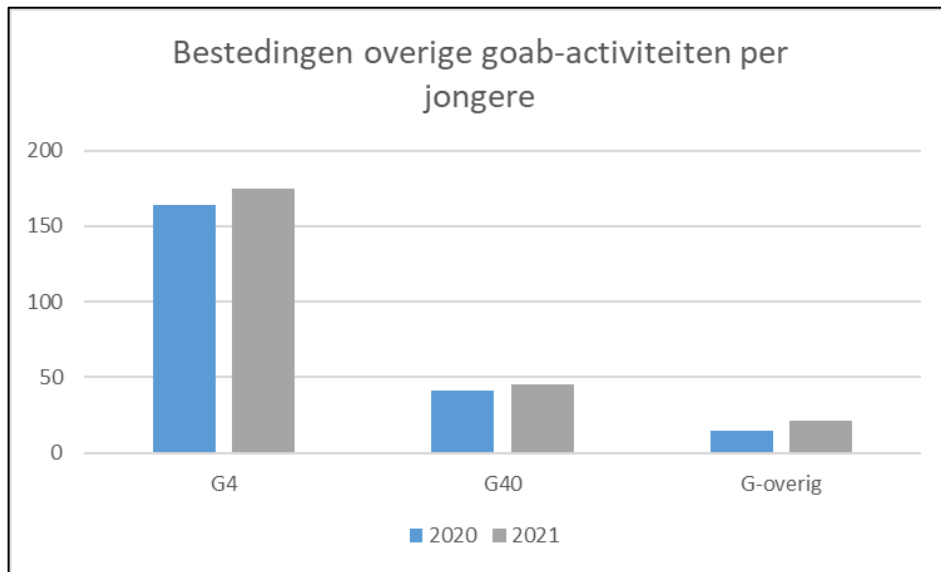
Tabel 3.4: Gemiddelde besteding overige goab-activiteiten in euro's per jongere van de steekproefgemeenten (realisatie 2020 en 2021)

<i>rubricering bestedingsonderdelen</i>	<i>per jongere</i>	
	<i>2020</i>	<i>2021</i>
<i>specifieke bijdragen/subsidies aan scholen</i>	45	49
<i>schakelklassen/kopklassen</i>	10	11
<i>verlengde schooldag</i>	9	12
<i>zomer-/vakantie-/weekendscholen</i>	3	4
<i>buitenschoolse en naschoolse programma's</i>	4	3
<i>activiteiten voor kinderen jonger dan 2,5 jaar</i>	3	3
<i>overig</i>	4	3
<i>Totaal overige activiteiten</i>	77	84

Uit bovenstaande tabel blijkt dat steekproefgemeenten gemiddeld circa 77 euro (2020) en 84 euro (2021) per jongere hebben besteed aan overige goab-activiteiten. Het grootste deel van deze uitgaven wordt besteed aan specifieke bijdragen en subsidies aan scholen en andere partners voor vormen van ondersteuning (bv. leesbevordering via bibliotheken). Het gaat om bijna 60% van deze bestedingen. Daarnaast wordt 10 à 15% besteed aan schakel- en kopklassen en activiteiten in het kader van verlengde schooldag. Aan zomer-, vakantie- en weekendscholen, buitenschoolse programma's en activiteiten voor kinderen jonger dan 2,5 jaar worden minder middelen besteed. Als er ve wordt aangeboden aan kinderen die jonger zijn dan 2,5 jaar is dit niet in deze bestedingen opgenomen.

¹⁸ 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).

Figuur 3.3: Bestedingen overige goab-activiteiten



De bestedingen aan overige goab-activiteiten nemen bij alle typen gemeenten toe in 2021. Er zijn grote verschillen in het niveau van de uitgaven tussen G4, G40 en overige gemeenten. Het bestedingsniveau bij G4-gemeenten (ruim 170 euro per jongere) ligt ongeveer viermaal zo hoog als G40-gemeenten (45 euro per jongere) en in 2021 ongeveer achtmaal zo hoog als gemiddeld bij overige gemeenten. De bestedingen per jongere nemen bij overige gemeenten wel sneller toe dan bij G40 en G4-gemeenten. Bij ‘G-overig’-gemeenten stijgen de lasten in 2021 met ongeveer 50%. Het gaat vooral om specifieke bijdragen aan scholen en bibliotheken.

4 Ophoging naar landelijk beeld

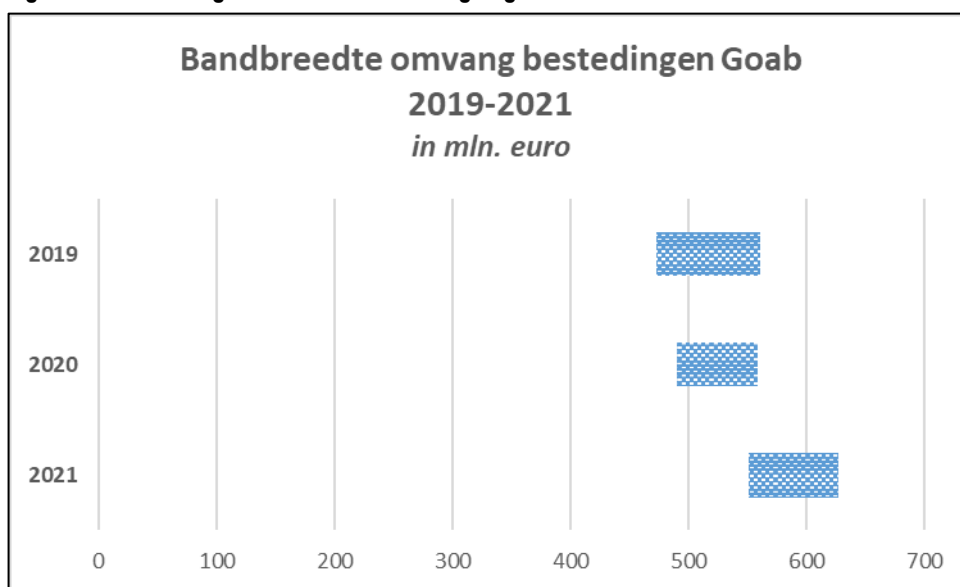
Bij het vertalen van de uitkomsten van de steekproef naar een landelijk beeld dient er een weging aangebracht te worden die corrigeert voor de scheefheid van de steekproef, en de aanlevering van bruikbare gegevens daarbinnen, ten opzichte van het totaal van alle Nederlandse gemeenten. Bij het samenstellen van de steekproef zijn grotere, verstedelijkte gemeenten oververtegenwoordigd 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 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 2019-2021. 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 2019-2021



Uit figuur 3.4 blijkt dat de totale bestedingen in de periode 2019-2021 zijn toegenomen van 473 à 561 mln. euro (2019) tot 552 à 628 mln. euro (2021). Dat is een toename van 12 à 17%. Deze stijging is vooral zichtbaar in het jaar 2021. In 2020 ligt het bestedingsniveau op vergelijkbaar niveau als in 2019 (onderkant van de bandbreedte ligt wel iets hoger).

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 2019-2021)

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

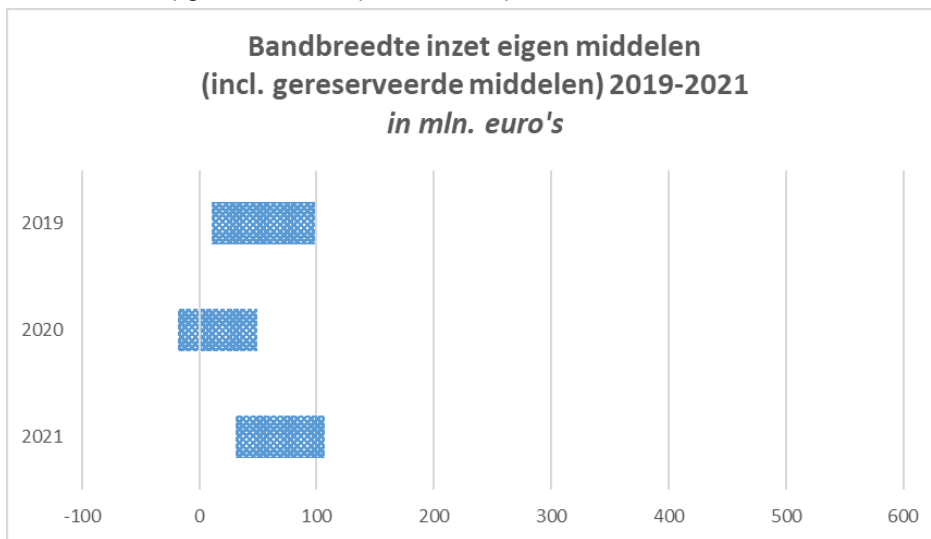
Uit bovenstaande tabel blijkt dat de bestedingen in 2020 worden geraamd op circa 490 tot 559 miljoen euro en in 2021 op circa 552 tot 628 mln. euro. Het aandeel van de bestedingen binnen de totale besteding bedraagt in beide jaren 67 à 71%. Binnen de besteding wordt het grootste deel besteed aan activiteiten (ruim 80%). De gemiddelde besteding per verwachte achterstandspeuter neemt hierdoor toe van 9.800 à 10.400 euro in 2020 tot 11.000 à 11.900 euro in 2021. Dit is een toename van 12 à 14%.

De bestedingen aan overige goab-activiteiten worden geraamd op circa 140 à 185 mln. euro in 2020 en 160 à 205 mln. euro in 2021. De gemiddelde lasten per jongere bedraagt daarmee 42 à 55 euro in 2020 en 48 à 62 in 2021. Dit is een toename van 11 à 15%.

4.3 Inzet goab-middelen en eigen middelen

In onderstaande figuur zijn de geëxtrapoleerde 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 2019-2021 (in mln. euro's)



De inzet van eigen gemeentelijke middelen (incl. gereserveerde middelen vanwege onderbesteding in voorgaande jaren) voor goab is in 2020 teruggelopen ten opzichte van 2019. In 2020 ligt de bandbreedte van de bestedingen op minimaal 18 mln. euro lager dan de rijksbijdrage tot maximaal 50 mln. euro inzet uit eigen middelen (inclusief eerder gereserveerde middelen vanwege onderbesteding). In dat jaar stijgen de goab-middelen sterker dan de bestedingen. In 2021 loopt de inzet van eigen middelen weer op tot minimaal 31 mln. euro tot maximaal 107 mln. euro. Daarmee komt de inzet van eigen middelen op een hoger niveau dan in 2019.

5 Conclusie uitkomsten bestedingen goab en vervolgonderzoek

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies van het onderzoek beschreven. Hierbij wordt er ingegaan op: de omvang van de bestedingen door de tijd, de verschillen tussen type gemeenten en de relatie tussen beleidskenmerken en bestedingen aan het goab.

bestedingen nemen toe

In 2020 is sprake van een dip in de bestedingen voor goab ondanks de stijging van de beschikbare specifieke middelen. In 2021 nemen de bestedingen wel weer toe en komen daarmee ook op een hoger niveau dan in 2019; zowel uitgedrukt per verwachte achterstandspeuter en per jongere. Ook de inzet van eigen middelen door gemeenten ligt in 2021 op een hoger niveau.

bestedingen bij kleinere gemeenten neemt toe, nog wel onderbesteding

De bestedingen bij kleinere (dunbevolkte) gemeenten nemen toe, met name voor gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners. In 2021 is voor deze gemeenten nog wel sprake van onderbesteding, maar de omvang hiervan neemt snel af. Voor gemeenten met minder dan 50.000 inwoners is deze onderbesteding nog groter. Er is voor deze gemeenten overigens geen duidelijke relatie met het aantal woonkernen.

bestedingen bij G4 neemt toe, G40 blijft achter

Bij G4-gemeenten lagen de bestedingen al hoger dan bij andere gemeenten en dit verschil wordt in 2021 groter. G4-gemeenten als totaal ontvangen sinds de invoering van de nieuwe verdeling met ingang van 2019 duidelijk minder middelen. Ook in de periode 2019-2021 is voor de meeste G4-gemeenten sprake van een daling dan goab-middelen. In deze periode nemen de bestedingen wel toe waardoor er per saldo meer eigen middelen worden ingezet ten behoeve van goab. Bij de G40-gemeenten is wel sprake van een toename van de specifieke middelen, maar neemt de onderbesteding juist toe.

beleidskenmerken

Gemeenten met een hoger bestedingspatroon hebben vaker een bredere doelgroep en/of jongere startleeftijd (veelal vanaf 2 jaar). Ook hadden deze gemeenten eerder dan de wettelijke verplichting het aanbod van 960 uur te regelen en op alle locaties pedagogisch beleidsmedewerkers beschikbaar (soms gesubsidieerd door de gemeente).

ve en overig goab-activiteiten

Het grootste deel van de bestedingen heeft betrekking op ve-activiteiten. Bestedingen voor overige goab-activiteiten, zoals bijdragen aan scholen en andere partners, nemen ongeveer in dezelfde mate toe. Grotere verstedelijkte gemeenten zetten meer in op een breder beleid dan alleen ve in vergelijking met kleinere gemeenten.

onderbesteding structureel?

Uit deze tweede en derde meting blijkt dat de bestedingen macro op een hoger niveau liggen dan de beschikbare goab-middelen, maar dat er duidelijke verschillen zijn tussen typen gemeenten. Veel gemeenten buiten de G4 zijn er nog niet in geslaagd om de toegenomen beschikbare middelen binnen 3 jaar om te zetten in beleid. Met name bij de G40 is er nog sprake van substantiële onderbesteding die samen kan

hangen met een onderschatting van de problematiek door gemeenten of juist een overschatting van de CBS-indicator. Ook hangt de onderbesteding mogelijk samen met een voorzichtige aanpak, uit angst voor kostenstijgingen door de invoering van de 960 uur en de pedagogisch beleidsmedewerker, of achterblijvend beleidsuitvoerend vermogen bij gemeenten. Voor een goed beeld zouden daarom de bestedingen in 2022, het laatste jaar van de huidige periodieke van de specifieke uitkering Goab, dienen te worden geïnventariseerd.

Hoewel de totale bestedingen toenemen is het de vraag of de G40 en kleinere gemeenten lukt de komende jaren om minder onderbesteding te realiseren. Daarbij wordt benadrukt dat de invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker nog niet (volledig) in de bestedingen zitten. Voor de komende jaren is het daarom de vraag of G40- en overige gemeenten worden overbedeeld in de verdeling van de goab-middelen. Om daar een goed antwoord op te kunnen geven is het aan te bevelen om de bestedingspatronen van goab-middelen goed te blijven volgen, evenals de keuzes die in de besteding van de middelen worden gemaakt.

Bijlagen

A Steekproeftrekking

Tabel A.1: Bruto steekproef gemeenten en inwonertal 2021

<i>Gemeente</i>	<i>Inwoners</i>	<i>Gemeente</i>	<i>Inwoners</i>
Amsterdam	873.338	Eemsdelta	45.587
Rotterdam	651.631	Vlissingen	44.358
's-Gravenhage	548.320	Berkelland	43.846
Utrecht	359.370	Venray	43.713
Groningen	233.273	Nijkerk	43.600
Tilburg	221.947	Uden	42.291
Almere	214.715	Rijssen-Holten	38.204
Breda	184.126	Landgraaf	37.262
Arnhem	162.424	Tynaarlo	33.978
Enschede	159.732	Oisterwijk	32.373
's-Hertogenbosch	155.490	Hendrik-Ido-Ambacht	31.258
Zoetermeer	125.267	Valkenswaard	31.221
Leeuwarden	124.481	Brunssum	27.670
Leiden	124.093	Heemstede	27.545
Ede	118.530	Aalten	27.120
Alphen aan den Rijn	112.587	Ermelo	27.016
Alkmaar	109.896	Oldebroek	23.760
Venlo	101.988	Sluis	23.166
Deventer	101.236	Rucphen	23.080
Heerlen	86.936	Lisse	22.982
Roosendaal	77.200	Bunschoten	22.019
Vlaardingen	73.924	Zundert	21.988
Gouda	73.681	Roerdalen	20.580
Assen	68.836	Drechterland	19.838
Velsen	68.617	Westerveld	19.661
Bergen op Zoom	67.514	West Maas en Waal	19.581
Nieuwegein	63.866	Midden-Delfland	19.414
Hardenberg	61.357	Druten	18.991
Barneveld	59.992	Dantumadiel	18.943
Pijnacker-Nootdorp	55.674	Asten	16.817
Kampen	54.474	Uitgeest	13.632
Woerden	52.694	Kapelle	12.882
Heerenveen	50.650	Hattem	12.228
Utrechtse Heuvelrug	49.946	Blaricum	11.954
Hollands Kroon	48.583	Mill en Sint Hubert	11.004
Schagen	46.532	Oudewater	10.138