



# Voor- en Vroegschoolse Educatie, een gedeelde verantwoordelijkheid

## Herijkt onderwijsachterstandenbeleid 2019 - 2022



Datum oktober 2019  
Team Regie & Faciliteren  
Auteur E.C. de Jong - Behoekoe Nam  
Radja

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1 Aanleiding	6
1.2 Korte terugblik	6
1.3 Rol gemeente	7
1.4 Samenwerkingspartners	7
1.5 Aanpalende beleidsterreinen	7
<b>2 Visie, doel en doelgroep</b>	<b>9</b>
2.1 Visie op ontwikkeling jonge kind	9
2.2 Doel	9
2.3 Doelgroep	9
<b>3 Doelgroepbereik</b>	<b>11</b>
3.1 Herijken doelgroepcriteria	11
3.1.1 Peutergroep Ukkepuk van het AZC	13
3.1.2 Specifieke doelgroep: Nieuwkomerskinderen	13
3.2 Kritischer indiceren	13
3.3 VE voorzieningen concentreren daar waar achterstand het hoogst is	14
3.4 Peuterspeelzaalwerk Overberg	15
<b>4 Kwaliteit VE</b>	<b>16</b>
4.1 Wettelijke eisen	16
4.2 Uitbreiding van 10 naar 16 uur per week	17
4.3 Inzet hbo'er	17
4.4 Monitoring	17
4.5 Toezicht en handhaving	18
<b>5 Ouderbetrokkenheid</b>	<b>19</b>
5.1 Contracten	19
5.2 Gezinsgerichte stimuleringsprogramma's	19
5.3 Laagdrempelige ontmoeting	20
5.4 Taalonderwijs ouders op school kind	20
<b>6 Doorgaande leerlijn</b>	<b>21</b>
6.1 Overleg VVE	21
6.2 Convenant	22
<b>7 Efficiëntere financiering</b>	<b>23</b>

7.1	Bundeling budgetten Rijk, gemeente en peuterregeling.....	23
7.2	Kindgebonden subsidie .....	24
7.3	Inkomensafhankelijke ouderbijdragen .....	24
7.4	Wettelijke taak heeft prioriteit.....	25
7.5	Nieuwe subsidieregeling .....	25
8	Financieel overzicht.....	26
	Begrippen/afkortingenlijst .....	28

# Samenvatting

In deze nota beschrijven we het onderwijsachterstandenbeleid (OAB) voor de nieuwe beleidsperiode 2019-2022. Voor onze gemeente vormt dit een grote uitdaging, omdat we de kwaliteit van de voorschoolse educatie (VE, een wettelijke taak van de gemeente) een impuls moeten geven met aanzienlijk minder rijksmiddelen. De korting van de rijksmiddelen voor onze gemeente is een gevolg van de nieuwe door het CBS ontwikkelde verdeelsystematiek die de onderwijsachterstandenscore van elke gemeente berekent op basis van een aantal indicatoren. Onze gemeente(bevolking) is geen achterstandsgemeente en daarom worden onze rijksmiddelen met meer dan de helft gekort.

Binnen deze smalle kaders ligt de focus van ons onderwijsachterstandenbeleid de komende jaren daarom op onze wettelijke taak, namelijk om voldoende aanbod van voorschoolse educatie binnen de gemeente te organiseren. Dit betekent dat we de niet wettelijke activiteiten, gericht op VVE en op asielzoekers en taalklassen, in 2020 gedeeltelijk en vanaf 2021 niet meer kunnen faciliteren. Wel zoeken we naar mogelijkheden om deze activiteiten uit andere budgetten te financieren, bijvoorbeeld uit jeugdzorg-, nieuwkomers- of minimagelden.

De voorschoolse educatie (voor peuters van 2,5 – 4 jaar met een indicatie) binnen onze gemeente moet ook in de nieuwe beleidsperiode van goede kwaliteit blijven, en de peuters bereiken die deze voorschoolse educatie echt nodig hebben.

- We gaan daarom onze doelgroepdefinitie herijken en de VE voorzieningen concentreren daar waar de onderwijsachterstandsscore het hoogst is, met oog voor de spreiding.
- We geven de VE een kwaliteitsimpuls door de VE-uren uit te breiden van 10 naar 16 uur per week vanaf augustus 2020 en de inzet van een hbo'er VE vanaf 2022. Met monitoring en toezicht en handhaving borgen we de kwaliteit van de VE.
- Kinderen hebben voor hun ontwikkeling de steun van hun ouders nodig. Daarom zetten we in op het verhogen van de ouderbetrokkenheid, door contracten met ouders te laten sluiten, laagdrempelige ontmoeting en taalonderwijs voor ouders op de school van hun kind. Voor de gezinsgerichte stimuleringsprogramma's, die we vanaf augustus 2020 niet meer uit het OAB kunnen bekostigen, zoeken we andere financieringsbronnen.
- Voor een doorgaande ontwikkelingsgang van kinderen door het onderwijs, gaan we investeren in het reguliere overleg met het brede werkveld. Daarbij is het van belang de samenwerking met basisscholen, die voor de vroegschoolse educatie (4 – 6 jaar) verantwoordelijk zijn, te versterken.
- De financiering van de VE doen we door de budgetten van het Rijk, de gemeente en de Peuterregeling (deels) te bundelen. De subsidieregeling passen we aan door met kindgebonden subsidie te werken en die te baseren op een uurtarief in plaats van een vast bedrag. Ook vragen we ouders om een inkomensafhankelijke ouderbijdrage over de helft van de afgenomen VE-uren.

In samenwerking met de ouders en het brede werkveld blijven we ons, ondanks de beperkte financiële middelen, inzetten voor de peuters die de voorschoolse educatie nodig hebben, zodat zij goed voorbereid zijn voor de basisschool en zich optimaal kunnen ontwikkelen. VVE is een gedeelde verantwoordelijkheid!

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het huidige beleid hebben we samengevat in onderstaande tabel.

	Huidig beleid	Voorgesteld beleid
<b>Doel</b>	Alle kinderen stimuleren in hun ontwikkeling.	Peuters (2,5 – 4 jaar) met een taalachterstand stimuleren in hun ontwikkeling.
<b>Doelgroepcriteria</b>	Taal- en sociaal-emotionele achterstand	Taalachterstand in combinatie met opleiding, herkomstland of verblijfsduur ouders
<b>Startleeftijd VE</b>	2 jaar en 3 maanden	2,5 jaar
<b>Locaties VE</b>	In vijf dorpen	Daar waar achterstand het hoogst is, met oog voor spreiding.
<b>VE-uren</b>	10 uur per week	16 uur per week (vanaf augustus 2020)
<b>hbo'er</b>	-	Inzet 10 uur per VE peuter per jaar per locatie (vanaf 2022)
<b>Subsidiabele activiteiten</b>	Circa 100 VE plaatsen, inclusief AZC peutergroep Gezinsgerichte programma's Taalklassen Activiteiten voor asielzoekerskinderen	Circa 50 nieuwe VE plaatsen, exclusief AZC peutergroep Overige activiteiten deels in 2020. AZC peutergroep vanaf 2020, mede uit andere bronnen. Vanaf 2021 indien mogelijk overige activiteiten faciliteren uit andere bronnen dan oab.
<b>Budgetten</b>	Rijksmiddelen en lokale middelen	Rijksmiddelen, lokale middelen en deel middelen Peuterregeling (vanaf 2019)
<b>Subsidie-methode</b>	Vast bedrag per VE plaats	Kindgebonden subsidie o.b.v. uurtarief
<b>Ouderbijdrage</b>	Vaste ouderbijdrage van € 135	Inkomensafhankelijke ouderbijdrage

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De herijking van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid is om verschillende redenen nodig. Allereerst loopt de landelijke beleidsperiode Onderwijsachterstanden van 2015 tot 2018 af. Onze gemeentelijke beleidsperiode liep van 2013 tot 2016 en week af van de landelijke beleidsperiode. Het gemeentelijk beleid is vanaf 2016 verlengd tot 2019, zodat het weer vrijwel in de pas loopt met de landelijke beleidsperiode van 2019-2022.

Daarnaast stelt het Rijk nieuwe wettelijke eisen die een kwaliteitsimpuls moeten geven aan de voorschoolse educatie (VE). De gemeente is verantwoordelijk voor de *voorschoolse* educatie (2,5 - 4 jaar). De basisscholen zijn verantwoordelijk voor de *vroegschoolse* educatie (4 - 6 jaar), en krijgen daarvoor eigen rijksmiddelen. Vanaf 2020 dient de gemeente het aanbod van voorschoolse educatie uit te breiden van 10 naar 16 uur. En vanaf 2022 is de inzet van een hbo'er bij VE wettelijk verplicht. Voor deze kwaliteitsverbetering van het onderwijsachterstandenbeleid stelt het rijk een extra budget van 170 miljoen euro beschikbaar. Het CBS heeft in opdracht van het ministerie een nieuwe systematiek ontwikkeld voor de verdeling van de rijksmiddelen voor onderwijsachterstanden, waardoor vooral 'achterstandsgebieden' extra bedeed worden. Onze gemeente is echter geen achterstandsgemeente. Daarom wordt ons rijksbudget met meer dan de helft verlaagd en is herijking van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (OAB) noodzakelijk. Op 21 mei 2019 heeft de minister besloten de verplichting tot urenuitbreiding voor VE met zeven maanden uit te stellen naar augustus 2020, om een zorgvuldige uitvoering mogelijk te maken.

## 1.2 Korte terugblik

Versterking van het onderwijsachterstandenbeleid. Dat was de inzet in de afgelopen beleidsperiode. De volgende speerpunten stonden daarbij centraal:

- Uitbreiding van de doelgroepcriteria zodat we meer kinderen een VE-aanbod konden doen. Door de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang konden we de toeleiding naar VVE programma's verbeteren en meer kinderen bereiken. Als gevolg hiervan gingen we de voorschoolse educatie per peuterplaats subsidiëren in plaats van aan speciaal daarvoor aangewezen peuterspeelzalen;
- Door harmonisatie konden zowel peuters in het peuterspeelzaalwerk als peuters in de kinderdagopvang een gesubsidieerde VE-plaats krijgen;
- Alle doelgroepkinderen en hun ouders kregen naast voorschoolse educatie op de peutergroep ook een VVE-programma voor thuis aangeboden. Ouders konden hierdoor meer betrokken worden bij de taalontwikkeling van hun kinderen;
- Spreiding van doelgroepkinderen met een verhouding van 50% doelgroepkinderen en 50% niet doelgroepkinderen, om segregatie te voorkomen. Met peuterspeelzalen en kinderopvang werden afspraken gemaakt over spreiding van doelgroepkinderen en we legden deze vast in een convenant.

In de afgelopen beleidsperiode hebben we jaarlijks zo'n 100 VE-kindplaatsen gesubsidieerd en deze zijn aangeboden door zowel peuterspeelzalen (Kwetternest, Wolkenwagen, Hobbelpaard) als kinderdagverblijven (Kwink, SKDD, Harlekijn en Kind & Co). Deze VE-voorzieningen zitten in de dorpen Doorn, Driebergen, Leersum en Amerongen. Sinds 2019 is ook in Maarn een VE-voorziening gestart.

Daarnaast zijn gezinsgerichte programma's aangeboden zoals Opstapje, Opstap, VVE Thuis, Boekstart en VoorleesExpress. De gemeente is niet wettelijk verplicht tot het aanbieden van deze gezinsgerichte programma's, maar deze vormen een goede aanvulling waardoor het effect van de voorschoolse educatie kan worden vergroot. Ook heeft de gemeente taalklassen en creatieve therapie voor asielzoekerskinderen in de afgelopen jaren gesubsidieerd.

In algemene zin kunnen we concluderen dat we grotendeels onze doelen hebben bereikt, maar er zijn wel verbeterpunten. In gesprekken vindt het werkveld verbetering wenselijk op de samenwerking met de gemeente, het realiseren van de doorgaande leerlijn van voorschools naar vroegschool, de communicatie tussen voorschools en vroegschool, het scherper indiceren door het consultatiebureau, het vergroten van de ouderbetrokkenheid en het tegengaan van segregatie. Deze punten nemen we mee in het beleid voor de nieuwe beleidsperiode en zijn terug te vinden in deze nota.

### **1.3 Rol gemeente**

De gemeente heeft verschillende rollen te vervullen bij het voeren van het onderwijsachterstandenbeleid. Deze zijn in de Wet op het primair onderwijs (Wpo) en in de Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wkkip) geregeld. De gemeente heeft:

- de wettelijke inspanningsverplichting om voldoende aanbod van voorschoolse educatie binnen de gemeente te organiseren. Concreet betekent dit:
  - o voldoende aanbod van VE plaatsen binnen de gemeente,
  - o een goede spreiding van het aanbod zodat segregatie wordt tegengegaan,
  - o en ouders moeten kunnen rekenen op kwaliteit.
- de taak regie te voeren voor het onderwijsachterstandenbeleid, d.w.z. dat de gemeente afspraken moet maken met partners over
  - o het vaststellen van de doelgroep,
  - o de toeleiding van kinderen die risico lopen op een taalachterstand in het Nederlands;
  - o de wijze waarop de gegevens over de ontwikkeling van een kind aan de basisschool worden overgedragen;
  - o de resultaten die de basisscholen bereiken op vroegschoolse educatie.
- de taak op de kwaliteit van kindercentra en voorschoolse educatie toe te zien en deze te handhaven.

### **1.4 Samenwerkingspartners**

Voor de uitvoering van onderwijsachterstandenbeleid heeft de gemeente de samenwerking nodig van de partners in het werkveld. Alleen in samenwerking met partners kunnen we de keten van signalering, toekenning, toeleiding, plaatsing en hoge kwaliteit van het VVE aanbod realiseren. In de nieuwe beleidsperiode zal de gemeente daarin investeren en de samenwerking met kindercentra, basisscholen, de bibliotheek, het consultatiebureau en ook de dorpssteams stimuleren en organiseren. Deze nota die voorligt is met input van het werkveld tot stand gekomen. Daartoe hebben we twee bijeenkomsten met de VE-aanbieders en de GGDrU en drie bijeenkomsten met het brede werkveld van onderwijsachterstanden georganiseerd.

### **1.5 Aanpalende beleidsterreinen**

Gezien de beperkte middelen voor onderwijsachterstandenbeleid zullen we ons moeten focussen op de wettelijke taak. Door het uitstel van de verplichting tot urenuitbreiding naar augustus 2020 kunnen we de overige activiteiten in 2020 deels nog financieren. Vanaf 2021 is dit niet meer mogelijk, en gaan we zoeken

naar andere bronnen van financiering. Het onderwijsachterstandenbeleid heeft raakvlakken met andere beleidsgebieden zoals de jeugdzorg, het passend onderwijs, nieuwkomersbeleid, de aanpak van laaggeletterdheid en minimabeleid. In de nieuwe beleidsperiode haken wij aan bij deze aanpalende beleidsterreinen als wij mogelijkheden zien voor een (financiële) bijdrage aan het onderwijsachterstandenbeleid.

## 2 Visie, doel en doelgroep

### 2.1 Visie op ontwikkeling jonge kind

Er zijn veel studies gedaan over de vraag wat kinderen nodig hebben om gelukkig op te groeien tot een volwaardig burger. Het Nederlands Jeugd Instituut (NJI) heeft de resultaten van die onderzoeken in kaart gebracht in de top 10 van beschermende factoren die het meest belangrijk zijn voor een positieve ontwikkeling van kinderen en jongeren. Naast individuele eigenschappen (zoals sociale instelling) zijn er factoren die betrekking hebben op vaardigheden van de kinderen zelf. Bovendien zijn er factoren in de omgeving van de kinderen, vooral in hun relaties met hun ouders en andere belangrijke volwassenen en instellingen, en de kansen die vanuit de omgeving aan hen worden geboden. Samenvattend komt het erop neer dat kinderen voor hun ontwikkeling steun van ouders, een veilig sociaal netwerk en partnerschap tussen ouders en voorschool en school nodig hebben. De ouders zijn daarbij primair verantwoordelijk. Voorschoolse voorzieningen en scholen ondersteunen deze ouderverantwoordelijkheid.

Uit onderzoek blijkt dat de eerste zes jaar de belangrijkste jaren zijn in de ontwikkeling van een kind. Voorschoolse educatie is daarom net als onderwijs een basisbehoefte voor kinderen om zich zo optimaal mogelijk te ontwikkelen. Daarbij is een ononderbroken ontwikkelingslijn belangrijk.

Ieder kind is verschillend en heeft een eigen ondersteuningsbehoefte. Voorschoolse voorzieningen en scholen stemmen de ondersteuning af op wat het beste bij het kind past. Dit maatwerk vindt plaats in samenwerking met partners in de jeugdzorg en (voor de voerschoolse educatie) het passend onderwijs.

### 2.2 Doel

Uitgaande van deze visie formuleren we het doel van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid als volgt:

#### **Doel onderwijsachterstandenbeleid**

Peuters met een risico op een taalachterstand (doelgroeppeuters) deel laten nemen aan voorschoolse educatie, zodat ze beter voorbereid zijn voor de basisschool en zich optimaal kunnen ontwikkelen.

### 2.3 Doelgroep

De landelijke doelgroep voor voorschoolse educatie bestaat uit kinderen van 2,5 tot 4 jaar die horen tot de groep van 15% met het grootste risico op een onderwijsachterstand. Voor onze gemeente definiëren we de doelgroep op basis van een combinatie van vier criteria. Zie verder hoofdstuk 3. Doelgroepbereik.

### **Doelgroep onderwijsachterstandenbeleid**

Kinderen van 2,5 tot 4 jaar die een VVE-indicatie krijgen op basis van werkelijke taalachterstand.

In het herijkte gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid staan dit doel en deze doelgroep centraal. Dit betekent dat alles wat we in het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid doen gericht is op het realiseren van voldoende voorzieningen binnen de gemeente waar peuters met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal deel kunnen nemen aan voorschoolse educatie. Zie onderstaand schema.



## 3 Doelgroepbereik

Met de herijking van het onderwijsachterstandenbeleid willen wij doelgroepgerichter werken en met de voorschoolse educatie de kinderen bereiken die deze ondersteuning echt nodig hebben. Ook het werkveld vindt verbetering van het bereiken van de doelgroepeuters mogelijk en wenselijk. Een beter doelgroepbereik willen we op de volgende manieren nastreven:

### DOELGROEPBEREIK

- Herijken doelgroepcriteria
- Kritisch indiceren
- VE concentreren waar achterstand hoogst is

### 3.1 Herijken doelgroepcriteria

In de beleidsperiode 2013-2016 zijn voor de doelgroep van de voorschoolse voorzieningen (kinderen van 2 tot 4 jaar) de volgende criteria gehanteerd:

- Kinderen waarvan een van de ouders een opleiding op maximaal VMBO basis of kadergerichte leerweg hebben; of
- Kinderen met een spraak-taalachterstand, ongeacht het opleidingsniveau van de ouders. Hierbij is de indicatie van het consultatiebureau leidend; of
- Kinderen waarbij sprake is van een sociaal en/of emotionele achterstand.

Het laatste criterium is toegevoegd omdat de gemeente in de afgelopen beleidsperiode beschikte over meer rijksmiddelen dan in de periode ervoor.

Aan het begin van die beleidsperiode schatte het consultatiebureau met de uitbreiding van de doelgroepcriteria een toename van 40% van de VE-populatie: van 57 naar 95 peuters. In de afgelopen jaren subsidieerden we jaarlijks circa 100 VE-kindplaatsen.

Het Rijk koppelde tot 2019 de verdeling van de Rijksmiddelen voor onderwijsachterstanden aan het opleidingsniveau van ouders. Vanaf 2019 hanteert het Rijk een combinatie van vijf CBS-indicatoren die van invloed zijn op de hoogte van de middelen die gemeenten ontvangen. Die indicatoren zijn:

### CBS-indicatoren voor onderwijsachterstanden

- Opleidingsniveau moeder en vader;
- Land van herkomst van moeder;
- Verblijfsduur van de moeder in Nederland;
- Het gemiddelde opleidingsniveau van moeders op school;
- Ouders in schuldsanering (ja/nee).

Uit onderzoek van het CBS blijkt dat deze vijf indicatoren, toegepast in een formule, het beste een mogelijk risico op onderwijsachterstand voorspellen. Het CBS heeft de formule verwerkt in het zogenoemde 'dashboard onderwijsachterstanden', dat inzicht geeft in de spreiding van kinderen met risico's op achterstand, die volgens de landelijke definitie zich in een gemeente bevinden. Daarbij past het CBS wegingen toe, zodat kinderen met een groter risico op onderwijsachterstanden 'zwaarder wegen'. Door de complexiteit van de formule is deze nauwelijks toe te passen op gemeentelijk niveau, maar de indicatoren geven wel inzicht waar de risico's op onderwijsachterstanden zich in de gemeente bevinden.

In een overleg begin februari 2019 geven VE-aanbieders en de GGDrU aan de CBS-criteria in principe werkbaar te vinden. In nationaal en internationaal wetenschappelijke onderzoeken zijn ook sterke aanwijzingen te vinden om aan te nemen dat kinderen uit gezinnen met grotere achterstand (lage sociaal-economische status, lage opleiding, niet-Westerse achtergrond) meer profiteren van VVE dan andere kinderen (d.w.z. meer vooruitgang boeken op taal, rekenen, aandacht, sociaal-emotioneel).

De gemeente is niet verplicht om de CBS indicatoren toe te passen voor haar doelgroepdefinitie en houdt beleidsvrijheid om, in overleg met de partners, de eigen gemeentelijke definitie van een doelgroeppleuter te bepalen.

Op basis van het voorgaande willen we de doelgroepcriteria voor de VE voor de nieuwe beleidsperiode als volgt herijken en hanteren:

#### **Doelgroepcriteria voor Voorschoolse educatie**

- Taalachterstand van het kind; en
- Laag opleidingsniveau ouders: maximaal VMBO kaderberoepsgerichte leerweg; of
- Land van herkomst van ouders; of
- Verblijfsduur van de meest verzorgende ouder in Nederland.

We breiden hiermee de doelgroepcriteria uit met twee indicatoren van het CBS en hanteren daarbij de combinatie van deze criteria als uitgangspunt. Dit betekent dat voor een VVE-indicatie naast taalachterstand van het kind ook gekeken wordt naar de thuisomgeving van het kind. De combinatie met de andere criteria is nodig om de omgeving van het kind te kunnen beoordelen en mee te kunnen wegen welke ontwikkelingsmogelijkheden het kind thuis al dan niet heeft. Hierbij geldt bij het criterium van herkomstland dat als één van de ouders uit Nederland komt, dat we dat land als herkomstland van ouders hanteren.

Tegelijkertijd schrappen we de sociale emotionele indicator voor achterstand. Dit criterium is destijds toegevoegd, omdat het preventief kan werken en kan voorkomen dat kinderen zich door sociaal emotionele problemen niet goed ontwikkelen. De achterstand kan bijvoorbeeld ontstaan door vechtscheidingen die voor sociaal emotionele problemen bij het kind zorgen. De vraag is of met dit criterium een groep kinderen wordt bereikt die eigenlijk een andere vorm van ondersteuning dan voorschoolse educatie nodig hebben vanwege de gezins- of gedragsproblematiek. VE is dan eigenlijk niet het best passende antwoord voor het kind en/of het gezin, maar wel ondersteuning vanuit de jeugdhulp. Een voorbeeld van een dergelijk aanbod is de samenwerkingspilot van de SKDD en Youké: Kinderen met een Plus. Deze pilot bestaat uit twee delen: 1. specialistische expertise op een VE-groep voor ondersteuning op gedrag, stoornis en/of sociaal-emotionele ontwikkeling, en 2. Consultatie door een Jeugdhulp-medewerker bij vragen van een pedagogisch medewerker van de kinderopvang. Deze pilot wordt gefinancierd uit innovatiegelden van de jeugdzorg.

### **3.1.1 Peutergroep Ukkepek van het AZC**

In dit hoofdstuk over doelgroepbereik past het om de peutergroep Ukkepek van het AZC in Leersum te bespreken. De peutergroep Ukkepek is een VE-voorziening, die door Kwink wordt uitgevoerd en aan de wettelijke eisen voldoet. Het gaat om een groep van circa 15 peuters die vier ochtenden per week het programma voor voorschoolse educatie aangeboden krijgen.

Wat deze peutergroep bijzonder maakt is de ligging binnen het AZC. In Nederland zijn er slechts twee van deze peutergroepen binnen een AZC, waarvan één dus in onze gemeente. Dit heeft ermee te maken dat deze peuters in het landelijk beleid niet tot de doelgroep van de VE behoren. Deze kinderen hebben nog geen status en het is dus onbekend of zij in Nederland kunnen blijven. Eerst viel deze peutergroep onder het interculturalisatiebeleid van de gemeente, later onder het onderwijsachterstandenbeleid.

Gemeenten zijn niet verplicht om deze peuters VE aan te bieden, omdat zij niet tot de doelgroep behoren. Formeel gezien valt deze peutergroep daarmee onder de niet-wettelijke activiteiten van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. In de nieuwe beleidsperiode focussen we op onze wettelijke taak van de voorschoolse educatie en zetten we daar de beperkte middelen op in. Dit betekent dat we moeten bezien hoe we de subsidie voor peutergroep Ukkepek vanaf augustus 2020 kunnen voortzetten.

De doorstroom van de gezinnen van het AZC naar onze gemeente, rechtvaardigt de instandhouding van deze peutergroep. Daarom gaan we onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om deze peutergroep mede vanuit andere beleidsmiddelen te handhaven, bijvoorbeeld de jeugdzorg en het nieuwkomersbeleid. We gaan hierover ook de ministeries van OCW (onderwijs, cultuur en wetenschap) en SZW (sociale zaken en werkgelegenheid) schriftelijk benaderen en de gevolgen van de herijking van het OAB voor de peutergroep in het AZC onder de aandacht brengen.

### **3.1.2 Specifieke doelgroep: Nieuwkomerskinderen**

In de afgelopen beleidsperiode hebben wij naast de peutergroep Ukkepek ook subsidie verleend aan stichting Tussenspel voor creatieve therapie op het AZC. Deze therapie is bedoeld voor kinderen met psychosociale problemen als gevolg van traumatische ervaringen in hun verleden en spanningen tijdens hun verblijf in een AZC. Dit is een vorm van hulpverlening die eerder past onder de jeugdzorg dan onder het onderwijsachterstandenbeleid. In de nieuwe beleidsperiode zullen wij deze activiteit dan ook niet meer subsidiëren vanuit het OAB, maar vanuit de jeugdzorg. Binnenkort treedt een nieuwe wet inburgering in werking. Wellicht biedt deze wet ook mogelijkheden om voor nieuwkomerskinderen ondersteuning en begeleiding te bieden, zodat zij meer profijt kunnen hebben van het onderwijs op school.

Vanuit de ronde met scholen over jeugdzorg en onderwijs kwam naar voren dat scholen worstelen met de problematiek van nieuwkomerskinderen. Deze kinderen hebben extra ondersteuning nodig op cognitief en sociaal emotioneel vlak, wat momenteel uit de middelen voor passend onderwijs wordt bekostigd. Scholen kunnen echter niet voldoende begeleiding bieden aan de kinderen en de middelen blijken niet toereikend.

Wij willen in overleg met scholen onderzoeken welke mogelijkheden er zijn.

Ook geven scholen aan dat nieuwkomerskinderen met name op bepaalde basisscholen zitten, zoals de Valkenheuvel en Meander, waardoor segregatie ontstaat. Zij willen aandacht voor de vraag hoe aan de voorkant een betere verdeling van deze kinderen over alle scholen kan plaatsvinden.

## **3.2 Kritischer indiceren**

Het consultatiebureau van de GGDrU is verantwoordelijk voor de indicatie. De afspraken over de indicering en de toeleiding naar de VE peutergroep zijn als volgt: indicering vindt plaats vanaf dat het kind 14 maanden is tot de leeftijd van 3 jaar. De ouders ontvangen van het consultatiebureau een verwijsbrief voor een VE peuterplaats. Met deze verwijsbrief kunnen ouders kiezen voor een peutergroep of kinderdagverblijf waar VE aangeboden wordt. Ouders zijn zelf verantwoordelijk voor de aanmelding. Het consultatiebureau neemt dat niet over. Na 3 maanden vraagt het consultatiebureau aan de betreffende ouders of de peuter inmiddels is aangemeld bij de VE peutergroep. Indien de peuter niet is aangemeld neemt het

consultatiebureau het initiatief om opnieuw met de ouders in gesprek te gaan. We gaan uit van een individuele aanpak. Daarnaast kent de GGDrU een protocol voor nieuwkomersgezinnen, bij wie ze op huisbezoek gaan. Dit gebeurt in overleg c.q. samenwerking met de sociale dorpssteams.

Met deze werkwijze is de toeleiding naar de VE peutergroep voldoende geborgd. Afspraken over signaleren/verwijzen en het doelgroepbereik leggen we vast in een convenant.

Het consultatiebureau indiceert de peuters bij de leeftijd van 2 jaar. In de afgelopen beleidsperiode startte de VE bij 2 jaar en 3 maanden. In de nieuwe beleidsperiode wordt de startleeftijd voor VE 2,5 jaar.

In 2018 heeft het consultatiebureau in totaal 82 VVE-indicaties afgegeven, waarvan meer dan de helft uitsluitend vanwege een taalachterstand van het kind. Daarnaast zijn bijna 20 indicaties vanwege een combinatie van taalachterstand en lage opleiding afgegeven. Ongeveer 10 indicaties zijn afgegeven vanwege sociaal emotionele achterstand, en de overige indicaties vanwege een combinatie van de drie criteria.

Het werkveld geeft aan dat de indicering door de GGDrU kritischer kan, want zij komen gevallen tegen waarbij ze twijfels hebben over de juistheid van de indicatie. Zij adviseren bij twijfel niet te indiceren, maar drie maanden later de peuter opnieuw terug te laten komen. De GGDrU kan eventueel ook gebruik maken van de deskundigheid van pedagogisch medewerkers van de instellingen.

Met de doelgroepdefinitie, zoals hierboven beschreven, verwachten we de doelgroepeuters beter te kunnen bereiken, omdat we naast taalachterstand ook kijken naar de thuis- en taalomgeving van het kind. We schatten in dat we jaarlijks circa 50 nieuwe doelgroepeuters zullen bereiken.

Voor peuters die niet voor VE in aanmerking komen maar wel zorg en ondersteuning nodig hebben, moet uiteraard passende opvang worden gezocht. In overleg met de sociale dorpssteams zal de GGDrU bekijken welke begeleiding vanuit de jeugdzorg mogelijk en passend is voor het kind. Denk aan Video-hometraining en Stevige ouderschap.

### 3.3 VE voorzieningen concentreren daar waar achterstand het hoogst is

In het 'dashboard onderwijsachterstanden' van het CBS is per gemeente weergegeven hoeveel kinderen (peuters en basisschoolleerlingen) een risico op een onderwijsachterstand hebben.

Het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid van het ministerie hanteert een doelgroep van 15 procent. Dit betekent dat bij de toekenning van middelen aan scholen en gemeenten gekeken wordt naar de locaties waar de kinderen wonen, die landelijk tot de 15 procent behoren met het grootste risico op een onderwijsachterstand. In het dashboard wordt die 15 procent de landelijke doelgroep genoemd. Tabel 1 hieronder geeft weer waar en hoeveel peuters in onze gemeente een risico op een onderwijsachterstand hebben.

**Tabel 1: Peuters doelgroep OAB gemeente UH**

Dorp	Totaal (n)	In 15perc (n)	In 15perc (p)
Totaal	725	75	10
Doorn	140		
Driebergen-Rijssenburg	305	30	10
Leersum	105	20	18
Amerongen	90	10	13
Maarn/Maarsbergen	85		

In de tabel wordt voor de selectie van de landelijke doelgroep het aantal kinderen getoond per dorp. In de eerste kolom naast de dorpsnaam staat het totaal aantal kinderen in dat dorp. In de kolom daarnaast staat

het aantal kinderen dat tot de landelijke doelgroep behoort. Daarnaast is getoond welk percentage van de kinderen in dat dorp tot de landelijke doelgroep behoort.

Aantallen zijn afgerond op vijftallen en kinderen die tot de landelijke doelgroep behoren worden pas getoond bij een minimum van 10. Als er minder dan 10 kinderen in een dorp tot de landelijke doelgroep behoren, wordt dit in de tabel niet getoond. Dit is gedaan om gegevens niet te kunnen herleiden naar individuele kinderen.

Uit de tabel blijkt dat de peuters in onze gemeente met het grootste risico op een onderwijsachterstand vooral te vinden zijn in Driebergen, Leersum en Amerongen. Als we uitgaan van het doel en de doelgroep van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, is het legitiem om de voorschoolse voorzieningen daar te faciliteren waar de doelgroep vooral te vinden is. Tegelijkertijd verliezen we een goede spreiding van het aanbod niet uit het oog. Hiermee zetten we het beschikbare budget gericht, efficiënter en minder versnipperd in.

In de dorpen waar geen VE voorziening of school met OAB-middelen is, willen wij samen met de GGDrU de mogelijkheden onderzoeken voor een voorziening op scholen, als daar behoefte aan is.

### **3.4 Peuterspeelzaalwerk Overberg**

In het kader van het kleine kernenbeleid hebben wij in de afgelopen beleidsperiode peuterspeelzaal de Parel in Overberg gesubsidieerd voor maximaal 1 groep van 16 peuterplaatsen voor 2 dagdelen per week. Het minimum aantal peuters per groep ligt op 10, omdat bij minder dan 10 kinderen de doelstelling 'samen spelen' niet gehaald wordt. SKDD verzorgt de exploitatie van de Parel en de groep bestaat uit 14 peuters. De subsidie wordt gedekt uit de middelen van het kleine kernenbeleid en niet uit het onderwijsachterstandenbeleid. In de nieuwe beleidsperiode zetten we dit voort, zolang het minimum aantal peuters wordt gehaald. Dit heeft verder geen gevolgen voor het onderwijsachterstandenbeleid.

## 4 Kwaliteit VE

De kwaliteit van de voorschoolse educatie moet van hoge kwaliteit zijn en blijven. Daarop willen wij investeren door de volgende maatregelen te continueren of te treffen:

### KWALITEIT VE

- Wettelijke eisen
- Van 10 naar 16 uur VE
- Hbo'er VE
- Monitoring
- Toezicht en handhaving

#### 4.1 Wettelijke eisen

In 2010 is de wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE) in werking getreden. Deze OKE wetgeving zorgde voor aanpassing van de Wet primair onderwijs (Wpo), de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wkkip) en de Wet op het onderwijstoezicht. In de Wkkip is een kwaliteitskader voor peuterspeelzalen opgenomen evenals het toezicht van de gemeente daarop. Verder staan in deze wet kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie. In de Wet op het onderwijstoezicht is geregeld dat de Inspectie van het Onderwijs toezicht houdt op de kwaliteit van voorschoolse educatie. In de Wpo is de regierol van gemeenten ten aanzien van het onderwijsachterstandenbeleid verstevigd en is bij gemeenten de verantwoordelijkheid voor voldoende aanbod van voorschoolse educatie neergelegd.

Het doel van de OKE-wet was om de kansen voor kinderen met een taalachterstand te vergroten en richtte zich op harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzalen.

In 2010 is ook het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) ingevoerd. Alle kinderopvanginstellingen die voldoen aan de eisen van de Wkkip worden in het landelijk registratiesysteem opgenomen.

In 2018 is de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) in werking getreden. Het doel van deze wet is de kwaliteit van de kinderopvangbranche verder te verbeteren. De kwaliteitsmaatregelen in deze wet zijn in vier thema's in te delen: de ontwikkeling van het kind staat centraal, veiligheid en gezondheid, stabiliteit en meer ruimte voor pedagogisch maatwerk en kinderopvang is een vak.

Zoals in de afgelopen beleidsperiode stellen we in de nieuwe beleidsperiode als subsidievoorwaarde dat de VE voorzieningen voldoen aan de wettelijke eisen. Kan een voorziening daar niet aan voldoen, dan komt de instelling niet voor subsidie in aanmerking. Zo heeft peuterspeelzaal de Wolkenwagen in Driebergen aangegeven voor het jaar 2019 niet meer te kunnen voldoen aan de wettelijke eisen voor een VE voorziening en is de subsidie stopgezet.

Het ministerie van Onderwijs ziet de voorschoolse educatie (VE) als een belangrijk onderdeel van het onderwijskansenbeleid. Uit internationaal en Nederlands onderzoek blijkt dat VE een positieve bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van doelgroeppeuters. Hoewel de kwaliteit in Nederland voldoende is, is die

nog wel voor verbetering vatbaar. Daarom stelt de minister extra middelen (170 miljoen euro) beschikbaar om het aanbod van VE te versterken door:

- Uitbreiding van het VE-aanbod aan doelgroeppeuters van tien naar zestien uur per week;
- Inzet van meer hbo'ers in VE-groepen.

#### **4.2 Uitbreiding van 10 naar 16 uur per week**

Voor uitbreiding is gekozen om het aanbod van VE voldoende intensief en van goede kwaliteit te laten zijn. De minister heeft op 21 mei 2019 besloten de verplichting tot deze urenuitbreiding uit te stellen van 1 januari naar 1 augustus 2020. Gemeenten moeten in totaal 960 uur voorschoolse educatie aanbieden aan doelgroeppeuters tussen de tweeënhalf en vier jaar. Per dag mag maximaal zes uur VE meetellen voor deze norm. Het totaalaantal uren VE dat in anderhalf jaar moet worden aangeboden (960), is gebaseerd op de volgende rekensom: 1,5 jaar x 40 weken x 16 uur per week. (Peuterspeelzalen zijn van oudsher 40 weken per jaar open) Het aanbod van 960 uur mag echter over meer dan 40 weken per jaar worden aangeboden en/of variabel naar leeftijd. Voor de kinderen die al vóór 1 augustus 2020 tweeënhalf waren en deelnamen aan voorschoolse educatie, blijft de oude norm gelden.

In een overleg met de aanbieders van voorschoolse educatie begin mei 2019 geven zij aan dat de praktische invulling van de urenuitbreiding wel zal lukken, en vragen de gemeente om hen daarin vrij te laten.

Daarnaast trekken de aanbieders in het belang van de werkbaarheid en duidelijkheid voor ouders liever één heldere lijn vanaf augustus 2020 voor zowel de nieuwe VE peuters, als de peuters die voor die datum al VE krijgen, namelijk 16 uur per week. Het besluit tot uitstel van de urenuitbreiding door de minister biedt ruimte aan de gemeente en het werkveld voor een zorgvuldige voorbereiding.

#### **4.3 Inzet hbo'er**

De inzet van meer hbo'ers heeft een positieve invloed op de kwaliteit van VE. Dit blijkt uit de evaluatie van de inzet van meer hbo'ers in de 37 grootste gemeenten van 2012 tot 2015, die een brede kwaliteitsverhoging van de VE laat zien.

Vanaf 1 januari 2022 gaat de minister daarom voor VE een urennorm per jaar voor de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker op hbo-niveau vastleggen. Er werd eerst gedacht aan 160 uur per groep per jaar. Uit recente informatie is bekend geworden dat de nieuwe norm hoogstwaarschijnlijk wordt: 10 uur per jaar per VE peuter per locatie.

De hbo'er zal zorg dragen voor de coaching en ondersteuning van de medewerkers, ook in beleidsmatige zin. De pedagogisch beleidsmedewerker vanuit de Wet IKK kan ook de uren hbo'er in de VE uitvoeren. Het hoeven dus niet twee verschillende personen te zijn. De concrete invulling van de inzet van de hbo'er gaan we met het werkveld bespreken.

De kosten van de inzet van een hbo'er worden voorlopig geraamd op € 350 per VE peuter per jaar, en deze zijn in de rijksmiddelen per gemeente inbegrepen. Naar verwachting rondt de minister de uitwerking van deze verplichting eind van dit jaar (2019) af.

#### **4.4 Monitoring**

De minister heeft aangekondigd de versterking van de VE en de inzet van de middelen daarvoor goed te volgen en zet daarom een monitoringsprogramma in.

Ook lokaal is het wenselijk om de kwaliteit van de VE binnen onze gemeente te monitoren. Het werkveld heeft deze wens ook uitgesproken. In de huidige Subsidieregeling Bestrijding onderwijsachterstanden Utrechtse heuvelrug 2015 is in artikel 7 de subsidievoorwaarde opgenomen dat de aanvrager per kwartaal resultaatgegevens aanlevert, die in het convenant VVE worden benoemd. In de nieuwe subsidieregeling gaan we dit voortzetten. Wij zullen met het consultatiebureau, de voorschoolse voorzieningen en

scholen/schoolbesturen nadere afspraken hierover maken, aanscherpen waar nodig en deze in een nieuw convenant vastleggen.

#### **4.5 Toezicht en handhaving**

De bepalingen over toezicht op en handhaving van de kwaliteit van kindercentra zijn in de OKE wet van 2010 samengebracht en uitgebreid. Het betreft de volgende taken:

- Verantwoordelijkheid voor toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk ligt bij de gemeenten;
- Controle op de kwaliteitseisen aanbod voorschoolse educatie;
- Opzet van een landelijk register van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven die voorschoolse educatie aanbieden;
- Verslag over het uitgevoerde toezicht en resultaten daarvan aan gemeenteraad en minister.

De GGDrU is aangewezen als toezichthouder en voert al sinds 2009 inspecties uit bij de kinderopvang en peuterspeelzalen. Ook ziet de GGDrU toe op de naleving van de kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie, waarvoor een landelijk toetsingskader is ingesteld met de volgende kwaliteitseisen:

- De leidster-kind ratio;
- Het aantal dagdelen/uren dat voorschoolse educatie wordt aangeboden;
- Het opleidingsniveau van de leidsters;
- Het volgen van nascholing voor het werken met VE;
- Gegevensoverdracht.

Wanneer er op de kwaliteitseisen tekorten worden geconstateerd, geeft de GGDrU vanuit de signalerende rol bij het toezicht op de voorschoolse educatie het rapport, behalve aan de voorschool en de gemeente, in afschrift ook aan de Inspectie van het Onderwijs.

De Onderwijsinspectie ziet toe op de educatieve kwaliteit van de voorschoolse educatie aan de hand van een toezichtkader voorschoolse educatie en rapporteert over de bevindingen aan de VE instelling. Dit jaar is binnen onze gemeente de SKDD in het kader van een steekproef geselecteerd voor een bezoek van de Onderwijsinspectie.

## 5 Ouderbetrokkenheid

Voor de ontwikkeling van de kinderen is ouderbetrokkenheid van essentieel belang. Kinderen hebben de steun van ouders nodig. Ouders zijn ook primair verantwoordelijk voor de ontwikkeling van hun kind. Gemeenten kunnen ouders niet verplichten om (volledig) gebruik te maken van het aanbod van voorschoolse educatie. Er is namelijk geen leerplicht voor die leeftijd. De gemeenten zijn wel verantwoordelijk voor het toeleiden c.q. stimuleren van ouders om van dit aanbod gebruik te maken. We willen de ouderbetrokkenheid stimuleren via:

### OUDERBETROKKENHEID

- Contracten
- Gezinsgerichte programma's
- Laagdrempelige ontmoeting
- Taalonderwijs ouders op school kind

#### 5.1 Contracten

In de praktijk blijkt de ouderbetrokkenheid te wensen over te laten. Ouders werken of volgen een inburgeringscursus, hebben jongere kinderen thuis en melden zich niet af. Ouders zijn ook niet altijd op de hoogte van wat er van hen verwacht wordt. Er zijn gemeenten (bijv. gemeente Woudenberg en Wijdmeren) die werken met contracten, die ouders moeten ondertekenen voordat hun kind deelneemt aan VE. Zo kan de motivatie van ouders bij aanvang worden gestimuleerd. In het contract kan informatie worden opgenomen over VE, hoe het werkt, wat ouders kunnen doen om hun kind te helpen, wat VE kost, wat er gebeurt bij no show en waar ouders voor tekenen.

De gemeente Deventer gaat daarin verder en stelt voor het gebruikmaken van een VE plek de voorwaarde van wederkerigheid door de ouder van een paar uur per week per jaar gedurende de periode van plaatsing van het kind. De wederkerigheid kan op verschillende manieren worden ingevuld, bijvoorbeeld dat de ouder deelneemt aan een gezinsgericht programma of taalonderwijs volgt of assisteert op het kindercentrum met activiteiten.

We gaan met de VE aanbieders in overleg over de inhoud van een contract. Het gebruik van een contract nemen we ook in het convenant op.

#### 5.2 Gezinsgerichte stimuleringsprogramma's

In de afgelopen beleidsperiode hebben we naast de VE kindplaatsen ook gezinsgerichte programma's gefaciliteerd ter aanvulling van de VE, zoals Opstapje, Opstap, VVE Thuis en VoorleesExpress. Deze

programma's voor kind en ouder dragen bij aan de ouderbetrokkenheid en daarmee aan de ontwikkeling van de kinderen. De doelgroepen van de diverse programma's variëren van peuters tot basisschoolkinderen. Vanwege de beperkte middelen voor onderwijsachterstandenbeleid kunnen we deze programma's in 2020 slechts gedeeltelijk en vanaf 2021 niet meer subsidiëren uit de OAB-middelen. We gaan onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om via andere bronnen deze programma's voort te kunnen zetten, bijvoorbeeld door scholen te benaderen die OAB-middelen krijgen. Zie ook verder onder 5.4.

### **5.3 Laagdrempelige ontmoeting**

Ouders van doelgroeppeuters hebben veelal geen of een beperkt sociaal netwerk, waardoor ze informatie die voor de ontwikkeling van hun kinderen van belang is missen. Het organiseren van laagdrempelige ontmoeting voor ouders/moeders kan helpen om het netwerk van deze ouders te vergroten. Voorbeelden hiervan zijn het mama-café of de zoute inval bij de bibliotheek. Daarnaast kunnen dorpssteams, de formulierenbrigade of VE- aanbieders ouders faciliteren bij het regelen van de administratie rondom de financiering.

### **5.4 Taalonderwijs ouders op school kind**

Een andere manier om de ouderbetrokkenheid te vergroten is aan ouders, die taalonderwijs volgen, dit onderwijs aan te bieden op de school van het kind. In de vorige beleidsperiode is door het ROC een taalcursus georganiseerd voor ouders van kinderen uit de schakelklas. De cursus vond plaats onder schooltijd op basisschool de Valkenheuvel en werd bekostigd uit het Participatiebudget. We onderzoeken de mogelijkheden om een dergelijk cursus te organiseren. Hiervoor kunnen we aansluiting zoeken bij het nieuwkomersbeleid (er komt een nieuwe wet inburgering) en met het beleid rondom laaggeletterdheid (waarvoor mogelijk nieuwe middelen beschikbaar komen). De bibliotheek doet ook veel voor laaggeletterden. Een voorbeeld is de taalhuiscoördinator die uit het lokaal minimebeleid wordt bekostigd.

## 6 Doorgaande leerlijn

Bij een doorgaande leerlijn gaat het om een ononderbroken ontwikkelingsgang van kinderen door het onderwijs, in dit geval van voorschoolse educatie (peutergroep) naar vroegschoolse educatie (groep 1 en 2). De doorgaande leerlijn zorgt ervoor dat kleuters beter voorbereid binnenkomen in groep 1 en dat er met vroegschoolse educatie beter kan worden voortgebouwd op wat er tijdens de voorschoolse periode al is gedaan. Afspraken over de doorgaande leerlijn leggen we in een convenant vast.

Zowel in de huidige subsidieregeling als in het convenant VVE zijn over de doorgaande leerlijn regels opgenomen. In de praktijk blijkt het realiseren van die doorgaande leerlijn moeizaam te verlopen.

Communicatie tussen voorschoolse voorzieningen en basisscholen (vroegschoolse educatie) wordt gemist.

De gemeente kan hierin een sturende rol hebben door de samenwerking tussen voorschools en vroegschool te stimuleren. De doorgaande leerlijn is niet alleen belangrijk voor de kinderen, maar geldt evengoed voor de ouders. Ouders moeten ook betrokken zijn bij de overgang van hun kinderen van de voorschoolse voorziening naar de basisschool.

We gaan de doorgaande leerlijn nastreven door:

### DOORGAANDE LEERLIJN

- Overleg VVE  
(kindercentra, scholen,  
GGDrU, gemeente)
- Convenant gemeente  
brede werkveld

#### 6.1 Overleg VVE

In de Wet op primair onderwijs (Wpo) wordt de gemeente verplicht jaarlijks overleg te voeren met schoolbesturen, kinderdagverblijven en peuterspeelzalen én afspraken te maken over:

- een zo groot mogelijke deelname van kinderen aan VVE, met als aandachtspunten het vaststellen welke kinderen met een risico op een taalachterstand in de Nederlandse taal in aanmerking komen voor voorschoolse educatie, de wijze waarop kinderen worden toegeleid naar VVE en de organisatie van de doorgaande leerlijn voor VVE;
- de resultaten van vroegschoolse educatie.

Met ingang van schooljaar 2019-2020 zijn er vier basisscholen binnen onze gemeente die rijksmiddelen ontvangen voor onderwijsachterstanden. De vier basisscholen zijn: de Valkenheuvel (Driebergen), Meander Wereldkidz (Leersum), de Regenboog (Amerongen) en de Wijngaard (Doorn). Met deze scholen willen we afspraken maken over de resultaten van vroegschoolse educatie, en over de overdracht vanuit de VE en deze vastleggen in een convenant. Ook over de intensivering van de samenwerking met de bibliotheek en de instandhouding ervan willen we met de scholen in overleg gaan.

In de afgelopen beleidsperiode zijn de afspraken met de betrokken partners vastgelegd in een convenant VVE Utrechtse heuvelrug. In het convenant is ook opgenomen dat één maal per jaar in het dorpsgerichte

LEA overleg een terugkoppeling van de bereikte doelstellingen voor VVE plaatsvindt. In de afgelopen beleidsperiode heeft het LEA overleg plaatsgevonden, maar niet jaarlijks. Het laatste overleg vond plaats in 2016.

De vorige beleidsnota beschrijft dat de zogenaamde VVE-werkgroep twee keer per jaar bijeenkomt en zaken rondom het onderwijsachterstandenbeleid bespreekt. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het consultatiebureau, peuterspeelzalen, kinderopvang, basisscholen, VVE Thuis, bibliotheek en de gemeente. De VVE werkgroep brengt schriftelijk verslag uit aan de LEA partners die één keer per jaar bijeenkomen. De LEA groep bestaat uit schoolbesturen primair en voortgezet onderwijs, besturen peuterspeelzalen en kinderopvang en de gemeente.

Het werkveld heeft behoefte aan onderlinge samenwerking en overleg met de gemeente over VVE. Zo heeft op initiatief van de Harlekijn en de basisscholen de Hoeksteen en de Schakel in Leersum op 16 april 2019 een netwerkbijeenkomst plaatsgevonden voor het brede werkveld van jeugd. De opkomst was groot en voorzag duidelijk in een behoefte. In de nieuwe beleidsperiode gaan we de jaarlijkse overleggen weer organiseren.

## **6.2 Convenant**

In het huidige convenant zijn afspraken vastgelegd over doel, definities, de voorschoolse fase, het VVE programma, de doorgaande leerlijn, de vroegschoolse educatie, de resultaten van de vroegschoolse educatie, informatieoverdracht en organisatie (overleg).

We gaan kijken op welke punten het convenant kan worden aangevuld en geactualiseerd op basis van de nieuwe wettelijke en financiële kaders. In ieder geval zal de samenwerking tussen de voorschoolse voorzieningen en de basisscholen (vroegschools) via afspraken in het convenant meer gestimuleerd worden. In een overleg met de scholen die OAB-gelden ontvangen van het Rijk zijn we een gesprek gestart over de vraag hoe we de krachten kunnen bundelen en gezamenlijk in te zetten op het voorkomen en tegengaan van achterstanden, hierover afspraken te maken en deze vast te leggen in een convenant.

## 7 Efficiëntere financiering

De uitdaging waarvoor de gemeente staat is om met een fors lager budget voor onderwijsachterstandenbeleid het doel te blijven nastreven om de doelgroeppeuters met een risico op taalachterstand beter voor te bereiden op de basisschool. Tegelijkertijd moet de gemeente voldoen aan de nieuwe wettelijke eisen van urenuitbreiding van de VE en van een hbo'er VE. Dit kan alleen als de gemeente het budget zo efficiënt mogelijk, dat wil zeggen doel- en doelgroepgericht, inzet. Hoe gaan we dat aanpakken?

### EFFICIËNTERE FINANCIERING

- Bundeling budgetten Rijk, gemeente en Peuterregeling
- Kindgebonden subsidie
- Inkomensafhankelijke ouderbijdrage
- Wettelijke taak heeft prioriteit
- Nieuwe subsidieregeling

### 7.1 Bundeling budgetten Rijk, gemeente en peuterregeling

Voor de financiering van het onderwijsachterstandenbeleid kiezen we vanaf 2019 voor de bundeling van de OAB-middelen van het Rijk, de lokale OAB middelen en een deel van de rijksmiddelen voor de Peuterregeling.

Het Rijk stelt vanaf 2019 voor de versterking van het onderwijsachterstandenbeleid € 170 miljoen extra beschikbaar. Voor de verdeling van deze middelen heeft het CBS in opdracht van het ministerie een nieuwe systematiek ontwikkeld. Gemeenten en scholen krijgen ieder een afzonderlijk budget: de gemeente voor voorschoolse educatie en scholen voor OAB, waaronder voerschoolse educatie.

Met de toepassing van deze nieuwe verdeelsystematiek krijgt onze gemeente, anders dan veel andere gemeenten, minder rijksmiddelen voor het lokale onderwijsachterstandenbeleid. Wij krijgen vanaf 2019 jaarlijks circa € 55.000 minder van het Rijk, waardoor het OAB-budget in 2022 terugloopt naar € 160.000. Een forse korting die te verklaren is vanuit de samenstelling van onze gemeentelijke bevolking die vergeleken met het landelijk gemiddelde: hoger opgeleid is, relatief minder instroom heeft uit andere landen, minder moeders heeft met een kort verblijfsduur in Nederland en minder inwoners heeft in de schuldsanering.

Het gemeentelijk OAB-budget is in de afgelopen beleidsperiode stabiel gebleven op € 160.000. Als gevolg van de voor een sluitende begroting noodzakelijke ombuigingen is het lokale OAB budget in 2020 verlaagd met € 20.000 en vanaf 2021 met € 120.000 per jaar in de nieuwe beleidsperiode.

Vanaf 2017 heeft de voormalige minister Asscher € 60 miljoen beschikbaar gesteld waarmee gemeenten aanbod moeten organiseren van 2 dagdelen voorschoolse opvang voor peuters die nog niet naar een vorm

van voorschoolse opvang gaan. In de praktijk blijkt er van deze regeling minder gebruik te worden gemaakt dan verwacht, en kunnen we de resterende middelen inzetten voor OAB. Het ministerie heeft de Asscher middelen bevroren op € 30 miljoen. Deze blijven structureel. In de herfstcirculaire is bekend gemaakt dat er vanaf 1 januari 2020 van het totaal € 60 miljoen, nog € 10 miljoen naar de intensivering van handhaving en toezicht in de gastouderopvang gaat. Over de overige € 20 miljoen lopen de gesprekken nog tussen het ministerie en de VNG.

Voor de verlening van de subsidies in 2019 hebben we de budgetten al gebundeld ingezet voor onderwijsachterstandenbeleid. Daarbij zetten we een deel van de Asschermiddelen in voor onderwijsachterstandenbeleid. Ondanks de korting van het rijksbudget hebben we met de bundeling van deze drie budgetten de subsidies op het niveau van 2018 kunnen houden en alleen de hogere aanvragen gedeeltelijk moeten afwijzen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gebundelde middelen voor de nieuwe beleidsperiode.

**Tabel 2. Gebundelde OAB budgetten**

	2019	2020	2021	2022
Rijksbudget	329.578	270.000	215.000	160.000
Lokaal budget	167.325	147.325	127.325	127.325
Peuterregeling (deels)	49.000	48.000	21.000	21.000

## 7.2 Kindgebonden subsidie

In de afgelopen beleidsperiode hanteerden we voor de bekostiging van een VE peuterplaats een vast bedrag per kindplaats per jaar. Hierdoor kan het zijn dat een instelling in een subsidiejaar voor 20 kindplaatsen ontvangt, terwijl niet alle 20 kindplaatsen het hele jaar bezet zijn.

In de nieuwe beleidsperiode willen we de subsidieverlening efficiënter regelen via een kindgebonden subsidie. Er zijn meer gemeenten die op deze manier werken. Voordelen hiervan zijn:

- De periode van anderhalf jaar, waarover de peuter voorschoolse educatie krijgt, wordt uitgangspunt voor de subsidie.
- En we kunnen hiermee preciezer monitoren wat een peuter daadwerkelijk aan VE-uren afneemt, en zo het budget efficiënter inzetten.

Verder hanteren we in de nieuwe beleidsperiode geen vast subsidiebedrag, maar baseren we de te verlenen subsidie op een vast uurtarief. Dit uurtarief bestaat uit het maximum uurtarief dagopvang en een kwaliteitsbijdrage VE. Daarbij worden de af te nemen VE-uren, met aftrek van kinderopvangtoeslag of ouderbijdrage over de helft van de VE-uren, gesubsidieerd. Met deze aanpak kunnen we naar schatting jaarlijks circa 50 nieuwe VE plekken financieren. Door het uitstel van de urenuitbreiding naar 1 augustus 2020 passen we tot die datum de oude norm (van 10 uur) en het bijbehorende subsidiebedrag per VE-kindplaats toe. Vanaf augustus 2020 gaat de urenuitbreiding in en de daarbij behorende nieuwe subsidiesystematiek.

De eerste jaren hebben we een beperkt positief saldo (zie 8. Financieel overzicht), wat we inzetten voor dekking van de tekorten, de mogelijke extra VE plekken die gedurende het subsidiejaar aangevraagd kunnen worden en de inzet van een hbo'er vanaf 2022.

## 7.3 Inkomensafhankelijke ouderbijdragen

In de afgelopen beleidsperiode stelden we de maximale ouderbijdrage voor alle voorscholen vast op € 135,00 per jaar (arbitrair gekozen waarbij is gekeken naar andere gemeenten). Uitgangspunt was dat de

voorschoolse educatie voor ouders laagdrempelig en financieel toegankelijk moest zijn. Een uitzondering werd gemaakt voor de AZC doelgroepkinderen.

Vanuit het werkveld krijgen we signalen dat ouders de voorschoolse educatie in onze gemeente een goedkoop alternatief vinden voor kinderopvang. Zij pleiten daarom voor een inkomensafhankelijke ouderbijdrage. Hiermee delen ouders meer in en worden daarmee mede verantwoordelijk gemaakt voor de kosten van voorschoolse educatie. We baseren deze ouderbijdrage op de VNG Adviestabel ouderbijdrage peuteropvang die jaarlijks wordt vastgesteld. Veel gemeenten werken met inkomensafhankelijke ouderbijdragen. Uitgaande van een globale kostenraming (zie 8. Financieel overzicht) variëren de ouderbijdragen van ruim € 150 tot ruim € 400 voor anderhalf jaar. Voor ouders die deze ouderbijdrage echt niet kunnen betalen, zoeken we een oplossing in het minimabeleid via de Ruggensteunregeling.

#### **7.4 Wettelijke taak heeft prioriteit**

De herijking van het onderwijsachterstandenbeleid heeft ingrijpende gevolgen voor de subsidieverlening vanaf 2020. De gemeente heeft begin oktober 2018 al in een brief bekendgemaakt aan de instellingen dat de herijking van het onderwijsachterstandenbeleid gevolgen zal hebben voor de subsidies.

Zoals hiervoor aangegeven kunnen activiteiten die bijdragen aan de wettelijke taak van de gemeente (voorschoolse educatie) en gericht zijn op de doelgroeppeuters subsidie ontvangen. Activiteiten die niet aan deze voorwaarden voldoen, komen vanaf augustus 2020 niet meer in aanmerking voor subsidie uit OAB-middelen. Dit geldt voor activiteiten van Kwink, Meander Omnium, de bibliotheek, het Sticht, de Gisbertus Voetiuschool en stichting Tussenspel. Zoals hiervoor al aangegeven gaan we de mogelijkheden onderzoeken om deze activiteiten uit andere bronnen te financieren, zoals jeugdzorg, nieuwkomersbeleid, passend onderwijs, OAB-middelen van scholen, minimabeleid en laaggeletterdheid. Deze instellingen zijn hierover apart geïnformeerd.

#### **7.5 Nieuwe subsidieregeling**

De herijking van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid betekent ook dat we de subsidieregeling voor onderwijsachterstandenbeleid moeten aanpassen. De volgende punten gaan we verwerken of waar nodig aanpassen:

- nieuwe doelgroepdefinitie
- subsidiabele activiteiten
- voorschoolse voorzieningen in dorpen waar hoogste achterstand is
- uitbreiding van 10 naar 16 uur
- hbo'er VE
- monitoring
- contracten met ouders
- inkomensafhankelijke ouderbijdrage
- uurtarief
- subsidieplafond

## 8 Financieel overzicht

Raming inkomsten OAB	2019	2020	2021	2022
Rijksmiddelen	329.578	270.000	215.000	160.000
Lokale middelen	167.325	147.325	127.325	127.325
Asschermiddelen (deels)	49.000	48.000	21.000	21.000
<b>Totale beschikbaar</b>	<b>545.903</b>	<b>465.325</b>	<b>363.325</b>	<b>308.325</b>

Raming uitgaven OAB	2019	2020	2021	2022
<b>Wettelijk</b>	Ca 100 lpl	Ca 100 lpl/45 npl	Ca 45 lpl/30 npl	Ca 30 lpl/45n pl
VE plaatsen 2019	329.820			
VE plaatsen 2020 (jan-aug)		187.500		
VE plaatsen 2020 (aug-dec)		97.000	250.000	
VE plaatsen 2021			150.000	90.000
VE plaatsen 2022				235.000
Hbo'er VE (v.a. 2022)				21.000
<b>Niet wettelijk</b>				
Opstapje	22.000	12.833	-	-
Opstap	14.000	8.166	-	-
VVE Thuis	49.000	28.583	-	-
Bereslim	5.279	3.079	-	-
Boekstart	11.349	6.620	-	-
Leesconsulent	10.317	6.018	-	-
VoorleesExpress	13.679	7.979	-	-
Schakelklas het Sticht	10.000	5.833	-	-
Peutertaalgroepje	16.000	9.333	-	-
Creatieve therapie	34.362	-	-	-
Peutergroep Ukkepuk (v.a. aug 2020)		pm	pm	pm
<b>Totale uitgaven</b>	<b>515.806</b>	<b>366.926</b>	<b>400.000</b>	<b>346.000</b>
<b>Totaal beschikbaar</b>	<b>545.903</b>	<b>465.325</b>	<b>363.325</b>	<b>308.325</b>
Saldo	30.519	98.399	-36.675	- 37.675

De raming van uitgaven is gebaseerd op:

- Uurtarief van € 8,75
- 10% ouders die recht hebben op kinderopvangtoeslag (KOT)
- 30% ouders in eerste inkomensgroep VNG adviestabel ouderbijdrage peuteropvang 2019, 30% ouders in tweede inkomensgroep, 30% ouders in derde inkomensgroep
- 10 uur VE, van januari tot augustus 2020 en 16 uur VE, vanaf augustus 2020

- Subsidie bestaat uit af te nemen VE-uren, minus KOT of inkomensafhankelijke ouderbijdrage over 50% van de af te nemen VE-uren
- lpl = lopende VE plekken, npl = nieuwe VE plekken
- Inzet hbo'er in 2022:  $(30 \times € 175) + (45 \times € 350)$  o.b.v. 10 uur per peuter per jaar
- Uitgaven niet wettelijke activiteiten 2020: 7/12 van de subsidie per activiteit. De creatieve therapie bekostigen we vanaf 2020 uit jeugdzorg.

Het (geraamde) positief saldo van de eerste jaren zetten we in voor de dekking van de tekorten in de laatste twee jaren, de mogelijke extra VE plekken die gedurende het subsidiejaar aangevraagd kunnen worden en de inzet van een hbo'er vanaf 2022.

Het rijksbudget voor OAB is geoormerkt geld en kan, evenals in de vorige beleidsperiode, besteed worden binnen de nieuwe beleidsperiode van vier jaar. Dus de middelen mogen binnen de beleidsperiode van het ene naar het andere jaar worden meegenomen. Nieuw in de komende beleidsperiode is dat als er aan het eind hiervan (2022) een positief saldo resteert, de gemeente dit in de volgende beleidsperiode (vanaf 2023) mag inzetten, mits het niet meer bedraagt dan de helft van het rijksbudget in het laatste jaar (2022).

# Begrippen/afkortingenlijst

Dashboard onderwijsachterstanden:	instrument ontwikkeld door het CBS in opdracht van het ministerie van OCW om onderwijsachterstanden in beeld te brengen.
Doelgroeppeuter:	peuter die tot de doelgroep van het OAB behoort
IKK:	Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang
KOT:	Kinderopvangtoeslag
LEA:	Lokale Educatieve Agenda
LRK:	Landelijk Register Kinderopvang
OAB:	Onderwijsachterstandenbeleid
OKE wet:	Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie
VE:	Voorschoolse Educatie
Voorschoolse educatie:	een educatief programma dat op peuter- en kinderopvanginstellingen wordt aangeboden om peuters beter voor te bereiden op de basisschool
Vroegschoolse educatie:	een educatief programma dat in groepen 1 en 2 van de basisscholen wordt aangeboden om kleuters beter voor te bereiden op het vervolg van de basisschool
VVE:	Voor- en vroegschoolse educatie
Wkpv:	Wet kinderopvang en kwaliteit peuterspeelzalen
Wpo:	Wet primair onderwijs