RAADSVOORSTEL

Nummer 2019/60

datum raadsvergadering	:	26 september 2019
onderwerp	:	Beleidsnota en afspraken Onderwijskansen Ouder-Amstel 2020-2023
portefeuillehouder	:	Marian van der Weele
datum raadsvoorstel	:	23 augustus 2019

Samenvatting

Het onderwijskansenbeleid is samen met onze samenwerkingspartners, de GGD, de kinderopvang en de scholen, herijkt. Het onderwijskansenbeleid in Ouder-Amstel bewerkstelligt dat jonge kinderen in Ouder-Amstel alle kansen krijgen om zich te ontwikkelen én dat risico's op onderwijsachterstanden zoveel mogelijk worden ingelopen voordat kinderen 4 jaar zijn en naar groep een van de basisschool gaan.

De noodzaak voor de herijking van het onderwijskansenbeleid komt voort uit de wens van onze samenwerkingspartners om het beleid aan te scherpen en doordat het gemeentelijk beleid aangepast moet worden aan nieuwe landelijke wetgeving voor onderwijsachterstanden. Nieuw in het herijkte onderwijskansenbeleid zijn: de versterkte regierol van de gemeente, de uitbreiding van het aantal uren van voorschoolse educatie voor kinderen in de leeftijd 2,5 tot 4 jaar, de verplichting vanuit het Rijk om hbo-geschoold personeel in te zetten op de voorschoolse educatie, de Jaarplanning 0-12, waar inzicht wordt geboden op de ondersteuningsmogelijkheden voor onderwijs en opvang en tot slot een aanscherping van het monitoren van de resultaatafspraken.

Wat is de juridische grondslag?

Vanaf 1 augustus 2010 hebben gemeenten en scholen nieuwe verantwoordelijkheden gekregen met betrekking tot het tegengaan van onderwijsachterstanden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor voldoende en kwalitatief hoogwaardig voorschoolse educatie[1]. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor een juist vroegschools aanbod in groep 1 en 2 van de basisschool[2]. Ook is vastgelegd dat de gemeente jaarlijks overleg voert en afspraken maakt met kinderopvang en onderwijs over onderwijsachterstandenbeleid, waaronder voor- en vroegschoolse educatie[3].

Wat is de voorgeschiedenis?

Het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid – in Ouder-Amstel het onderwijskansenbeleid - is in de beleidsnota Onderwijs (2016) beschreven. In de beleidsnota Onderwijs onderstreept de gemeente het belang om gelijke kansen te creëren voor kinderen met risico op een (taal)achterstand. In deze nota zijn een 7-tal ambities geformuleerd over voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Het VVE-uitvoeringsplan Ouder-Amstel 2017-2018 vormt een uitwerking van deze ambities voor de jaren 2017 en 2018.

---

[1] De voorschoolse periode betreft de peuterspeelzalen en kinderdagverblijven waar kinderen met het erkende VVE-programma UK&PUK worden voorbereid op de basisschool.

[2] De vroegschoolse periode betreft de eerste twee klassen van het basisonderwijs waar, net als in de voorschoolse periode, gewerkt wordt aan de bestrijding van taalachterstanden bij leerlingen.

[3] Dit en voorgaande verplichting is vastgelegd in de Wet op het primair onderwijs, artikel 165-168.

Waarom dit raadsvoorstel?

Eind 2018 is besloten dat het onderwijsachterstandenbeleid herijkt dient te worden. De gesprekken met onze partners in het onderwijs, de opvang en de GGD gaven de aanzet voor deze beslissing. Onze partners hebben vijf punten geformuleerd waar ruimte is voor het aanscherpen van het onderwijskansenbeleid:

1. Partners verwachten nadrukkelijk een meer coördinerende rol van de gemeente.
2. De scholen missen inzet in de vroegschoolse periode. Het onderwijskansenbeleid focust zich sinds 2018 op de voorschoolse periode (uitvoeren van de gemeentelijke wettelijke taak).
3. Het beleid moet rekening houden met de grote verschillen tussen de twee kernen wat betreft omvang van de doelgroep en toegang tot voorzieningen. De doelgroepkinderen bevinden zich voornamelijk in de kern Duivendrecht.
4. Er is onduidelijkheid over acties, rollen en verantwoordelijkheden; deze staan niet altijd eenduidig omschreven in de beleidsstukken.
5. Beleid en praktijk sluiten niet altijd op elkaar aan.

Een andere belangrijke reden om het beleid opnieuw vorm te geven, zijn de wettelijke veranderingen die vanaf 2019 effect hebben op het gemeentelijke onderwijskansenbeleid. Vanaf 2019 heeft het Rijk de systematiek voor het verdelen van de middelen voor het gemeentelijk achterstandenbeleid (GOAB-middelen) veranderd. Voor Ouder-Amstel zal naar schatting het rijksbudget in een periode van vier jaar dalen van € 127.000 in 2018 naar mogelijk € 106.000 in 2022. De belangrijkste oorzaak voor de daling van de GOAB-middelen is de andere verdelingssystematiek vanuit het Rijk.

Tegelijkertijd heeft de regering verschillende kwaliteit verhogende maatregelen afgekondigd voor de voorschoolse educatie, waaronder de uitbereiding van het aantal uur voorschoolse educatie en de inzet van een hbo’er vanaf 1 januari 2022. Vanaf 1 augustus 2020 moeten gemeenten een aanbod van 16 uur voorschoolse educatie organiseren, een stijging ten opzichte van de huidige 10 wettelijke verplichte uren. In Ouder-Amstel is nu 11 uur voorschoolse educatie de norm.

In het herijkte beleid zijn de aanscherpingen van onze partners -waar mogelijk- verwerkt, is beschreven hoe handen en voeten wordt gegeven aan de kwaliteit verhogende maatregelen vanuit het Rijk en wordt het beleid binnen de kaders van de verwachte en dalende Rijksmiddelen uitgevoerd.

De gemeente Ouder-Amstel heeft onderzoeks- en adviesbureau Oberon gevraagd om samen met de kinder- en peuteropvang, het onderwijs en de GGD het onderwijskansenbeleid te herijken. Oberon heeft eind 2018 individuele startgesprekken gevoerd met de vier actieve kinderopvangorganisaties, de vier schoolbesturen en het consultatiebureau. Daarna hebben onze samenwerkingspartners tijdens de twee gemeentebrede bijeenkomsten hun input gegeven en is het tussentijdse resultaat besproken en waar nodig aangepast. Door samen met onze samenwerkingspartners het beleid te herijken, hopen wij te bewerkstelligen dat het beleid gedragen wordt en beleid en praktijk op elkaar aansluiten. Het resultaat van dit proces is de Beleidsnota en afspraken Onderwijskansen Ouder-Amstel 2020-2023.

Wat gaan we doen?

In de Beleidsnota en afspraken Onderwijskansen Ouder-Amstel 2020-2023 staan zes speerpunten. In deze zes speerpunten wordt omschreven hoe onderwijs, opvang, GGD en de gemeente samenwerken om jonge kinderen in Ouder-Amstel kansen te bieden om zich te ontwikkelen.

De zes speerpunten zijn:

1. Meer uren alloceren voor de VVE-coördinatie vanuit het budget onderwijskansenbeleid.
In 2019 is de VVE-coördinator gestart. Met het aanstellen van de VVE-coördinator komt de gemeente tegemoet aan de wens van haar samenwerkingspartners om haar regierol te versterken. De VVE-coördinator gaat een belangrijke rol spelen in het verwezenlijken van de ambities die omschreven staan bij de speerpunten 2, 3 en 6.

2. Het voorschools aanbod te continueren.
De gemeente blijft aan alle kinderen in de leeftijd 2,5 tot 4 jaar met een (taal)achterstand het voorschools aanbod aanbieden. De GGD stelt vast welke kinderen er in aanmerking komen voor het voorschools aanbod. De VVE-coördinator werkt samen met de GGD om deelname aan de voorschoolse educatie te stimuleren. Het voorschools aanbod bestaat vanaf 1 augustus 2020 uit 16 uur educatie per week, waarbij de nadruk ligt op het stimuleren van de taalontwikkeling. De gemeente gaat in het najaar (2019) met de opvangpartners in gesprek om een voorschools aanbod van 16 uur te realiseren. In 2021 stemt de gemeente met de voorschoolse partners de inzet van een hbo'er af.

Willen wij het voorschools aanbod continueren, dan moeten de GOAB-middelen ingezet worden voor het uitvoeren van onze wettelijke taken. Het voorafgaande betekent dat er niet financieel tegemoet gekomen kan worden aan de wens van de scholen (zie punt 2, pagina 3) hen te ondersteunen bij de vroegschoolse educatie (wat de wettelijke taak is van scholen en waarvoor zij eigen middelen ontvangen).

3. De doorgaande lijn tussen voor- en vroegschool te blijven stimuleren.
Een sterke doorgaande lijn tussen voor- en vroegschool ondersteunt de ontwikkeling van een kind. Onder doorgaande lijn wordt verstaan: 1. Overdracht van informatie van de kinderopvang naar de school wanneer een kind (met 4 jaar) de overstap maakt van de opvang naar groep 1 van de basisschool. 2. Pedagogische en didactische afstemming tussen de kinderopvang en de basisschool. Van een warme overdracht profiteren kinderen met en kinderen zonder risico op een onderwijsachterstand. De VVE-coördinator speelt een belangrijke rol bij het stimuleren van de doorgaande lijn.

4. Het netwerk rondom jonge kinderen te blijven versterken en inzichtelijk te maken.
In onze gemeente is een rijk palet aan ondersteuningsmogelijkheden beschikbaar voor al onze inwoners. Om meer inzicht te bieden welke ondersteuningsmogelijkheden er zijn voor kinderen van 0-12 jaar wordt de bestaande jaarplanning voor het onderwijs aangevuld met aanpalende ondersteuningsmogelijkheden en wordt de jaarplanning 0-12 beschikbaar voor het onderwijs én de opvang.

5. Ouders (thuis) te ondersteunen.
Betrokkenheid van ouders bij de ontwikkeling van kinderen is van positieve invloed op de schoolresultaten. In 2020 blijft de gemeente ouderbetrokkenheid stimuleren, onder andere door de initiatieven -op het gebied van ouderbetrokkenheid- van haar partners te ondersteunen.

6. De monitoring van resultaatafspraken en het VVE-bereik aan te scherpen en met elkaar te bespreken.
Met de schoolbesturen en kinderopvangbesturen zijn in 2014 resultaatafspraken opgesteld. Deze afspraken geven inzicht in hoeverre de voorschoolse periode bijdraagt aan het bieden van kansen voor een goede start in het onderwijs. In de beleidsnota zijn de resultaatafspraken en de procesafspraken aangescherpt, zodat we met elkaar in kaart kunnen brengen wat voorschoolse educatie oplevert.

Uitvoeringsprogramma
Na de speerpunten is een uitvoeringsprogramma opgenomen. In het uitvoeringsprogramma staat voor elke partij omschreven welke acties worden ondernomen om jonge kinderen in Ouder-Amstel kansen te bieden zich te ontwikkelen. Met het uitvoeringsprogramma ontstaat helderheid over de acties, verantwoordelijkheden en rollen van elke partij (zie verbeterpunt 4, pagina 2).

Wat is het maatschappelijke effect?
Onderwijskansenbeleid is bedoeld om gelijke kansen te creëren voor kinderen met een achterstand in de taal en/of sociaal emotionele ontwikkeling. Het is voor henzelf en de samenleving van groot belang dat kinderen hun capaciteiten optimaal benutten. Het maatschappelijk effect is dat door vroegsignalering kinderen zonder of met minder ontwikkelingsachterstand instromen in groep een van de basisschool en ze in de klas mee kunnen doen.

Welke argumenten en keuzemogelijkheden zijn er?
De uitvoering van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid is een wettelijke taak. Hiervoor ontvangen gemeenten geoormerkte middelen. Dat betekent dat met deze middelen geen andere taken uitgevoerd kunnen worden. Niet uitgegeven gelden kunnen tot 2022 doorgeschoven worden[4].

Binnen de nieuwe verdelingssystematiek daalt de Rijksuitkering voor het uitvoeren van het onderwijskansenbeleid voor de gemeente Ouder-Amstel. Tegelijkertijd stijgen de kosten voor de voorschoolse educatie doordat: 1. doelgroepkinderen meer uren naar de voorschool gaan en 2. de inzet van de hbo'er op de voorschool vanaf 2022. Gemeenten kunnen, ook in de nieuwe systematiek, zelf besluiten om een bredere voorziening aan te bieden, passend binnen het lokale jeugd- en onderwijsbeleid.

Oberon heeft verschillende scenario's doorgerekend voor de subsidiering en financiering van de voorschoolse educatie[5]. In de onderstaande tabel staan de vier doorgerekende scenario's.

	Scenario 1 8 uur inkomensafhankelijk; 8 uur laagste tarief	**Scenario 2** 12 uur inkomensafhankelijk; 4 uur kosteloos
Start 2 jaar	€139.300	€111.300
Start 2,5 jaar	€104.200	**€83.100**

[4] Voor de volledigheid: 50% van de niet uitgegeven middelen in 2022 kunnen doorgeschoven worden naar 2023.
[5] In de berekening is gerekend met de maximale benutting van het aantal uren voorschoolse educatie en het huidige aantal doelgroepkinderen.

De gemeente heeft gekozen voor scenario 2 en start 2,5 jaar, waarbij 2,5 jaar staat voor de leeftijd waarop doelgroepkinderen starten op de voorschoolse opvang. De keuze voor dit scenario is gemaakt, omdat de laagste inkomens het meest profiteren (de jaarlijkse ouderbijdrage is het laagst) en omdat hiermee ook middelen resteren voor de inzet van de coördinator, de invoering van de hbo'er en andere voorschoolse maatregelen conform de beleidsnota. Omdat de subsidieregeling voor voorschoolse educatie een openeinderegeling is, kunnen de kosten voor de gemeente hoger of lager uitvallen dan de aangegeven 83.100 euro. Het hoger uitvallen van deze kosten is een mogelijk risico voor de gemeente.

In 2018 konden doelgroepkinderen vanaf 2 jaar starten op de voorschoolse opvang. De raad kan beslissen voor een scenario waarbij doelgroepkinderen blijvend vanaf 2 jaar kunnen starten op de voorschoolse opvang. Tevens kan de raad beslissen om tegemoet te komen aan de wens van de scholen om vroegschoolse educatie ook financieel te ondersteunen.

Wat hebben we hiervoor nodig?

In 2019 krijgt de gemeente een doeluitkering voor het uitvoeren van het onderwijskansenbeleid van het Rijk van circa € 118.000. In het schema hieronder staat de verwachte uitkering voor de jaren 2020 tot en met 2023. De bedragen in dit schema zijn indicatief. Het Rijk berekent jaarlijks de uitkeringen op basis van recente cijfers. De gemeente krijgt in september een inschatting (voorlopige toekenningsbeschikking) van de hoogte van de uitkering voor het aankomende kalenderjaar.

	2020	2021	2022	2023
Verwachte inkomsten	≈€112.000	≈€108.000	≈€106.000	≈€106.000
Verwachte uitvoeringskosten	€112.000	€108.000	€115.00	€115.000

De verwachting is dat het onderwijskansenbeleid in 2020 en 2021 budgetneutraal ingevoerd kan worden. Voor de jaren 2022 en 2023 liggen de verwachte uitvoeringskosten hoger dan de verwachte inkomsten. Deze verwachte stijging van de uitvoeringskosten komt door een stijging van de subsidie aan de kinderdagopvang door de invoering van de hbo'er in de voorschool vanaf 2022. Eind 2019 geeft het Rijk meer duidelijkheid over de inzet van de hbo'er en kunnen de kosten van de kwaliteit verhogende maatregel in overleg met onze samenwerkingspartners beter berekend worden.

Wie is erbij betrokken en hoe communiceren we?

Na vaststelling van het beleidsplan, worden alle partijen die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming ervan, geïnformeerd.

Wat is het vervolg?

Het beleidsplan zal na vaststelling worden geïmplementeerd en uitgevoerd. Verschillende onderdelen van het beleid zullen -op de in het beleidsplan aangegeven momenten- worden geëvalueerd en waar noodzakelijk bijgesteld worden.

Hoe monitoren en evalueren we?

Verschillende onderdelen van het beleid zullen -op de in het beleidsplan aangegeven momenten- worden geëvalueerd en waar noodzakelijk bijgesteld worden.

De kwaliteitsdialogen in januari en oktober zijn vaste evaluatiemomenten. De gemeente bespreekt dan met haar samenwerkingspartners of we nog de juiste dingen op de juiste manier doen. In de kwaliteitsdialoog in januari wordt bijvoorbeeld de doelgroepdefinitie geëvalueerd, zodat kinderen die het nodig hebben ook daadwerkelijk geïndiceerd worden voor en toegeleid worden naar VE. In het uitvoeringsprogramma van de beleidsnota (pagina 12-16) staan alle momenten waarop de verschillende onderdelen van het beleid worden geëvalueerd.