

# **Onderwijsachterstandenbeleid in Achtkarspelen**

Onderzoek voor de  
Rekenkamercommissie AchDanDon

juni 2009

## Inhoudsopgave

Inleiding .....	3
1 Achterstandenbeleid in het onderwijs.....	9
1.1 Achterstandsbestrijding in het onderwijs.....	9
1.2 Schets van het landelijk beleid vanaf 1974.....	9
1.3 Lokaal onderwijsachterstandenbeleid vanaf 1994 .....	10
1.4 VVE-beleid .....	11
2 Onderwijsachterstanden op het platteland.....	15
2.1 Onderwijsachterstanden van autochtone leerlingen.....	15
2.2 Onderwijsachterstanden op het noordelijke platteland .....	15
3 Onderwijsachterstandenbeleid in Achtkarspelen.....	19
3.1 Onderwijsachterstanden in Achtkarspelen, de problematiek .....	19
3.2 Achterstandenbeleid in de periode vóór 1998 .....	19
3.3 Beleid in de periode 1998-2002.....	20
3.4 Beleid in de periode 2002-2006.....	21
3.5 Het beleid voor de periode 2006-2010.....	29
3.6 Analyse .....	32
4 De implementatie van Piramide in Achtkarspelen .....	35
4.1 De invoering van VVE in Achtkarspelen tot 2006 .....	35
4.2 Het VVE-beleid in de periode 2006-2010 .....	36
4.3 <i>Taal &amp; Takomst</i> in Augustinusga .....	38
4.4 Samenvattende analyse van de invoering en de resultaten van Piramide .....	38
5 Samenvattende conclusies en aanbevelingen .....	43
5.1 Achtergrond en onderzoeksvragen .....	43
5.2 Conclusies.....	44
5.3 Aanbevelingen .....	47
Bijlage 1: Gesprekspartners .....	52
Bijlage 2: Overzicht extra financiële middelen voor onderwijsachterstandenbeleid en VVE.....	53



## Inleiding

In opdracht van de Rekenkamercommissie van Achtkarspelen, Dantumadeel en Dongeradeel heeft Sardes onderzoek uitgevoerd naar het onderwijsachterstandenbeleid in deze gemeenten. De bedoeling van het onderzoek was: inzicht verschaffen in de effectiviteit van het gevoerde onderwijsachterstandenbeleid. Een uitdrukkelijk punt van aandacht was daarbij de invulling van de regiefunctie door de gemeente.

Vanwege de omvang van het beleidsterrein had de commissie om te beginnen behoefte aan een overzicht en inzicht biedende reconstructie van de beleidsvoering van het begin (medio jaren '90) tot heden. Op basis van die reconstructie heeft de commissie voor elke gemeente één onderwerp voor een verdiepende studie aangewezen. Voor Achtkarspelen is dat de voor- en vroeg-schoolse educatie, in het bijzonder de invoering van Piramide.

Voor iedere gemeente is een afzonderlijke rapportage uitgebracht. In dit rapport doen we verslag van het onderzoek in Achtkarspelen. We beschrijven hieronder de aanpak die is gevolgd en geven een overzicht van de inhoud van het rapport.

### De onderzoeksvragen

In het onderzoek hebben we nagegaan welke beleidsdoelen de gemeente Achtkarspelen heeft gekozen, hoe het beleid is vormgegeven en uitgevoerd en wat de resultaten ervan zijn. De volgende vragen zijn daarbij richtinggevend geweest:

- Welke doelstellingen zijn gesteld voor het onderwijsachterstandenbeleid?
- Welke beleidsmaatregelen zijn gehanteerd om die doelstellingen te bereiken?
- Hoeveel financiële middelen (zowel rijksmiddelen als eigen gemeentelijke middelen) worden voor het bereiken van die doelstellingen ingezet en hoe zijn deze middelen over de verschillende activiteiten en maatregelen verdeeld?
- Worden er maatregelen genomen om de effecten van het beleid in beeld te brengen? Welke?
- Hoe wordt de regiefunctie door de gemeenten uitgeoefend? (Hierbij wordt gekeken naar de opzet en de aansturing van het beleid.)

Bij de *beoordeling* van het beleid gaat het om de volgende twee vragen:

De eerste vraag is of de gemeente de dingen die ze gedaan heeft *goed* heeft gedaan. Heeft de gemeente helder gemaakt welk beleid gevoerd zou worden? Is dat beleid ook uitgevoerd? Zijn de resultaten gemeten? Wat zijn die resultaten?

De tweede vraag is of de gemeenten *de goede dingen* heeft gedaan. De belangrijkste vraag is of ze haar beleid, binnen de grenzen van de regelgeving, voldoende gebaseerd heeft op de specifieke kenmerken van de onderwijsachterstanden in Friese plattelandsgemeenten en uiteraard in Achtkarspelen in het bijzonder.

Bij de *analyse* van het gevoerde beleid gaat het in hoofdzaak om twee kwesties:

1. De relatie tussen doelstellingen, gevoerd beleid en resultaten;
2. De regierol van de gemeente daarbij.

### *Beleid en veldprocessen*

De keten, die de verbinding vormt tussen beleidsdoelen en maatschappelijke effecten, heeft een aantal schakels, die alle voldoende stevig moeten zijn om van effecten te kunnen spreken. We maken gebruik van een model van Bressers en Klok, waarin zij deze keten beschrijven. (Bressers en Klok, 2003).

De keten begint bij *beleid*. Een overheid (landelijk of lokaal) formuleert bepaalde beleidsdoelen, bijvoorbeeld: “De taalachterstanden van leerlingen van ouders met een laag opleidingsniveau moeten in 4 jaar tijd met 25 procent afnemen”. Om *uitvoering* aan dit beleid te geven, neemt de overheid bepaalde maatregelen. Een voorbeeld daarvan is: het stimuleren van scholen tot het ontwikkelen van een eigen taalbeleid. Dit kan bijv. worden gedaan door subsidies te verstrekken aan scholen, een handreiking op te stellen voor het ontwikkelen van taalbeleid en/of externe begeleiding voor de scholen in te schakelen. Het resultaat hiervan is dat er een ondersteuningstraject komt, waarvan een aantal scholen gebruik maakt en dat resulteert in een taalbeleidsplan. Dit noemen we de *beleidsprestatie*. Als een beleidsprestatie is geleverd, wil dit nog niet zeggen dat de gestelde doelen zijn bereikt. Daarvoor is het ook nodig dat het beleid een *veldproces* op gang brengt. Scholen besteden bijvoorbeeld meer tijd aan het taalonderwijs, ze gaan de taalprestaties meer systematisch monitoren en organiseren extra hulp voor leerlingen met taalproblemen. Het resultaat van deze maatregelen is, hopelijk, dat er *effect* gevonden wordt op de leerlingresultaten. De taalachterstanden nemen inderdaad af en daarmee is het gestelde beleidsdoel bereikt.

Toegepast op het voorbeeld van taalbeleid is de keten van beleid tot effect als volgt:



De keten tussen beleid en effect is er niet één van causale relaties, maar van doel-middelrelaties. Of de hierboven weergegeven keten werkelijk tot stand komt, is allerm minst vanzelfsprekend. Met name de schakel tussen *beleidsprestaties* en *veldproces* is daarbij cruciaal. Vanaf dat moment hebben de beleidsmakers geen directe invloed meer op het behalen van de gestelde doelen. Het veldproces wordt niet alleen bepaald door het beleid, maar door allerlei factoren: de visie van de school, het schoolmanagement, de expertise van de leerkrachten, de beschikbare tijd voor verbetering, de invloed van andere *stakeholders*, zoals ouders, etcetera.

Bij de analyse van het onderwijsachterstandenbeleid in Achtkarspelen zullen we gebruik maken van het hierboven beschreven model. Voorts kijken we naar de rol van de gemeente als regisseur van het onderwijsachterstandenbeleid.

### *De gemeente als regisseur*

De rol van de gemeente moet vooral worden gezien als die van *regisseur* van het onderwijsachterstandenbeleid. De uitvoering berust vooral bij de scholen zelf en instellingen rondom het onderwijs (welzijn, zorg, kinderopvang). De gemeente wordt geacht deze activiteiten te coördineren, aan te sturen, de voortgang ervan te bewaken etcetera.

Bij de analyse van deze regisseursrol gebruiken we het ‘vijf S-en model’, ontwikkeld door P.L. Hupe en E.H. Klijn van de Erasmus Universiteit Rotterdam (Hupe en Klijn, 1997). Dit model wordt gepresenteerd in de brochure *De gemeente als regisseur van het lokaal preventief jeugd-beleid*, die werd geschreven in het kader van het project Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugd-beleid (OLPJ). Dit project van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport liep van 1996 tot 1998 en beoogde het gemeentelijk jeugdbeleid te stimuleren en de gemeentelijke regierol handen en voeten te geven. Achtkarspelen was destijds een van de pilotgemeenten in het OLPJ-project en heeft het 5 S-en model expliciet omarmd.

In haar regierol is de gemeente zich op de eerste plaats bewust van haar *afhankelijkheid* van haar partners. Zij heeft die partners nodig om haar doelstellingen te bereiken. Die partners hebben echter ook hun eigen doelstellingen, taken, professionaliteit, cultuur, regelgeving, financiële middelen en verantwoordingslijnen en zijn daarom zeker geen ‘neutraal’ instrument dat voor de uitvoering van het gemeentelijke beleid beschikbaar is. Daar komt echter bij dat die partners elkaar ook onderling nodig hebben. In de praktijk is sprake van een netwerk, waarin samengewerkt wordt, ter bereiking van eigen én gedeelde doelstellingen. De kunst voor de gemeente is om in dit netwerk de regierol te verwerven en waar te maken. In de omschrijving van Hupe en Klijn omvat deze rol de volgende activiteiten:

- **Stimuleren** De gemeente heeft een actieve rol in het initiëren van nieuwe ontwikkelingen.
- **Situëren** De gemeente heeft als regisseur kennis en overzicht van het netwerk en ontwikkelingen die zich daarin afspelen. Zij kent de sterke en zwakke kanten van het netwerk en de manier waarop het netwerk kan worden ingezet.
- **Steun creëren** Steun van organisaties komt niet vanzelf tot stand, maar moet bewust bevorderd en behouden worden. Voor beleid is draagvlak nodig.
- **Structureren** Netwerken vereisen onderhoud. Ze blijven niet vanzelf bestaan en zullen ook niet zonder voortdurende impulsen de ooit afgesproken activiteiten uitvoeren.
- **Sturen** Een intelligent gebruik van juridische, financiële en communicatieve sturingsinstrumenten draagt bij aan het bereiken van uitkomsten die voor de betrokken organisaties interessant zijn.

### **Aanpak van het onderzoek**

In het begin van het onderzoek heeft een ‘aftrapbijeenkomst’ plaatsgevonden met de wethouders die verantwoordelijk zijn voor het onderwijsbeleid en het jeugdbeleid. Door een lid van de rekenkamercommissie is het doel van het onderzoek uiteengezet, waarna de onderzoekers een toelichting hebben gegeven op de aanpak van het onderzoek. Vervolgens hebben de onderzoekers een gesprek gevoerd met de betreffende beleidsambtenaren van de gemeente.

Daarnaast zijn relevante beleidsdocumenten ter beschikking gesteld. Aan de hand van deze documenten is een *beleidsreconstructie* opgesteld van het onderwijsachterstandenbeleid van de gemeente door de jaren heen. Ook in de verdiepingfase van het onderzoek, het onderzoek naar de implementatie van de voor- en vroegschoolse educatie en het programma Piramide documenten bestudeerd. Er zijn in die fase bovendien twee groeps gesprekken gehouden en twee interviews afgenomen. Gesproken is met de leden van de Projectgroep VVE, met de directeur van de Stichting Peuterspeelzaalwerk Achtkarspelen en met de gemeentelijke coördinator VVE. Bovendien is gekeken naar het VVE-beleid in één van de dorpen. In overleg met de gemeente is gekozen voor Augustinusga. Hier is een groeps gesprek gevoerd met vertegenwoordigers van de basisscholen Maskelyn en De Saad en peuterspeelzaal Hummelhoek. Van alle gesprekken zijn verslagen gemaakt, die door de gesprekspartners zijn goedgekeurd. De lijst met gesprekspartners vindt u in een bijlage bij dit rapport.

### **Inhoud van de rapportage**

In Hoofdstuk 1 schetsen wij het landelijke beleid t.a.v. de bestrijding van onderwijsachterstanden. De nadruk ligt daarbij op de periode ná 2002. Het doel is de beleidsruimte voor de gemeente, de schoolbesturen en de overige partners te beschrijven. Wat verlangde de rijksoverheid van de gemeente, de schoolbesturen en de scholen? En wat stelde de rijksoverheid daar aan middelen tegenover?

In Hoofdstuk 2 gaan wij in op de specifieke kenmerken van onderwijsachterstanden op het platteland. In de loop der jaren is hier vrij veel onderzoek naar gedaan. Wij presenteren een kort overzicht van dat onderzoek en gaan daarbij in het bijzonder in op het onderzoek naar onderwijsprestaties op het Noordelijke platteland.

Deze hoofdstukken zijn van belang om het beleid in Achtkarspelen te kunnen plaatsen binnen de landelijke beleidscontext en om te kunnen beoordelen in hoeverre het beleid in Achtkarspelen voldoende is afgestemd op de specifieke kenmerken van onderwijsachterstanden op het platteland.

Hoofdstuk 3 bevat vervolgens een beleidsreconstructie van het onderwijsachterstandenbeleid in de gemeente Achtkarspelen. Aan de hand van de beschikbare documenten beschrijven we hoe dit beleid zich heeft ontwikkeld en wat de resultaten zijn geweest. Het gaat om de inhoud en de kwaliteit van het beleid. De opbouw van het hoofdstuk is chronologisch, waarbij we vier perioden onderscheiden: vóór 1998, 1998-2002, 2002-2006 en ná 2006. De nadruk ligt op de periode 2002-2006, maar de beschrijving van de voorafgaande perioden is nodig omdat veel van de kiemen van het latere beleid al vóór 2002 zijn gelegd. Centraal in deze beleidsreconstructie staan onderwijsachterstandenplannen, uitvoeringsnotities en evaluatierapporten. Voor het vaststellen van de resultaten wordt ook gekeken naar de beschikbare onderzoeken naar de prestaties van de leerlingen en de doorstroomcijfers.

Hoofdstuk 4 bevat de verdiepende studie naar het VVE-beleid en de implementatie van het programma Piramide. De reden voor deze keuze is dat de VVE ook na de wetwijzigingen van

2006 een belangrijke verantwoordelijkheid voor de gemeente is gebleven. In het onderzoek wordt nagegaan waarom de focus op de VVE is gericht, wat de doelstellingen zijn, hoe het beleid wordt uitgevoerd en wat de resultaten zijn.

Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen.

### **Dankwoord**

Wij danken alle mensen in de gemeente Achtkarspelen die aan het onderzoek hebben meegewerkt. De bereidheid om met de onderzoekers te praten en inzicht te geven in de motieven voor en de uitvoering van het beleid was groot. In het bijzonder bedanken we Anna Rixt Voolstra en Sytze Nauta van de gemeente voor hun medewerking en hun bemiddeling bij het plannen van de afspraken.

Wij hopen dat het onderzoek en de aanbevelingen zullen helpen om het onderwijsachterstandenbeleid in Achtkarspelen verder te ontwikkelen.





# 1 Achterstandenbeleid in het onderwijs

In dit hoofdstuk beschrijven we om te beginnen de *problematiek* van onderwijsachterstanden. We beginnen met een beknopt historisch overzicht - waarbij we onderscheid maken tussen de rol van de landelijke overheid (paragraaf 1.2) en die van de gemeente (paragraaf 1.3). Vervolgens gaan we apart in op de voor- en vroegschoolse educatie (VVE), het onderdeel van het beleid dat vanaf 2000 steeds belangrijker is geworden en ook ná 2006 een centrale rol speelt in het beleid van de gemeente.

## 1.1 Achterstandsbestrijding in het onderwijs

Er bestaat een sterke samenhang tussen onderwijsprestaties van leerlingen en het sociale milieu waaruit zij afkomstig zijn. Hoe hoger de sociaal-economische status van de ouders, des te beter de prestaties van de kinderen. Hoewel al vóór de Tweede Wereldoorlog incidenteel onderzoek werd gedaan naar de samenhang tussen prestaties van leerlingen en hun sociale herkomst, werd onderwijs als mogelijkheid tot sociale stijging pas in het midden van de jaren zestig van de vorige eeuw onderwerp van publiek en politiek debat. De wederopbouw was voltooid en de arbeiders wilden meedelen in de toenemende welvaart, was het niet voor zichzelf, dan toch in ieder geval voor hun kinderen. In 1968 verscheen het onderzoek “Het verborgen talent” van de Leidse hoogleraar Van Heek, waarin op ondubbelzinnige manier werd aangetoond dat de sociale herkomst van leerlingen een rol speelt bij hun intellectuele ontwikkeling en de keuzen voor het vervolgonderwijs. Van Calcar (1969) toonde in een onderzoek onder basisscholen in Enschede aan dat achterstanden niet tijdens de schoolcarrière ontstaan, maar dat kinderen van arbeiders al met een grote achterstand de basisschool (toen nog lagere school) binnenkomen. Onderwijsachterstanden ontstaan dus al op heel jonge leeftijd.

## 1.2 Schets van het landelijk beleid vanaf 1974

Nadat vooral in de grotere steden (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Groningen) lokale projecten waren opgezet om onderwijsachterstanden te bestrijden ging vanaf 1974 ook de rijksoverheid actief beleid voeren gericht op het bestrijden van onderwijsachterstanden. Het *Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties* van de bewindslieden Van Kemenade (OCW) en Meijer (CRM) markeerde het begin van het *onderwijsstimuleringsbeleid*. Het Beleidsplan behelsde een *aantal* maatregelen, te weten extra middelen voor individuele scholen op basis van het aantal handarbeiderskinderen en de start van een aantal projecten waarin scholen en welzijnsinstellingen samenwerken. De regeling voor de individuele scholen werd vanaf de samenvoeging van de kleuterschool en de lagere school tot de basisschool in 1985 omgezet in de zogenaamde *gewichtenregeling*.

### *De gewichtenregeling*

De gewichtenregeling houdt in dat bij het toekennen van personeel aan basisscholen rekening wordt gehouden met de samenstelling van het leerlingenbestand. Het opleidingsniveau van de ouders is daarbij bepalend. Hoe meer kinderen van ouders met een lage opleiding op school zitten, des te meer personeel ontvangt de school. De gewichtenregeling is in de loop der jaren

verschillende malen gewijzigd. Na de gezinshereniging van allochtone werknemers vanaf het begin van de jaren tachtig ging naast het opleidingsniveau ook de etnische herkomst een rol spelen in de gewichtenregeling. Vanaf die tijd waren er vier verschillende gewichten:

- 0,25 – voor kinderen van *autochtone* ouders met een laag opleidingsniveau;
- 0,40 – voor schipperskinderen;
- 0,70 – voor kinderen van de ‘trekkende bevolking’ (woonwagenbewoners en zigeuners);
- 0,90 – voor kinderen van *allochtone* ouders met een laag opleidingsniveau.

Op basis van alle gewichten tezamen kreeg de school extra formatie. In het begin van de jaren '90 werd de gewichtenregeling aangescherpt: niet één, maar beide ouders moesten een lage opleiding hebben. Het percentage kinderen met een leerlinggewicht zakte daardoor van 48% naar 28%. Bij de laatste herziening in 2005 werd het criterium etniciteit uit de regeling geschrapt en bleven er twee gewichten over.

- 0,3 – als beide ouders maximaal VMBO (of een van de voorgangers van het VMBO) als hoogste opleiding hebben;
- 1,2 – als beide ouders maximaal het basisonderwijs voltooid hebben.

In de gewichtenregeling is een *drempel* ingebouwd. In de oude gewichtenregeling was de drempel 9%. Dat betekent dat pas extra personeel aan de basisschool werd toegekend wanneer het percentage gewichtenkinderen, vermenigvuldigd met hun gewicht, groter was dan 9%. Op scholen met uitsluitend autochtone achterstandsleerlingen betekende dit dat een school minimaal 36% leerlingen met laag opgeleide ouders moest hebben om voor extra formatie in aanmerking te komen ( $36\% \times 0,25 = 9\%$ ). In de nieuwe gewichtenregeling is de drempel verlaagd naar 6,4%, waardoor een basisschool vanaf 21,3% autochtone leerlingen met laag opgeleide ouders voor extra formatie in aanmerking komt ( $21,3\% \times 0,3 = 6,4\%$ ). We zullen later zien dat deze drempels nadelig uitpakken voor scholen met voornamelijk autochtone kinderen met laag opgeleide ouders, waaronder de scholen op het Friese platteland.

### 1.3 Lokaal onderwijsachterstandenbeleid vanaf 1994

De gemeenten speelden tot 1994 nauwelijks een formele rol bij het bestrijden van onderwijsachterstanden. Beschikbare middelen werden via de gewichtenregeling rechtstreeks aan de schoolbesturen toegekend. Daarnaast werd evenwel een aantal *onderwijsvoorrangsgebieden* bekostigd: regionale samenwerkingsverbanden van onderwijsachterstandsscholen. In deze onderwijsvoorrangsgebieden werd al vrij snel het belang van vroegtijdige ontwikkelingsstimulering en voorschoolse educatie onderkend. Omdat de gemeenten vanaf 1988 op grond van de Welzijnswet verantwoordelijkheid droegen voor het welzijnsbeleid, waaronder het peuterspeelzaalwerk, kwam vanaf die tijd samenwerking tussen onderwijsvoorrangsgebieden en gemeenten op gang. Dit leidde tot een toenemende aandacht voor ontwikkelingsstimulering in de voorschoolse periode en de aansluiting tussen de voorschoolse periode en de basisschool. Een aantal gemeenten investeerde uit eigen middelen in kwaliteitsverhoging van het onderwijs, onder andere via de schoolbegeleidingsdienst of lokale projecten.

### *De rol van de gemeente*

In 1994 besloot het kabinet om een aantal onderwijstaken en bijbehorende budgetten naar de gemeenten te decentraliseren, waaronder de onderwijshuisvesting en het onderwijsachterstandenbeleid. Gemeenten met een onderwijsachterstandenuitkering van meer dan 250.000 gulden werden verplicht om een onderwijsachterstandenplan op te stellen en na ‘op overeenstemming gericht overleg’ met de schoolbesturen vast te stellen. Gemeenten met een lagere uitkering werden ‘besluitplichtig’: zij moesten in een raadsbesluit vastleggen hoe de ontvangen middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid zouden worden ingezet. Het Rijk adviseerde deze gemeenten om op vrijwillige basis een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan (GOA-plan) te maken. Het GOA-plan moest voor een periode van vier jaar worden vastgesteld. De eerste periode liep van 1998 tot 2002 en de tweede van 2002 tot 2006. Het GOA-plan moest aan een aantal eisen voldoen die in een Landelijk Beleidskader (LBK) werden geformuleerd. Het belangrijkste voorschrift uit het LBK was het benoemen van een aantal onderwerpen waaraan in het GOA-plan aandacht zou moeten worden besteed. Voor de periode 2002 – 2006 waren dit vier onderwerpen:

- de voor- en vroegschoolse educatie (VVE);
- het verminderen van de taalachterstand;
- het bevorderen van de schoolloopbaan van leerlingen, o.a door een verhoging van het percentage gewichtenleerlingen dat doorstroomt naar HAVO en VWO;
- het tegengaan van voortijdig schoolverlaten.

Gevraagd werd om het plan te baseren op een analyse van de lokale achterstanden en onderwerpen zodanig uit te werken dat zij zouden aansluiten bij de lokaal ervaren onderwijsproblematiek.

In 2001 werd het *Onderwijskansenbeleid* gelanceerd. Scholen, die voldeden aan een combinatie van veel leerlingen met een leerlinggewicht en een slechte beoordeling van de Inspectie van het Onderwijs, konden gedurende vier jaar in aanmerking te komen voor een traject (i.e. extra middelen) om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. In Achtkarspelen kwamen vier basisscholen hiervoor in aanmerking en alle vier hebben zij van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Het Onderwijskansenbeleid gold als een intensivering van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid

## **1.4. VVE-beleid**

Het eerste onderwerp uit het Landelijk Beleidskader, de voor- en vroegschoolse educatie, verdient extra aandacht. We bespreken eerst de landelijke ontwikkeling *tot* 2006. Vervolgens verleggen we de aandacht naar de wijze waarop het VVE-beleid zich ontwikkelt, in de beleidscontext van de zgn. ‘harmonisatie’, naar één voorschools stelsel (bundeling van de wet- en regelgeving voor kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en VVE).

### *1.4.1. Ontwikkelingen in het VVE-beleid van 2000 tot 2006*

Bij de start op de basisschool bestaan er al grote verschillen tussen kinderen. Deze worden veroorzaakt door aanleg, maar ook door (vroegtijdige) stimulering vanuit de thuisomgeving. Ouders hebben een grote invloed op de motorische, cognitieve, sociale en taalontwikkeling van

de kinderen. Vroegtijdige stimulering is belangrijk. Behalve ouders spelen daarin ook kinderdagverblijven en peuterspeelzalen een rol. Het werken met gerichte programma's bevordert de ontwikkeling van kinderen. Uit veel buitenlands en binnenlands onderzoek wordt duidelijk dat voor- en vroegschoolse educatie een effectieve impuls biedt voor de ontwikkeling van kinderen met achterstanden. Indien effectieve VVE-programma's worden uitgevoerd, leidt dat bij de kinderen tot een extra stimulans voor hun ontwikkeling. Een effectief VVE-programma voldoet aan de volgende voorwaarden:

- Het programma is geschikt voor twee- en driejarigen en loopt door tot en met groep 2 van de basisschool;
- Er is sprake van een gestructureerde didactische aanpak;
- Er wordt gezorgd voor intensieve begeleiding van de kinderen;
- Het programma wordt verzorgd door daarvoor voldoende gekwalificeerd personeel;
- Het programma wordt gegeven aan een voorschoolse voorziening of basisschool.

Piramide is een van de programma's die voldoen aan de eisen van een effectief VVE-programma. Belangrijk voor de effectiviteit is dat de programma's op een *intensieve* manier worden uitgevoerd: gedurende vier dagdelen per week en met extra leidsters of leerkrachten in de groep. Activiteiten richting ouders hebben positieve effecten op de omgang van de opvoeders (vooral de moeder) met de kinderen.

Vanaf 2000 stelde de rijksoverheid via de Stimuleringsregeling VVE aan 69 gemeenten middelen ter beschikking voor VVE in peuterspeelzalen en kleutergroepen van scholen. In 2001 werd dit aantal met 172 gemeenten uitgebreid (waaronder o.a. Achtkarspelen). Vanaf 2002 zijn deze VVE-middelen opgenomen in een doeluitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

#### 1.4.2. VVE-beleid vanaf 2006

In 2006 wijzigt het kabinet Balkenende-III de koers. De nadruk komt in het onderwijsbeleid weer meer te liggen op de autonomie van de schoolbesturen. De taken van de gemeente worden teruggedrongen. Gemeenten kunnen nog wel op vrijwillige basis een onderwijsachterstandenplan maken of in een Lokale Educatieve Agenda afspraken maken met de schoolbesturen over onderwijsonderwerpen met betrekking waartoe een gezamenlijke aanpak van belang wordt geacht. In het VVE-beleid wordt een bestuurlijke en financiële 'knip' aangebracht tussen de voorschoolse en de vroegschoolse periode. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de bekostiging van de *voorschoolse* periode, de schoolbesturen, verantwoordelijk voor de *vroegschoolse* periode, ontvangen hun middelen vanaf 2006 rechtstreeks van het ministerie van OCW, als onderdeel van de zgn. 'lumpsum'. De schoolbesturen mogen zelf keuzes maken welke prioriteit zij aan de VVE willen geven; samen met de gemeenten zijn zij wel verantwoordelijk voor het realiseren van een zgn. 'doorgaande lijn' tussen de peuterspeelzaal en de basisschool: continuïteit in de aanpak van de extra stimulering die het kind ontvangt.

#### 1.4.3. VVE-beleid in relatie tot de harmonisatie van het voorschoolse stelsel

In het Regeerakkoord van het huidige kabinet (Balkenende-IV) is vastgelegd dat het voorschoolse stelsel van kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en VVE in fases zal worden geharmoniseerd voor wat betreft wet- en regelgeving, financiering, kwaliteit en toezicht. Er zijn inmiddels

diverse beleidsacties geformuleerd die richting geven aan deze harmonisatie, met behoud van de diversiteit binnen het voorschoolse stelsel en de keuzevrijheid van ouders. De ambitie van het kabinet is dat in 2011 *alle* doelgroepkinderen (100 procent) met vier dagdelen VVE worden bereikt. Dit betekent dat VVE zal worden uitgevoerd in zowel peuterspeelzalen als kinderdagverblijven. Om de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk te bevorderen, neemt de rijksoverheid de volgende initiatieven:

- Het basisniveau van de kwaliteit van peuterspeelzalen zal minimaal op het niveau van de kinderopvang worden gebracht;
- Het peuterspeelzaalwerk zal lage financiële drempels voor (doelgroep)ouders moeten hantieren;
- Er wordt één landelijk kwaliteitskader voor het peuterspeelzaalwerk ingericht;
- Het toezicht op de peuterspeelzalen wordt verbeterd.

Voorts betekent deze ambitieuze VVE-doelstelling dat een sluitend traject van werving en toeleiding van doelgroepkinderen naar de VVE geboden is, waarbij de Jeugdgezondheidszorg een belangrijke rol zal dienen te spelen.

#### *1.4.4. Extra financiële middelen voor de VVE*

De komende jaren zullen de middelen die de rijksoverheid beschikbaar stelt voor de VVE toenemen. Het kabinet heeft besloten tot extra investeringen. De toename loopt via verschillende geldstromen. De gemeenten blijven een doeluitkering ontvangen voor het onderwijsachterstandenbeleid, door middel van VVE en schakelklassen. Dat bedrag blijft tot 2010 hetzelfde. Voorts zijn er tijdelijk (in 2008 en 2009) extra financiële (FES-)middelen om het doelgroepbereik van 70 procent al te bereiken in 2009, i.p.v. in 2010. Deze middelen zijn ook bedoeld om gemeenten in staat te stellen zich in financieel opzicht terug te trekken uit de scholen. In het accres van het Gemeentefonds is vanaf in 2008 een bedrag voor de VVE opgenomen. Dat bedrag neemt toe tot 2011. Volgens de systematiek van het Gemeentefonds is dit accres echter niet geormerkt voor VVE. Verder worden middelen beschikbaar gesteld die tot doel hebben om de financiële drempels voor het peuterspeelzaalwerk te slechten. Uit de zogeheten enveloppegelden krijgen gemeenten geld om de ouderbijdragen in de peuterspeelzalen op het niveau van de kinderopvang te brengen. Al met al zal de structurele omvang van het VVE-budget in 2011 op macroniveau nagenoeg zijn verdubbeld (van € 110 miljoen nu naar € 210 miljoen vanaf 2011). De gemeente Achtkarspelen profiteert hier ook van. In bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de middelen die in de komende jaren verwacht kunnen worden.

De schoolbesturen bekostigen de vroegschoolse component van VVE in de kleutergroepen (groepen 1 en 2) uit de gewichtengelden. Deze zijn sinds 2006 opgenomen in de lumpsum die de schoolbesturen ontvangen voor de bekostiging van het basisonderwijs. De lumpsum is een bedrag waaruit de personeelskosten en de materiële kosten van de basisscholen moeten worden bekostigd. Schoolbesturen moeten zelf bepalen hoeveel geld ze inzetten voor de bestrijding van onderwijsachterstanden en VVE. Landelijk wordt binnenkort € 20 miljoen aan de lumpsum toegevoegd om de VVE in de basisscholen te intensiveren. Door de herziening van de gewichtenregeling komt een bedrag vrij dat oploopt tot €70.000.000 in 2011. Dit bedrag wordt opnieuw ingezet in het basisonderwijs volgens een nieuwe verdelingssystematiek. Deze pakt gun-

stig uit voor gemeenten met relatief veel autochtone achterstandsleerlingen. Het is de bedoeling dat schoolbesturen het VVE-beleid in hun scholen versterken. De Onderwijsinspectie zal hierop gaan toezien. Voor meer informatie hierover verwijzen wij eveneens naar bijlage 2.

## 2 Onderwijsachterstanden op het platteland

Uit onderzoek blijkt dat onderwijsachterstanden op het platteland een specifiek karakter hebben. In dit hoofdstuk geven we een overzicht van dit onderzoek. We gaan eerst in op onderwijsachterstanden van autochtone leerlingen in het algemeen (paragraaf 2.1). Vervolgens kijken we naar het specifieke karakter van de achterstanden van autochtone leerlingen op het noordelijke platteland (paragraaf 2.2). We doen dit omdat later in het rapport de vraag aan de orde komt of het beleid van de gemeente wel voldoende rekening houdt met die specifieke kenmerken.

### 2.1 Onderwijsachterstanden van autochtone leerlingen

Sinds 1988/1989 worden de schoolprestaties en schoolloopbanen van basisschoolleerlingen grootschalig onderzocht in de zgn. *Prima-cohortonderzoeken*. Deze onderzoeken hebben tot dusver zes keer plaatsgevonden. In ieder onderzoek worden 60.000 leerlingen uit de groepen 2, 4, 6, en 8 van basisscholen gevolgd. Door deze onderzoeken zijn gegevens beschikbaar over de onderwijsprestaties op het platteland en specifieke delen van het platteland.

Zowel autochtone leerlingen met laag opgeleide ouders als allochtone leerlingen blijven in taal- en rekenprestaties achter bij autochtone leerlingen met hoog opgeleide ouders. Er is echter een belangrijk verschil. In 1989 bedroeg de achterstand van autochtone leerlingen met laag opgeleide ouders (0,25-leerlingen) ongeveer 4%<sup>1</sup>, in 2002 was dit 5 %. Bij allochtone leerlingen (0,90-leerlingen) was de achterstand in 1989 ongeveer 15 % bij taal en 12% bij rekenen, maar deze achterstand was in 2002 geslonken tot 10% bij taal en 8% bij rekenen. Met andere woorden, hoewel allochtone leerlingen nog steeds minder goed presteren dan autochtone leerlingen met laag opgeleide ouders, is de achterstand bij allochtone leerlingen in de 14 jaar vanaf 1988 fors minder geworden, terwijl autochtone achterstandsleerlingen in dezelfde periode verder achterop zijn geraakt.

### 2.2 Onderwijsachterstanden op het noordelijke platteland

Terwijl de allochtone leerlingen langzaam maar zeker steeds beter presteren, stagneert het niveau van de autochtone achterstandsleerlingen. Deze trend wordt duidelijk uit de laatste twee edities van de *Rapportage Minderheden* (2001 en 2003) van het Sociaal Cultureel Planbureau en in het bijzonder de studie van Vogels en Bronneman (2003). In plattelandsregio's is de achterstand van deze groep nog groter dan gemiddeld, zo tonen enkele regionale studies aan die kort na 2000 verschenen.

In *Nieuwe kansen voor onderwijs in Drenthe* (Mulder en Kloprogge, 2001) wordt vastgesteld dat de leerprestaties op Drentse scholen achterblijven bij het landelijke gemiddelde. Dat bleek vooral te gelden voor de autochtone achterstandsleerlingen (1,25-leerlingen). Zij doen het op de basisschool minder goed bij taal, rekenen en begrijpend lezen. Verklaringen hiervoor zijn het relatief lage opleidingsniveau van de ouders en lage verwachtingen van ouders en leerkrachten.

---

<sup>1</sup> Een achterstand van 4% kan als volgt gelezen worden. Kinderen zitten 8 jaar (= 96 maanden) op de basisschool. 4 % staat dan voor een gemiddelde achterstand van ruim vier maanden



Een volgende studie, *Dilemma's in het groen* (Van der Vegt en Van Velzen 2002), bevestigt dit beeld, niet alleen voor Drenthe, maar ook voor Groningen en Fryslân. Met name de 1,25-leerlingen presteren er minder goed dan elders in het land. De achterstanden blijken een regionaal probleem te zijn dat zich vooral concentreert in Noord-Nederland en in enkele andere plattelandsregio's.

De Fryske Akademy heeft de onderwijsresultaten in Fryslân vergeleken met die in andere provincies (Van Ruijven, 2003). Op taal en rekenen presteren de Friese leerlingen minder goed dan vergelijkbare leerlingen in Limburg. De achterstanden nemen toe in de loop van de basisschoolperiode. Deels kan dit worden verklaard uit de samenstelling van de leerlingenpopulatie, maar er zijn ook oorzaken aan te wijzen op schoolniveau: op Friese scholen wordt relatief weinig tijd besteed aan het rekenonderwijs, het didactisch handelen ligt onder de norm van de Onderwijsinspectie en de leerlingenzorg is er minder goed georganiseerd. Ook de Onderwijsinspectie constateert in enkele recente edities van het *Onderwijsverslag* dat het Friese onderwijs op sommige punten voor verbetering vatbaar is. Zo zijn er relatief veel zwakke scholen in Fryslân.

De Onderwijsinspectie constateert in enkele recente edities van zijn *Onderwijsverslag* dat het Friese onderwijs op een aantal punten voor verbetering vatbaar is. Zo zijn er relatief veel zwakke scholen in Fryslân. In het rapport 'De kwaliteit van het onderwijs in het noorden van Nederland' (2009) wordt geconstateerd dat:

- van de basisscholen in Fryslân 17 procent zwak of zeer zwak is (landelijk 10 procent);
- op 13 procent van de Friese scholen leerlingen onvoldoende presteren aan het eind van de basisschool (landelijk 4 procent);
- Friese basisscholen achterblijven bij het didactisch handelen, de kwaliteit van de uitleg en de kwaliteit van de zorg en begeleiding.

Met name de achterstand bij het didactisch handelen is zorgwekkend; dit kan niet alleen verklaard worden uit het lagere opleidingsniveau en het lagere voorzieningenniveau in Fryslân.

Als *omgevingsfactoren* voor het wegwerken van leerachterstanden zijn daarnaast van belang:

- De afstand tot educatieve, culturele en gezondheidsvoorzieningen, die in plattelandsregio's groter is dan in de Randstad. Deze omstandigheid beïnvloedt het ambitieniveau van zowel ouders als leerlingen;
- De economische bedrijvigheid in plattelandsregio's is minder groot dan in andere delen van het land. Zo ligt de arbeidsproductiviteit volgens cijfers van het CBS in Fryslân lager dan elders in Nederland. Werknemers zijn gemiddeld lager opgeleid, er is veel gesubsidieerde arbeid en er wordt relatief weinig gebruik gemaakt van ICT. Deze situatie is niet stimulerend voor leerkrachten, ouders en leerlingen om een optimale schoolcarrière te realiseren;
- Het economisch klimaat in met name de noordelijke regio's is voor een belangrijk deel ingesteld op laaggeschoolde (hand-)arbeid. Zonder een gelijktijdige aanpak van leerachterstanden en economische bedrijvigheid wordt een doorgaande schoolcarrière sterk bemoeilijkt.

Samenvattend: zowel binnen als buiten het onderwijs zijn er factoren werkzaam die de achterstanden in plattelandsregio's in stand houden. Door deze verwevenheid van onderwijskundige

en sociale factoren is het bestrijden van deze factoren bijzonder lastig. Binnen het onderwijs is een impuls gegeven aan de achterstandenbestrijding door middel van het onderwijskansenbeleid. De school was hierbij de eenheid van verandering. Deze aanpak heeft ook in Achtkarspelen tot resultaten geleid, zoals we verderop in dit rapport zullen zien.



### 3 Onderwijsachterstandenbeleid in Achtkarspelen

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van het onderwijsachterstandenbeleid van de gemeente. Het hoofdstuk begint met een korte karakterisering van de omvang van het probleem, aan de hand van de school- en leerlingenpopulatie. De beschrijving is vervolgens chronologisch, gelijklopend aan de vierjaarlijkse perioden van het onderwijsachterstandenbeleid.

#### 3.1. Onderwijsachterstanden in Achtkarspelen, de problematiek

Achtkarspelen is een gemeente met een aanzienlijk percentage achterstandsleerlingen. In het schooljaar 2001/2002 behoorde **28,3 %** van de leerlingen tot de categorie autochtone leerlingen met laag opgeleide ouders. Hoewel alle kernen hiermee te maken hebben, zijn de concentraties hoger in Boelenslaan, Kootstertille, Harkema en Twijzelerheide. Op enkele scholen is het percentage 1,25-leerlingen hoger dan 60%.

Allochtone leerlingen zijn er in Achtkarspelen bijna niet. In totaal gaat het slechts om 1,1 % van de leerlingenpopulatie<sup>2</sup>.

Landelijk bedraagt het percentage achterstandsleerlingen 25,7 %. Alhoewel het percentage in Achtkarspelen 2,6 % hoger ligt dan het landelijke percentage, ontvangen de scholen er minder faciliteiten voor achterstandsbestrijding dan scholen in gemeenten met meer allochtone leerlingen. Voor allochtone leerlingen is het gewicht hoger. Bovendien kent de gewichtenregeling een drempel van 9 %, een school komt pas voor extra personeel in aanmerking als deze drempel wordt overschreden. Op een school met uitsluitend autochtone achterstandsleerlingen betekent dit dat er pas extra personeel wordt betaald als er meer dan 36 % ( $36 \times 0,25$ ) gewichtenleerlingen zijn en dat alleen voor de leerlingen boven deze 36 % extra formatie wordt toegekend. Plattelandsscholen met voornamelijk autochtone achterstandsleerlingen komen daardoor minder vaak in aanmerking voor extra formatie dan scholen met allochtone achterstandsleerlingen.

Tabel 2.1 Leerlingenpopulatie basisonderwijs Achtkarspelen (22 basisscholen), oktober 2002

	<b>Abs.</b>	<b>%</b>
Ongewogen leerlingen (geen doelgroep leerlingen)	1955	70,6%
Gewogen leerlingen (oude regeling)		
0,25-leerlingen (autochtoon)	776	28,0%
0,40-leerlingen (schipperskinderen)	2	0,1%
0,70-leerlingen (woonwagenbewoners)	5	0,2%
0,90-leerlingen (allochtoon)	31	1,1%
Totaal aantal leerlingen	2769	100,0%

#### 3.2. Achterstandenbeleid in de periode vóór 1998

Achtkarspelen voert al lange tijd een actief onderwijsbeleid. Ook vóór 1998, in de periode dat de gemeenten nog geen wettelijke vastgelegde rol hadden in het onderwijsachterstandenbeleid,

<sup>2</sup> De groepen autochtone en allochtone gewichtenleerlingen zijn landelijk ongeveer gelijk in omvang: 12,8% autochtonen en 12,9% allochtoon.

brachten armoede en maatschappelijke achterstanden de gemeente tot het voeren van onderwijsbeleid.

Zo namen in de periode 1993-1997 negen basisscholen uit Achtkarspelen deel aan het toenmalige *Onderwijsvoorrangsproject Friesland*. Een onderwijsvoorrangsproject is een samenwerkingsverband van scholen met een hoog percentage achterstandsleerlingen. Binnen het Onderwijsvoorrangsproject Friesland werkten de scholen samen aan de verbetering van het onderwijs, met name het taalonderwijs. Het Onderwijsvoorrangsproject Friesland werd door de rijksoverheid bekostigd. De gemeente Achtkarspelen voerde daarnaast ook eigen beleid om achterstanden in het onderwijs op te heffen. Zo werden door de gemeente aanvullende projecten bekostigd, gericht op het verbeteren van het onderwijs in het begrijpend lezen. Binnen het gemeentelijk beleid bestond ook aandacht voor de samenhang tussen onderwijsachterstanden en maatschappelijke achterstanden. Ook buiten het onderwijs wordt het nodige gedaan aan het bestrijden van achterstanden, zoals opvoedingsondersteuning en alcohol- en drugspreventie onder jongeren.

### **3.3. Beleid in de periode 1998-2002**

In het onderwijsbeleid neemt de rijksoverheid in de jaren '90 steeds meer afstand van het idee van centrale aansturing. Dit gaat via een dubbele beweging. Enerzijds krijgen scholen meer autonomie en voorzover zij met de overheid te maken krijgen, zal dat minder de rijksoverheid en meer de lokale overheid zijn. Belangrijke onderdelen van het beleid worden gedecentraliseerd, waaronder de onderwijshuisvesting, het onderwijsachterstandenbeleid en de schoolbegeleiding. Vanuit het jeugdbeleid wordt ingezet op integraal jeugdbeleid op lokaal niveau. Vanuit diverse departementen wordt jeugdbeleid ontwikkeld en van de gemeente wordt gevraagd om dit beleid op lokaal niveau te verbinden.

De gemeente speelt actief in op deze veranderingen in het onderwijs- en jeugdbeleid en publiceert in 1998 een *Kadernotitie lokaal onderwijs- en jeugdbeleid*. In deze kadernotitie wordt onder andere ingegaan op de vraag hoe vanuit het welzijnsbeleid gewerkt kan worden aan het bestrijden van onderwijsachterstanden. Er moet gewerkt worden aan een betere aansluiting tussen de voorschoolse periode en het basisonderwijs, aan het bevorderen van het bezoek van doelgroepkinderen aan peuterspeelzalen, aan het zorgdragen voor goede stimuleringsprogramma's en aan de uitvoering hiervan op locatie. In de kadernotitie wordt ook de wijze waarop de gemeente de regierol in het onderwijs- en jeugdbeleid in wil vullen verder uitgewerkt. Hierbij wordt gekozen voor het vijf S-en-model van Hupe en Klijn.

In het *Plan van aanpak gemeentelijk onderwijsachterstandenplan 1998-2002* wordt het onderwijsachterstandenbeleid verder uitgewerkt. Dit plan wordt in januari 1998 door de gemeenteraad vastgesteld. De acht speerpunten uit het plan:

- aansluiting peuterspeelzaalwerk-basisonderwijs
- aansluiting basisonderwijs-voortgezet onderwijs
- naschoolse opvang en vrijetijdsbesteding
- opvoedingsondersteuning
- taalontwikkeling en taalstimulering

- alcohol- en drugspreventie
- schoolmaatschappelijk werk
- het tegengaan van schoolverzuim.

Uit deze speerpunten blijkt dat het onderwijsbeleid in periode stevig met het jeugdbeleid verknoopt is geraakt.

Jaarlijks ontvangt de gemeente in de periode 1998-2002 van het Rijk ongeveer € 350.000,- voor het bestrijden van achterstanden in het onderwijs en voor schoolbegeleiding<sup>3</sup>. Het geld voor de onderwijsachterstanden gaat grotendeels naar 11 basisscholen, die zo 0,2 extra formatieplaats krijgen. Deze basisscholen ontvangen van het Rijk ook rechtstreeks middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, de zogenoemde gewichtengelden. Voor alle basisscholen samen gaat het in deze periode om 9 formatieplaatsen. De gemeente betaalt uit eigen middelen de kosten van het schoolmaatschappelijk werk en de kosten voor het in stand houden van de netwerken.

In een tussentijdse evaluatie (Gemeente Achtkarspelen, 2002a) wordt geconstateerd dat in de volgende periode (2002-2006) meer aandacht besteed moet worden aan de meetbaarheid van doelen en aan de verantwoording.

### **3.4.    Beleid in de periode 2002-2006**

In deze paragraaf gaan we uitgebreid in op het beleid zoals dat tussen 2002 en 2006 is gevoerd. In paragraaf 3.4.1 inventariseren we eerst de doelstellingen die voor die periode zijn vastgesteld. In 3.4.2 kijken we naar financiële middelen die in deze jaren met het onderwijsachterstandenbeleid gemoeid zijn geweest. In paragraaf 3.4.3 nemen we enige informatie op over het onderwijskansenbeleid. In paragraaf 3.4.4 focussen we op de regierol van de gemeente. Hoe is die aangepakt? Hoe succesvol was die aanpak? Meer in zijn algemeenheid gaan we in paragraaf 3.4.5 in op de resultaten van het in deze jaren gevoerde beleid.

In 1997 is de *Wet Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid* aangenomen. De eerste periode (1998-2002) betekende voor gemeenten in veel gevallen proefdraaien met de nieuwe wettelijke taken en het voeren van regie. Voor de daarop volgende periode (2002-2006) diende de gemeenteraad een nieuw onderwijsachterstandenplan vast te stellen. Het Rijk gaf voor dit nieuwe plan richtlijnen mee in een *Landelijk Beleidskader Onderwijsachterstandenbeleid (LBK)*. Daarin stonden vier prioriteiten waaraan de gemeente verplicht aandacht dienden te besteden. Daarnaast mochten gemeenten eigen doelstellingen opvoeren. De vier verplichte prioriteiten waren:

- de voor- en vroegschoolse educatie (VVE);
- ondersteuning van de schoolloopbaan van doelgroep leerlingen;
- bestrijding van het voortijdig schoolverlaten;
- beheersing van de Nederlandse taal.

---

<sup>3</sup> In de beschikking over het schooljaar 2001-2002 wordt een bedrag van € 351.580,63 genoemd, waarvan € 127.200 verplicht moet worden besteed bij de onderwijsbegeleidingsdienst GCO-Fryslân.

De gemeenteraad heeft in het *GOA-plan 2002-2006* voor continuïteit gekozen. Veel activiteiten van voor 2002 worden voortgezet. Als lokale doelstelling wordt het verhogen van de sociale competentie van kinderen toegevoegd. Zoveel mogelijk wordt in dit nieuwe GOA-plan aangegeven waar de raakvlakken van het onderwijsachterstandenbeleid met aanverwant beleid liggen. De meeste beleidsvoornemens uit de periode 1998-2002 zijn volgens het GOA-plan uitgevoerd. De opsomming van gerealiseerd beleid bevat onder andere de verdubbeling van de inzet van het schoolmaatschappelijk werk, de professionalisering van het peuterspeelzaalwerk, het opzetten van een jeugdloket, de deelname van vier scholen aan het Onderwijskansenbeleid en de deelname aan de Stimuleringsregeling voor- en vroegschoolse educatie vanaf 2000. Uit de opsomming van gerealiseerd beleid blijkt dat er geen één op één relatie is met de doelstellingen voor de periode 1998-2002. Voor een deel valt dat te verklaren uit het feit dat de gemeente in de periode 1998-2002 te maken kreeg met nieuwe beleidsimpulsen van het Rijk: het onderwijskansenbeleid en de Stimuleringsregeling VVE. Daarnaast lijkt echter de conclusie gewettigd dat in de periode 1998-2002 weliswaar is gewerkt aan de bestrijding van onderwijsachterstanden, maar dat de voorgenomen activiteiten daarbij niet als een strakke leidraad zijn gehanteerd.

#### *3.4.1. De beleidsvoornemens voor 2002-2006*

Het GOA-plan 2002-2006 bevat de volgende uitgangspunten:

- Het zwaartepunt ligt op de preventie van onderwijsachterstanden;
- Beschikbare middelen moeten worden ingezet waar de behoefte het grootst is;
- Samenhang in activiteiten wordt nadrukkelijk nagestreefd;
- De inzet van middelen wordt gekoppeld aan een grondige analyse van de lokale problematiek;
- Door middel van evaluatie en onderzoek wordt de doelmatigheid en het rendement van de inzet kritisch gevolgd.

Bij het opstellen van het GOA-plan beschikte de gemeente nog niet over de uitkomsten van een onderzoek van de Fryske Akademy naar de onderwijsresultaten van kinderen in Achtkarspelen. Naar aanleiding van een provinciebreed onderzoek van de Fryske Akademy uit 2001 naar onderwijsachterstanden in Friesland, vroeg de gemeente om een vervolgonderzoek naar de oorzaken van onderwijsachterstanden in Achtkarspelen. Alle scholen werken hieraan mee. Het onderzoek wordt eind 2002 verwacht. Dat is te laat om een rol te spelen bij de voorbereiding van het beleid voor de periode 2002-2006.

Bij het concreet maken van de landelijke beleidsdoelen uit het LBK legt de gemeente prioriteit bij het verder versterken van de VVE en de taalontwikkeling van de peuterspeelzaal tot en met het voortgezet onderwijs. De inspanningen om de schoolloopbaan van kinderen te ondersteunen en het verminderen van voortijdig schoolverlaten blijven gehandhaafd. De gemeente wil daarnaast investeren in het vergroten van de sociale competentie van leerlingen. We behandelen hier de invulling die aan de beleidsdoelen uit het Landelijk Beleidskader is gegeven meer in detail:

#### **Voor- en vroegschoolse educatie**

Sinds 2000 doet Achtkarspelen mee aan de landelijke stimuleringsregeling VVE. De gemeente wil dat meer kinderen voorschoolse voorzieningen bezoeken. Mensen in de sector moeten pro-

fessioneel worden geschoold en er moet worden gewerkt met een passend programma. Gekozen wordt voor invoering van het programma Piramide in de peuterspeelzalen en de kleutergroepen van het basisonderwijs. Piramide is reeds gestart in Kootstertille en zal eveneens in Harkema worden ingevoerd en daarna, binnen de budgettaire mogelijkheden, in de overige dorpen, waarbij Boelenslaan en Twijzelerheide als eerste aan de beurt zullen zijn. Bij de start van het VVE-beleid wordt een gemeentelijke projectgroep VVE ingesteld om de pilots te begeleiden en de VVE verder ingang te doen vinden via de lokale jeugdnetwerken. In het LBK staat een landelijke streefpercentage: 50% van de doelgroepkinderen moet bereikt worden met een effectief VVE-programma. De gemeente legt zich in het GOA-plan niet vast op een percentage doelgroepkinderen dat bereikt moet worden. Er bestaat twijfel over de haalbaarheid, omdat de spreiding van doelgroepkinderen over de kernen groot is en het nog maar de vraag is of 50% deelname met de beschikbare rijksmiddelen haalbaar is.

### **Taalstimulering**

Taalstimulering loopt als een rode draad door het voorgenomen beleid. Een werkgroep taalbeleid heeft voorstellen uitgewerkt voor een doorlopende taallijn van de peuterspeelzaal tot en met het voortgezet onderwijs. Scholen voor basis- en voortgezet onderwijs wordt gevraagd taalbeleid te ontwikkelen waarbij veel aandacht wordt besteed aan woordenschatontwikkeling en begrijpend lezen. Concrete acties zijn:

- Het opstellen van een taalbeleidsplan door alle scholen;
- Het beschikbaar stellen van goede materialen voor peuterspeelzalen en scholen;
- Bijscholing van leidsters en leerkrachten;
- Invoeren van projecten die kunnen bijdragen aan betere taalprestaties;
- Benutten van de rol van de ouders;
- Het thema “Frysk in het onderwijs” wordt betrokken bij de preventie van taalachterstanden.

De landelijke doelstelling uit het LBK is het terugdringen van de taalachterstand met 25% in vier jaar. De gemeente wil zich hier niet op vastleggen, daar zij niet kan beoordelen of dit een reëel percentage is. 25% minder taalachterstand is een moeilijk te operationaliseren begrip.

### **Ondersteuning van de schoolloopbaan**

Landelijk is de doelstelling om het percentage kinderen uit de doelgroep dat doorstroomt naar HAVO en VWO in vier jaar met 4 % te verhogen. Ook hier legt de gemeente zich niet vast op een concreet percentage omdat men niet weet of deze doelstelling reëel, relevant en haalbaar is. Er wordt wel gewerkt aan een betere doorstroming tussen de voorschool, het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het regionaal opleidingscentrum.

### **Voortijdig schoolverlaten**

De gemeente geeft aan het voortijdig schoolverlaten terug te willen dringen. Ook hier legt men zich echter niet vast op het landelijk streefpercentage van 30%. Er zal overleg worden gestart met de scholen voor voortgezet onderwijs om de uitval te beperken. Als maatregelen denkt de gemeente aan de versterking van de mentorfunctie, het scheppen van time-outvoorzieningen, het bevorderen van contacten tussen school en ouders, het verbeteren van de zorgstructuur rond de



school en het versterken van de samenwerking tussen het voortgezet onderwijs en de regionale opleidingscentra.

### **Sociale competentie**

Als toegevoegde, eigen doelstelling kiest de gemeenteraad voor het bevorderen van de sociale competentie van kinderen. Ook op dit punt blijven kinderen met laag opgeleide ouders vaak achter, wat weer nadelig is voor hun schoolloopbaan en hun kansen op de arbeidsmarkt. Bij sociale competentie gaat het om zaken als werkhouding, zelfbeeld en zelfvertrouwen en sociaal gedrag, waaronder omgang met anderen, opkomen voor jezelf, rekening houden met anderen en verantwoordelijkheid nemen. Er wordt een werkgroep ingesteld om met concrete voorstellen te komen.

#### *3.4.2. Financiën*

In vergelijking met gemeenten met een vergelijkbaar inwoneraantal en vergelijkbare problematiek kan Achtkarspelen in de periode 2002-2006 beschikken over veel rijksmiddelen t.b.v. haar onderwijsachterstandenbeleid. Daarnaast investeert de gemeente echter zelf ook tonnen in het onderwijsachterstandenbeleid. Veel van dit gemeentelijk geld wordt uitgegeven aan activiteiten die strikt genomen niet onder de doelstellingen van het onderwijsachterstandenbeleid vallen. Andere gemeenten rekenen uitgaven voor schoolbegeleiding, schoollogopedie en schoolzwemmen tot uitgaven voor het bredere onderwijsbeleid en uitgaven voor schoolmaatschappelijk werk tot uitgaven voor het jeugdbeleid. De gemeente Achtkarspelen voert echter een integraal onderwijs- en jeugdbeleid, waardoor deze uitgaven gecombineerd kunnen worden. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de jaarlijkse inkomsten en uitgaven in de periode 2002-2006.

<b>Inkomsten van rijk en provincie</b>		
Rijksbijdrage GOA	164.000	s
Rijksbijdrage voor- en vroegschoolse educatie	113.000	s
Rijksbijdrage onderwijskansen	127.000	s
Rijksbijdrage schoolbegeleiding	62.000	s
Provinciaal subsidie steunpunt 0-25	24.000	p
Schoolgebonden wegingsgelden	pm	s
<i>Subtotaal inkomsten van rijk en provincie</i>	<i>490.000</i>	<i>s+p</i>
<b>Eigen gemeentelijke middelen</b>		
Bijdrage onderwijsachterstandenbeleid	46.000	s
Bijdrage steunpunt 0 – 25	34.000	p
Bijdrage schoolbegeleiding	110.000	s
Bijdrage aanvullende leerlingzorg	22.000	s
Bijdrage schoolmaatschappelijk werk	48.000	s
Bijdrage preventieve logopedie	11.000	s
Bijdrage leerplicht/RMC	23.000	s
Bijdrage schoolzwemmen	69.000	s
Reserve bijzondere uitgaven	20.000	i

<i>Subtotaal gemeentelijke middelen</i>	383.000	
<b>Totaal beschikbaar</b>	<b>873.000</b>	

<b>Uitgaven</b>		
Coördinatie lokale jeugdnetwerken	40.000	p
Voor- en vroegschoolse educatie	113.000	p
Extra investering VVE	90.000	p
Onderwijskansenbeleid	127.000	p
Lokale jeugdnetwerken (po + vo)	46.000	p
Schoolbegeleiding en leerlingenzorg	172.000	p
Schoolmaatschappelijk werk	48.000	p
Preventieve logopedie	11.000	p
Lokaal jeugdloket (steunpunt 0 – 25)	58.000	p
Tegengaan schoolverzuim, voortijdig schoolverlaten	23.000	s
Aanvullende leerlingzorg	22.000	s
Besteding schoolgebonden wegingsgelden	pm	p
Schoolzwemmen	69.000	p
Onderzoek, advies, ondersteuning	20.000	i
Besteedbaar budget voor thema's: VVE, taalbeleid, sociale competentie, voortijdig schoolverlaten, ondersteuning schoolloopbaan, nulmeting, monitoring en evaluatie en onvoorzien	34.000	p
<b>Totaal uitgaven</b>	<b>873.000</b>	<b>p</b>

s = structureel, p = projectgeld c.q. projectmatige inzet, i = incidenteel

Enkele kanttekeningen bij het overzicht van inkomsten en uitgaven:

- Als we kijken naar uitgaven, gerelateerd aan de doelstellingen van het onderwijsachterstandenbeleid, dan zien we dat de gemeenteraad bovenop de rijksuitkering vooral investeert in de VVE. Hieraan wordt boven de rijksuitkering € 90000 uitgegeven.
- Aan het begin van de periode is nog € 34.000 onbestemd. Dit blijft beschikbaar, in afwachting van de uitwerking van de prioriteiten door de ingestelde werkgroepen.
- Schoolgebonden wegingsgelden (gewichtengelden) zijn middelen die door de rijksoverheid aan de schoolbesturen worden uitgekeerd voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Omdat deze middelen rechtstreeks worden uitgekeerd aan schoolbesturen, zijn ze niet in de gemeentebegroting opgenomen. Ze worden echter wel p.m. vermeld, omdat schoolbesturen worden geacht deze middelen in te zetten voor het bestrijden van onderwijsachterstanden, conform de doelstellingen van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.
- Bij de inkomsten staat bij veel posten dat ze structureel zijn. Het woord structureel heeft echter alleen betrekking op de periode 2002-2006. In 2002 is reeds duidelijk, of kan vermoed worden, dat een aantal geldstromen na 2006 zal wegvallen. Zo zit in de rijksbijdrage een component die geldt als overgangsregeling vanuit het vroegere onderwijsvoorrangsbbeleid.

- Het geld voor het onderwijskansenbeleid wordt voor vier jaar toegekend om aan scholen met een combinatie van veel achterstandsleerlingen en een zwakke beoordeling door de Onderwijsinspectie, een kwaliteitsimpuls te geven. Uit latere stukken blijkt dat de gemeente jaarlijks € 180.000 ontvangt voor het onderwijskansenbeleid, omdat het definitieve bedrag door het Rijk wordt vastgesteld op € 45.000 per basisschool. Deze verhoging heeft geen invloed op de gemeentebegroting, omdat het geld via de gemeente moet worden doorbetaald aan de vier onderwijskansenscholen.
- In 2005 komen rijksmiddelen beschikbaar voor een pilot Schakelklassen. De gemeente tekent hierop in en realiseert een pilot in Twijzelerheide. Deze aanvullende middelen vanzelfsprekend nog niet in de begroting 2002-2006 opgenomen.

### 3.4.3. *Het onderwijskansenbeleid*

In de periode 2002-2006 heeft Achtkarspelen gebruik gemaakt van de mogelijkheden van het onderwijskansenbeleid. Het onderwijskansenbeleid kan gezien worden als een intensivering van het onderwijsachterstandenbeleid. Scholen die voldoen aan twee criteria (meer dan 50% achterstandsleerlingen en relatief slechte beoordelingen door de Inspectie van het Onderwijs) komen vanaf 2002 in aanmerking voor een tijdelijke (vier jaar), intensieve kwaliteitsimpuls, met het doel te investeren in de kwaliteit van het onderwijs. Hiervoor werd door de rijksoverheid vier jaar lang € 32.000 per school beschikbaar gesteld. Vier openbare basisscholen uit Boelenslaan, Harkema, Kootstertille en Twijzelerheide hebben aan het Onderwijskansenbeleid deelgenomen. Het Onderwijskansenbeleid is geëvalueerd door de provincie Fryslân. Op de resultaten komen we in paragraaf 3.4.5. terug.

### 3.4.4. *Regie*

Bij het opzetten van de gemeentelijke regie wordt het 5 S-en model van Hupe en Klijn als leidraad gebruikt. Beleid moet samen met het veld ontwikkeld worden. Een Adviesgroep lokaal jeugd- en onderwijsbeleid (Adviesgroep LOB) gaat het beleid dat de gemeente in het GOA-plan 2002-2006 heeft vastgesteld coördineren. Voor de uitwerking van de doelstellingen van het GOA-plan 2002-2006 worden werkgroepen ingesteld. Ook voor VVE wordt een werkgroep ingesteld, terwijl er sinds de start van het VVE-beleid ook al een gemeentelijke projectgroep VVE bestaat. De instelling van werkgroepen verloopt in de praktijk moeizaam. Op de afgesproken datum van 15 april 2003 zijn de werkgroepen niet klaar. Over de voorstellen later dat schooljaar is de Adviesgroep LOB niet tevreden. In de tussentijdse evaluatie 'Opsmite' uit maart 2004 wordt onomwonden gesteld dat het GOA-plan 'beleid op papier' is. Via de methode van de *Kwaliteitsdialoog* wordt geprobeerd het GOA-beleid een impuls te geven. Onder voorzitterschap van een voorzitter van GCO-Fryslân gaan vijf kwaliteitsdialogen van start (taal, VVE, schoolloopbaan en vsv, sociale competentie, onderwijskansen). Deze kwaliteitsdialogen gaan op een conferentie in maart 2004 van start en zullen een jaar later hun bevindingen presenteren. Een en ander leidt echter nauwelijks tot verbetering, zoals blijkt uit het Verslag Kwaliteitsdialogen GOA uit november 2004. Geen van de kwaliteitsdialogen is goed op gang gekomen. Vanuit de kwaliteitsdialoog Taal wordt geconstateerd dat scholen "niet zitten te wachten op een impuls voor taalinhoudelijk taalbeleid, vanwege diverse andere activiteiten in het kader van de VVE en onderwijskansen". Dit is een breder gedeeld gevoel. Het blijkt moeilijk om het

beleid van scholen te beïnvloeden of aan te sturen door de vorming van bovenschoolse werkgroepen met vertegenwoordigers van schoolbesturen en instellingen.

#### 3.4.5. Resultaten van de periode 2002 - 2006

Het GOA-plan Achtkarspelen 2002-2006 benadrukt het belang van monitoring en evaluatie. Er wordt een werkgroep ingesteld die met voorstellen voor een monitor moet komen. Deze werkgroep wordt later omgezet in een kwaliteitsdialoog. De voor 2002 aangekondigde nulmeting is echter niet uitgevoerd. In de ogen van de gemeente is dit niet nodig omdat het rapport van de Fryske Akademy (2002) de functie van nulmeting vervult. In november 2004 besteedt de gemeente het maken van een onderwijsmonitor uit aan GCO-Fact, een samenwerkingsverband tussen GCO en de Fryske Akademy. Deze monitor wordt in 2005 opgeleverd.

Dit betekent dat er eind 2006 drie overzichtstudies van leerprestaties van leerlingen uit Achtkarspelen beschikbaar zijn:

1. De resultaten van het onderzoek van de Fryske Akademy naar de onderwijsprestaties en doorstroomcijfers in Achtkarspelen uit 2002;
2. De onderwijsmonitor van de Fryske Akademy en Cedin<sup>4</sup> (GCO-Fact, 2005). Deze is uitgevoerd in het schooljaar 2004/2005, dus ongeveer halverwege de planperiode;
3. De evaluatie van het onderwijskansenbeleid uit 2006.

#### **Het onderzoek van de Fryske Akademy**

De Fryske Akademy voert vanaf 2000 onderzoek uit naar de onderwijsprestaties in Fryslân<sup>5</sup>. De resultaten van dit onderzoek zijn besproken in hoofdstuk 2. In de steekproef zit ook een aantal scholen uit Achtkarspelen. De gemeente heeft De Fryske Akademy verzocht het onderzoek uit te breiden naar alle scholen in Achtkarspelen. De doelen van het onderzoek waren:

- a. Het vaststellen van het onderwijsniveau op de basisscholen in de gemeente;
- b. Het aanwijzen van factoren die van invloed zijn op de schoolprestaties van de basisschoolleerlingen;
- c. Het aanreiken van handvatten ter verbetering van het onderwijsniveau;
- d. Het uitvoeren van een nulmeting op grond waarvan effecten van het uit te voeren gemeentelijk beleid kunnen worden bepaald.

Uit het onderzoek<sup>6</sup> blijkt dat kinderen in Achtkarspelen op taal minder scoren dan het Nederlandse gemiddelde en gelijk aan het Friese gemiddelde. Bij rekenen scoren de kinderen in Achtkarspelen minder dan het landelijk gemiddelde en beter dan het Friese gemiddelde. Bij sociaal-emotionele ontwikkelingen zijn de scores gelijk aan het landelijke en Friese gemiddelde. Tussen de scholen in Achtkarspelen zijn wel verschillen. Deze zijn niet opgenomen in het hoofdrapport, maar waarschijnlijk wel in de schoolrapportages. De verschillen hangen sterk samen met de sociaal-economische status van de ouders, met name het opleidingsniveau.

---

<sup>4</sup> Tusen de offerte en het eindrapport is naam van de onderwijsbegeleidingsdienst veranderd van GCO in Cedin.

<sup>5</sup> Deze onderzoeken zijn vastgelegd in twee publicaties van E.C.M. van Ruijven. Dit betreft: *Voorsprong of achterstand, onderzoek naar het onderwijsniveau van de friese leerlingen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs* (2003) en *Onderwijseffectiviteit in Fryslân, onderzoek naar de onderwijsresultaten van de leerlingen en de kwaliteit van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs in Fryslân* (2004)

<sup>6</sup> Fryske Akademy, *Naar school in Achtkarspelen, onderzoek naar schoolprestaties in de gemeente Achtkarspelen*, Ljouwert 2002

### **De onderwijsmonitor 2004-2005<sup>7</sup>**

Deze monitor van GCO-Fact geeft een uitgebreider beeld van de onderwijsprestaties dan het hierboven genoemde onderzoek van de Fryske Akademy. Zo is ook gekeken naar de deelname aan de VVE en de taalprestaties van peuters. In 2005 bezocht 87 % van de kinderen een peuterspeelzaal. De scores op de taaltoets lagen boven de landelijke verdeling. Het aantal peuters dat op de taaltoets in de risicozone<sup>8</sup> scoort is 14,1 %. In groep 1 en 2 van de basisschool scoort 22,6 % van de kleuters in de risicozone. Bij de kinderen met een leerlinggewicht is dit percentage hoger: 31,4 % in groep 1. De prestaties voor begrijpend lezen zijn getoetst bij de kinderen in groep 4 en 8. Kort samengevat komt het er op neer dat de kinderen in Achtkarspelen in groep 4 goed presteren in begrijpend lezen en spellen, maar dat de vergelijking met het landelijke niveau steeds ongunstiger uitpakt naarmate de kinderen ouder worden. Bij het rekenen presteren de kinderen uit groep 4 en 8 beter dan het landelijk gemiddelde. De prestaties van gewichtenleerlingen zijn, net als bij begrijpend lezen en spellen, slechter dan die van kinderen zonder leerlinggewicht, maar ook de leerlingen met een leerlinggewicht zitten bij rekenen ongeveer op het landelijk gemiddeld niveau. Bij de CITO-eindtoets is het gemiddelde in Achtkarspelen 532,6 tegen 534,5 landelijk. De gewichtenleerlingen in Achtkarspelen scoren gemiddeld 527,9, de kinderen zonder gewicht 535,9. Dit is een groot verschil. De eindtoetsadviezen komen aardig overeen met het landelijk beeld. 41 % van de leerlingen krijgt een havo/vwo-advies, tegen landelijk 40 %. 42 % gaat daadwerkelijk naar havo/vwo. Cijfers zijn niet helemaal vergelijkbaar, omdat er veel gecombineerde adviezen worden gegeven (bijv. havo-vwo of mavo-havo). Dan maakt het veel uit of adviezen aan de onderkant of de bovenkant zitten.

In de monitor 2004-2005 wordt een vergelijking gemaakt met het eerdere onderzoek van de Fryske Akademy uit 2002. De vergelijking wordt echter bemoeilijkt omdat niet dezelfde groepen zijn getoetst en niet dezelfde toetsen zijn gebruikt. Toch is de tendens helder: ondanks de problemen met de vergelijkbaarheid van gegevens, kan de conclusie worden getrokken dat de prestaties in 2005 verbeterd zijn in vergelijking met 2002.

De onderzoekers merken ook op dat de scholen die het Piramideprogramma uitvoeren in 2005 goede resultaten behalen op taal. Met name de resultaten van de gewichtenleerlingen vallen in positieve zin op. Een vergelijking met de resultaten van de voorschoolse educatie in 2002 kan niet worden gemaakt omdat de effecten van Piramide in het onderzoek van 2002 nog niet zijn gemeten.

### **Evaluatie Onderwijskansenbeleid**

In 2006 is een evaluatie uitgevoerd van het Onderwijskansenbeleid 2002-2006 in Friesland. Voor het Onderwijskansenbeleid kwamen scholen in aanmerking die aan twee kenmerken voldeden: minimaal 50% doelgroepopleerlingen en een slechte beoordeling van de onderwijskwaliteit door de Onderwijsinspectie. Deze scholen kregen vier jaar lang, van 2002 tot 2006, extra middelen om te investeren in de kwaliteit van het onderwijs. De middelen mochten niet worden ingezet voor extra personeel, maar moesten diepteinvesteringen in de kwaliteit zijn. Hierbij valt te denken aan betere methoden en professionalisering van de leerkrachten. In Friesland werd het project gecoördineerd door de provincie. Er deden 30 scholen in 14 gemeenten mee (20 projectscholen en 10 volgscholen), waaronder vier projectscholen in Achtkarspelen. Het Onderwijskansenbeleid 2002-2006 is geëvalueerd door de Fryske Akademy (Hartholt en Van der Veen, 2006). In het evaluatieonderzoek wordt geconstateerd dat de kwaliteit van de scholen vooruit is gegaan. De specifieke schoolontwikkelingsplannen hebben hierbij een belangrijke sturende rol gespeeld. Een en ander heeft in de onderzoeksperiode echter nog maar beperkt geleid tot betere leerprestaties. Waar verbeteringen in de leerprestaties zijn gerealiseerd, zijn die vooral zichtbaar in de onderbouw en de mid-

<sup>7</sup> Dr. Jehannes Ytsma en drs. Auke Huistra, *Onderwijsmonitor 2004-2005, gemeente Achtkarspelen, Leeuwarden, Fryske Akademy/Cedin, 2005*

<sup>8</sup> Het begrip risicozone is afgeleid van de Cito-systematiek. Landelijk zitten de 25% laagst scorende kinderen in de risicozone. Zie voor een verdere uitleg het kader in paragraaf 4.2.

denbouw op het gebied van begrijpend lezen en in de bovenbouw op taal. De conclusies in het eindrapport hebben betrekking op de dertig deelnemende scholen in Fryslân. Er zijn geen schoolgegevens in het rapport opgenomen. Er is dus niet na te gaan in hoeverre de algemene conclusies in dezelfde mate gelden voor de scholen in Achtkarspelen. In een notitie van 23 februari 2006 melden B&W aan de gemeenteraad dat het onderwijskansenbeleid in Achtkarspelen succesvol is verlopen, dat er sprake is van voelbaar enthousiasme en een nieuw elan op de betreffende scholen. De aansprekende resultaten worden onderstreept door de rapporten van de Onderwijsinspectie. De Onderwijsinspectie publiceert de inspectierapporten over scholen op internet. De website van de Onderwijsinspectie bevat een lijst van zeer zwakke scholen. Dat zijn scholen waarvan de inspectie vindt dat de onderwijskwaliteit onder de maat is en dat dringend verbeteringen nodig zijn. In 2008 komt, in tegenstelling tot eerdere overzichten, geen enkele school uit Achtkarspelen meer voor.

### **Concluderend**

Als we terugkijken naar het GOA-beleid in deze periode, kan worden vastgesteld dat sprake is van continuïteit ten opzichte van het eerder ingezette beleid. De doelstellingen uit het Landelijk Beleidskader Onderwijsvoorrangsbeleid worden overgenomen en aangevuld met de doelstelling om de sociale competentie van kinderen te verhogen.

Voor wat betreft de resultaten van het beleid is van belang dat er halverwege de periode, in 2004, een voortgangsrapportage is uitgebracht onder de naam “Opsmite.” De inzet om de beleidsdoelstellingen uit te werken in werkgroepen en later via kwaliteitsdialogen is nauwelijks van de grond gekomen. Een aantal mensen heeft er hard aan getrokken, maar de werkwijze vindt nauwelijks weerklank bij de scholen. De onderwijsmonitor is slechts één keer uitgevoerd. Door combinatie met ander onderzoek bestaat echter toch zicht op de ontwikkeling in de prestaties van de kinderen. De metingen zijn niet helemaal op dezelfde manier uitgevoerd<sup>9</sup>, maar toch lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de onderwijsprestaties vooruit zijn gegaan. Dit geldt vooral voor de onderbouw en de middenbouw. In de bovenbouw van de basisscholen blijven de prestaties op het gebied van het begrijpend lezen achter bij het landelijk gemiddelde. Een ander positief punt is dat geen enkele school uit Achtkarspelen meer voorkomt op de meest recente lijst van zeer zwakke scholen van de Onderwijsinspectie. Dit zegt iets over de kwaliteit van het onderwijs op de scholen.

### **3.5. Het beleid voor de periode 2006-2010**

Het was al vroeg duidelijk dat de gemeente voor de periode 2006-2010 een fors lagere onderwijsachterstandenuitkering van de rijksoverheid zou gaan ontvangen. Dat komt door een unieke (en voor het Achtkarspelense onderwijs negatieve) samenloop van omstandigheden. Door het vervallen van overgangsregelingen uit de periode vóór 2002, de beëindiging van het Onderwijskansenbeleid, de gedeeltelijke verschuiving van het gemeentelijk budget naar de schoolbesturen en de doorwerking van de aangepaste gewichtenregeling loopt het Rijksbudget terug van ongeveer € 490.000 naar ongeveer € 53.000. De gemeentheeft dit tijdig onder ogen gezien, wat blijkt uit de *Basisnotie OAB 2006-2010* uit april 2005.

---

<sup>9</sup> Zowel de onderzochte groepen als de gebruikte toetsen zijn deels verschillend.

### *De Basisnotitie OAB 2006 -2010*

In deze notitie uit april 2005 wordt vooruit gekeken naar het onderwijsachterstandenbeleid in de periode 2006-2010. De notitie is bedoeld ter informatie en oriëntatie en dient als basis voor inhoudelijke discussie en het maken van bestuurlijke keuzes. De notitie gaat in op de inhoudelijke en financiële veranderingen in het kabinetsbeleid en de gevolgen voor de gemeente. Het kabinet maakt de volgende inhoudelijke keuzes:

- De verantwoordelijkheid voor het bestrijden van onderwijsachterstanden op scholen ligt bij de schoolbesturen;
- De gemeente is verantwoordelijk voor lokale samenhang in het jeugdbeleid. Een sluitende aanpak voor de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid maakt hier deel van uit;
- De gemeente blijft verantwoordelijk voor het voorschoolse deel van de VVE en voor de inrichting van schakelklassen.

Qua financiën gaat de gemeente er fors op achteruit. Er blijft nog maar iets meer dan 10% van het budget over. Een actie in de richting van de Tweede Kamer, waarin dit onder de aandacht wordt gebracht, heeft geen effect. De basisnotitie wordt in juni 2005 gepresenteerd aan de gemeenteraad. In november 2005 worden werkbijeenkomsten met het onderwijsveld gehouden, waarin de gevolgen van de bezuinigingen en de prioriteiten voor de toekomst worden besproken. Uiteindelijk leidt dit tot een beleidsplan voor de periode 2006-2010 met als titel “Zo werkt het”.

### *“Zo werkt het”, kadernotitie Onderwijsachterstanden en Jeugdbeleid 2006 – 2010*

De gemeenteraad spreekt zich uit voor een doorstart van het onderwijsachterstandenbeleid en deze kadernotitie bevat daar de uitwerking van. Er wordt besloten het onderwijsachterstandenbeleid zoveel mogelijk voort te zetten, met een stevige inzet van eigen gemeentelijke middelen. Er worden twee centrale doelstellingen vastgesteld:

- Het duurzaam verhogen van de onderwijsopbrengsten in Achtkarspelen;
- Tot stand brengen van een sluitende en goed functionerende zorgketen.

Er worden vijf prioriteiten vastgesteld

1. Een verbreding van de voor- en vroegschoolse educatie;  
Het Piramide concept wordt uitgewerkt met ambulante tutores.
2. Stimuleren van kwaliteitsverbetering en innovatie in het onderwijs;  
Hierbij wordt aangesloten bij het provinciale project Boppeslach (zie hieronder)
3. Versterken van de ouderbetrokkenheid en sociale competentie;  
Stimuleren van het programma “Leefstijl” (tenzij scholen anders kiezen).
4. Verminderen van de schooluitval en verhogen van de uitstroom met startkwalificaties;  
Een aantal maatregelen om schooluitval tegen te gaan wordt gepresenteerd. Veelal moeten deze in regionaal verband worden uitgevoerd.
5. Doorontwikkelen van de lokale jeugdnetwerken.  
Lopende maatregelen als schoolmaatschappelijk werk en opvoedingsondersteuning worden voortgezet. Zorg in en om de school moet beter op elkaar worden afgestemd.

De nadruk in het onderwijsachterstandenbeleid ligt in de periode 2006-2010 bij de VVE. In de gemeente wordt het programma Piramide gebruikt. De implementatie van Piramide is door de

Rekenkamercommissie aangewezen als verdiepingsonderwerp voor Achtkarspelen. Daarom worden het VVE-beleid en de implementatie van Piramide in het kader van deze algemene beleidsreconstructie hier niet verder behandeld. In hoofdstuk 4 komt e.e.a. uitgebreid verder aan de orde.

### **Boppeslach**

Naar aanleiding van de evaluatie van het Friese Onderwijskansenbeleid besluit de provincie het onderwijsbeleid voort te zetten en te concentreren op drie bestanddelen:

1. Het bevorderen van de Friese taal en cultuur. Dit gebeurt onder andere door een tweetalige aanpak op de peuterspeelzaal en een drietalige aanpak (Fries, Nederlands en Engels) op de basisschool;
2. Verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. De schoolgerichte aanpak uit het onderwijskansenbeleid wordt voortgezet, zij het met minder middelen;
3. Stimuleren van de brede school.

In Achtkarspelen wordt alleen gebruik gemaakt van onderdeel 2 van Boppeslach. 12 van de 22 basisscholen in Achtkarspelen hebben zich bij de provincie aangemeld voor deelname. De provincie heeft drie aanvragen gehonoreerd. De gemeente betaalt vier aanvragen uit eigen middelen. Bovendien heeft de gemeente een overgangsregeling getroffen voor de vier scholen die in 2002-2006 aan het Onderwijskansenbeleid deelnamen. Voor deze vier scholen staat het realiseren van een doorgaande lijn voorschools-vroegschool centraal. In de voorlopige begroting van de provincie voor 2009 is geld gereserveerd om meer scholen te kunnen ondersteunen.

### **Schakelklassen**

Twee scholen in Twijzelerheide hebben meegedaan aan een experiment Schakelklassen. Het experiment Schakelklassen is een landelijk project met als doel kinderen met een taalachterstand een jaar lang in kleine groepen intensief taalonderwijs aan te bieden. In elke schakelklas kregen 11 kinderen van 4 en 5 jaar oud extra taal met als doel de (dreigende) taalachterstand van tweetalige autochtone leerlingen te verminderen. Hoewel het project succesvol is verlopen heeft de gemeente besloten om geen vervolg te geven aan de pilot en de middelen gemeentebreed in te zetten bij de verdere vormgeving van VVE.

### **Regie en financiën**

Regie wordt gevoerd door de Overleggroep Onderwijs en Jeugd, met daarin de gemeente, de schoolbesturen, de Stichting Peuterspeelzaalwerk Achtkarspelen en de Stichting Timpaan Welzijn. De partners in de Overleggroep Onderwijs en Jeugd stellen de Lokale Educatieve Agenda op, met onderwerpen waarover afspraken gemaakt moeten worden.

In verband met de verminderde financiën wordt een aantal activiteiten in 2006 beëindigd:

- de VVE-pilots in Kootstertille en Harkema<sup>10</sup>
- het onderwijskansenproject Fryslân
- de activiteiten van de Kwaliteitsdialogen taal, VVE, voortijdig schoolverlaten/ondersteuning schoolloopbaan, sociale competentie en onderwijskansen

---

<sup>10</sup> Deze worden ingebouwd in het algemene VVE-beleid. Zie hiervoor hoofdstuk 4.



- de pilot schakelklas in Twijzelerheide

De overblijvende maatregelen worden uit de nota gedekt. Dat betekent dat de gemeenteraad ongeveer 2 ton uit eigen middelen bijlegt om het beleid uit te voeren.

### 3.6. Analyse

#### Gemeentelijke regie

De gemeenteraad heeft in 1998 gekozen voor integraal beleid, waarbij het onderwijs- en jeugd-beleid met elkaar worden verbonden. E.e.a. krijgt gestalte in de *Onderwijs- en Jeugdnota 1998*. Hierin wordt ook een regiemodel gepresenteerd: het 5 S-en model, ontwikkeld door Hupe en Klijn van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hupe en Klijn gaan ervan uit dat de gemeente om resultaten te kunnen boeken *afhankelijk* is van de medewerking van externe partners. De vijf S-en (stimuleren, situeren, steun creëren, structureren en sturen) geven aan hoe de gemeente in een complex beleidsveld als onderwijs kan opereren.

De gemeenteraad heeft voor de periodes 1998-2002 en 2002-2006 gemeentelijk onderwijsachterstandenplannen vastgesteld. Deze plannen vertonen een grote mate van continuïteit met activiteiten die al vóór 1998 in het onderwijsvoorrangproject werden uitgevoerd. Zo ligt er een sterke nadruk op verbetering van het taalonderwijs. In de aansturing kiest de gemeente voor een grote mate van participatie van het veld. Beleid wordt in hoge mate samen met het veld ontwikkeld. Er worden werkconferenties georganiseerd en voor de regie komt er een gemeentelijke projectgroep, de Adviesgroep Lokaal Onderwijsbeleid (LOB). In het GOA-plan 2002-2006 worden zes werkgroepen ingesteld die onderdelen van het onderwijsachterstandenbeleid moeten uitwerken. Dit blijkt echter niet te werken. Geen van de werkgroepen komt op het afgesproken moment met voorstellen en ook over latere activiteiten is de Adviesgroep LOB niet tevreden. In 2004 wordt geprobeerd om de zaak weer vlot te trekken door het instellen van zgn. 'Kwaliteitsdialogen'. De situatie verbetert echter nauwelijks en in 2006 wordt met deze Kwaliteitsdialogen gestopt. De oorzaak van het falen is dat de participatie van het veld om draagvlak te verkrijgen op een verkeerde manier is ingevuld. Het concept waarin bovenschoolse werkgroepen van vertegenwoordigers van schoolbesturen en instellingen voorstellen uitwerken die vervolgens moeten worden geïmplementeerd in de onderwijspraktijk, werkt niet en vindt ook geen steun in de innovatieliteratuur, waarin de school de eenheid van verandering is. In het onderwijskansbeleid wordt een effectiever model gevolgd. De verantwoordelijkheid voor de onderwijsverbeteringen wordt bij de onderwijskansscholen neergelegd, die een schoolontwikkelingsplan moeten maken en vervolgens vier jaar lang hard moeten werken aan de uitvoering ervan. Deze werkwijze leidt ertoe dat de prestaties van de leerlingen en de kwaliteit van het onderwijs verbeteren.

Een onduidelijk punt in de regie is de relatie tussen de gemeentelijke projectgroep en de lokale netwerken per dorp. Dat geldt tot op de dag van vandaag. De coördinatie is belegd bij de gemeentelijke projectgroep, de lokale afstemming geschiedt in lokale netwerken per dorp. In een aantal dorpsnetwerken komen onderwijsgerelateerde onderwerpen als taalstimulering en overdracht van kinderen tussen peuterspeelzaal en basisschool aan de orde. In andere dorpsnetwerken gebeurt dat minder. De relatie tussen de gemeentelijke projectgroep VVE en de netwerken op dorpsniveau is niet altijd even duidelijk.

In de terminologie van het 5 S-en model kunnen we constateren dat de gemeente het onderwijsachterstandenbeleid van groot belang vindt en hier extra middelen voor beschikbaar stelt (stimuleert). Draagvlak in het veld (steun creëren) wordt belangrijk gevonden, maar de werkwijze met bovenschoolse werkgroepen (situeren) is niet effectief. Er wordt weliswaar halverwege de periode ingegrepen in de uitvoering, maar de Kwaliteitsdialogen werken nauwelijks beter (structuren). Een monitor die het beleid en de resultaten van de leerlingen systematisch volgt, komt niet van de grond en blijft beperkt tot een eenmalige meting in 2004. De ontwikkeling laat op hoofdlijnen verbeteringen zien (sturen).

### **Afstemming op de specifieke kenmerken van het platteland**

Een van de onderzoeksvragen is of het onderwijsachterstandenbeleid van de gemeente voldoende is afgestemd op de specifieke kenmerken van de problematiek op het platteland. In Achtkarspelense onderwijsachterstandenplannen wordt veel nadruk gelegd op het voorkomen en vroegtijdig bestrijden van achterstanden d.m.v. VVE en het verbeteren van de taalprestaties. Dat is een logische keuze, omdat die aansluit bij onderzoek naar het onderwijs op het (Noordelijke) platteland, waaruit blijkt dat de prestaties op het gebied van taal en begrijpend lezen achterblijven. Uitgaande van het beschikbare evaluatieonderzoek gaan de prestaties in de onderbouw en de middenbouw tussen 2002 en 2005 erop vooruit. In de bovenbouw blijven de prestaties bij begrijpend lezen nog achter. Een verklaring zou kunnen zijn dat de kinderen in de bovenbouw geen (volledig) voorschools programma hebben doorlopen. De nabije toekomst moet uitwijzen of de effecten van VVE zodanig doorwerken dat ook de prestaties in de bovenbouw verbeteren. Hierop mag niet op voorhand worden vertrouwd. VVE geeft kinderen een betere start in groep drie van de basisschool, maar dit betekent niet dat die verbetering ook automatisch doorwerkt. Gerichte veranderingen in het (taal)onderwijs in de bovenbouw blijven noodzakelijk.

Als eigen doelstelling is in de plannen het bevorderen van de sociaal-emotionele competenties van kinderen opgenomen. De reden daarvoor is dat een positief zelfbeeld en zelfvertrouwen belangrijk zijn voor kinderen van laag opgeleide ouders. Daardoor kunnen wellicht te voorzichtige keuzes voor het voortgezet onderwijs worden voorkomen. Uit de doorstroomcijfers naar het voortgezet onderwijs blijkt echter dat er niet veel verschil meer is met landelijke cijfers. Uit de besproken evaluatieonderzoeken blijkt daarnaast dat de gewichtenleerlingen in hun prestaties vrij stevig achterblijven bij niet-gewichtenleerlingen. Door het relatief hoge percentage ouders met een lage opleiding in Achtkarspelen, blijven, over alle leerlingen gerekend, de gemiddelde onderwijsprestaties achter bij het landelijk gemiddelde. Gelijktrekken van de prestaties naar het landelijk niveau zal daarom zeer lastig blijven, hoe stevig de inspanningen van de scholen ook zijn.

Andere specifieke kenmerken van het onderwijsachterstandenbeleid in Fryslân betreffen de kleinschaligheid en de daarmee gepaard gaande ruimtelijke spreiding van doelgroepleerlingen en het bestaan van tweetaligheid. Op de manier waarop met deze kenmerken wordt omgegaan, komen we terug in het verdiepingsonderzoek in hoofdstuk 4.



## 4. De implementatie van Piramide in Achtkarspelen

Nu in het vorige hoofdstuk het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid in zijn algemeenheid is beschreven, gaan we in dit hoofdstuk nader in op de invoering van de voor- en vroegschoolse educatie (VVE). De VVE is een belangrijke speerpunt in het gemeentelijk beleid. Bij de beschrijving en analyse maken we onderscheid tussen de periode vóór 2006 (paragraaf 4.1) en de periode daarna (paragraaf 4.2). In paragraaf 4.3 gaan we in op de implementatie van VVE in Augustinusga, als voorbeeld van de invoering van VVE in de dorpen. We sluiten dit hoofdstuk af met een analyse van het gevoerde VVE-beleid.

### 4.1 De invoering van VVE in Achtkarspelen tot 2006

De gemeente maakte vanaf 2001 gebruik van de landelijke stimuleringsregeling VVE. Er werd begonnen in Kootstertille in het schooljaar 2001-2002 en Harkema in het schooljaar 2002-2003. In beide dorpen nemen de peuterspeelzaal en de twee basisscholen deel. Er werd gekozen voor het programma Piramide. Er wordt een gemeentelijke projectgroep VVE ingesteld.

Als we de uitvoering van Piramide in de pilots in Kootstertille en Harkema toetsen aan de landelijke kwaliteitseisen kunnen we het volgende constateren:

- a. De invoering van Piramide is gebeurd via een gezamenlijk implementatietraject van peuterspeelzalen en basisscholen. De teams hebben gezamenlijk scholing gevolgd. Zowel de leiders van de peuterspeelzalen als de leerkrachten uit de kleutergroepen zijn gecertificeerd voor Piramide;
- b. De doelgroepeuters krijgen twee dagdelen per week extra aandacht van een tutor. Ook op de basisscholen wordt twee dagdelen tutoring gegeven;
- c. De doorgaande lijn van peuterspeelzaal naar basisschool heeft invulling gekregen door overleg en een gestructureerde overdracht van kinderen.

In beide pilots wordt voldaan aan belangrijkste eisen van Piramide, n.l. de inzet van goed geschoold en gecertificeerd personeel en ambulante tutoren, alsmede het realiseren van een doorgaande lijn door een gezamenlijke invoering van het programma. Een punt waarop Piramide in Achtkarspelen niet aan de landelijke kwaliteitscriteria van Piramide voldoet is het aantal dagdelen. Een derde en vierde dagdeel wordt in de peuterspeelzalen niet aangeboden. Redenen zijn de hoge kosten en twijfel aan de haalbaarheid van een derde en vierde dagdeel op het platteland.

In juni 2006 brengt het bureau *BOP onderzoek en communicatie* een onderzoek uit naar de implementatie van Piramide in Achtkarspelen. De conclusies zijn positief:

- Er wordt een grote verbetering gemaakt in de taalontwikkeling op de peuterspeelzaal en het eerste halfjaar van de basisschool;
- De kinderen starten niet meer met een achterstand in groep 3;
- Peuterleidsters hebben meer aan Piramide dan de docenten van de basisschool;
- Peuterleidsters ervaren een positief effect op de sfeer en interactie door Piramide.

Het idee om de werkwijze uit beide pilotdorpen geleidelijkaan uit te breiden naar de hele gemeente blijkt echter niet haalbaar. Enerzijds omdat daarvoor de financiën ontbreken. Anderzijds omdat niet bij alle basisscholen draagvlak bestaat voor Piramide. Twee op de drie basisscholen gebruiken al andere methoden, zoals Schatkist. De beide grote schoolbesturen laten hun scholen grote vrijheid bij de inrichting van hun onderwijsprogramma en de keuze van methoden.

#### **4.2. Het VVE-beleid in de periode 2006-2010**

Vanaf 2006 is de gemeente nog slechts bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor de *voorschoolse* periode. De schoolbesturen, verantwoordelijk voor de *vroegschoolse* educatie, ontvangen hun financiële middelen voor de VVE nu voortaan rechtstreeks van de rijksoverheid als onderdeel van de lumpsum. Gemeenten en schoolbesturen zijn echter samen verantwoordelijk voor een *doorgaande* lijn tussen de voor- en vroegschoolse periode.

De gemeente kiest voor VVE als speerpunt van het onderwijsachterstandenbeleid. In de notitie *VVE-beleid met begroting 2006 -2010* wordt het beleid voor deze periode beschreven. Er zijn twee centrale doelstellingen:

- De doelgroeppeuter heeft bij aanvang van het basisonderwijs een verbeterde startpositie;
- Verhoging van de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk.

Voortbouwend op de positieve ervaringen die in de pilots in Kootstertille en Harkema zijn opgedaan wordt op alle peuterspeelzalen een lichte versie van Piramide ingevoerd. Alle leidsters van de Stichting Peuterspeelzalen Achtkarspelen (en in mindere mate ook de invalkrachten en vrijwilligers) worden geschoold. Aan peuters met een geconstateerde achterstand wordt voortaan een derde dagdeel aangeboden met ondersteuning van een ambulante tutor. Door de vermindering van de rijksmiddelen voor de gemeente wordt het overgrote deel van het VVE-beleid uit eigen gemeentelijke middelen bekostigd.

Ter beoordeling van de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk kan de situatie in Achtkarspelen worden afgezet tegen de ambitieniveaus voor het peuterspeelzaalwerk, zoals die in de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten omschreven zijn:

##### **Ambitieniveaus voor het peuterspeelzaalwerk**

De VNG heeft in de modelverordening voor het peuterspeelzaalwerk drie ambitieniveau vastgesteld:

- Ambitieniveau 0: "spelen en ontmoeten"
- Ambitieniveau 1: "spelen, ontmoeten, ontwikkelen en signaleren"
- Ambitieniveau 2: "spelen, ontmoeten, ontwikkelen, signaleren en ondersteunen"

In de modelverordening wordt ervan uitgegaan dat ambitieniveau 0 gerealiseerd kan worden met uitsluitend vrijwilligers, ambitieniveau 1 met één professionele leidster en één vrijwilliger per groep en ambitieniveau 2 met twee professionele leidsters op de groep. De kosten per groep resp. per peuter worden bepaald door het ambitieniveau dat wordt nagestreefd. De werkgeversvereniging van het peuterspeelzaalwerk, de MO-groep, maakt periodiek berekeningen van de kosten per groep voor ieder ambitieniveau.

Qua bezetting op de groepen zit men in de gemeente op ambitieniveau 1: een professionele leidster en een vrijwilliger of stagiair. Door de aanwezigheid van een ambulante tutor op alle peuterspeelzalen ligt het werkelijke niveau echter hoger dan 1. Qua scholing zit het peuterspeelzaalwerk wel op ambitieniveau 2. De leidsters zijn voldoende geprofessionaliseerd om een VVE-programma te kunnen uitvoeren. Een laatste stap om voor het gehele peuterspeelzaalwerk ambitieniveau 2 te bereiken, is het werken met twee professionele leidsters per groep.

#### *Bepaling van de doelgroep*

Volgens de regelgeving moet de gemeente de doelgroep van het VVE-beleid vaststellen. Achtkarspelen kiest ervoor de doelgroep niet te bepalen op basis van een objectief criterium (zoals het opleidingsniveau van de ouders), maar om ieder kind individueel te toetsen en de kinderen met de zwakste scores extra te ondersteunen. Peuters worden vóór hun derde jaar individueel getoetst. De kinderen die via de toetsing als doelgroepkind worden aangewezen, krijgen individuele tutoring of tutoring in kleine groepjes en een derde dagdeel in de peuterspeelzaal. De gemeente kiest voorlopig niet voor het aanbieden van een vierde dagdeel. Ouders betalen de reguliere bijdrage voor twee dagdelen, het derde dagdeel komt voor rekening van de gemeente.

#### **De VVE-doelgroep in Achtkarspelen**

In Achtkarspelen is gekozen voor de volgende omschrijving van de doelgroep: “Een peuter die op de bij Piramide horende *Cito-toets Taal E* of *D* (of lage *C*) en/of op de kleuterobservatielijst sociaal-emotionele ontwikkeling *E* of *D* scoort.”

De resultaten op alle Cito-toetsen worden uitgedrukt in een score A t/m E. De betekenis hiervan is als volgt:

- A: de score van het kind behoort tot de beste 25 % van zijn leeftijdsgenoten in Nederland
- B: 25 % van de Nederlandse kinderen scoort beter, 50 % slechter
- C: 50 % van de Nederlandse kinderen scoort beter, 25 % slechter
- D: 75 % van de Nederlandse kinderen scoort beter, 10 % slechter
- E. het kind behoort tot de 10% slechtst scorende leerlingen in Nederland

Een keuze voor D of E betekent een keuze voor de kinderen die op een toets tot het kwart minst presterende leerlingen behoort. Niet het opleidingsniveau van de ouders is het criterium voor extra aandacht, maar de prestaties van het kind.

#### *De doorgaande lijn naar het basisonderwijs*

Voor alle peuters, dus niet alleen de doelgroepeuters, dient een goede overdracht van de peuterspeelzaal naar de basisschool plaats te vinden. Dat gebeurt via een overdrachtsformulier dat via de ouders of -met toestemming van de ouders- rechtstreeks van de peuterspeelzaal naar de basisschool gaat. Bij sommige kinderen, met name tutorkinderen, kan ook en vorm van ‘warme’ overdracht (d.w.z. via persoonlijk contact tussen de leidster en de leerkracht van de kleutergroep) plaatsvinden. Afspraken over de overdracht worden gemaakt tussen de peuterspeelzalen en de basisscholen.

### 4.3 *Taal & Takomst in Augustinusga*

Om zicht te krijgen op de invoering van de VVE op dorpsniveau hebben we een dorp uitgekozen en de invoering hier wat nader bekeken in een gesprek met vertegenwoordigers van de peuterspeelzaal en de basisscholen. De keuze voor Augustinusga is niet toevallig. De Onderwijsinspectie constateerde in 2005 dat de onderwijsprestaties op beide basisscholen achterbleven en dat de kwaliteit van het onderwijs op belangrijke punten onvoldoende was. Voor de schoolbesturen en de peuterspeelzaal was dit aanleiding om een tweejarig traject te starten met als belangrijkste doelstelling de verbetering van het taalonderwijs. De gemeente, de schoolbesturen en de peuterspeelzaal tekenden een convenant *Taal & Takomst*. De gemeenteraad verleende een bijdrage van € 125.000,-. Het project startte in september 2005. De aanpak is geïnspireerd op de aanpak uit het Onderwijskansenproject, dat eerder op vier andere scholen in de gemeente is uitgevoerd. De kwaliteit van het onderwijs op de lange termijn door professionalisering van de leerkrachten en de invoering van moderne methoden staat voorop. Op beide basisscholen is een taalcoördinator geschoold. Beide scholen beschikken over een taalbeleidsplan. In de eindevaluatie uit september 2007, opgesteld door het CEDIN (Dijkstra, 2007), wordt gesteld dat *Taal & Takomst Augustinusga* veel winst heeft gebracht. Men verwacht echter pas in de toekomst ten volle te gaan profiteren van de ingevoerde veranderingen, o.a. het invoeren van nieuwe methodes en het professionaliseren van leerkrachten.

De VVE heeft een belangrijke plek in *Taal & Takomst*. Na de pilots in Harkema en Kootstertille is Augustinusga het derde dorp waar sprake is van een gezamenlijke implementatie van de VVE door de peuterspeelzaal en de basisscholen. Er zijn contacten met de basisschool over de peuters die doorstromen. Ouders worden via ouderbijeenkomsten geïnformeerd en betrokken. Na afsluiting van *Taal & Takomst* hebben de peuterspeelzaal en de beide basisscholen een speciale nieuwsbrief voor de ouders gemaakt, waarin ze de opbrengsten van het project beschrijven, aangeven wat ze vasthouden voor de toekomst en ouders vragen om zelf de ontwikkeling van hun kinderen te ondersteunen. De toetsen van het leerlingvolgsysteem laten zien dat de prestaties vooruit zijn gegaan. Bij de jongste kinderen zijn de resultaten het meest verbeterd. In de jongste rapportages over beide basisscholen oordeelt de Onderwijsinspectie dat de kwaliteit van het onderwijs van voldoende niveau is. Er is geen aanleiding meer voor een aangepaste vorm van toezicht.

### 4.4 **Samenvattende analyse van de invoering en de resultaten van Piramide**

Allereerst kijken we weer naar de regierol aan de hand van het 5 S-en model. De gemeente heeft vanaf het uitkomen van de Stimuleringsregeling VVE voortvarend opgetreden en een beleid uitgezet dat gericht was op een geleidelijke invoering van Piramide, te beginnen met twee pilots in Kootstertille en Harkema. Deze voldeden aan alle eisen die aan een VVE-programma mogen worden gesteld, met uitzondering van het aanbieden van een derde en vierde dagdeel in de voorschoolse periode. Het plan om Piramide overal in te voeren moest evenwel al snel worden losgelaten, omdat bleek dat dat financieel niet haalbaar zou zijn en omdat niet onder alle basisscholen draagvlak bestond voor het invoeren van Piramide. In 2005 is geconstateerd dat de financiële middelen nog verder zouden gaan teruglopen. Daarop is het beleid aangepast aan de financiële mogelijkheden, waarbij de gemeenteraad de verminderde rijksuitkering voor een deel

uit eigen middelen heeft gecompenseerd. Het accent is na 2006 veel meer op de voorschoolse periode komen te liggen. De Stichting Peuterspeelzalen Achtkarspelen heeft een nieuw beleid uitgezet dat is gebaseerd op de beschikbare financiële middelen en de situatie op het platteland. De doorgaande lijn naar de basisscholen komt op dit moment minder uit de verf. Van een gezamenlijke aanpak van peuterspeelzaal en basisonderwijs is niet altijd sprake. Een van de oorzaken is dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gemeentelijke projectgroep VVE en de plaatselijke jeugdnetwerken niet helder is. In de terminologie van het 5 S-en model zijn het *situëren* en *structureren* minder ontwikkeld en lopen de andere drie activiteiten goed.

### **De analyse: van beleid tot effect.**

Bij de analyse van de resultaten gaan we uit van het model van Bressers en Klok over de doel-middel-relaties die samen de keten vormen van beleid tot effect:



In het onderstaande schema geven we voor de periode 2002 – 2006, c.q. na 2006 weer wat we weten over de keten van beleid tot effect.

### **Beleid**

Het VVE-beleid is in 2001 begonnen, naar aanleiding van de Stimuleringsregeling VVE. Gestart is met pilots in Kootstertille en Harkema, waar het stimuleringsprogramma Piramide is ingevoerd. Het idee om het beleid uit te breiden naar alle dorpen is i.v.m. aan daarvoor benodigde middelen al vroeg losgelaten. Na 2006 is het accent meer komen te liggen op de voorschoolse periode. De gemeente heeft daarbij vooral met één partner te maken: de SPA. De beide hoofddoelstellingen (een verbeterde startpositie bij aanvang van het basisonderwijs en verbetering van de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk) hebben betrekking op het peuterspeelzaalwerk. De doorgaande lijn wordt weliswaar als belangrijk gezien (door de gemeente zowel als door de Projectgroep-VVE), concrete doelstellingen zijn er echter niet voor geformuleerd.

### **Uitvoering**

Er is een duidelijk pakket van maatregelen om de twee hoofddoelstellingen te realiseren. De doelgroep is omschreven en de manier van vaststellen of een kind tot de doelgroep behoort is vastgelegd. Ook het aanbod dat doelgroepkinderen krijgen (een derde dagdeel en tutoring) is helder.

### **Beleidsprestaties**

Over de voortgang van het VVE-beleid in de voorschoolse periode is voldoende informatie beschikbaar. Het basisniveau van de peuterspeelzaal zit bijna op het hoogste ambitieniveau in de classificatie van de VNG. De laatste stap die nog gemaakt moet worden om dit hoogste niveau te bereiken is het aanstellen van twee professionele leidsters per groep. De situatie rond de



vroegschoolse educatie in minder helder, omdat de verantwoordelijkheid voor de VVE in de vroegschoolse periode primair bij de schoolbesturen berust. De VVE wordt door de schoolbesturen verschillend ingevuld. Basisscholen hanteren verschillende taalmethoden in de onderbouw. Slechts 1 op de drie basisscholen gebruikt het programma Piramide. De methode Schatkist wordt door ongeveer tweederde van alle scholen gebruikt. De basisscholen zien het invoeren van deze methoden niet anders dan de invoering van andere methoden. Op enkele scholen die voor Piramide hebben gekozen, volgen de leerkrachten een cursus Piramide die niet leidt tot een certificaat. Van een gezamenlijke implementatie, zoals die wél heeft plaatsgevonden in de pilots in Kootstertille en Harkema is in andere dorpen, met uitzondering van Augustinusga, geen sprake. Juist wanneer peuterspeelzalen en basisscholen verschillende programma's gebruiken is echter een goede inhoudelijke aansluiting en afstemming gewenst.

De middelen die de schoolbesturen ontvangen van de rijksoverheid zijn niet voldoende voor de invoering van een volledig VVE-programma volgens de specificaties van een effectief programma.

### **Veldcondities**

Er bestaat goed zicht op de uitvoering in de voorschoolse periode. Dit is ook een relatief overzichtelijk veld met de Stichting Peuterspeelzaalwerk Achtkarspelen als enige grote partner voor de gemeente. Hoe de scholen de vroegschoolse educatie aanpakken is minder duidelijk. De schoolbesturen geven hun scholen grote vrijheid om zelf hun onderwijsproces vorm te geven. Dat dit leidt tot een verschillende invulling is inherent aan de bestuurlijke verhoudingen in het Nederlandse onderwijs, waar de schoolbesturen gaan over de inrichting van het onderwijs. Een paar heldere afspraken over de doorgaande lijn lijken echter wel gewenst.

### **Effecten**

Uit metingen van de SPA blijkt dat de kinderen profiteren van de VVE. Het aantal kinderen dat slecht scoort op de toets vlak voor hun derde jaar, wordt kleiner. Dit effect is mede te verklaren doordat de kinderen goed voorbereid aan de toets beginnen. De monitor van BOP/Cedin laat voor jonge kinderen in 2005 betere resultaten op taal zien, vergeleken met 2002. Dat is bemoedigend. De vraag is echter of de positieve effecten later in de schoolloopbaan beklijven. Het is nog te vroeg om te bepalen of dat zo is. De eerste kinderen die in 2001 met VVE begonnen zijn (alleen in de pilots) zitten nu in groep 4. Het blijft belangrijk om de kinderen te blijven volgen.

In tabelvorm kunnen we de beleidsketen in de VVE als volgt weergeven.

<b>Doelstellingen</b>	<b>Uitvoering</b>	<b>Beleidsprestaties</b>	<b>Veldcondities</b>	<b>Effecten</b>
Verbeterde startpositie in het basisonderwijs.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Invoering light versie van Piramide in alle peuterspeelzalen.</li> <li>- Werken met ambulante tutoren.</li> <li>- Definitie vaststellen van de doelgroep.</li> <li>- Alle kinderen toetsen</li> </ul>	Alle voorgenomen uitvoeringsmaatregelen zijn gerealiseerd.	SPA heeft voorgenomen beleid geïmplementeerd.	Taalprestaties van doelgroepkinderen zijn vooruit gegaan.

	voor hun derde jaar. - Alle doelgroepkinderen krijgen tutoring. - Prestaties worden gevolgd.			
Verhoging kwaliteit peuterspeelzaalwerk	Alle leidsters worden geschoold in Piramide	SPA zit op VNG-ambitieniveau 1 qua bezetting van de groepen en op ambitieniveau 2 qua professionaliteit.	Vastgesteld beleid uitgevoerd	N.v.t.

Bovenstaande tabel geeft een positief beeld van de VVE in Achtkarspelen. Dit betreft echter alleen het voorschoolse deel van de VVE. Dat is overigens het deel van de VVE waarvoor de gemeente sinds 2006 verantwoordelijk is.

Het voorschoolse VVE-beleid in Achtkarspelen heeft enkele sterke kenmerken. Het belangrijkste is dat alle leidsters van de Stichting Peuterspeelzalen Achtkarspelen worden geschoold in Piramide. De SPA heeft hiervoor een gecertificeerde Piramidetrainster aangesteld die alle leidsters in vaste dienst schoolt in Piramide. Het doel van de scholing is het halen van het Piramide-certificaat. Het bezit van een Piramide-certificaat van alle leidsters van SPA is uniek in Fryslân. Het bereik van de peuterspeelzaal wordt geschat op 85 tot 100 %. Om te bepalen of gerichte actie nodig is om het bereik van de peuterspeelzaal verder te verhogen, hangt af van het aantal kinderen dat geen voorschoolse voorziening heeft gevolgd. Dit is het eenvoudigst vast te stellen bij inschrijving op de basisschool. Als er bekend is om hoeveel kinderen het in de gemeente gaat, kan worden bepaald of extra acties, gericht op werving en toeleiding nodig zijn. Een aandachtspunt is het bestaan van een wachtlijst in Harkema waardoor kinderen pas op latere leeftijd naar de peuterspeelzaal kunnen. Deze situatie, die al jaren bestaat, vraagt om een oplossing.

Het vroegschoolse deel van de VVE valt onder verantwoordelijkheid van de schoolbesturen en is minder ontwikkeld. De gemeente dringt er sterk op aan dat er werk wordt gemaakt van de doorgaande lijn. In de Projectgroep VVE wordt hierover afgestemd en er wordt gebruik gemaakt van een gestructureerd overdrachtsformulier. Of er verder samenwerking plaatsvindt tussen peuterspeelzalen en basisscholen verschilt per dorp en wordt bepaald door de afspraken die hierover in de plaatselijke jeugdnetwerken worden gemaakt. De gemeentelijke Projectgroep VVE is van mening dat er ruimte is voor versterking van de doorgaande lijn en wil voorstellen doen voor verbetering. Behalve bij de overdracht van kinderen liggen er mogelijkheden in het uitwisselen van expertise en het afstemmen van activiteiten tussen peuterspeelzaal en onderbouw. Wanneer er verschillende programma's op de peuterspeelzalen en de basisscholen worden gebruikt, is afstemming des te meer noodzakelijk.

#### **Afstemming op de situatie op het platteland.**

De doelgroep van het VVE-beleid woont in plattelandsgemeenten als Achtkarspelen vaak erg verspreid. In alle dorpen zijn doelgroepkinderen aanwezig. In alle peuterspeelzalen wordt een

light-versie van Piramide aangeboden door professionele leidsters. Doelgroepkinderen worden geïdentificeerd via individuele toetsen en krijgen extra aandacht krijgen via ambulante tutoring. Voor een gemeente waarin de doelgroepleerlingen zeer verspreid wonen, mag dit een efficiënte aanpak genoemd worden.

Tijdens het onderzoek is opgevallen dat er geen heldere lijn is voor wat betreft meertaligheid. Uit de literatuur is bekend dat kinderen twee talen op goed niveau naast elkaar kunnen leren wanneer de kwaliteit van het onderwijs in deze talen van hoog niveau is en de kinderen de talen uit elkaar kunnen houden. In de praktijk wordt een heel verschillend beleid ten aanzien van meertaligheid gevoerd, waarbij zowel de Stichting Peuterspeelzalen Achtkarspelen als de schoolbesturen dit overlaten aan de plaatselijke peuterspeelzalen en basisscholen. Piramide wordt in een aantal gevallen in het Nederlands en in andere gevallen in het Fries aangeboden. Ook op de basisscholen verschilt de situatie per school. Het lijkt wenselijk dat zowel de SPA als de schoolbesturen hier enige regie gaan uitoefenen. Dit hoeft niet tot gevolg te hebben dat de situatie ten aanzien van meertaligheid in de hele gemeente gelijk is, maar wel dat de ambitie ten aanzien van het te bereiken kwaliteitsniveau in beide talen maximaal is.

### **Enkele slotopmerkingen.**

Opvallend is dat de gemeenteraad in 2005 een aanzienlijk bedrag beschikbaar heeft gesteld voor het onderwijs in Augustinusga, toen de Onderwijsinspectie problemen constateerde met de kwaliteit van het onderwijs op de basisscholen aldaar. Het valt te prijzen dat de gemeenteraad blijkbaar niet heeft willen dulden dat het onderwijs op een school kwalitatief door de Onderwijsinspectie als onvoldoende wordt beoordeeld. Ten principale ligt hier echter een bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor de schoolbesturen. Het is wel positief dat aan het beschikbaar stellen van het geld voor de scholen in Augustinusga de voorwaarde is verbonden van een gezamenlijke aanpak van de beide scholen en de peuterspeelzaal. In de toekomst zou de gemeenteraad zich moeten afvragen in hoeverre het inzetten van gemeentelijk geld voor een traject waarvoor de schoolbesturen hoofdverantwoordelijk zijn gewenst is.

In de nabije toekomst zullen de middelen voor achterstandsbestrijding in het onderwijs weer toenemen, vanwege het besluit van het kabinet om meer te investeren in de VVE en de basis-kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk. In bijlage 2 wordt een kort overzicht gegeven van het voorgenomen beleid en de geldstromen die in dit verband kunnen worden verwacht. De peuterspeelzalen zitten vrijwel op het hoogste ambitieniveau voor het peuterspeelzaalwerk (in de classificatie van de VNG). Wat nog ontbreekt is een vaste dubbele bezetting met twee professionele leidsters op de groep. Op het moment zien we combinaties van één professionele leidster met een vrijwilligster/stagiar, alsmede drie ambulante tutoren voor de negen zalen. De financiële middelen, die waarschijnlijk de komende jaren beschikbaar komen, zouden gebruikt kunnen worden om de laatste stap naar volledig professioneel peuterspeelzaalwerk te maken.

Meer kinderen bezoeken de kinderopvang. Dat biedt mogelijkheden om ook binnen de kinderopvang VVE in te voeren. De gemeente zou als voorwaarde voor bekostiging van VVE in de kinderopvang moeten stellen dat deze minimaal van dezelfde kwaliteit is als in de peuterspeelzalen. Verder ligt samenwerking tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk bij de VVE voor de hand.

## 5 Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de conclusies uit het onderzoek. Puntsgewijs geven zij een samenvatting van de resultaten van het onderzoek. De onderbouwing is te vinden in de beide voorafgaande hoofdstukken. Uitgaande van deze conclusies formuleren we in paragraaf 5.2 een aantal aanbevelingen.

### 5.1 Achtergrond en onderzoeksvragen

#### *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA)*

In 1998 is het onderwijsachterstandenbeleid gedecentraliseerd naar de gemeenten. De eerste GOA-periode liep van 1998 tot 2002, de tweede van 2002 tot 2006. De voorliggende evaluatie is vooral gericht op de tweede periode.

In het Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (LBK-GOA) waren de volgende doelen opgenomen:

- invoering van voor- en vroegschoolse educatie (VVE)
- het verminderen van taalachterstanden
- het bevorderen van de schoolloopbaan van leerlingen, o.a tot uitdrukking komend in een verhoging van het percentage gewichtenleerlingen dat doorstroomt naar HAVO en VWO
- het tegengaan van voortijdig schoolverlaten

De gemeente heeft deze doelen uitgewerkt in een gemeentelijk GOA-plan:

#### *Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)*

Om achterstanden in taal- en cognitieve ontwikkeling zo vroeg mogelijk aan te pakken heeft de rijksoverheid vanaf 2000 een budget ter beschikking gesteld voor VVE: voor- en vroegschoolse educatie. In de periode 2002-2006 waren deze middelen voor VVE opgenomen in de doeluitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. In 2006 werd GOA afgelost door het Onderwijsachterstandenbeleid (OAB). De gemeente is daarin alleen nog verantwoordelijk voor de bekostiging van VVE in de *voorschoolse* periode (voor twee- en driejarigen), de schoolbesturen ontvangen hun middelen sindsdien rechtstreeks van het ministerie van OCW (ter bekostiging van VVE voor de vier- en vijfjarigen). Om gemeenten in staat te stellen VVE-plaatsen te creëren voor alle kinderen uit de doelgroep, wordt het budget voor VVE de komende jaren aangevuld met extra middelen.

#### *Achterstanden in plattelandsregio's*

Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat leerlingen in Noord-Nederland (Groningen, Friesland en Drenthe) een grotere onderwijsachterstand hebben dan in andere regio's. De oorzaak moet worden gezocht in de kwaliteit van het onderwijs en de economische structuur met minder hooggeschoolde arbeid dan elders en het bijbehorende opleidingsniveau van de bevolking.

De volgende onderzoeksvragen zijn in het onderzoek behandeld:

- Wat waren de doelstellingen van het onderwijsachterstandenbeleid en welke beleidsmaatregelen zijn gehanteerd om die doelstellingen te bereiken?
- Hoeveel financiële middelen zijn voor het bereiken van die doelstellingen ingezet en hoe waren deze middelen over verschillende maatregelen verdeeld?
- Welke maatregelen worden genomen om de effecten van het beleid in beeld te brengen?
- Hoe wordt de regiefunctie door de gemeenten uitgeoefend?
- Heeft de gemeente helder gemaakt welk beleid gevoerd zou worden en is dat beleid ook uitgevoerd?
- Zijn de resultaten gemeten? Wat waren die resultaten?
- Heeft de gemeente haar beleid voldoende gebaseerd heeft op de specifieke kenmerken van de onderwijsachterstanden in Friese plattelandsgemeenten, Achtkarspelen in het bijzonder?

De doelstellingen en maatregelen van het onderwijsachterstandenbeleid zijn m.n. op de pp. 20-22 aan de orde gekomen. Op pp. 22/23 zijn de inkomsten en uitgaven in de periode 2002-2006 in beeld gebracht. De gegevensverzameling over het beleid-in-uitvoering wordt vooral op de pp. 24-26 behandeld, de regiefunctie op p. 30 en de afstemming op de situatie ter plekke op p. 31.

## 5.2 Conclusies

1. De centrale overheid heeft de gemeenten vanaf eind 1998 verplicht om beleid te gaan voeren m.b.t. onderwijsachterstanden (ongelijke kansen in het onderwijs). In Achtkarspelen bestond echter ook al vóór die tijd beleidsaandacht voor onderwijsachterstanden.
2. Voor de inhoud van hun beleid zijn de gemeenten gebonden aan het 'Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid', dat de minister van Onderwijs eens in de vier jaar vaststelt en waarin de landelijke doelstellingen i.v.m. onderwijsachterstanden zijn opgenomen.
3. Gemeenten kunnen van het Rijk financiële middelen ontvangen om hun beleid m.b.t. onderwijsachterstanden te bekostigen. Voorwaarde daarbij is dat zij gemeentelijke onderwijsachterstandenplannen vaststellen waarin de landelijke doelstellingen voor het lokale niveau worden uitgewerkt.
4. De gemeente is voor de uitvoering van haar beleid afhankelijk van andere actoren, m.n. de schoolbesturen, de Stichting Peuterspeelzaalwerk Achtkarspelen en de Kinderopvang Achtkarspelen BV. De *regierol* van de gemeente houdt in dat zij die andere actoren ertoe beweegt met elkaar samen te werken teneinde háár doelstellingen gerealiseerd te krijgen. In de terminologie van het 5 S-en-model van Hupe en Klijn hebben we vastgesteld dat de gemeente heeft *gestimuleerd* (extra middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid beschikbaar heeft gesteld) en steun gecreëerd (draagvlak in het veld gecreëerd). Het werken met bovenschoolse werkgroepen (*situieren*) bleek echter ineffectief. Weliswaar werd dat onderkend en werd ingegrepen, maar de Kwa-

liteitsdialogen die ervoor in de plaats kwamen werkten nauwelijks beter. De ontwikkeling laat op hoofdlijnen echter verbeteringen zien.

5. De middelen die de gemeente ter beschikking staan zijn: financiële middelen en overleg (overhalen, overtuigen). De gemeente kan de actoren waar zij van afhankelijk is dus niet *dwingen*.

6. De *omvang* van de problematiek is aanzienlijk. In het schooljaar 2000-2001 behoorde 28,3% van de leerlingen tot de categorie achterstandsleerlingen. Op een aantal scholen was dat percentage zelfs hoger dan 60%.

7. De eerste GOA-planperiode (1998-2002) kenmerkte zich door interne ontschotting (tussen welzijnsbeleid en onderwijsbeleid) en de organisatie van samenwerking tussen scholen en peuterspeelzalen, het voortgezet onderwijs en overige instanties die zich vanuit hun disciplines met kinderen in de schoolgaande leeftijd bezig houden.

8. In het tweede onderwijsachterstandenplan (2002-2006) is zwaar ingezet op de voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Voor- en vroegschoolse educatie houdt in dat kinderen vóórdát zij naar de basisschool gaan en in de eerste twee groepen van de basisschool extra in hun ontwikkeling worden gestimuleerd, ter compensatie van stimuleringsstekorten die zij van huis uit meekrijgen. De afgelopen decennia zijn diverse bewezen effectieve stimuleringsprogramma's ontwikkeld, waaronder Piramide, Schatkist, etc.

9. Voor- en vroegschoolse educatie is echter duur. Het werken aan de hand van genoemde programma's is geschoold werk en geschoold werk heeft zijn prijs. Een substantieel deel van de middelen, die de gemeente van het rijk ontvangt voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, gaat daarom op aan de opleiding van leerkrachten en medewerkers van peuterspeelzalen. In de kinderopvang aan het toepassen van programma's als Piramide en Schatkist en aan de loonkosten van gespecialiseerde leerkrachten, die als ambulante tutores groepen achterstandsleerlingen op verschillende scholen bedienen.

10. Voor- en vroegschoolse educatie moet niet alleen betaald worden, maar ook *gecoördineerd*. Het voorschoolse traject wordt immers door een andere instantie verzorgd dan de vroegschoolse periode. In dit verband wordt wel gesproken van de 'doorgaande lijn': aansluiting tussen de activiteiten in de voorschoolse en vroegschoolse periode. Complicerend is dat niet alle instanties met dezelfde programma's werken (de een met Piramide, de ander met Schatkist, ...).

11. De gemeente had voor ogen het tweede onderwijsachterstandenplan samen met de betrokkenen (scholen, peuterspeelzalen, ...) uit te werken. De daarbij gehanteerde aanpak bleek niet te werken. 'Zelfregulering in plaats van sturing' bleek geen vruchtbaar concept.

12. Er bestaat redelijk inzicht in de onderwijsprestaties van leerlingen en doorstroomcijfers naar het voortgezet onderwijs. Dit is echter niet te danken aan een gericht monitoringsbeleid. De

inzichten die er op dit moment zijn, danken we aan een aantal onderzoeken waarin scholen uit Achtkarspelen meededen (één van die onderzoeken was op initiatief van de gemeente).

13. De resultaten van het gevoerde beleid zijn in hoofdzaak positief. De leerlingprestaties zijn volgens de evaluaties vooruit gegaan. Mede door het Onderwijskansenbeleid staan geen scholen uit de gemeente meer op de lijst van zwakke scholen van de Onderwijsinspectie.

14. Er is goed gebruik gemaakt van de mogelijkheid om deel te nemen aan externe projecten en om hiervoor incidentele extra middelen binnen te halen. Deze tijdelijke geldstromen zijn benut voor investeringen in kwaliteitsverbetering. Met name het Onderwijskansenbeleid is in dit verband succesvol geweest.

15. In 2006 kreeg de gemeente te maken met een zeer forse daling van de rijksmiddelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Hierop is tijdig geanticipeerd. De gemeente heeft deze vermindering voor een belangrijk deel uit de eigen middelen gecompenseerd.

16. Sinds 2006 is het accent bij de achterstandsbestrijding verschoven naar de voor- en vroegschoolse educatie. De voorschoolse educatie op de peuterspeelzalen voldoet grotendeels aan de eisen die aan een effectief VVE-beleid mogen worden gesteld. Sterke punten zijn het opleidingsniveau van de leidsters en het doelgroepbereik.

17. De resultaten van het VVE-beleid zijn daarmee positief. Aan alle kinderen die ervoor in aanmerking komen wordt een VVE-programma aangeboden. Ze krijgen extra aandacht d.m.v. ambulante tutoring. De resultaten op vervolgoetsen zijn vooralsnog ook positief.

18. In het basisonderwijs wordt minder aandacht aan de VVE besteed. De middelen die scholen via de gewichtenregeling ontvangen zijn ontoereikend om een effectief VVE-programma van te bekostigen.

19. Op het punt van een doorgaande leerlijn tussen peuterspeelzaal en basisschool zijn verbeteringen mogelijk. Er wordt al gewerkt met een overdrachtsformulier, maar afstemming over programma's kan de doorgaande lijn versterken. Dit geldt voor alle basisscholen, onafhankelijk van de vraag of ze Piramide als programma gebruiken.

20. Het beleid in Achtkarspelen, met zijn accent op VVE en taalstimulering, is goed afgestemd op de specifieke kenmerken van onderwijsachterstanden op het platteland. Op dit moment worden in de VVE alle doelgroepkinderen bereikt, ondanks de grote spreiding van doelgroepkinderen over de gemeente.

21. De gemeenteraad heeft regelmatig middelen ingezet voor de kwaliteitsverbetering van het taalonderwijs op de scholen, het meest recent in Taal & Takomst. Hoewel dit positieve effecten heeft gehad, behoort de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs in de eerste plaats bij de schoolbesturen te blijven.

22. In de nabije toekomst zullen de middelen voor achterstandsbestrijding in het onderwijs weer toenemen, vanwege het besluit van het kabinet om meer te investeren in de VVE en de basis-kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk. In bijlage 2 wordt een kort overzicht gegeven van het voorgenomen beleid en de geldstromen die in dit verband kunnen worden verwacht.

23. Ten aanzien van meertaligheid voeren noch de Stichting Peuterspeelzaal Achtkarspelen, noch de schoolbesturen een stichtingbreed beleid. De invulling wordt overgelaten aan de afzonderlijke peuterspeelzalen en scholen. Omdat er effectieve en minder effectieve vormen zijn om meertaligheid vorm te geven, is een beleid op bestuursniveau van de SPA en de schoolbesturen gewenst.

### **5.3 Aanbevelingen**

#### **1. Heb oog voor de uitvoering, vraag om voortgangsberichten**

Naar aanleiding van de problemen met het uitwerken van doelstellingen van het onderwijsachterstandenbeleid door bovenschoolse werkgroepen (cf. de conclusies 4 en 11) adviseren wij de raad om ook ‘de vinger aan de pols’ te houden als het gaat over de *uitvoering* van het beleid. Jaarlijkse voortgangsberichten over de uitvoering zijn, in ieder geval op dit beleidsterrein, op zijn plaats. Eventuele stagnatie in de uitvoering, dan wel problemen met de zelfsturing in het veld kunnen daarmee eerder worden gesignaleerd.

#### **2. Monitor de ontwikkeling van de leerlingprestaties**

Het is van het grootste belang, ook voor de raad, om goed zicht te blijven houden op de ontwikkeling van de leerlingprestaties. In de Lokale Educatieve Agenda (LEA) zou moeten worden opgenomen dat iedere 2 à 3 jaar een rapportage wordt opgesteld over de ontwikkeling van de leerlingprestaties op basis van door de SPA en de scholen voor basis- en voortgezet onderwijs te verzamelen gegevens. In verband met de hoge kosten van monitoring is het aan te raden om waar mogelijk gebruik te maken van gegevens die door derden worden verzameld, bijv. de Fryske Akademy of de Onderwijsinspectie.

#### **3. Maak in de LEA afspraken over de zwakste scholen**

Het blijft van belang dat ook in de toekomst geen scholen uit de gemeente meer op de lijst van zeer zwakke scholen van de Onderwijsinspectie voorkomen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt natuurlijk op de eerste plaats bij de schoolbesturen. In de LEA kunnen echter afspraken worden gemaakt over de manier waarop de gemeente de scholen hierbij het beste kan ondersteunen.

#### **4. Verduidelijk de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Projectgroep VVE en de plaatselijke jeugdnetwerken**



Het is aan te bevelen om de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Projectgroep VVE en de plaatselijke jeugdnetwerken duidelijker te bepalen. Die verdeling is nu niet altijd even duidelijk en bovendien per dorp verschillend.

#### **5. Vraag de Projectgroep VVE met voorstellen te komen om de doorgaande lijn te versterken**

De doorgaande lijn tussen de voorschoolse voorzieningen en scholen kan verder worden versterkt. Vooral als voorschools met andere programma's wordt gewerkt dan vroegschool, is afstemming van belang. Het is bij uitstek aan de Projectgroep VVE om hiervoor voorstellen te ontwikkelen.

#### **6. Overweeg om in te zetten op verdere professionalisering van het peuterspeelzaalwerk**

Er komen tot 2011 extra middelen beschikbaar voor het GOA, vooral t.b.v. de VVE. De raad zal t.z.t. een keuze moeten maken over de besteding hiervan. Overwogen zou kunnen worden om beschikbare extra middelen in te zetten om het peuterspeelzaalwerk verder te professionaliseren.

#### **7. Maak in de LEA afspraken over versterking van de VVE in de vroegschoolse periode**

Ook de schoolbesturen ontvangen de komende jaren meer geld voor de VVE. In het lokale educatief overleg zouden afspraken kunnen worden gemaakt over versterking van de VVE in de vroegschoolse periode (m.n. de doorgaande lijn).

#### **8. Zorg voor voldoende VVE-kwaliteit in de kinderopvang**

Als straks ook de kinderopvang gaat meedoen aan het VVE-beleid moet ervoor worden gezorgd dat daar dezelfde kwaliteit voorschoolse VVE wordt geboden als in het peuterspeelzaalwerk.

#### **9. Blijf alert op de mogelijkheid van het verkrijgen van extra middelen**

De gemeente heeft in het verleden goed gebruikt gemaakt van incidentele projectgelden. Het is van belang om alert te blijven op mogelijkheden die zich voordoen om dergelijke extra gelden te benutten. Deze gelden komen nog regelmatig beschikbaar, onder andere in het kader van de kwaliteitsagenda's van OCW.

## Lijst van geraadpleegde stukken

- BOP onderzoek en communicatie (2006). *Startdocument Lokaal educatieve agenda gemeente Achtkarspelen*.
- Bressers, J.Th.A. en P-J. Klok (2003), *De inhoud van het beleid*. In: A. Hoogerwerf (red), *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn, Kluwer.
- Calcar, C. van (1969). *Leren lezen*. Groningen, Wolters Noordhoff
- Dijkstra, G. (2007), *Eindevaluatie Taal & Takomst Augustinusga*
- Fryske Akademy. (2002). *Naar school in Achtkarspelen, onderzoek naar schoolprestaties in de gemeente Achtkarspelen*, Ljouwert
- Gemeente Achtkarspelen, (1998) *Onderwijs- en jeugdnota 1998*
- Gemeente Achtkarspelen (2002a), *Tweede tussentijdse evaluatie gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*.
- Gemeente Achtkarspelen (2002b), *Onderwijsachterstandennota 2002 - 2006*
- Gemeente Achtkarspelen (2004), 'Opsmite', *vervolgnotitie gemeentelijk onderwijsachterstandenplan 2002 –2006*. Maart 2004.
- Gemeente Achtkarspelen (2005), *Noodzaak tot visie, basisnotitie onderwijsachterstandenbeleid in Achtkarspelen 2006 – 2010*
- Gemeente Achtkarspelen (2006a). 'Zo werkt het', *Kadernotitie onderwijsachterstanden en jeugdbeleid 2006 – 2010*
- Gemeente Achtkarspelen (2006b). *VVE in Achtkarspelen 2002 – 2006: hoe was het?*
- Gemeente Achtkarspelen (2006c), *VVE in Achtkarspelen, 2006 -2010, Zo wordt het*
- Gemeente Achtkarspelen (2006d), *VVE-beleid met begroting 2006-2010*
- Hartholt – Van der Veen, C. (2006) *Onderwijskansenplan Fryslân 2002 – 2006*. Ljouwert. Fryske Akademy.
- Heek, J. van, (1968). *Het verborgen talent. Milieu, schoolkeuze en schoolgeschiktheid*. Meppel, Boom

Hupe, P.L. en E.H. Klijn (1997), *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Rotterdam/Utrecht. Erasmus Universiteit/Sardes

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1974). *Beleidsplan voor het onderwijs van groepen in achterstandssituaties. Maatregelen tot uitvoering van het onderwijsbeleid*. 's Gravenhage, Staatsuitgeverij.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (2001). *Aanvullende regeling uitbreiding voor- en vroegschoolse educatie*. Uitleg 18a, juli 2001

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008a), *Wijziging van de gewichtenregeling*, Beleidsbrief van 18 januari 2008, kenmerk PO/ZO/2007/49020

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008b), *Stimuleringsregeling vroegschoolse educatie 2008 – 2009*, Regeling van 7 september 2008, kenmerk POenK/OenO-2008/55609

Mulder, L. en J. Kloprogge (2001). *Nieuwe kansen voor onderwijs in Drenthe. Analyse van de huidige situatie en voorstellen voor de komende jaren*. Nijmegen/Utrecht, ITS/Sardes.

Ruijven, E.C.M van, (2003). *Voorsprong of achterstand, onderzoek naar het onderwijsniveau van de friese leerlingen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Fryske Akademy, Ljouwert/Leeuwarden.

Ruijven, E.C.M. van, (2004). *Onderwijseffectiviteit in Fryslân, onderzoek naar de onderwijsresultaten van de leerlingen en de kwaliteit van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs in Fryslân*. Fryske Akademy, Ljouwert/Leeuwarden

Sociaal en Cultureel Planbureau (2001) *Rapportage Minderheden 2001*. Den Haag, SCP

Sociaal en Cultureel Planbureau (2003) *Rapportage Minderheden 2003*. Den Haag, SCP

Tweede Kamer 2007-2008, *Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie*. Kamerstuk 31.322, nummer 24

Vegt, A.L. van der en J. van Velzen (2002) *Dilemma's in het groen. Een analyse van onderwijskansen voor 1.25 leerlingen in het basisonderwijs op het platteland*. Middelburg/Utrecht: Scoop/Sardes.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2004). *Handreiking Peuterspeelzaalwerk*. Den Haag, VNG/SGBO

Vogels, R. en R. Bronneman - Helmers (2003). *Autochtone achterstandsleerlingen, een vergeten groep*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ytsma, Jehannes en Auke Huistra, *Onderwijsmonitor 2004-2005, gemeente Achtkarspelen*, Leeuwarden, Fryske Akademy/Cedin, 2005

## **Bijlage 1: Gesprekspartners**

Aan het begin van het onderzoek is op 26 mei 2008 een gesprek gevoerd met de beleidsambtenaren van de gemeente: Anna Rixt Voolstra en Sytze Nauta

Op 1 oktober heeft een gesprek plaatsgevonden met de Projectgroep VVE. Hierbij waren aanwezig:

Eelke Horinga	Gereformeerd basisonderwijs
Willem Wouda	Directeur Holdersnest in Harkema, namens ROOBOL
Rika Tulner	Noventa, protestants christelijk schoolbestuur
Janette Schenkel	Directeur Stichting Peuterspeelzalen Achtkarspelen
Geke Dijkstra	Onderwijsadviseur jonge kinderen
Renny Zeilmaker	coördinator Jong Achtkarspelen en lokale jeugdnetwerken

Aanvullende gesprekken hebben plaatsgevonden met Janette Schenkel en Geke Dijkstra

Ook op 1 oktober is gesproken met vertegenwoordigers van de basisscholen en de peuterspeelzaal in Augustinusga. Hierbij waren aanwezig:

Tseard de Haan	Directeur pc basisschool De Saad
Klara Reinders	Leerkracht openbare basisschool Maskelyn
Yvonne Haringa	Tutor peuterspeelzaal 't Hummelhoekje

## **Bijlage 2: Overzicht extra financiële middelen voor onderwijsachterstandenbeleid en VVE.**

Het kabinet investeert de komende jaren extra in onderwijsachterstandenbeleid, met de nadruk op voor- en voerschoolse educatie. De gemeenten ontvangen extra geld voor voerschoolse educatie en de schoolbesturen voor voerschoolse educatie. Wij gaan eerst in op de gevolgen voor de gemeenten en daarna op de gevolgen voor de schoolbesturen.

### *Gevolgen voor de gemeenten.*

De toename van de middelen loopt langs verschillende geldstromen. Deels gaat het om een toename van het budget voor onderwijsachterstanden. Dit geld is geormerkt voor onderwijsachterstanden. Deels gaat het om een toename van het accres in het Gemeentefonds. Dit geld is niet voor VVE geormerkt. Hieronder een overzicht van de te verwachten bedragen voor Achtkarspelen.

### **Begroting OAB-beleid 2008-2011 Achtkarspelen**

	2008	2009	2010	2011
<b>Inkomsten t.b.v. VVE</b>				
OAB-budget	53.352	53.352	53.352	53.352
FES-middelen (t.b.v. versneld bereik 70% doelgroep)	6.886	4.017		
Accres Gemeentefonds	25.273	43.653	68.160	86.540
Enveloppe Kinderopvang	9.029	5.356	9.335	13.314
VVE-totaal	94.540	106.378	130.847	153.206

### *Toelichting.*

*OAB-budget 2006 – 2010.* Dit is het bedrag dat Achtkarspelen sinds 2006 jaarlijks ontvangt voor onderwijsachterstandenbestrijding. Het bedrag is bedoeld voor VVE en schakelklassen.

*Fes-middelen.* In 2008 en 2009) worden extra middelen beschikbaar gesteld om het doelgroepbereik van 70 procent al te bereiken in 2009, i.p.v. in 2010.

*Accres Gemeentefonds.* In het accres van het Gemeentefonds wordt tussen 2008 en 2011 een toenemend bedrag voor VVE opgenomen. Volgens de systematiek van het Gemeentefonds is dit accres niet geormerkt voor VVE. Omdat de verdeelsystematiek van het gemeentefonds wordt toegepast, pakt dit bedrag in vergelijking met de OAB-uitkering, relatief gunstig uit voor kleine gemeenten.

*Enveloppe Kinderopvang.* Er worden middelen beschikbaar gesteld die tot doel hebben om de financiële drempels voor het peuterspeelzaalwerk te slechten. Door het invoeren van een kinderopvangtoeslag is de kinderopvang met name voor ouders met lagere inkomens goedkoper geworden. Gemeenten krijgen geld om de ouderbijdragen in de peuterspeelzalen op het niveau van de kinderopvang te brengen.

Volgens het overzicht van OCW is er voor Achtkarspelen in 2008 € 94.540 beschikbaar voor VVE in de voerschoolse periode. Dit bedrag loopt op naar € 153.206,- in 2011. Dat is bijna een verdrievoudiging van het budget.

### *Gevolgen voor de schoolbesturen*

De schoolbesturen bekostigen vroegschoolse component van VVE in de kleutergroepen (groepen 1 en 2) uit de gewichtengelden. Deze zijn sinds 2006 opgenomen in de lumpsum die de schoolbesturen ontvangen voor de bekostiging van het basisonderwijs. De lumpsum is een bedrag waarop de personeelskosten en de materiële kosten van de basisscholen moeten worden bekostigd. Schoolbesturen moeten zelf bepalen hoeveel geld ze inzetten voor de bestrijding van onderwijsachterstanden en VVE. Landelijk wordt € 20miljoen aan de lumpsum toegevoegd om de VVE in de basisscholen te intensiveren. (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008b)

In de onderstaande tabel geven we een overzicht van de leerlingenpopulatie op de teldatum oktober 2007. Bij de ‘gewogen’ leerlingen wordt onderscheid gemaakt tussen de oude en de nieuwe gewichtenregeling, omdat het jaar 2007 middenin de overgangperiode valt.

Leerlingenpopulatie basisonderwijs Achtkarspelen (22 basisscholen), oktober 2007

	<b>Abs.</b>	<b>%</b>
Ongewogen leerlingen (geen doelgroopleerlingen)	2319	79,2%
Gewogen leerlingen (oude regeling)		
0,25-leerlingen (autochtoon)	353	12,1%
0,40-leerlingen (schipperskinderen)	1	0,0%
0,70-leerlingen (woonwagenbewoners)	3	0,1%
0,90-leerlingen (allochtoon)	11	0,4%
Gewogen leerlingen (nieuwe regeling)		
0,30-leerlingen (opleiding ouders max. vmbo)	221	7,5%
1,20-leerlingen (opleiding ouders max basisonderwijs)	21	0,7%
Totaal aantal leerlingen	2929	100,0%

De herziening van de gewichtenregeling heeft gevolgen voor Achtkarspelen. Het aantal leerlingen met een gewicht is sinds 2002 (zie paragraaf 3.1) fors gedaald en zal door de nieuwe gewichtenregeling nog verder dalen. Aan de aantallen leerlingen onder de oude gewichtenregeling kunnen we zien dat het voor het overgrote deel gaat om autochtone kinderen (12,1 procent). Bij de nieuwe gewichtenregeling vervalt het onderscheid op basis van etniciteit. Een zeer groot deel van de gewichtenkinderen krijgt nu het ‘lage’ gewicht 0,3. Voor de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid is dit voor de scholen minder gunstig. Daar staat de verlaging van de drempel tegenover.

Door de aanpassing van de gewichten en het stijgende opleidingsniveau van ouders, wordt het landelijke bedrag dat in de gewichtenregeling omgaat minder. Omdat de drempel om voor faciliteiten op basis van de gewichtenregeling in aanmerking te komen daalt van 9 % naar 6 %, zullen meer scholen, met name plattelandsscholen, voor faciliteiten in aanmerking komen. De rijksoverheid zal het bespaarde geld, ongeveer 70.000.000 euro, opnieuw inzetten voor het bestrijden van onderwijsachterstanden in het basisonderwijs. Dat gebeurt onder meer door de introductie van impulsgebieden. Dit zijn gebieden waar sprake is van een cumulatie van lage opleidingen en armoede. Scholen in deze gebieden krijgen extra geld per gewichtenleerling, waarbij de hoogte van het gewicht niet uitmaakt. Het is de bedoeling dat schoolbesturen het VVE-beleid in hun scholen versterken. De Onderwijsinspectie zal hierop gaan toezien. De systematiek van de toekomstige regeling is gepubliceerd, maar de exacte bedragen per schoolbestuur zijn nog niet bekend. (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008a).