

# **Onderwijsachterstandenbeleid in Dantumadeel**

Onderzoek voor de Rekenkamercommissie  
AchDanDon

juni 2009



## Inhoudsopgave

|   |    |
|---|----|
| Inleiding.....  | 2  |
| 1 Achterstandenbeleid in het onderwijs.....   | 7  |
| 1.1 Achterstandsbestrijding in het onderwijs .....  | 7  |
| 1.2 Schets van het landelijk beleid vanaf 1974.....   | 7  |
| 1.3 Lokaal onderwijsachterstandenbeleid vanaf 1994.....   | 8  |
| 1.4 VVE-beleid.....   | 9  |
| 1.4.1. Ontwikkelingen in het VVE-beleid van 2000 tot 2006 .....   | 9  |
| 1.4.2. VVE-beleid vanaf 2006 .....  | 10 |
| 1.4.3. VVE-beleid in relatie tot de harmonisatie van het voorschoolse stelsel .....   | 10 |
| 1.4.4. Extra financiële middelen voor de VVE .....  | 11 |
| 2 Onderwijsachterstanden op het platteland.....   | 13 |
| 2.1 Onderwijsachterstanden van autochtone leerlingen .....  | 13 |
| 2.2 Onderwijsachterstanden op het noordelijke platteland.....   | 13 |
| 3 Onderwijsachterstandenbeleid in Dantumadeel .....   | 17 |
| 3.1 Onderwijsachterstanden in Dantumadeel .....   | 17 |
| 3.2 Onderwijsachterstandenbeleid in de eerste GOA-periode (1998-2002).....  | 18 |
| 3.3 Onderwijsachterstandenbeleid in de tweede GOA-periode (2002-2006).....  | 18 |
| 3.4 Onderwijsachterstandenbeleid vanaf 2006 .....   | 26 |
| 3.5 Analyse van het gevoerde onderwijsachterstandenbeleid .....   | 29 |
| 4 De implementatie van Piramide in Dantumadeel .....  | 33 |
| 4.1 De invoering van VVE in Dantumadeel .....   | 33 |
| 4.2 Het VVE-beleid in de periode 2006 - 2010.....   | 38 |
| 4.3 Analyse van de invoering en de resultaten van Piramide.....   | 41 |
| 5 Samenvattende conclusies en aanbevelingen .....   | 45 |
| 5.1. Achtergrond en onderzoeksvragen .....  | 45 |
| 5.2 Conclusies .....  | 46 |
| 5.3 Aanbevelingen .....   | 49 |
| Lijst van bestudeerde documenten .....  | 52 |
| Bijlage 1: Gesprekspartners.....  | 55 |
| Bijlage 2: Overzicht extra financiële middelen onderwijsachterstandenbeleid en VVE;<br>ontwikkeling leerlingenpopulatie. .... | 56 |

## 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 Dantumadeel is dat de voor- en vroegschoolse 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 Dantumadeel. 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 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 Dantumadeel 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 Dantumadeel 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 jeugd-beleid te stimuleren en de gemeentelijke regie-rol handen en voeten te geven.

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 jeugd-beleid. 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. 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 te kunnen plaatsen binnen de landelijke beleidscontext en te kunnen beoordelen in hoeverre het beleid voldoende is afgestemd op de specifieke kenmerken van onderwijsachterstanden op het platteland.

Hoofdstuk 3 bevat vervolgens een beleidsreconstructie van het onderwijsachterstandenbeleid in de gemeente Dantumadeel. 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 kernen 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 Dantumadeel 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 Akkie Visser van de gemeente voor haar medewerking en bemiddeling bij het plannen van de afspraken. Wij hopen dat het onderzoek en de aanbevelingen zullen helpen om het onderwijsachterstandenbeleid in Dantumadeel 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. 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 ont-

wikkeling 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. 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 enveloppe-gelden 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 Dantumadeel 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 gunstig 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 Dantumadeel tot resultaten geleid, zoals we verderop in dit rapport zullen zien.



### 3 Onderwijsachterstandenbeleid in Dantumadeel

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van het onderwijsachterstandenbeleid in de Dantumadeel. We beginnen het hoofdstuk met een korte karakterisering van de leerlingenpopulatie (paragraaf 3.1). het vervolg is chronologisch opgezet, gelijklopend met de vierjaarlijkse planperioden in het onderwijsachterstandenbeleid. Vóór 2002 voerde de gemeente al een actief onderwijsachterstandenbeleid; we beschrijven de hoofdlijnen daarvan in paragraaf 3.2. In paragraaf 3.3 komt vervolgens de periode 2002-2006 aan de orde. Sinds 2006 heeft de gemeente, na wijziging van de Wet op het basisonderwijs, geen planverplichting meer. Dat betekent echter niet dat het beleid vanaf dat moment ophoudt. Vanaf 2006 heeft Dantumadeel samen met de partners een Lokale Educatieve Agenda ontwikkeld, met daarin een prominente plaats voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Het beleid vanaf 2006 komt in paragraaf 3.4 aan de orde. De laatste paragraaf biedt een beknopte samenvattende analyse.

#### 3.1 Onderwijsachterstanden in Dantumadeel

In deze paragraaf geven een overzicht van de leerlingenpopulatie in Dantumadeel. Hoeveel achterstandsleerlingen telt de gemeente? Als meetmoment nemen we het schooljaar 2002/2003, dat is het eerste jaar van de tweede GOA-periode. In dat jaar behoorde 22,3 procent tot de zogenaamde ‘gewogen leerlingen’: kinderen van ouders met een laag opleidingsniveau. Landelijk was dat destijds 26,0 procent. Dantumadeel had over het geheel genomen dus minder achterstandsleerlingen dan het landelijk gemiddelde.

**Tabel 3.1** Leerlingenpopulatie basisonderwijs Dantumadeel (12 basisscholen), oktober 2002

|  | Abs. | %      |
|--|------|--------|
| Ongewogen leerlingen (geen doelgroep leerlingen) | 1600 | 77,7%  |
| Gewogen leerlingen (oude regeling)               |      |        |
| 0,25-leerlingen (autochtoon)                     | 422  | 20,5%  |
| 0,40-leerlingen (schipperskinderen)              | 2    | 0,1%   |
| 0,70-leerlingen (woonwagengebruikers)            | 1    | 0,0%   |
| 0,90-leerlingen (allochtoon)                     | 33   | 1,6%   |
| Totaal aantal leerlingen                         | 2058 | 100,0% |

Daar staat echter tegenover dat in Dantumadeel wel veel achterstandsleerlingen met een autochtone achtergrond voorkomen (nl. 20,5% tegen 12,8% landelijk). Het percentage allochtone gewichtenleerlingen lag veel lager dan het landelijke percentage (1,6 % om 12,9%).<sup>2</sup>

E.e.a. heeft grote consequenties voor de mogelijkheden van de basisscholen om werk te maken van het bestrijden van onderwijsachterstanden. Voor allochtone leerlingen ontvangen zij namelijk aanzienlijk méér extra formatie dan voor autochtone leerlingen. Hoe hoger het gewicht, des te meer extra financiële middelen. Daar komt bij dat de gewichtenregeling een drempel van 9

<sup>2</sup> Het huidige percentage gewichtenleerlingen ligt iets lager. In het schooljaar 2007/2008 bedroeg dit 20,5 procent. Oorzaak is de nieuwe gewichtenregeling: minder kinderen voldoen aan de criteria om een extra gewicht te krijgen. Dit is een landelijke trend, en dus niet beperkt tot Dantumadeel. Zie voor gedetailleerde informatie bijlage 2.

procent kent. Een school komt pas voor extra financiële middelen in aanmerking als deze drempel wordt overschreden. Op een school met uitsluitend autochtone achterstandsleerlingen betekent dit, dat er pas extra middelen van het Rijk vrijkomen als er meer dan 36 procent (36 maal 0,25) gewichtenleerlingen zijn. De extra financiële middelen worden alleen toegekend voor de leerlingen boven deze 36 procent. De plattelandsscholen in Dantumadeel, met voornamelijk autochtone achterstandsleerlingen, komen dus minder vaak in aanmerking voor extra formatie dan stedelijke basisscholen met meer allochtone achterstandsleerlingen.

### **3.2 Onderwijsachterstandenbeleid in de eerste GOA-periode (1998-2002)**

In 1997 verscheen een beleidsnotitie *Lokaal onderwijsbeleid, onderwijs-welzijn gemeente Dantumadeel*. Daarin werd een fundament gelegd voor het latere onderwijsachterstandenbeleid (vanaf 2002). Ook al vóórdat de gemeente een wettelijke rol bij het onderwijsachterstandenbeleid toebedeeld kreeg, bestond er dus aandacht voor de problematiek.

Over de opbrengsten van het beleid in deze periode is niet veel bekend. Jaarlijkse monitoring van de voortgang en opbrengsten van de gemeentelijke beleidsinspanningen bleek financieel onhaalbaar.

In vervolg op de uitbreiding van de landelijke VVE-regeling (in juli 2001) is gestart met de voorbereidingen voor een VVE-pilot. Op initiatief van de gemeente is een informatietraject gestart, waaraan de besturen van de peuterspeelzalen en de basisscholen deelnamen. In vervolg hierop is een kleinschalige pilot opgezet met de mogelijkheid tot verbreding in de toekomst. Beperkte financiële middelen van rijkswege hebben de gemeente er echter van weerhouden om VVE gemeentebreed uit te willen rollen.

Feitelijk is er vóór 2002 op geen enkele peuterspeelzaal met een VVE-programma gewerkt. Vóór 2002 draaide op de peuterspeelzalen wel al het Friestalige project *Tomke*. Dit project draagt bij aan de bevordering van de ontwikkeling van de Friese taal.

### **3.3 Onderwijsachterstandenbeleid in de tweede GOA-periode (2002-2006)**

In het onderwijsbeleid neemt het rijk in deze periode steeds meer afstand van centrale aansturing van het beleid. Scholen krijgen meer autonomie en voorzover zij met de overheid te maken krijgen, zal dat minder het rijk zijn en meer de lokale overheid. Belangrijke onderdelen van het beleid worden gedecentraliseerd, waaronder de onderwijshuisvesting, het onderwijsachterstandenbeleid en de schoolbegeleiding.

Tussen 2002 en 2006 is er een landelijk beleid ontwikkeld gericht op het systematisch voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden bij doelgroepkinderen door middel van gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA-beleid). Ofschoon daar geen wettelijke verplichting toe bestond, heeft Dantumadeel ervoor gekozen het Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (LBK-GOA 2002-2006) als richtsnoer te nemen voor de beleidsvorming bij het bestrijden van onderwijsachterstanden bij (jonge) doelgroepkinderen. Het GOA-beleid bouwde daarbij voort op de notitie *Dantumadeel 2012, Leefbaar, gezond in het groen*.

### **3.3.1 Doelstellingen voor de periode 2002-2006**

In het GOA-plan 2002-2006 zijn de speerpunten uit het Landelijke Beleidskader als uitgangspunt genomen:

#### **Speerpunt 1: nulmeting en monitoring**

De doelstelling van het rijk op dit punt luidde: zorg ervoor dat de doelmatigheid en rechtmatigheid van de besteding van de GOA-gelden worden bepaald en dat de effecten op de onderwijsprestaties van doelgroepkinderen worden gemeten. De gemeente heeft deze doelstelling niet als zodanig overgenomen (i.i.g. geen jaarlijkse metingen), i.v.m. daarvoor ontoereikende middelen.

#### **Speerpunt 2: voor- en vroegschoolse educatie**

Het doel van het rijk op dit punt: zorg voor een deelname van tenminste 50% van de doelgroepkinderen aan de VVE. Deze doelstelling is door de gemeente overgenomen.

#### **Speerpunt 3: beheersing van de Nederlandse taal**

De landelijke doelstelling luidde: taalachterstanden van gewichtenleerlingen dienen met een kwart te worden teruggebracht. De gemeente heeft deze doelstelling niet overgenomen.

#### **Speerpunt 4: ondersteuning van de schoolloopbaan**

Landelijke doelstelling: het percentage allochtone leerlingen dat deelneemt aan havo en vwo dient toe te nemen met 4%. Deze doelstelling is als zodanig niet door de gemeente overgenomen; wel was er sprake van beleid gericht op de ondersteuning van de schoolloopbaan, deze specifieke doelstelling is daarin echter niet opgenomen.

#### **Speerpunt 5: bestrijding van voortijdige schooluitval.**

Landelijke doelstelling: aantal voortijdig schoolverlaters is in 2006 teruggebracht met 30%. Deze doelstelling is door de gemeente opgeknipt: in 2004-2005 zou het aantal schoolverlaters moeten afnemen met 15% en in 2005-2006 nog eens met 15%.

Per speerpunt zijn er meerdere beleidsmaatregelen geformuleerd en activiteiten en projecten bedacht en tot uitvoering gebracht. In veel gevallen is daarbij aangesloten bij al lopende activiteiten en projecten.

#### *Nulmeting en monitoring*

In de planning bestond aandacht voor het uitvoeren van nulmetingen op diverse beleidsterreinen, zoals de kwaliteit van de basisvoorwaarden van peuterspeelzalen, de mate van onderwijsachterstanden in het basisonderwijs en de doorstroming van doelgroepkinderen naar verschillende vormen van voortgezet onderwijs.

## VVE

In de meerjarenplanning was aandacht voor:

- het bereiken van de helft van de doelgroeppeuters en -kleuters met het VVE-programma Piramide;
- het optimaliseren van de deelname van peuters aan peuterspeelzalen in alle dorpen;
- het verminderen van de onderwijsachterstanden bij doelgroepkinderen en het realiseren van een inhoudelijke doorgaande lijn van 2,5 tot 6 jaar;
- het realiseren van een sluitende aanpak voor jonge kinderen van 0 tot 6 jaar binnen en tussen de voor- en vroegschoolse voorzieningen. Deze aanpak richtte zich op een kwalitatief goed aanbod en vroegtijdige signalering op het gebied van ontwikkelingsstimulering voor alle kinderen en goede interventiemogelijkheden voor de risicokinderen.

## *Beheersing Nederlandse taal*

In de meerjarenplanning was aandacht voor:

- het uitvoeren van een nulmeting van taalachterstanden op de twee peuterspeelzalen en drie basisscholen die met Piramide werken;
- het meten van taalachterstanden bij leerlingen uit groep 4 en 7 van alle basisscholen in de gemeente;
- het uitvoeren van het *Tomke*-project;
- het inbrengen van de taalontwikkelingslijn binnen Piramide, het voorleesproject;
- het uitvoeren van de logopedische consultatie in de peuterspeelzalen;
- het uitvoeren van de logopedische screening in het basisonderwijs;
- het opstellen van een lokaal taalbeleidsplan.

## *Ondersteuning schoolloopbaan*

In de meerjarenplanning bestond aandacht voor:

- het verbeteren van de afstemming met de jeugdgezondheidszorg 0-4 jaar, zoals het verbeteren van de toeleiding naar peuterspeelzalen;
- het continueren van de inzet van een consultant opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering op de peuterspeelzalen;
- het organiseren van themabijeenkomsten opvoedingsondersteuning en een opvoedcursus;
- het uitvoeren van het Marietje Kessels-project, dat de fysieke en emotionele weerbaarheid van kinderen wil bevorderen;
- het voortzetten van de inzet van schoolmaatschappelijk werk in het basisonderwijs;
- het begeleiden van jongeren tijdens hun schoolloopbaan door leerplichtambtenaren;
- het uitvoeren van een pilot Jeugdzorg.

## *Bestrijding van voortijdig schoolverlaten*

In de meerjarenplanning was aandacht voor:

- het ondertekenen van een convenant door drie gemeenten aangaande de uitvoering van de Leerplichtwet en het verminderen van het voortijdig schoolverlaten;
- het installeren van één bureau waar de taken in het kader van de leerplicht en voortijdig schoolverlaten worden uitgevoerd;

- het (her)plaatsen van voortijdig schoolverlaters op trajecten richting een startkwalificatie;
- het aanleggen van een sluitende aanpak met de regionale partners, waaronder ook de politie en het CWI;
- het geleidelijk reduceren van het percentage schoolverlaters.

Behalve deze maatregelen heeft de gemeente ook enkele activiteiten ondernomen die buiten de ordening van het LBK-GOA 2002-2006 vielen.

### ***3.3.2 Financieel kader***

In deze paragraaf gaan we in op de financiële middelen die zijn ingezet bij de verwezenlijking van het GOA-beleid, in het bijzonder bij het VVE-beleid. In het GOA-plan 2002-2006 is een begroting opgenomen voor de gehele tweede GOA-periode. Op de volgende pagina geven we een overzicht (Tabel 3.2).

De activiteiten, gericht op het halen van de doelen van het GOA-beleid zijn bekostigd uit drie bronnen:

#### *1. De jaarlijkse GOA-uitkering*

In de periode 2002-2006 ontving de gemeente jaarlijks een budget van €24.383 t.b.v. haar GOA-beleid. Het is goed om te realiseren dat dit een tamelijk klein bedrag is voor zo'n groot vraagstuk. Uit dit budget zijn alle activiteiten bekostigd die direct gericht waren op het behalen van de gemeentelijke doelstellingen.

#### *2. Budget Integraal Jeugdbeleid*

Hieruit is o.a. de consultant ontwikkelingsstimulering en opvoedingsondersteuning in de peuterspeelzalen gefaciliteerd (in de schooljaren 2002/2003 en 2003/2004; continuering van deze activiteit wordt uit AWBZ-gelden voor zorg van 0-4 jarigen betaald).

#### *3. Gemeentelijke middelen*

De gemeente heeft bij de uitvoering van GOA-activiteiten ook eigen middelen ingezet:

Tabel 3.2 Begroting GOA-beleid 2002-2006 Dantumadeel\*

| Uitgaven   | 2002/2003 | 2003/2004 | 2004/2005 | 2005/2006 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Nulmeting Fryske Akademy</b>  | 19.367    |           |           |           |
| <b>Voor- en vroegschoolse educatie</b>                                 |           |           |           |           |
| VVE-rijksmiddelen  | 8.596     | 8.596     | 8.596     | 8.596     |
| Budget schoolontwikkeling  | 1.441     | 1.441     | 1.441     | 1.441     |
| Piramidetraining   | 7.080     |           |           |           |
| Nieuw beleid   | 20.924    | 24.890    | 7.436     | 7.436     |
| Totaal VVE   | 38.040    | 34.926    | 17.472    | 17.472    |
| <b>Beheersing Nederlandse taal</b>                                     |           |           |           |           |
| Logopedie  | 8.063     | 8.063     | 8.063     | 8.063     |
| Logopedie in psz en bao (structureel)                                  | 14.113    | 14.113    | 14.113    | 14.113    |
| Dorpsnetwerken (opvoedingsondersteuning/ taalstimulering, structureel) | 7.533     | 7.533     | 7.533     | 7.533     |
| Totaal   | 29.708    | 29.708    | 29.708    | 29.708    |
| <b>Ondersteuning schoolloopbaan</b>                                    |           |           |           |           |
| Schoolmaatschappelijk werk   | 6.088     | 6.088     | 6.088     | 6.088     |
| Psz en bao   | 17.770    | 17.770    | 17.770    | 17.770    |
| Project gezonde school   | 10.672    | 10.672    | 10.672    | 10.672    |
| Totaal   | 34.530    | 34.530    | 34.530    | 34.530    |
| <b>Overig lokaal onderwijsbeleid</b>                                   |           |           |           |           |
| Uurcultuur plus  | 3.993     | 3.993     | 3.993     | 3.993     |
| Fryslân on line  | 4.878     | 4.878     | 4.878     | 4.878     |
| Totaal   | 8.871     | 8.871     | 8.871     | 8.871     |
| Uitgaven totaal  | 130.516   | 108.035   | 90.581    | 90.581    |
| <b>Inkomsten</b>   |           |           |           |           |
| GOA-uitkering gemeente Dantumadeel                                     | 24.384    | 24.384    | 24.384    | 24.384    |

\* Bron: GOA-plan 2002-2006, gemeente Dantumadeel

Opvallend is de verhouding GOA-uitkering/eigen middelen: afgaande op de geplande uitgaven bleek de gemeente dus bereid om ruim 80% van de te maken kosten voor eigen rekening te nemen.

Bij de financiering van de VVE-pilot werd onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele kosten. Tot de structurele kosten werd de inzet van een tutor in peuterspeelzaal en basisschool gerekend (voor alle vier de uitvoeringsjaren is daar een budget voor gereserveerd). Incidentele kosten hadden o.a. betrekking op de aanschaf van Piramide-materiaal en de scholing van leiders (alleen in de eerste twee jaren is hiervoor een budget uitgetrokken). Naarmate de VVE-pilot in de tijd vorderde, is er dus minder geld beschikbaar voor gesteld.

In het schooljaar 2001/2002 zijn opstartwerkzaamheden begroot t.b.v. €9.128, hoofdzakelijk te financieren uit de toegekende VVE-regeling (€8.995,50). Voor het schooljaar 2002/2003 is relatief het grootste deel van het GOA- en het gemeentelijk budget gereserveerd voor de VVE-pilot. Van de jaarlijkse GOA-middelen ter grootte van €24.384 is in 2002/2003 €8.99,50 gereserveerd voor VVE. Dit bedrag is door de gemeente aangevuld tot een totaalbedrag van €38.040,- (nagenoeg een verviervoudiging). In het jaar daarop, 2003/2004, is er een bedrag van €34.926,- gereserveerd voor de VVE-pilot. In zowel 2004/2005 als 2005/2006 is dit €17.472,-



geweest, enkel voor de doorfinanciering van de tutoring in zowel de peuterspeelzaal als basisschool.

Gelden zijn zowel ten goede gekomen aan de peuterspeelzalen als aan de basisscholen. Uit het oogpunt van preventie is de nadruk gelegd op versterking van de voorschoolse periode. Vandaar ook dat in de VVE-pilot de tutoring in de peuterspeelzalen ruimer is opgezet dan in de basisscholen: twee dagdelen versus één dagdeel. Dit is begrijpelijk, omdat de basisscholen zelf ook financiële middelen ontvangen voor het bestrijden van onderwijsachterstanden.

### 3.3.2 *Uitvoering en opbrengst van het beleid*

Bij de beschrijving van de activiteiten en de resultaten van het GOA-beleid maken we gebruik van het model van Bressers en Klok over de doel-middel-relaties die samen de keten vormen van beleid tot effect. We geven hieronder deze keten nog een keer schematisch weer<sup>3</sup> (zie voor een meer uitgebreide beschrijving de inleiding op dit rapport).

In de tabel op de volgende pagina (Tabel 3.3) geven we weer wat we weten over de keten van beleid tot effect, in de terminologie van Bressers en Klok. Daarvoor staan ons meerdere tussentijdse verslagen (o.a. jaarverslagen) ter beschikking die niet de geheel GOA-periode bestrijken. Voor alle doelstellingen uit het GOA-beleid geldt dat er beleid in gang is gezet en ook beleidsprestaties zijn geleverd, maar dat er weinig bekend is over de veldprocessen, laat staan over de effecten (met uitzondering van het reduceren van het vroegtijdig schoolverlaten). Er is wel onderzoek uitgevoerd, maar die gaan niet specifiek in op de vraag of de gemeentelijke doelstellingen zijn geëffectueerd.



In het schema op de volgende pagina geven we weer wat we weten over de keten van GOA-beleid tot effect. Daarvoor staan ons meerdere tussentijdse verslagen ter beschikking (o.a. jaarverslagen), die echter niet de geheel GOA-periode bestrijken.

Voor alle doelstellingen geldt dat er beleid in gang is gezet en dat er ook beleidsprestaties zijn geleverd, maar dat er weinig bekend is over de veldprocessen, laat staan over de effecten (met uitzondering van het tegengaan van het vroegtijdig schoolverlaten). Er zijn wel onderzoeken gedaan, maar die gaan niet in op de vraag in hoeverre de gemeentelijke doelstellingen zijn geëffectueerd. Inmiddels wordt, in het kader van het programma een Leven Lang Leren, driemaandelijks een verantwoordingsrapportage opgesteld, waarmee wél gemonitord wordt of doelstellingen worden gerealiseerd. Indien doelstellingen in de gevarenzone komen, worden gerichte beleidacties ondernomen.

<sup>3</sup> Zie voor een meer uitgebreide beschrijving Hoofdstuk 1

**Tabel 3.3 GOA-beleid 2002-2006 in Dantumadeel, van beleid tot effect**

| Doelstellingen beleid   | Uitvoering beleid  | Beleidsprestaties   | Veldproces   | Effect                    |
|---|--|---|--|---------------------------|
| 1. Voor- en vroeg-schoolese educatie (deelname 50% doelgroepkinderen)           | Bestuursfusie psz  | Fusie: één instelling voor psz  | Samenvoeging verschillende besturen                                      | Professioneel bestuur psz |
|   | Initiëren VVE-pilot  | Implementatie VVE-programma   | Werken met Piramide  |                           |
|   | Bekostiging scholing psz en bao VVE-pilot                                | Volgen van scholing   | Professionalisering leidsters psz en leerkrachten bao, tutoring kinderen |                           |
| 2. Beheersing Nederlandse taal (afname achterstanden met 25%)                   | Bekostigen logopedische consultatie in psz en screening in bao           | Gemeentebrede invoering logopedische screening  | Doelgericht inzetten logopedist in bao                                   |                           |
|   | Ontwikkelen lokaal (meerjarig) taalbeleidsplan                           |   |  |                           |
|   | Bekostiging Voorleesproject  | Deelname kinderen aan Voorleesproject   | Uitvoeren Voorleesproject  |                           |
|   | Bekostiging van <i>Tomke</i> -project                                    | Deelname kinderen aan <i>Tomke</i> -project   | Uitvoeren <i>Tomke</i> -project  |                           |
| 4. Ondersteuning schoolloopbaan (toename allochtone havo/vwo-leerlingen met 4%) | Afstemming met JGZ 0-4 jaar, verbeteren zorgstructuur                    | Verbeteren vroegsignalering en toeleiding naar psz  | Leidsters volgen cursus 'Ze laten het je zien, ze laten je het horen'    |                           |
|   | Inzet consultant opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering psz |   |  |                           |
|   | Financieren themabijeenkomsten opvoedingsondersteuning/opvoedcursus      |   |  |                           |
|   | Faciliteren Marietje Kesselsproject                                      | Enkele bao- en vo-scholen per jaar nemen deel   | Fysieke en weerbaarheids-training voor leerlingen                        |                           |
|   | Bekostigen schoolmaatschappelijk werk                                    | Inzetten van smw in bao en vo   | Leerkrachten, leerlingen en ouders maken gebruik van aanbod              |                           |
| 5. Bestrijding voortijdige schooluitval (afname met 30%)                        | Convenant tekenen tot intergemeentelijke samenwerking                    | Samenwerking leerplichtambtenaren, sluitende aanpak politie, CWI, WIW, smw en onderwijs, invoeren nieuw leerplichtsysteem | Regionalisering Leerplicht en vsv  | Afname met 41%/50%        |

Per doelstelling geven we hieronder een toelichting op de informatie uit Tabel 3.3.

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

Er zijn door de gemeente verschillende maatregelen getroffen binnen het VVE-beleid (cf. tweede kolom in de tabel). Een randvoorwaardelijke activiteit betrof het brengen van de verschillende stichtingen voor peuterspeelzaalwerk onder één bestuur. Hieraan is veel aandacht en energie besteed.

De gemeente is een VVE-pilot gestart met een mogelijke verbreding in de toekomst. Bij de keuze voor het pilot-dorp zijn drie criteria gehanteerd:

- (1) peuterspeelzaal en de basisscholen moeten bereid zijn om samen een educatief programma uit te voeren;
- (2) de basisschool moet een zo'n groot mogelijk leerlinggewicht hebben en
- (3) de basisschool moet zo groot mogelijk zijn in het verband met het streven van 50 procent deelname van gewichtenleerlingen in 20006.

Op grond van deze criteria heeft de gemeente belangstellingsgesprekken gevoerd met Zwaagwesteinde, Damwoude en Broeksterwoude (de dorpen met, in aflopende volgorde, de hoogste concentraties doelgroepkinderen). E.e.a. heeft in de keuze voor Broeksterwoude geresulteerd. De VVE-pilot Piramide is dus in Broeksterwoude begonnen, op twee groepen van peuterspeelzaal De Pjutterkroade en in twee onderbouwgroepen van de protestants-christelijke basisschool De Wel. Deze school had op 1-10-2001 het op drie na hoogste leerlinggewicht. Zwaagwesteinde (peuterspeelzaal Peuterhok en protestants-christelijk basisschool de Boustien) en Damwoude (op de openbare basisschool dr. Botkeschool) hebben van de gemeente een 'volgstatus' gekregen.

Uit vooronderzoek van de gemeente was gebleken dat de deelname van peuters aan de peuterspeelzaal per dorp verschilt. In Broeksterwoude was het deelnamepercentage meer dan 100 procent. Dat vormde op zich een gunstige randvoorwaarde om daar te beginnen met VVE, omdat dan zeker is dat ook de doelgroepkinderen uit dat dorp bereikt.

Officieel is op 1 januari 2003 begonnen met het Piramideproject, in afgeslankte vorm ('VVE light'). Wegens gebrek aan financiële middelen is ervoor gekozen om niet Piramide vier maar twee dagdelen per week aan te bieden. Ook voor wat betreft andere randvoorwaarden, zoals de scholing en coaching en de inzet van een tutor, heeft eigenlijk gewenst moeten wijken voor haalbaar en betaalbaar.

De vraag of 50 procent van de 2,5 t/m 5 jarige doelgroepkinderen is bereikt met VVE, zoals de landelijke en gemeentelijke VVE-doelstelling luidde, is onbeantwoord gebleven. Evenmin zijn de opbrengsten in termen van betere onderwijsprestaties bij doelgroepkinderen in relatie tot de gemeentelijke beleidsinspanningen op het gebied van VVE bekend.

## **2. *Beheersing Nederlandse taal***

Om de beheersing van het Nederlands te bevorderen heeft de gemeente verschillende initiatieven gesubsidieerd, bijvoorbeeld het verbeteren van de logopedische screening en het bevorderen van de deelname aan het Voorleesproject en het *Tomke*-project.

De notitie 'Eruij halen wat erin zit' was de basis van het gemeentelijk taalbeleid. Er is echter geen Meerjarig Integraal Taalbeleidsplan verschenen, hoewel dat wel het voornemen was.

Uiteindelijk zouden dergelijke activiteiten moeten leiden tot minder grote achterstanden in de beheersing van de Nederlandse taal. De gemeente heeft scholen in 2002/2003 en 2005/2006 mee laten doen aan onderzoeken van de Fryske Akademy naar de onderwijsprestaties van leerlingen uit groep 4 en groep 7 om een discussie uit te lokken over de inspanningen die door de scholen

worden geleverd om kinderen een goede schoolloopbaan te bieden. (Het faciliteren van onderzoek is dus door de gemeente als sturingsinstrument benut.) Uit het onderzoek blijkt dat vooral de gewichtenleerlingen beneden het landelijk gemiddelde scoren bij taal. Provinciaal gezien doen de leerlingen in Dantumadeel het echter veel beter dan in veel andere gemeenten.

De ervaring leert dat er steeds veel discussie over de resultaten van onderzoek naar onderwijsachterstanden. Discussie over de juistheid van de cijfers, eerder dan over de manier waarop de resultaten naar een hoger niveau kunnen worden getild. Mede om die reden hebben vooral de protestants-christelijke scholen niet aan een tweede meting door de Fryske Akademy mee willen werken. Men was bang voor weer een negatieve pers. Dit betekent dat er alleen een compleet meerjarig beeld is verkregen van de openbare basisscholen.

### **3. *Ondersteuning schoolloopbaan***

In verband met deze doelstelling zijn de meeste activiteiten op touw gezet, o.a. ook activiteiten gericht op kinderen in de voorschoolse fase (d.w.z. van 0-4 jaar), zoals bijv. de versterking van de vroegsignalering en toeleiding naar het peuterspeelzaalwerk.

Uit het zo-even aangehaald onderzoek blijkt dat in Dantumadeel aanzienlijk minder leerlingen doorstromen naar het hogere voorgezet onderwijs, in vergelijking met landelijke en provinciale cijfers. Er is ook sprake van een flinke onderadvisering. Zo'n 15 procent van de kinderen die op grond van de Cito-toets havo/vwo aan zouden kunnen, krijgt een lager advies. Bij de kinderen is veel meer capaciteit aanwezig dan de schooladviezen uitwijzen. Een van de oorzaken van het feit dat ouders hun kinderen naar lagere onderwijstypen sturen is dat zij vaak veilig kiezen, dicht bij huis. Een andere oorzaak is dat in Dantumadeel (nl. in Damwoude) een goed aangeschreven school met vmbo-t staat. Havo en vwo bevinden zich in het nabijgelegen Dokkum, op een paar fietskilometers afstand. Gesprekken tussen voortgezet onderwijs en provincie om te komen tot een havo/vwo leerweg in Damwoude hebben tot dusver niet geleid tot een positief resultaat.

### **4. *Bestrijding van voortijdige schooluitval***

De inspanningen op het gebied van het tegengaan van voortijdige schooluitval bij jongeren hebben hun uitwerking gehad. In verschillende jaarverslagen van het programma *Een Leven Lang Leren* wordt melding gemaakt van daling van het percentage vroegtijdig schoolverlaters. Het Jaarverslag 2005 meldt dat dat aantal met 50 procent is gedaald, het jaar daarop is sprake van een daling van 41 procent. Dit resultaat is echter vermoedelijk niet volledig toe te schrijven aan het gemeentelijk beleid. Het zou ook te maken kunnen hebben met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

#### **3.4 Onderwijsachterstandenbeleid vanaf 2006**

Over de periode na 2006 is slechts beperkt informatie beschikbaar. Daarom wordt hier slechts in beknopte zin op deze periode ingegaan. Het accent ligt daarbij op de voortzetting van het VVE-beleid.

### 3.4.1 *Onderwijsachterstandenbeleid (OAB)*

Het onderwijsachterstandenbeleid in Dantumadeel wordt na 2006 voortgezet in het kader van de Lokale Educatieve Agenda (LEA)<sup>4</sup>.

De LEA Dantumadeel is opgebouwd uit de volgende zeven thema's:

#### *Brede school*

De gemeente wil optimale voorwaarden scheppen voor de cognitieve, sociaal-emotionele en motorische ontwikkeling van kinderen. Binnen 10 jaar is de samenwerking tussen alle instanties die zich bezig houden met de opvoeding en begeleiding van kinderen geregeld.

#### *Professionalisering medewerkers 0-12 jaar*

De gemeente wil de competenties vergroten van medewerkers in de thuiszorg, peuterspeelzalen, scholen en de kinderopvang ten aanzien van taal, sociaal-emotionele ontwikkeling en motoriek.

#### *Voortijdig schoolverlaten*

De gemeente wil dat iedere jongere een startkwalificatie krijgt (dus dat er geen uitvallers meer zijn).

#### *Taalbeleid*

De gemeente wil optimale ontwikkelingskansen voor kinderen; taalontwikkeling is daarbij essentieel. In 2006 is de pilot Meertalig Veenwouden gestart met als doel een doorgaande meertalige leerlijn van peuterspeelzaal, kinderopvang tot en met groep 8 van de basisscholen. De basisscholen worden gecertificeerd tot drietalige school (Nederlands, Fries en Engels). De voor-schoolse voorzieningen worden ook gecertificeerd en moeten twee talen (Nederlands en Fries) consequent aanbieden. Dit betekent dat de talen leidstergebonden of activiteitgebonden zijn. Het project wordt nu verbreed naar andere dorpen. Momenteel wordt een draaiboek opgesteld voor het maken van een informatie dvd. Deze dvd wordt op provinciaal en Europees niveau verspreid.

#### *Voor- en vroegschoolse educatie*

De gemeente wil een doorgaande ontwikkelingslijn van 0-6 jaar realiseren (in paragraaf 3.4.2 hierover meer).

---

<sup>4</sup> “Het begrip ‘Lokale Educatieve Agenda’ is begin 2006 geïntroduceerd bij gemeenten en schoolbesturen, als richtinggevend voor een vernieuwd lokaal onderwijs- en jeugdbeleid. De gemeentelijke taken in het onderwijsachterstandenbeleid verminderden dat jaar sterk en tegelijkertijd deden zich diverse ontwikkelingen voor op andere lokale beleidsterreinen in verband met bijv. de WMO en de Operatie Jong. Met de Lokale Educatieve Agenda is gemikt op een doorstart (van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid), waarbij gemeenten, schoolbesturen, peuterspeelzalen, kinderopvang en andere lokale partijen als beleidspartners met elkaar omgaan. Dat wil zeggen dat zij gezamenlijk een lokale agenda opstellen en tot een verantwoordelijkheids- en rolverdeling komen over de diverse thema's. Inmiddels werkt zo'n 90% van de gemeenten met een LEA.” (homepage [www.delokaleeducatieveagenda.nl](http://www.delokaleeducatieveagenda.nl))

### *Zorgstructuur*

De gemeente wil een goede ketenzorg (0-12 en 12+), een sluitende, transparante en efficiënte aanpak.

### *Ouderparticipatie*

De gemeente wil medewerking van ouders bij de begeleiding van activiteiten op de brede school en gezondheidsvoorlichting aan ouders t.a.v. overgewicht/energiebalans.

Bij alle doelen wordt inzet van andere betrokken partijen verlangd. Het valt op dat een groot deel van de doelen van de gemeente niet in meetbare, kwantificeerbare indicatoren zijn geoperationaliseerd. Daardoor zal het lastig worden te meten of de doelstellingen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Wel wordt binnen de programmastructuur van een Leven Lang Leren op een hoger niveau de doelen in de SMART-formule te vervatten.

## **3.4.2 VVE**

De voor- en vroegschoolse educatie (VVE) is één van de thema's van de LEA. In deze paragraaf beschrijven we in het kort wat er de komende jaren op het gebied van VVE gaat gebeuren.

### *Landelijke VVE-doelstelling*

Volgens de landelijke OAB-doelstelling 2006-2010 moeten gemeenten eind 2009 70 procent van de voorschoolse doelgroep (2,5 tot 4 jarigen) hebben bereikt met drie dagdelen per week VVE. Recentelijk is vastgelegd dat gemeenten in 2011 *alle* voorschoolse doelgroepkinderen (100 procent) met vier dagdelen VVE moeten bereiken.

### *Beleidsmaatregelen VVE*

Voor de periode 2008-2012 zijn door de gemeente Dantumadeel diverse nieuwe VVE-beleidsmaatregelen geformuleerd. We moeten beseffen dat deze maatregelen zijn geformuleerd vóórdat bekend is geworden dat de bereikdoelstelling naar 100 procent is verhoogd en dat hiervoor door het Rijk extra financiële middelen zijn uitgetrokken. Naar mag worden aangenomen heeft dat de keuze van deze maatregelen beïnvloed. De volgende maatregelen zijn voorgenomen:

- Alle peuterspeelzalen werken samen met 'hun' basisschool in het kader van het realiseren van de doorgaande lijn in VVE<sup>5</sup>;
- Onderzoek naar de mogelijkheden voor het aanbieden van een derde dagdeel aan doelgroepkinderen;
- Alle leidsters van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven nemen deel aan deskundigheidsbevorderingsbijeenkomsten, onder meer op het gebied van signalering en taalontwikkeling (themabijeenkomsten voor leidsters en vervolgens voor ouders);
- Op alle peuterspeelzalen en kinderdagverblijven is het zorgnetwerk, in samenwerking met het consultatiebureau, actief;

---

<sup>5</sup> De 'doorgaande lijn' in de VVE wil zeggen de afstemming van de stimuleringsprogramma's waarmee in het peuterspeelzaalwerk en de kinderopvang (d.w.z. in de voorschoolse periode) wordt gewerkt op de programma's waarmee, op de basisschool, in de vroegschoolse periode wordt gewerkt, alsmede een geregelde *overdracht* van de kinderen van de ene naar de volgende instelling.

- Bij de overgang naar het basisonderwijs worden belangrijke gegevens via het overdrachtsformulier meegegeven (implementatie overdrachtsformulier);
- Er is een gemeentelijke notitie over het accommodatiebeleid (huisvesting van peuterspeelzalen zoveel mogelijk inpandig bij basisscholen).

Aanvankelijk was Dantumadeel van plan om Piramide gemeentebreed uit te rollen. Daar is men echter van teruggekomen, daar dit financieel onhaalbaar bleek. Ervoor in de plaats is gekozen voor het gemeentebreed invoeren van het leesbevorderingsprogramma Boekenpret (in paragraaf 4.2 gaan we hier dieper op in).

Opvallend is dat in het VVE-beleid 2006-2010 de aangescherpte landelijke bereikdoelstelling niet centraal wordt gesteld. Gevolg hiervan is dat er geen passende maatregelen zijn geformuleerd die nodig zijn om een hoog doelgroepbereik te realiseren (zoals bijvoorbeeld het verzwaren van het traject van werving en toeleiding van doelgroepkinderen naar VVE en de rol van JGZ/consultatiebureaus daarbij).

Vanaf 2007 vullen ouders op het inschrijfformulier hun opleidingsachtergrond in. Deze gegevens worden verwerkt in een computersysteem zodat de gemeente per peuterspeelzaal een goed beeld heeft van de potentiële gewichtenleerlingen.

#### *Doelgroepkinderen*

Van alle schoolgaande kinderen in Dantumadeel behoort op dit moment ruim 12 procent tot de categorie doelgroepkinderen. In de GOA-periode was dat nog ruim 22 procent. De daling van 22 naar 12 heeft enerzijds te maken met een stijging van het opleidingsniveau van de ouders en verzorgers van de kinderen, maar ook met de aanscherping van de landelijke gewichtenregeling. Het is lastig om uit te maken in hoeverre het gevoerde gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid hieraan heeft bijgedragen.

### **3.5 Analyse van het gevoerde onderwijsachterstandenbeleid**

De gemeente voert sinds 1998 onderwijsachterstandenbeleid. De omvang van de problematiek geeft hier aanleiding toe. Diverse onderzoeken wijzen uit dat de prestaties van leerlingen op het Friese platteland achterblijven bij de rest van Nederland, ook bij de meeste andere plattelandsgebieden. De Onderwijsinspectie constateerde dat onder de scholen in Friesland onevenredig veel zeer zwakke scholen voorkomen.

We gaan in deze paragraaf in op de volgende aspecten: gemeentelijke regie, meting van resultaten, inzet van de financiële middelen en de afstemming op de specifieke situatie van het platteland. We concentreren ons hierbij op de periode 2002-2006.

#### *Gemeentelijke regie*

De gemeente kan worden gezien als de ‘regisseur’ van het GOA-beleid. Uitvoerende activiteiten berusten bij de scholen en instellingen rondom het onderwijs, van de gemeente wordt gevraagd deze activiteiten te coördineren, aan te sturen, de voortgang ervan te bewaken, enz. Bij de analyse en beoordeling van deze regierol van de gemeente maken we gebruik van het ‘5 S-en model’ van Hupe en Klijn van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Volgens dit model houdt registreren in: stimuleren, situeren, steun creëren, structureren en sturen (zie kader).

**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 de ontwikkelingen die zich daarin afspelen. Zij kent de sterke en zwakke kanten van het netwerk en de manier waarop het netwerk ingezet kan worden;  
**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 eens 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.

Dantumadeel voerde al vóórdat de lokale overheid bij wet een rol in het onderwijsachterstandenbeleid toebedeeld kregen beleid op dit terrein. Tot 2002 was de gemeente daarbij niet in het bijzonder gefocust op de regierol die zij op dit terrein kan spelen. Bij de start van de tweede GOA-periode heeft zij deze rol echter opgepakt.

De gemeente heeft een *stimulerende* rol richting het onderwijsveld gespeeld, onder meer door het formuleren van een ambitieus GOA-plan, waarin ook de educatieve partners een rol toebedeeld kregen.

In het GOA-plan 2002-2006, alsmede in tussentijdse evaluaties, wordt regelmatig gewezen op het belang van het creëren van draagvlak voor het beleid (*steun creëren*).

Veel is in frequent overleg met de partners uit het onderwijsveld geregeld. Het opbouwen van het netwerk (*situëren*) was voor de gemeente van groot belang bij de planvorming en uitvoering van het beleid.

Er is in de GOA-periode geen aparte werkgroep voor het belangrijke beleidsspeerpunt VVE in het leven geroepen; geconcludeerd kan daarom worden dat het *structureren* minder goed uit de verf is gekomen.

De gemeente heeft geen zwaar accent gelegd op *sturing*. Door GOA-activiteiten te bekostigen heeft zij weliswaar van een typisch sturingsmiddel gebruik gemaakt, maar zij heeft daarbij nooit expliciet een relatie gelegd met de streefdoelen die zij had geformuleerd. Zij heeft voorts ook geen monitorings- of evaluatieonderzoek uit laten voeren, waardoor geen beeld van de opbrengsten van het GOA-beleid is ontstaan.

Samenvattend: in termen van het 5-S-en model van Hupe en Klijn heeft de gemeente vooral aandacht besteed aan stimuleren, steun creëren en situëren. Op structureren en sturen lag in deze periode geen accent. Zo is er bijv. weinig aandacht geweest voor het hanteren van streefcijfers en het monitoren van de resultaten van het beleid.

#### *Opbrengsten gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*

In paragraaf 3.3.2 hebben we bekeken welke activiteiten zijn uitgevoerd om de gestelde doelen te bereiken en wat dit heeft opgeleverd. Daarbij bleek dat we over onvoldoende informatie beschikken om uitspraken te doen over alle schakels in de keten tussen doelstellingen en effecten van beleid.



Een tussentijdse verslag uit 200x geeft vooral informatie over het eerste deel van de keten: van beleidsformulering tot beleidsprestaties. We komen er echter ook e.e.a. over het ‘veldproces’ – de activiteiten die door de scholen en voorschoolse instellingen zijn uitgevoerd– uit te weten. Zo zien we dat op initiatief van de gemeente is gekozen voor de invoering van Piramide bij een aantal voor- en voerschoolse voorzieningen in drie dorpen.

Duidelijk is ook geworden dat het Piramideproject niet is gestart op de voorzieningen waar indertijd naar verhouding de meeste doelgroepkinderen zaten. De dorpen die op basis van een ‘volgstatus’ met Piramide zijn gestart, voldeden niet aan de eis dat alle voerschoolse en voerschoolse voorzieningen uit het dorp met Piramide moesten beginnen.

De doorgaande lijn in de VVE is niet in elk dorp gerealiseerd (in Broeksterwoude wel, in Damwoude en Zwaagwesteinde niet), doordat peuterspeelzalen en basisscholen niet samen wilden meedoen aan Piramide (in Damwoude wilde een peuterspeelzaal niet meedoen, in Zwaagwesteinde wilde een basisschool niet meedoen).

Er is over het algemeen weinig informatie over de effecten van het beleid beschikbaar. De meeste informatie is nog bekend over de onderwijsprestaties van leerlingen in het basisonderwijs en de doorstroming naar het voortgezet onderzoek (dankzij onderzoeken van de Fryske Akademy). Op provinciaal niveau scoort Dantumadeel niet slecht, bij een landelijke vergelijking echter blijven de gewichtenleerlingen duidelijk achter op taal. De doorstroom van leerlingen naar hogere vormen van voortgezet onderwijs blijft achter door onder advisering van scholen en conservatief keuzegedrag van ouders.

Met betrekking tot de vierde GOA-doelstelling (afname van vroegtijdige schooluitval met 30%) zijn wel effecten bekend. Uit jaarverslagen van het programma een Leven Lang Leren komt naar voren dat het aantal vroegtijdige schoolverlaters met meer dan de voorgenomen 30 procent is gedaald. Waarschijnlijk heeft niet alleen het GOA-beleid daaraan bijgedragen, maar ook gunstige veranderingen op de arbeidsmarkt.

Al met al is de informatie over de bereikte resultaten echter niet voldoende om te kunnen beoordelen of de gestelde doelen zijn behaald.

#### *Beschikbaarheid en inzet van financiële middelen*

De activiteiten in het kader van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid zijn in de periode 2002-2006 volledig bekostigd uit de GOA-uitkering. Dantumadeel had niet de beschikking over aanvullende subsidies voor dit doel (zoals GSB-subsidie). Opvallend is dat Dantumadeel naast de (beperkte) rijksmiddelen tamelijk veel eigen geld heeft gestoken in het bestrijden van onderwijsachterstanden.

Het GOA-budget lijkt volledig te zijn besteed. In de eerste twee uitvoeringsjaren is het meeste geld gestoken in VVE. Over de gehele periode is het meeste geld besteed aan de diverse maatregelen/projecten binnen de ondersteuning van de schoolloopbaan.

Bij de besteding van de middelen kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst. Er zijn relatief grote bedragen uitgegeven aan logopedische consultatie en logopedische screening in peuterspeelzalen en basisscholen. Deze screening is weliswaar bruikbaar voor het signaleren van spraak-/taalstoornissen, maar het is geen instrument dat speciaal geschikt is voor het verminderen van de taalachterstanden van kinderen van laagopgeleide ouders.

*Afstemming op de situatie van het platteland*

Bij het kiezen van doelstellingen en activiteiten volgt de gemeente grotendeels het Landelijke Beleidskader GOA. We zien dus geen nadrukkelijke keuze voor problemen die specifiek gelden voor plattelandsregio's.

Binnen het taalbeleid heeft de gemeente ook aandacht gehad voor de Friese taal. Voor de peuterspeelzalen is deelname aan *Tomke*-project bekostigd, een Fries leesbevorderingsproject. De aandacht voor leesbevordering in het kader van het Voorleesproject sluit goed aan bij de problematiek in plattelandsregio's, waar er in veel gezinnen de leescultuur onderontwikkeld is.

## 4 De implementatie van Piramide in Dantumadeel

In het onderzoek hebben wij één van de deelterreinen van het onderwijsachterstandenbeleid nader onder de loep genomen. In overleg met de Rekenkamercommissie is gekozen voor de VVE, meer i.h.b. de invoering van het Piramide-project in de gemeente. De VVE kwam als aandachtsgebied m.n. in aanmerking, omdat dat deelterrein ook ná de GOA-periode (2002-2006) een gemeentelijke verantwoordelijkheid is gebleven (zij het met wijzigingen: de gemeente was tot 2006 verantwoordelijk voor zowel de voorschoolse als de vroegschoolse component, na 2006 is de gemeente nog steeds verantwoordelijk voor de voorschoolse component, het basisonderwijs zelf echter voor de vroegschoolse component, -en krijgt daartoe eigen financiële middelen, uitgekeerd via de lumpsum).

In dit hoofdstuk staan we eerst stil bij de wijze waarop VVE is ingevoerd in de gemeente (paragraaf 4.1). In paragraaf 4.2 gaan we in op het VVE-beleid in de periode na 2006. We besluiten in paragraaf 4.3 met een analyse.

Voor deze verdiepingsfase zijn documenten bestudeerd en gesprekken gehouden met de volgende betrokkenen:

- een groepsgesprek met sleutelinformanten van het peuterspeelzaalwerk en de basisscholen die betrokken zijn bij de uitvoering van het Piramideproject in Broeksterwoude, Damwoude en Zwaagwesteinde. In dit groepsgesprek is gesproken met een peuterleidster van de Pjutterkroade te Broeksterwoude, de manager van SWD Friesland, de onderbouwleerkracht van basisschool 't Botke te Damwoude en de directeur van basisschool De Wel te Broeksterwoude, tevens coördinator van het netwerk van intern begeleiders;
- telefonische gesprekken met de manager van SWD Friesland, de onderbouwleerkracht van basisschool de Boustien te Zwaagwesteinde, de manager van de JGZ in Dantumadeel en de beleidsambtenaar van de gemeente Dantumadeel.

Ook zijn er diverse emailcontacten geweest, onder meer over de juiste weergave van de gesprekken in de gespreksverslagen die zijn gemaakt. Een overzicht van de gesprekspartners is opgenomen in de bijlage bij dit rapport.

### 4.1 De invoering van VVE in Dantumadeel

Net als bij de analyse in het vorige hoofdstuk gaan we ook nu weer uit van het model van Bressers en Klok over de doel-middelrelaties die samen de keten van beleid tot effect vormen. We baseren ons nu echter niet alleen op de informatie uit documenten, maar ook op de interviews met de betrokkenen. In de onderstaande tabel wordt de informatie over de doorgaande lijn gepresenteerd in termen van de verschillende schakels in de beleidsketen:

**Tabel 4.1 Implementatie van Piramide in Dantumadeel, van beleid tot effect**

| Doelstellingen beleid  | Uitvoering beleid                         | Beleidsprestaties           | Veldproces  | Effect  |
|--|---|-----------------------------|---|---|
| Voor- en vroegschoolse educatie (deelname 50% doelgroepkinderen) | Initiëren VVE-pilot                       | Implementatie VVE-programma | Werken met Piramide, deelname van peuters en kleuters aan Piramide in drie dorpen | Meer structuur, doorgaande lijn tussen psz en bao, verrijkt aanbod psz en bao |
|  | Bekostiging scholing psz en bao VVE-pilot | Volgen van scholing         | Professionalisering leidsters psz en leerkrachten bao, tutoring kinderen          | Beter gekwalificeerde leidsters en leerkrachten                               |

### VVE-pilot

In de GOA-periode (tussen 2002 en 2006 dus) is door de gemeente ingezet op VVE, in de vorm van een kleinschalige VVE-pilot. Deze pilot is opgestart in Broeksterwoude (op peuterspeelzaal De Putterkroade en basisschool De Wel). Kort daarna is men begonnen in Damwoude (enkel de dr. Botkeschool) en Zwaagwesteinde (op peuterspeelzaal het Peuterhonk en basisschool de Boustien) die beide een ‘volgstatus’ hebben gekregen.

Naast objectieve criteria, zoals het percentage doelgroepkinderen en de wil tot samenwerking tussen peuterspeelzaal en basisscholen, hebben ook subjectieve criteria meegespeeld bij de keuze voor juist deze drie dorpen. Zo bestond niet bij alle schooldirecteuren destijds draagvlak voor VVE en ook bij enkele peuterspeelzalen bestond terughoudendheid.

Het Piramideproject is dus niet gestart in de instellingen waar naar verhouding de meeste doelgroepkinderen zaten; de dorpen met een volgstatus voldeden niet aan de eis dat alle in het dorp aanwezige VVE-instellingen aan het project mee zouden doen. De doorgaande lijn in VVE kon daarom niet in elk dorp worden gerealiseerd (in Broeksterwoude wel, in Damwoude en Zwaagwesteinde niet), nl. waar peuterspeelzalen en basisscholen niet samen wilden meedoen aan Piramide (in Damwoude wilde een peuterspeelzaal niet meedoen, in Zwaagwesteinde wilde een basisschool niet meedoen).

Niet helemaal duidelijk is wat de gemeente heeft gedaan om de VVE-pilot daar te laten starten waar het probleem het urgentst was (de hoogste percentages doelgroepkinderen bestonden). Wat wellicht heeft meegespeeld, is dat het voor de gemeente in de grotere dorpen (met numeriek meer voor- en vroegschoolse instellingen c.q. gesprekspartners) moeilijker is iets voor elkaar te krijgen. Dit gold ook voor de praktische uitvoering van het VVE-beleid. Bovendien zijn er ook cultuurverschillen tussen dorpen waar de gemeente tegen aanliep.

Het SSPD-bestuur (St. Samenwerkende Peuterspeelzalen Dantumadeel) had de nodige bezwaren tegen de gemeentelijke regeling bij de VVE-pilot. Er was met name weerstand tegen de bekostiging van de extra uren die de VVE leidsters en besturen zou gaan kosten. Er is door de toenmalige ambtenaar van de gemeente Dantumadeel veel inzet getoond om e.e.a. toch voor elkaar te krijgen. Er zijn informatiebijeenkomsten geweest en er is veel schriftelijke informatie toegestuurd over het belang van VVE en VVE-programma's. Hierdoor is er toch voldoende steun gecreëerd bij het peuterspeelzaalwerk.

## **Keuze VVE-programma**

Op instigatie van de gemeente is een voorlichtingsronde georganiseerd, waarin twee programma's zijn gepresenteerd: Piramide en Kaleidoscoop. Van de gemeente diende voor één van deze programma's te worden gekozen. Gekozen voor Piramide, omdat dit het meest aansloot bij de manier waarop de peuterspeelzalen en basisscholen in de betreffende dorpen al werkten. Piramide staat landelijk goed aangeschreven als het gaat om het effectief bestrijden van (dreigende) onderwijsachterstanden bij doelgroepkinderen van 2,5 t/m 5 jaar. Gelet op de beperkte financiële middelen die de gemeente van rijkswege ontving (en ontvangt), is dit een moedig besluit geweest.

Er is dus gekozen voor een goed VVE-programma dat echter in een '*light version*' is ingevoerd. Op het punt van de belangrijke uitvoeringskwaliteitskenmerken van Piramide, te weten 1) het aantal dagdelen per week VVE, 2) de uitvoering van scholing en coaching en 3) de inzet van een tutor, zijn *gewenste* acties door de gemeente omgezet in *haalbare en betaalbare* acties:

### *Aantal dagdelen*

De doelgroepeuters kregen in de participerende peuterspeelzalen twee dagdelen per week VVE aangeboden, d.i. conform de landelijke eisen. Op de deelnemende basisscholen maakte Piramide de gehele week integraal deel uit van het reguliere onderwijsprogramma, waardoor ook daar de (doelgroep)kleuters voldoende dagdelen VVE hebben meegekregen.

### *Scholing*

Zowel de VVE-peuterspeelzalen als de VVE-basisscholen uit Broeksterwoude, Damwoude en Zwaagwesteinde hebben meegedaan aan de scholing in Piramide. Deze scholing is geheel gefinancierd door de gemeente. De scholing is aangepast (minder intensief geweest) dan Piramide formeel voorschrijft. Er is daarom door de leidsters en leerkrachten geen officieel certificaat behaald. In het begin was de scholing vrij intensief. Daarna zijn er twee terugkombijeenkomsten per jaar geweest. Dit waren steeds gezamenlijke teambijeenkomsten, zowel leidsters als leerkrachten namen hieraan deel. Er is ook VIB geweest (video-interactie-begeleiding). Door de inzet van verschillende instructrices bij VIB is de implementatie van Piramide in de uitvoeringspraktijk enigszins stroef verlopen.

### *Inzet van de tutor*

Op de peuterspeelzalen in Broeksterwoude en Zwaagwesteinde is door Piramide een professionele tutor op de groepen gekomen<sup>6</sup>. Op basisschool De Wel in Broeksterwoude is een tutor ingezet, voor één dagdeel per week en betaald uit de gemeentelijke GOA-gelden. M.i.v. 2006 wordt deze tutor betaald uit de eigen lumpsum die de school ontvangt.

De tutor op basisschool de Boustien te Zwaagwesteinde is uit de eigen formatiemiddelen van de basisschool betaald, conform verzoek van de gemeente. De inzet van de tutor is tijdens het Piramideproject onregelmatig geweest, heeft steeds onder druk gestaan. In stabiele perioden was er één dag in de week een tutor beschikbaar.

---

<sup>6</sup> Daarvan wordt gesproken als twee beroepskrachten van minimaal MBO-3-niveau samen één groep draaien.

## Ouderbetrokkenheid

Onderdeel van Piramide is het versterken van de ouderbetrokkenheid. In het Piramide-project is hier wel werk gemaakt (bijv. met het uitdelen van werkbladen), de ouders die het meest behoefte hebben aan stimulering van de ouderbetrokkenheid zijn echter niet of nauwelijks bereikt.

## Verloop VVE-pilot

Alleen in Broeksterwoude is de VVE goed van de grond gekomen. De situatie voldeed aan alle door de gemeente gestelde eisen: basisschool De Wel en peuterspeelzaal de Pjutterkroade zaten dicht bij elkaar (momenteel zelfs in één gebouw). Dit is een zeer bevorderende factor bij de implementatie van Piramide, m.n. voor de realisatie van de doorgaande lijn: de overgang van peuterspeelzaal naar basisschool wordt er aanzienlijk door vergemakkelijkt.

In Zwaagwesteinde is een begin gemaakt met VVE, maar is de zaak nog in volop ontwikkeling. Alleen de protestants-christelijke basisschool is begonnen met Piramide.

In Damwoude is eveneens niet op grote schaal met Piramide gewerkt, enkel op de openbare school, waar overigens wel de meeste doelgroepkinderen zaten.

## Definitie en bereik doelgroepkinderen

De gemeente mocht van de (bekostigende) rijksoverheid zelf bepalen aan welke kinderen precies VVE zou worden aangeboden. De selectie is op twee manieren aangepakt:

1. op aanwijzing van het consultatiebureau
2. alle kinderen is een Cito-toets afgenomen; kinderen met een D- of E-score werden als doelgroepkind aangemerkt. Het gaat vaak slechts om enkele kinderen per peuterspeelzaal.

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 gewichtenregeling (bepalend voor de omvang van het budget dat de gemeente ontvangt voor het bestrijden van onderwijsachterstanden) is dus *niet* toegepast bij de bepaling op het individuele niveau welke kinderen precies voor VVE in aanmerking zouden komen.

De beleidsvraag of, conform de landelijke doelstelling, inderdaad 50% van de doelgroep is bereikt met VVE is onbeantwoord gebleven. Daar heeft de gemeente geen onderzoek naar (laten) verricht(en). In die zin is dus niet bekend of het VVE-beleid van de gemeente effectief is geweest.

### **Werving en toeleiding van doelgroepkinderen naar VVE**

T.b.v. het realiseren van een hoog doelgroepbereik is een traject van werving en toeleiding van doelgroepkinderen naar voor- en vroegschoolse educatie onontbeerlijk. Doorgeleiding van kinderen naar de peuterspeelzaal wordt door de JGZ in Dantumadeel als een reguliere taakopdracht gezien, het is al heel lang zo dat ouders door wijkverpleegkundigen en consultatiebureau-artsen worden gewezen op het belang van de peuterspeelzaal voor hun kinderen. Vanaf 2004, sinds de *Regeling vroegsignalering 0-4 jarigen*, zijn er ook meer directe contacten tussen JGZ en de peuterspeelzalen gelegd. Er zijn daarnaast richtlijnen gekomen voor de werving en toeleiding naar voorschoolse voorzieningen. De samenwerking tussen JGZ en peuterspeelzalen is steeds beter geworden.

In de GOA-periode (2002-2006) is een gemeentebreed uniforme aanpak van werving en toeleiding van doelgroepkinderen naar de VVE ontwikkeld. Gelet op de 50%-doelstelling had de gemeente kunnen kiezen voor *versterking* van het traject van werving en toeleiding in de VVE-dorpen, wat echter achterwege is gebleven. Er zijn ook verder geen bijzondere acties georganiseerd om doelgroepkinderen uit andere dorpen naar de VVE-dorpen te krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van het faciliteren van peutervervoer. Wel is er tijdens de VVE-pilot op kosten van de gemeente een voorlichtingscampagne georganiseerd om de deelname aan het peuterspeelzaalwerk te verhogen. Daartoe heeft een voorlichtingsbus alle dorpen in Dantumadeel aangedaan. Deze campagne wordt als succesvol beoordeeld, hoewel niet met cijfers hard kan worden gemaakt dat er sindsdien meer (doelgroep)kinderen naar de peuterspeelzaal gaan.

Overigens: in vrijwel alle dorpen is een peuterspeelzaal met een hoog deelnemerspercentage peuters. Gezien over de hele gemeente is het deelnamepercentage respectievelijk 88,3 (2006), 87,5 (2007) en 92 procent (2008).

### **Rol van de Friese taal**

Uit de literatuur is bekend dat kinderen twee talen (ook Frysk en Nederlands) op een goed niveau naast elkaar kunnen leren, mits het onderwijs in deze talen van hoog niveau is én de kinderen geleerd wordt de talen uit elkaar te houden. Het taalbeleid binnen de VVE van Dantumadeel is er in beginsel op gericht eerst veel aandacht aan de Friese taal te besteden, en daarna over te gaan op het Nederlands (en het Engels). De Provincie Fryslân speelt hierbij ook een rol: zij stimuleert en subsidieert het gebruik van het Frysk, in de voorschoolse zowel als in de vroegschoolse periode.

Vooraf in de peuterspeelzalen neemt het Frysk een belangrijke positie in. De kinderen worden in beginsel in hun moedertaal aangesproken. De gedachte daarbij is dat onderwijsachterstand primair door het opleidingsniveau van de ouders worden bepaald en niet zozeer door de taal die thuis wordt gesproken. In de uitvoeringspraktijk betekent dit dat in de peuterspeelzalen Piramide-activiteiten voor een groot deel in het Fries werden aangeboden. Op de (VVE-)basisscholen wordt Piramide in het Nederlands aangeboden.

Het heeft er daarmee alle schijn van dat in de uitvoeringspraktijk in de peuterspeelzalen geen beleidslijn bestaat in het omgaan met meertaligheid: de verhouding tussen Frysk en de Nederlandse taal.

### **Professionalisering van het peuterspeelzaalwerk**

In 2002, bij aanvang van de GOA-periode, bestonden er nog meerdere stichtingen voor peuterspeelzaalwerk in de gemeente. In de uitvoeringsperiode van de VVE-pilot is het hele peuterspeelzaalwerk onder één stichtingsbestuur gebracht. Er is een manager aangesteld die het werk is gaan coördineren. Ook heeft er een reorganisatie plaats gevonden. Deze krachtenbundeling van de peuterspeelzalen is op initiatief van de gemeente geregeld. Het ontstaan van één bestuur is een positieve ontwikkeling geweest voor het verloop van de VVE-pilot. Het peuterspeelzaalwerk is bij het professionaliseringstraject bijgestaan door bureau Vivoj. Verder zijn alle peuterspeelzaalleidsters volgens de CAO Welzijn betaald en zijn voor de leidsters uren vrijgeroosterd voor overleg/scholing in het kader van VVE.

In 2003 is de scholing gestart van leidsters van de twee peuterspeelzalen in respectievelijk Broeksterwoude en Zwaagwesteinde. Vervolgens zijn tot 2007 twee keer per jaar terugkomdagen georganiseerd. Alle leidsters hebben bovendien de cursus Interactief voorlezen gevolgd en 'Ze laten het je zien, ze laten het je horen'.

Er is dus in de periode 2002-2006 sprake van een algehele professionaliseringsslag in het peuterspeelzaalwerk, zowel qua bestuur als in de uitvoering. De gemeente heeft daar een stimulerende en sturende rol bij gespeeld. Dit was een belangrijke succesfactor bij de uitvoering van de VVE-pilot. Deze professionaliseringsslag heeft echter wel veel tijd en energie gekost.

### **Financiën**

Het GOA-budget kan als betrekkelijk klein worden gekenschetst. In het besef, dat vooral een Piramide-tutor op een peutergroep de kosten opdrijft ('twee professionals op een groep'), heeft de gemeente Dantumadeel niet het hele peuterspeelzaalwerk met Piramide toegerust. Het beperkte budget (in vergelijking met bijv. Achtkarspelen en Dongeradeel) is (mede)bepalend geweest voor de vormgeving van het VVE-project in Dantumadeel (zoals de keuze voor het aanwijzen van aanvankelijk één VVE-dorp en twee dorpen met een volgstatus en het invoeren van Piramide in afgeslankte vorm).

Overigens zijn er redelijk veel eigen middelen door de gemeente Dantumadeel ingezet bij de invoering van VVE, waardoor in de gemeente beduidend meer mogelijkheden zijn gecreëerd. Hieruit spreekt dat de gemeente (doelgroep)kinderen met (dreigende) onderwijsachterstanden een warm hart toe draagt.

De nadruk lag vanuit de gemeente vooral op het versterken van de voorschoolse periode (peuters van 2,5 tot 4 jaar) en minder op het versterken van de vroegschoolse periode (kleuters van 4 en 5 jaar, de groepen 1 en 2 van het basisonderwijs). Hoewel de gemeente de (zeer beperkte) financiële middelen kreeg voor zowel de voor- als vroegschoolse educatie is de Piramide-basisscholen gevraagd om eigen formatie (d.w.z. eigen financiële middelen) vrij te spelen en in te zetten voor een tutor. De basisscholen hebben dit ook gedaan. Hiervoor heeft de gemeente met haar inspanningen dus voldoende steun weten te verwerven.

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

### *Versterking VVE*

Het voornemen van de gemeente was om Piramide gemeentebreed uit te rollen. Daar is men echter van teruggekomen, omdat dit financieel niet haalbaar bleek. Vooral de tutorinzet is te



duur. Achtergrond hierbij is dat er i.v.m. de ruimtelijke spreiding vaak maar een paar gewichtskinderen per peuterspeelzaal zijn.

Op peuterspeelzaal de Pjutterkroade in Broeksterwoude wordt momenteel drie dagdelen VVE gedraaid. Kinderen uit andere dorpen zijn ook welkom om mee te doen aan het programma, er bestaat voldoende (fysieke) ruimte voor. In de praktijk komt dat echter amper voor. Doelgroepkinderen uit de niet-VVE-dorpen komen dus over het algemeen niet in aanraking met VVE. Op de VVE-peuterspeelzaal Het Peuterhok in Zwaagwesteinde wil de gemeente op termijn ook het vierde dagdeel per week laten aanbieden, zodat deze kinderen dan niet meer aangewezen zijn op Broeksterwoude. De huisvesting laat het nu nog niet toe, er zijn echter plannen in het kader van de brede school, die mogelijk in het schooljaar 2009/2010 worden gerealiseerd. Ook de kinderopvang krijgt een plek in de brede school, zodat ook deze kinderen kunnen meedoen aan VVE op de peuterspeelzaal. Inmiddels is er een aanbod in Zwaagwesteinde om er ruimtes bij te huren en komt realisatie van het derde en vierde dagdeel in zicht.

Er is nu gekozen voor het gemeentebreed uitrollen van Boekenpret omdat dat een project is dat het voorlezen door ouders motiveert. Het betrekken van ouders bij de spraak-/taalontwikkeling is een doelstelling van het gemeentelijk taalbeleidsplan. Naast de oudercomponent is Boekenpret een goed instrument in VVE-kader omdat kinderen met taal bezig zijn. De prentenboeken worden op een verantwoorde manier samengesteld door de bibliotheek.

Alle peuterspeelzalen en kinderdagverblijven in de gemeente doen mee aan Boekenpret. In Damwoude doen ook de drie basisscholen mee. Dit alles wordt door de gemeente betaald. Wanneer de drie basisscholen goede ervaringen hebben met Boekenpret hoopt de gemeente dat ook de andere basisscholen in Dantumadeel willen investeren in Boekenpret. Tijdens de informatiebijeenkomst was het basisonderwijs heel enthousiast over het project, maar teleurgesteld dat de gemeente niet voor de basisscholen ging betalen. De basisscholen in Damwoude doen mee omdat dit de relatie tussen de drie basisscholen en de twee peuterspeelzalen een goede impuls geeft.

Kinderdagverblijven die een groep van minimaal tien peuters kunnen samenstellen kunnen meedoen aan Boekenpret. In Dantumadeel wordt echter maar weinig gebruik gemaakt van kinderopvang. Om die reden doet alleen in Veenwouden de kinderopvang mee aan Boekenpret.

#### *Overige peuterspeelzalen in Dantumadeel*

Vijf van de zeven peuterspeelzalen in Dantumadeel werken (nog) niet met Piramide. Deze peuterspeelzalen bieden wel VVE aan, twee dagdelen per week. Er staan altijd twee leidsters op de groep, waarvan één beroepskracht. De andere leidster is dan een hulpouder, stagiaire of vrijwilliger. De groepsgrootte is maximaal vijftien kinderen. Binnen deze vijf reguliere peuterspeelzalen wordt gewerkt met Sânglêsrîche, een Friese voorschoolse methode. De Provincie betaalt grotendeels de uitvoering van deze methode.

De huisvestingscapaciteit van deze vijf peuterspeelzalen is te klein om een derde of vierde dagdeel aan te bieden, terwijl er in die dorpen toch ook doelgroepkinderen zijn. De krappe huisvesting maakt ze ongeschikt om als VVE-peuterspeelzaal te worden aangewezen. Onder deze vijf

peuterspeelzalen zijn er een paar die Piramide zouden kunnen oppakken. Een deel van de leidsters is professioneel genoeg om VVE te dragen.

Als de huisvesting van deze peuterspeelzalen ongewijzigd blijft, heeft dit als consequentie dat de doelgroepkinderen aldaar geen VVE kunnen krijgen volgens de landelijke VVE-beleidsdoelstelling. De gemeente Dantumadeel beschikt slechts over de twee bestaande VVE-peuterspeelzalen om meer doelgroepkinderen te bereiken. Het realiseren van de bereikdoelstelling lijkt daardoor op voorhand onhaalbaar.

#### *Verdere professionalisering van de leidsters*

De planning is dat leidsters van de VVE-peuterspeelzalen in schooljaar 2009/2010 weer geschoold worden in Piramide. Verder volgen de leidsters van alle peuterspeelzalen de bijscholing van Vversterk (een landelijk professionaliseringstraject dat wordt gecoördineerd door Sardes). In dit alles heeft de gemeente de hand.

In het kader van de verdere professionalisering organiseert de gemeente bovendien twee keer per jaar thema-avonden voor leidsters uit het peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en medewerkers van het consultatiebureau. Het eerste deel is steeds gericht op deskundigheidsbevordering, het tweede deel gaat over de zorgstructuur. De bedoeling is dat de betrokkenen elkaar weten te vinden en goed gebruik van elkaar te maken (netwerkontwikkeling).

Waar zich mogelijkheden voordoen om instellingen gezamenlijk te huisvesten, wordt dit nagestreefd. In Veenwouden is dit inmiddels gerealiseerd, plannen zijn er in Damwoude. Er ontstaan op deze wijze een soort ouder-kindcentra, passend in de ontwikkeling van het CJG (Centrum voor Jeugd en Gezin) op lokaal niveau.

#### *Kinderopvang als partner bij VVE*

De kinderopvang wordt door de gemeente nadrukkelijker bij het VVE-beleid betrokken. Zo doet de kinderopvang mee aan het gemeentelijk zorgnetwerk (kinderopvang, peuterspeelzaalwerk, basisonderwijs en consultatiebureaus). Ook bij het invoeren van overdrachtsformulieren is de kinderopvang betrokken. Voor VVE wordt nog naar mogelijkheden gekeken. Hierbij wordt ook gedacht aan gezamenlijke huisvesting. Dit zal maken dat een doelgroepkind van de kinderopvang kan deelnemen aan VVE op de peuterspeelzaal. Bij de kinderopvang ontstaat langzaam maar zeker ook aandacht voor het werken met Piramide. In de meerjarenplanning van de peuterspeelzalen wordt ervan uitgegaan dat de kinderopvang aanbod bij de peuterspeelzalen gaat in-kopen.

#### *Verhoging ouderbijdrage*

De bezettingsgraad in het peuterspeelzaalwerk loopt voorzichtig terug, de kinderopvang is in opkomst in bepaalde dorpen. Kinderopvang is voor de ouders de afgelopen jaren flink goedkoper geworden, het peuterspeelzaalwerk juist duurder, daar de ouderbijdrages omhoog zijn gegaan (i.v.m. de precare financiële situatie van de peuterspeelzalen). Bovendien hebben werkende ouders moeite met de beperkte openingstijden van de peuterspeelzaal. Door deze ontwikkelingen staat de peuterspeelzaal onder druk.

De verhoging van de ouderbijdrage lijkt op het eerste gezicht een ongelukkige keus met het oog op het bereiken van grote groepen doelgroepkinderen, zoals het kabinet voorstaat. De deelname aan de peuterspeelzaal van doelgroepkinderen wordt elders gehinderd door de ouderbijdrage. Echter, in Dantumadeel heeft de verhoging van de ouderbijdrage er vooralsnog niet toe geleid dat ouders, met name ouders van doelgroepeuters, afhaken. Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt de deelname aan de peuterspeelzaal betaald door de gemeente (kosteloze deelname).

In Broeksterwoude is er inmiddels wel een beschikking door de gemeente afgegeven dat de derde en vierde dagdelen deelname aan de peuterspeelzaal geen extra kosten voor de ouders van doelgroepkinderen met zich mee zullen brengen.

#### *Transformatie in regierol gemeente*

Met de overgang van GOA naar OAB, d.w.z. na 2006, heeft de gemeente ook een andere invulling gegeven aan haar rol als regisseur. Die rol is nu meer op afstand, via programmasturing, waarbij de Lokale Educatieve Agenda richtinggevend is. Onder een Programmaraad ressorteren vier werkgroepen: een werkgroep taal, een werkgroep voorschoolse voorzieningen, een werkgroep zorgnetwerk basisonderwijs en een werkgroep leerplicht/voortijdig schoolverlaten. Deze werkgroepen maken van plannen en begeleiden de uitvoering ervan. De Programmaraad stelt de Lokale Educatieve Agenda vast, initieert en coördineert activiteiten, bewaakt de synergie tussen de werkgroepen, is eindverantwoordelijk voor budgettering, organisatie en uitvoering van activiteiten en monitort de resultaten van de activiteiten van de werkgroepen in relatie tot de LEA. Op die LEA is VVE een belangrijk beleidsonderwerp, ondergebracht bij de werkgroep voorschoolse voorzieningen. Netwerkvorming (in de zin van de verschillende partners op het gebied van VVE bij elkaar aan tafel zetten) is daarbij een belangrijke structurerende rol van de gemeente. De gemeente blijft binnen het VVE-beleid sturen, steunen en draagvlak creëren bij alle relevante partners.

### **4.3 Analyse van de invoering en de resultaten van Piramide**

#### *Gemeentelijk regierol*

Voor Dantumadeel heeft de onderwijsbegeleidingsdienst GCO Fryslân, (nu Cedin) in de GOA-periode (2002-2006) een grote betrokkenheid gehad bij de totstandkoming van het beleid m.b.t. VVE. De gemeente heeft vooral gestimuleerd, maar ook gestuurd (door het financieel mogelijk maken van de pilot). De gemeente heeft daarbij de regierol adequaat opgepakt en is ingesprongen op het nieuwe, landelijk ontwikkelde VVE-beleid. Dit beleid heeft zij vertaald naar de situatie in de gemeente. Daarbij heeft ze de relevante lokale partners geïnformeerd en betrokken bij de inhoudelijke vormgeving en invulling van het beleid.

Hoewel zij subsidieverstrekker een sterk sturingsinstrument in handen had, heeft de gemeente daarmee niet weten af te dwingen dat de door haar geselecteerde voor- en vroegschoolse instellingen deel gingen nemen aan de VVE-pilot. Bij de totstandkoming van het VVE-beleid is de gemeente afhankelijk gebleken van anderen, zoals de (besturen van de) basisscholen en peuterspeelzalen. Samen met deze partners is het echter niet gelukt de VVE-pilot te laten starten in het

dorp dat eigenlijk de hoogste prioriteit (want meeste doelgroepkinderen) had. Hiervoor heeft de gemeente als regievoerder niet de benodigde steun weten te creëren. Wel is voor elkaar gekregen dat (schoolbesturen van) de basisscholen zelf financiële middelen hebben vrijgespeeld voor de implementatie van Piramide.

Ontwikkelingen in verband met het Piramideproject zijn steeds in bestaande overlegstructuren met de lokale netwerkpartners aan de orde gekomen. Het overleg tussen de lokale partners heeft plaats gehad op basis van het indertijd geldende principe 'Op Overeenstemming Gericht Overleg' (OOGO). Er is dus door de gemeente t.b.v. de begeleiding van de VVE-pilot geen aparte VVE-werkgroep in het leven geroepen, terwijl dit de zaak wellicht wel goed zou hebben gedaan. Alle relevante partners op het gebied van de VVE op geregelde basis bij elkaar, had bijvoorbeeld de gezamenlijke blik op het bereiken van veel doelgroepkinderen kunnen versterken. De gemeente heeft ingezien dat VVE alleen kans van slagen zou hebben als het peuterspeelzaalwerk zou worden geprofessionaliseerd, bestuurlijk zowel als op de werkvloer. Alleen dan zou VVE goed landen. De gemeente heeft hier adequaat beleid gevoerd, het bestuurlijk professionaliseren van het peuterspeelzaalwerk heeft wel veel voeten in de aarde gehad.

Samenvattend: de gemeente heeft een actieve regierol op zich genomen. Sterk ontwikkeld zijn de stimulerende en steunende rol. Informatie-uitwisseling en -deling met het veld zijn eveneens goed ontwikkeld. Verder heeft zij ook steeds oog gehad voor een verbetering van de randvoorwaarden in het peuterspeelzaalwerk (bestuurlijke fusie, professionalisering leidsters). Minder sterk ontwikkeld lijken de situerende, structurerende en sturende rol.

#### *Opbrengsten van de implementatie van Piramide*

In paragraaf 4.1 is beschreven welke maatregelen zijn genomen om een VVE-programma ingevoerd te krijgen. Een paar punten vallen op:

1. VVE is in afgeslankte vorm ingevoerd ('VVE light'). Betaalbaarheid en haalbaarheid stonden voorop. Dit had deels te maken met de beperkte financiële middelen die Dantumadeel van rijkswege ontving voor het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden.
2. Leidsters van peuterspeelzalen en leerkrachten van basisscholen hebben scholing gevolgd voor het werken met Piramide. Problemen doen zich voor als getrainde leidsters/leerkrachten vertrekken en nieuwe leidsters/leerkrachten moeten worden aangenomen, die nog geen Piramidetraining hebben gehad.
3. In Broeksterwoude is met de uitvoering van VVE tegemoet gekomen aan de kwaliteitseisen die door de gemeente waren gesteld, in Damwoude en Zwaagwesteinde, de dorpen met een 'volgstatus' was dat niet het geval. De uitvoeringskwaliteit in de basisscholen is van minder hoog niveau dan de uitvoeringskwaliteit in peuterspeelzalen. Ouderbetrokkenheid is onderdeel van VVE, maar is niet overal goed uit de verf gekomen. Verder is het volgende naar voren gekomen:

- bij de VVE-instellingen wordt ‘sleetsheid’ in de uitvoering geconstateerd (verslappende aandacht voor de thematische aanpak, verschillen in uitvoering tussen peuterspeelzaal en basisschool, ten koste van de doorgaande lijn, de aanstelling van leidsters en leerkrachten die minder goed zijn ingewerkt in VVE );
  - JGZ/consultatiebureaus hebben geen specifieke acties uitgevoerd om meer doelgroeppeuters te werven en toe te leiden naar de peuterspeelzalen met VVE;
  - er is sprake van een capaciteitsgebrek bij de peuterspeelzalen in de niet-VVE-dorpen, waardoor daar geen kwaliteitsvolle VVE van de grond kan komen;
  - in tegenstelling tot de landelijke trend zijn de peuterspeelzalen voor ouders duurder geworden (de ouderbijdrage is verhoogd);
  - de kinderopvang wordt langzaam maar zeker (voorzichtig) betrokken bij het VVE-beleid;
  - er is in de voorschoolse periode betrekkelijk veel aandacht voor het Fries in het kader van het bestrijden van onderwijsachterstanden. Het lijkt in de uitvoeringspraktijk echter te ontbreken aan een duidelijke lijn in meertaligheid, de verhouding tussen Fries en Nederlands.
4. Over de effecten van het VVE-beleid (het realiseren van de bereikdoelstelling en het verbeteren van de onderwijsprestaties van voor- en voerschoolse doelgroepkinderen) is weinig bekend. Als het gaat om de effecten van het beleid, moeten we ons grotendeels baseren op het oordeel van de betrokkenen. Alle betrokkenen die we hebben gesproken zijn in aanzet enthousiast over de VVE-pilot. Leidsters en leerkrachten voelen zich meer bekwaam, er is meer structuur gekomen in het aanbod in de peuterspeelzalen en de onderbouw van basisscholen en de doorgaande lijn tussen de peuterspeelzalen en basisscholen is verstrekt (dit laatste vooral in Broeksterwoude). Of de (taal)prestaties van kinderen ook door de VVE-pilot zijn verbeterd, daarover zijn de geïnterviewden minder stellig.
5. De landelijke GOA-doelstelling met betrekking tot VVE voor de periode 2002-2006: bereik van 50 procent van de doelgroepkinderen. Om te kunnen bepalen of en in hoeverre deze doelstelling is gehaald, zou nagegaan moeten worden welk deel van de VVE-doelgroep een voerschoolse voorziening bezocht heeft. Dit is achterwege gelaten.
6. De gemeente heeft onlangs gekozen voor het breed uitrollen van het leesbevorderingprogramma Boekenpret, en niet voor verdere uitbreiding van Piramide over meerdere dorpen. Piramide in de dorpen met een volgstatus wordt versterkt. Bij deze beleidskoers kunnen kanttekeningen worden geplaatst. De bereikdoelstelling lijkt op deze wijze onbereikbaar te worden. Met Boekenpret is gekozen voor een programma dat vooral gericht is op leesbevordering. Boekenpret is een goed onderbouwd taalprogramma, maar minder evidence based dan integrale VVE-programma's als Piramide en Kaleidoscoop, die inzetten op de brede ontwikkeling van kinderen (taal, rekenen, cognitief, sociaal-emotioneel en psychomotorisch). Piramide komt beter dan Boekenpret tegemoet aan de kwaliteitseisen die het rijk stelt aan VVE. Van Boekenpret zijn gunstige effecten gevonden op het voorleesgedrag van ouders. Van Piramide is aangetoond dat het positieve effecten heeft op de taal- en cognitieve ontwikkeling.

### *Beschikbaarheid en inzet van financiële middelen*

In de periode 2002-2006 is een flink deel van het GOA-budget besteed aan maatregelen op het gebied van voor- en vroegschoolse educatie. Niet bekend is hoeveel van de huidige OAB-middelen aan VVE wordt besteed. De jaarlijkse OAB-uitkering bedraagt in 2008 en de komende jaren ruim €15.000.

Het budget specifiek voor VVE zal de komende jaren echter toenemen. Behalve de OAB-kering ontvangt de gemeente extra financiële (FES-)middelen om het doelgroepbereik van 70 procent versneld te bereiken, een budget via het accres van het Gemeentefonds en middelen uit de Enveloppe Kinderopvang (zie ook paragraaf 1.4.4). Het totale bedrag voor VVE loopt hiermee op tot bijna €78.000 in 2011, meer dan vijf maal dan de huidige OAB-uitkering (zie voor alle bedragen Bijlage 2). Met dit bedrag kan waarschijnlijk méér worden gedaan dan de al voorgenomen activiteiten binnen het VVE-beleid, als het versterken van de bestaande VVE-praktijken en het gemeentebreed invoeren van Boekenpret. En dit is zeker zo als de gemeente net als in de GOA-periode veel eigen geld in de voorschoolse sector blijft steken.

Ter illustratie: als we ervan uitgaan dat de kosten van Piramide per groep het eerste jaar € 30.000 bedragen en de daaropvolgende jaren €20.000, dan kunnen van het te verwachten bedrag vier Piramidegroepen in peuterspeelzalen worden ‘gedraaid’. In dat bedrag is de dubbele bezetting, scholing en de aanschaf van materiaal meegerekend. We merken op dat tijdens GOA de peuterspeelzaalgroepen met minder financiële middelen met VVE zijn uitgerust.

Er zijn in Dantumadeel ongeveer 67 voorschoolse doelgroepkinderen (2,5 tot 4 jaar) die in 2011 met VVE moeten zullen worden bereikt. Dit is als volgt berekend. Er zijn nu in totaal 90 vroegschoolse doelgroepkinderen (4- en 5-jarigen) met een gewicht volgens de nieuwe gewichtenregeling. De kleinere leeftijdsrange in de voorschoolse fase brengt met zich mee dat het aantal doelgroepeuters 75 procent van het aantal doelgroepkleuters is (zie Bijlage 2 voor een recent overzicht van gewichtenkinderen). (De kosten voor de 4- en 5-jarige doelgroepkinderen zijn hierbij niet meegenomen, deze komen voor rekening van de schoolbesturen.

Natuurlijk spelen ook andere dan financiële afwegingen een rol bij het bepalen van de maatregelen op het gebied van VVE. Het voorbeeld is bedoeld om te laten zien dat er nog meer mogelijk is dan in het huidige beleid.

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

Het vergroten van ouderbetrokkenheid is een thema dat van groot belang is binnen het onderwijsachterstandenbeleid in het noordelijke platteland. In paragraaf 2.2 noemden we al het relatief lage opleidingsniveau van de ouders en de lage verwachtingen t.a.v. de prestaties van hun kinderen als verklaring voor de grote achterstanden onder de autochtone bevolking. Dit heeft alles te maken met het pedagogische thuismilieu. Lezen en voorlezen is in veel gezinnen niet gebruikelijk. Als ouders kunnen worden gestimuleerd om hier meer aan te doen, dan kan dat van wezenlijke invloed zijn op de ontwikkeling van hun kinderen. De keuze voor Boekenpret sluit in die zin dus goed aan bij deze specifieke problematiek op het noordelijke platteland.

## 5 Samenvattende conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk vatten wij achtergrond en onderzoeksvragen samen en presenteren wij de conclusies uit het onderzoek. Uitgaande van de conclusies formuleren we in paragraaf 5.3 een aantal aanbevelingen.

### 5.1. Achtergrond en onderzoeksvragen

#### *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA)*

In 1998 werd 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 beleidsdoelen 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 het Rijk vanaf 2000 een budget ter beschikking voor VVE: voor- en vroegschoolse educatie. In de periode 2002-2006 waren deze VVE-middelen opgenomen in de doeluitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. In 2006 is GOA afgelost door het Onderwijsachterstandenbeleid (OAB). De gemeente blijft in de nieuwe opzet verantwoordelijk voor de bekostiging van de VVE in de voorschoolse periode (voor de twee- en driejarigen), de schoolbesturen ontvangen hun middelen sindsdien rechtstreeks van het ministerie van OCW (en bekostigen daarvan de 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 subsidies.

#### *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 in de regio (met minder hooggeschoolde arbeid dan elders en het bijbehorende opleidingsniveau van de bevolking).

#### *Onderzoeksvragen*

De volgende onderzoeksvragen zijn in het onderzoek aan de orde gesteld:

- 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, Dantumadeel in het bijzonder?

De doelstellingen en maatregelen van het onderwijsachterstandenbeleid zijn m.n. op de pp. 19 en 20 aan de orde gekomen. Op p. 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. 25 en 26 behandeld, de regiefunctie op pp. 29/30 en de afstemming op de situatie ter plekke op p. 32.

## 5.2 Conclusies

### *Achtergrond*

1. De centrale overheid heeft de gemeenten vanaf eind 1998 verplicht om beleid te gaan voeren m.b.t. onderwijsachterstanden (d.i. ongelijke kansen in het onderwijs).
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 is wel 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 in hoge mate afhankelijk van andere actoren, m.n. de schoolbesturen, besturen van de peuterspeelzalen, ondernemers in de kinderopvang etc. De *regierol* van de gemeente houdt in dat zij die andere actoren ertoe weet te bewegen met elkaar samen te werken teneinde háár doelstellingen gerealiseerd te krijgen.
5. De middelen die de gemeente daartoe ter beschikking staan zijn: financiële middelen en overleg (overhalen, overtuigen). De gemeente kan de actoren waar zij van afhankelijk is niet *dwingen*.



### *Brede aanpak*

6. In de tweede GOA-periode (2002-2006) is een brede set doelstellingen geformuleerd. Voor elk van de vijf thema's uit het Landelijk Beleidskader GOA werden doelstellingen en bijbehorende maatregelen geformuleerd. In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat de gemeente verstandige keuzes heeft gemaakt. Niet alle doelstellingen werden echter SMART geformuleerd.

### *VVE in de vorm van een pilot*

7. De gemeente heeft ervoor gekozen te beginnen met VVE in de vorm van een pilot in Broeksterwoude. De dorpen Zwaagwesteinde en Damwoude hebben in het VVE-beleid een 'volgstatus' gekregen. Vooral in het VVE-dorp Broeksterwoude is de VVE goed van de grond gekomen. Het lijkt er daarnaast op dat ook in de dorpen met een volgstatus de VVE beter van de grond gaat komen.

### *VVE in een light-versie geïmplementeerd*

8. Er is sprake van 'VVE light' in Dantumadeel. Bij de invoering van VVE stonden voor de gemeente niet zozeer de programma-eisen voorop, maar de betaalbaarheid en haalbaarheid. Vandaar dat bijvoorbeeld de scholing voor leidsters en leerkrachten is aangepast, nl. minder intensief is gemaakt dan het Piramide-programma voorschrijft. Ook de inzet van de tutor (een belangrijke kwaliteitseis) in de basisscholen is tot een minimum beperkt, mede omdat het zwaartepunt door de gemeente bij het versterken van de voorschoolse fase (de peuterspeelzalen) is gelegd.

### *Verschillen in uitvoeringskwaliteit*

9. Over het algemeen is de uitvoeringskwaliteit van Piramide in de VVE-peuterspeelzalen goed geweest. De uitvoeringskwaliteit van VVE in de VVE-basisscholen is wat achtergebleven bij die van de VVE-peuterspeelzalen. De uitvoering van VVE in de peuterspeelzalen en basisscholen verdient inmiddels nieuwe aandacht, omdat hier en daar sleetsheid optreedt. Binnen het Piramideproject is ook gewerkt aan het stimuleren van de betrokkenheid van ouders bij de ontwikkeling van hun kinderen. In algemene zin is de ouderbetrokkenheid achtergebleven bij de gewenste situatie.

### *Geen goed zicht op VVE-effecten*

10. De onderzoeken van de Fryske Akademy naar onderwijsprestaties in Dantumadeel laten onder meer zien dat er nog steeds grote taalachterstanden zijn bij de leerlingen met een gewicht. De doorstroming van leerlingen naar hogere vormen van voortgezet onderwijs blijft achter door onder advisering van scholen en conservatief keuzegedrag van ouders. Er is dus meer talent bij doelgroepkinderen dan door ouders en scholen worden verondersteld. Er is vanuit de gemeente weinig focus geweest op de belangrijkste doelstelling van het eigen VVE-beleid: het bereiken van minimaal de helft van alle doelgroepkinderen met kwaliteitsrijke VVE om op die manier de beginachterstanden in het basisonderwijs van doelgroepkinderen te verkleinen.

### *Haalbaarheid bereikdoelstelling onder druk*

11. De vraag is of de gemeente de landelijke doelstelling van het bereiken van 70 procent van de doelgroep met drie dagdelen per week eind 2009 en 100 procent met vier dagdelen per week in 2011 gaat realiseren door enkel de peuterspeelzalen in Broeksterwoude (en later Zwaagwesteinde) uit te rusten met vier dagdelen VVE. Immers, de doelgroepkinderen wonen verspreid over de hele gemeente, in meerdere dorpen, ook buiten de drie VVE-dorpen. Door de bestaande VVE-peuterspeelzalen open te stellen voor (doelgroep)kinderen uit andere dorpen wordt een bijdrage geleverd aan de concentratie/segregatie van doelgroepkinderen, iets wat volgens LEA (Lokale Educatieve Agenda) tegengegaan moet worden. Speciale aandacht voor het traject van werving en toeleiding van doelgroepkinderen naar VVE is onderbelicht gebleven.

### *Invulling regierol gemeente*

12. De gemeente heeft een traditie van actief lokaal onderwijsbeleid. Al vóórdat zij een wettelijke rol bij het onderwijsachterstandenbeleid kreeg toebedeeld, was sprake van eigen beleid t.a.v. onderwijsachterstanden. Gelet op het grote aantal maatregelen en activiteiten in het kader van GOA, in relatie tot de omvang van de VVE-doelgroep en in combinatie met het volume aan financiële middelen van rijkswege, mag het beleid van de gemeente als ambitieus worden aangemerkt.

Voor wat betreft haar VVE-beleid: de gemeente heeft een actieve, regisserende rol gespeeld bij de totstandkoming van een VVE-pilot. Die rol is vooral stimulerend en steunend (faciliterend) geweest. Er is bij diverse partners uit het VVE-netwerk waardering voor de wijze waarop inhoud en vorm is gegeven aan het VVE-beleid. Gezien de beperkte doelgroep en, daaraan gekoppeld, de beperkte financiële middelen van rijkswege, heeft Dantumadeel gedaan wat het kon om VVE op de kaart te zetten. Door substantiële eigen investeringen heeft de gemeente zelfs meer kunnen doen dan dat. Zo is bijvoorbeeld uiteindelijk gekozen voor Piramide dat een landelijk erkend en bewezen effectief, instellingsgericht VVE-programma is.

De VVE-pilot is helaas niet gestart in het dorp dat de hoogste prioriteit had i.v.m. het hoogste percentage doelgroepkinderen. Hier heeft de gemeente onvoldoende draagvlak voor weten te creëren. Er is geen scherp ontwikkeld oog geweest voor het realiseren van de bereikdoelstelling bij VVE: 50 procent van de doelgroep. De gemeente heeft wel bijgedragen aan het verbeteren van de randvoorwaarden t.b.v. de VVE, in de zin van het professionaliseren van het peuterspeelzaalwerk, bestuurlijk en in de uitvoeringspraktijk.

### *Financiën*

13. 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 basiskwaliteit 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.

### *Rol Friese taal*

14. Het Fries is in Dantumadeel vooral belangrijk in de voorschoolse periode. Piramide, dat bedoeld is om de taalachterstanden in het Nederlands bij peuters te verkleinen, wordt door

de leidsters veelal in het Fries gegeven. De indruk bestaat dat er bij het omgaan met meertaligheid en de verhouding tussen Fries en Nederlands geen duidelijke beleidslijn is die vervolgens ook wordt nageleefd in de uitvoeringspraktijk.

### **5.3 Aanbevelingen**

#### **1. Focus op een hoog doelgroepbereik**

Gelet op de onduidelijkheid over het huidige bereik van doelgroepkinderen met VVE doet de gemeente er verstandig aan in het oog te houden dat het bij het landelijke VVE-beleid nadrukkelijk gaat om het bereiken van *zoveel mogelijk* doelgroepkinderen met VVE. Aangezien doelgroepkinderen zich in nagenoeg alle dorpen van Dantumadeel bevinden, vraagt dit om beleid dat recht doet aan de spreiding van doelgroepkinderen.

De deelname van peuters aan de peuterspeelzalen in de dorpen is over de hele gemeente goed te noemen (een deelnamepercentage van 92 procent in 2008). Desondanks is het belangrijk om te weten welke kinderen nog niet worden bereikt, hoe groot het aandeel doelgroepkinderen onder deze ‘thuisblijvers’ is, waar deze kinderen wonen en wat de redenen zijn waarom deze kinderen (nog) niet deelnemen aan VVE.

#### **2. Blijf inzetten op verbreding van Piramide**

Gegeven het belang van een effectieve bestrijding van (dreigende) onderwijsachterstanden van jonge kinderen, verdient het aanbeveling om hiervoor de best mogelijke VVE-programma's te benutten. De keuze voor de invoering van Boekenpret is enerzijds begrijpelijk vanwege kosten-technische argumenten. Maar anderzijds is het wel zo dat op deze manier bij een deel van de doelgroepkinderen (nl. zij die buiten de drie VVE-dorpen woonachtig zijn) de onderwijsachterstanden niet ten volle worden bestreden. Piramide zet in op de brede ontwikkeling van kinderen (cognitieve, taal-, reken-, sociaal-emotionele en psychomotorische ontwikkeling), terwijl Boekenpret zich alleen richt op het bevorderen van lezen en taal. Het is om die reden aanbevelenswaardig dat de gemeente blijft proberen om het Piramide-project uit te breiden naar meerdere dorpen. De nieuwe geldstromen maken dit in financieel opzicht beter mogelijk. Niettemin zullen ook de voor- en vroegschoolse instellingen overtuigd moeten worden van het belang van VVE in de strijd tegen de achterstanden bij kinderen op het Friese platteland. Op dit punt zal nadrukkelijk de samenwerking met de besturen van het peuterspeelzaalwerk en het basisonderwijs moeten worden gezocht.

#### **3. Geef de JGZ een (nog) grotere rol bij werving en toeleiding van doelgroepkinderen naar VVE**

De JGZ zou een (nog) grotere rol kunnen spelen wat betreft de werving en toeleiding van doelgroepkinderen naar VVE, maar treft nog geen speciale maatregelen om de moeilijker bereikbare doelgroepkinderen naar VVE-voorzieningen toe te leiden. Het is verstandig om een sluitend traject van werving en toeleiding van doelgroepkinderen naar VVE te maken, bijvoorbeeld via vroegsignalering van doelgroepkinderen met een Nederlandse-taalachterstand. Een relevante

ontwikkeling in dit verband is dat ActiZ (organisatie van zorgondernemers) in opdracht van de ministeries van OCW en Jeugd en Gezin aan een nieuw instrument werkt waarmee doelgroepkinderen die VVE nodig hebben beter kunnen worden gesignaleerd. Het verzwaren van de rol van JGZ-instellingen is in overeenstemming met de landelijke beleidslijn. De gemeente kan deze gewenste ontwikkeling stimuleren.

#### **4. Vernieuw de aanpak van VVE**

Gegeven de ontwikkeling dat er in de praktische uitvoering van VVE hier en daar sleetsheid dreigt te ontstaan, is het goed om opnieuw aandacht te vragen voor de VVE-praktijken in de peuterspeelzalen en basisscholen die met Piramide werken. Dit biedt tevens kansen voor nieuwe leidsters en leerkrachten om thuis te raken in Piramide.

#### **5. Maak afspraken met basisscholen over kwaliteit van de vroegschoolse educatie**

Gelet op het feit dat er de komende jaren door het Rijk en de gemeente Dantumadeel wordt geïnvesteerd in de kwaliteitsverbetering van de voorschoolse component van VVE (o.a. uitbreiding van aantal dagdelen en professionaliteit leidsters) is het aan te bevelen ook van de schoolbesturen van de basisscholen een dergelijke kwaliteitsinvestering te vragen, bijvoorbeeld door het ruimer inzetten van een tutor. Recentelijk is van rijkswege aangekondigd dat de basisscholen extra financiële middelen krijgen voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. Basisscholen hebben uiteraard hun eigen verantwoordelijkheid bij VVE, maar gelet op de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor VVE met de gemeente en het grote maatschappelijk belang van het investeren in doelgroepeuters en -kleuters op het Friese platteland, is het goed dat de kwaliteit van de vroegschoolse component van VVE eveneens omhoog gaat. Voor dergelijke afspraken is de Lokale Educatieve Agenda een goed middel.

#### **6. Verbeter de ouderbetrokkenheid bij Piramide**

Gelet op de bevinding dat het betrekken van ouders bij de ontwikkeling van hun kinderen niet overall even goed is gelukt en zowel peuterspeelzalen als basisscholen het lastig vinden om de betrokkenheid van alle ouders te stimuleren, is het raadzaam dat er nieuwe aandacht komt voor het opzetten van Piramide-ouderactiviteiten om de betrokkenheid van ouders bij de ontwikkelingsstimulering van hun kinderen te bevorderen. Er zullen vooral ook activiteiten georganiseerd moeten worden die ook moeilijk bereikbare ouders interesseren.

#### **7. Betrek de kinderopvang nadrukkelijk bij het VVE-beleid**

Gelet op het feit dat de kinderopvang oprukt, ook in Dantumadeel, is het van belang de kinderopvang nauw te betrekken bij de ontwikkeling van het VVE-beleid. De kinderopvang is een sterk groeiende sector waar langzaam maar zeker steeds meer doelgroepkinderen naar toe zullen gaan door de ingezette harmonisatie van het voorschoolse stelsel (d.w.z. kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en VVE) door het huidige kabinet. Als de gemeente besluit om VVE-geld in de

kinderopvang te investeren, is het goed om dit op basis van afspraken over kwaliteitseisen te doen.

## **8. Bewaak de voortgang van het gemeentelijke VVE-beleid**

Mede i.v.m. de toenemende financiële mogelijkheden die het Rijk de komende jaren biedt, verdient het aanbeveling om aandacht te schenken aan de voortgang van het VVE-beleid, in ieder geval aan de maatregelen waaraan het OAB-budget wordt besteed. Bewaak hoe de voortgang van de uitvoering van het beleid in de praktijk verloopt, wat goed gaat, wat minder goed en welke knelpunten om een oplossing vragen.

## **9. Verstevig de regierol van de gemeente**

Bij alle hierboven geformuleerde aanbevelingen geldt dat de gemeente vanuit haar regiefunctie en als budgethouder van de voorschoolse component van VVE hierin een belangrijke rol dient te spelen. Kort samengevat liggen er inspanningen voor op het gebied van:

- het in het vizier krijgen van de doelgroep en de achtergrond van de kinderen die nog niet deelnemen aan een VVE-instelling
- het blijven benadrukken van het belang van een goede kwaliteit van VVE in kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en basisscholen
- het op grotere schaal verspreiden van Piramide binnen de gemeente
- het stimuleren van de JGZ tot het treffen van extra maatregelen om het doelgroepbereik te verhogen
- het opfrissen/vernieuwen van de aanpak van Piramide bij de uitvoerende VVE-instellingen (faciliteren scholing e.d.)
- het maken van afspraken met basisscholen over de kwaliteitseisen van VVE
- het verbeteren van de ouderbetrokkenheid op de VVE-instellingen
- het betrekken van de kinderopvang bij (toekomstig) gemeentelijk VVE-beleid
- het monitoren van de ontwikkeling van het lokale VVE-beleid om tussentijdse (bij)sturing beter mogelijk te maken

Bij al deze inspanningen zal de gemeente haar regierol in optima forma moeten benutten. Dat wil zeggen: het vraagt van de gemeente zowel om stimuleren, situeren, steun creëren, structureren als sturen (het '5 S-en model') om kinderen op het Friese platteland optimale kansen in het onderwijs te kunnen bieden.

## Lijst van bestudeerde documenten

Adviesnota aan burgemeester en wethouders. *Ontwikkelingsstimulering en opvoedingsondersteuning in de peuterspeelzalen*, 17-06-2002.

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.

Conceptnotitie Inventarisatie zorgstructuur peuterspeelzaalwerk gemeente Dantumadeel, 2003.

CPS (2007). *Meerjarig Integraal Strategisch Taalbeleidsplan Dantumadeel*. Amersfoort: CPS.

Deloitte/ICS (2004). *Brede school visie Gemeente Dantumadeel. Eindrapport*. Zwolle: Deloitte/ICS.

Fryske Akademy (2003). *Naar school in Dantumadeel. Onderzoek naar schoolprestaties in de gemeente Dantumadeel*. Leeuwarden: Fryske Akademy.

Fryske Akademy (2004). *VO-uitstroom in Dantumadeel*. Leeuwarden: Fryske Akademy.

Fryske Akademy (2007). *Leervorderingen in de gemeente Dantumadeel. Onderzoek naar het onderwijsniveau en de leervorderingen van de leerlingen in het basisonderwijs in de gemeente Dantumadeel*. Leeuwarden: 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.

Jaarverslag begroting programma Leven Lang Leren, 2004.

Jaarverslag 2006, Programmaverantwoording Leven Lang Leren.

Lokale Educatieve Agenda Dantumadeel (2006).

Memo, Programmaverantwoording 2005 t.b.v. Jaarverslag, Programma 2 Leven Lang Leren, 6 februari 2006.

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.

Notitie Dantumadeel 2012-leefbaar, gezond in het groen, Programma 2: Leven lang leren (2002).

Notitie Gemeentelijk OnderwijsAchterstandenbeleid Dantumadeel 2002-2006 “*Er uit halen wat erin zit, doe je samen!*” (2002).

Notitie Voor- en Vroegschoolse Educatie gemeente Dantumadeel 2002-2006 (2002).

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.

Verslag Programmaraad Dantumadeel, 26 november 2007.

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

Werkafspraken overleg gemeente-coördinator taalstimulering/opvoedingsondersteuning en peuterspeelzaalwerk, 05-11-2003.



## **Bijlage 1: Gesprekspartners**

Aan het begin van het onderzoek, op 26 mei 2008, heeft een gesprek plaats gehad met mevr. Akkie Visser, beleidsmedewerker van de gemeente Dantumadeel.

Op 9 september 2008 heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met:

|                  |   |
|------------------|---|
| Els Spaanstra    | manager peuterspeelzaalwerk SWD   |
| Marijke Bouma    | peuterspeelzaalleidster Pjutterkroade, Broeksterwoude                                       |
| Anne Doornbos    | directeur De Wel (protestants-christelijk onderwijs)/coördinator ib-netwerk, Broeksterwoude |
| Jannie Schievink | onderbouwleerkracht groep 1 en 2, dr. J. Botke (openbaar onderwijs), Damwoude               |

Aanvullend is er gesproken met Akkie Visser en Els Spaanstra.

Voorts zijn er individuele (telefonische) gesprekken gevoerd met:

|                   |   |
|-------------------|---|
| Jellie Visser     | onderbouwleerkracht De Boustien (protestants-christelijk onderwijs), Zwaagwesteinde |
| Engelien Zeinstra | manager JGZ/consultatiebureaus Dantumadeel  |

## Bijlage 2: Overzicht extra financiële middelen onderwijsachterstandenbeleid en VVE; ontwikkeling leerlingenpopulatie.

### *Financiële middelen*

Het kabinet investeert de komende jaren extra in onderwijsachterstandenbeleid, met de nadruk op voor- en vroegschoolse educatie. De toename 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 Dantumadeel.

**Tabel B.1 Begroting OAB-beleid 2008-2011 Dantumadeel**

|   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   |
|---|--------|--------|--------|--------|
| <b>Inkomsten t.b.v. VVE</b>                         |        |        |        |        |
| OAB-budget  | 15.048 | 15.048 | 15.048 | 15.048 |
| FES-middelen (t.b.v. versneld bereik 70% doelgroep) | 1.942  | 1.133  |        |        |
| Accres Gemeentefonds                                | 17.214 | 29.733 | 46.426 | 58.945 |
| Enveloppe Kinderopvang                              | 2.547  | 1.511  | 2.633  | 3.755  |
| VVE-totaal  | 36.751 | 47.425 | 64.107 | 77.748 |

*OAB-budget 2006 – 2010.* Dit is het bedrag dat Dantumadeel 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.

De toename loopt langs verschillende geldstromen. De gemeente Dantumadeel ontvangt in 2008 een doeluitkering (OAB-budget) van €15.048,- voor het onderwijsachterstandenbeleid (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 zich als gemeente in financieel opzicht terug te trekken uit de scholen. Voor Dantumadeel gaat het om relatief kleine bedragen: €1.942 in 2008 en €1.133 in 2009.

In het accres van het Gemeentefonds is in 2008 €17.214 voor VVE opgenomen. Dat bedrag loopt op via €29.733 in 2009 en €46.426 in 2010 naar €58.945 in 2011. Volgens de systematiek van het Gemeentefonds is dit accres niet geormerkt voor VVE. Verder 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. Dat verslechtert de concurrentiepositie van de peuterspeelzaal, terwijl juist in de peuterspeelzalen de afgelopen jaren veel geïnvesteerd is in VVE. Uit de zogeheten enveloppe-gelden krijgen gemeenten geld om de ouderbijdragen in de peuterspeelzalen op het niveau van de kinderopvang te brengen. De bedragen die hiervoor voor Dantumadeel beschikbaar komen zijn €2.547 in 2008, €1.511 in 2009, €2.633 in 2010 en €3.755 in 2011.

Volgens het overzicht is er voor Dantumadeel in 2008 €36.751 beschikbaar voor VVE in de voorschoolse periode. Dit bedrag loopt op via €47.425 in 2009 en €64.107 in 2010 naar €77.748 in 2011 (Deze bedragen worden gewoonlijk voor loon- en prijsontwikkelingen geïndexeerd). In 2011 beschikt de gemeente dus over ongeveer vijf keer zoveel rijksgeld voor VVE als in 2006, toen het nu geldende uitvoeringsplan VVE werd vastgesteld.

### *Leerlingenpopulatie*

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.

**Tabel B.2 Leerlingenpopulatie basisonderwijs Dantumadeel (12 basisscholen), oktober 2007**

|   | Abs. | %      |
|---|------|--------|
| Ongewogen leerlingen                                  | 1674 | 87,6%  |
| Gewogen leerlingen (oude regeling)                    |      |        |
| 0,25-leerlingen (autochtoon)                          | 138  | 7,2%   |
| 0,40-leerlingen (schippers)                           | 1    | 0,1%   |
| 0,70-leerlingen (woonwagenbewoners)                   | 0    | 0,0%   |
| 0,90-leerlingen (allochtoon)                          | 8    | 0,4%   |
| Gewogen leerlingen (nieuwe regeling)                  |      |        |
| 0,30-leerlingen (opleiding ouders max. vmbo)          | 81   | 4,2%   |
| 1,20-leerlingen (opleiding ouders max basisonderwijs) | 9    | 0,5%   |
| Totaal aantal leerlingen                              | 1911 | 100,0% |

Het aantal leerlingen met een gewicht is sinds 2002 (zie paragraaf 3.1) zeer fors gedaald, van 458 naar 147 leerlingen. Door de nieuwe gewichtenregeling zal het aantal nog iets verder dalen. Aan de aantallen leerlingen onder de oude gewichtenregeling kunnen we zien dat het voor het overgrote deel gaat om autochtone kinderen.

Bij de nieuwe gewichtenregeling vervalt het onderscheid op basis van etniciteit. Een 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 plattelandscholen, voor faciliteiten in aanmerking komen. De

rijksoverheid zal het bespaarde geld, ongeveer €70 miljoen, 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).