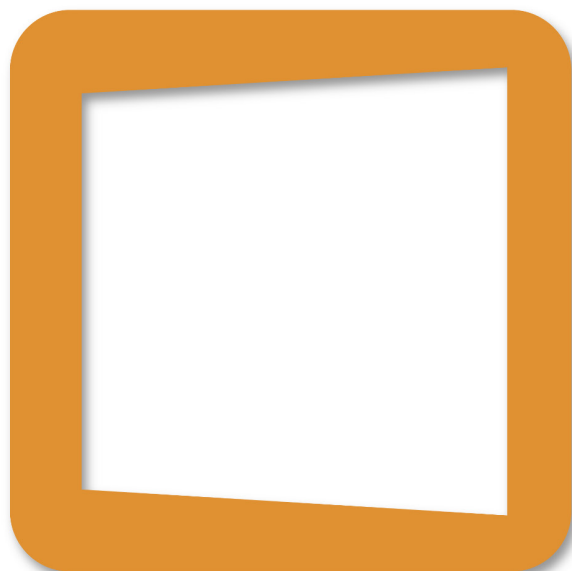


onderzoeksopzet

onderwijsachterstandenbeleid

juli 2024



Rekenkamer

CAPELLE AAN DEN IJSSEL

1 inleiding

1-1 aanleiding

De nationale overheid, gemeenten en schoolbesturen zetten zich al tientallen jaren in om kansenongelijkheid in het onderwijs tegen te gaan. Van kansenongelijkheid is sprake als leerlingen met dezelfde talenten niet dezelfde resultaten behalen in het onderwijs door verschillende omgevingsfactoren waar ze mee te maken hebben.¹ Deze kinderen lopen daarmee een risico op een onderwijsachterstand, bijvoorbeeld op het gebied van taal, rekenen of motoriek.

Uit onderzoek van de onderwijsinspectie blijkt echter dat de ongelijkheid in het onderwijs de afgelopen jaren is toegenomen. De coronapandemie heeft deze ongelijkheid versterkt, doordat sommige leerlingen bijvoorbeeld geen laptop of computer ter beschikking hadden of omdat ouders hen niet konden helpen met hun schoolwerk.²

Het verkleinen van achterstanden bij peuters, kleuters en basisschoolleerlingen is belangrijk, omdat onderwijsachterstanden gevolgen hebben voor opleidingsmogelijkheden maar ook doorwerken op het gebied van armoede en gezondheid.³ Het bestrijden van (het risico op) een achterstand begint al op jonge leeftijd bij peuters, door middel van speciale programma's op de peuteropvang die gericht zijn op de ontwikkeling van onder meer taal en sociaal-emotionele vaardigheden. Dit wordt ook wel voorschoolse educatie (ve) genoemd.⁴ Het doel van voorschoolse educatie is om kinderen met (het risico op) een achterstand een betere start te geven op de basisschool en de verschillen met kinderen zonder achterstand zo klein mogelijk te maken. Uit onderzoek blijkt dat voorschoolse educatie verschillende positieve effecten heeft op het gebied van taal- en rekenontwikkeling.⁵

Gemeenten spelen een belangrijke rol in het faciliteren van deze voorschoolse educatie, omdat zij verantwoordelijk zijn voor voldoende aanbod aan voorschoolse educatie binnen de desbetreffende gemeente. Hiervoor verstrekken zij subsidies aan aanbieders van voorschoolse educatie.

Daarnaast kunnen gemeenten gelijke kansen stimuleren door het subsidiëren van bijvoorbeeld taalontwikkelingsactiviteiten bij een bibliotheek. Verder hebben gemeenten een belangrijke regiefunctie in het onderwijsachterstandenbeleid op lokaal niveau. Essentieel daarbij is onder andere een goede samenwerking met signalerende partijen als het consultatiebureau en de GGD, omdat deze partijen ouders van de peuters bereiken die baat kunnen hebben bij voorschoolse educatie.

¹ NJI, "Wat is kansenongelijkheid in het onderwijs", geraadpleegd op 29 mei 2024, <https://www.nji.nl/kansengelijkheid-in-het-onderwijs/wat-is-kansenongelijkheid-in-het-onderwijs>.

² NJI, "Wat is kansenongelijkheid in het onderwijs", geraadpleegd op 29 mei 2024, <https://www.nji.nl/kansengelijkheid-in-het-onderwijs/wat-is-kansenongelijkheid-in-het-onderwijs>.

³ NJI, "Voor- en vroegschoolse educatie (vve)", geraadpleegd op 31 mei 2024, <https://www.nji.nl/voor-en-vroegschoolse-educatie-vve>.

⁴ Sardes, "Onderwijsachterstandenbeleid", geraadpleegd op 29 mei 2024, <https://sardes.nl/thema/onderwijsachterstandenbeleid/>.

⁵ Rijksoverheid, "Voorschoolse educatie", geraadpleegd op 29 mei 2024, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voorschoolse-en-vroegschoolse-educatie/voorschoolse-educatie>. Zie ook: Jepma, "De impact van voorschoolse educatie. Onderwijskennis.nl".

Onderwijsachterstandenbeleid is daarmee een maatschappelijk en bestuurlijk relevant thema voor gemeenten.

De rekenkamer start in 2024 een nieuw onderzoek op voor de gemeenteraad van Capelle aan den IJssel.⁶ Voor de keuze van het onderwerp heeft de gemeenteraad drie thema's aangedragen. Voor ieder van deze drie onderwerpen heeft de rekenkamer een beknopte verkenning uitgevoerd en de geschiktheid van het onderwerp beoordeeld op zes criteria.⁷ Op basis daarvan heeft de rekenkamer besloten onderwijsbeleid te selecteren als het onderwerp van onderzoek.

1-2 leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de context van het onderwerp beschreven en wordt in de breedte ingegaan op de wettelijke taken van gemeenten op het gebied van onderwijsachterstandenbeleid en de financiële, politieke en organisatorische context. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de doel- en vraagstelling en afbakening van het onderzoek toegelicht. Hoofdstuk 4 beschrijft de onderzoeks aanpak en in hoofdstuk 5 volgt de organisatie en planning van het onderzoek.

⁶ Zie ook het onderzoeksprogramma 2024: Rekenkamer Rotterdam, *Onderzoeksprogramma 2024*, december 2023.

⁷ Rekenkamer Capelle aan den IJssel, *Thema nieuw onderzoek rekenkamer*, 16 april 2024.

2 context en beleid

2-1 context

2-1-1 inleiding

Gemeenten hebben verschillende verantwoordelijkheden op het gebied van het onderwijs. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor onder meer het onderwijsachterstandenbeleid, het stimuleren van schooldeelname (leerplicht en voorkomen vroegtijdig schoolverlaten) en leerlingenvervoer.⁸ Ook zijn gemeenten verantwoordelijk voor onderwijshuisvesting. De verantwoordelijkheid voor de (kwaliteit van de) inhoud van het onderwijs ligt bij de schoolbesturen.

2-1-2 onderwijsachterstanden

Onderwijsachterstandenbeleid richt zich op kinderen die het risico lopen op een onderwijsachterstand als gevolg van de omstandigheden waarin het kind opgroeit. Zowel materiële factoren (armoedeproblematiek) als sociale en culturele factoren spelen hierbij een rol. Bij sociale en culturele verschillen kan worden gedacht aan een stimulerende thuisomgeving, zoals een rijk (taal-)aanbod en de mate waarin ouders kinderen helpen met hun huiswerk, maar ook de verwachtingen vanuit scholen en docenten ten aanzien van een kind met een migratieachtergrond spelen een rol.⁹ De landelijke overheid, gemeenten en schoolbesturen zetten zich al tientallen jaren in om extra kansen te bieden aan kinderen met het risico op een onderwijsachterstand.

Een belangrijk onderdeel van onderwijsachterstandenbeleid is voor- en vroegschoolse educatie, oftewel vve. In de wet is vastgelegd dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor schoolse educatie, dat is gericht op peuters van 2,5 tot 4 jaar. Basisscholen zijn verantwoordelijk voor vroegschoolse educatie voor kinderen in groep 1 en 2 (van vier tot zes jaar).¹⁰

Voorschoolse educatie is erop gericht om (het risico op) onderwijs- of ontwikkelingsachterstanden bij jonge kinderen tot vier jaar te verminderen. Het doel van voorschoolse educatie is dat deze peuters, ook wel ‘doelgroeppeuters’ genoemd, een betere start maken op de basisschool. Voorschoolse educatie bestaat uit speciale programma’s, die zich richten op taalontwikkeling, beginnende rekenvaardigheid, motorische ontwikkeling en sociaal- emotionele ontwikkeling.¹¹ Voorschoolse educatie wordt aangeboden door aanbieders van peuteropvang; zij ontvangen hiervoor subsidie van de desbetreffende gemeente.

⁸ Rijksoverheid, “Data Financien Decentrale Overheden – 4.3 Onderwijsbeleid en leerlingzaken”, geraadpleegd op 30 mei 2024, <https://findo.nl/content/43---Onderwijsbeleid-en-leerlingzaken/>

⁹ G. Ledoux, “Wat zijn onderwijsachterstanden”, geraadpleegd op 30 mei 2024, <https://www.onderwijskennis.nl/kennisbank/wat-zijn-onderwijsachterstanden>.

¹⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Kansen voor ieder kind. Notitie onderwijskansenbeleid*, februari 2020, 17.

¹¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*, 17.

2-2 wettelijke taken onderwijsachterstanden

2-2-1 voorschoolse educatie

De verantwoordelijkheden van gemeenten op het gebied van voorschoolse educatie zijn vastgelegd in verschillende wetten, namelijk de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht en de Wet op het primair onderwijs. De Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) uit 2010 heeft deze wetten op verschillende punten gewijzigd met als doel de kwaliteit van de peuteropvang te verstevigen.¹² Via de Wet OKE zijn in de bovengenoemde wetten verantwoordelijkheden belegd voor de financiële toegankelijkheid van de peuteropvang en toezicht en handhaving op de kwaliteit. Tevens zijn met de Wet OKE kwaliteitseisen voor het aanbod aan voorschoolse educatie vastgelegd.¹³

regierol onderwijsachterstandenbeleid

In de Wet op het primair onderwijs (WPO) is vastgelegd dat gemeenten een regierol hebben ten aanzien van het onderwijsachterstandenbeleid. Dit houdt volgens de wet in dat gemeenten ten minste jaarlijks overleg voeren over en zorg dragen voor het maken van afspraken over onderwijsachterstanden met scholen en aanbieders van peuteropvang. Het gaat hierbij om overleg en afspraken over een zo groot mogelijke deelname aan voorschoolse educatie, de resultaten van vroegschoolse educatie en overleg over o.a. het voorkomen van segregatie en het bestrijden van onderwijsachterstanden.¹⁴ Dit overleg wordt ook wel het 'LEA' genoemd, oftewel Lokale Educatieve Agenda.

verantwoordelijkheid aanbod en toegankelijkheid

In de WPO is opgenomen dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor een "dekkend voorschools aanbod voor alle jongere kinderen met een (taal)achterstand" en voor de toegankelijkheid van voorschoolse educatie.¹⁵ Dit valt uiteen in de volgende gemeentelijke taken:

- **doelgroep voorschoolse educatie**
Gemeenten bepalen de criteria voor de definitie van de doelgroep van de voorschoolse educatie. In de wet wordt de volgende definitie gehanteerd: "kinderen met risico op een taalachterstand in het Nederlands". Gemeenten kunnen deze definitie aanvullen met eigen gekozen criteria, zoals het opleidingsniveau van de ouders of peuters die wonen in een bepaalde wijk.¹⁶
- **toeleiding en bereik**
Gemeenten dienen ervoor te zorgen dat peuters uit de doelgroep worden bereikt, dat het aanbod (financieel) toegankelijk is en dat ouders van kinderen uit de doelgroep gebruik maken van het aanbod van voorschoolse educatie.
- **voldoende aanbod van goede kwaliteit**
Er moet voldoende aanbod zijn van voorschoolse educatie van goede kwaliteit.¹⁷

¹² De drie genoemde wetten zijn nog steeds in werking maar met de Wet OKE op enkele plekken aangepast.

¹³ NJI, "Wet OKE (ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie)", geraadpleegd op 29 mei 2024, [https://www.nji.nl/pedagogische-basis/wet-oke](https://www.nji.nl/pedagogische-basis/wet-oke;); Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Evaluatie wet OKE*; 1 juli 2015.

¹⁴ Wet op het primair onderwijs, BWBR0003420 (2024), art. 160 en art. 161, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/2024-05-01>.

¹⁵ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Evaluatie wet OKE*; 1 juli 2015.

¹⁶ NJI, "Wet OKE (ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie)", geraadpleegd op 29 mei 2024, <https://www.nji.nl/pedagogische-basis/wet-oke>

¹⁷ Oberon en Sardes, *Voorschoolse Educatie: doelgroepbepaling en toeleiding. Een handreiking voor gemeenten*, ongedateerd.

toezichthoudende rol

Naast het bieden van voldoende aanbod hebben gemeenten een rol in de toezicht en handhaving op de kwaliteit van de voorschoolse educatie. In de Wet kinderopvang zijn kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie opgenomen, zoals het minimum aantal uren aanbod aan voorschoolse educatie, de inzet van voldoende gekwalificeerd personeel en de beroepskracht-kindratio.¹⁸ In deze wet staat ook dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het toezicht op deze kwaliteitseisen en welke handhavingsmogelijkheden de gemeente daartoe heeft. In de praktijk regelen gemeenten dat de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) toezicht houdt op de basiskwaliteit van voorschoolse educatie (waaronder groepsmaat en het pedagogisch beleidsplan).¹⁹

Ten slotte is in de Wet op het onderwijstoezicht geregeld dat de Inspectie van het Onderwijs toezicht houdt op de kwaliteit van alle voor- en voorschoolse educatie en de uitvoering hiervan door gemeenten, scholen en peuteropvang.

2-2-2 overige afspraken en inzet

aanbod peuteropvang

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben in 2016 aanvullend op bovenstaande wettelijke taken bestuurlijke afspraken gemaakt over het aanbod peuteropvang voor een andere groep peuters: peuters die niet onder de doelgroep vallen en waarvan de ouders geen kinderopvangtoeslag ontvangen (bijvoorbeeld omdat één van de ouders niet werkt). Deze afspraken zijn gemaakt omdat zowel het Rijk als gemeenten het belangrijk vinden dat alle peuters, indien gewenst, gebruik kunnen maken van peuteropvang.²⁰ In deze bestuurlijke afspraken is overeengekomen dat gemeenten voldoende aanbod dienen te hebben voor deze groep peuters. Gemeenten ontvangen hiervoor middelen vanuit het Rijk, de zogenaamde Asscher-middelen.²¹ Met deze afspraken is overeengekomen dat ook peuters die niet onder de doelgroep vallen en waarvan de ouders geen toeslag ontvangen, gebruik kunnen maken van opvang en voorschoolse educatie.

kinderdagverblijf en peuteropvang

Voorschoolse educatie wordt zowel op kinderdagverblijven als op de peuteropvang gegeven.

Kinderdagverblijven zijn in eerste instantie bedoeld om opvang te bieden aan kinderen van ouders die op dat moment werken. Hiervoor ontvangen werkende ouders van het Rijk de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag. Een kinderdagverblijf biedt naast opvang vaak voorschoolse educatie aan.

Peuteropvang, ook wel peuterspeelzalen genoemd, zijn er in eerste instantie om voorschoolse educatie te bieden. Kinderen komen hier geen hele dagen, maar bijvoorbeeld één of twee dagdelen per week.

Deze voorschoolse educatie wordt door de gemeente gesubsidieerd (gemeentelijke subsidie aan

¹⁸ NJI, "Eisen voorschoolse educatie", geraadpleegd op 21 mei 2024, <https://www.nji.nl/voor-en-voorschoolse-educatie-vve/eisen>.

¹⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Verdere kwaliteitsverbeteringen voorschoolse educatie*, 27 oktober 2023.

²⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Bestuurlijke afspraken: een aanbod voor alle peuters*, 2016.

²¹ Het Rijk financiert via de kinderopvangtoeslag de opvang van kinderen van ouders die werken (en voldoen aan de voorwaarden voor kinderopvangtoeslag).

organisaties die peuteropvang bieden). Wettelijk dienen gemeenten in ieder geval voorschoolse educatie in de vorm van peuteropvang voor de doelgroep te organiseren.²²

In de wet is het verschil tussen het kinderdagverblijf en de peuteropvang sinds 2018 opgeheven en vallen beiden voortaan onder de noemer kinderdagverblijf, waardoor ze aan dezelfde wettelijke vereisten dienen te voldoen.

overige inzet onderwijsachterstanden

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om, naast hun wettelijke verantwoordelijkheden, op andere manieren bij te dragen aan het voorkomen van (risico's op) onderwijsachterstanden. Gemeenten kunnen kinderen op basisscholen met een (risico op een) onderwijsachterstand bijvoorbeeld extra ondersteuning bieden door het subsidiëren van zogenaamde onderwijstijdverlenging. Dit zijn initiatieven waar het voornamelijk gaat om het bieden van extra taalonderwijs. Dit zijn bijvoorbeeld schakelklassen en kopklassen (het volgen van extra taalonderwijs tijdens of naast school) en zomer- en weekendscholen.²³ Het ondersteunen van deze initiatieven is geen wettelijke taak, maar kan door gemeenten bekostigd worden uit het geld dat zij van het Rijk ontvangen voor onderwijsachterstandenbeleid.

2-3 financiering

Om invulling te geven aan bovenstaande (wettelijke) verantwoordelijkheden ontvangen gemeenten rijksmiddelen. Daarnaast kunnen gemeenten ook eigen middelen inzetten voor het tegengaan van onderwijsachterstanden.

specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid

Gemeenten ontvangen van het Rijk middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid, de zogenaamde GOA-middelen: gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Middels een verdeelsleutel bepaalt het Rijk hoeveel iedere gemeente ontvangt. Op basis van achtergrondkenmerken van peuters berekent het CBS hoeveel risico op achterstand een peuter loopt. Het CBS kijkt daarbij onder meer naar het opleidingsniveau van beide ouders, het herkomstland van de moeder en in hoeverre ouders in de schuldsanering zitten.²⁴ De financiering wordt hoger als gemeenten volgens de CBS risico-inschatting meer kinderen met een groot risico op achterstand hebben en als het risico op een achterstand groter is.

Het geld wordt uitgekeerd als een zogenaamde specifieke uitkering (SPUK). Dat betekent dat het geld door het Rijk geoormerkt is voor specifiek gebruik op dit beleidsveld. Er zijn drie inhoudelijke onderdelen waaraan de GOA-middelen aan mogen worden uitgegeven: voorschoolse educatie, activiteiten voor leerlingen in het

²² IJsselkids, "Verskil van kinderdagverblijf en peuterspeelzaal", geraadpleegd op 31 mei 2024, <https://www.kinderdagverblijf-info.nl/vraagbaak/verskil-van-kinderdagverblijf-en-peuterspeelzaal.html>.

²³ NJI, "De taak van gemeenten bij onderwijsachterstandenbeleid", geraadpleegd op 21 mei 2024, <https://www.nji.nl/kansengelijkheid-in-het-onderwijs/de-taak-van-gemeenten-bij-onderwijsachterstandenbeleid#welke-verantwoordelijkheid-heeft-de-gemeente?-%C2%A0>. Rijksoverheid, "Wanneer krijgt mijn kind onderwijs in de schakelklas in het basisonderwijs?", geraadpleegd op 21 mei 2024, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/basisonderwijs/vraag-en-antwoord/wanneer-krijgt-mijn-kind-onderwijs-in-de-schakelklas-in-het-basisonderwijs>.

²⁴ Rijksoverheid, "Financiering aanpak onderwijsachterstanden", geraadpleegd op 24 mei 2024, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voorschoolse-en-vroegschoolse-educatie/financiering-onderwijsachterstanden>.

kader van onderwijsachterstanden en afspraken rond voor- en voerschoolse educatie. Daarbij geldt dat de financiering van de wettelijk verplichte onderdelen voorop staat. Met de GOA-middelen die gemeenten ontvangen dienen zij dus eerst te zorgen dat het minimum aantal uren voerschoolse educatie per doelgroeppeteur worden behaald, dat de beroepskracht-kindratio in orde is en dat er afspraken worden gemaakt met scholen en peuteropvangorganisaties.²⁵ Als de wettelijke taken zijn volbracht, kunnen de overige middelen worden besteed aan bijvoorbeeld schakelklassen.

Asscher-middelen

Gemeenten ontvangen vanuit het gemeentefonds sinds 2016 de zogeheten ‘Asscher-middelen’ (naar de toenmalig verantwoordelijk minister van SZW). Gemeenten ontvangen deze middelen in het kader van de ‘bestuurlijke afspraken voerschoolse opvang’ (zoals in paragraaf 2-2-1 is toegelicht). Deze middelen zijn erop gericht gemeenten de mogelijkheid te geven om ook voor niet-doelgroeppeteurs aanbod te kunnen verzorgen. Dit bedrag wordt toegekend via het gemeentefonds en is niet geormerkt, wat inhoudt dat de gemeente het bedrag niet per se aan voerschoolse educatie en/of opvang dient te besteden.

Nationaal Programma Onderwijs

Volgend op de coronaperiode hebben gemeenten extra geld gekregen voor het inhalen van coronagerelateerde onderwijsvertragingen. Deze middelen zijn uitgekeerd met een SPUK, die bestaat uit een bedrag per leerling voor de leerlingen in primair en voortgezet onderwijs en een extra bedrag voor gemeenten met veel kinderen met een risico op een onderwijsachterstand. Omdat het een specifieke uitkering betreft, dienen de middelen uitgegeven te worden binnen een uitputtende lijst van bestedingsdoelen die in de regeling voor de specifieke uitkering Nationaal Programma Onderwijs zijn vastgelegd. Deze komen voor een groot deel overeen met de doelen bij de specifieke uitkering onderwijsachterstandenbeleid.

eigen middelen

Gemeenten kunnen ook eigen middelen inzetten voor het onderwijsachterstandenbeleid.

2-4 gemeentelijk beleid

Het gemeentelijk beleid rondom onderwijsachterstanden is door de gemeente Capelle aan den IJssel vastgelegd in de Notitie onderwijskansenbeleid ‘Kansen voor ieder kind’ uit 2020.²⁶

2-4-1 Notitie onderwijskansenbeleid

De Notitie onderwijskansenbeleid is op 23 maart 2020 vastgesteld door de Capelse gemeenteraad. In de notitie gebruikt de gemeente de term onderwijskansen. Dit wordt in het kader toegelicht.

²⁵ GOAB, “Veelgestelde vragen”, geraadpleegd op 24 mei 2024, <https://goab.eu/veelgestelde-vragen/>.

²⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*.

onderwijsachterstanden en onderwijskansen

De gemeente gebruikt in het beleid de term onderwijskansenbeleid. Dit doet ze naar eigen zeggen om “onderwijsachterstanden om [te] vormen naar onderwijskansen”²⁷. In het algemeen wordt op dit beleidsterrein doorgaans de term onderwijsachterstandenbeleid gebruikt. Beide termen hebben betrekking op hetzelfde fenomeen, namelijk het tegengaan van onderwijsachterstanden. De rekenkamer hanteert beide termen als synoniem van elkaar.

aanleiding herijking beleid 2020

De gemeente voert al jaren beleid om kinderen met (een risico op) een (taal)achterstand ondersteuning te bieden en werkt daarbij samen met onder meer scholen, kinderopvangorganisaties en maatschappelijke partners.

De definitie van de doelgroep vanuit de rijksoverheid en de verdeling van de Rijksmiddelen voor onderwijsachterstandenbeleid zijn in 2019 gewijzigd, wat ertoe heeft geleid dat er destijds in Capelle ongeveer dubbel zoveel kinderen onder de aangepaste definitie van de doelgroep vielen dan voorheen. Hierdoor ontving de gemeente met ingang van 2019 ook ongeveer het dubbele aan Rijksmiddelen.²⁸ De gemeente besloot daarom haar doelstellingen op het gebied van onderwijsachterstandenbeleid naar boven bij te stellen en heeft ervoor gekozen het beleid te herijken.

ambitie gemeente

Het onderwijskansenbeleid is erop gericht onderwijsachterstanden om te vormen naar onderwijskansen. De gemeente formuleert in het beleid daartoe de volgende ambitie:

“Onze ambitie is dat kinderen in Capelle aan den IJssel zich kunnen ontwikkelen tot zelfstandige burgers. Wij vinden het belangrijk dat ieder kind, ongeacht in welk gezin hij of zij wordt geboren en de omgeving waarin hij of zij opgroeit, de kans krijgt om zich vanaf jonge leeftijd te ontwikkelen en mee te doen.”²⁹

Dit vraagt volgens de gemeente om “voldoende, kwalitatief hoogwaardig aanbod” aan voor- en vroegschoolse educatie en ondersteuning voor peuters die een (risico op een) (taal)achterstand hebben. De gemeente benadrukt dat het hiervoor belangrijk is om samen te werken met scholen, kinderopvang en andere maatschappelijke partners en om verbanden te leggen met aanpalende beleidsterreinen zoals armoedebestrijding en laaggeletterdheid. Ook wil de gemeente ouders actief betrekken bij de keuzemogelijkheden voor vve.

De gemeente richt zich binnen het beleid op twee pijlers, namelijk voorschoolse educatie (peuteropvang) en onderwijskansen.

voorschoolse educatie

In de notitie beschrijft de gemeente haar doelstelling met betrekking tot voorschoolse educatie als volgt:

²⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*, 10.

²⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*, 5, 14. De precieze bedragen heeft de rekenkamer niet beschikbaar.

²⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*, 10.

“Ons doel is dat een dekkend netwerk van peuteropvang in Capelle aan den IJssel in stand blijft, dat peuteropvangorganisaties in de wijken met doelgroepkinderen een VVE-aanbod kunnen doen, dat alle doelgroepeuters daarvan gebruik maken en dat daarnaast peuters uit kostwinnersgezinnen gebruik kunnen maken van reguliere peuteropvang”.³⁰

Voorschoolse educatie is een wettelijke taak van gemeenten waarbij de gemeente aan bepaalde delen zelf invulling kan geven. In het beleidsplan uit 2020 richt de gemeente zich op verschillende wijzigingen en ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren voordeden binnen het aanbod van voorschoolse educatie en peuteropvang en welke gevolgen die hadden voor het gemeentelijk beleid.

De eerste twee ontwikkelingen hebben betrekking op de doelgroepeuters:

- verlaging leeftijdsgrens doelgroep kinderen
De leeftijdsgrens werd verlaagd van 2,5 jaar naar 2 jaar. De gemeente schatte in dat door deze maatregel op jaarbasis 70 peuters een half jaar eerder gebruik kunnen maken van voorschoolse educatie.
- uitbreiding uren voorschoolse educatie
Door het Rijk werd het aantal uren verplicht aanbod aan voorschoolse educatie verhoogd van 10 uur naar 16 uur per week. Een kanttekening hierbij is dat dit niet automatisch betekent dat ouders (volledig) van dit aanbod gebruik zullen maken: het staat ouders vrij om te beslissen om gebruik te maken van voorschoolse educatie.

De volgende twee ontwikkelingen hebben betrekking op peuters die niet onder de doelgroep vallen:

- uitbreiding uren peuteropvang
Gelet op de bestuurlijke afspraken die het Rijk en de VNG hebben gemaakt (zie ook 2-2-2) om alle kinderen een plek in een voorschoolse opvang te bieden, wordt het aantal uren peuteropvang per week van niet-doelgroep kinderen waarvan de ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag uitgebreid van vijf naar acht uur per week.
- peuteropvang ook beschikbaar voor ouders die beiden werken
Verder wil de gemeente dat alle peuters gebruik kunnen maken van de peuteropvang, dus ook peuters van ouders die beiden werken en die dus wel recht hebben op kinderopvangtoeslag. Dit betekent dat een groep die voorheen nog geen toegang had tot peuteropvang, hier nu ook gebruik van mag maken. De gemeente streeft ernaar dat geen kind wordt uitgesloten van het gebruik van peuteropvang.

De gemeente verwachtte bij de totstandkoming van het beleidsplan dat met bovenstaande beleidswijzigingen op jaarbasis binnen de gemeente plek zou moeten zijn voor 300 doelgroepeuters en ruim 280 niet-doelgroep peuters.³¹

onderwijskansen

Naast voorschoolse educatie zet de gemeente Capelle aan den IJssel ook ander beleid in gericht op ‘onderwijskansen’. Zoals in paragraaf 2-2 is beschreven, kunnen gemeenten namelijk ook via andere activiteiten inzetten op onderwijsachterstanden.

³⁰ Dit laatste doel heeft betrekking op de bestuurlijke afspraken door het ministerie van SZW en de VNG en de Asscher-middelen. Zie ook paragraaf 2-2-

2. Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*, 11.

³¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*, 11.

In Capelle aan den IJssel kunnen scholen en maatschappelijke organisaties bij de gemeente subsidie aanvragen voor het organiseren van activiteiten binnen de volgende thema's:

- taalstimulering, bijvoorbeeld de inzet van een schakelklasleerklacht of de VoorleesExpress;
- ondersteuning en zorg, zoals huiswerkbegeleiding en mentor- of maatjesprojecten;
- pedagogisch partnerschap, gericht op het bevorderen van samenwerking tussen ouders/ verzorgers en scholen/ kinderopvang;
- binnen- en buitenschools leren/21^e -eeuwse vaardigheden, zoals activiteiten gericht op kunst, cultuur en sport en activiteiten gericht op digitale vaardigheden en omgaan met diversiteit;
- interprofessionele samenwerking: het stimuleren van samenwerking en afstemming tussen onder andere kinderopvang, onderwijs en jeugdhulp.³²

Deze activiteiten zijn gericht op basisschoolkinderen tot 12 jaar. Belangrijk uitgangspunt voor de gemeente hierbij is dat de beschikbare middelen ten dienste komen aan de doelgroep: kinderen met (kans op) een onderwijsachterstand. In tegenstelling tot de voorschoolse inzet is het bij deze groep echter lastig om inzichtelijk te maken of de doelgroep wordt bereikt. Met ingang van het schooljaar 2019/2020 wordt namelijk niet meer door scholen geregistreerd of er sprake is van een kind met (een risico op) een onderwijsachterstand. Dit heeft te maken met de nieuwe verdeelsleutel van het Rijk, zo geeft de gemeente in het beleidsplan aan. De gemeente financiert daarom activiteiten in wijken en buurten waar kinderen wonen met (kans op) een onderwijsachterstand, maar de gemeente kan dus niet vaststellen of daarmee ook doelgroepkinderen worden bereikt.³³

De gemeente heeft tevens als beleidsdoel opgenomen zich aan te sluiten bij de Gelijke Kansen Alliantie (GKA). De GKA is een netwerk dat is geïnitieerd vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en bestaat uit gemeenten, scholen en maatschappelijke organisaties met als doel om kansengelijkheid in het onderwijs te bevorderen.³⁴

2-4-2 subsidieregelingen

Voor de uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid verstrekt de gemeente subsidies aan peuteropvang, basisscholen en maatschappelijke organisaties. De voorwaarden om in aanmerking te komen voor deze subsidies zijn vastgelegd in twee subsidieregelingen: de subsidieregeling Peuteropvang en de subsidieregeling Onderwijskansen, beiden vastgesteld in 2020.³⁵

In de regelingen staat beschreven welke wettelijke bepalingen er gelden, hoe een subsidie kan worden aangevraagd, voor welke activiteiten er subsidie wordt verstrekt en op welke manier de subsidieontvangende organisaties over de geleverde prestaties dienen te rapporteren. Voor peuteropvangorganisaties geldt specifiek dat zij hiervoor een monitoringssysteem dienen te gebruiken dat door de gemeente wordt

³² Gemeente Capelle aan den IJssel, *Subsidieregeling Onderwijskansen Capelle aan den IJssel 2020*, art. 3, 2020.

³³ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*, 12.

³⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*, 12.

³⁵ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Subsidieregeling Onderwijskansen Capelle aan den IJssel 2020*, 2020. Gemeente Capelle aan den IJssel, *Subsidieregeling Peuteropvang Capelle aan den IJssel 2020*, 2020.

gefaciliteerd. In de subsidieregeling Onderwijskansen is opgenomen dat organisaties met de gemeente aparte (prestatie-)afspraken maken over uit te voeren activiteiten en te behalen prestaties. In de subsidieregeling Peuteropvang is dit als mogelijkheid opgenomen; dit hoeft dus niet in alle gevallen te gebeuren.

2-4-3 samenwerkingspartners

Zoals uit de voorgaande paragrafen blijkt, moet en wil de gemeente met verschillende partijen in het onderwijsachterstandenveld samenwerken. Ten eerste zijn de aanbieders van peuteropvang belangrijke samenwerkingspartners, omdat zij de voorschoolse educatie aanbieden. Hetzelfde geldt voor basisscholen in Capelle aan den IJssel vanwege de wettelijke taak om jaarlijks afspraken te maken en vanwege de onderwijskansen-activiteiten die de gemeente financiert en op de basisscholen plaatsvinden.

Andere samenwerkingspartners zijn:

- GGD. De GGD houdt in opdracht van de gemeente toezicht op de manier waarop voorschoolse educatie door de kinderopvangorganisaties wordt aangeboden.
- CJG. Het Centrum voor Jeugd en Gezin, oftewel het consultatiebureau, speelt een belangrijke rol op het gebied van signaleren en toeleiden naar voorschoolse voorzieningen. In Capelle is het CJG verantwoordelijk voor het indiceren van peuters voor vve en het informeren van ouders over het vve-aanbod.³⁶
- Diverse maatschappelijke organisaties die activiteiten voor de kinderen uit de doelgroep aanbieden, zoals Stichting Welzijn Capelle (SWC) en de bibliotheek.

2-4-4 financiën

P&C stukken en CBS-data 2020-2023

Op basis van openbare informatie uit de P&C stukken (zoals de begroting en jaarstukken) van de gemeente kan niet worden afgeleid hoeveel de gemeente vanaf 2020 jaarlijks specifiek begroot en uitgeeft aan het onderwijsachterstandenbeleid. Met aanvullingen vanuit CBS-data kan wel een indicatie worden gevormd van de omvang van de financiële middelen voor dit beleidsveld, maar hier vallen ook andere taken onder.

taakveld onderwijs

Het onderwijsbeleid valt in de gemeentelijke begrotings- en jaarstukken onder taakveld 4 Onderwijs. Dit taakveld is onderverdeeld in subtaakvelden: 4.1 Primair onderwijs (dit subtaakveld wordt niet gebruikt door de gemeente), 4.2 onderwijshuisvesting en 4.3 onderwijs en leerlingzaken. Het onderwijsachterstandenbeleid valt onder taakveld 4.3: onderwijs en leerlingzaken.

³⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*, 6.

Tabel 2-1 geeft de baten en lasten op het gehele subtaakveld onderwijs en leerlingzaken weer van 2020 t/m 2023.

tabel 2-1: baten en lasten onderwijs en leerlingzaken (x € 1.000)

x1.000		2020	2021	2022	2023
begroting	<i>lasten</i>	4.671	4.971	5.588	5.666
	<i>baten</i>	2.852	2.991	3.612	4.218
jaarrekening	<i>lasten</i>	3.667	5.380	7.052	n.n.b.
	<i>baten</i>	2.115	3.805	5.367	n.n.b.

CBS, (Gemeenten onbewerkte IV3-data), geraadpleegd op 24 mei 2024.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat, met uitzondering van 2020, de werkelijke baten en lasten hoger liggen dan de begrote baten en lasten. Verder valt op dat de lasten aan onderwijs en leerlingzaken tussen 2020 en 2022 zijn toegenomen, van ruim €3,5 mln. in 2020 naar €7 mln. in 2022. Ook de baten zijn jaarlijks toegenomen. Welk deel hiervan specifiek voor onderwijsachterstandenbeleid is, is echter niet bekend omdat de gemeente hier geen aparte financiële verantwoording over aflegt.³⁷

budgetten onderwijskansenbeleid 2020-2022

De beleidsnotitie uit 2020 geeft enig inzicht in de budgetten en besteding van de middelen op onderwijsachterstandenbeleid. Dit betreffen echter beoogde en niet gerealiseerde inkomsten en uitgaven.

De beoogde budgetten voor de periode 2020-2022 zijn in figuur 2-1 weergegeven.³⁸

figuur 2-1: budget onderwijskansenbeleid 2020-2022

Het totale budget voor onderwijskansenbeleid ziet er voor de jaren tot en met 2022 vooralsnog als volgt uit (in € 1.000):

	2020	2021	2022
Rijksuitkering OAB*	2.519**	2.519**	2.519**
Peuteropvang	183	145	145
Zorg op maat	208	208	208
Inzet restant OAB-middelen 2019	400	400	300
Totaal	3.310	3.272	3.172

* Binnen deze regeling is het mogelijk om niet uitgegeven middelen binnen de periode van de specifieke uitkering door te schuiven.

** Het betreft een voorlopige beschikking voor 2020, de definitieve hoogte van de OAB-uitkering wordt in het najaar van het lopende kalenderjaar bekend gemaakt. Op basis van een indicatie van het Rijk verwachten we dat de hoogte van de uitkering oploopt tot € 2.891.000 in 2022.

Gemeente Capelle aan den IJssel, Notitie onderwijskansenbeleid, 14.

De gemeente verwachtte bij de totstandkoming van de notitie in 2020 dat zij tot en met 2022 jaarlijks ruim € 3 mln. per jaar beschikbaar heeft voor onderwijsachterstandenbeleid. Hiervan is € 2,5 mln. afkomstig uit de specifieke

³⁷ De gemeente rapporteerde in haar P&C-stukken tot en met de begroting 2022 apart over de baten en lasten van het subtaakveld onderwijs en leerlingzaken. Vanaf de jaarrekening 2022 doet zij dit echter niet meer en rapporteert zij enkel over het taakveld Onderwijs als geheel. Met behulp van CBS-data kunnen deze financiële cijfers worden aangevuld. Maar ook deze informatie bevat geen uitsplitsing naar specifiek de baten en lasten van onderwijsachterstandenbeleid.

³⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, Notitie onderwijskansenbeleid, 14.

Rijksuitkering onderwijsachterstandenbeleid (in de tabel afgekort tot OAB). De middelen die weergegeven zijn als 'Peuteropvang' zijn afkomstig uit de zogenaamde Asscher-middelen. De middelen die zijn weergegeven als 'Zorg op maat' betreffen eigen middelen van de gemeente. Ook beoogt de gemeente het restant van de Rijksbijdrage uit 2019 in te zetten, omdat deze middelen onder bepaalde voorwaarden doorgeschoven mogen worden.

Uit een tabel op de website van een kennisplatform voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid maakt de rekenkamer op dat de gemeente in 2023 € 3,3 mln. aan specifieke uitkering voor onderwijsachterstandenbeleid heeft ontvangen.³⁹ Vanaf 2024 verwacht de gemeente minder budget te kunnen besteden. In de begroting 2024 geeft de gemeente aan dat het de jaren daarvoor een groter budget tot de beschikking had, maar dat vanaf 2024 alleen het regulier budget beschikbaar is.⁴⁰

Basisscholen ontvangen zelf een bijdrage van het Rijk voor het onderwijsachterstandenbeleid. Deze geldstroom loopt niet via gemeenten en is bovendien in tegenstelling tot de bijdrage aan gemeenten niet geoormerkt. Dit houdt in dat basisscholen deze middelen naar eigen oordeel kunnen inzetten.

In de notitie onderwijskansenbeleid heeft de gemeente weergegeven hoe ze de beschikbare middelen jaarlijks wil verdelen. Dit is weergegeven in figuur 2-2.

figuur 2-2: raming inzet onderwijskansenbeleid 2020-2022

Raming inzet 2020-2022 op basis van bovenstaand budget:

	2020	2021	2022
Voorschoolse inzet	2.000	2.000	2.000
Onderwijskansen, zes thema's waarvan voor:			
• Subsidies (plafond)	700	700	700
• Gemeentelijke initiatieven (opdracht)	298	260	195
• Jeugd- en gezinscoaching in het basisonderwijs (CJG)	170	170	170
• Activiteiten KinderLabs (SWC)	107	107	107
Gelijke Kansen Agenda (cofinanciering)	35	35	
Totaal	3.310	3.272	3.172

Gemeente Capelle aan den IJssel, Notitie onderwijskansenbeleid, 14.

Deze tabel laat zien dat de gemeente het beoogde budget van ruim € 3 mln. verdeelt over voorschoolse inzet, onderwijskansen en de GKA. Naar voorschoolse inzet gaat ongeveer 60% van het budget en bijna 40% gaat naar onderwijskansen. Het grootste deel van het budget voor onderwijskansen gaat naar de bijbehorende subsidieregeling. Verder ontvangen het Centrum voor Jeugd en Gezin en Stichting Welzijn Capelle een bijdrage en gaat er een deel naar gemeentelijke initiatieven waarvoor de gemeente opdracht geeft. Het overige deel gaat naar de GKA.

subsidieplafonds 2021-2024

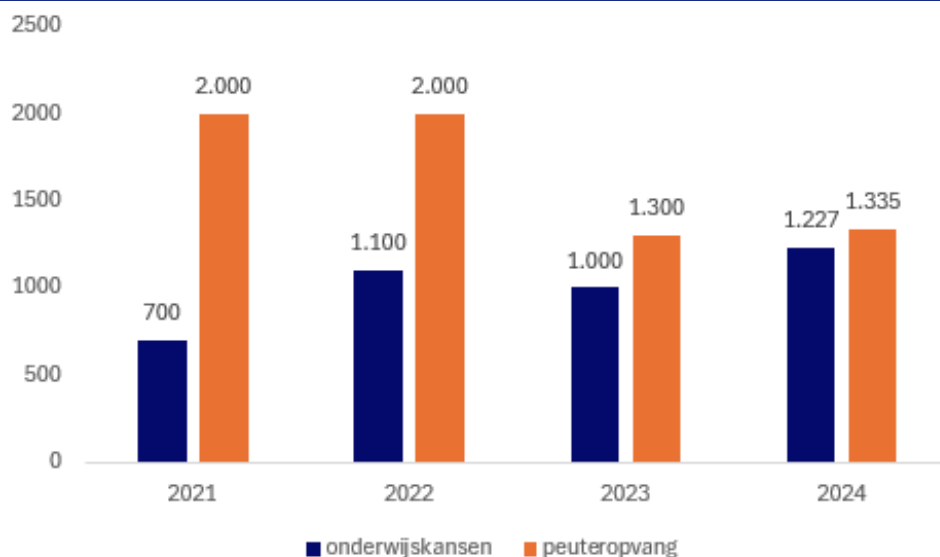
De gemeente geeft in haar begrotingen de subsidieplafonds bij de subsidieregelingen weer. Subsidieplafonds zijn de maximale bedragen die in dat jaar beschikbaar zijn voor de subsidieregelingen en deze geven inzicht in de beoogde besteding van de middelen naar onderwijsachterstanden. De subsidieplafonds voor onderwijskansen en

³⁹ GOAB, (OAB bedragen 2023 en 2024), geraadpleegd op 24 mei 2024, <https://goab.eu/media/c0jpaxq4/map-oab-bedragen-2023-en-2024-def.xlsx>.

⁴⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, "Begroting 2024 – Programma 4 Onderwijs".

peuteropvang zijn in figuur 2-3 weergegeven. Hieruit blijkt dat het subsidieplafond voor de peuteropvang overeenkomt met de beoogde inzet op voorschoolse inzet uit de beleidsnotitie (zie figuur 2-1, bovenste regel). Ook valt op dat het subsidieplafond in 2023 en 2024 met ruim een kwart lager is dan in 2021 en 2022. Het subsidieplafond voor onderwijskansen is juist gestegen ten opzichte van 2021.

figuur 2-3: begrote subsidieplafonds onderwijsachterstandenbeleid (x € 1.000)



Gemeente Capelle aan den IJssel, begrotingen 2021 t/m 2024.

2-4-5 herijking beleid

De gemeente geeft in de begroting voor 2024 aan dat ze in 2024 het onderwijskansenbeleid zal herijken en een nieuw uitvoeringsprogramma zal opstellen. De voorschoolse educatie is de wettelijke taak en vormt daarmee de kern van het beleid, zo geeft de gemeente in de toelichting op de begroting aan.⁴¹ Bij de herijking van het onderwijsachterstandenbeleid zullen ook de subsidieregelingen worden herzien.⁴² In de afbakening in paragraaf 3-2 licht de rekenkamer toe hoe het rekenkameronderzoek zich verhoudt tot deze herijking.

2-5 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het onderwijskansenbeleid ligt bij de wethouder Onderwijs. De ambtelijke verantwoordelijkheid ligt bij de afdeling Samenleving bij de unit Jeugd, Educatie en Vrije tijd.

⁴¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, "Begroting 2024 – Programma 4 Onderwijs", geraadpleegd op 24 mei 2024,

<https://capelleaandenijssel.begrotingsapp.nl/begroting-2024/programma/programma-4-onderwijs?q=onderwijs#onderdeel-3249591-ontwikkelingen>.

⁴² Gemeente Capelle aan den IJssel, "Begroting 2024 – Programma 4 Onderwijs".

3 onderzoeksfragen en afbakening

3-1 doel- en vraagstelling

Het rekenkameronderzoek beoogt inzicht te geven in de opzet en uitvoering van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. De rekenkamer zal daarbij beoordelen in hoeverre de gemeente adequaat invulling geeft aan haar wettelijke taken, namelijk voldoende bereik en aanbod van voorschoolse educatie en de regie- en toezichthoudende functie in het onderwijsveld, en in hoeverre de gemeente stuurt op een doeltreffende en doelmatige besteding van de middelen.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe geeft de gemeente Capelle aan den IJssel invulling aan haar doelen en wettelijke taken uit het onderwijsachterstandenbeleid en in hoeverre slaagt ze erin dit doeltreffend en doelmatig uit te voeren?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Welke doelen heeft de gemeente met het onderwijsachterstandenbeleid en hoe geeft ze hier invulling aan?
- 2 In hoeverre geeft de gemeente adequaat invulling aan haar wettelijke regie- en toezichtsfunctie in het onderwijsachterstandenbeleid?
- 3 In hoeverre bereikt de gemeente de doelgroep voor voorschoolse educatie en is het aanbod voldoende toegankelijk?
- 4 In hoeverre stuurt de gemeente voldoende op een doeltreffende en doelmatige besteding van middelen in het onderwijsachterstandenbeleid?

3-2 afbakening onderzoek

onderzoeksperiode

De rekenkamer hanteert voor dit onderzoek een onderzoeksperiode van 2020 tot heden. Dit is passend, omdat het beleidskader onderwijskansenbeleid en de bijbehorende subsidieregelingen in 2020 zijn vastgesteld en ingevoerd.

De gemeente is op dit moment bezig met een herijking van het onderwijsachterstandenbeleid (zie ook paragraaf 2-4-5). De rekenkamer zal hier in het onderzoek rekening mee houden en waar mogelijk reflecteren op beleidskeuzes die voor het nieuwe plan worden gemaakt.

onderwijsbeleid

De gemeente heeft verschillende taken op het gebied van onderwijsbeleid. De rekenkamer richt zich bij dit onderzoek specifiek op het onderwijsachterstandenbeleid. De overige taken zijn in onderstaand kader weergegeven.

overige wettelijke taken onderwijsbeleid

Naast het onderwijsachterstandenbeleid zijn de volgende wettelijke taken belegd bij gemeenten als het gaat om het onderwijs. De invulling van deze taken zal niet worden onderzocht.

voldoende openbaar onderwijs

In de Grondwet is opgenomen dat de gemeente verantwoordelijk is voor de aanwezigheid van voldoende openbaar onderwijs en dat zij de continuïteit van het openbare onderwijs en het openbare karakter ervan dient te waarborgen. Deze taak is belegd bij de gemeenteraad. In de praktijk heeft de gemeenteraad om die reden de bevoegdheid om de leden van de raad van toezicht van een openbare onderwijsinstelling te benoemen. Verder dient zij op basis van de WPO statutenwijzigingen goed te keuren en kan zij het bestuur overnemen in het geval van ernstige taakverwaarlozing.⁴³

tegengaan voortijdig schoolverlaten

Gemeenten hebben een wettelijke taak om voortijdig schoolverlaten (het verlaten van school zonder een startkwalificatie) tegen te gaan. Dit is belegd bij het Doorstroompunt.⁴⁴ Bij het Doorstroompunt komen deze jongeren in beeld en worden ze begeleid naar een opleiding of leerwerktraject.⁴⁵ Gemeenten dienen voor het uitvoeren van de Doorstroompunt-functie samen te werken in regio en subregio's. De manier waarop invulling wordt gegeven aan het Doorstroompunt verschilt per regio.

leerlingenvervoer

Gemeenten regelen het leerlingenvervoer voor kinderen die niet zelfstandig naar school kunnen, bijvoorbeeld vanwege ziekte, een handicap of gedragsproblemen.⁴⁶ Ouders van leerlingen kunnen onder bepaalde voorwaarden aanspraak maken op bekostiging van de vervoerskosten van en naar school door gemeenten. Gemeenten ontvangen voor het uitvoeren van deze taak Rijksmiddelen.

onderwijshuisvesting

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen in het basisonderwijs, voorgezet onderwijs en speciaal onderwijs en dienen te zorgen voor een kwalitatief goed onderkomen voor deze scholen. Voor de financiering hiervan krijgen gemeenten jaarlijks geld via het Gemeentefonds.

Er zijn verschillende overwegingen om andere onderdelen niet mee te nemen. De taken van de gemeenteraad op het gebied van voldoende openbaar onderwijs heeft de rekenkamer reeds onderzocht in het kader van het onderzoek naar verbonden stichtingen in 2018.⁴⁷ Voor wat betreft het thema voortijdig schoolverlaten geldt dat dat het Doorstroompunt/RMC (sub-)regionaal georganiseerd is. De rekenkamer doet verschillende onderzoeken voor de gemeente Capelle aan den IJssel en slechts eens per vier jaar een onderzoek specifiek gericht op Capelle aan IJssel.⁴⁸ In andere rekenkameronderzoeken voor meerdere gemeenten staan juist regionale regelingen en samenwerking centraal. Om die reden focust de rekenkamer dit onderzoek op het Capelse beleid en laat ze regionale regelingen buiten beschouwing. Verder was vanuit

⁴³ J. Eshuis & R. Bloemers, "De gemeente en 'haar' openbaar onderwijs", *NTOR*, 2017: 1 (april), 10-18.

⁴⁴ Voor 1 mei 2023 heette deze taak de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC). Ingrado, "Doorstroompunt nieuwe naam voor RMC", geraadpleegd op 21 mei 2024, <https://ingrado.nl/actueel/items/doorstroompunt-nieuwe-naam-voor-rmc>.

⁴⁵ Ingrado, "Wat is en doet het Doorstroompunt", geraadpleegd op 21 mei 2024, <https://ingrado.nl/kennisbank/items/wat-is-doorstroompunt>.

⁴⁶ Rijksoverheid, "Krijgt mijn kind leerlingenvervoer", geraadpleegd op 21 mei 2024, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/vraag-en-antwoord/krijgt-mijn-kind-leerlingenvervoer>.

⁴⁷ Rekenkamer Rotterdam, *Verbinden is vooruitzien*, december 2018. In dit onderzoek heeft de rekenkamer in beeld gebracht hoe de bestuurlijke verhoudingen met (onder andere) stichting BLICK, de grootste aanbieder van openbaar onderwijs in Capelle aan den IJssel, geregeld zijn.

⁴⁸ Rekenkamer Rotterdam, *Onderzoeksprogramma 2024*, december 2023, 18.

de gemeenteraad verzocht om onderwijshuisvesting niet mee te nemen in het rekenkameronderzoek en vindt de rekenkamer het niet passend om leerlingenvervoer in dit onderzoek mee te nemen, omdat de samenhang met het onderwijskansenbeleid klein is.

aanpalende beleidsterreinen

Het onderwijsachterstandenbeleid heeft raakvlakken met de aanpak laaggeletterdheid en het beleid voor en activiteiten binnen de Brede School Netwerken. De focus van het onderzoek ligt op het onderwijsachterstandenbeleid, maar indien activiteiten binnen deze thema's onlosmakelijk verbonden blijken te zijn met het onderwijsachterstandenbeleid dan zal de rekenkamer deze activiteiten ook betrekken in het onderzoek. Dat zal dan met name gaan om de aanvullende financiering van de gemeente van activiteiten door maatschappelijke organisaties.

Verder is in het Nationaal Programma onderwijs extra geld uitgekeerd voor opgelopen onderwijsachterstanden in de coronacrisis. De rekenkamer zal de besteding van deze middelen in haar onderzoek meenemen, maar wel enkel als ze binnen de kaders van het gemeentelijk onderwijskansenbeleid zijn besteed. Gedurende het onderzoek zal de rekenkamer waar nodig nader afbakenen.

4 onderzoeksaanpak

4-1 onderzoeksmethoden

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zet de rekenkamer voornamelijk in op literatuur- en documentstudie en het voeren van interviews.

literatuuronderzoek en documentstudie

De rekenkamer zal relevante publicaties bestuderen op het gebied van (ontwikkelingen in) onderwijsachterstandenbeleid en wat er bekend is over de impact van onderwijsachterstandenbeleid. Vervolgens zal de rekenkamer inzicht geven in de opzet van het gemeentelijk beleid, de doelen en financiering.

Voor iedere deelvraag zal de rekenkamer diverse documentatie raadplegen. Voor de eerste deelvraag over de doelen en uitvoering van het beleid worden beleidsdocumenten, uitvoeringsprogramma's en financiële documentatie bestudeerd.

Voor de tweede deelvraag over sturing en toezicht zal de rekenkamer zich vooral richten op vastgelegde afspraken tussen gemeente, scholen en peuteropvang en rapportages van bijvoorbeeld de GGD en de onderwijsinspectie over de kwaliteit van de voorschoolse educatie.

Ten aanzien van de derde deelvraag zal de rekenkamer indien mogelijk putten uit monitoringsgegevens, over bijvoorbeeld het aanbod en het bereik van de voorschoolse educatie. Ook ligt het voor de hand om documentatie op te vragen bij de partijen in het veld, om bijvoorbeeld zicht te krijgen op wachtlijsten voor voorschoolse educatie of signalen over (bereik van) de doelgroep of de toegankelijkheid.

Voor de vierde deelvraag over sturing op besteding van de middelen zal de rekenkamer subsidiedocumenten en eventuele kwaliteits- of prestatieafspraken bestuderen. Ook zal de rekenkamer financiële (verantwoordings-)informatie van zowel de gemeente als subsidieontvangende partijen bestuderen.

interviews

Door middel van interviews met gemeentelijke (beleids-)ambtenaren wordt inzichtelijk gemaakt welke doelen de gemeente heeft voor het onderwijsachterstandenbeleid, hoe de gemeente hier invulling aan geeft en welke impact het beleid heeft. Hieronder vallen zowel de wettelijke taken rondom de regiefunctie en voorschoolse educatie als overige activiteiten gericht op onderwijskansen. Verder zal de rekenkamer gesprekken voeren met betrokken partijen in het veld, zoals aanbieders van voorschoolse educatie, het primair onderwijs, het CJG en SWC. Deze interviews hebben zowel tot doel om inzicht te krijgen in het aanbod en bereik van de voorschoolse educatie, maar ook om zicht te krijgen op de manier waarop de aan derden verstrekte middelen worden ingezet en de manier waarop de gemeente haar regiefunctie op onderwijsachterstandenbeleid invult. De rekenkamer verwacht enkele interviews met ambtenaren te voeren en tussen de vijf en tien gesprekken met opvang-, onderwijs- en maatschappelijke organisaties. Tevens zal de rekenkamer een of meerdere externe experts op het gebied van onderwijsachterstandenbeleid interviewen om te reflecteren op bevindingen.

4-2 normenkader

Hieronder is per deelvraag een (voorlopige) uitwerking gegeven van de te hanteren normen. Wanneer hiervoor aanleiding is, worden normen in de loop van het onderzoek aangevuld en/of aangescherpt.

1 Welke doelen heeft de gemeente met het onderwijsachterstandenbeleid en hoe geeft ze hier invulling aan?

Deelvraag 1 is beschrijvend en kent daarom geen normen.

Deze deelvraag zal inzichtelijk maken welke doelen de gemeente heeft gesteld in het onderwijsachterstandenbeleid over de te onderzoeken periode (zie paragraaf 3-2 afbakening) en hoe de gemeente invulling heeft gegeven aan dit beleid in deze periode. Het gaat hierbij zowel om de financiële als de organisatorische invulling.

2 In hoeverre geeft de gemeente adequaat invulling aan haar wettelijke regie- en toezichtsfunctie in het onderwijsachterstandenbeleid?

Voor deelvraag 2 worden de volgende normen gehanteerd:

- De gemeente voert minimaal jaarlijks overleg met partijen als scholen en opvangorganisaties.
- De gemeente maakt meetbare afspraken met betrokken partijen en legt deze vast.
- De gemeente maakt afspraken over spreiding en aansluiting in het aanbod van activiteiten in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid.
- De gemeente houdt toezicht op de kwaliteit van voorschoolse educatie.
- De gemeente heeft contact met alle relevante partijen.
- Het contact en de afspraken tussen gemeenten en relevante partijen levert meerwaarde op voor de aanpak van onderwijsachterstanden.

Gemeenten zijn verplicht jaarlijks overleg te voeren met scholen en peuteropvang. De rekenkamer verwacht dat deze partijen meetbare afspraken maken rondom het bestrijden van onderwijsachterstanden en (de kwaliteit en het aanbod van) vroegschoolse educatie en dat deze afspraken worden vastgelegd en gemonitord. Ook zal de rekenkamer toetsen in hoeverre de gemeente toezicht houdt op de kwaliteit van de voorschoolse educatie, waarbij het voor de hand ligt om te toetsen op afspraken met de GGD en het afhandelen van eventuele signalen van toezichthouders (zoals de onderwijsinspectie). Bij het beoordelen van de invulling van de regie- en toezichtsfunctie zal de rekenkamer ook toetsen hoe de samenwerkingspartners dit ervaren.

3 In hoeverre bereikt de gemeente de doelgroep voor voorschoolse educatie en is het aanbod voldoende toegankelijk?

Voor deelvraag 3 worden de volgende normen gehanteerd:

- De gemeente hanteert een passende definitie voor de doelgroep.
- De gemeente spant zich voldoende in om voorschoolse educatie toegankelijk te maken.
- De gemeente biedt voldoende aanbod voorschoolse educatie voor de doelgroep.
- De gemeente monitort de doelgroep en het bereik van voorschoolse educatie.
- De gemeente bereikt de doelgroep.

De rekenkamer zal ten eerste de gehanteerde definitie van de gemeente toetsen. Met de beoordeling van de toegankelijkheid van het aanbod kijkt de rekenkamer naar zowel de financiële, administratieve en sociaal-culturele toegankelijkheid. Hierbij kan

worden gedacht aan de mate waarin het aanbod toegankelijk is voor lage inkomens en of er sprake is van administratieve drempels. Voor de beoordeling van het aanbod zal de rekenkamer onder meer kijken naar het aantal beschikbare plekken, de spreiding van het aanbod en eventuele wachtlijsten. Met het bereiken van de doelgroep doelt de rekenkamer op het aantal kinderen dat deelneemt aan voorschoolse educatie.⁴⁹ Ten slotte beoordeelt de rekenkamer in hoeverre de gemeente de doelgroep en bereik monitort. Voor alle normen bij deze deelvraag geldt dat de rekenkamer deze gedurende het onderzoek nader zal specificeren, gebaseerd op literatuur en expertise over bereik en toegankelijkheid van voorschoolse educatie.

4 In hoeverre stuurt de gemeente voldoende op een doeltreffende en doelmatige besteding van middelen in het onderwijsachterstandenbeleid?

Voor deelvraag 4 worden de volgende normen gehanteerd:

- De gemeente heeft zicht op en stuurt op de besteding van middelen door derden.
- Het is aannemelijk dat de gefinancierde activiteiten bijdragen aan de gestelde doelen in het onderwijsachterstandenbeleid.

De rekenkamer beoordeelt in hoeverre de gemeente zicht heeft en stuurt op de besteding van middelen door derden zoals subsidieregelingen en andere vormen van opdrachtverstrekking. Om te kunnen sturen is het noodzakelijk dat de gemeente afspraken maakt over onder meer de te leveren kwaliteit en prestaties. De rekenkamer verwacht dat de gemeente inzicht heeft in hoe de verstrekte middelen zijn besteed. Ten slotte beoordeelt de rekenkamer in hoeverre het aannemelijk is dat de gefinancierde activiteiten aansluiten bij de beleidsdoelen. Ook voor deze deelvraag geldt dat de rekenkamer deze normen gedurende het onderzoek nader zal specificeren. Hiervoor zal onder andere gebruik gemaakt worden van de in het literatuuronderzoek gevonden informatie over (de impact van) onderwijsachterstandenbeleid.

⁴⁹ GOAB, "Doelgroep en toeleiding", geraadpleegd op 17 juni 2024, <https://goab.eu/thema-s/doelgroep-en-toeleiding/#:~:text=Bereik%20gaat%20over%20het%20aantal,de%2070%2D85%25%20ligt>.

5 organisatie en planning

5-1 organisatie

Het onderzoek wordt uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit:

- Samantha Langendoen;
- Daisy de Vries (projectleider).

5-2 planning

De uitvoering van het onderzoek start in juli 2024. De onderzoeksbevindingen worden vastgelegd in een concept nota van bevindingen die voor ambtelijk wederhoor aan de gemeente wordt aangeboden. Na verwerking van de ambtelijke reactie wordt een bestuurlijke nota opgesteld met daarin de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De bestuurlijke nota wordt, samen met de nota van bevindingen als bijlage, voorgelegd aan het college van B en W voor wederhoor. De bestuurlijke reactie wordt samen met het nawoord van de rekenkamer opgenomen in het definitieve rapport. Het definitieve rapport wordt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2025 aangeboden aan de raad.

5-3 privacy

Voor het onderzoek interviewt de rekenkamer verschillende functionarissen van de gemeente Capelle aan den IJssel en samenwerkingspartners. De persoonsgegevens die in dit kader worden verwerkt worden zoveel mogelijk beperkt, maar betreffen in elk geval naam, functie en zakelijke contactgegevens. Deze gegevens zullen conform de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de rekenkamer worden verwerkt (www.rekenkamer.rotterdam.nl). De rekenkamer zal geen bijzondere persoonsgegevens verwerken.