

Onderwijsachterstandenbeleid in Dongeradeel

Onderzoek voor Rekenkamercommissie AchDanDon

juni 2009

Inhoudsopgave

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	<i>Ontwikkelingen in het VVE-beleid van 2000 tot 2006</i>	9
1.4.2	<i>VVE-beleid vanaf 2006</i>	10
1.4.3	<i>VVE-beleid in relatie tot de harmonisatie van het voorschoolse stelsel</i>	11
1.4.4	<i>Extra financiële middelen voor de VVE</i>	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 Dongeradeel	17
3.1	De omvang van de problematiek	17
3.2	Het beleid in de eerste GOA-periode (1998-2002).....	17
3.3	Het beleid in de tweede GOA-periode (2002-2006).....	18
3.3.1	<i>Doelstellingen voor de periode 2002-2006</i>	18
3.3.2	<i>Financieel kader</i>	19
3.3.3	<i>Uitvoering en opbrengsten van het beleid</i>	21
3.4	Onderwijsachterstandenbeleid vanaf 2006	25
3.5	Analyse van het gevoerde beleid	25
4	Invoering van een VVE-programma met doorgaande lijn van 0-6 jaar	29
4.1	Maatregelen gericht op de invoering van een VVE-programma met doorgaande lijn voor 0-6-jarigen.....	29
4.1.1	<i>Overlegstructuur GOA-beleid</i>	30
4.1.2	<i>Procedure overdracht, overdrachtsformulier</i>	30
4.1.3	<i>Implementatie 'Voorlezen is leuk' en 'Boekenpret'</i>	31
4.2	Analyse	32
5	Samenvattende conclusies en aanbevelingen	35
5.1	Achtergrond en onderzoeksvragen	35
5.2	Samenvattende conclusies	36
5.3	Aanbevelingen	39
	Lijst van bestudeerde documenten	41
	Bijlage 1: Gesprekspartners	43
	Bijlage 2: Overzicht extra financiële middelen voor onderwijsachterstandenbeleid en VVE; ontwikkeling leerlingenpopulatie	44

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 Dongeradeel is dat de voor- en vroegschoolse educatie, in het bijzonder de doorgaande lijn van 0 tot 6 jaar.

Voor iedere gemeente is een afzonderlijke rapportage uitgebracht. In dit rapport doen we verslag van het onderzoek in Dongeradeel. 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 Dongeradeel 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 Dongeradeel 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 Dongeradeel 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 etc.

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

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.
- **Situieren** 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

Aan het begin van het onderzoek heeft een aftrapbijeenkomst plaatsgevonden met de beide wethouders die in de gemeente verantwoordelijk zijn voor het onderwijsbeleid en het jeugd-beleid. Door de vertegenwoordiger van de Rekenkamer AchDanDon is het doel van het onderzoek uiteengezet, waarna de onderzoekers een toelichting hebben gegeven op de aanpak van het onderzoek. Daarna hebben de onderzoekers een gesprek gevoerd met de verantwoordelijke beleidsambtenaren van de gemeente.

Voor de verdiepingsfase van het onderzoek zijn documenten bestudeerd en gesprekken gevoerd met betrokkenen in Dongeradeel, o.a. een groepsgesprek met vijf leden van de Kerngroep 0-6 jarigen. Behalve de gemeente zijn daarin vertegenwoordigd de jeugdgezondheidszorg (JGZ 0-4 jarigen), de bibliotheek, het peuterspeelzaalwerk en twee basisscholen. Voorts zijn vier telefonische interviews gehouden met directies van basisscholen en een vertegenwoordiger van de kinderopvang.

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? Hoofdstuk 1 is van belang om later in het onderzoek de beschrijving van het beleid in Dongeradeel te kunnen duiden.

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

Hoofdstuk 3 bevat een beleidsreconstructie van het onderwijsachterstandenbeleid in Dongeradeel. Aan de hand van de beschikbare documenten wordt beschreven 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 drie perioden worden onderscheiden: 1998-2002, 2002-2006 en na 2006. De nadruk ligt op de periode 2002-2006. Centraal in de beleidsreconstructie staan de onderwijsachterstandenplannen, uitvoeringsnotities en evaluatierapporten. Verder hadden we de beschikking over jaarlijkse financiële overzichten en monitorgegevens per basisschool.

Hoofdstuk 4 bevat de verdiepende studie naar het VVE-beleid en de implementatie van Piramide. De reden van de keuze voor VVE is dat VVE ook na de wetswijzigingen van 2006 een belangrijke verantwoordelijkheid blijft voor de gemeente. 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. Ook voor de verdiepende studie zijn de belangrijkste beleidsdocumenten bestudeerd. Daarnaast is een groepsgebesprek gevoerd met de Kerngroep 0-6 jarigen over VVE en de doorgaande lijn voor 0 tot 6 jarigen. Deze bestaat uit vertegenwoordigers van jeugdgezondheidszorg, peuterspeelzaalwerk, bibliotheek en basisscholen. Aanvullend zijn enkele telefonische interviews gehouden met de kinderopvang en de directie van enkele basisscholen.

In hoofdstuk 5 worden de conclusies uit het onderzoek geformuleerd en een aantal aanbevelingen geformuleerd.

Dankwoord

Wij danken iedereen in de gemeente Dongeradeel 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 Fokko Burgler van de gemeente voor zijn medewerking en bemiddeling bij het plannen van de afspraken.

Wij hopen dat het onderzoek en de aanbevelingen zullen helpen om het onderwijsachterstandenbeleid in Dongeradeel 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 gemiddelde 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%, waardoor een basisschool vanaf 20% autochtone leerlingen met laag opgeleide ouders voor extra formatie in aanmerking komt ($20\% \times 0,3 = 6\%$). 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. Ook in Dongeradeel ontving slechts een beperkt aantal scholen gewichtengelden, waarbij het budget ook beperkt van omvang was. Ook na wijziging van de gewichtenregeling blijft het budget aan gewichtengelden voor Dongeradeel beperkt.

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 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 voegschoolse 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. Daarnaast was het mogelijk om eigen prioriteiten toe te voegen, gericht op de bestrijding van onderwijsachterstanden. Zo hebben veel gemeenten de sociaal-emotionele ontwikkeling als speerpunt toegevoegd.

In 2001 werd het *Onderwijskansenbeleid* gelanceerd. Scholen, die voldeden aan een combinatie van veel leerlingen met een leerlinggewicht en een slechte beoordeling van de Inspectie van het Onderwijs, konden gedurende vier jaar in aanmerking te komen voor een traject (i.e. extra middelen) om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. In Dongeradeel hebben twee basisscholen deelgenomen aan het onderwijskansenbeleid.

1.4 VVE-beleid

Het eerste onderwerp uit het Landelijk Beleidskader, de voor- en voegschoolse 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 voerschools stelsel (bundeling van de wet- en regelgeving voor kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en VVE).

1.4.1 Ontwikkelingen in het VVE-beleid van 2000 tot 2006

Bij de start op de basisschool bestaan er al grote verschillen tussen kinderen. Deze worden veroorzaakt door aanleg, maar ook door (vroegtijdige) stimulering vanuit de thuisomgeving. Ouders hebben een grote invloed op de motorische, cognitieve, sociale en taalontwikkeling van de kinderen. Vroegtijdige stimulering is belangrijk. Behalve ouders spelen daarin ook kinderdagverblijven en peuterspeelzalen een rol. Het werken met gerichte programma’s bevordert de ontwikkeling van kinderen. Uit veel buitenlands en binnenlands onderzoek wordt duidelijk dat voor- en voegschoolse educatie een effectieve impuls biedt voor de ontwikkeling van kinderen met achterstanden. Indien effectieve VVE-programma’s worden uitgevoerd, leidt dat bij de

kinderen tot een extra stimulans voor hun ontwikkeling. Een effectief VVE-programma voldoet aan de volgende voorwaarden:

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

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

Vanaf 2000 stelde de rijksoverheid via de Stimuleringsregeling VVE aan 69 gemeenten middelen ter beschikking voor VVE in peuterspeelzalen en kleutergroepen van scholen. In 2001 werd dit aantal met 172 gemeenten uitgebreid (waaronder o.a. Dongeradeel). 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. Er is een verplicht jaarlijks overleg tussen gemeenten en schoolbesturen, met als doel het maken van afspraken over het bevorderen van integratie, het voorkomen van segregatie en het bestrijden van onderwijsachterstanden.

Gemeenten kunnen de middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid inzetten voor VVE en schakelklassen. Maximaal 15 procent van het budget kan worden besteed aan coördinerende of overige activiteiten die zijn gerelateerd aan het onderwijsachterstandenbeleid.

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. De bijdrage van de gemeente aan vroegschoolse educatie moet worden afgebouwd; met ingang van het schooljaar 2009-2010 mag de gemeente hieraan geen geld meer besteden.

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 basisoniveau 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 Dongeradeel 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 gewich-

tenregeling 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 achterstandsléerlingen. 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%¹, 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. 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-

¹ 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

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. In Dongeradeel zijn er anno 2009 geen zwakke of zeer zwakke scholen.

De Onderwijsinspectie constateert in enkele recente edities van het *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 nieuwe impuls gegeven aan de achterstandenbestrijding door middel van het onderwijskan-

senbeleid, als aanvulling op het GOA-beleid. De school was hierbij de eenheid van verandering. Ook in Dongeradeel hebben twee scholen hiervan gebruik gemaakt.

3 Onderwijsachterstandenbeleid in Dongeradeel

In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van het onderwijsachterstandenbeleid van de gemeente in zijn ontwikkeling. We beginnen met een korte karakterisering van de leerlingenpopulatie in de gemeente (paragraaf 3.1). Het hoofdstuk is verder chronologisch opgebouwd: in paragraaf 3.2 kijken we naar de periode vóór 2002, in paragraaf 3.3 naar de periode 2002-2006 en in paragraaf 3.4 naar de periode vanaf 2006. We besluiten het hoofdstuk met een samenvattende analyse.

3.1 De omvang van de problematiek

Dongeradeel is een gemeente met een aanzienlijk aantal achterstandsleerlingen. Als ijkpunt nemen we het schooljaar 2002-2003. In dat schooljaar behoorde 33,2 procent van de leerlingen tot de categorie ‘gewogen leerlingen’, d.w.z. kinderen van ouders met een laag opleidingsniveau. Landelijk was dat in 2002 26,0 procent.

Tabel 3.1 Leerlingenpopulatie basisonderwijs Dongeradeel (25 basisscholen), oktober 2002

	aantal	%
Ongewogen leerlingen (geen doelgropleerlingen)	1709	66,8%
Gewogen leerlingen (oude regeling)		
- 0,25-leerlingen (autochtoon)	715	27,9%
- 0,40-leerlingen (schipperskinderen)	0	0,0%
- 0,70-leerlingen (woonwagenbewoners)	2	0,1%
- 0,90-leerlingen (allochtoon)	134	5,2%
Totaal aantal leerlingen	2560	100,0%

Aan deze aantallen kunnen we zien dat het m.n. ging om autochtone kinderen (27,9 procent). Dit percentage lag veel hoger dan het landelijke percentage in dat jaar (2,8 procent). Het percentage allochtone leerlingen lag met 5,2 procent juist lager dan het landelijke percentage (12,9 procent).²

3.2 Het beleid in de eerste GOA-periode (1998-2002)

Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid in Dongeradeel is begonnen in de periode 1998-2002. Er is geen GOA-plan voor deze periode meer voorhanden en omdat de destijds betrokken ambtenaren niet meer bij de gemeente werken, en daarom niet konden worden geïnterviewd, blijft het beeld enigszins globaal.

In de eerste periode is een experiment uitgevoerd in de wijk It Fugellân, een wijk met relatief veel achterstanden. In het kader van dat experiment zijn uiteenlopende activiteiten uitgevoerd:

- schoolmaatschappelijk werk;
- logopedische screening van jonge kinderen;
- deskundigheidsbevordering van peuterleidsters;
- opvoedingsondersteuning;
- bevorderen van het bereik van het peuterspeelzaalwerk;
- een voorleesproject;

² Het huidige percentage gewichtenleerlingen ligt aanzienlijk lager. In het schooljaar 2007-2008 was dit nog maar 20,5 procent. De oorzaak is de nieuwe gewichtenregeling (zie paragraaf 1.2). Minder kinderen voldoen in de nieuwe regeling aan de criteria om een extra gewicht te krijgen (zie voor gedetailleerde informatie bijlage 2). Dit is een landelijke trend, dus niet beperkt tot Dongeradeel.

- opstellen van een sociale kaart.

Over de eerste GOA-periode zijn geen rapportages beschikbaar en is ook geen onderzoek gedaan naar gestelde beleidsdoelen. Wel is bekend dat in deze periode GOA-budgetten voor een groot deel niet zijn besteed, waaronder de subsidie voor de VVE, die de gemeente vanaf 2000 ontving. Ten gevolge hiervan is een groot deel van deze gelden door het Rijk teruggevorderd. Een positief punt in deze periode is dat een aantal vernieuwingen op kleine schaal is uitgetoet, die daardoor in de tweede periode gemeentebreed konden worden ingevoerd. Dit geldt voor elk van de bovengenoemde activiteiten.

3.3 Het beleid 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, is dat minder het Rijk en meer de lokale overheid. Belangrijke onderdelen van het beleid worden gedecentraliseerd, waaronder de onderwijshuisvesting, het onderwijsachterstandenbeleid en de schoolbegeleiding.

3.3.1 Doelstellingen voor de periode 2002-2006

Het plan voor de tweede GOA-periode is, op initiatief van twee nieuw bij de gemeente aangestelde ambtenaren, voorbereid in overleg met de schoolbesturen en overige bij het GOA-beleid betrokken instellingen. In zijn doelstellingen volgt het plan het Landelijke Beleidskader-GOA. De vijf doelstellingen uit dit beleidskader worden overgenomen:

1. Voor- en vroegschoolse educatie: deelname van tenminste 50% van de doelgroepkinderen
2. Beheersing Nederlandse taal: taalachterstanden gewichtenleerlingen worden teruggebracht met 25%
3. Ondersteuning van de schoolloopbaan: het percentage allochtone leerlingen dat deelneemt aan havo en vwo dient toe te nemen met 4%;
4. Bestrijding van voortijdige schooluitval: aantal voortijdig schoolverlaters wordt teruggebracht met 30%;
5. Onderwijskansenbeleid: extra budget voor een schoolspecifieke aanpak.

Daarnaast worden twee eigen doelstellingen toegevoegd:

6. beperken van de uitstroom naar het speciaal onderwijs;
7. aanpak van de sociaal-emotionele problematiek.

Bij deze twee aanvullende doelen zijn geen streefcijfers genoemd. De doelstelling ‘beperken van de uitstroom naar het speciaal onderwijs’ was ook al geformuleerd in het verbeterplan dat door de verantwoordelijke schoolbesturen was opgesteld.

Dat bij de aanpak van de sociaal-emotionele problematiek geen streefcijfers werden genoemd heeft erme te maken dat in 2002 nog geen duidelijk zicht was op het gebruik van het schoolmaatschappelijk werk. Dit thema is toegevoegd naar aanleiding de wensen vanuit het werkveld. Het uitgangspunt van de gemeente was daarbij om eerst gedurende een jaar een voorziening te treffen en daarna een meer structurele oplossing in te voeren.

3.3.2 Financieel kader

In het GOA-plan 2002-2006 is een begroting opgenomen voor de gehele tweede GOA-periode. Op de volgende pagina geven we een overzicht.

Het overzicht laat zien dat de activiteiten, gericht op het behalen van de bovengenoemde GOA-doelen, zijn bekostigd uit:

- *De jaarlijkse GOA-uitkering* – Deze uitkering bedroeg de eerste drie jaren ruim € 175 duizend. Het vierde jaar was het budget veel lager, als gevolg van bezuinigingen door de rijksoverheid, die alle gemeenten in ongeveer gelijke mate hebben getroffen. Uit het GOA-budget zijn alle activiteiten bekostigd, die direct gericht waren op het behalen van de zeven gemeentelijke doelstellingen. In geen van de vier projectjaren konden die activiteiten volledig uit dit budget worden bekostigd. Het tekort is aangevuld met middelen uit het niet-bestede deel van de GOA-uitkering van voorgaande jaren.
- *OKP-gelden* – In het kader van het Onderwijskansenbeleid had de rijksoverheid voor een periode van vier jaar extra middelen ter beschikking gesteld, ten behoeve van een schoolspecifieke aanpak van onderwijsachterstanden. In Dongeradeel hebben twee basisscholen deelgenomen aan het Onderwijskansenbeleid. Voor de ene school was voor vier jaar ca. € 130 duizend beschikbaar, voor de andere school ca. € 80 duizend.
- *Gemeentelijk budget* – De salariskosten van de coördinator uitvoering GOA-beleid zijn in het schooljaar 2002-2003 bekostigd uit het GOA-budget, in de daaropvolgende jaren uit de eigen middelen van de gemeente. De salariskosten van de beleidsambtenaar onderwijs i.v.m. diens GOA-inzet zijn vanaf het begin uit eigen middelen bekostigd.

In tabel 3.2 zijn de totaalbedragen over de periode 2002-2006 weergegeven, voorzover bekostigd uit het GOA-budget. Het OKP-budget en het eigen gemeentelijke budget zijn in dit overzicht niet meegenomen.

Tabel 3.2 Besteding totale GOA-budget in de periode 2002-2006

	Abs.	%
1. Voor- en vroegschoolse educatie	€ 150.337	18,1%
2. Beheersing Nederlandse taal	€ 207.289	25,0%
3. Onderwijskansenbeleid	–	
4. Ondersteuning schoolloopbaan	€ 7.500	0,9%
5. Bestrijding voortijdig schoolverlaten	€ 19.344	2,3%
6. Beperking uitstroom naar speciaal onderwijs	€ 34.075	4,1%
7. Sociaal-emotionele ontwikkeling	€ 259.956	31,3%
Overig (overhead, schoolspecifieke activiteiten basisscholen, onvoorzien)	€ 152.024	18,3%
Totaal	€ 830.525	100,0%

Een gedetailleerd overzicht van de begroting en de feitelijke bestedingen wordt gegeven in tabel 3.3, op de volgende pagina.

Tabel 3.3 Begroting en feitelijke bestedingen GOA-beleid 2002-2006 Dongeradeel (in euro's)*

Uitgaven	2002/2003		2003/2004		2004/2005		2005/2006	
	Begroting	Besteding	Begroting	Besteding	Begroting	Besteding	Begroting	Besteding
Salariskosten coördinatie en uitvoering GOA-beleid	22.500	22.500	gemeentelijk budget					
Overhead	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Activiteiten basisscholen	25.000	17.500	25.000	14.000	25.000	15.005	25.000	
<i>1. Voor- en vroegschoolse educatie</i>								
Bestuurlijke samenwerking	2.500	17.500	2.500	15.000	2.500	7.500	-	-
Samenwerkingsverbanden	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	4.000	6.500
Deskundigheidsbevordering	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Deelname VVE-programma's	15.000	24.337	15.000	15.000	15.000	12.000	-	-
Overig				3.000				5.000
VVE-totaal	29.000	53.337	29.000	44.500	29.000	31.000	14.000	21.500
<i>2. Beheersing Nederlandse taal</i>								
Logopedie, taal- en leesbevordering, taalverbetering, integraal taalbeleid voortgezet onderwijs	39.134	40.869	50.000	64.965	40.000	55.000	40.000	46.455
<i>3. Onderwijskansenbeleid</i>	OKP-gelden	idem	idem	idem	idem	idem	idem	idem
<i>4. Ondersteuning schoolloopbaan</i>	-	-	5.000	5.000	5.000	2.500	5.000	-
<i>5. Bestrijding voortijdig schoolverlaten</i>	5.672	5.672	5.672	5.672	5.672	4.000	5.672	4.000
<i>6. Beperking uitstroom naar speciaal onderwijs</i>	5.000	2.500	10.000	10.000	10.000	15.000	14.800	6.575
<i>7. Sociaal-emotionele ontwikkeling</i>	61.276	62.775	60.222	60.222	60.222	88.359	60.222	48.600
Onvoorzien / overig	17.789	13.019	10.000	10.000	20.000	10.000	20.000	10.000
Totaal	191.817	228.172	204.894	224.359	204.894	230.864	194.694	147.130
Inkomsten								
GOA-uitkering gemeente Dongeradeel	164.570		176.423		179.599		126.137	
Ingezet overschot subsidie van voorgaande jaren			47.936		51.265		20.993	
	63.602							
Totaal	228.172		224.359		230.864		147.130	

* Bronnen: GOA-plan 2002-2006, gemeente Dongeradeel, jaarlijkse overzichten bestedingen 2002-2006

De grootste uitgaven zijn gedaan voor de doelstellingen met betrekking tot de voor- en vroegschoolse educatie (18,6 procent³), beheersing van de Nederlandse taal (25,7 procent) en sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerlingen (32,2 procent). Dat aan sociaal-emotionele ontwikkeling een zo groot deel van het GOA-budget is besteed, mag opvallend genoemd worden. Dit is een doelstelling die niet is ontleend aan het Landelijk Beleidskader. Uit het bedrag dat eraan wordt besteed, mogen we afleiden dat aan deze doelstelling veel belang wordt gehecht.

Verschillen tussen begroting en feitelijke bestedingen

De feitelijk bestede bedragen wijken bij sommige activiteiten aanzienlijk af van de begroting. Dat geldt zowel voor de uitgaven als de inkomsten.

Over de inkomsten kunnen we tamelijk kort zijn. Het GOA-budget bedroeg de eerste drie jaren rond de € 170 duizend. Daarna volgde een bezuiniging door de rijksoverheid. In het schooljaar 2005-2006 was het budget aanzienlijk lager, ruim € 120 duizend.

De eerste drie schooljaren van de periode 2002-2003 is meer besteed dan was begroot. In het laatste schooljaar van deze periode, 2005-2006, zijn weer minder activiteiten ontplooid, ten gevolge van de bezuinigingen door de rijksoverheid. Schoolspectifieke vernieuwingen (afgezien van het onderwijskansenbeleid) konden toen niet meer bekostigd worden.

Vooraf aan doelstellingen voor- en vroegschoolse educatie en beheersing van de Nederlandse taal is fors meer besteed dan was begroot. Het verschil voor deze doelstellingen is over de periode 2002-2006 respectievelijk ruim € 50 duizend en ruim € 40 duizend. Ook aan het stimuleren van de sociaal-emotionele ontwikkeling is meer uitgegeven dan begroot, bijna € 20 duizend. Aan de andere doelstellingen is minder uitgegeven dan begroot. De verschillen liggen tussen € 3 duizend en € 10 duizend.

3.3.3 Uitvoering en opbrengsten van het beleid

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



In het schema op de volgende pagina (tabel 3.4) geven we weer wat we weten over de keten van beleid tot effect, in de terminologie van Bressers en Klok.

³ Het aandeel van de uitgaven voor kinderen in de VVE-leeftijd is nog groter dan uit de tabel lijkt: ook een groot deel van de activiteiten i.v.m. de doelstellingen 2 en 7 zijn immers gericht op jonge kinderen (0-6 jaar).

Tabel 3.4 GOA-beleid 2002-2006 in Dongeradeel, van beleid tot effect

Doelstellingen beleid	Uitvoering beleid	Beleidsprestaties	Veldproces*	Effect
1. Voor- en vroeg-schoolse educatie (deelname 50% doelgroepkinderen)	Vorbereidingen fusie psz. Initiëren Kerngroep en Overlegorgaan 0-6 jaar	Fusie: één instelling voor psz. Overlegstructuur en procedure voor overdracht gegevens 0-6 jaar	Vinger aan de pols houden via Kerngroep/Overlegorgaan; bijstelling overdrachtsformulier en daarbij behorende afspraken	
	Invoeren overdrachtsprocedure	Procedure voor overdracht psz/kdv naar bo is ingevoerd; overdrachtsformulier ontwikkeld	Werken met het overdrachtsformulier in de praktijk	
	Bekostiging scholing psz.	Scholingsaanbod: o.a. Taallijn VVE en Vversterk	Leidsters psz. hebben scholing gevolgd en functioneren beter ⁴ : bevoegdheid algemeen, VVE-cursussen	
	Implementatie VVE-programma uitgesteld		'Piramide op maat' op twee scholen, gestopt na 2004; betere bezinning op de invoering van een dergelijk programma	
2. Beheersing Nederlandse taal (afname achterstanden met 25%; doelstelling is tijdens de periode 2002-2006 verlaten)	Bekostigen logopedie uit GOA-budget	Gemeentebrede invoering logopedische screening	Uitvoering screening (200-300 peuters en 50 kleuters) en doorverwijzing gesignaleerde kinderen naar logopedische hulp; overgang naar screening op indicatie	
	Verstrekking subsidies ontwikkelen taalbeleid b.o.	Vijf basisscholen hebben taalbeleidsplan ontwikkeld	Deelnemende scholen hebben het driejarige traject Lees Interventietraject Noord-Nederland gevolgd	
	Bekostiging 'Voorlezen is leuk' en 'Tomke'		Ontwikkeling en uitvoering van 'Voorlezen is leuk'; uitvoering van 'Tomke'	
	Bevorderen deelname NT2-cursussen	Afspraken over voorlichting NT2	Voorlichting is gegeven tijdens koffieochtenden (wordt opgepakt via de Wet Educatie Beroepsonderwijs)	
	Integraal taalbeleid voortgezet onderwijs: geen initiatieven	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
3. Onderwijskansenbeleid (OKP)	Twee scholen hebben budget gekregen voor OKP	Schoolspecifieke plannen vastgesteld	Schoolspecifieke plannen zijn uitgevoerd; verantwoord in schoolspecifieke rapporten	
4. Ondersteuning schoolloopbaan (4% toename allochtone havo/vwo-leerlingen)	Geen activiteiten	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
5. Bestrijding voortijdige schooluitval (afname met 30%)	Afstemming met ROC, met afdelingen leerplicht andere gemeenten	Afspraken met ROC over bestrijden voortijdig schoolverlaten	Trajectbegeleiding voor voortijdig schoolverlaters (VsV-ers) Friesland College	Stijging aantal VsV-ers in 00-01 en 01-02 (door betere registratie)
6. Beperking uitstroom naar speciaal onder-	Overleg coördinatiegroep WSNS en beleidsambtenaren	Afspraken in het kader van het zorgplan	Ambulante begeleiding psz.; sociale vaardigheidstrainingen	

⁴ Naar het oordeel van de coördinator van de Stichting Peuterspeelzalen Dongeradeel. Daardoor wordt het overdrachtsformulier bijv. steeds beter gehanteerd en de logopedische screening meer op indicatie uitgevoerd.

wijs				
7. Schoolmaatschappelijk werk	Subsidiëren schoolmaatschappelijk werk	Meer uren voor schoolmaatschappelijk werk beschikbaar	Hulp aan individuele kinderen, ouders en schoolteams; overzicht aanmeldingen per basisschool	

* Een lege cel betekent dat in de beschikbare documentatie geen betreffende informatie gevonden is. In hoofdstuk 4 wordt aanvullende informatie uit andere informatiebronnen weergegeven.

1. Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)

In de periode 2002-2006 heeft de gemeente de nadruk gelegd op randvoorwaarden en voorbereidende activiteiten, omdat daar vanaf 2000 nog nauwelijks aandacht aan was besteed. Er is gewerkt aan bestuurlijke samenwerking tussen de instellingen voor peuterspeelzaalwerk, aan professionalisering en aan de doorgaande lijn van 0-6 jaar. Doordat veel aandacht en tijd is gaan zitten in de voorbereidingen is de gemeentebrede invoering van een VVE-programma in de periode 2002-200 niet gerealiseerd. Op een school in Anjum is gewerkt met 'Piramide op maat', een soort 'light-variant' van Piramide. Ook op een AZC-school is gewerkt met Piramide-materiaal. Dit is door de gemeente gesubsidieerd tot en met 2004. Daarna is de subsidie beëindigd⁵. Inmiddels was duidelijk geworden dat er bij andere peuterspeelzalen en basisscholen weinig draagvlak was voor Piramide. Vanuit het Dongeradeelse accent op lees/taalbeleid voor de 0-6-jarigen en hun ouders/verzorgers, is toen gekozen voor het programma Boekenpret.

Conclusie: er is beleid in gang gezet en er zijn beleidsprestaties geleverd, maar uit de documentatie valt weinig op te maken over veldprocessen resp. effecten.⁶ Inmiddels is gekozen voor het programma Boekenpret. Als dat is ingevoerd, kan pas iets worden gezegd over effecten op leerlingenniveau.

2. Beheersing Nederlandse taal

De ambitie om de taalachterstanden terug te brengen met 25 procent is halverwege de periode 2002-2006 losgelaten, omdat a) er meer tijd dan verwacht nodig was om draagvlak te creëren voor de aanpak van taalachterstanden en b) het ministerie tijdens de tweede GOA-periode heeft bezuinigd op het gemeentelijke budget, waardoor minder activiteiten konden worden bekostigd. Om de beheersing van de Nederlandse taal te bevorderen heeft de gemeente verschillende initiatieven gesubsidieerd. De logopedische screening, waarmee begonnen is in het experiment in 'It Fugellân' is gemeentebreed ingevoerd. De projecten 'Voorlezen is leuk' en 'Tomke' staan in het teken van de leesbevordering. Deze projecten waren gericht op de voorschoolse periode en kunnen worden beschouwd als voorlopers van Boekenpret, dat momenteel wordt ingevoerd.

Conclusie: bij deze doelstelling is iets meer te melden over de veldprocessen: de gesubsidieerde projecten zijn uitgevoerd. Over effecten op leerlingenniveau kunnen we echter niets zeggen. Deze zijn in de periode 2002-2006 niet gemeten.

3. Onderwijskansenbeleid

Bij het onderwijskansenbeleid gaat het erom schoolspecifiek beleid te maken, gericht op het vergroten van onderwijskansen. Twee basisscholen hebben hiervoor van de rijksoverheid subsidie ontvangen. De rol van de gemeente was het bewaken van de realisatie van de schoolgebonden ontwikkelingsplannen en het afstemmen van opgedane ervaringen op het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

⁵ Eén van de (subsidie)afspraken met de school in Anjum was dat de school de methodiek uit eigen middelen zou voortzetten. De AZC-school had alleen belangstelling voor het materiaal en een aantal scholingsbijeenkomsten over het gebruik daarvan.

⁶ In hoofdstuk 4 wordt hierover aanvullende informatie gepresenteerd.

De gemeente heeft regelmatig overleg gevoerd met vertegenwoordigers van beide scholen over de voortgang van de schoolspecifieke aanpak. Van de leerlingresultaten van het onderwijskansenbeleid zijn geen verslag gedaan. Conclusies over effecten kunnen dus niet worden getrokken.

4. Ondersteuning schoolloopbaan

Met betrekking tot deze doelstelling zijn in de periode 2002-2006 door de gemeente geen activiteiten ondernomen. De voornaamste redenen daarvoor zijn: a) de tijd die het creëren voor draagvlak in beslag heeft genomen, b) de prioriteit die bij de leeftijdsgroep 0-6-jarigen is komen te liggen. Verder heeft de gemeente geconcludeerd dat het voortgezet onderwijs een goede zorgstructuur heeft; ondersteuning daarvan vanuit de gemeente kreeg daarom geen prioriteit.

5. Bestrijding voortijdige schooluitval

Er heeft in de periode 2002-2006 regelmatig afstemming plaatsgevonden tussen de werkzaamheden van de leerplichtambtenaar en het GOA-beleid en tussen de leerplichtambtenaren van Dongeradeel en die van de grensgemeenten. Met het Friesland College heeft de gemeente afspraken gemaakt over de bestrijding van voortijdig schoolverlaten; voortijdig schoolverlaters kunnen bij het Friesland College een traject volgen.

Is het voortijdig schoolverlaten teruggedrongen? De leerplichtambtenaar heeft jaarlijks verslag uitgebracht. Daaruit blijkt dat er 50 voortijdige schoolverlaters waren in het schooljaar 2002-2003 en 75 in 2003-2004. De stijging wordt verklaard uit de verbeterde registratie. Na het schooljaar 2003-2004 is de problematiek bij de leerlingenambtenaar neergelegd. Jaarlijks worden door hem beschikbare gegevens gepubliceerd.

6. Beperken uitstroom naar speciaal onderwijs

Deze doelstelling is niet afgeleid van het Landelijk Beleidskader GOA. De beperking van de uitstroom naar het speciaal onderwijs is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen die deelnemen aan het regionale samenwerkingsverband Weer Samen Naar School (WSNS) Noord-Oost Friesland. Het samenwerkingsverband heeft e.e.a. uitgewerkt in een regionaal zorgplan. Binnen dit thema heeft de gemeente (in samenwerking met andere gemeenten) regelmatig overlegd met de coördinatiegroep WSNS en ambulante begeleiding aan peuterspeelzalen bekostigd. Verder heeft de gemeente in de schooljaren 2003-2004 en 2004-2005 sociale vaardigheidstrainingen bekostigd voor leerlingen. Of dit alles heeft geleid tot een verminderde uitstroom naar het speciaal onderwijs zal moeten blijken uit rapportages van het samenwerkingsverband WSNS. De verslagen van de gemeente geven hierover geen informatie.

7. Aanpak sociaal-emotionele problematiek

Ook deze laatste doelstelling is niet ontleend aan het Landelijk Beleidskader GOA. In de periode 1998-2002 is het schoolmaatschappelijk werk geïntensiveerd in de wijk It Fugellân. Deze aanpak is in de tweede GOA-periode gemeentebreed ingevoerd, omdat de gemeente de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen van groot belang achtte, met name voor de jonge kinderen. Vanaf 2002 heeft de gemeente 32 uur per week beschikbaar gesteld voor schoolmaatschappelijk werk ten behoeve van de peuterspeelzalen, het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs in de gemeente. Net als bij het taalonderwijs ligt dus ook hier het accent op de ontwikkeling van jonge kinderen. Voor het peuterspeelzaalwerk is gekozen voor ondersteuning door de ambulante begeleidster speciaal basisonderwijs. De schoolmaatschappelijk werkster in het onderwijs verleende hulp aan individuele kinderen, begeleidde

de ouders (spreekuur, individuele gesprekken en koffieochtenden) en gaf adviezen aan het onderwijsgevend personeel van de scholen.

3.4 Onderwijsachterstandenbeleid vanaf 2006

De structuur van de VVE is voortgezet na 2006. De volgende activiteiten zijn gepland:

- bijeenkomsten voor het Overlegorgaan, om de doorgaande lijn te handhaven;
- afstemmingsoverleg tussen gemeente, schoolmaatschappelijk werk, algemeen maatschappelijk werk, Stichting Thuiszorg en GGD;
- deskundigheidsbevordering peuterspeelzalen en kinderdagverblijven op het gebied van de VVE;
- activiteiten ter bevordering van de beheersing van de Nederlandse taal, voorzover bedoeld voor kinderen in de leeftijd van 0-6 jaar;
- stimuleren van deelname aan de Taallijn VVE door peuterspeelzaalleidsters en leerkrachten.

Bij het overleg over de lokale educatieve agenda participeren ook het peuterspeelzaalwerk en de kinderopvang. Daarover zijn afspraken gemaakt, die lopen tot augustus 2010.

Sinds 2008 wordt op de peuterspeelzalen minimaal 3 dagdelen per week met Boekenpret gewerkt. Sinds september 2008 wordt ook op een deel van de basisscholen met Boekenpret gewerkt. Meer uitvoerige informatie over de implementatie van de VVE na 2006 is te vinden in het volgende hoofdstuk, waar verslag wordt gedaan van de verdiepende studie naar de voor- en vroegschoolse educatie.

3.5 Analyse van het gevoerde beleid

De gemeente voert sinds 1998 onderwijsachterstandenbeleid. De omvang van de problematiek geeft hier zeker ook aanleiding toe. Diverse onderzoeken wijzen uit dat de prestaties van leerlingen op het Friese platteland achterblijven bij de rest van Nederland, ook bij een groot aantal andere plattelandsgebieden. De Onderwijsinspectie constateerde dat onder de scholen in Friesland onevenredig veel zeer zwakke scholen voorkomen. We gaan in deze paragraaf achtereenvolgens 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, aansturen, de voortgang ervan bewaken, enz.. Bij de analyse en beoordeling van deze regisseursrol 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 regisseren in: stimuleren, situeren, steun creëren, structureren en sturen (zie kader).

Stimuleren: de gemeente heeft een actieve rol in het initiëren van nieuwe ontwikkelingen;

Situieren: de gemeente heeft als regisseur kennis en overzicht van het netwerk en ontwikkelingen die zich daarin afspeelen. 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.

In de eerste GOA-periode is het beleid onvoldoende op gang gekomen. Een groot deel van het GOA-budget is door de rijksoverheid teruggevorderd. Dit geldt deels ook voor het VVE-budget.

Bij de start van de tweede GOA-periode heeft de gemeente zijn regisseursrol voortvarender opgepakt, eerst door het aanstellen van een nieuwe beleidsambtenaar (die primair verantwoordelijk werd voor de inhoudelijke kant) en een coördinator (verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid). Deze ambtenaren hebben in 2002, bij de aanvang van de tweede GOA-periode, het initiatief genomen tot de instelling van een *Kerngroep*, waar initiatieven tot activiteiten werden voorbereid, en een breed besluitvormend *Overlegorgaan*. Hiermee heeft de gemeente een *stimulerende* rol vervuld. Een dergelijk overleg was er in de eerste GOA-periode nog niet.

In het GOA-plan en in tussentijdse evaluaties wordt regelmatig gewezen op het belang van het creëren van draagvlak voor het beleid, ofwel het *creëren van steun*. Nu in de eerste GOA-periode (te) weinig initiatieven waren genomen, was het nu eerst zaak om vertrouwen de winnen bij de scholen en betrokken instellingen en onderlinge samenwerking te stimuleren. Het opbouwen van het netwerk (*situieren*) was daarom voor de gemeente van groot belang. De Kerngroep bestond vertegenwoordigers van alle centrale partners in het onderwijsachterstandenbeleid: basisscholen, kinderopvang, peuterspeelzaalwerk, jeugdgezondheidszorg, bibliotheek. Dat dit grotendeels instellingen zijn die zich richten op het jonge kind was in overeenstemming met de prioriteiten in het beleid.

De Kerngroep vergaderde regelmatig. Door jaarlijks enkele themabijeenkomsten voor de deelnemers te organiseren heeft de gemeente gewerkt aan het in stand houden van het netwerk. Deze activiteiten passen bij de vierde 'S' uit het model: *structureren*.

Bij de invulling van de regisseursrol heeft de gemeente níet het accent gelegd op *sturen*. Om te beginnen zijn er vrijwel geen kwantitatieve streefdoelen geformuleerd en waar dit wel het geval was zijn deze tijdens de periode 2002-2006 weer losgelaten, naar aanleiding van veranderingen in het landelijke beleid en daarmee gepaard gaande bezuinigingen. Wel heeft de gemeente door activiteiten in het kader van het GOA-beleid te bekostigen, een belangrijk sturingsmiddel benut. De besluiten tot bekostiging zijn altijd genomen in overleg met de betrokken instellingen. Er wordt veel meer *bottom up* gewerkt dan *top down*. Dat is ook in overeenstemming met de manier waarop de andere aspecten van regie zijn uitgewerkt.

Conclusie: in de terminologie van het 5 S-en model van de EUR heeft de gemeente aandacht besteed aan vier van de vijf S-en: Stimuleren, Steun creëren, Situieren en Structureren. Op de vijfde S: Sturen lag in de tweede GOA-periode niet de nadruk.

De opbrengsten van het onderwijsachterstandenbeleid

In paragraaf 3.3.3 beschreven we welke activiteiten zijn uitgevoerd om gestelde doelen te bereiken en – voorzover bekend – wat dit heeft opgeleverd. We stelde vast dat we niet over voldoende informatie beschikken om uitspraken te doen over alle schakels in de keten tussen doelstellingen en effecten van beleid.

Over de eerste schakels in de keten is voldoende informatie beschikbaar. Over de uitvoering van het beleid en de beleidsprestaties is tamelijk veel bekend. Ook over de veldprocessen – de activiteiten die door scholen en voorschoolse instellingen zijn uitgevoerd – weten we het een en ander.

Over het algemeen zijn activiteiten uitgevoerd zoals gepland. Dit geldt voor de doelstellingen beheersing van de Nederlandse taal (in het primair onderwijs), onderwijskansenbeleid, bestrijding voortijdige schooluitval, beperking uitstroom naar speciaal onderwijs en sociaal-emotionele ontwikkeling.

De volgende activiteiten zijn niet gerealiseerd:

- a. de invoering van een VVE-programma (doordat de periode 2002-2006 voornamelijk is besteed aan andere, nl. voorbereidende, werkzaamheden). Twee scholen hebben subsidie gekregen voor het werken met Piramide, maar die is na 2004 beëindigd. Pas na afloop van de periode 2002-2006 is de implementatie van Boekenpret van start gegaan.
- b. activiteiten in het voortgezet onderwijs gericht op het bereiken van de doelstellingen ‘Beheersing Nederlandse taal’ en ‘Ondersteuning schoolloopbaan’. Het accent in het beleid is gelegd op de zorg voor het jonge kind, van 0-6 jaar, o.a. omdat de zorgstructuur in het voortgezet onderwijs geen bijzondere aandacht nodig bleek te hebben.

Vooraf over het laatste deel van de keten, de effecten, weten we heel weinig⁷. De verslagen van de gemeente geven alleen informatie over het behalen van doelstelling 5: het aantal voortijdige schoolverlaters. Deze informatie is echter niet voldoende om te beoordelen of het gestelde doel is gehaald. Op het eerste gezicht lijkt het erop dat het doel *niet* is gehaald. Het aantal voortijdige schoolverlaters is immers *toegenomen*. Deze toename kan echter worden verklaard uit een verbeterde registratie. We kunnen dus geen definitieve conclusie trekken met betrekking tot de doelstelling.

In hoeverre de overige doelen van het GOA-beleid zijn behaald kunnen we op basis van de verslagen niet bepalen. Daarin wordt namelijk niet uitdrukkelijk ingegaan op het al dan niet behalen van de doelen. De oorzaak dat we hierover geen uitspraken kunnen doen, is het ontbreken van monitoring- en evaluatieonderzoek, gericht op het vaststellen van effecten op leerlingenniveau. Er zijn wel monitoringgegevens verzameld op schoolniveau, maar deze gegevens zijn beperkt tot één schooljaar, 2003-2004. Een meting aan het einde van de GOA-periode is niet gehouden. Over het resultaat van de activiteiten geven de verzamelde gegevens derhalve geen uitsluitsel. Verder heeft de gemeente gebruik gemaakt van onderzoek naar de verwijzingsproblematiek in Noordoost-Fryslân, uitgevoerd door de Fryske Akademy, maar aan dit onderzoek is geen vervolg gegeven door een nameting aan het einde van de GOA-periode. Daarom is niet duidelijk of er op dit punt verschuivingen zijn opgetreden.

⁷ N.b. Als we het hebben over effecten, bedoelen we de maatschappelijk veranderingen die met GOA-beleid worden nagestreefd, zoals bijv. de vermindering van taalachterstanden of het voortijdig schoolverlaten. Onderwijsvernieuwingen noemen we in deze rapportage geen effect, maar rekenen we tot de categorie ‘veldproces’.

Beschikbaarheid en inzet van financiële middelen

Activiteiten in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid in zijn in de periode 2002-2006 volledig bekostigd uit de GOA-uitkering. De inzet van de beleidsambtenaren is betaald door de gemeente. Dongeradeel beschikte niet over aanvullende subsidies van het Rijk voor dit doel (zoals bijv. de grote steden).

Het GOA-budget voor 2002-2006 is volledig besteed. Dit budget was niet toereikend. Er kon beperkt gebruik worden gemaakt van opgebouwde GOA-reserves, daar het budget over de periode 1998-2002 grotendeels werd teruggevorderd. Aan het einde van de GOA-periode volgde bovendien een bezuiniging op de GOA-uitkering, waardoor met name activiteiten in het basisonderwijs niet meer bekostigd konden worden.

Aan de begroting valt op dat een groot deel van het budget is besteed aan schoolmaatschappelijk werk, een doelstelling die niet is ontleend aan het Landelijk Beleidskader; het gaat om ongeveer 20% van het totale budget voor GOA (over de periode 2002-2006 in totaal € 260.000,-). Verder is een relatief groot bedrag uitgegeven aan logopedische screening. We plaatsen hierbij als kanttekening dat logopedische screening niet een instrument is dat specifiek geschikt is voor het verminderen van taalachterstanden van de doelgroep van GOA-beleid (het is eerder geschikt voor het vroegtijdig ontdekken van taal-/spraakstoornissen).

Afstemming op de situatie op het platteland

Bij het kiezen van doelstellingen en activiteiten volgt de gemeente Dongeradeel voor een goeddeels het Landelijk Beleidskader GOA.

Daarnaast is er aandacht voor de verwijzing naar het speciaal onderwijs. Dit vloeit voort uit een rapport van de Fryske Akademy uit 2003 (onderzoek naar de verwijzingsproblematiek in de regio).

Binnen het taalbeleid heeft de gemeente voorts aandacht gehad voor de Friese taal. Voor de peuterspeelzalen en de kinderopvang is deelname aan 'Tomke' bekostigd, een Fries leesbevorderingsproject. Voor basisscholen die werken aan taal-/leesbeleid was er ruimte om het taalbeleid met betrekking tot de Friese taal te ontwikkelen. De aandacht voor leesbevordering sluit goed aan bij de problematiek in plattelandsregio's, waar in veel gezinnen de leescultuur onderontwikkeld is.

4 Invoering van een VVE-programma met doorgaande lijn van 0-6 jaar

In het onderzoek is één aspect van het onderwijsachterstandenbeleid verder uitgediept. De Rekenkamercommissie heeft gekozen voor het volgende onderwerp: *Het invoeren van een VVE-programma met een doorgaande lijn van 0-6 jaar.*

De doorgaande lijn is een belangrijk thema binnen de VVE. Het gaat er hierbij om, dat er voor zowel de voorschoolse periode (0-4 jaar) als de vroegschoolse periode (4-6 jaar) een programma is en dat deze programma's zo goed mogelijk op elkaar aansluiten. Dit thema vraagt de nodige aandacht, omdat verschillende instellingen een rol spelen bij het stimuleren van de ontwikkeling van de kinderen: peuterspeelzalen en kinderdagverblijven in de voorschoolse periode, basisscholen in de vroegschoolse periode. De maatregelen die met het oog op dit doel getroffen zijn waren onderwerp van onderzoek. Van deze maatregelen is onderzocht of ze zijn uitgevoerd en in hoeverre ze effectief zijn geweest. Er is gekeken naar de volgende maatregelen:

1. instellen van een Overlegorgaan 0-6-jarigen;
2. invoeren van een overdrachtsprocedure;
3. implementatie van het VVE-programma Boekenpret.

Deze maatregelen hangen onderling met elkaar samen en moeten leiden tot optimale ontwikkelingskansen voor jonge kinderen. Om die reden is besloten om in het onderzoek op deze maatregelen te focussen.

Maatregelen die níet direct gericht waren op de verbinding tussen voorschools en vroegschools, zoals bestuurlijke samenwerking en professionalisering, staan in dit hoofdstuk dus niet centraal. Ze komen alleen aan de orde wanneer er raakvlakken zijn met het tot stand brengen van een doorgaande lijn 0-6 jaar.

Voor deze verdiepfase in het onderzoek zijn documenten bestudeerd en gesprekken gevoerd met betrokkenen in Dongeradeel⁸:

- een groepsgesprek met vijf leden van de Kerngroep over het beleid in Dongeradeel (behalve de gemeente zijn dat vertegenwoordigers van de jeugdgezondheidszorg (JGZ 0-4-jarigen), de bibliotheek, het peuterspeelzaalwerk en twee basisscholen).
- vier telefonische interviews met directies van basisscholen en een vertegenwoordiger van de kinderopvang.

4.1 Maatregelen gericht op de invoering van een VVE-programma met doorgaande lijn voor 0-6-jarigen

Net als in het vorige hoofdstuk gaan we ook hier te werk aan de hand van het model van Bressers en Klok over doel-middelrelaties die samen de keten van beleid tot effect vorm. We baseren ons nu echter niet alleen meer op informatie uit documenten, maar ook uit 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. We kijken daarbij verder dan alleen naar de periode 2002-2006, omdat belangrijke ontwikkelingen pas daarna hebben plaatsgevonden.

⁸ Een overzicht van de gesprekspartners wordt gegeven in de bijlage bij dit rapport.

Tabel 4.1 Doorgaande lijn voor 0-6-jarigen in Dongeradeel, van beleid tot effect, 2002-2008

Doelstelling beleid	Uitvoering beleid	Beleidsprestaties	Veldproces	Effect
Voor- en vroeg-schoolse educatie (deelname 50% doelgroep-kinderen)	Initiëren Kerngroep en Overlegorgaan 0-6 jaar	Overlegstructuur en procedure voor overdracht gegevens 0-6 jaar	Verbeterde communicatie tussen gemeente en instellingen: kortere lijnen	
	Invoeren overdrachtsprocedure 'Stapje voor stapje'	Procedure voor overdracht psz/kdv naar bo is ingevoerd; overdrachtsformulier ontwikkeld	Alle voorschoolse instellingen en basisscholen hanteren de overdrachtsprocedure en het overdrachtsformulier	
	Keuze en implementatie van VVE-programma	Initiatief tot spraaktaalproject 'Voorlezen is leuk'; vervolgens keuze voor implementatie 'Boekenpret'	Implementatie 'Voorlezen is leuk' in de periode 2002-2006; Implementatie Boekenpret gestart in 2008 bij alle voorschoolse instellingen en de helft van de basisscholen	Deelname aan Boekenpret door alle 2-/3-jarigen op voorschoolse instellingen en de helft van de 4- en 5-jarigen

4.1.1 Overlegstructuur GOA-beleid

In het jaar 2002 zijn de *Kerngroep* en het *Overlegorgaan* voor 0-6-jarigen van start gegaan. Het initiatief hiertoe is genomen door de twee gemeenteambtenaren, die vanaf dat jaar het beleid gingen coördineren. In de voorafgaande periode ontbrak het aan gestructureerd overleg tussen gemeente en de instellingen die zich op deze leeftijdsgroep richten.

De *Kerngroep* bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeente, enkele basisscholen, het peuterspeelzaalwerk, de bibliotheek en de jeugdgezondheidszorg, later ook de kinderopvang. In de Kerngroep zijn de lijnen voor het beleid in de periode 2002-2006 uitgezet. Voorstellen van de Kerngroep zijn sinds 2002 voorgelegd aan het *Overlegorgaan*, dat bestaat uit vertegenwoordigers van *alle* scholen en andere instellingen. Door het Overlegorgaan werden over deze voorstellen beslissingen genomen. Deze structuur is ook na de beëindiging van het GOA-beleid blijven bestaan. Verder organiseerden de gemeenteambtenaren en de leden van de kerngroep in de periode 2002-2006 themabijeenkomsten voor de deelnemers aan het Overlegorgaan, aanvankelijk drie keer per jaar, later liep de frequentie terug. De geïnterviewde deelnemers aan de Kerngroep zijn van mening dat dankzij de Kerngroep de communicatie tussen de verschillende instellingen beter is gaan verlopen. De gemeente heeft hierin een stimulerende rol vervuld. Doordat alle relevante organisaties bij elkaar zitten, zijn er kortere lijnen gekomen en beter overleg.

Conclusie: De overlegstructuur is volgens de betrokkenen een noodzakelijke voorwaarde geweest om een begin te maken met de implementatie van een VVE-programma als Boekenpret, waaraan met ingang van 2008 een groot deel van de doelgroepkinderen deelneemt.

4.1.2 Procedure overdracht, overdrachtsformulier

Vanuit de Kerngroep is in 2002 het initiatief genomen tot het verbeteren van de overdracht van kinderen van voorschoolse instellingen naar de basisschool. Dit project werd 'Stapje voor stapje' genoemd. Door de kerngroep is een overdrachtsformulier ontworpen. Dit formulier is uitgetoetst op een pilot-school. Op basis van positieve ervaringen is besloten dat het overdrachtsformulier gemeentebreed kon worden ingevoerd. Sinds het schooljaar 2005-2006 wordt het formulier ingevuld voor alle kinderen die van peuterspeelzaal of kinderopvang naar de basisschool gaan. De procedure voor overdracht is nog steeds in ontwikkeling. Momenteel wordt bekeken hoe de terugkoppeling van basisschool naar peuterspeelzaalwerk/kinderdagverblijf zou moeten verlopen.

In de periode 2002-2006 zijn er ook dwarsverbanden tot stand gekomen tussen de keten van educatieve en opvangvoorzieningen voor jonge kinderen (peuterspeelzalen en kinderdagverblijven) en tussen de keten van de jeugdgezondheidszorg (thuiszorg en GGD). Er vinden bijvoorbeeld uitwisselingsbezoeken plaats, waarop ‘zorgkinderen’ worden besproken.

Door de invoering van het overdrachtsformulier is volgens de betrokkenen de doorgaande lijn tussen de voorschoolse en de vroegschoolse periode verbeterd. Dat de procedure nu gemeentebreed wordt gehanteerd is volgens hen te danken aan het zorgvuldige ontwikkelingstraject, begeleid door de gemeente. De opbrengst voor de scholen is dat ze al bij binnenkomst van de kinderen beschikken over veel waardevolle informatie. Als er zorgkinderen zijn, wordt nu sneller actie ondernomen, bijvoorbeeld het inschakelen van de schoolbegeleidingsdienst, het schoolmaatschappelijk werk of verwijzing naar het speciaal onderwijs.

Leidsters van de peuterspeelzaal hebben dankzij het overdrachtsformulier een goed instrument om peuters te observeren. De observaties worden gebruikt als input bij oudergesprekken. De verwachting is dat dit de kinderen ten goede komt. Of dat zo is, kan evenwel niet op basis van de voorhanden informatie niet worden vastgesteld. Er is niet geregistreerd of en in hoeverre zorgleerlingen na introductie van het overdrachtsformulier eerder nader onderzocht worden, eerder extra begeleiding krijgen en/of zich beter ontwikkelen op school.

4.1.3 Implementatie ‘Voorlezen is leuk’ en ‘Boekenpret’

In het vorige hoofdstuk is vastgesteld dat het in de periode 2002-2006 niet is gelukt om gemeentebreed een gestructureerd VVE-programma in te voeren op peuterspeelzalen en basisscholen. Aanvankelijk werd de invoering van Piramide overwogen, maar hier is slechts op twee scholen een begin mee gemaakt, in een beperkte vorm. Piramide bleek niet te kunnen rekenen op draagvlak bij andere scholen en de peuterspeelzalen. Men vond het programma te programmatisch, te ‘dichtgetimmerd’. De keuze voor een alternatief programma is vervolgens uitgesteld, daar men het gewenst achtte eerst een aantal randvoorwaarden tot stand te brengen: fusie van verschillende organisaties voor peuterspeelzaalwerk en deskundigheidsbevordering van de leidsters.

Daarnaast moest binnen de basisscholen aan *draagvlak* voor VVE worden gewerkt. Door middel van de overlegstructuur heeft de gemeente ervoor weten te zorgen dat initiatieven ‘van onderop’ genomen konden worden. Volgens geïnterviewde vertegenwoordigers van het basisonderwijs zou VVE geen succes zijn geworden als er snel ‘van bovenaf’, door de gemeente, een VVE-programma was gekozen.

Voorlezen is leuk

Voordat besloten werd om ‘Boekenpret’ te implementeren, is (in het kader van de tweede doelstelling van het GOA-beleid: verbetering van de beheersing van de Nederlandse taal) al wel met een ander leesbevorderingsprogramma gewerkt: ‘Voorlezen is leuk’. De peuterspeelzalen zijn hier in 2003 mee begonnen. Het initiatief was afkomstig uit de Kerngroep. Bibliotheek, JGZ en peuterspeelzaalwerk werkte in ‘Voorlezen is leuk’ samen. Het project was uitsluitend bedoeld voor de voorschoolse periode.

Boekenpret

‘Voorlezen is leuk’ beviel goed, maar is niet ‘evidence based’ (hetgeen betekent dat onderzoek is gedaan naar de effectiviteit ervan). Tegen het einde van de GOA-periode is daarom door de Kerngroep en het Overlegorgaan besloten om over te gaan op ‘Boekenpret’. De gemeente heeft hierbij het voor-

touw genomen. Als voordeel van dit programma werd gezien, dat er veel aandacht is voor ouderbetrokkenheid. Juist daaraan ontbreekt het bij de ouders van achterstandsleerlingen vaak.

Voor de voorschoolse periode betekende de overschakeling naar Boekenpret geen grote verandering. Sommige materialen van ‘Voorlezen is leuk’ zijn behouden. Bij de JGZ namen alle eerstgeboren kinderen deel aan ‘Voorlezen is leuk’ en nu aan Boekenpret. Voor het basisonderwijs is een programma als Boekenpret echter wel nieuw. Boekenpret sprak de basisscholen aan, omdat het goed aansluit bij bestaande methoden. Bovendien is er veel behoefte aan activiteiten op het gebied van leesbevordering. Slechts de helft van de ouders komt namelijk in de bibliotheek.

De peuterspeelzalen zijn begin 2008 begonnen met de voorbereidingen van Boekenpret. In januari van dat jaar is het derde dagdeel per week ingevoerd. De meeste leidsters werkten daarvoor niet meer dan twee dagdelen per week. De leidsters hebben ook een cursus over Boekenpret gevolgd. In mei 2008 zijn de leidsters van de peuterspeelzalen gestart met het uitlenen van boeken aan de ouders. De kinderopvang en de basisscholen zijn in september begonnen met Boekenpret. Van de 24 basisscholen in Dongeradeel doen er nu 12 mee aan Boekenpret. De basisschoolleerkrachten van groep 1 en 2 zullen in de loop van het schooljaar 2008/2009 een cursus volgen van drie bijeenkomsten. Voor de leidsters van de kinderopvang is heeft een introductiebijeenkomst plaatsgevonden. En er volgen nog twee schoolingsbijeenkomsten. De JGZ besteedt aandacht aan toeleiding naar de peuterspeelzaal. Vanuit de gemeente zijn extra gelden ingezet voor leesbevordering via de JGZ (dit kon niet bekostigd worden uit het basistakenpakket JGZ).

Doordat Boekenpret wordt ingevoerd op de peuterspeelzalen, kinderopvang en een deel van de basisscholen, zijn er (weliswaar met vertraging) belangrijke stappen gezet op weg naar een gemeentebrede invoering van een gestructureerd VVE-programma. Pas als de andere basisscholen ook deelnemen zal dit gerealiseerd zijn. Het is nog te vroeg om uitspraken te doen over de kwaliteit van de implementatie. Vooralsnog kunnen we alleen zeggen dat de invoering kan rekenen op een breed draagvlak en enthousiasme van de betrokkenen.

Zijn er effecten op leerlingniveau te melden? Voor wat betreft Boekenpret is het natuurlijk veel te vroeg om daar iets over te kunnen zeggen. Op basis van de ervaringen met ‘Voorlezen is leuk’ hebben geïnterviewde vertegenwoordigers van scholen en voorschoolse instellingen wel de indruk dat deze activiteiten effect hebben. Ouders worden zich bewust van hun eigen rol in het stimuleren van de taalontwikkeling van hun kinderen. Of het bibliotheekbezoek de laatste jaren is toegenomen is niet bekend. ‘Hard’ evaluatieonderzoek is niet verricht, het gaat hier dus om indrukken van betrokkenen.

4.2 Analyse

Gemeentelijke regie

Met het initiëren van de Kerngroep en het Overlegorgaan heeft de gemeente in 2002 zijn *stimulerende* rol als regisseur opgepakt. Daar zij het overleg niet alleen heeft geïnitieerd, maar ook onderhouden, heeft zij ook een *structurerende* rol vervuld. Het is de gemeente gelukt, via de ingestelde overlegstructuur, een breed draagvlak te creëren. In termen van het 5-S-en model: de gemeente heeft *steun gecreëerd*. Die steun is van belang i.v.m. het meest wezenlijke punt van het VVE-beleid: het gemeentebreed invoeren van een VVE-programma. Dat de gemeente niet al te *sturend* is geweest – maar ruimte heeft gelaten, bijvoorbeeld voor schoolspecifieke initiatieven – zien de deelnemers aan de Kerngroep ook als positief.

Opbrengsten van een VVE-programma met doorgaande lijn van 0 tot 6 jaar

De afspraken in de Kerngroep en het Overlegorgaan hebben geleid tot invoering van een aantal vernieuwingen: veranderingen in de communicatie tussen de gemeente en instellingen, invoering van een overdrachtsprocedure en implementatie van eerst 'Voorlezen is leuk' en vervolgens 'Boekenpret'. Gelet op het draagvlak dat er inmiddels voor bestaat, zijn er goede kansen op gemeentebrede invoering van 'Boekenpret'. Alle peuterspeelzalen en de kinderopvang doen al mee. In het basisonderwijs moet nog medewerking worden verkregen van de helft van de basisscholen.

De landelijke GOA-doelstelling i.v.m. de VVE voor de periode 2002-2006 luidde: een bereik van 50 procent van de doelgroepkinderen. Door de gemeentebrede invoering van Boekenpret lijkt deze doelstelling – met vertraging – gehaald te worden. Om dit precies te bepalen, zou nagegaan moeten worden welk deel van de doelgroep naar een voorschoolse voorziening (peuterspeelzaal of kinderdagverblijf) gaat.

Wat de opbrengst van de vernieuwingen op leerlingniveau is, weten we nog niet. Er is niet geregistreerd of en in hoeverre zorgleerlingen na introductie van het overdrachtsformulier eerder nader onderzocht worden, eerder extra begeleiding krijgen en/of zich beter ontwikkelen op school. Dit sluit aan bij de algemene bevinding in het vorige hoofdstuk dat de resultaten van het achterstandenbeleid op leerlingenniveau niet zijn geëvalueerd of gemonitord, afgezien van de eenmalige meting in het schooljaar 2003-2004. Hetzelfde geldt voor de mogelijke effecten van programma's voor leesbevordering. Er is geen onderzoek beschikbaar naar de effecten van 'Voorlezen is leuk' en voor het doen van uitspraken over 'Boekenpret' is het nog te vroeg, aangezien de peuterspeelzalen en scholen pas sinds kort zijn begonnen met de implementatie van dit programma. Daarom kan hierover niet meer worden gezegd dan dat de betrokken instellingen en de ouders vooralsnog enthousiast zijn.

Beschikbaarheid en inzet van financiële middelen

In de periode van 2002-2006 is in totaal 18,6 procent van het GOA-budget besteed aan maatregelen op het gebied van de VVE. Dit is in vergelijking met andere gemeenten een tamelijk laag percentage. Dit kan verklaard worden uit het feit dat in deze periode de implementatie van een gemeentebreed VVE-programma nog op gang moest komen.

Een groot deel van de voor VVE aangewende middelen zijn besteed aan Piramide. Aangezien dit in 2004 is stopgezet, kan achteraf worden gezegd dat deze inzet weinig doelmatig was.

Met ingang van 2008 is het jaarlijkse budget dat aan VVE wordt besteed aanzienlijk groter. De jaarlijkse OAB-uitkering bedraagt nu en de komende jaren € 150.000,-. De verwachting is dat dit bedrag geheel aan de implementatie van Boekenpret zal worden besteed.

Het budget voor de VVE zal de komende jaren aanmerkelijk toenemen. Behalve de OAB-uitkering 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. Het totale bedrag voor de VVE loopt hiermee op tot € 287.000 in 2011, bijna het dubbele van de OAB-uitkering (zie voor alle bedragen bijlage 2). Met dit bedrag kan meer worden gedaan dan de uitvoering van alleen Boekenpret. Het behoort bijvoorbeeld tot de mogelijkheden om een integraal instellingsgericht programma als Piramide te gebruiken. Ervan uitgaande dat de jaarlijkse kosten van Piramide € 25 duizend bedragen, dan kunnen van dit bedrag minstens 10 Piramide-groepen worden gedraaid. In dat bedrag is dubbele bezetting/groep, scholing en aanschaf van materiaal inbegrepen. Dat is in principe voldoende voor het bereik van de voorschoolse doelgroep in Dongeradeel, die naar schatting bestaat uit ongeveer 100 kinderen (zie voor recent overzicht gewichtskinderen bijlage 2).

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

Afstemming op de situatie van het platteland

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

5 Samenvattende conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we de onderzoeksvragen weer en presenteren wij de conclusies van het onderzoek. Puntsgewijs geven wij zo ook een samenvatting van het onderzoek. De onderbouwing is te vinden in de voorafgaande hoofdstukken. Uitgaande van de conclusies formuleren we in paragraaf 5.3 een aantal aanbevelingen.

5.1 Achtergrond en onderzoeksvragen

Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA)

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

In Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (LBK-GOA), dat de voorwaarden voor het in aanmerking komen van GOA-gelden bevatte, waren de volgende hoofddoelen 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, zoals verlangd werd, 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, stelde het Rijk vanaf 2000 middelen ter beschikking voor *voor- en vroegschoolse educatie* (VVE). In de eerste GOA-*periode* waren deze middelen opgenomen in een Doeluitkering Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. In 2006 werd GOA afgelost door het Onderwijsachterstandenbeleid (OAB). De gemeente bleef hierin verantwoordelijk voor bekostiging van de VVE in de *voorschoolse* periode (dus voor de twee- en driejarigen), de schoolbesturen ontvingen sindsdien hun VVE-middelen rechtstreeks van het ministerie van OCW (ter bekostiging van VVE voor de vier- en vijfjarigen).

Om gemeenten in staat te stellen VVE-plaatsen te creëren voor alle kinderen uit de doelgroep, wordt het budget voor VVE de komende jaren aangevuld met extra subsidies.

Achterstanden in plattelandsregio's

Uit diverse 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 (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 op de specifieke kenmerken van de onderwijsachterstanden in Friese plattelandsgemeenten, Dongeradeel in het bijzonder?

De doelstellingen en maatregelen van het onderwijsachterstandenbeleid in zijn algemeenheid zijn met name in paragraaf 3.3 besproken. In die paragraaf zijn ook de inkomsten en uitgaven i.v.m. het GOA-beleid in beeld gebracht (tabellen 3.2 en 3.3). Vervolgens is een analyse van het beleid gepresenteerd in paragraaf 3.5. Hierin wordt ingegaan op de gemeentelijke regie terzake, opbrengsten van het beleid, beschikbaarheid en inzet van financiële middelen en de afstemming op de situatie ter plekke. Doelstellingen en maatregelen specifiek met betrekking tot het VVE-beleid zijn gepresenteerd in de paragrafen 4.1 en 4.2. Deze zijn op dezelfde wijze opgebouwd als het voorafgaande hoofdstuk.

5.2 Samenvattende conclusies

Algemeen

1. De centrale overheid heeft de gemeenten vanaf eind 1998 verplicht beleid te gaan voeren m.b.t. onderwijsachterstanden (ongelijke kansen in het onderwijs).
2. Voor de inhoud van hun beleid zijn de gemeenten gebonden aan een ‘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 onderwijsachterstandenbeleid te bekostigen. Voorwaarde daarbij is wel dat zij gemeentelijke onderwijsachterstandenplannen vaststellen, waarin de landelijke doelstellingen voor het lokale niveau worden uitgewerkt.
4. Gemeenten zijn voor de uitvoering van hun beleid in hoge mate afhankelijk van andere actoren, m.n. schoolbesturen, besturen van peuterspeelzalen, ondernemers in de kinderopvang, enz. De *regierol* van de gemeente houdt in dat zij deze actoren ertoe weet te bewegen met elkaar samen te werken en daarbij haar eigen doelstellingen gerealiseerd te krijgen.
5. De middelen waar de gemeente in dat evrband over beschikt zijn: financiële middelen en overleg (overhalen, overtuigen). De gemeente kan de actoren waar zij van afhankelijk is m.a.w. niet *dwingen*.

Onderwijsachterstanden in Dongeradeel

6. De omvang van de problematiek in Dongeradeel is aanzienlijk. In het schooljaar 2002-2003 behoorde 33,2 procent van de leerlingen tot de categorie achterstandsleerlingen. Landelijk was dit destijds 26,0 procent. Eind 2007 was het percentage achterstandsleerlingen weliswaar gedaald tot 20,5%, maar dat was vooral t.g.v. een verandering van definities, landelijk was dat percentage eind 2007 18 procent. De omvang van de problematiek bleef dus bovengemiddeld.

Onderwijsachterstandenbeleid vóór 2002

7. In de eerste GOA-periode blijken beschikbare middelen slechts zeer ten dele te zijn besteed. Een echte start met het GOA- resp. het VVE-beleid werd pas in 2002 gemaakt.
8. Wel is vóór 2002 in een aantal opzichten de basis gelegd voor een aantal gemeentebrede activiteiten in de tweede GOA-periode, zoals logopedische screening en schoolmaatschappelijk werk.

Onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006

9. In de tweede GOA-periode is in een gemeentelijk GOA-plan een brede set doelstellingen geformuleerd, één voor elk van de vijf thema's uit het Landelijke Beleidskader en daarnaast twee eigen aanvullende doelstellingen:

- VVE: deelname van tenminste 50% van de doelgroepkinderen;
- beheersing Nederlandse taal: taalachterstanden gewichtenleerlingen worden teruggebracht met 25%
- ondersteuning van de schoolloopbaan: het percentage allochtone leerlingen dat deelneemt aan havo en vwo dient toe te nemen met 4%;
- bestrijding van voortijdige schooluitval: aantal voortijdig schoolverlaters wordt teruggebracht met 30%;
- onderwijskansenbeleid: extra budget voor een schoolspecifieke aanpak.

Daarnaast worden twee eigen doelstellingen toegevoegd:

- beperken van de uitstroom naar het speciaal onderwijs;
- aanpak van de sociaal-emotionele problematiek.

10. In de uitvoering van het beleid werd vervolgens het accent gelegd op bestrijding van achterstanden van 0-6-jarigen (in de uitvoering van het VVE-beleid, bij de vermindering van taal-/leesachterstanden en bij de aanpak van de sociaal-emotionele problematiek).

11. De meeste geplande activiteiten zijn uitgevoerd. Dit geldt m.n. de activiteiten betreffende de doelen:

- beheersing Nederlandse taal (in het primair onderwijs)
- bestrijding voortijdige schooluitval
- onderwijskansenbeleid
- beperking uitstroom naar het speciaal onderwijs
- aanpak van de sociaal-emotionele problematiek

De volgende activiteiten zijn niet gerealiseerd:

- implementatie van een VVE-programma
- activiteiten i.v.m. de doelstelling beheersing Nederlandse taal in het voortgezet onderwijs
- activiteiten i.v.m. de doelstelling ondersteuning van de schoolloopbaan

12. Activiteiten i.v.m. het onderwijsachterstandenbeleid in zijn in de periode 2002-2006 grotendeels bekostigd uit de GOA-uitkering. De grootste uitgaven zijn gedaan aan de doelen VVE, beheersing Nederlandse taal (waaronder een groot bedrag voor logopedische screening) en aanpak sociaal-emotionele problematiek. De inzet van beleidsambtenaren is hoofdzakelijk betaald uit eigen middelen van de gemeente⁹.
13. Een evaluatie van de opbrengsten van het GOA-beleid op leerlingenniveau heeft niet plaatsgevonden. Met betrekking tot het voortijdig schoolverlaten zijn wel gegevens verzameld. De vastgestelde stijging van het voortijdig schoolverlaten wordt verklaard uit een verbeterde registratie. Conclusies over de effectiviteit van het op dit punt gevoerde beleid kunnen niet worden getrokken¹⁰.
14. De gemeente heeft in haar rol van regisseur op dit beleidsterrein een *stimulerende* rol vervuld. Er is een overlegstructuur in het leven geroepen, vanwaaruit initiatieven voor nieuw beleid zijn genomen ('*situëren*'). De gemeente wist ook *steun te creëren*. Verder was er aandacht voor netwerkvorming (de gemeente vervulde dus ook een *structurende* rol). Erg *sturend* is de gemeente niet geweest. Er is veeleer *bottom up* gewerkt dan *top down*¹¹

VVE

15. In de periode 2002-2006 is door de gemeente vooral gewerkt aan het realiseren van de *voorwaarden* voor de invoering van VVE. (Sub)doelen i.v.m. die voorwaarden zijn in deze periode gerealiseerd. Het gaat dan m.n. om: het komen tot bestuurlijke samenwerking tussen peuterspeelzalen onderling, regelmatig overleg tussen betrokkenen en professionalisering van leidsters. In deze periode is een nieuwe overlegstructuur ingesteld voor het GOA-beleid, bestaande uit de 'Kerngroep 0-6 jarigen' en 'Overlegorgaan'. Daarnaast is een overdrachtsprocedure ingevoerd. Ook deze vernieuwingen zien de betrokkenen als noodzakelijke voorwaarden voor de implementatie van VVE.
16. In de periode 2002-2006 is door twee scholen gewerkt met een beperkte variant van Piramide (een bewezen effectief VVE-programma). Dit gebruik is na 2004 stopgezet¹². In het kader van het vergroten van de beheersing van de Nederlandse taal (GOA-doelstelling nr. 2) is gewerkt met het eigen leesbevorderingsprogramma 'Voorlezen is leuk', waarvan onderdelen later zijn overgenomen bij de implementatie van Boekenpret.
17. Voor Boekenpret, als gemeentebreed toegepast VVE-programma, is pas gekozen tegen het einde van de periode 2002-2006. De toepassing is pas in 2008 van start gegaan. De verklaring van betrokkenen voor deze vertraging is:
 - in de eerste GOA-periode was nog maar weinig aan VVE gedaan; in 2002 moest feitelijk nog een begin worden gemaakt

⁹ De salariskosten van de coördinator uitvoering onderwijsachterstandenbeleid zijn het eerste jaar opgenomen in de GOA-begroting. Daarna zijn deze bekostigd uit de eigen middelen van de gemeente. De salariskosten van de beleidsambtenaar onderwijs, voor w.b. diens GOA-inzet zijn vanaf het begin bekostigd uit de eigen middelen van de gemeente.

¹⁰ In zijn reactie op het rapport (bijgevoegd) gaat het college in op de omstandigheden waarin de beslissing om niet te monitoren werd genomen.

¹¹ Begrippen zijn ontleend aan P. L. Hupe en E. H. Klijn (1997) *De gemeente als regisseur van het lokaal preventief jeugdbeleid*. Utrecht: Sardes.

¹² In zijn reactie op het rapport gaat het college in op de omstandigheden waarin de betreffende subsidies werden beëindigd.

- het koste tijd om draagvlak te creëren voor een gezamenlijke keuze voor een programma, bij de meeste basisscholen bleek weinig behoefte te bestaan aan meer integrale programma's als Piramide
18. Daar feitelijk pas in 2008 begonnen is met de toepassing van een VVE-programma moet worden gesteld dat de voor de periode 2002-2006 geformuleerde bereikdoelstelling (deelname van 50% van de doelgroepkinderen aan een gestructureerd VVE-programma) niet gehaald is.
 19. Boekenpret is vooral gericht op leesbevordering en het vergroten van ouderbetrokkenheid. Aan beide aspecten bleek in Dongeradeel veel behoefte. Met Boekenpret is dus gekozen voor een programma dat aansluit bij de gesignaleerde problematiek in de gemeente.
 20. Een belangrijk deel van de middelen voor VVE is besteed aan het realiseren van de randvoorwaarden voor VVE. Daarnaast is de invoering van het (meer integrale) programma Piramide op twee locaties gesubsidieerd. Sinds 2006 wordt het VVE-budget vooral ingezet voor Boekenpret.
 21. Het doen van uitspraken over de effecten van Boekenpret is nog niet mogelijk. Daarvoor is de feitelijke invoering pas te kort geleden op gang gekomen.
 22. Voor wat betreft de regierol van de gemeente op het gebied van VVE geldt hetzelfde wat voor haar rol in het GOA-beleid in zijn algemeenheid geldt: door samen met de betrokken partijen plannen te ontwikkelen heeft de gemeente een stimulerende en een structurerende rol vervuld. Vrucht hiervan was een gemeentebreed toegepaste procedure voor de overdracht van kindergegevens van voorschoolse instellingen naar basisscholen en een gezamenlijk keuze voor Boekenpret. Haar sturende rol heeft de gemeente ingevuld door het voortouw te nemen bij de keuze voor Boekenpret.

Financiën

23. In de nabije toekomst zullen de middelen voor achterstandsbestrijding in het onderwijs weer toenemen, i.v.m. 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.

5.3 Aanbevelingen

1. Uitbreiding van de deelname aan Boekenpret

Gelet op het draagvlak voor Boekenpret ligt het voor de hand om de scholen die daar nog niet aan meedoen te blijven proberen daarbij te betrekken.

2. Na de uitrol van Boekenpret

De komende jaren zal naar verwachting sprake zijn van een toename van voor VVE beschikbare (rijks)middelen. De gemeente dient zich tijdig af te vragen welke acties op VVE-gebied daarvan ná de gemeentebrede uitrol van Boekenpret ondernomen zouden kunnen worden.

Te denken valt in ieder geval aan *deskundigheidsbevordering* i.v.m. Boekenpret. Voor de kwaliteit van de uitvoering is het van groot belang dat alle leidsters die met het programma werken, daar ook in geschoold worden. Het werken met verkorte cursussen verdient geen aanbeveling.

Naast Boekenpret kan gebruik worden gemaakt van recentelijk ontwikkeld materiaal op het gebied van leesbevordering, zoals 'Levende Boeken'. Dit materiaal is zeer bruikbaar als aanvulling op Boekenpret.

Verder zijn er ook andere aspecten van het taalbeleid waarop professionalisering plaats kan vinden, zoals het vergroten van de woordenschat (voor- en vroegschool) en het aanvankelijk en voortgezet technisch lezen (basisschool).

Gelet op het beperkte karakter van Boekenpret kan voorts worden overwogen om bij beschikbaarheid van voldoende middelen tóch op een breder programma (Piramide, Kaleidoscoop) in te gaan zetten.

3. Voortzetting overlegstructuur en Lokale Educatieve Agenda

De in 2006 ingestelde overlegstructuur (Kerngroep 0-6-jarigen, Overlegorgaan) heeft de afgelopen jaren goed gefunctioneerd en zijn waarde bewezen. Het is aan te bevelen om de komende jaren i.v.m. de Lokale Educatieve Agenda van deze structuur gebruik te blijven maken.

4. De regierol van de gemeente breed opvatten

De gemeente heeft vanaf 2002 veel werk gemaakt van de voorbereiding en begeleiding van de instellingen in het veld op de invoering van een gestructureerd VVE-programma. Dit heeft geresulteerd in invoering van één programma, waaraan echter nog niet alle basisscholen deelnemen. Complicerende factor bij het verder uitrollen van Boekenpret (en vervolgens een verdere uitbouw van de VVE) is dat de VVE-middelen voor de basisscholen vanaf dit jaar niet meer geormerkt zullen zijn (d.w.z. alleen aan VVE uitgegeven mogen worden) en dat de gemeente haar OAB-budget niet meer mag inzetten voor VVE op de basisschool. Deze ontwikkeling maakt het er voor de gemeente niet gemakkelijker op om scholen te blijven bewegen tot het (door hen zelf te betalen!) ontplooiën van VVE-activiteiten. Toch is dit het punt waarop de gemeente zijn rol als VVE-regisseur waar moet blijven maken. De aanpak om daarbij eerst maar eens draagvlak te zoeken is succesvol gebleken en verdient continuering. De verhoudingen met het veld zijn er inmiddels naar, het organisatorische kader is er, met de overlegstructuur en de LEA. Voor het overeind houden, en uitbreiding, van de VVE zal de gemeente gebruik moeten willen maken van het hele instrumentarium dat hem daartoe ter beschikking staat (stimuleren, situeren, steun creëren, structureren én sturen).

5. Monitor de effecten van het gevoerde beleid op leerlingniveau

Tot nu toe is er geen informatie over de effecten van het GOA- en VVE-beleid op leerlingniveau beschikbaar. Zeker nu de investeringsmogelijkheden op dit gebied de komende jaren toenemen, verdient periodieke monitoring, op leerlingniveau, aanbeveling. Alleen aan de hand daarvan kan immers duidelijk worden wat de opbrengst van het beleid voor de doelgroep: kinderen met taal- en ontwikkelingsachterstanden, is.

Lijst van bestudeerde documenten

Literatuurlijst algemeen

Calcar, C. van (1969). *Leren lezen*. Groningen, Wolters Noordhoff

Hartholt – Van der Veen, C. (2006) *Onderwijskansenplan Fryslân 2002 – 2006*. Ljouwert. Fryske Akademy.

Heek, J. van, (1968). *Het verborgen talent. Milieu, schoolkeuze en schoolgeschiktheid*. Meppel, Boom

Hoogerwerf (red.) (2003) *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen a/d Rijn: Kluwer.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Onderwijsachterstandenbeleid Dongeradeel

2002 – 2006

- * Plan van aanpak gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid
- * Uitvoering GOA-beleid: evaluatie 1-8-2002 t/m 31-7-2004, vooruitblik 1-8-2004 t/m 31-7
- * Jaarlijkse overzichten bestedingen GOA

2006

- * Stand van zaken uitvoering GOA-beleid: conceptnota over evaluatie en voortgang, voorgangsrappor- tages t/m december 2005, actuele ontwikkeling t/m maart 2006
- * Monitorgegevens per school

2006-2010

- * Onderwijsachterstandenbeleid gemeenten Dongeradeel 2006-2010

Naast de genoemde stukken zijn er voortgangsverslagen beschikbaar van de afdeling onderwijs van de gemeente aan de gemeenteraad. Aangezien deze verslagen zijn verwerkt in bovengenoemde documen- ten, zijn ze niet apart opgevraagd.

Behalve de monitorrapporten per school zijn er geen onderzoeksgegevens beschikbaar met betrekking tot de bereikte resultaten in Dongeradeel. De gemeente Dongeradeel heeft er bewust voor gekozen geen aanvullende onderzoeken te laten doen omtrent de onderwijsachterstanden in deze gemeente, omdat hierover al voldoende informatie beschikbaar was via de provincie. Zo is er gebruik gemaakt van regionaal onderzoek naar de verwijzingsproblematiek in Noordoost Fryslân, uitgevoerd door de Fryske Akademy (gepubliceerd in 2003).

Bijlage 1: Gesprekspartners

Aan het begin van het onderzoek, in juni 2008, is een telefonisch interview gehouden met de heer Fokko Burgler, beleidsmedewerker van de gemeente Dongeradeel.

Op 11 september 2008 heeft een groeps gesprek plaatsgevonden met:
Lies Dijkstra (directeur basisschool De Boarne te Niawier),
Josje Hanemaijer (leerkracht basisschool De Regenboog te Dokkum),
Thea Spijksma (Stichting Peuterspeelzalen Dongeradeel)
Christien van der Meulen (bibliotheek)
Engelien Zeinstra (manager JGZ Thuiszorg Het Friese Land)

Aanvullend zijn telefonische interviews gehouden met
Baukje Tillema (Manager Sisa Kinderopvang)
Auke Elsinga (Directeur p.c. basisscholen De Griffel te Lioessens en De Eker te Anjum)
Hans de Haan (Directeur openb. basisschool De Tsjelke te Holwerd)
Germ de Vries (Directeur openb. basisschool De Burgerschool te Dokkum)

Bijlage 2: Overzicht extra financiële middelen voor 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 Dongeradeel.

Tabel B.1 Begroting OAB-beleid 2008-2011 Dongeradeel

	2008	2009	2010	2011
Inkomsten t.b.v. VVE				
OAB-budget	150.480	150.480	150.480	150.480
FES-middelen	19.423	11.330		
Accres Gemeentefonds	29.000	50.091	78.212	99.302
Enveloppe Kinderopvang	25.466	15.107	26.329	37.551
VVE-totaal	224.368	227.007	255.020	287.333

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

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

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

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

Volgens het overzicht van OCW is er voor Dongeradeel in 2008 € 224.368 beschikbaar voor VVE in de voorschoolse periode. Dit bedrag loopt op naar € 287.333,- in 2011. Dat is bijna een verdrievoudiging van het budget.

De schoolbesturen bekostigen vroegschoolse component van VVE in de kleutergroepen (groepen 1 en 2) uit de gewichtengelden. Deze zijn sinds 2006 opgenomen in de lumpsum die de schoolbesturen ontvangen voor de bekostiging van het basisonderwijs. De lumpsum is een bedrag waarop de personeelskosten en de materiële kosten van de basisscholen moeten worden bekostigd. Schoolbesturen moeten zelf bepalen hoeveel geld ze inzetten voor de bestrijding van onderwijsachterstanden en vve. Landelijk wordt binnenkort € 20 miljoen aan de lumpsum toegevoegd om de VVE in de basisscholen te intensiveren. Wat dat betekent voor de schoolbesturen in Dongeradeel is nog niet bekend. Het bedrag wordt afgeleid van het aantal gewichtenleerlingen per school. In 2006 is een nieuwe gewichtenregeling ingevoerd. Hierin wordt geen rekening meer gehouden met de etnische afkomst van leerlin-

gen, alleen met het opleidingsniveau van de ouders. De drempel wordt verlaagd van 9 % naar 6,4 %. De nieuwe regeling wordt geleidelijk ingevoerd. Dat wil zeggen dat nieuwe leerlingen volgens de nieuwe regeling moeten worden geteld. In verband met een geleidelijke overgang bestaan de oude en de nieuwe regeling nu nog naast elkaar.

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 midden in de overgangperiode valt.

Tabel B.2 Leerlingenpopulatie basisonderwijs Dongeradeel (24 basisscholen), oktober 2007

	Abs.	%
Ongewogen leerlingen (geen doelgroepkinderen)	1995	79,5%
Gewogen leerlingen (oude regeling)		
0,25-leerlingen (autochtoon)	306	12,2%
0,40-leerlingen (schipperskinderen)	1	0,0%
0,70-leerlingen (woonwagenbewoners)	2	0,1%
0,90-leerlingen (allochtoon)	69	2,7%
Gewogen leerlingen (nieuwe regeling)		
0,30-leerlingen (opleiding ouders max. vmbo)	99	3,9%
1,20-leerlingen (opleiding ouders max basisonderwijs)	38	1,5%
Totaal aantal leerlingen	2510	100,0%

Het aantal leerlingen met een gewicht is sinds 2002 (zie paragraaf 3.1) fors gedaald, van 851 naar 515 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. Op basis van deze aantallen schatten we de omvang van de *voorschoolse* doelgroep (2,5-4 jarigen) op ongeveer 100 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.