



Bestuurlijke nota

Rekenkameronderzoek Onderwijsachterstandenbeleid

September 2025

Inhoud

Voorwoord	3
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Onderzoeksopzet	4
2. Samenvatting bevindingen	5
2.1 Doelen onderzoek	5
2.2 Uitvoering wettelijke taken OAB	5
2.3 Inzet middelen	6
2.4 Monitoring	6
2.5 Informatie aan de Raad	6
3. Conclusies	7
4. Aanbevelingen	8
Aanbevelingen aan het College	8
Aanbevelingen aan de raad	8
Bijlage 1: Nota van Bevindingen	9
Bijlage 2: Bestuurlijke reactie	10





Voorwoord

Jaarlijks krijgt de gemeente een specifieke uitkering van het Rijk om onderwijsachterstanden tegen te gaan. Die uitkering is bedoeld voor het uitvoeren van de wettelijke en bovenwettelijke taken in het kader van het Onderwijsachterstandenbeleid (OAB).

Een eerste analyse van de Rekenkamer (ondersteund door bureau Oberon) leek te wijzen op een bijzondere inzet van deze middelen. In 2023 en 2024 is volgens de gemeentelijke Sisa bijlage een aanzienlijk budget van de gemeente ingezet voor het bovenwettelijk deel, terwijl er geen middelen ingezet zijn voor de wettelijke taak. Nadere analyse maakt duidelijk dat het hier een indelingsfout betreft. Na correctie loopt Veenendaal goed in de pas met andere gemeenten en blijkt men nagenoeg alle middelen in te zetten voor het wettelijk deel.

Het onderzoek levert vooral een totaalbeeld van OAB in Veenendaal, waar duidelijk gekozen is voor een beleid. Op enkele onderdelen kunnen daar wel vraagtekens bij geplaatst worden (onderbesteding, meten opbrengsten vroegschoolse educatie), maar in grote lijnen is men bewust en weloverwogen bezig met OAB.

De rekenkamer hoopt met dit onderzoek en de rapportage vooral ook het inzicht in en de betrokkenheid van de raad bij het onderwijsachterstandenbeleid te vergroten.

Namens de Rekenkamer Veenendaal,

Prof. dr. J. Telgen, voorzitter





1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De rekenkamer Veenendaal heeft een onderzoek uitgevoerd naar het onderwijsachterstandenbeleid van de gemeente Veenendaal. Jaarlijks krijgt de gemeente een specifieke uitkering van het Rijk om onderwijsachterstanden tegen te gaan.

Dit rekenkameronderzoek richt zich op twee aspecten: (1) inzicht krijgen in hoe de gemeentelijke middelen voor onderwijsachterstanden worden ingezet en (2) inzicht krijgen in op welke wijze de kaders hiervoor worden gezet en hierop wordt gecontroleerd door de gemeenteraad. De Rekenkamer is hierbij ondersteund door bureau Oberon, specialist inzake OAB.

In deze bestuurlijke nota treft u naast de onderzoeksopzet en -verantwoording een beknopte weergave aan van de bevindingen gevolgd door de conclusies en aanbevelingen. De uitgebreide bevindingen treft u separaat aan in de Nota van bevindingen die als bijlage bij deze bestuurlijke nota wordt meegezonden.

1.2 Onderzoeksopzet

De centrale vraagstelling bij dit onderzoek luidt: Hoe doeltreffend en doelmatig is de uitvoering van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid van de gemeente Veenendaal?

De centrale vraagstelling is uitgewerkt in deelvragen (zie hiervoor de Nota van bevindingen). Het onderzoek is in het voorjaar van 2025 gestart met een verkenning. Leden van de Rekenkamer hebben zich door experts laten verdiepen in het onderwerp. Na een startbijeenkomst is er een eerste documentenstudie geweest en een beeld opgebouwd van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid. Een deel van de onderzoeksvragen wordt door de documentenstudie al beantwoord. Daarna hebben (groeps) interviews plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de gemeente (ambtelijk en bestuurlijk) en fractieleiden van de negen politieke partijen.

Het geheel van de bevindingen is vastgelegd in een Nota van bevindingen en na ambtelijk wederhoor is de Nota van bevindingen vastgesteld en is deze bestuurlijke nota opgesteld met daarin conclusies en aanbevelingen.



2. Samenvatting bevindingen

2.1 Doelen onderzoek

Het onderzoek heeft betrekking op het onderwijs-achterstandenbeleid (OAB) in de jaren 2023 en 2024. De twee doelen van het onderzoek zijn:

- Inzicht krijgen in hoe de gemeentelijke OAB-middelen worden ingezet in de gemeente Veenendaal voor de wettelijke en bovenwettelijke taken OAB inclusief welke inhoudelijke beleidskeuzes hieraan ten grondslag liggen.
- Inzicht in de wijze waarop de Gemeenteraad hiermee omgaat.

2.2 Uitvoering wettelijke taken OAB

De wetgever geeft een aantal verantwoordelijkheden rond OAB aan het college, zie Wet op Primair onderwijs (WPO) artikel 158 t/m 161 en Wet Voortgezet Onderwijs (WVO) artikel 3.42. Hieronder geven we kort weer hoe het College in Veenendaal deze verantwoordelijkheden heeft opgepakt.

- Het College heeft in afstemming met schoolbesturen primair onderwijs (po) en voorschoolse educatie (ve)-aanbieders een heldere doelgroepdefinitie voor voor- en voerschoolse educatie (vve) opgesteld, zodat helder is welke kinderen een extra ontwikkelingsaanbod nodig hebben. Voerschoolse educatie betreft het kleuteronderwijs in de basisscholen. De definitie staat in een in 2022 opgesteld OAB plan voor de periode 2023-2026.
- Het College zorgt voor een voldoende en goed gespreid aanbod van voerschoolse educatie (ve) voor peuters die aangemerkt zijn als doelgroepkind. Het schakelt hiervoor ve-aanbieders in met wie er goed wordt overlegd en samengewerkt.
- Het College zorgt voor een kwalitatief goed ve-aanbod door duidelijke eisen te stellen aan ve-aanbieders (opgenomen

in een zogenaamde Kwaliteitskaart en in subsidieregels) en door het aanstellen van vve-specialisten om ve-aanbieders o.a. te helpen aan deze eisen te voldoen. Ook hier werkt men nauw samen met enkele ve-aanbieders.

- Het College zorgt in afstemming met schoolbesturen po en ve-aanbieders voor een goede toeleiding naar de ve, ouders krijgen ondersteuning om hun kind in te schrijven bij ve.
- Het College zorgt in afstemming met schoolbesturen po en ve-aanbieders voor een goede doorgaande lijn van voerschoolse naar voerschoolse educatie. Er zijn heldere afspraken hierover vastgelegd, bijvoorbeeld over een goede overdracht. De aangestelde vve-specialisten ondersteunen de doorgaande lijn.
- Het College heeft met de schoolbesturen po afspraken over de opbrengsten van voerschoolse educatie. Deze opbrengsten worden gemonitord aan de resultaten eind groep 8. Dit gebeurt elders in het land zelden tot nooit. Een koppeling aan het niveau van de kleuters is gebruikelijk.
- Het opstellen en bewaken van de monitor wordt volledig aan het onderwijs toevertrouwd en de gemeente vraagt niet actief de gegevens op. Ook dit is iets wat verder in het land verre van gebruikelijk is. Elders voert de gemeente de monitor uit of laat dit uitvoeren en worden de uitkomsten geanonimiseerd met elkaar gedeeld. Ambtelijk staat deze wijze van uitvoering van de monitoring ervan ook ter discussie en bij een aangekondigde herijking worden deze zeer waarschijnlijk aangepast.
- Het College is recent gestart met het voeren van overleg met schoolbesturen po en voortgezet onderwijs (vo) en ve-aanbieders overleg over tegengaan segregatie, bevorderen integratie, bestrijden onderwijsachterstanden, afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures en evenredige



verdeling van leerlingen met een onderwijsachterstand over de scholen. Momenteel voldoet het College niet aan de wettelijke afspraken rond het maken van afspraken OAB zoals tegengaan segregatie. Men werkt er naar toe om ook hierover afspraken te maken (door o.a. andere prioriteiten is dit blijven liggen). Men is zich dus bewust dat men momenteel aan deze eis van de wet niet voldoet.

- Het College initieert overleggen om tot afspraken te komen rond OAB en houdt daarmee dus regie. Hierbij kiest men wel bewust om op thema's soms een bescheidener rol te nemen om ook andere OAB-partners deels verantwoordelijk te maken.
- In de OAB-stukken van het College heeft men een duidelijke visie neergelegd, heeft men een plan opgesteld hoe ouders goed betrokken worden bij de ontwikkeling van hun jonge kind en ondersteunt men het onderwijs om een sterk vroegschoolse aanbod mogelijk te maken en om kinderen met een taalachterstand een extra aanbod te geven in groep 3 t/m 8.

2.3 Inzet middelen

De gemeente ontvangt voor het uitvoeren van OAB een zogenaamde Specifieke Uitkering: een gelabelde uitkering, waarbij het Rijk strikte spelregels meegeeft waaraan het geld mag worden uitgegeven. Dit valt grofweg uiteen in twee delen: inzet wettelijk deel OAB (zorgen voor voldoende plekken en maken/uitvoeren van afspraken over vve zoals over doelgroepdefinitie) en bovenwettelijk deel (inzet vroegschoolse educatie of taalstimulerende activiteiten in groep 3 t/m 8). In de jaarrekening van de gemeente staat opgegeven in de Single Information, Single Audit (Sisa) bijlage waar het College de Rijksmiddelen OAB heeft ingezet. Deze opgave wordt door de gemeentelijke accountant gecontroleerd.

In 2023 en 2024 is volgens de Sisa bijlage een aanzienlijk budget van de gemeente ingezet voor het bovenwettelijk deel, terwijl er geen middelen inzet zijn voor de wettelijke taak

'afspraken maken over vve'. Deze constatering was ook een van de redenen om dit onderzoek te starten. Nadere analyse maakt duidelijk dat het hier een indelingsfout betreft, die ook door de gemeentelijke accountant is goedgekeurd. Deze indelingsfout hebben wij voor dit onderzoek gecorrigeerd. Na correctie loopt Veenendaal goed in de pas t.o.v. andere gemeenten en blijkt men nagenoeg alle middelen in te zetten voor het wettelijk deel.

Ten tweede komt naar voren dat de gemeente ieder jaar minder geld aan OAB uitgeeft dan er vanuit het Rijk voor dit doel binnenkomt en dat men vanuit het verleden een aanzienlijke reserve (niet uitgegeven middelen) heeft opgebouwd. In reactie hierop geeft de wethouder aan dat de gemeente vanwege de strikte regelgeving het geld soms niet kan uitgeven. Daarnaast kiest het College bewust voor structurele inzet van middelen waarover men langdurige afspraken maakt, zoals de vve-specialisten. Daarom zijn niet alle middelen ingezet die binnenkomen.

Vanwege de strikte regelgeving en de bewuste houding van het College worden de OAB-middelen bijna allemaal rechtmatig ingezet. Voor enkele activiteiten heeft men een enkele keer weloverwogen de 'randen van de regelgeving' opgezocht, na afstemming met het Ministerie van OCW.

2.4 Monitoring

In de OAB-plannen staan voornemens om veel te monitoren. In 2023-2024 is hier nog beperkt invulling aan gegeven. Het College heeft hier een sluitende verklaring voor: men is gestart met een traject met schoolbesturen en kinderopvang onder de vlag Lokale Educatieve Agenda (LEA). In dit traject wordt OAB als belangrijk onderdeel ingebed. In dit LEA-traject zit ook een stevig onderdeel monitoring ('Staat van Educatie') die momenteel in gezamenlijkheid met het onderwijs en de kinderopvang wordt uitgewerkt. Verder zijn er wat ambtelijke wisselingen geweest op het OAB-dossier, waardoor de monitoring ook minder aandacht heeft gekregen.

2.5 Informatie aan de Raad

OAB is een collegebevoegdheid met geormerkte middelen en dus is er in Veenendaal, net als in vele andere gemeenten, weinig informatie die gedeeld wordt met de Gemeenteraad. Raadsleden geven hierbij aan geen grote stroom van informatie over dit dossier van het College te verwachten. Richting de toekomst wenst men enige informatie voor wat betreft het (niet) voldoen aan wettelijke taken, onderbesteding en de opbrengsten.

Vanaf 2027 of wellicht iets later verdwijnt het specifieke uitkering-regime rond het OAB-dossier. Dan wordt de inzet van de middelen een afweging binnen het totaal beschikbare budget van de gemeente. Vanaf dat moment wordt OAB zeker wel meer een dossier om met de Raad te gaan delen vinden ambtenaren, wethouder onderwijs en Raadsleden.



3. Conclusies

Het OAB is een collegebevoegdheid en de Rekenkamer stelt vast dat het College in Veenendaal deze taak zorgvuldig uitvoert. We menen dat het College dit dossier inhoudelijk goed heeft neergezet met een OAB-plan en een kwaliteitskaart vve als verdere uitwerking. In de gesprekken hebben we gemerkt dat dit dossier beheerd wordt door een wethouder en ambtenaren, die goed in staat zijn om toelichting te geven over keuzes die tijdens het uitvoeren van het OAB-plan gemaakt zijn. OAB-middelen worden rechtmatig ingezet.

We concluderen wel dat het College in 2023 en 2024 niet aan alle wettelijke taken voldoet rond OAB, zoals het maken van afspraken om segregatie tegen te gaan. We zien dat ze hierbij een bewust gekozen strategie hebben (LEA-traject en ontwikkeling Staat van Educatie) om dit samen met het onderwijs en de kinderopvang op te pakken de komende periode.

De Rekenkamer concludeert dat er in beperkte mate gemonitord is rond OAB in 2023 en 2024 en dat een deel is belegd bij het onderwijs zelf, maar ziet hierbij inspanningen van het College om dit in de toekomst zelf steviger op te pakken. Vanwege de gekozen vorm van monitoring rond OAB en daarnaast de keuze om minder beleidsindicatoren in de reguliere cyclus van informatievoorziening aan de Raad te monitoren, kan er lastig een oordeel gegeven worden over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het OAB in Veenendaal.

De inzet van de OAB-middelen kende op het oog in de jaarrekening 2023 en 2024 een wat opmerkelijke verdeling (veel inzet niet wettelijke deel en geen enkele inzet rond wettelijke deel afspraken maken). Dit vormde mede een aanleiding voor ons dit onderzoek te doen. Dit blijkt eerder een foutieve indeling (overigens goedgekeurd door de accountant), dan een bewust beleidsinhoudelijke keuze. De Rekenkamer heeft een correctie gedaan en dan blijkt men goed in de pas te lopen met andere gemeenten qua inzet verdeling. Deze correctie zal ook de komende jaren worden toegepast. We concluderen daarmee dus dat de in onze ogen onlogische inzet van OAB-middelen gebaseerd is op een verkeerde indeling en dus niet ingegeven is vanuit specifieke beleidskeuzes.

De gemeente ontvangt voor het OAB jaarlijks ca. € 2,1M (2024, budget stijgt jaarlijks) van het Rijk en voegt daar geen eigen middelen aan toe. We concluderen dat de gemeente Veenendaal veel geld overhoudt rond OAB (€ 1,6M per eind 2024). Men kiest hierbij goed beredeneerd voor structurele oplossingen en inzet volgens de richtlijnen van het Rijk. Zonder specifieke acties moet volgens inschatting van de Rekenkamer daarom in 2027 ca. € 1,0-1,5M teruggestort worden aan het Rijk als afrekening van de OAB-periode 2023-2026.

De wettelijke taak rond de opbrengsten van vroegschoolse educatie (groep 1 en groep 2) kent in de ogen van de Rekenkamer twee opmerkelijke beleidskeuzes:

- De opbrengsten worden gerelateerd aan het bereikte taalniveau in groep 8 (6-8 jaar later).
- De gemeente legt de verantwoordelijkheid voor de monitoring volledig bij het onderwijsveld.

Beide keuzes zijn verre van gangbaar t.o.v. andere gemeenten. Hierover zijn ook al discussies gaande en dit wordt naar verwachting nog voor eind 2026 aangepast. De Rekenkamer vindt dit een goede heroverweging.

De Rekenkamer stelt vast dat de afgelopen twee jaar beperkte informatie-uitwisseling plaatsgevonden heeft rond OAB tussen College en Raad en dat beiden dit logisch vinden omdat het dossier goed loopt. Raadsleden hebben niet actief opgepikt dat veel OAB-middelen onbenut zijn gebleven en het College heeft niet actief gemeld dat men niet voldeed aan een aantal wettelijke taken OAB. Ambtenaren, College en Raad wensen in de nabije toekomst iets meer informatie-uitwisseling rond beleidskeuzes, inzet middelen en mate waaraan voldaan wordt aan wettelijke taken OAB. Zeker met het oog op de verdwijning van de Specifieke Uitkering-regeling van het OAB wordt dit belangrijker.



4. Aanbevelingen

De Rekenkamer geeft het College en de Raad de volgende 6 aanbevelingen mee op grond van ons onderzoek.

Aanbevelingen aan het College

1. Zet OAB door (Beleidsplan en Kwaliteitskader vve blijven uitwerken en aanscherpen) en investeer hierbij vooral goed in de Staat van Educatie (om meer cijfermatig grip te krijgen). Maak werk om op inhoud afspraken te maken over OAB-taken genoemd in WPO artikel 161 zoals segregatie tegengaan en integratie bevorderen.
2. Pas de afspraak rond opbrengsten vroegschoolse educatie aan en ga dit (laten) monitoren/inbedden in de Staat van Educatie.
3. Maak een plan om de beschikbare OAB-middelen in 2026 passend in te zetten. Verdiep je samen met vve-partners in structurele mogelijkheden zoals leertijdverlenging om alle OAB-middelen zinvol in te zetten.
4. Pas de indeling bij het invullen van de SISA-bijlage van de jaarrekening aan conform onze correctie.

Aanbevelingen aan de raad

5. Laat u actiever informeren over de mate waarin voldaan wordt aan de wettelijke taken, beleidskeuzes en inzet OAB-middelen. Zeker gezien de omzetting van de middelen naar het gemeentefonds vanaf waarschijnlijk 2027 is dit van belang.
6. En analyseer jaarlijks de kerngetallen uit de SISA bijlage van de jaarrekening.





Nota van Bevindingen

Rekenkameronderzoek Onderwijsachterstandenbeleid gemeente Veenendaal

Maarten van Doorn
Marco Zuidam

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Wettelijke taken en keuzes OAB	7
2.1	Keuzes rond wettelijke taken OAB	7
2.1.1	..Voldoende en goed gespreid ve-aanbod	7
2.1.2	..Kwalitatief goede ve	9
2.1.3	..Heldere doelgroepdefinitie vve.....	10
2.1.4	..Goede toeleiding naar de ve	11
2.1.5	..Goede doorgaande lijn	11
2.1.6	..Afspraken opbrengsten vroegschoolse educatie	12
2.1.7	..Tegengaan segregatie en meer	13
2.1.8	..Overleggen initiëren	14
2.1.9	..Norm aantal 'nee's' Inspectievragenlijst 2023	15
2.2	Overige gemaakte keuzes OAB	15
2.2.1	..Visie op OAB	15
2.2.2	..Ouderbetrokkenheid	16
2.2.3	..Aanstellen vve-specialisten	17
2.2.4	..Monitor bereik ve	17
2.2.5	..Vroegschoolse educatie.....	18
2.2.6	..OAB basisonderwijs	18
2.2.7	..Kosten	19
3	Cijfers rond OAB	20
3.1	Monitoring algemeen	20
3.2	Monitor bereik ve	21
4	Inzet OAB-middelen	23
4.1	Inzet OAB-middelen naar wetsartikelen	23
4.2	Rechtmatigheid inzet OAB-middelen	24
4.3	Doelmatigheid en doeltreffendheid inzet OAB-middelen.....	25
4.4	Hoogte OAB-reserve en plannen	26
5	Informatie-uitwisseling OAB met de raad	28
5.1	OAB-communicatie college naar raad	28
5.2	Toetsing normenkader.....	29
6	Toekomstige ontwikkelingen OAB	30
Bijlage 1	Begrippenlijst	31
Bijlage 2	Lijst van afkortingen	32
Bijlage 3	Gesprekspartners	33
Bijlage 4	Bestudeerde documenten	34

1 Inleiding

De rekenkamer van de gemeente Veenendaal voert in 2025 een onderzoek uit naar het onderwijsachterstandenbeleid (OAB). Bureau Oberon ondersteunt de rekenkamer hierbij. Het doel van het onderzoek is:

- Inzicht krijgen in hoe de gemeentelijke OAB-middelen worden ingezet in de gemeente Veenendaal t.a.v. de wettelijke en bovenwettelijke taken OAB inclusief welke inhoudelijke beleidskeuzes hier ten grondslag aan liggen.
- Inzicht in op welke wijze hierop wordt gecontroleerd door de gemeenteraad.

De aanleiding voor de eerste onderzoeksvraag was de constatering van Oberon dat in de jaarrekening 2023 bij de verantwoording van de gemeentelijke OAB-middelen er geen budget was uitgegeven voor de wettelijke taak 'afspraken maken over vve' en de helft van het budget werd uitgegeven aan de bovenwettelijke taak 'taalondersteuning in het basisonderwijs'.

We hanteren een beoordelingskader voor de analyse van bevonden feiten. Dit kader is opgebouwd uit een set van normen. Deze normen zijn afgeleid uit meerdere bronnen. Enkele normen vloeien voort uit wettelijke verplichtingen van gemeenten op het gebied van OAB. De Onderwijsinspectie monitort elk jaar of alle gemeentes aan hun wettelijke taken op dit gebied voldoen. Gemeenten vullen hiervoor een *self-assessment* vragenlijst in. Een gemeente vult 'nee' in op een vraag over een wettelijke taak als zij inschat hier niet aan te voldoen. Een voorbeeld van een dergelijke wettelijke taak is het maken van resultaatafspraken op het gebied van vroegschoolse educatie over de verwachte ontwikkelingsresultaten van de kleuters die vroegschoolse educatie krijgen. Voor een informatieve duiding van Veenendaalse OAB-data vergelijken we die met landelijke gemiddelden, bijvoorbeeld over het percentage doelgroepkinderen dat een ve-locatie bezoekt¹ en hoeveel andere gemeentes op dezelfde wettelijke taken een 'nee' hebben ingevuld op de inspectievragenlijst als Veenendaal. Ten slotte zijn de normen over het informeren van de Raad afgeleid uit principes van goed bestuur.

Bij dit onderzoek houden we de volgende 8 normen aan voor het beoordelingskader:

1. Bereik voorschoolse educatie (ve)², dus het aantal doelgroepeuters dat een ve-locatie bezoekt als percentage van het totaal aantal doelgroepeuters: landelijk 75% anno 2023.³
2. Inzet middelen voor wettelijk deel OAB voorschoolse educatie⁴: landelijk gemiddelde 77%.⁵

¹ 'Doelgroepkinderen' zijn kinderen die risico lopen om met een taalachterstand aan (groep 3 van) het basisonderwijs te beginnen. Deze kinderen komen daarom in aanmerking voor 'voor- en vroegschoolse educatie' (vve). *Voorschoolse educatie* is voor doelgroepeuters op kinderdagverblijven. *Vroegschoolse educatie* betreft doelgroepkleuters uit groep 1 en 2. Gemeentes hebben enige vrijheid om naar eigen inzicht te bepalen welke kinderen hier in hun gemeente precies voor in aanmerking komen – de zogenaamde 'doelgroepdefinitie'. De definitie gaat vaak uit van achtergrondkenmerken van de ouders en/of de peuter, zoals bijvoorbeeld opleidingsniveau van de ouder(s) of primaire verzorger(s). Dit maakt het mogelijk om het aantal doelgroepkinderen relatief eenvoudig op basis van CBS-data vast te stellen. Het bereik wordt vervolgens berekend door het aantal doelgroepkinderen dat een vve-locatie bezoekt te delen door het totaal aantal doelgroepkinderen. In bijlage 1 hebben we een begrippenlijst opgenomen voor technische OAB-termen.

² Voorschoolse educatie (ve) is extra ondersteuning (taal, rekenen, motoriek en sociaal emotioneel) voor doelgroepeuters met als doel zo veel mogelijk te voorkomen dat zij met een achterstand naar het basisonderwijs gaan (zie bijlage 1).

³ Bron: <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2024/12/19/landelijk-rapport-lokale-educatieve-agenda-voor-en-vroegschoolse-educatie-2023-2024>

⁴ Zie 'WPO artikelen 158-160' in de begrippenlijst (bijlage 1) voor een toelichting.

⁵ Bron: <https://goab.eu/media/2fde0d51/bijlage-5-monitor-implementatie-en-besteding-goab.pdf>

3. Aantal doelgroepkinderen dat een bovengemiddelde groei in taal doormaakt na deelname voorschoolse/vroegschoolse educatie. Landelijk streven is vaak 80%, uit lokale monitors komen vaak cijfers rond de 60-65%.⁶
4. Hoogte OAB-reserve. Deze reserve mag maximaal 50% van het laatste jaarbudget zijn, dat deel mag worden overgeheveld naar de volgende OAB-periode, de rest wordt teruggevorderd door het Rijk. Norm is 12,5% van ieder jaarbudget, zodat 50% van laatste jaarbudget van 4-jarige periode niet overschreden wordt. Reserve OAB anno 31 december 2024 (afkomstig van jaren 2023 en 2024) is maximaal 25% van OAB-budget van het jaar 2024.
5. Ieder jaar verantwoordt het College zich op de wettelijke taken rond vve/OAB via een schriftelijke vragenlijst aan de Onderwijsinspectie. Als norm onderzoeken we het aantal 'nee's' op voldoen aan wettelijke taken bij de vragenlijst van de Onderwijsinspectie 2023. Per 'nee' wordt gekeken of minimaal 75% van de gemeenten hierop 'ja' heeft ingevuld in de vragenlijst van 2023.
6. College informeert de Raad over inzet/reserve gemeentelijke OAB-middelen.
7. College informeert Raad indien men niet aan wettelijke taken OAB voldoet.
8. Raad reageert indien nodig, bv niet nakomen wetgeving of hoge stand reserve, op informatieverstrekking van het College.

⁶ Zie als voorbeeld Zaltbommel, genoemd op pagina 5 van dit verslag: <https://goab.eu/media/g40h5111/verslag-webinar-resultaatafspraken-vve.pdf>

2 Wettelijke taken en keuzes OAB

2.1 Keuzes rond wettelijke taken OAB

De wetgever geeft de volgende verantwoordelijkheden aan de gemeente rond OAB, zie Wet op Primair onderwijs (WPO) artikel 158 t/m 161 en Wet Voortgezet Onderwijs (WVO) artikel 3.42.

- Zorg voor voldoende en goed verspreid aanbod van voorschoolse educatie (ve) (deze wettelijke taak behandelen we in paragraaf §2.1.1).
- Zorg voor kwalitatief goede ve (§2.1.2).
- Zorg in afstemming met schoolbesturen primair onderwijs (po) en ve-aanbieders voor een heldere doelgroepdefinitie voor voor- en vroegschoolse educatie (vve) (§2.1.3).
- Zorg in afstemming met schoolbesturen po en ve-aanbieders voor een goede toeleiding naar de ve (§2.1.4).
- Zorg in afstemming met schoolbesturen po en ve-aanbieders voor een goede doorgaande lijn van voorschoolse naar vroegschoolse educatie (§2.1.5).
- Maak met de schoolbesturen po afspraken over de opbrengsten van vroegschoolse educatie (§2.1.6).
- Voer met schoolbesturen po en voortgezet onderwijs (vo) en ve-aanbieders overleg en maak concrete doelen over: tegengaan segregatie, bevorderen integratie, bestrijden onderwijsachterstanden, afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures en evenredige verdeling van leerlingen met een onderwijsachterstand over de scholen (§2.1.7).
- Initieer de overleggen om tot afspraken te komen, houdt daarmee dus de regie (§2.1.8).

In de volgende paragrafen beschrijven we de beleidskeuzes die de gemeente heeft gemaakt rondom deze wettelijke verplichtingen. Deze beschrijving is gebaseerd op de geanalyseerde beleidsdocumenten, aangevuld met informatie uit de gemeentelijke verantwoording aan de Onderwijsinspectie en inzichten uit gehouden interviews.

2.1.1 Voldoende en goed gespreid ve-aanbod

Beleidsstukken

Volgens de Kwaliteitskaart vve Veenendaal 2023 streeft de gemeente ernaar dat 100% van de kinderen die voldoen aan de lokaal vastgestelde doelgroepdefinitie, voorschoolse educatie (ve) aangeboden krijgt. Tevens stelt dit document dat het aantal kindplaatsen hiervoor voldoende moet zijn ten opzichte van het aantal doelgroepkinderen volgens de gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

In een collegebesluit van juli 2023 wordt voor het jaar 2024 uitgegaan van 170 kindplaatsen voor vve-kinderen, gebaseerd op CBS-data, eerdere realisatiecijfers en de indicaties van de Gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD). Dit aantal wordt ingeschat als voldoende om aan de wettelijke plicht te voldoen. Het subsidieplafond peuteropvang met ve 2024 is € 1.506.200. Dit bedrag is gebaseerd op 170 kindplaatsen à € 8.860,- per plaats per jaar.

NB: College hanteert al jaren een subsidieplafond voor de vve-plekken peuteropvang. We laten die van 2024 zien (laatste jaar van onze onderzoeksperiode). Het betreft dus een procedure die ieder jaar wordt gevolgd.

In september 2024 heeft de beleidsambtenaar vve en de voorzitter Platform Kinderopvang Veenendaal een memo opgesteld en verstuurd aan de leden van de Lokaal Educatieve Agenda (LEA)⁷. Hierin staat het volgende over de spreiding van het aantal ve-plekken:

- In 2024 zijn 128 ve-peuterplaatsen aangevraagd en toegekend aan vijf verschillende kinderopvangorganisaties (ko).
- Inmiddels zijn er in Veenendaal weer vijf verschillende kinderopvangorganisaties die ve aanbieden, nadat een vaste aanbieder in januari 2023 gestopt is met het aanbieden van ve. Vanaf mei 2024 is Christelijke Kinderopvang Jubel ook aanbieder van voorschoolse educatie.
- De aanbieders zitten redelijk goed verspreid over verschillende wijken in Veenendaal, zie verdeling hieronder:

	Zuid-Oost	Zuid-West	Noord-West	Noord-Oost
Voorschoolse educatie (ko)	<ul style="list-style-type: none"> • Kwink • Luna 	<ul style="list-style-type: none"> • Speel-Inn (voorheen Oki-Doki) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwink • Kibeo 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwink • Luna • Jubel

Er is geen ve-peuteropvang in de wijk West en in de wijk Centrum, terwijl 20% van de peuters uit het Centrum een risico op een onderwijsachterstand heeft (CBS, 2023). Wel ligt deze wijk dichtbij de wijk Zuid-Oost, waar relatief veel ve-peuterplaatsen zijn. In de wijk West heeft 6% van de peuters het risico op een onderwijsachterstand.

Interviews

De wethouder geeft aan het subsidieplafond voor ve-plekken niet zozeer als een strikt plafond beschouwd moet worden, maar als een werkwijze die al jaren bestaat om te monitoren wat er wordt ingezet en beschikbaar is. Volgens hem heeft het plafond nog nooit geleid tot een kind niet geplaatst kon worden.

Ambtelijk wordt aangegeven dat het plafond bewust vrij ruim opgesteld (170 plekken) is, zeker gezien de CBS-data van rond de 130-150 risicopeuters en de daadwerkelijk afgegeven vve-indicaties per jaar door de GGD, om te voorkomen dat de ve-aanbieders de doelgroep niet kunnen bedienen, bijvoorbeeld bij een grote nieuwkomersstroom. Op deze manier wordt geborgd dat alle kinderen die het nodig hebben een ve-plek kunnen krijgen.

Aangegeven is dat Veenendaal heel compact is, dus de fysieke afstand is relatief klein. Maar juist voor deze doelgroep, die misschien minder mobiel is, is het belangrijk dat er thuis nabij een plek is. Daar stuurt de gemeente ook op bij het onderwijshuisvestingsbeleid. Bijvoorbeeld, toen een kinderopvangorganisatie uit een wijk met relatief veel kans op onderwijsachterstanden moest verhuizen, heeft de gemeente een actieve rol gepakt om te zorgen dat er in die wijk een andere plek voor deze opvang werd gevonden. Dus wordt er ambtelijk gemeld dat de gemeente daar wel degelijk op stuurt en er voor aanbod in iedere wijk wordt gezorgd.

Bij signalen van wachtlijsten kan het beleid worden bijgesteld volgens de ambtenaren.

In 2024 is bijvoorbeeld bij een ve-organisatie het aantal kindplaatsen, op verzoek van de kinderopvang, gedurende het jaar opgehoogd. Dit was nog steeds passend binnen het plafond en het voorkwam wachtlijsten. Bij Kibeo (gereformeerde kinderopvang) ontstaan soms wachtlijsten, maar dat zijn echt bewuste wachtlijsten en het gaat om maximaal drie, vier kinderen op jaarbasis.

⁷ Zie de begrippenlijst voor toelichting.

2.1.2 Kwalitatief goede ve

Beleidsstukken

Het OAB-plan meldt: Voor- en vroegscholen werken met een programma waarin op gestructureerde en samenhangende wijze de ontwikkeling wordt gestimuleerd op het gebied van taal, rekenen, motoriek en de sociaal-emotionele ontwikkeling. Bij voorscholen moet dit een gecertificeerd programma zijn.

De voorwaarden zijn verder uitgewerkt in de Kwaliteitskaart vve Veenendaal 2023. Het betreft kwaliteitszorg, aantal uren ve en inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker. Dit wordt hieronder behandeld.

De wet stelt dat het programma de ontwikkeling van kinderen op het gebied van taal, rekenen, motoriek en de sociaal-emotionele ontwikkeling op gestructureerde en samenhangende wijze moet stimuleren. Een ve-aanbieder is vrij in de keuze van een programma, mits dit programma voldoet aan de wettelijke eis. Elke vve-aanbieder maakt daarnaast gebruik van een kwaliteitszorgsysteem waarin minimaal aandacht is voor eigen doelen/resultaatafspraken en monitoring van deze afspraken d.m.v. observatie/toetsing, handelingsplannen en overleg met ouders.

De gemeente moet voor de doelgroepkinderen een aanbod hebben van 960 uur ve in de periode tussen 2,5 en 4 jaar. Ve-aanbieders hebben in Veenendaal de mogelijkheid om eigen invulling te geven aan deze '16-uurs eis'. Dit mag ook per locatie verschillend zijn. Variatie is mogelijk in uren per dagdeel en het aantal openingsweken (minimaal 40 en maximaal 48 weken per kalenderjaar).

De houder van een voorschool moet een pedagogisch beleidsmedewerker inzetten ten behoeve van de verhoging van de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Dit wordt door Veenendaal op de volgende manier ingevuld:

- De pedagogisch beleidsmedewerker is in principe in dienst van één opvangorganisatie en verricht alleen voor deze opvangorganisatie werkzaamheden tenzij er onderling tussen kinderopvangorganisaties afspraken worden gemaakt over verrichten van werkzaamheden bij andere kinderopvangorganisaties.
- Er is onderscheid tussen de pedagogisch beleidsmedewerker ko (voor de uitvoering van de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) en de pedagogisch medewerker ve ingezet voor voorschoolse educatie binnen het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB). Beide taken (voor ve en ko) kunnen door eenzelfde medewerker worden uitgevoerd. De wens is om deze functie niet intallig in te vullen.
- De financiering wordt meegenomen in de berekening van de kosten zoals toe te rekenen aan de aan vve gestelde kwaliteitseisen.
- Inzet en taken worden integraal opgenomen in het pedagogisch beleidsplan van de verschillende kinderopvangorganisaties.

In de Nadere regels met en zonder ve gemeente Veenendaal staan de kwaliteitseisen die de gemeente stelt aan ve-aanbieders verwoord in artikel 4 lid 3:

3. De subsidie kan worden verleend indien in ieder geval wordt voldaan aan de volgende criteria:

- a. de houder werkt met een gecertificeerd VVE-programma;
- b. de houder werkt bij de uitvoering van het VVE-programma af met de samenwerkende school in het kader van de doorgaande ontwikkelingslijn;
- c. van de houder wordt een actieve bijdrage verwacht in de ontwikkeling van beleid door minimaal te participeren in de VVE-werkgroep. De afspraken die zijn vastgelegd in de in bijlage 1 opgenomen kwaliteitskaart VVE, zijn leidend.

Controle eisen ve door GGD

De GGD toetst jaarlijks bij alle ve-locaties al of voldaan wordt aan de wettelijke eisen rond ve. Om een beeld te krijgen van de kwaliteit van ve in Veenendaal zijn door de onderzoekers van Oberon de laatste GGD-rapportages van de 11 ve-locaties gecheckt op het onderdeel voorschoolse educatie. Hierbij controleert de GGD de ve-aanbieder op 17 punten, zoals of alle pedagogisch medewerkers een 3F-taalniveau hebben. Bij 9 ve-locaties zijn er geen tekortkomingen geconstateerd tijdens de laatste controle. Bij twee ve-locaties (van dezelfde organisatie) zijn er 1 respectievelijk 3 tekortkomingen geconstateerd, op beide ve-locaties het 3F taalniveau. Bij de locatie met drie tekortkomingen ook nog onvoldoende gekwalificeerd ve-personeel en teveel kinderen op een groep t.o.v. het aantal beroepskrachten. Op basis van de constatering en het advies van de GGD heeft er herstelaanbod plaatsgevonden, is er gehandhaafd door de gemeente en/of heeft de ve-aanbieder actie ondernomen om de tekortkomingen te herstellen.

Interviews

De gemeente benoemt dat de aanstelling van de vve-specialisten, één van de manieren is waarop zij geïnvesteerd heeft in de kwaliteit. De Kwaliteitskaart wordt ambtelijk gezien als een middel om de kwaliteit in beeld te krijgen, te houden en te delen. De gemeente heeft vertrouwen dat de ve-aanbieders zorgen voor voldoende kwaliteit. Ambtelijk worden nog wel kansen gezien om meer structureel en systematisch als gemeente de kwaliteit op te halen en daar nóg beter op te kunnen sturen in de toekomst. Gedacht wordt dan aan een kwaliteitszorgsysteem. Hier is ambtelijk wel al eens een aanzet voor gemaakt, maar door veel wisselingen en dergelijke is hier geen vervolg aan gegeven.

2.1.3 Heldere doelgroepdefinitie vve

Beleidsstukken

In de Kwaliteitskaart vve Veenendaal 2023 staat de recentste doelgroepdefinitie vve Veenendaal. De volgende criteria worden in Veenendaal gehanteerd om te bepalen of een kind behoort tot de doelgroepkinderen en in aanmerking komt voor een VVE indicatie:

1. Opleidingsniveau
 - Geen opleiding
 - Basisschool
 - Speciaal onderwijs
 - VMBO basis of VMBO kader
2. Onvoldoende taalaanbod thuis, taalblootstelling
 - De opvoeder die het meest in contact is met het kind heeft een lage beheersing van de Nederlandse taal.
 - De taalomgeving thuis is weinig stimulerend in die zin dat er onvoldoende taalactiviteiten worden aangeboden.
3. Geconstateerde/dreigende achterstand in spraak-taalontwikkeling
 - Achterstand in taal geconstateerd door logopediste en/of Audiologisch centrum.
4. Een gezin heeft onvoldoende geld om de basisbehoeften te kunnen bekostigen en leeft van een uitkering.

Interviews

De wethouder geeft aan dat er doorlopende discussie is over de doelgroepdefinitie vve. Ambtelijk is dit ook gemeld. In de werkgroep vve is er overleg over de definitie, bijvoorbeeld of ouders met zwakke

pedagogische vaardigheden of een gedragscomponent bij het jonge kind zouden moeten worden toegevoegd aan de doelgroepcriteria. Afgewogen wordt of het aantal dan niet te groot wordt om nog voldoende te kunnen bedienen. Voor nu is de keuze gemaakt om het zo te laten, maar het wordt meegenomen als vraagstuk bij het herijken. Dit heeft dan consequenties voor het plafond.

2.1.4 Goede toeleiding naar de ve

Beleidsstukken

In de Kwaliteitskaart vve Veenendaal 2023 staat weergegeven hoe de toeleiding van ve plaatsvindt. De afspraken tussen betrokken partijen zijn vastgelegd in een stroomschema dat bekend is en gebruikt wordt door alle partijen. De peuteropvang zonder ve (start op 2 jaar) wordt benut door pedagogisch medewerkers om te observeren of kinderen mogelijk doelgroepkinderen zijn. Nieuwkomerskinderen krijgen indicatie ook op latere leeftijd om zo op de vve-scholen het ouderprogramma te kunnen volgen.

Interviews

Er is ambtelijk kort vermeld hoe dit momenteel verloopt. Zodra een kind een vve-indicatie heeft worden ouders door de GGD in contact gebracht met iemand van Veens Welzijn. Zij helpen ouders bij het vinden van een passende ve-plek (in de buurt, in lijn met de opvoeding die kind thuis krijgt) en bij het inschrijven. Het stimuleren van deelname is de primaire taak van deze vve-medewerker van Veens Welzijn. Daarnaast worden ouders naar het ve- ouderprogramma toegeleid.

2.1.5 Goede doorgaande lijn

Beleidsstukken

In het OAB-plan is uitgewerkt hoe de doorgaande lijn vve vorm krijgt. De vve-werkgroep heeft gezamenlijk een formulier ontwikkeld. Dit formulier bevat een aantal vaste onderdelen die opgehaald kunnen worden uit de door de kinderopvang gebruikte vve-methodes. De basisschool ontvangt door deze werkwijze de relevante informatie over de ontwikkeling van de peuter in kwestie van de vve-aanbieder.

In de Kwaliteitskaart vve Veenendaal is dit verder uitgewerkt. De doorstroom van een voorschool naar een vroegschool wordt gestimuleerd door de voorscholen.

Bij doelgroepkinderen vindt altijd een zorgvuldige overdracht plaats: de gegevens van het kind over zijn ontwikkeling worden overgedragen. Aan bod komen vier thema's uit de observatieprogramma's: taal, ontluikend rekenen, sociaal-emotionele vaardigheden en motorische vaardigheden.

Waar mogelijk vindt een 'driehoeksgesprek' plaats tussen ouders, voorschool en basisschool (Intern Begeleider of leerkracht) bij de overdracht. Dit gesprek wordt ondersteund door een overdrachtsformulier. De basisschool ontvangt door deze werkwijze de relevante informatie over de ontwikkeling van de peuter in kwestie van de vve-aanbieder.

Basisscholen waar veel doelgroepkinderen zitten stemmen met de voorscholen in hun buurt af over aansluiting van vve -programma's en observatiemethoden om te komen tot een doorgaande lijn tussen voor- en vroegschool.

De vve-specialisten hebben een rol in het versterken van de verbinding tussen voor- en vroegschool en daarmee in het verbeteren van de doorgaande lijn. Bij zorgen omtrent de overgang naar school wordt het samenwerkingsverband ingeschakeld door het CJG.

Interviews

De wethouder licht toe dat de keuze is gemaakt om de vve-specialisten bij Veens Welzijn onder te brengen, juist om de doorlopende lijn vve te versterken. Zij kunnen belangeloos voorscholen en basisscholen aan elkaar verbinden. De gemeente erkent dat de doorlopende lijn een belangrijk punt is. Op dit onderdeel is geen uitvraag gedaan bij de ambtelijke interviews, aangezien de beleidsstukken geen vragen oproepen bij de onderzoekers.

2.1.6 Afspraken opbrengsten vroegschoolse educatie

Beleidsstukken

In het OAB-plan zijn de afspraken over de opbrengsten als volgt geformuleerd. Het streven is dat alle vve-kinderen minimaal taalniveau 1F halen aan het eind van groep 8. Het monitoren van deze resultaatafspraken gebeurt door de scholen. De scholen verantwoorden hun resultaten richting de inspectie van het onderwijs. De gemeente heeft hierin geen actieve rol.

Ieder jaar moet iedere gemeente (College moet dit doen) in Nederland een vragenlijst invullen van de Onderwijsinspectie om zicht inhoudelijk te verantwoorden op de wettelijke taken OAB in het voorgaande kalenderjaar.

In de jaarverantwoording aan de Onderwijsinspectie over 2023 gaf de gemeente Veenendaal aan geen specifieke resultaatafspraken te hebben over de verwachte ontwikkelingsresultaten van vve-kleuters. De gemeente voldeed daarmee niet aan de afspraken rond resultaatafspraken vroegschoolse educatie. Als reden werd genoemd dat de bestaande afspraak (minimaal taalniveau 1F eind groep 8) breder was en dat de gemeente voornemens was dit in 2024 binnen de vve-werkgroep te bespreken.

In de Inspectievragenlijst 2024 geeft de gemeente Veenendaal aan wel aan te voldoen aan de wettelijke taak van het maken van resultaatafspraken vve. Een jaar na dato is op de vragenlijst ingevuld dat er wel een resultaatafspraak gemaakt is.

Interviews

De wethouder verklaart de keuze om opbrengsten te relateren aan het 1F-niveau eind groep 8 door te stellen dat dit bedoeld is om te kijken of de basis die in groep 1 en 2 gelegd wordt, beklijft en een stevige basis geeft voor het vervolg tot en met groep 8 en de doorstroom naar het VO. Het College was bekend met het 'nee' antwoord in de inspectievragenlijst over 2023 en gaf aan dat dit kwam doordat er geen meetbare afspraken waren, hoewel het onderwerp wel besproken werd.

Ambtelijk wordt aangegeven dat de keuze om opbrengsten van vroegschoolse educatie te monitoren aan het einde van groep 8 voortkomt uit een gesprek tussen samenwerkingspartners en de inspectie, met als argumentatie dat er soms tijd nodig is om resultaten te zien. Er waren destijds wisselende berichten over de effectiviteit van vve en het meten daarvan. Daarom is bewust voor groep 8 gekozen als uitstroomniveau, zodat het tijd heeft om te rijpen.

De effectiviteit van meten na zes jaar wordt desgevraagd ambtelijk betwijfeld vanwege de vele andere factoren die in die lange periode de taalvaardigheid van een kind kunnen beïnvloeden. Dat is in 2024 ook besproken in de vve-werkgroep. Na wisselingen in deze werkgroep waren er meer personen die twijfels hadden of de gemaakte afspraak rond opbrengsten. Ambtelijk is aangegeven dat in de werkgroep besloten om de resultaatafspraak meer te richten op wat in de subsidieregeling staat: dat kinderen op een basisniveau in groep drie kunnen starten. Dat is eind 2024 ook in de

subsidiebeschikkingen van 2025 overgenomen, maar deze afspraak is nog niet formeel in het beleid vastgelegd.

Ambtelijk wordt gesteld dat scholen de opbrengsten monitoren, maar dat het niet systematisch aan de gemeente wordt teruggekoppeld. Er is ambtelijk geen zekerheid of daadwerkelijk gemonitord wordt of vve-kinderen specifiek het 1F-niveau halen, aangezien dit een uitsplitsing vereist van de eindtoetsdata en vve-kinderen hierin niet te herleiden zijn.

Aangegeven is dat de gemeente in de toekomst wel structureel en systematisch naar de opbrengsten zou kunnen vragen. Wel meldt zowel de wethouder als ambtelijk dat opvallendheden en de grote lijnen van de effectiviteit van vve ter sprake komen tijdens de vve-werkgroep.

2.1.7 Tegengaan segregatie en meer

Beleidsstukken

In het LEA-plan welke in 2024 is opgesteld en vanaf 2025 is ingegaan (onder verantwoordelijkheid van een andere wethouder dan wethouder onderwijs) wordt expliciet aandacht hieraan geschonken. Het voldoen aan de wettelijke overlegverplichting en het bespreken van de wettelijke thema's (waaronder OAB/vve) is de hoofddoelstelling van de LEA-structuur. De wettelijke taken worden minimaal twee keer per jaar geagendeerd in het LEA-overleg, en afspraken hierover worden vastgelegd in notulen. De specifieke wettelijke eisen rondom vve (doelgroep, toeleiding, doorgaande lijn, resultaten, bereik) worden behandeld en bewaakt binnen de aparte vve-werkgroep.

Wanneer een ontwikkeling rond het voorkomen van segregatie en het bevorderen van integratie nadere duiding of onderzoek vereist, zal dit in een nader te vormen LEA thema-werkgroep verder kunnen worden uitgewerkt.

Volgens de jaarverantwoording aan de Onderwijsinspectie over 2023 had de gemeente wel overleg gevoerd over het bevorderen van integratie en het tegengaan van segregatie, maar waren hierover geen concrete afspraken gemaakt. Gemeente voldoet daarmee niet aan afspraken rond integratie bevorderen en segregatie bestrijden. De gemeente geeft aan dat er in 2023 wel overleg was, maar er zijn geen concrete afspraken gemaakt. Reden: prioritering van andere onderwerpen (o.a. huisvesting, Integrale Kindcentra (IKC's) en gebrek aan capaciteit. Bij de verantwoording gaf de gemeente te kennen dit verder op te pakken in 2024.

In de jaarverantwoording over 2024 meldt de gemeente dat er inmiddels wel afspraken zijn gemaakt over integratie en segregatie, echter zonder meetbare doelen. Als reden wordt aangegeven dat het maken van (proces)afspraken voldoende werd geacht binnen de context van het nieuwe LEA-beleidsplan 2025-2029, dat focust op data en wettelijke taken.

Interviews

De wethouder geeft aan dat deze thema's onderdeel uitmaken van de LEA. In de vorige LEA-periode was dit in een minimale variant, maar in de nieuwe LEA is de intentie om hier meer mee te doen. De 'nee'-antwoorden in de inspectievragenlijst over 2023 waren volgens de wethouder te wijten aan het ontbreken van meetbare afspraken, niet aan het ontbreken van overleg hierover. De wethouder ziet een rol voor de beleidsmedewerker inclusie/diversiteit en de ingezette taalmiddelen om integratie te bevorderen.

Ambtelijk wordt gesteld dat het ontbreken van meetbare doelen op het gebied van OAB te maken had met gebrek aan capaciteit om dit op korte termijn te realiseren, gezien de grote opgaven waar de gemeente voor stond in het brede sociaal domein. De gemeente is nu bezig dit op te pakken in het kader van de LEA en gebruikt hiervoor de Staat van Educatie als nieuw instrument om de gesprekken in het LEA te voeden. En om vervolgens tot resultaatafspraken te komen. De Staat van Educatie is een instrument om het gesprek hierover te voeden. Er is nog niet verankerd op welk aspect van segregatie er wordt gaan gefocust en welke normering er worden gehanteerd. Het idee is om data, o.a. van de Gelijke Kansen Alliantie, te benutten om het gesprek met bestuurders op basis van data te voeren: wat zien we, hoe staat het ervoor, wat vinden we ervan en aan welke knoppen kunnen we draaien? Het echt maken van meetbare doelen etc. rondom integratie, segregatie en toelating is een volgende fase. De concrete afspraken over deze thema's zijn volgens ambtenaren afspraken over het feit dat daar de focus op ligt. Dit is nu nog meer een procesafpraak dan een inhoudelijke, meetbare afspraak met een normering. Dit is wel de volgende stap die de gemeente met haar partners gaan zetten (meetbare doelen en normeringen o.b.v. de Staat van Educatie).

2.1.8 Overleggen initiëren

Beleidsstukken

In Het OAB-plan staat de rol van de gemeente, waaronder ook welke overleggen de gemeente inricht en initieert. Dit zijn:

- Organiseren en voorzitten van de vve -werkgroep
- Monitoring van kwaliteit vve (belegd bij de GGD)
- Kwaliteit agenderen als thema
- Opstellen subsidieregels, beheer en verantwoording middelen
- (Mede) organiseren van studiedagen
- Meedenken/aanjagen van nieuwe initiatieven
- Aanhaken bij gemeentebrede ontwikkelingen (o.a. IKC-beleid)

In het LEA-plan is aangegeven welke overlegstructuur de gemeente met haar educatieve partners inricht rond OAB. Het voldoen aan de wettelijke overlegverplichting en het bespreken van de wettelijke thema's (waaronder OAB/vve) is de hoofddoelstelling van de LEA-structuur. De wettelijke taken worden minimaal twee keer per jaar geagendeerd in het LEA-overleg, en afspraken hierover worden vastgelegd in notulen. Wanneer een ontwikkeling rond het bestrijden van onderwijsachterstanden nadere duiding of onderzoek vereist, zal dit in een nader te vormen LEA thema-werkgroep verder kunnen worden uitgewerkt.

Interviews

Ambtelijk is aangegeven dat de gemeente heel overwogen kiest waar we als gemeente van zijn om te voorkomen dat eigenaarschap ongewenst verschuift en daarnaast om andere partijen op hun eigen verantwoordelijkheid te wijzen. De wethouder vult aan dat de gemeente streeft naar zichtbaarheid en betrokkenheid, maar niet altijd de regie wil overnemen.

Ambtelijk wordt de regierol van de gemeente bevestigd in het zorgdragen dat wettelijke taken goed worden uitgevoerd. Maar vanuit de gemeente wordt hierbij ook gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van onderwijs en kinderopvang.

2.1.9 Norm aantal 'nee's' Inspectievragenlijst 2023

We hebben ook de 'nee's' op voldoen aan wettelijke taken bij de vragenlijst van de Onderwijsinspectie 2023 geanalyseerd. Dit zijn wettelijke (OAB-)taken waarvan de gemeente zelf aangeeft ze niet uit te voeren. Per 'nee' wordt gekeken of minimaal 75% van de gemeenten hierop 'ja' heeft ingevuld in de vragenlijst van 2023.

In de vragenlijst naar de Onderwijsinspectie heeft het College op vier vragen rond wettelijke taken een 'nee' ingevuld. Dit zijn:

- Afspraken over bevorderen van integratie
- Afspraken over tegengaan van segregatie
- Afspraken over toelatings- en inschrijvingsprocedures
- Resultaatafspraken vroegschoolse educatie

Uit het Onderwijsinspectierapport is te achterhalen⁸ hoeveel % van de gemeenten hier een 'ja' heeft ingevuld.

- Afspraken over bevorderen van integratie: 80%
- Afspraken over tegengaan van segregatie: 60%
- Afspraken over toelatings- en inschrijvingsprocedures: 49%
- Resultaatafspraken vroegschoolse educatie: 71%

De gemeente Veenendaal voldoet niet aan de door ons opgestelde norm rond het maken van afspraken over het bevorderen van integratie. In totaal hebben namelijk 80% van alle Nederlandse gemeenten dergelijke afspraken wel. In paragraaf 2.1.7 staat aangegeven welke keuzes de gemeente hierbij gemaakt heeft.

2.2 Overige gemaakte keuzes OAB

Naast keuzes die voortvloeien uit wettelijke OAB-verplichtingen, zijn er nog andere beleidskeuzes gemaakt door de gemeente Veenendaal rondom OAB.

2.2.1 Visie op OAB

Beleidsstukken

In het OAB-plan staat de volgende visie. Het doel is om alle kinderen, met een focus op doelgroepkinderen met een (risico op) ontwikkelingsachterstand (vooral op taalgebied), optimale kansen te bieden voor hun ontwikkeling en start in het onderwijs en de maatschappij.

In het LEA-plan wordt de positie van vve veranderd. Een belangrijke keuze is om vve niet langer als een op zichzelf staand onderwerp te behandelen in de LEA-vergadering. In plaats daarvan worden inzichten, signalen en actiepunten vanuit de aparte 'vve-werkgroep' integraal meegenomen in de bredere Staat van Educatie.

⁸ <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2024/12/19/landelijk-rapport-lokale-educatieve-agenda-en-voor-en-vroegschoolse-educatie-2023-2024>

Interviews

In de gesprekken is uitgevraagd of OAB een losstaan beleidsthema is, of dat men dit tracht te verbinden met andere beleidsthema's. Hierbij is gemeld dat het volgens ambtenaren in feite beide is. OAB heeft een eigen regime inclusief wettelijke taken die goed uitgevoerd dienen te worden. De focus van OAB ligt primair op de uitvoering van de wettelijke taken. Het is de ambitie om te voorzien in wat in de basis nodig is voor doelgroepkinderen. Daarnaast wenst de wethouder OAB te koppelen aan andere beleidsthema's. Het OAB, waar de wettelijke vve-taken besproken werden, was eerst apart belegd omdat de LEA-agenda erg vol was en het OAB kort-cyclische bijeenkomsten vereist. Maar met de nieuwe LEA-beleidsperiode en het herijken van het beleid is de gemeente juist bezig om LEA en OAB beter aan elkaar te verbinden. De doelstelling voor de toekomst is om meer cyclisch met elkaar te gaan werken.

2.2.2 Ouderbetrokkenheid

Beleidsstukken

In het OAB-plan staat over dit thema het volgende. Als gemeente hanteren we het beleid dat ouders van kinderen met een vve-indicatie verplicht zijn om het vve-ouderprogramma te volgen (uitgevoerd door Veens Welzijn).

In de Kwaliteitskaart vve Veenendaal is dit verder uitgewerkt. Uit onderzoek blijkt dat de (taal)ontwikkeling van kinderen beter en vlotter verloopt wanneer kinderen niet alleen ondersteuning krijgen op de kinderopvang, maar ook thuis. Daarom kiest de gemeente Veenendaal voor een combinatie van vve voor het kind en een vve-programma voor de ouder. Deelname van ouder(s) aan het vve -ouderprogramma is dan ook een voorwaarde voor deelname van een geïndiceerd doelgroepkind aan de voorschool.

Hierbij wordt een passend aanbod verzorgd dat is afgestemd op de doelgroep, te weten:

- Basisaanbod: Groepsaanbod met thema bijeenkomsten (thema's zoveel mogelijk afgestemd op de thema's scholen) ca. 1 x per maand voor ouders wiens kind 2,5 jaar oud is.
- (Beperkt) aanvullend aanbod (specifiek voor 'nieuwkomers'): een aanbod op maat. Startend wanneer het kind 2,5 jaar oud is.

Het vve -ouderprogramma heeft het volgende doel:

- Ouders leren en motiveren om de (taal)ontwikkeling van hun kind te stimuleren.

Interviews

Ouderbetrokkenheid wordt gezien als een belangrijk onderdeel van het ve-aanbod. Ouders van kinderen met een vve-indicatie worden geacht deel te nemen aan het ouderprogramma dat door Veens Welzijn wordt georganiseerd. Veens Welzijn onderzoekt hoe zij het ouderprogramma kunnen inrichten zodat het zo veel mogelijk aanspreekt en van meerwaarde is voor het stimuleren van de ontwikkeling van het kind. De wethouder meldt dat er signalen vanuit de kinderopvang zijn dat ouders deelname vermijden. Dit levert een spanningsveld omdat een vve-kind dan mogelijk ook ondersteuning mist. Dit aspect wordt volgens de wethouder geëvalueerd via gesprekken met Veens Welzijn.

2.2.3 Aanstellen vve-specialisten

Beleidsstukken

In het OAB-plan staat verwoord wat de positie en taken zijn voor de vve-specialisten. Met ingang van schoolseizoen 2020-2021 hebben we als gemeente middelen beschikbaar gesteld voor de aanstelling van twee vve-specialisten (1,2 fte). De gesprekken die zijn gevoerd met de klankbordgroep van de vve-scholen en de door hen aangeleverde verantwoordingsinformatie tonen aan dat de inzet van de vve-specialisten een impuls hebben gegeven aan het vve-onderwijs in Veenendaal. Vanaf schooljaar 2022-2023 hebben de vve-specialisten een aanstelling bij Veens Welzijn.

Interviews

De wethouder licht toe dat de beleidsmatige keuze is gemaakt om de vve-specialisten bij Veens Welzijn onder te brengen om de doorlopende lijn vve te versterken. Er is niet altijd duidelijk waar de vve-specialist precies aan bijdraagt. Soms wordt deze als een extra klassenondersteuner gezien, wat volgens de wethouder niet de bedoeling is.

De inzet van de vve-specialist via Veens Welzijn wordt ambtelijk genoemd als een concrete invulling van de bredere verbindingen die de gemeente met het OAB zoekt. Het primaire doel is om doelgroepouders beter te bereiken.

2.2.4 Monitor bereik ve

Beleidsstukken

Voor het bereik van ve is in het OAB-plan een duidelijke keuze gemaakt ten aanzien van hoe de gemeente het bereik monitort. De gemeente doet dit door de volgende aanpak:

- De cijfers van het CBS zijn de bron voor het aantal doelgroep peuters in Veenendaal.
- De GGD levert jaarlijks een rapportage aan met daarin het aantal afgegeven vve indicaties van dat jaar, inclusief de reden van indiceren.
- In deze rapportage staat ook het aantal peuters van wie de afgegeven indicatie niet is verzilverd, inclusief de reden van non-gebruik.
- Aan de hand van deze cijfers kan de gemeente berekenen hoeveel procent deelneemt aan voorschoolse educatie.
- Deze cijfers worden aangevuld met bereikcijfers van de laatste jaren (trend), vergelijking landelijk percentage (circa 85%), redenen non-gebruik.
- Mochten de cijfers daartoe aanleiding geven dan kan het beleid aangepast worden.

De gemeente kiest er bewust voor om niet gebruik te maken van landelijk beschikbare monitoringsinstrumenten.

Interviews

Zowel ambtelijk als door de wethouder wordt uitgelegd dat de GGD jaarlijks cijfers levert over vve-indicaties en het aantal niet-bereikte kinderen. Deze worden in de vve-werkgroep besproken maar niet breder gedeeld. De gemeente maakt geen gebruik van de in Nederland veel gebruikte Peutermonitor. Dit is destijds onderzocht, maar de kosten waren dusdanig dat de gemeente, gezien haar omvang, de meerwaarde niet direct inzag. Ambtelijk wil men in de toekomst onderzoeken of het investeren in een landelijk veel gebruikte bereikmonitor ve van toegevoegde waarde kan zijn voor de gemeente. In het verleden is dit ook gedaan en is geconcludeerd het een kostbaar instrument betreft en de gemeente prima in staat is om het bereik adequaat te monitoren. Tegelijkertijd krijgen ambtenaren geen signalen

van grote problemen op dit vlak. Een goede afweging met de wethouder over de meerwaarde acht men nodig.

2.2.5 Vroegschoolse educatie

Beleidsstukken

In het OAB-plan is het beleid rond vroegschoolse educatie van de gemeente terug te vinden. In Veenendaal zijn in 2023 zeven vve-basisscholen. De gemeente heeft de data van het CBS geanalyseerd om op grond van achterstandsscores en schoolweging te kunnen bepalen of de juiste scholen gelabeld zijn als vve-school. Deze data gaven voor de gemeente geen aanleiding om andere scholen als vve-school te bestempelen. De vve-scholen krijgen extra ondersteuning via de vve-specialisten.

Dit onderdeel is verder uitgewerkt in de Kwaliteitskaart vve Veenendaal. Op een vve-school sluit het lesprogramma in groep 1 en 2 aan bij het programma van de voorschoolse educatie in Veenendaal. Ook het ouderprogramma wordt voortgezet op school. Tweejaarlijks wordt in kaart gebracht of er verschuivingen zijn tussen de basisscholen waar doelgroepkinderen instromen. Continuïteit van de als 'vve-erkende scholen' ziet de gemeente als een punt om rekening mee te houden in verband met het kunnen aanbieden van het ouderprogramma. Veenendaalse vve-scholen hebben in gezamenlijkheid afspraken en ambities vastgelegd. Als basis hierbij gelden de standaarden voor de vroegschool van de Inspectie van het onderwijs (onderwijsproces: aanbod, zicht op ontwikkeling, pedagogisch-educatief handelen, extra ondersteuning, samenwerking; kwaliteitszorg en ambitie: kwaliteitszorg, kwaliteitscultuur en verantwoording en dialoog).

Veens Welzijn coördineert de uitvoering van het vve-ouderprogramma op de vroegscholen waar relatief veel doelgroepkinderen zitten. Hierbij is, gezien de opgebouwde expertise en ervaring, continuïteit van vve-scholen uitgangspunt.

Financiering van het wegwerken van onderwijsachterstand bij vroegscholen gaat rechtstreeks via het rijk. De gemeente zal echter een bijdrage leveren aan het professionaliseren van docenten in groep 1 en 2. De gemeente subsidieert daarnaast de functie van vve-specialisten. Aan de hand van een nul-analyse is een adaptieve routekaart ontwikkeld. Vve-scholen krijgen ondersteuning op maat. De vve-specialisten hebben een trekkersrol en stimuleren kennisdeling tussen de vve-scholen. Daarnaast stimuleren ze actief de samenwerking met de voorscholen.

Interviews

In de gesprekken is niet specifiek uitgevraagd over dit onderdeel. Daar was na de documentenstudie geen directe aanleiding voor.

2.2.6 OAB basisonderwijs

Beleidsstukken

Het OAB-plan meldt over OAB in het basisonderwijs het volgende. We zorgen voor gemeentelijke ondersteuning voor o.a. de Nieuwkomersklas (voor kinderen die kort in Nederland zijn) en schakelvoorzieningen (voor doorstromende nieuwkomers en kinderen groep 3-8 met taalachterstand).

Bij de vragenlijsten aan de Inspectie gaat de gemeente in op de vraag of er hierbij meetbare doelen zijn gesteld. Voor activiteiten zoals schakelklassen en Boekstart waren er wel afspraken, maar zonder meetbare doelen. Reden: Procesafspraken werden voldoende geacht.

Interviews

De wethouder signaleert dat schakelklassen en taalklassen uit hun voegen groeien en er meer plekken nodig zijn voor nieuwkomersonderwijs.

2.2.7 Kosten

Beleidsstukken

In het LEA-plan staat vermeldt: er is geen aparte LEA-begroting. Besluiten over eventuele kosten die voortkomen uit LEA-initiatieven worden in het LEA-overleg zelf genomen. De wens is uitgesproken om deze eventuele kosten te verdelen over alle schoolbesturen, kinderopvangorganisaties en de gemeente.

Interviews

Ambtelijk is gemeld dat het onderwijs gaat meebetalen aan de uitwerking van De Staat van Educatie.

3 Cijfers rond OAB

3.1 Monitoring algemeen

Beleidsstukken

De gemeente was voornemens om in 2024 het gehele onderwijskansenbeleid te evalueren met behulp van de GOAB-monitor. Onderstaande tabel uit het OAB-plan geeft de aangegeven aandachtspunten en concrete actiepunten weer voor de komende beleidsperiode.

Wat?	Wie?	2023	2024	2025	2026
Evalueren subsidieregeling	Gemeente en aanbieder ve	X	X	X	X
Evalueren en evt. herijken taken vve-specialisten	Gemeente en klankbordgroep vve-scholen en vve-specialisten	X			X
Monitoren aantal vve-peuters	Vve-werkgroep	X	X	X	X
Evalueren doelgroepdefinitie	Vve-werkgroep		X		X
Monitoren selectie vve-scholen	Vve-werkgroep	X		X	
Aanbieden professionaliserings-activiteiten	Gemeente	X		X	X
Evalueren projecten Boekstart	Gemeente en bibliotheek	X			X
Evaluatie OAB beleid totaal	Gemeente i.s.m. partijen				

In de Kwaliteitskaart vve Veenendaal is e.e.a. nog verder uitgewerkt. In onderlinge afstemming maken partijen die betrokken zijn bij het maken van beleid en de uitvoering van vve afspraken over o.a. signalering en toeleiding, ouderbeleid, resultaatafspraken.

Deze kwaliteitskaart biedt een overzicht van met elkaar op hoofdlijn gemaakte afspraken. Een stap verder is het opzetten van kwaliteitszorg voor vve op gemeentelijk niveau. Kwaliteitszorg vve betreft het systematisch en cyclisch werken aan het meten, borgen en verbeteren van de kwaliteit van vve.

Elke vve-aanbieder maakt daarnaast gebruik van een kwaliteitszorgsysteem waarin minimaal aandacht is voor eigen doelen/resultaatafspraken en monitoring van deze afspraken d.m.v. observatie/toetsing, handelingsplannen en overleg met ouders.

Om van elkaar te leren gaat van elke organisatie die vve aanbiedt minimaal 1x per jaar een pedagogisch medewerker dan wel groepsleerkracht of intern begeleider op bezoek bij een andere locatie (collegiale visitatie).

Interviews

Ambtelijk is verteld dat een deel van de vooraf bedachte monitoren uit 2023 niet zijn uitgevoerd vanwege personele wisselingen. Er zijn wel op verschillende manieren cijfers en informatie opgehaald bij de samenwerkingspartners (bijvoorbeeld GGD-cijfers over bereik ve) en besproken in werkgroepen. In 2024 zijn de vooraf bedachte monitoren wel uitgevoerd (namelijk: evaluatie subsidieregeling, monitoren vve-peuters, doelgroepdefinitie).

De Staat van Educatie is volgens ambtelijke input in ontwikkeling in samenwerking met onderwijs, gemeente en de Christelijke Hogeschool Ede (CHE). Deze monitor heeft tot doel een kwantitatief beeld op te leveren van sterke kanten en aandachtspunten in het Veenendaalse onderwijs.

Er is recent een eerste sessie geweest met een groep waar data zijn gepresenteerd. Er is een focus aangebracht, want niet alle vier de wettelijke thema's van WPO artikel 161 (integratie bevorderen etc.) kunnen tegelijk. Het is de bedoeling dat ook data voor de vve-doelgroep en kinderopvang hierin wordt meegenomen, omdat kinderopvang een belangrijke partner is binnen de LEA.

3.2 Monitor bereik ve

Beleidsstukken

In paragraaf 2.2.4 is aangegeven dat de gemeente bewust heeft gekozen om het bereik van ve te monitoren via de GGD en hiervoor niet een digitale tool zoals de Peutermonitor aan te schaffen. In de GGD jaarrapportages, is het bereik van ve te achterhalen.

Dit levert het volgende beeld op:

2023: 130 nieuwe vve-indicaties, 102 deelnemende kinderen aan ve: bereik ve is 78%

2024: 107 nieuwe vve-indicaties, 102 deelnemende kinderen aan ve: bereik ve is 95%

Twee belangrijkste redenen voor beide jaren voor niet gebruik van ve zijn: diverse redenen (o.a. logistiek, andere opvang) en geen belangstelling.

Interviews

Ambtelijk is gemeld dat men niet op ieder moment snel kan achterhalen wat het bereik ve is. Wel stellen ambtenaren dat ze dat op verschillende manieren en momenten gedurende het jaar monitoren en sturen op de uitkomst daarvan. Dit werkt als volgt:

1. GGD laat de gemeente jaarlijks weten hoe veel vve-indicaties zij jaarlijks hebben afgegeven.
2. Ook laten zij weten hoe veel kinderen deze hebben verzilverd door zich voor peuterwerk met voorschoolse educatie aan te melden.
3. Tevens monitort en verantwoordt de GGD de redenen waarom ouders geen gebruik maken van vve en rapporteert dit jaarlijks aan de gemeente.
4. Zodra een kind een vve-indicatie heeft worden ouders door de GGD in contact gebracht met iemand van Veens Welzijn. Vanuit Veens Welzijn krijgt de gemeente bericht als ze merken dat er in bepaalde wijken weinig plekken meer beschikbaar zijn.
5. De kinderopvang monitort het aantal beschikbare plekken en de wachtlijsten en rapporteert hier per kwartaal over aan de gemeente.
6. Er is voor gekozen om het bereik in beeld te houden via structureel en regelmatig overleg met de ve-partners. Vanuit dit overleg worden ontwikkelingen besproken en wordt gezocht naar oplossingen voor individuele situaties (bijv. m.b.t. gemeentegrenzen of een niet passende plek).

Bij de ontwikkeling van nieuw beleid, wat de komende periode plaats zal vinden, is ambtelijk gemeld dat opnieuw een afweging wordt gemaakt over de wijze waarop de gemeente het bereik van vve-kinderen in beeld wil houden. De gemeente zal hierbij overwegen of een monitor meerwaarde heeft.

Over het bereik van 95% in 2024 wordt ambtelijk gemeld dat het hier allemaal om Veenendaalse kinderen gaat die naar Veenendaalse ve-locaties gaan.

Norm bereik ve

Landelijk lag het ve-bereik onder doelgroepkinderen in 2023 op 75%⁹, dit is tevens voor dit onderzoek de norm die we hebben aangehouden. Het bereik ve was 78%, respectievelijk 95%, dus de norm rond het bereik ve wordt in Veenendaal gehaald.

⁹ <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2024/12/19/landelijk-rapport-lokale-educatieve-agenda-en-voor-en-vroegschoolse-educatie-2023-2024>

4 Inzet OAB-middelen

4.1 Inzet OAB-middelen naar wetsartikelen

Beleidsstukken

In de jaarrekeningen van 2023 en 2024 van de gemeente staan de verantwoording van de inzet van de OAB- middelen over het jaar 2023 (pagina 221) en het jaar 2024 (pagina 218). Dit geeft het volgende beeld:

WPO artikel 158: Overige activiteiten (naast vve) voor kinderen met grote achterstand in taal (niet wettelijk verplicht)

2023: € 859.734

2024: € 423.103

WPO artikel 159: Voorschoolse educatie (wettelijk verplicht)

2023: € 858.133

2024: € 1.215.544

WPO artikel 160: Afspraken rond vve (wettelijk verplicht)

2023: € 0

2024: € 0¹⁰

Interviews

Op de vraag waarom er in de Single information, Single audit (SiSa)-verantwoording €0 is uitgegeven aan de wettelijke afspraken (WPO artikel 160), antwoordt de wethouder hier geen verklaring voor te hebben en dat dit een ambtelijke indeling is.

Ambtelijk is aangegeven dat dit proces in de jaren 2023 en 2024 exact hetzelfde is geweest als de jaren ervoor. Inhoudelijk zit hier verder geen logica of bewuste keuze achter, de uitgaven zijn simpelweg niet als zodanig gecategoriseerd of herkend. Ambtelijk wordt aangegeven dat de SiSa-involwijzer vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wordt gebruikt, daarin lezen ze wat er moet gebeuren. Als er geen twijfels zijn, dan lezen ze niet de bijlagen die vermeld zijn in de Invulwijzer. Ambtenaren en wethouder herinneren zich geen twijfels bij OAB. Dus men denkt dat ze dit goed ingevuld hebben. Daarnaast doet de coördinator SiSa ook nog een check en vervolgens doet de accountant hun controle. Van de accountant hebben ambtenaren nog nooit teruggekregen dat ze de uitgaven verkeerd hebben ingevuld (codering) in de SiSa-verantwoording, terwijl de codering al jaren min of meer gelijk is. Daarom is er niet getwijfeld aan de juistheid ervan.

De uitgaven van € 0 op wettelijke taken was een belangrijke aanleiding voor dit rekenkameronderzoek. Daarom is er hier dieper op ingegaan. Onderzoekers geven aan dat OAB-uitgaven in hun ogen anders gecodeerd hadden moeten worden. Als voorbeeld: alle activiteiten van Veens Welzijn zouden moeten vallen onder onderdeel 'afspraken artikel 160' in plaats van 'overige onderwijsactiviteiten artikel 158'. Als reactie hierop wordt het volgende aangegeven.

Ambtenaren hebben de SiSa 2023 ingevuld op basis van de SiSa (coderingen) van voorgaande jaren. Omdat deze posten jaarlijks terugkomen als uitgaven OAB en omdat de accountant akkoord heeft

¹⁰ Zie de begrippenlijst voor een toelichting bij WPO 158, 159 en 160.

gegeven op onze eerdere SiSa's en verder geen aanvullingen hierin heeft aangebracht, hebben ambtenaren dezelfde coderingen gebruikt. Ambtenaren melden hierbij dat als ze de uitgaven verkeerd coderen, zij bereid zijn om dit aan te passen in de komende SiSa's.

Norm

Als norm is benoemd: Inzet middelen voor wettelijk deel OAB: landelijk gemiddelde 77% voor inzet voorschoolse educatie (WPO artikel 159)¹¹.

Op basis van de activiteiten die onder de verschillende posten zijn verantwoord en de definities van de wetsartikelen, heeft bureau Oberon ten behoeve van dit onderzoek een herindeling gemaakt van de OAB-uitgaven 2023 en 2024. Met name de activiteiten van Veens Welzijn (o.a. vve-specialisten) en de GGD (toeleiding naar ve) zijn ondergebracht onder categorie 'afspraken rond vve' in plaats van 'overige activiteiten (naast vve) voor kinderen met grote achterstand in taal. Hierdoor zijn er in 2023 41 van de 94 posten anders gecategoriseerd en in 2024 betreft dit 50 van de 123 posten. Deze analyse leidt tot de volgende verdeling:

WPO artikel 158: Overige activiteiten (naast vve) voor kinderen met grote achterstand in taal (niet wettelijk verplicht)

2023: € 191.775 (11%)

2024: € 212.950 (13%)

WPO artikel 159: Voorschoolse educatie (wettelijk verplicht)

2023: € 1.084.290 (63%)

2024: € 1.215.544 (75%)

WPO artikel 160: Afspraken rond vve (wettelijk verplicht)

2023: € 441.802 (26%)

2024: € 192.606 (12%)

Na de correctie komt het deel voor voorschoolse educatie uit op 63% in 2023 en 75% in 2024, lager dan het landelijke gemiddelde van 77%. Oberon wil hierbij direct meegeven dat er geen prikkel moet komen om deze norm te gaan halen. Dat zou vooral gelden indien de gemeente aan meerdere wettelijke taken niet voldoet, terwijl tegelijkertijd een groot deel van de middelen wordt ingezet aan de niet wettelijke taken.

4.2 Rechtmatigheid inzet OAB-middelen

Beleidsstukken

In de brochure 'Inzet OAB-middelen 2023-2026' waar in de SISA Invulwijzer van het Ministerie van BZK naar wordt verwezen worden, staat Bibliotheek op School in het kader van rechtmatigheid geduid als risicovolle post qua verantwoording OAB.

In 2023 is er een post van € 53.000 beschikbaar gesteld voor bibliotheken op school.

In 2024 is er een post van € 78.000 beschikbaar gesteld voor Culturele basisvoorziening (bibliotheek).

¹¹ <https://goab.eu/media/2fde0d5l/bijlage-5-monitor-implementatie-en-besteding-goab.pdf>, tabel 4.3

Interviews

Ambtenaren stellen dat zij zelf en ook hun accountant er heel zorgvuldig en uitvoerig naar kijkt. De accountant heeft niet aan de bel getrokken, dus dan gaan ambtenaren ervan uit dat het goed is. De logica is dus dat als het al jaren goed gaat zo, ze het dit jaar ook weer zo kunnen doen.

De gemeente neemt elk jaar de keuzes door: wat hebben we, wat willen we nog en wat zou er nog kunnen. Meestal komen ze hier met de accountant uit. Als het nog strakker zou worden ingestoken, houdt de gemeente ook weer meer geld over en dat willen ze ook niet. Er is ambtelijk soms een interne discussie of de strikte OAB-regelgeving het bereiken van de doelgroep in de weg kan staan. Zowel de wethouder als ambtenaren gaan ervan uit dat de accountant eventuele onrechtmatigheden en foutieve coderingen signaleert, wat niet is gebeurd.

Specifiek over bibliotheken op school is aangegeven dat de vorige OAB-ambtenaar met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft geschakeld en toestemming heeft gekregen, ook al stond in een op dat moment gedateerde handreiking dat het eigenlijk niet mag.

4.3 Doelmatigheid en doeltreffendheid inzet OAB-middelen

Interviews

De wethouder heeft het algemene beeld dat Veenendaal op de goede weg is met de ingezette middelen en de bestaande samenwerking. De doelmatigheid en het effect van de verplichte ouderinzet wordt als een specifiek punt van aandacht gezien.

Ambtenaren zijn over het algemeen tevreden, maar zien ook ruimte voor verbetering. Tot en met 2022 stonden er beleidsindicatoren / maatregelen in de Programmabegroting, maar de afdeling kreeg vanuit team P&C de opdracht om naar de doelenboom / maatregelen te kijken. Hierbij is ook gekeken om het aantal maatregelen te verminderen vanwege de uitvoerbaarheid. Dit omdat de gemeente in het algemeen veel maatregelen had opgenomen en de Programmabegroting hierdoor wel een heel groot boekwerk werd.

Echter hierdoor is nu zicht op doelmatigheid en doeltreffendheid verdwenen. Ambtelijk wenst men dit in afgeslankte vorm waar mogelijk terug te brengen. Gewenst is dat als eerste de huidige situatie in beeld gebracht wordt. De volgende stap is het scherper formuleren en bereiken van doelen. De eerder genoemde Staat van Educatie heeft tot doel concrete meetbare doelen en resultaten in beeld te brengen, maar de specifieke invulling hiervan is nog in ontwikkeling. Deze gaat naar verwachting de benodigde informatie over doelmatigheid en doeltreffendheid opleveren.

Norm opbrengsten

Er is een norm over de opbrengsten opgesteld over het aantal doelgroepkinderen dat een bovengemiddelde groei in taal doormaakt na deelname voorschoolse/vroegschoolse educatie. Landelijk streven is vaak 80%, uit lokale monitors komen vaak cijfers rond de 60-65%.¹²

Over deze norm zijn geen bevindingen. Immers de opbrengsten van vve in Veenendaal worden gerelateerd aan eind groep 8 en dus niet eind groep 2. De kinderopvang en de scholen monitoren de ontwikkeling van de vve-kinderen en registreren die in de eigen systemen. De gemeente vraagt deze gegevens niet structureel op bij haar vve-partners (kinderopvang en basisscholen).

¹² Zie als voorbeeld Zaltbommel, genoemd op pagina 5 van dit verslag: <https://goab.eu/media/g40h5111/verslag-webinar-resultaatafspraken-vve.pdf>

4.4 Hoogte OAB-reserve en plannen

Beleidsstukken

In de jaarrekeningen zijn de reserves OAB te zien. Dit werkt met een zogenaamde t-1 systematiek, in de jaarrekening van 2023 staat de stand van de reserve van 31 december 2022. Vanaf 2024 dienen gemeenten de hoogte van de reserve van zowel t-1 als jaar t op te geven.

Reserve eind 2022: € 878.105

Reserve eind 2023: € 1.276.945

Reserve eind 2024: € 1.637.732

Over heel 2023 is er binnengekomen voor OAB afgerond € 1,9M en is er € 1,7M uitgegeven. Er is over 2023 een onderbesteding van iets meer dan € 200.000, die toegevoegd wordt aan de OAB-reserve. Uit de jaarrekening van 2024 blijkt tevens een correctie van eveneens bijna € 200.000 die niet is uitgegeven in 2023, die zijn toegevoegd aan de OAB-reserve, waardoor deze met € 400.000 is toegenomen.

Over heel 2024 is er binnengekomen voor OAB afgerond € 2,1M en is er € 1,6M uitgegeven. Er is over 2023 een onderbesteding van iets minder dan € 500.000, die toegevoegd wordt aan de OAB-reserve.

Interviews

De wethouder geeft aan dat er gestuurd wordt op het verlagen van de OAB-reserve, maar dat hij terughoudend is met het inzetten van middelen als structurele borging niet gegarandeerd kan worden, vanwege de teleurstelling bij het moeten stopzetten van initiatieven. Als voorbeeld wordt BoekStart genoemd, dat tijdelijk is aangehouden tot er zicht was op structurele borging. Een beleidsambtenaar voegt toe dat een hoge OAB-reserve geen doel op zich is, omdat de middelen geormerkt zijn en niet anders ingezet kunnen worden. Het belang is dat het geld goed terecht komt en structureel bijdraagt. De wethouder noemt eenmalige investeringen, zoals vve-trainingen, als een optie om de reserve aan te wenden, maar benadrukt dat de inhoudelijke vraag hiervoor vanuit het veld moet komen.

De huidige relatief hoge reserve wordt ambtelijk deels toegeschreven aan lagere uitgaven tijdens de coronaperiode. De onderschrijding in 2023 was volgens de ambtenaren beperkter. De OAB reserve wordt volgens een ambtenaar regelmatig met de wethouder besproken, maar extra OAB inzet heeft de ambtenaar nog niet waargenomen. De gemeente maakt het bestaande jaarbudget nu niet op, laat staan dat de gemeente de OAB-reserve op krijgt. Ambtelijk spoort men collega-ambtenaren aan om dit te bespreken met de wethouder. Hierbij is ook aangegeven dat de gemeente geen geld moet uitgeven óf geld uit te geven. Ze hebben daar altijd heel zorgvuldige afwegingen in gemaakt, conform het kader. De gemeente heeft soms ook een aanvraag niet gehonoreerd, terwijl het geld er was, omdat het niet primair de doelgroep diende, wat een eis is conform de handleiding vanuit de Sisa Invulwijzer van BZK. Een voorbeeld is een aanvraag voor huiswerkbegeleiding van een vve-school met een grote vve-populatie. Omdat dit meer huiswerkbegeleiding was en je niet selectief kinderen (wel vve-indicatie, geen vve-indicatie) kon toelaten, voelde het alsof het niet helemaal binnen de kaders paste en is het afgewezen. Dit is de reden waarom ze geen extra activiteiten in 2024 gedaan hebben ten opzichte van wat in het OAB-plan en de Kwaliteitskaart vve staat. De wethouder is hierover steeds geïnformeerd en het dilemma is hem bekend: er is geld, maar er zijn ook kaders.

Raadsleden geven aan dat ze de systematiek rond de OAB-reserve niet volledig doorgronden. Nu hen duidelijk is dat er aanzienlijke geormerkte middelen nog onbestemd zijn, vinden ze een gesprek hierover met de wethouder wenselijk, bijvoorbeeld rond de kadernota. Hierbij geven ze tevens aan dat

de raad niet teveel op de stoel van het College moet gaan zitten en dat dit gesprek gevoerd moet worden passend bij ieders bevoegdheid.

Norm reserve

De norm rond de hoogte OAB-reserve is: 12,5% van ieder jaarbudget, zodat 50% van het laatste jaarbudget van 4 jarige periode niet overschreden wordt. Dus reserve OAB anno 31 december 2024 (afkomstig van jaren 2023 en 2024) is maximaal 25% van OAB budget van het jaar 2024.

De reserve OAB is eind 2024: € 1.637.732, grofweg € 900.000 is overgeheveld van de vorige periode en €700.000 is niet ingezet in 2023 en 2024. De hoogte van het OAB-budget 2024 was € 2,1M. De verhouding reserve eind 2024/jaarbudget 2024 is 78%. Dit is aanzienlijker hoger dan de norm van 25%. Ook als we enkel kijken naar het niet bestede deel van 2023 en 2024/totaalbudget 2024 is het percentage 33%, nog steeds boven de gestelde norm van 25%.

5 Informatie-uitwisseling OAB met de raad

5.1 OAB-communicatie college naar raad

Beleidsstukken

Het onderzoeksteam heeft de volgende stukken rond OAB toegezonden gekregen .

Collegebesluit juli 2023 over subsidieplafond ve 2024

De gemeenteraad wordt indirect geïnformeerd en betrokken via de financiële cyclus:

- De voorgestelde budgetoverheveling wordt verwerkt in de bestuursrapportage, die aan de raad wordt voorgelegd
- De definitieve vaststelling van de plafonds is onder voorbehoud van vaststelling van de Programmabegroting 2024 door de raad

Er is ambtelijk geadviseerd om geen aparte Raadsinformatiebrief over dit specifieke besluit te sturen.

RIB januari 2025

Dit document bevat zelf geen inhoudelijke keuzes, maar informeert de raad over de uitkomst van de risicoanalyse van de Inspectie van het Onderwijs over het onderwijsachterstandenbeleid voor 2023. De risicoanalyse is door de Inspectie uitgevoerd op basis van de door gemeente Veenendaal aangeleverde verantwoording over de taakuitvoering in het jaar 2023. De Inspectie heeft de hierin verstrekte informatie geanalyseerd. Zij zien op grond daarvan geen aanleiding voor nader contact met de gemeente Veenendaal. Op basis van de verantwoording 2023 zijn er geen significante risico's t.a.v. het voldoen aan de wettelijke overlegverplichtingen geconstateerd. De Inspectie verzoekt het college expliciet om de gemeenteraad op de hoogte te stellen van deze brief. Dat heeft het College januari 2025 gedaan.

Interviews

De wethouder stelt dat het OAB-dossier niet direct oppopt als iets waarover het College standaard apart zou informeren, maar staat open voor de suggestie dit vaker te doen. De LEA is volgens hem ter informatie aan de raad is toegezonden, navraag laat zien dat dit inderdaad op 5 november 2024 is gebeurd via een RIB over de LEA. Het OAB-plan zelf is volgens de wethouder niet separaat door de raad vastgesteld, maar was een bijlage bij het Integraal Beleidskader (IBK) Sociaal Domein, dat wel is vastgesteld. De Raadsinformatiebrief over de risicoanalyse van de Inspectie (januari 2025) was volgens de wethouder de eerste keer dat de Inspectie zo expliciet verzocht de raad te informeren.

De reguliere P&C-cyclus dient voor algemene informatie aan de raadsleden. Alleen als zaken bijzonder zijn of dingen wijzigen, of als de raad erom vraagt, wordt aanvullende informatie verstrekt. Hierbij wordt de redenering gegeven dat OAB-besluiten op uitvoeringsniveau primair een collegeverantwoordelijkheid zijn. De raad wordt hier niet actief over geïnformeerd, tenzij de raad hier specifiek vragen over stelt. De raad wordt wel geïnformeerd over hoofdlijnen en uitvoering van wettelijke taken, bijvoorbeeld via de P&C-cyclus en de RIB over de risicoanalyse van de Inspectie. Een ambtenaar erkent dat de raad actiever meegenomen zou kunnen worden om meer beeld en gevoel te geven bij gemaakte keuzes, behaalde doelen en middeleninzet, omdat de huidige informatievoorziening erg op hoofdlijnen is en het beleid daardoor voor de raad minder 'leeft'. Het schrappen van beleidsindicatoren in het verleden (om de raad niet op te veel detail te informeren) is voor OAB mogelijk te ver doorgeschoten.

De hypothetische vraag is voorgelegd of de raad bijvoorbeeld zou kunnen worden geïnformeerd als de doelgroepdefinitie vve wordt aangepast. Daarop is aangegeven dat de raad over de inhoudelijke beleidslijnen nog beter geïnformeerd zou kunnen worden (waaronder de doelgroepdefinitie), maar dat het aan het college is om hierover te besluiten. Ambtelijk is dit afgestemd met de educatieve partners die er een mening over hebben en kijken naar effectiviteit. Een minimum is dat je de raad informeert welke keuzes je maakt en waarom. Maar niet per se instemming geven hierin, want er is goed afgestemd met de betrokken partners die hiervoor gerichte expertise hebben en dat wil je niet ondermijnen. Voor de uitvoering van beleid, betrokkenheid en toekomstige beslissingen over middelen door de raad, is het heel belangrijk dat ze meer van de inhoud weten. Helemaal gezien de aangekondigde wijziging dat de OAB-middelen in de toekomst waarschijnlijk via het Gemeentefonds zullen lopen en het dan aan de raad is om te besluiten om deze middelen voor OAB beschikbaar te stellen.

Raadsleden geven aan dat er beperkte informatie rond OAB beschikbaar gesteld is. Dit vinden zij op zichzelf begrijpelijk. Het is een thema waarbij de verantwoordelijkheid ligt bij het College en uit de informatie die men krijgt blijkt dat het College dit dossier op orde heeft. Dan is het logisch dat de gemeenteraad hier weinig tot geen vragen over stelt. Raadsleden missen wel informatie over beleidskeuzes en opbrengsten rond OAB, enige informatie op hoofdlijnen achten zij wenselijk. De jaarlijkse verantwoording OAB aan de Onderwijsinspectie zou men via een RIB toegezonden willen krijgen.

5.2 Toetsing normenkader

Rond de informatievoorziening van het College aan de Raad zijn er drie normen opgesteld.

Norm informatie reserve: College informeert de Raad over inzet/reserve gemeentelijke OAB-middelen. De hoogte van de reserve is terug te vinden in de jaarrekening. Verder wordt er geen informatie gedeeld.

Norm informeren niet voldoen wettelijke taken: College informeert Raad indien men niet aan wettelijke taken OAB voldoet.

Het College heeft de Raad op hoofdlijnen geïnformeerd dat er geen risico's zijn op het OAB-dossier (RIB januari 2025). Het College heeft de Raad niet geïnformeerd over enkele wettelijke taken OAB waaraan ze niet voldoen, blijkend uit de vragenlijst die aan de Inspectie is verstuurd april 2024 en april 2025. Op pagina 13 van dit rapport staat verwoord waarom het College niet voldoet aan deze taken. Samengevat: prioritering, gebrek aan capaciteit en latere inbedding in LEA-traject.

Norm reactie Raad: Raad reageert indien nodig, bv niet nakomen wetgeving of hoge stand reserve, op informatieverstrekking van het College.

De Raad heeft niet gereageerd.

6 Toekomstige ontwikkelingen OAB

In dit laatste hoofdstuk geven we weer welke toekomstige ontwikkelingen in de interviews naar voren zijn gebracht rond OAB.

Vanaf 2026 heeft het Rijk een 10% korting op het gemeentelijk budget aangekondigd. Daarnaast wordt verwacht dat de middelen niet meer via een Specifieke Uitkering (SPUK) maar via het gemeentefonds worden uitgekeerd. Direct na de onderzoeksperiode is dit inderdaad via een brief van het Ministerie van BZK openbaar gemaakt (brief 21 mei 2025)¹³.

De ambtenaren zijn op de hoogte van deze toekomstige maatregelen en sturen hierop. Men bespreekt dit met de betreffende wethouder. Ambtenaren geven aan dat de 10% korting voornamelijk niet tot problemen leidt, men heeft momenteel nog middelen genoeg. Over de omzetting van de SPUK OAB naar het gemeentefonds wacht de wethouder af hoe dit wordt ingericht, maar hij verwacht dat het wettelijke deel vve-deel in Veenendaal behouden zal blijven. De risico's en discussies bij knellende financiën zullen volgens hem vooral ontstaan rondom de activiteiten eromheen, zoals de VoorleesExpress en BoekStart, waarbij de vraag naar meerwaarde en cofinanciering (bijvoorbeeld door het onderwijs) zal opkomen. Raadsleden onderschrijven deze stellingname: taal is onze basis, daarop moeten we niet gaan bezuinigen menen zij.

Ambtelijk wordt de overgang van de SPUK OAB naar het gemeentefonds als een uitdaging gezien, met name vanwege de brede financiële problematiek binnen het sociaal domein. Zowel ambtenaren als wethouder geven aan dat het risico bestaat dat OAB-middelen dan sneller naar algemene tekorten (bv. jeugdzorg) gaan.

Een ambtenaar wenst in de toekomst een onderzoek of het zinvol is te starten vanaf 2 jaar. Een raadslid wenst meer inzet voor onderwijs aan anderstalige kinderen.

¹³ Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/05/21/kamerbrief-uitkomst-omzetting-specifieke-uitkeringe?>

Bijlage 1 Begrippenlijst

- Doelgroepdefinitie: Specificering van aan welke voorwaarden een kind moet voldoen om in aanmerking te komen voor vve. Vaak een opsomming van achtergrondkenmerken die als criteria fungeren. Een voorbeeld is het opleidingsniveau van de ouders. Het hebben van één achtergrondkenmerk (bijvoorbeeld ouders met een ‘laag genoeg’ opleidingsniveau) is vaak al een voldoende voorwaarde is voor een kind om in aanmerking te komen voor vve. Gemeenten kunnen hun eigen doelgroepdefinitie vaststellen.
- Doelgroepkinderen: het totaal aantal kinderen binnen een gemeente dat op basis van de in die gemeente gehanteerde doelgroepdefinitie in aanmerking komt voor vve.
- Lokaal Educatieve Agenda (LEA): Een LEA is een beleidsinstrument dat binnen gemeenten gebruikt wordt door educatieve partners (kinderopvang, po, vo, gemeente) om afspraken te maken over gezamenlijke verantwoordelijkheden. Het wordt vaak ook gebruikt om te voldoen aan de wettelijke overlegverplichtingen rondom OAB.
- Non-bereik (%): Het aantal doelgroepkinderen binnen een gemeente dat *geen* gebruik maakt van vve-aanbod. Vaak uitgedrukt als percentage van het totaal aantal doelgroepkinderen. Dus: als gemeente X op basis van haar doelgroepdefinitie 10 doelgroepkinderen heeft, van wie er 8 naar vve gaan, dan is het non-bereik 20%.
- Voorschoolse educatie (ve): extra ondersteuning (taal, rekenen, motoriek en sociaal emotioneel) voor doelgroepeuters met als doel zo veel mogelijk te voorkomen dat zij met een achterstand naar het basisonderwijs gaan.
- Vroegschoolse educatie: extra ondersteuning voor doelgroepkinderen met als doel zo veel mogelijk te voorkomen dat zij met een achterstand naar groep 3 van de basisschool gaan.
- WPO artikelen 158-160: De OAB-middelen die een gemeente van het Rijk ontvangt is een Specifieke Uitkering (SPUK). De SPUK is bedoeld voor activiteiten ten behoeve van WPO artikel 158, 159 en 160. Dit gaat in de praktijk om aanbod ve en andere maatregelen ten behoeve van onderwijsachterstanden.
 - Onder WPO artikel 158 vallen taalactiviteiten in groep 3 t/m 8 naast voor- en vroegschoolse educatie voor kinderen met een taalachterstand.
 - Volgens WPO artikel 159 moeten gemeenten vanaf 1 augustus 2020 een aanbod van (minimaal) 960 uur voorschoolse educatie hebben voor doelgroepeuters in de leeftijd 2,5 tot 4 jaar. Dit ve-aanbod wordt verzorgd door kinderopvangaanbieders die hiervoor van hun gemeente bekostiging krijgen.
 - WPO artikel 160 is een juridisch kader voor het maken van afspraken tussen gemeente en aanbieders over uitvoering, kwaliteit, monitoring en doorgaande lijn vve. Deze afspraken zijn wettelijk verplicht omdat ze een noodzakelijke voorwaarde zijn om te kunnen voldoen aan de wettelijke plicht van kwalitatief goede voorschoolse educatie. In hun verantwoording van hun besteding van de OAB-middelen, categoriseren gemeenten deze uitgaven onder artikel 158 (niet wettelijk verplicht), 159 of 160 (beide wettelijk verplicht).

Bijlage 2 Lijst van afkortingen

Afkorting	Betekenis
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
GGD	Gemeentelijke gezondheidsdienst
GOAB	Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid
IBK	Integraal Beleidskader
IKC	Integraal Kindcentrum
ko	kinderopvang
LEA	Lokale Educatieve Agenda
OAB	Onderwijsachterstandenbeleid
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OKB	Onderwijskansenbeleid
po	primair onderwijs
P&C-cyclus	Planning- en Controlcyclus
RIB	Raadsinformatiebrief
SiSa	Single information, Single Audit
SPUK	Specifieke Uitkering
ve	voorschoolse educatie
vo	voortgezet onderwijs
vve	voor en voerschoolse educatie
WPO	Wet Primair Onderwijs
WVO	Wet Voortgezet Onderwijs

Bijlage 3 Gesprekspartners

Functie
Wethouder Onderwijsachterstanden
Raadslid CU
Gemeentesecretaris
Beleidsmedewerker OAB
Financieel adviseur
Teamcoördinator OAB (gestart na evaluatieperiode)
Schaduwraadslid PvdA-GL

Bijlage 4 Bestudeerde documenten

- 1) Onderwijskansenbeleid Veenendaal 2023-2026
- 2) Memo OAB LEA maart 2023
- 3) Memo OAB LEA 2023-2024 d.d. 14-08-24
- 4) OAB scan gemeente Veenendaal update schooljaar 2020/2021
- 5) LEA 2025-2029
- 6) Kwaliteitskaart 2023 versie maart '23
- 7) Collegebesluit vve-subsidie Regeling 2022 tot heden
- 8) Collegebesluit subsidieplafondbesluit juli 2023
- 9) Collegebesluit 7e wijziging Nadere Regels Peuteropvang met en zonder VE Gemeente Veenendaal
- 10) Voorstel B&W 7e wijziging & Plafonds 2023 Vergadering 13-09-22
- 11) Raadsinformatiebrief over risicoanalyse Onderwijsinspectie over OAB-beleid 2023
- 12) Raadsinformatiebrief LEA d.d. 05-11-24
- 13) DUO besluiten en beschikkingen OAB bedragen evaluatieperiode
- 14) GGD maatwerkverantwoordingen vve 2023 en 2024
- 15) SiSa rond OAB 2023 en 2024
- 16) Inge vulde vragenlijsten OAB Inspectie 2023 en 2024

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht

t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80

info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, juli 2025

In opdracht van rekenkamer gemeente Veenendaal

Dossiernummer	1392
Behandeld door	Hans Polinder
Team	Strategie, Control, Bestuurs- en Directieondersteuning

Aan:
Voorzitter Rekenkamer
Veenendaal
De heer prof. dr. J. Telgen
Postbus 1100
3900 BC Veenendaal

Datum 30 september 2025
Onderwerp Reactie Rekenkamerrapport Onderwijsachterstandenbeleid

Geachte heer Telgen,

Op 15 september jl. ontvingen wij het concept van het Rekenkamerrapport Onderwijsachterstandenbeleid (OAB in het vervolg). U stelt ons in de gelegenheid op dit rapport ook nog bestuurlijk te reageren voordat deze aan de gemeenteraad wordt verstuurd. Wij danken u hartelijk voor die geboden mogelijkheid.

De opmerkingen uit de nota van bevindingen worden door ons onderschreven. De punten die in het ambtelijk wederhoor zijn genoemd zijn vrijwel allemaal verwerkt in de nota, en waar dat niet is gebeurd wordt dit ook nadrukkelijk aangegeven. De bestuurlijke reactie zal zich dan ook vooral richten op het document 'Samenvatting, conclusies en aanbevelingen' van de Rekenkamer.

Uitvoering wettelijke taken OAB

Onder het kopje 'Uitvoering wettelijke taken OAB' staat bij de zevende bullet: *Het opstellen en bewaken van de monitor wordt volledig aan het onderwijs toevertrouwd en de gemeente vraagt niet actief de gegevens op.*

Hier willen wij wel een kanttekening bij plaatsen. Op pagina 20 van de nota van bevindingen is te lezen dat de gemeente de uitvoering van het OAB evalueert en monitort, bijvoorbeeld op basis van de Kwaliteitskaart. Een deel van de vooraf bedachte monitoren uit 2023 zijn niet uitgevoerd vanwege andere prioritering binnen de organisatie. Er is echter wel op verschillende manieren cijfers en informatie opgehaald bij de samenwerkingspartners (bijvoorbeeld GGD-cijfers over bereik voorschoolse educatie, VE in het vervolg) en besproken in de VE-werkgroep, het overleg van de Lokale Educatieve Agenda en de bestuurlijk overleggen met Veens Welzijn. In 2024 zijn de vooraf bedachte monitoren wel uitgevoerd (namelijk: evaluatie subsidieregeling, monitoren vve-peuters, doelgroepdefinitie).

Als het gaat om de opbrengsten van VE wordt dit in het beleid gerelateerd aan het 1F-niveau in groep 8, wat gemeten wordt door het onderwijs. Deze cijfers, specifiek voor VE-kinderen, worden niet gemonitord door de gemeente zelf. Ambtelijk wordt een andere resultaatafspraak voor VE-partners in de subsidiebeschikkingen gehanteerd, nl. dat VE-kinderen op een basisniveau in groep drie kunnen starten. Deze resultaatafspraak is nog niet in het nieuw te vormen beleid vastgelegd, maar wordt al wel meegenomen in de al verstrekte of nog te verstrekken beschikkingen 2025 en 2026.

Monitoring

Onder het kopje 'Monitoring' staat: *In de OAB-plannen staan voornemens om veel te monitoren. In 2023-2024 is hier nog beperkt invulling aan gegeven. Het College heeft hier een sluitende verklaring voor: men is gestart met een traject met schoolbesturen en kinderopvang onder de vlag Lokale Educatieve Agenda (LEA). In dit traject wordt OAB als belangrijk onderdeel ingebed.*

Het college wil hier als reactie op aangeven dat er al gestart is met een verbeterde monitoring vanuit het LEA en de 'Staat van Educatie'. Dit is echter geen verklaring van het college voor het feit dat niet

alle monitors in 2023 en 2024 zijn uitgevoerd. De Staat van Educatie is slechts een middel om data beter inzicht te krijgen in de behoeften van jonge inwoners en op basis hiervan gerichte en effectieve interventies te ontwikkelen, en is ondersteunend aan het monitoren van het OAB.

Aanbevelingen

Het college herkent zich in alle aanbevelingen en kan deze ook waar het de verantwoordelijkheid van het college betreft ook overnemen. Wel wil het college bij een aantal aanbevelingen nog een kanttekening plaatsen.

Aanbeveling 1 en 2. In uw aanbevelingen wordt de Staat van Educatie gepositioneerd als het belangrijkste instrument voor monitoring van het OAB. Wij willen benadrukken dat de Staat van Educatie primair een beleidsinstrument is binnen het bredere LEA-traject, en niet een beleidsinterventie op zichzelf. De ontwikkeling van dit instrument is nog gaande en beoogt een kwantitatieve onderlegger te bieden voor het gesprek tussen partners in het onderwijsveld. Het is daarmee ondersteunend aan het OAB, maar kan niet de volledige monitoring van het OAB dekken. Zoals eerder vermeld maken we onder andere via de huidige beschikkingen al verscherpingen als het gaat om de toepassing van het OAB. Waar overlap bestaat of ontstaat, kan de Staat van Educatie uiteraard als input dienen voor het OAB. Het college wil wel aangeven dat de passages over de Staat van Educatie en de LEA-beleidsperiode 2025–2029 niet onderdeel zijn van de onderzoeksperiode van het Rekenkamerrapport (2023-2024). Het opnemen van deze (deels toekomstige) elementen als conclusies of aanbevelingen kan daarmee leiden tot verwarring over de status en reikwijdte van het onderzoek naar het onderwijsachterstandenbeleid. Tot slot wil het college nog opmerken dat het tegengaan van segregatie nadrukkelijk onderdeel is van de visie inclusie, diversiteit en gelijkwaardigheid welke recent door de raad is vastgesteld.

Aanbeveling 3. Het college wil bij deze aanbeveling de kanttekening plaatsen dat het college wel incidenteel wil investeren in 2026, maar daarbij focus wil blijven houden op een structurele aanpak. Het college wil voorkomen dat het investeert in zaken die een structureel karakter kennen met een incidentele investering. Voor de uitvoerende partijen zoals Veens Welzijn is een dergelijke structurele dekking noodzakelijk. Hierbij moet ook opgemerkt worden dat het nog onduidelijk is of de wijze van financiering vanuit het Rijk vanaf 2027 zal gaan wijzigen.

Aanbeveling 4 en 5. Deze aanbevelingen worden door het college overgenomen.

De zesde en laatste aanbeveling is aan de Raad.

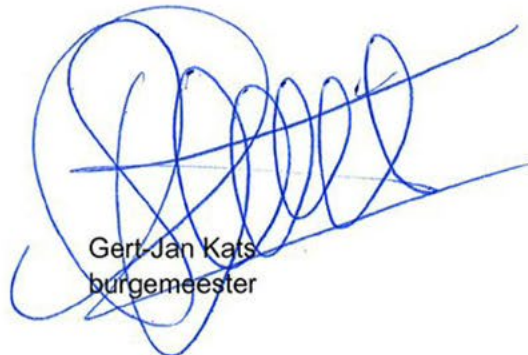
Vragen?

Hebt u nog vragen, neemt u dan contact op met H. Polinder, bereikbaar op telefoonnummer 0628151455. Ook kunt u een e-mail sturen naar hans.polinder@veenendaal.nl.

Met vriendelijke groet,



Sjoukje Deelstra
gemeentesecretaris



Gert-Jan Kats
burgemeester

De rekenkamer van de gemeente Veenendaal bestaat uit drie leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

Leden:

Em. prof. dr. J. (Jan) Telgen (voorzitter)

Drs. M.J.J. (Marjo) Gruisen

Ir. A.J. (Arnoud) Janson

Secretaris:

R. (Romi) Leever

Postadres:

Rekenkamer Veenendaal

Postbus 1100

3900 BC Veenendaal

Telefoon:

0318 - 538 538

E-mail:

rekenkamer@veenendaal.nl

Website:

[Rekenkamer van Veenendaal | Gemeente Veenendaal](#)