

Bestuurlijke afspraken Voor- en Vroegschoolse Educatie

Preambule

Op 4 juni 2007 is het Bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten, getiteld 'Samen aan de slag', getekend. Over voor- en vroegschoolse educatie zijn daarover de volgende passages opgenomen.

Goed onderwijs voor iedereen is een belangrijk uitgangspunt van het huidige kabinet. Het draagt bij aan de economieversterking, maar ook aan de sociale samenhang. Het kabinet investeert daarom fors in de verdere kwaliteitsverhoging van het onderwijs, het bestrijden van onderwijsachterstanden en het tegengaan van voortijdig schoolverlaten.

Er wordt naar gestreefd de komende periode concreet invulling te geven aan het gemeenschappelijke doel van het rijk en de gemeenten om het onderwijs te verbeteren. Voor het realiseren van resultaten op een aantal terreinen van het onderwijs is de regierol van gemeenten van groot belang. Het rijk zal extra middelen ter beschikking stellen om gezamenlijk de ambities te realiseren. Gemeenten dragen daartoe bij uit eigen middelen. Concreet gaat het om drie belangrijke beleidsterreinen waaraan vorm gegeven zal worden. Het betreft de intensivering van de preventieve aanpak van voortijdig schoolverlaten (VSV), verbetering en uitbreiding van de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en het uitbreiden van het aantal Brede Scholen.

Voorschoolse educatie

Voor het gericht bestrijden van taalachterstanden is uitbreiding van de voorschoolse educatie van groot belang. De gemeenten hebben hierbij een belangrijke regierol in het kader van het bredere onderwijsachterstandenbeleid. De inzet voor voorschoolse educatie zal zijn om in deze kabinetsperiode alle doelgroepkinderen te bereiken met VVE-programma's die van bewezen kwaliteit zijn, te beginnen met de grote gemeenten en een aantal plattelandsgebieden. Deze uitbreiding van de voorschoolse educatie loopt vooruit op de harmonisatie van de regelgeving van het geheel van voorzieningen voor kinderen van 0 – 4 jaar. Er zullen nadere afspraken tussen het rijk en gemeenten worden gemaakt over het realiseren van het gewenste doelgroepbereik in 2011, over de kwaliteit van de voorzieningen en over voldoende spreiding over de gemeente.

De VNG ziet in het Coalitieakkoord genoeg aanknopingspunten voor een vruchtbare samenwerking tussen rijk en gemeenten. Gemeenten zijn bereid om net als het rijk een inzet te plegen om een aantal maatschappelijke knelpunten aan te pakken. Meer in het bijzonder liggen op het gebied van (...) onderwijs (€ 100 mln. Brede scholen, VVE en VSV), (...) voor gemeenten en rijk beleidsmatig en budgettair gezamenlijke opgaven. De verdere invulling wordt gerealiseerd in afspraken tussen VNG en de vakministers, binnen de reguliere verantwoordingssystematiek van het Gemeentefonds.

De voorliggende bestuurlijke afspraken tussen OCW en VNG zijn de genoemde nadere invulling van het Bestuursakkoord op het gebied van VVE. VNG neemt hiermee de

verantwoordelijkheid op zich om zich in te spannen dat gemeenten zich aan deze bestuurlijke afspraken committeren.

Regierol gemeenten

OCW en VNG zijn het er over eens dat voor het bewerkstelligen van de gemeenschappelijke ambities gemeenten een regierol hebben bij het uitvoeren van deze bestuurlijke afspraken. De regierol houdt in dat gemeenten de partners in de uitvoering, gegeven ieders specifieke verantwoordelijkheid en taak, samenbrengen, bijdragen aan het oplossen van eventuele knelpunten en het aanbod binnen de gemeente afstemmen op de behoefte van de partners ten behoeve van de doelgroep. Een goede invulling van deze regierol is van groot belang voor het slagen van deze afspraken. OCW en VNG realiseren zich daarbij nadrukkelijk dat gemeenten voor het bereiken van resultaten mede afhankelijk zijn van de inzet en betrokkenheid van lokale partners. De gemeente heeft namelijk te maken met diverse lokale partners: JGZ-instellingen waar de gemeente opdrachtgever van is, kinderopvanginstellingen die als marktpartij optreden, peuterspeelzalen die grotendeels onder de verantwoordelijkheid van gemeenten vallen en basisscholen die verantwoordelijk zijn voor de vroegschoolse educatie waarmee een doorlopende leerlijn vanaf de voorschoolse educatie gerealiseerd moet worden.

Financiële kader

De rijksoverheid stelt gemeenten in staat deze regierol naar behoren uit te kunnen oefenen en stelt voor het uitvoeren van de bestuurlijke afspraken VVE extra financiële middelen beschikbaar. In overeenstemming met het Bestuursakkoord dragen gemeenten uit de eigen financiële middelen bij om de uitvoering ervan tot een gezamenlijk succes te maken.

Wettelijk kader

De bestuurlijke afspraken laten de bestaande wet- en regelgeving onverlet, waaronder de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), de Wet kinderopvang, de artikelen 165, 167, 167a, 168, 169, 170 van de Wet op het primair onderwijs, het Besluit vaststelling doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006–2010 en het Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid. De bestuurlijke afspraken gaan een stap verder in de zin van de opbrengstgerichtheid: in 2011 hebben gemeenten voldoende VVE-aanbod voor alle doelgroepkinderen en voldoet het VVE-aanbod aan de benodigde kwaliteitseisen.

Beleidskader

Door de uitvoering van de voorliggende bestuurlijke afspraken, dragen gemeenten mede bij aan de realisatie van de doelstellingen van de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs “Scholen voor morgen”. Als het geschetste eindbeeld van 2011 gerealiseerd is, kan een overwogen beslissing genomen worden of er nog meer verantwoordelijkheid wordt overgedragen aan gemeenten voor de inrichting van het VVE-beleid. Hierover zal tijdig overleg worden gevoerd met de VNG.

Naast deze bestuurlijke afspraken die gericht zijn op realisatie in 2011, lopen er nog andere, soortgelijke trajecten op het gebied van VVE. Er zijn afspraken met de G4 gemaakt over het bereik van alle doelgroepkinderen in die gemeenten in 2011. Met ingang van 1 januari 2008 is een VVE-pilot gestart in Oost-Groningen die er op gericht is om reeds in 2010 alle

doelgroepkinderen in dat gebied te bereiken. Een soortgelijke pilot zal in 2008 ook in Zuid-Limburg starten. In de wijkactieplannen en/of charters van de meeste krachtwijken, is ook de doelstelling opgenomen om in 2011 het bereik van de doelgroepkinderen te verhogen.

De voorliggende bestuurlijke afspraken worden voortdurend in het licht gezien van ontwikkelingen met betrekking tot de harmonisatie van de wet- en regelgeving van kinderopvang, peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie, zoals aangekondigd in het Coalitieakkoord van 7 februari 2007 en de brief aan de Tweede Kamer 'Samen spelen, samen leren' van 13 juli 2007. Daarnaast is er nog een brief aangekondigd voor het voorjaar 2008 waaruit bijbehorende wet- en regelgeving zal voortvloeien. Deze wet- en regelgeving kan ook weer een stap verder gaan dan de voorliggende bestuurlijke afspraken. In dat geval wordt door partijen bezien in hoeverre de afspraken moeten worden aangepast.

1. Doelen

Het centrale doel van de voorliggende bestuurlijke afspraken is dat Rijk en gemeenten zich beijveren voor het verminderen van de taalachterstanden in het Nederlands bij doelgroepkinderen. Door het aanbieden van voorschoolse educatie aan alle doelgroepkinderen wordt een bijdrage geleverd aan de realisatie van de doelstelling om in 2011 de taalachterstand van achterstandsl leerlingen met 40% te verminderen ten opzichte van 2002.

2. Partijen

Partijen die betrokken zijn bij de bestuurlijke afspraken VVE, zijn:

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sharon A.M. Dijkma, handelend te dezen als bestuursorgaan alsmede als vertegenwoordiger van de Staat der Nederlanden (hierna: OCW), en

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG).

3. Afspraken

VNG stimuleert gemeenten tot het realiseren van de onderstaande maatregelen

Het eindbeeld: doelgroepbereik en kwaliteit in 2011

Gemeenten bieden alle kinderen die VVE nodig hebben een plaats aan. Gemeenten bepalen welke kinderen van 2,5 tot 4 jaar VVE nodig hebben. Het gaat minimaal om het aantal plaatsen dat overeenkomt met het aantal voorschoolse doelgroepkinderen op basis van de gewichtenregeling zoals die in 2011 geheel is ingevoerd. Op deze plaatsen nemen ook kinderen van inburgeringsgerechtigden- en behoeftigen deel aan VVE.

Gemeenten spannen zich in om op 1 augustus 2011 alle voorschoolse doelgroepkinderen te bereiken met VVE, zowel via de kinderopvang als de peuterspeelzaal. Dit betekent ondermeer dat gemeenten de hoogte van de financiële bijdrage van ouders in het

peuterspeelzaalwerk zodanig vaststellen dat dit voor die ouders geen financiële belemmering is om hun kind aan VVE te laten deelnemen.

Op plaatsen waar VVE wordt aangeboden, volgen doelgroepkinderen vier dagdelen per week een VVE-programma dat wordt verzorgd door gekwalificeerde leidsters. Gemeenten spannen zich in om VVE-programma's te gebruiken waarvan de effectiviteit op de Nederlandse taalontwikkeling is bewezen. Gemeenten spannen zich voorts in om de VVE-programma's uit te voeren met een dubbele bezetting of een gunstige leidster-kind-ratio.

Lokale educatieve agenda

Naast de afspraken over de onderwerpen, genoemd in artikel 167a van de Wet op het primair onderwijs, maken gemeenten afspraken met betrokkenen over:

- a. de maatregelen om het bereik van doelgroepkinderen te verhogen, waarbij ook het aanbod van VVE-programma's in de kinderopvang wordt geregeld,
- b. de criteria op grond waarvan een professional van de Jeugdgezondheidszorg op tweejarige leeftijd een risico op een taalachterstand in het Nederlands signaleert, waarbij in ieder geval een analyse plaatsvindt van het taalaanbod in het Nederlands in de omgeving van het kind,
- c. een voldoende dekkend aanbod van VVE-programma's met het oog op het voorkomen van segregatie.

VNG neemt de volgende taken op zich

Financiële middelen

VNG geeft voorlichting aan gemeenten over de inzet van de volgende financiële middelen bij de realisatie van de bestuurlijke afspraken:

- De specifieke uitkering dan wel brede doeluitkering die gemeenten jaarlijks van het Rijk ontvangen, inclusief de verhogingen in 2008 tot en met 2011;
- De FES-middelen tijdens de schooljaren 2007-2008 en 2008-2009;
- De eigen middelen van gemeenten, onder andere die middelen die als gevolg van het Bestuursakkoord tussen Rijk en de VNG "Samen aan de slag" van 4 juni 2007, aangeduid zijn als middelen die bestemd zijn voor VVE.

Toegankelijkheid en kwaliteit van peuterspeelzalen

OCW en VNG erkennen het belang van het vergroten van de toegankelijkheid van de voorschoolse voorzieningen. OCW en VNG zijn bezorgd over de daling van het totaal aantal kinderen dat ingeschreven staat bij peuterspeelzalen. Het is niet de bedoeling dat bij een stijging van het aantal plaatsen voor VVE-doelgroepkinderen, het overige aantal peuterspeelzaalplaatsen navenant afneemt. In dat licht stimuleert de VNG dat gemeenten voldoende middelen blijven inzetten ten behoeve van het behoud van de toegankelijkheid en het waarborgen van de kwaliteit van peuterspeelzalen.

OCW en VNG maken op dit gebied nadere afspraken ter voorbereiding van de wet- en regelgeving op het terrein van VVE en de harmonisatie van voorzieningen voor kinderen van 0-4 jaar.

OCW neemt de volgende taken op zich

Toezicht op kwaliteit VVE

- De pilots in de G4 over het toezicht van de Onderwijsinspectie op VVE worden voortgezet,
- Er worden afspraken gemaakt met de Inspectie voor het Onderwijs dat zij scholen kunnen aanspreken op de taal- en leesontwikkeling van kinderen in de onderbouw als daartoe aanleiding is. Er zal dan vooral worden gekeken naar de kwaliteit van het aanbod van de VVE-programma's.

Ondersteuning van gemeenten

- OCW biedt tot 2010 personeel in kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en leerkrachten van basisscholen professionaliseringsmogelijkheden aan via het scholingstraject Vversterk, waarvan de coördinatie bij Sardes ligt;
- OCW biedt nog enkele jaren gemeenten inhoudelijke ondersteuning via het ondersteuningstraject van de Lokale educatieve agenda, waarvan de coördinatie bij Oberon ligt.

Financiële middelen

- Voor de uitvoering van de voorliggende bestuurlijke afspraken stelt OCW een rijksbijdrage ter beschikking. Mocht er wijziging in de huidige verdeelsystematiek plaatsvinden, dan voert OCW daarover overleg met VNG en vertegenwoordigers van gemeenten.
- Gemeenten dragen nu reeds bij vanuit hun eigen verantwoordelijkheid voor het reguliere peuterspeelzaalwerk met eigen middelen vanuit het Gemeentefonds. Daarnaast spannen gemeenten zich in, binnen het kader van hun autonome verantwoordelijkheid voor de eigen financiële huishouding, de onderstaande bedragen uit eigen middelen te bestemmen voor het realiseren van een dekkend aanbod voor voorschoolse educatie (ter beschikking gesteld via het accres van het Gemeentefonds).
- De bedragen die OCW voornemens is aan VVE bij te dragen, komen in tranches beschikbaar. De tranche 2008 staat op de OCW-begroting. De tranches 2009, 2010 en 2011 zijn structureel gereserveerd op de aanvullende post bij Financiën; in het voorjaar van 2009, 2010 en 2011 vindt daarover per tranche besluitvorming plaats.

Geldstroom	Vorm	2008	2009	2010	2011
Huidig budget rijk > gemeenten	Specifieke uitkering/ BDU	110	110	110	110
FES-middelen (versnelling VVE*)	Specifieke uitkering/ BDU	22,5	13,1		
Professionalisering (FES-middelen**)	Vversterk/ inspectie	9			
Eigen middelen	Accres	16,5	16,5	16,5	16,5

gemeenten	Gemeentefonds				
Eigen middelen gemeenten (tranche 2009)	Accres Gemeentefonds		12,0	12,0	12,0
Eigen middelen gemeenten (tranche 2010)	Accres Gemeentefonds			16,0	16,0
Eigen middelen gemeenten (tranche 2011)	Accres Gemeentefonds				12,0
Enveloppegeld tbv gemeenten ***)	Specifieke uitkering/ BDU	29,5			
Enveloppegeld tbv gemeenten (tranche 2009)	Specifieke uitkering/ BDU		17,5	17,5	17,5
Enveloppegeld tbv gemeenten (tranche 2010)	Specifieke uitkering/ BDU			13,0	13,0
Enveloppegeld tbv gemeenten (tranche 2011)	Specifieke uitkering/ BDU				13,0
Enveloppegeld tbv pilots	pilots	10	10		
Enveloppegeld tbv professionalisering	Vversterk	4	4		

*) In totaal was hiervoor een budget van 45 mln beschikbaar. In 2007 is 9,4 mln uitgekeerd aan gemeenten (zie Staatscourant 24 oktober 2007, nr 206); de middelen in 2008 en 2009 zullen via dezelfde regeling ook naar gemeenten gaan.

**) In totaal was hiervoor een budget van 2 x 9,5 mln beschikbaar. in 2006 is 0,9 uitgegeven aan Sardes ten behoeve van Vversterk en 0,5 mln aan toetsingskader VVE (inspectie); in 2007 is hiervoor 8,1 mln uitgegeven aan Sardes en 0,5 aan toetsingskader VVE.

***) Dit is slechts geld aan gemeenten ten behoeve van voorschoolse educatie. Het extra geld dat aan scholen ter beschikking wordt gesteld voor vroegschoolse educatie (via de gewichtenregeling) is hier niet opgenomen.

Meer ruimte in wet- en regelgeving

- OCW spant zich in om de regelgeving met ingang van 1 januari 2009 zodanig te wijzigen dat gemeenten meer vrijheid krijgen om de specifieke uitkering en brede doeluitkering te besteden aan maatregelen die gerelateerd zijn aan de verhoging van het doelgroepbereik en de verhoging van de kwaliteit van het aanbod, waaronder de realisatie van een sluitend systeem van werving en toeleiding van doelgroepkinderen naar VVE.

- OCW spant zich in om de regelgeving zodanig te wijzigen dat de G31-gemeenten het OAB-geld dat zij tijdens de GSB-III-periode aan schakelklassen besteden, vrij kunnen besteden aan het onderwijsachterstandenbeleid.
- In de VVE-pilots in Oost-Groningen, Zuid-Limburg en de G4 wordt kennis en ervaring opgedaan met het bereiken van alle doelgroepkinderen. Indien blijkt dat gemeenten hierbij wettelijke bevoegdheden en instrumenten nodig hebben met een verplichtend karakter, zal OCW zich inspannen om gemeenten hiertoe de wettelijke basis te verschaffen.

4. Monitoring

- VNG stimuleert gemeenten om deel te nemen aan de landelijke monitor VVE die in opdracht van OCW wordt uitgevoerd door Sardes.
- OCW spant zich in om het volgen van de ontwikkeling van het Nederlandse taalniveau onderdeel te laten zijn van de monitor die ten behoeve van de Kwaliteitsagenda PO wordt opgezet.
- OCW en VNG spannen zich gezamenlijk in de inzet van de eigen middelen van gemeenten voor het peuterspeelzaalwerk te monitoren, inclusief de wijziging in de besteding bij de opheffing van peuterspeelzalen.

5. Uitvoering

- De bestuurlijke afspraken VVE worden nagekomen onder de voorwaarde dat via de Rijksbegroting minimaal de gelden aan gemeenten ter beschikking worden gesteld zoals in de preambule opgenomen.
- De ondertekenaars voeren minimaal eenmaal per jaar bestuurlijk overleg over de uitvoering van de bestuurlijke afspraken VVE.
- Medewerkers van VNG en ambtenaren van OCW, BZK en enkele gemeenten vormen gezamenlijk een interbestuurlijk team. Voor de deelname van gemeenten wordt gestreefd naar een evenwicht tussen grote en kleine gemeenten en tussen regio's. Het interbestuurlijke team overlegt tijdens de uitvoeringsperiode van deze bestuurlijke afspraken regelmatig met elkaar. Tijdens die bijeenkomsten wordt stil gestaan bij de actuele situatie, goede voorbeelden, eventuele knelpunten en oplossingen en op handen zijnde ontwikkelingen binnen het Rijksbeleid, waaronder de harmonisatie van regelgeving voor voorzieningen voor kinderen van 0-4 jaar.

6. Ondertekening

Den Haag, 3 april 2008

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sharon A.M. Dijkma,

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, te dezen vertegenwoordigd door dr. W. Kuiper (lid directieraad)