

ONDERWIJSACHTERSTANDBELEID OP ACHTERSTAND?

Arnhem heeft een prioriteit gemaakt van het aanpakken van de onderwijsachterstanden:

Gemeentelijke beleidsvoornemens <http://begroting.arnhem.nl/p1179/educatie>

Aanpak Onderwijsachterstanden

Het onderwijsachterstandenbeleid (OAB) richt zich op het voorkomen en bestrijden van taalachterstanden bij kinderen vanaf 2,5 jaar. Het Rijk stelt iedere 4 jaar de budgetten en inhoudelijke kaders vast voor het OAB-beleid. Voor de periode 2016- 2019 zijn deze tot op heden nog niet bekend. Gemeenten hebben de wettelijke taak om voor alle peuters (2,5- 4 jarigen) met een taalachterstand te zorgen voor een intensief voorschools aanbod zodat kinderen een goede start op de basisschool kunnen maken. Omdat veel (ouders van) VVE (vroeg- en voorschoolse educatie)- kinderen ook een jeugdhulp vraag hebben is een nauwe relatie en goede afstemming met de wijkteams, jeugdgezondheidszorg en aanbieders van jeugdhulp van belang. De gemeente Arnhem subsidieert diverse vormen van leertijdverlenging voor kinderen met een risico op onderwijsachterstand: schakelklassen, opvang van nieuwkomers, activiteiten verlengde schooldag, een Zomer- en Weekendschool.

Het onderwijsachterstandbeleid wordt voor het grootste deel gefinancierd door het rijk, dat een budget van bijna 6 miljoen **geoormerkt** aan gemeenten verstrekt. Hierover moet gedetailleerd verantwoording worden afgelegd en kan vanwege het oormerk dus niet worden bezuinigd.

Op verzoek van de gemeente is ten behoeve van dit beleid een bovenschoolse voorziening voor onderwijsachterstand in het leven geroepen, de St. PAS. PAS regelt namens en in samenwerking met de drie grote schoolbesturen, de gemeente Arnhem en andere stedelijke partners de OAB en de VVE. Deze samenwerking heeft na jarenlange investering in kennis en kunde geresulteerd in een meer dan uitstekende voorziening voor OAB en VVE. De inspectie is lovend; Arnhem wordt ten voorbeeld gesteld aan andere steden. Uit het hele land komen scholen naar het Arnhemse model kijken.

Desondanks voorziet de gemeente kennelijk dat decentralisatie naar de wijken een beter resultaat oplevert. De vraag die zich dan opdringt is: wat wordt er precies beter in het gedecentraliseerde systeem, en welke nadelen zitten er mogelijk aan. Voordat je een uitstekend systeem gaat verbouwen moet je dat willen weten.

DE VVE, DE AMBITIE EN HOE WERKT HET

Het Arnhemse OAB beleid van PAS steunt op een aantal pijlers.

- Vroeg- en voorschoolse educatie (VVE), de grootste pijler. Op 16 basisscholen in Arnhem wordt VVE gegeven aan kinderen uit de wijk (zie toelichting hierna).
- Schakelklassen op 16 scholen voor kinderen die met een taalachterstand op school komen.
- Opvang voor nieuwkomers en andere achterstandsgroepen. Daartoe levert PAS op stedelijk niveau verschillende diensten in de wijken:
 - Turkse, Somalische en Marokkaanse schoolcontactwerkers,
 - consulenten woonwagenkinderen (200 in Arnhem onder 12 jaar),
 - trainingen VVE en VSD (Verlegde Schooldag),
 - studiebijeenkomsten over o.m. ouderbetrokkenheid,
 - de zomerschool,
 - onderwijs aan nieuwkomers: arbeidsmigranten en vluchtelingenkinderen
 - de stedelijke coördinatie en ondersteuning

Met betrekking tot de VVE, de grootste pijler onder het OAB, heeft Arnhem de volgende ambitie:

“Arnhem streeft ernaar om in de periode 2016-2019 in ieder geval 90% van alle peuters met een VVE- indicatie te bereiken met een passend en effectief VVE- aanbod, hun leerresultaten te volgen en hierover resultaatafspraken te maken met de schoolbesturen.”

Op dit moment gebeurt de toewijzing naar VVE vnl. door de consultatiebureaus, die alle kinderen en hun ouders een aantal keer per jaar zien en de ontwikkeling van kinderen daardoor ook kunnen volgen. De consultatiebureaus werken samen met andere hulpverlening voor kinderen (huisarts, BJZ etc.). Ze werken met een protocol van herkenning van signalen.

Na indicatie stuurt het consultatiebureau het kind via de St. PAS naar een OAB/VVE voorziening die is ondergebracht bij en aansluit op het basisonderwijs. Het consultatiebureau volgt bij de reguliere bezoeken van ouder en kind hoe de voortgang is en krijgt daarvoor ook informatie van PAS, afkomstig van de scholen waar de kinderen VVE of andere hulp krijgen. Zo nodig worden andere hulpvormen ingezet.

Doordat OAB en VVE is ingebed in de basisscholen ontstaat een doorlopende leerlijn van ontwikkeling; kinderen stromen in hetzelfde onderwijskundige kader door naar de basisschool. Dat concept wordt nagestreefd voor alle kinderen, maar is van het allergrootste belang voor kinderen in achterstandssituaties.

VROEGSIGNALERING EN TOELEIDING VVE ARNHEM (St. Pas)

Kader en doelstelling

De gemeente Arnhem wil speciale aandacht voor jonge risicokinderen ter voorkoming van maatschappelijke problemen als onderwijsachterstanden, maatschappelijke uitval en jeugdcriminaliteit. **Doel is om alle risicokinderen in Arnhem te signaleren** en in overleg met de ouders toe te leiden naar voorschoolse voorzieningen als peuterspeelzaal en kinderdagverblijf met VVE. Het doel van voor- en voerschoolse educatie (VVE) is: het voorkomen, vroegtijdig opsporen en aanpakken van taal- en onderwijsachterstanden bij jonge kinderen met als resultaat een aanzienlijke vergroting van kansen aan het begin van de schoolloopbaan. Bij een VVE-plaatsing gaan kinderen 4 dagdelen naar een voerschoolse voorziening met VVE, kinderopvang 0 – 4 jaar; peuterspeelzalen voor kinderen vanaf 2,5 jaar. Dat betekent met begeleiding van professionele medewerkers geschoold in de in Arnhem gebruikte VVE-programma's en methodieken met als basis Kaleidoscoop en aandacht voor taalstimulering / woordenschatontwikkeling. De jeugdverpleegkundigen en jeugdartsen van het consultatiebureau geven een VVE-indicatie af voor de doelgroepkinderen en verwijzen de ouders naar peuterspeelzaal of kinderdagverblijf. In onderstaand protocol wordt deze procedure van indicatiestelling, verwijzing en toeleiding weergegeven.

Richtlijnen bij verwijzprocedure

Doelgroepkinderen die voor verwijzing door het consultatiebureau naar een voerschoolse voorziening (peuterspeelzaal, kinderopvang en/of Voor- en Voerschoolse Educatie (VVE)) in aanmerking komen. Om een doelgroepkind te definiëren in de voerschoolse periode heeft het consultatiebureau een rol in de signalering, indicatie en toeleiding op basis van risicoregistratie. Om af te wegen of er sprake is van een doelgroepkind VVE, moeten de mogelijke risicofactoren van de ouder of verzorger en het kind zelf tijdens ieder consult in kaart worden gebracht en vastgelegd. Daarnaast moet ook worden geregistreerd of er bedreigingen uit de directe omgeving zijn en of er sprake is van een multiprobleemgezin.

Het consultatiebureau registreert onder andere door middel van het gespreksprotocol uit SamenStarten3 verschillende factoren, die niet alleen een indicator zijn voor het bepalen van risicokinderen, maar eveneens van belang zijn bij het voorkomen van risico's en achterstanden

- De jeugdverpleegkundige / consultatiebureauarts bepaalt of het kind tot de doelgroep VVE hoort (a.d.h.v. criteria “doelgroepbepaling VVE”).
- Het consultatiebureau registreert de kinderen als doelgroep VVE en levert gegevens aan stichting PAS in het format kwartaalgegevens t.b.v. de VVE monitor.
- De voerschoolse instellingen koppelen het resultaat per kwartaal terug aan het consultatiebureau. Consultatiebureau registreert het resultaat.
- Stichting PAS draagt zorg voor de monitoring van indicaties, verwijzingen en plaatsingen.

- STMG, Stap-in en de VVE-instellingen leveren gegevens aan stichting PAS volgens format kwartaalgegevens t.b.v. monitoring doelgroep VVE.
- Als bij het 24 maanden consult blijkt dat het om een doelgroepkind gaat maar waarbij geen aanmelding plaats (gaat) vinden bij een voorschoolse voorziening wordt een extra consult 30 maanden ingepland gericht op toeleiding.
Invullen "verwijsformulier voorschoolse voorziening".
- Bij ieder vervolg consult (36 maanden en 45 maanden) vraagt de jeugdarts of jeugdverpleegkundige na of het kind nog op de peuterspeelzaal / het kinderdagverblijf zit.
- Blijft resultaat uit, dan kan de jeugdverpleegkundige derden inschakelen zoals huisarts, maatschappelijk werk, ZAT 0-4 en/of kan besluiten een melding te doen in de verwijsindex (VIRA) en evt. Advies Meldpunt Kindermishandeling (AMK).

Samenwerking

Iedere partnerorganisatie zorgt ervoor dat dit protocol binnen de eigen organisatie wordt geïmplementeerd. Deze werkwijze vraagt om goede samenwerking tussen de instellingen in een sfeer van respect voor en vertrouwen in ieders professionaliteit en deskundigheid. Samen zijn we meer dan de som der delen. Hiervoor is het nodig dat medewerkers van de instellingen elkaar leren kennen en verstaan.

De onderlinge samenwerking wordt actief gestimuleerd en gefaciliteerd vanuit het management van de organisaties. Medewerkers nemen deel aan diverse vormen van werkoverleg tussen de organisaties. Zo komen in het kader van het vindplaatsgericht werken medewerkers van het consultatiebureau regelmatig op het peuterspeelzaal/kinderdagverblijf. De medewerkers van Stap-in zijn regelmatig aanwezig op het consultatiebureau tijdens spreekuren. Het consultatiebureau en de VVE-instelling organiseren wijkgerichte bijeenkomsten gericht op ontmoeting en verdieping, zij faciliteren de onderlinge samenwerking in de wijk. Er is een stedelijke projectgroep o.l.v. stichting PAS die de implementatie en uitvoering van het protocol volgt, de onderlinge samenwerking bevordert en acties uitzet teneinde de doelstelling, het bereiken van de doelgroepkinderen met voorschoolse educatie, te realiseren.

Aan deze projectgroep nemen medewerkers uit het management van de partnerinstellingen deel.

Arnhems VVE-beleid (bron: St. Pas)

Voor doelgroepkinderen worden extra activiteiten in het kader van het VVE-beleid ingezet.

Dit gebeurt op 20 basisscholen, 17 peuterspeelzalen en 5 kinderopvangvoorzieningen.

Concreet:

- Een doorgaande lijn van voorschoolse voorziening (peuterspeelzaal of kinderdagverblijf) naar groep 1 en 2 van het basisonderwijs. Dat wil zeggen dat de signalering en aanpak start in de voorschoolse periode en die wordt voortgezet in de basisschool.
- Hiertoe werken de leidsters, pedagogisch medewerkers en leerkrachten met eenzelfde methodiek, namelijk het programma Kaleidoscoop. De professionals in de VVE-locaties hebben hiertoe een aanvullende opleiding gevolgd en zijn hiervoor gecertificeerd.
- De VVE-locaties richten zich op de brede ontwikkelingsstimulering met extra taalaanbod en extra taalondersteuning. Interactief taalonderwijs en de didactiek van Met Woorden in de Weer zijn hierbij de uitgangspunten.
- Het kindvolgsysteem dat gebruikt wordt is het Ontwikkelingsvolgmodel OVM. De overdracht van kinderen van voor- naar vroegschool op de VVE-locaties gebeurt middels het OVM. Op de andere locaties wordt gewerkt met het Arnhems Overdrachtsformulier.
- Monitoring en evaluatie.

Aandachtspunten

- Ondersteuning van peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en basisscholen bij de uitvoering van een goed, effectief VVE-beleid.
- (bij-)scholing van nieuwe directies, leidsters en leerkrachten in de principes van Kaleidoscoop, interactief taalonderwijs en woordenschatontwikkeling (Met woorden in de Weer).
- Uitbreiding van het aanbod aan voorschoolse VVE-voorzieningen, zodat 100% van de doelgroepkinderen bereikt kan worden met een VVE-aanbod.

- Uitbreiding van het VVE-programma naar drie nieuwe basisscholen en peuterspeelzalen.
- Stroomlijnen van protocollen en activiteiten voor bereik en toeleiding van jonge doelgroepkinderen.
- Verbeteren van de kwaliteit van het VVE-aanbod door meer opbrengstgericht te werken: VVE-doelen invoeren, uitvoeren, meten, evalueren en bijstellen).
- Betere implementatie en borging van het VVE-beleid op basis van periodieke quick scan VVE.
- Verbetering doorgaande lijn van voorschoolse voorziening naar het basisonderwijs in organisatie en aansturing, op pedagogisch-didactisch gebied, in warme overdracht van kinderen en samenwerking in zorg en begeleiding (conform adviezen onderwijsinspectie VVE, maart 2010).
- Aanbod en activiteiten vanuit gemeente en stichting PAS voor de VVE-volgscholen en peuterspeelzalen en de ondersteuning hierbij.

Ondersteunend beleid VVE

- Ondersteuning bij signaleren van taalachterstanden en advies bij taalstimulering in consultatiebureaus, peuterspeelzalen en kinderdagverblijven.
- Zorgstructuren binnen en tussen VVE-voorzieningen.
- Taalspelgroepen als naschoolse activiteit.
- Ontwikkelingsstimulering voor woonwagen- en zigeunkinderen.
- Inzet allochtone schoolcontactpersonen ten behoeve van doelgroepen, bereik, ouderbetrokkenheid en advies en informatie.
- Ouderprogramma's gericht op ontwikkelingsstimulering.

Partners in VVE-beleid

- instellingen voor peuterspeelzaalwerk: [SPA](#) en [Rijnstad](#)
- instelling voor kinderdagopvang: [SKAR](#)
- schoolbesturen basisonderwijs: [De Basis](#), [Delta](#), [Fluvius](#) en [SIMON](#)
- [STMG](#) jeugdgezondheidszorg 0-4 jaar

Vragen

1. Op dit moment gebeurt de toewijzing naar VVE vnl. door de consultatiebureaus, die immers alle kinderen zien. Hoe sporen de wijkteams de kinderen die aandacht nodig hebben op? Zien zij ook alle kinderen, (gaan ze bij alle gezinnen een paar keer per jaar op bezoek?) en zo ja, hebben ze daarvoor voldoende capaciteit?
2. Als ook andere aanbieders dan de scholen kunnen worden gecontracteerd, is er feitelijk sprake van het naar de markt brengen van dit deel van de vroeg- en voorschoolse educatie.
 - o Staat dit niet haaks op het beleid van zowel de regering als het onderwijs om meer samenhang en eenheid te brengen in het onderwijs vanaf peuterspeelzaal tot en met middelbaar onderwijs; de zogenaamde doorgaande leerlijn? Is onderwijs aan deze kwetsbare doelgroep überhaupt wel iets dat je naar de markt moet brengen?
 - o Is marktwerking wenselijk in het onderwijs, waar juist geprobeerd wordt de publieke doelen en de onderlinge samenhang te bevorderen?
3. Als wijkteams het budget VVE of bijvoorbeeld Verlengde schooldagen of schakelklassen anders willen besteden (bv omdat andere aanbieders goedkoper zijn), dan krijgen deze kinderen een breuk in hun leerlijn. Vindt de gemeente dit acceptabel?
4. Stichting PAS levert vanuit stedelijk niveau diensten in de wijken. Turkse, Somalische en Marokkaanse schoolcontactwerkers, consultants woonwagenkinderen, trainingen VVE en VSD (Verlegde Schooldag), studiebijeenkomsten over o.m. ouderbetrokkenheid, de zomerschool, onderwijs aan nieuwkomers waaronder de vluchtelingenkinderen. Deze activiteiten kunnen onmogelijk op wijkniveau worden georganiseerd. Als het budget naar de wijken gaat, worden alle stedelijke activiteiten afgeschaft?
5. PAS monitort conform de eisen van het rijk de voortgang en de resultaten die geboekt worden. Wie gaat deze taak op zich nemen, als de verantwoordelijkheid voor de te maken

keuzes en de uitvoering niet meer bij het bestuur PAS ligt en de budgetten bij de wijkteams liggen?

6. Beleidsdoel van de gemeente: *“Arnhem streeft ernaar om in de periode 2016-2019 in ieder geval 90% van alle peuters met een VVE- indicatie te bereiken met een passend en effectief VVE- aanbod, hun leerresultaten te volgen en hierover resultaatafspraken te maken met de schoolbesturen.”* <http://begroting.arnhem.nl/p1179/educatie> .

Door de decentralisatie zullen beleidsverschillen tussen wijken ontstaan. Zowel m.b.t. tot de prioriteiten (hoe belangrijk vinden wijkbewoners en het team OAB) als m.b.t. de inhoudelijke beleidskeuzes (waarvoor deskundigheid aanwezig moet zijn). De mate van aandacht voor OAB wordt ongewis.

- o Wat betekent de decentralisatie voor de doelen die de gemeente gesteld heeft?
- o Hoe wil de gemeente in die situatie haar beleidsdoelen op dit punt halen? Wie wordt verantwoordelijk gehouden voor de resultaten?

Organisatorische en financiële aspecten

Het OAB-beleid is rijksbeleid. Arnhem krijgt een *geoormerkte* bijdrage van ongeveer 5,8 miljoen per jaar. Ongeveer 3 miljoen gaat naar de voorschoolse instellingen voor VVE. Stichting PAS ontvangt jaarlijks een subsidie van ongeveer 2,5 miljoen, waarvan 2,35 miljoen OAB en 1,5 ton voor brede scholen / kindcentra. Een van de doelstellingen van de decentralisatie is bezuiniging; die zal dus op deze middelen niet mogelijk zijn.

De voorziene beleidswijzing heeft flinke financiële gevolgen. Er is een heel systeem gebouwd op basis van het huidige beleid. Er is een Stichting Pas, waar mensen in dienst zijn, op scholen zijn speciale leerkrachten aangenomen voor onderwijs aan achterstandskinderen, asielzoekerskinderen etc. Hebben we PAS nog nodig? Als de wijkteams kiezen voor andere oplossingen, of veel minder kinderen bereiken en doorverwijzen, wat betekent dat voor de hiervoor aangestelde leerkrachten en begeleiders kinderopvang op de scholen? De financiële consequenties zullen hoe dan ook niet gering zijn en de rekening daarvoor zal bij de gemeente terecht komen die het lopende beleid eenzijdig beëindigt.

- a. Heeft de gemeente de kosten hiervan gecijferd en zijn hiervoor middelen gereserveerd?
- b. Realiseert de gemeente zich dat deze kosten niet kunnen worden gedekt uit het rijksbudget, en dus uit de gemeentebegroting zullen komen?
- c. Kan de gemeente zich zo maar losmaken uit een gemeenschappelijke aanpak en uitvoering?

Bovenstaande vragen, die vrij cruciaal zijn als je een dergelijk majeure beleidswijzing doorvoert, kunnen niet worden beantwoord worden door de betrokken organisaties (St Pas en de onderwijsinstellingen). Het besluit tot decentralisatie wordt genomen zonder dat er een idee bestaat hoe dit inhoudelijk uitwerkt, wat het organisatorisch en financieel betekent. Hier worden de grenzen van behoorlijk bestuur opgezocht, zo niet overschreden.

Tenslotte, de hamvraag....

We doen het allemaal voor de kinderen. De cruciale vraag is dan ook: is het redelijk te veronderstellen dat de kinderen beter af zijn met de voorgenomen decentralisatie naar de wijken?