

resultaat op achterstand

*onderzoek naar het
gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*



resultaat op achterstand

onderzoek naar het gemeentelijk
onderwijsachterstandenbeleid



Rekenkamer
CAPELLE AAN DEN IJSSEL

samenvatting

Kinderen die in een weinig stimulerende of stressvolle omgeving opgroeien, lopen een risico op een onderwijsachterstand op het gebied van taal en rekenen. Gemeenten en het basisonderwijs spelen een belangrijke rol bij het bestrijden van onderwijsachterstanden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het bestrijden van achterstanden bij kinderen van 2,5 tot 4 jaar.

De rekenkamer onderzocht of de gemeente van Capelle aan den IJssel erin geslaagd is het onderwijsachterstandenbeleid doeltreffend en doelmatig uit te voeren. Dit onderzoek laat zien dat de gemeente een ruimhartig beleid heeft gevoerd. Relatief veel peuters komen in aanmerking voor voorschoolse educatie en de gemeente bood een aanvullende subsidieregeling voor activiteiten voor kinderen tot en met 12 jaar. De gemeente streefde ernaar om 70% van de peuters uit de doelgroep te bereiken, maar dat is niet gelukt. Het bereik lag in 2023 en 2024 lager dan 60%.

Verder voert het college sinds 2023 het wettelijk verplichte overleg met kinderopvangorganisaties en schoolbesturen, maar maakt niet over alle verplichte thema's afspraken met deze partners. Er ontbreken afspraken over de toeleiding en de resultaten van voorschoolse educatie. Bovendien zijn de afspraken over de doelgroepdefinitie en doorgaande leerlijn niet jaarlijks herzien.

Van de aanvullende subsidieregeling voor kinderen tot en met 12 jaar is het resultaat onbekend. De gemeente heeft namelijk geen resultaatafspraken gemaakt met basisscholen. Ook was de regeling breed opgezet, waardoor niet alle gefinancierde activiteiten een directe relatie hadden met onderwijsachterstanden.

Uit de conclusies volgen een drietal aanbevelingen.

- Ten eerste beveelt de rekenkamer aan om de toeleiding naar voorschoolse educatie te verbeteren, zodat er meer peuters kunnen worden bereikt.
- Met de tweede aanbeveling roept de rekenkamer het college op om de wettelijk verplichte afspraken te maken en jaarlijks te monitoren of deze nog voldoen.
- Ten slotte beveelt de rekenkamer aan om concrete doelen op te stellen voor zowel de toeleiding als de afspraken met betrokken organisaties en deze doelen in het beleid vast te leggen en te monitoren.

bestuurlijke nota	7
1 inleiding	9
2 conclusies	11
2-1 hoofdconclusie	11
2-2 deelconclusies	11
3 aanbevelingen	14
3-1 inleiding	14
3-2 aanbevelingen	14
4 bestuurlijke reactie	15
5 nawoord rekenkamer	21
nota van bevindingen	23
1 inleiding	25
1-1 aanleiding	25
1-2 gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid	25
1-2-1 voorschoolse educatie	26
1-2-2 overleg en lokale afspraken	26
1-2-3 aanvullende ondersteuning basisonderwijs	27
1-3 andere relevante afspraken en taken	27
1-4 doel- en vraagstelling	27
1-5 afbakening en focus	28
1-6 onderzoeksanpak	29
1-7 leeswijzer	29
2 wettelijke en financiële kaders	31
2-1 inleiding	31
2-2 hoofdlijnen wettelijk kader	31
2-3 gemeentelijke taken voorschoolse educatie	32
2-4 gemeentelijke taken overleg en lokale afspraken	33
2-4-1 overleg onderwijsachterstandenbeleid	33
2-4-2 overleg en afspraken voor- en vroegschoolse educatie	33
2-5 gemeentelijke taken toezicht	35
2-6 financieel kader	36
3 gemeentelijk beleid	39
3-1 inleiding	39
3-2 beleidskaders	39
3-2-1 beleidskader onderwijsachterstanden	39
3-2-2 beleidskader toezicht en handhaving	41



3-3	beleid voorschoolse educatie	42
3-3-1	doelgroeppeuters	42
3-3-2	reguliere peuters	43
3-4	beleid overleg en lokale afspraken	44
3-5	beleid aanvullende ondersteuning	46
3-6	beleid toezicht	47
3-7	financiën	49
3-7-1	SPUK GOAB	49
3-7-2	Asscher-middelen	50
3-7-3	overige middelen	50
4	overleg en lokale afspraken	53
4-1	inleiding	53
4-2	overleg onderwijsachterstanden en VVE	53
4-3	afspraken VVE	55
4-3-1	afspraken doelgroepdefinitie	55
4-3-2	afspraken toeleiding	56
4-3-3	afspraken doorgaande leerlijn	57
4-3-4	resultaatafspraken vroegschoolse educatie	58
4-4	afspraken toezicht	58
5	voorschoolse educatie	61
5-1	inleiding	61
5-2	doelgroep	61
5-2-1	doelgroepdefinitie	61
5-2-2	zicht op doelgroep	64
5-3	aanbod	67
5-4	subsidies voorschoolse educatie	72
5-4-1	subsidievoorwaarden	72
5-4-2	verleende subsidie	74
5-4-3	aantal peuters	75
5-5	besteding en resultaten	77
5-5-1	besteding middelen	77
5-5-2	bereik	80
5-5-3	kwaliteit	84
6	aanvullende ondersteuning	87
6-1	inleiding	87
6-2	subsidieregeling 'Onderwijskansen'	87
6-2-1	subsidievoorwaarden	87
6-2-2	verleende subsidie	90
6-2-3	gesubsidieerde activiteiten	91
6-3	besteding en bereik	92
6-3-1	besteding	92
6-3-2	bereik	94
6-4	afschaffen subsidieregeling	98
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	103
bijlage 2	bronnenlijst	107
bijlage 3	lijst met afkortingen	112

bestuurlijke nota

1 inleiding

Kinderen die in een weinig stimulerende of stressvolle omgeving opgroeien, lopen een risico op een onderwijsachterstand op het gebied van taal en rekenen. Gemeenten en het basisonderwijs spelen een belangrijke rol bij het bestrijden van onderwijsachterstanden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het bestrijden van onderwijsachterstanden voor kinderen van 2,5 tot vier jaar en schoolbesturen voor de aanpak van onderwijsachterstanden op basisscholen.

Gemeenten hebben verschillende wettelijke taken bij het tegengaan van onderwijsachterstanden (zie figuur 1-1). Ze zijn verantwoordelijk voor voldoende aanbod van voorschoolse educatie (VE). Hiervoor ontvangen zij geld van het Rijk. Ook moeten gemeenten jaarlijks overleg en lokale afspraken maken over onderwijsachterstanden, in het bijzonder over voor- en vroegschoolse educatie (VVE).

Aanvullend op deze verplichte taken mogen gemeenten ook financiële ondersteuning bieden in het basisonderwijs. De gemeente Capelle aan den IJssel deed dit tot 2026 met behulp van de eigen subsidie “Onderwijskansen”.

figuur 1-1: taken gemeente bij onderwijsachterstanden



De rekenkamer onderzocht of de gemeente van Capelle aan den IJssel erin geslaagd is het onderwijsachterstandenbeleid doeltreffend en doelmatig uit te voeren. Daarbij heeft de rekenkamer specifiek gekeken naar het beleid zoals dat is vastgelegd in de ‘Notitie onderwijskansenbeleid. Kansen voor ieder kind’ uit 2020. Aanvullend is getoetst hoe de gemeente invulling heeft gegeven aan haar wettelijke taken. De focus lag op de periode 2020-2024. Relevante beleidsontwikkelingen in 2025 zijn wel meegenomen.

Deze bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies

2-1 hoofdconclusie

onderzoeksvraag

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

hoofdconclusie

Het college van Capelle aan den IJssel heeft een ruimhartig onderwijsachterstandenbeleid gevoerd. Relatief veel peuters komen in aanmerking voor voorschoolse educatie en de gemeente bood een aanvullende subsidieregeling voor activiteiten voor kinderen tot en met 12 jaar. Het bereik bleef echter achter: te weinig peuters met een (risico op een) onderwijsachterstand namen deel aan voorschoolse educatie. Verder voert het college sinds 2023 het wettelijk verplichte overleg met kinderopvangorganisaties en schoolbesturen, maar maakt niet over alle verplichte thema's afspraken met deze partners. Van de aanvullende subsidieregeling is het resultaat onbekend.

Deze hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende drie deelconclusies.

2-2 deelconclusies

1 Een relatief grote groep peuters komt in aanmerking voor voorschoolse educatie, maar de deelname blijft achter bij de gemeentelijke doelstelling

In Capelle aan den IJssel komen relatief veel peuters in aanmerking voor voorschoolse educatie. Dit komt ten eerste doordat voorschoolse educatie in de gemeente vanaf 2 jaar toegankelijk is, in plaats van af de wettelijk verplichte leeftijdsgrens van 2,5 jaar. De omvang van de doelgroep neemt hierdoor met ongeveer een kwart toe. Ten tweede hanteert de gemeente een relatief brede 'doelgroepdefinitie'. Zo neemt de gemeente bijvoorbeeld ook peuters met een sociaal medische indicatie mee in de doelgroep.¹ Het aantal doelgroepeuters ligt door beide zaken fors hoger dan het aantal peuters dat volgens CBS-criteria een risico heeft op een onderwijsachterstand.² In juli 2025 is de definitie herzien, maar deze is nog steeds ruimer dan de CBS-definitie.³

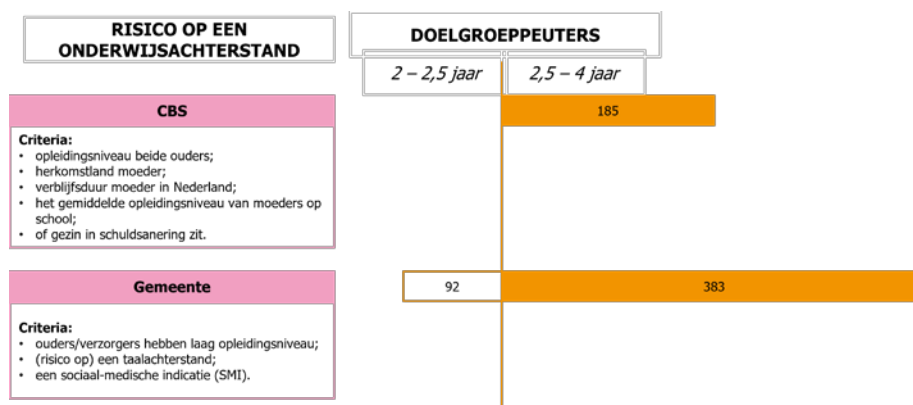
¹ De doelgroep van een sociaal medische indicatie bestaat uit ouders die door ernstige lichamelijke, psychische of sociale problemen de opvoeding en verzorging van hun kind niet meer aankunnen. Zij kunnen aanspraak maken op een vergoeding van kosten voor kinderopvang.

² Het CBS heeft onderzocht welke kenmerken het risico voorspellen op een onderwijsachterstand.

³ De nieuwe definitie is: "Kinderen in de leeftijd van 0 t/m 6 jaar die extra ondersteuning nodig hebben om (dreigende) ontwikkelingsachterstanden op de gebieden van taal-, cognitieve-, sociaal-emotioneel- en motorische ontwikkeling te voorkomen of te verkleinen, met het accent op taalontwikkeling. Waarbij het de inschatting en verwachting is dat een VVE aanbod passend en helpend is om deze achterstand te voorkomen of te verkleinen."

Figuur 2-1 geeft de CBS criteria en doelgroepdefinitie van de gemeente en de omvang van de doelgroep weer volgens beide criteria in 2024.

figuur 2-1: criteria en omvang doelgroep in 2024



Uit dit onderzoek blijkt dat lang niet alle doelgroeppeuters werden bereikt. Het beleid bevat geen concreet doel, maar in de begroting voor 2023 en 2024 staat dat Capelle aan den IJssel ernaar streeft dat 70% van de geïndiceerde doelgroeppeuters deelneemt aan voorschoolse educatie. Het aantal bereikte peuters lag de afgelopen jaren aanzienlijk lager. In 2023 werden 58% en in 2024 59% van de geïndiceerde peuters bereikt. Dit bereik verschilt per wijk. In Schollevaar Zuid, waar veruit de meeste geïndiceerde peuters wonen, lag het bereik in 2023 (57%) en 2024 (54%) lager dan gemiddeld in Capelle aan den IJssel.

Om te zorgen dat zoveel mogelijk peuters deelnemen aan voorschoolse educatie, is het van belang dat begeleiding wordt geboden aan ouders. Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) is verantwoordelijk voor het indiceren en toeleiden van kinderen naar voorschoolse educatie. De inzet van het CJG was tot 2025 voornamelijk gericht op het indiceren; de toeleiding naar voorschoolse educatie heeft weinig aandacht gekregen. Pas sinds 2025 zet het CJG via een pilot peuterconsulenten in om de toeleiding te verbeteren en daarmee de deelname van peuters aan voorschoolse educatie te vergroten. De resultaten daarvan zijn op dit moment nog niet bekend.

Gemeentebreed waren er voor de in 2024 bereikte peuters voldoende plekken. Wel zijn er meerdere wijken waar meer peuters met een VE-indicatie wonen dan er beschikbare plekken zijn, bijvoorbeeld in Middelwatering Oost. Voor het beoogde bereik van 70% zijn er momenteel niet voldoende plekken in Capelle aan den IJssel.

2 De gemeente overlegt met kinderopvangorganisaties en scholen, maar maakt niet over alle wettelijk verplichte thema's afspraken

Gemeenten hebben de wettelijke taak om overleg te voeren over onderwijsachterstanden. Tot 2023 voldeed Capelle aan den IJssel niet aan deze wettelijke verplichting. Inmiddels geeft de gemeente het overleg bestuurlijk voldoende aandacht. Betrokken partijen merken wel op dat er veel wisselingen zijn geweest in de ambtelijke vertegenwoordiging, wat heeft geleid tot vertraging en onduidelijkheid bij het maken van afspraken.

Capelle aan den IJssel heeft gedeeltelijk nagelaten de wettelijk verplichte jaarlijkse afspraken te maken over voor- en vroegtijdse educatie met kinderopvangorganisaties en schoolbesturen. Het gaat dan om afspraken over de doelgroepdefinitie, toeleiding, de doorgaande leerlijn en de resultaten van vroegschoolse educatie.

- In 2020 en 2025 is een doelgroepdefinitie vastgelegd, maar in de jaarlijkse overleggen is niet getoetst of deze nog voldoet.
- De gemeente heeft geen afspraken gemaakt over toeleiding van peuters naar voorschoolse educatie. Er zijn uitvoeringsafspraken met het CJG, maar deze zijn summier en weinig richtinggevend.
- De gemeente heeft pas in 2024 afspraken gemaakt over een doorgaande leerlijn van de kinderopvang naar de basisschool en deze vastgelegd in een factsheet.
- Ten slotte heeft Capelle aan den IJssel geen afspraken gemaakt met scholen over de resultaten van vroegschoolse educatie.

3 Resultaten van de aanvullende subsidieregeling zijn onbekend

Capelle aan den IJssel heeft er tussen 2020 en 2024 voor gekozen onderwijsachterstanden verder te bestrijden met de 'Subsidieregeling Onderwijskansen'. Scholen en organisaties als de bibliotheek ontvingen subsidie voor het uitvoeren van activiteiten voor kinderen tot en met 12 jaar met een risico op een onderwijsachterstand. Vanaf 2021 is jaarlijks een relatief groot deel van het geld voor onderwijsachterstanden aan deze aanvullende activiteiten besteed.

De regeling was breed in opzet: niet alle gefinancierde activiteiten hadden een directe relatie met onderwijsachterstanden. Het gaat dan bijvoorbeeld om activiteiten gericht op 'binnen- en buitenschools leren/21^e-eeuwse vaardigheden' en 'interprofessionele samenwerking'.

De regeling bevatte bovendien geen eisen over gewenste resultaten, te bereiken aantallen kinderen of de verantwoording van de besteding. Alleen met de bibliotheek zijn jaarlijkse resultaatafspraken gemaakt. Hierdoor kon de gemeente niet sturen op de besteding van de middelen of de gewenste resultaten. Dit heeft ertoe geleid dat de gemeente geen zicht heeft op de resultaten en de opbrengsten van de subsidieregeling. Het is dan ook onduidelijk in welke mate de regeling heeft bijgedragen aan het tegengaan van onderwijsachterstanden. De gemeente heeft besloten om de subsidieregeling per 2026 grotendeels af te schaffen, omdat ze de beschikbare middelen volledig wil inzetten voor voorschoolse educatie.

3 aanbevelingen

3-1 inleiding

Op basis van de conclusies heeft de rekenkamer drie aanbevelingen opgesteld. Dit heeft zij gedaan in de wetenschap dat het Rijk 9,2% gaat bezuinigen op de Specifieke Uitkering Onderwijsachterstandenbeleid. Dit betekent dat de gemeente bij het doorvoeren van verbeteringen in haar beleid en uitvoering ook rekening zal moeten houden met minder geld. De gemeente zal daarmee scherper moeten kiezen waarop ze inzet. Een deel van deze keuze is al ingevuld door de subsidies voor aanvullende ondersteuning af te bouwen. Dit vraagt ook om kaderstelling door de gemeenteraad. Het gebruikelijke plan van aanpak dat het college opstelt voor de invulling van de aanbevelingen van dit rekenkamerrapport, zou een goede aanleiding zijn voor deze kaderstelling.

3-2 aanbevelingen

1 Verbeter de toeleiding zodat meer doelgroeppeuters worden bereikt

Nog lang niet alle peuters met een indicatie volgen voorschoolse educatie in de kinderopvang. Het verhogen van het bereik verdient daarom continue aandacht. Het is nog niet bekend of de huidige pilot met peuterconsulenten van het CJG leidt tot een hoger bereik. Dat dient geëvalueerd te worden en vertaald in afspraken. Als alle beoogde peuters in de doelgroep worden bereikt, is het aantal plekken in Capelle aan den IJssel onvoldoende. Houd daarom naast het bereik ook aandacht voor voldoende aanbod.

2 Maak de wettelijk verplichte afspraken voor onderwijsachterstanden en monitor deze jaarlijks

De gemeente voldoet nu niet volledig aan alle wettelijke verplichtingen. Concreet dient de gemeente de volgende afspraken te maken en te monitoren:

- over de resultaten van voorschoolse educatie;
- over toeleiding van peuters naar voorschoolse educatie;
- jaarlijkse reflectie of de doelgroepdefinitie, doorgaande leerlijn, toeleiding en resultaten van voorschoolse educatie nog voldoen.

3 Stel concrete doelen op, leg deze vast in beleid en monitor de voortgang

De acties voor aanbeveling 1 en 2 lenen zich goed voor het formuleren van concrete doelen. Voorafgaand aan de te maken afspraken is het van belang de doelen ook in het gemeentelijk beleid vast te leggen. Dit geeft richting bij het formuleren van afspraken met het veld en helpt gemeenteraad en college om vast te stellen of de gemeentelijke inspanningen resultaat hebben. Voor de monitoring van de voortgang beschikt de gemeente met de Peutermonitor al over een geschikt instrument.

4 bestuurlijke reactie

Op 18 november 2025 ontvingen wij van u, in het kader van het bestuurlijk wederhoor, het conceptrapport van het rekenkameronderzoek naar het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid over de periode 2020-2024. U vraagt aan ons om per aanbeveling aan te geven of wij deze overnemen. Met deze brief gaan wij in op uw conclusies en geven wij onze reactie op de aanbevelingen van het onderzoek.

De centrale vraag in uw onderzoek luidt als volgt:

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

Wij spreken onze waardering uit voor het door u verrichte onderzoek en de wijze waarop u het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid heeft beoordeeld. Wij herkennen ons in de hoofdlijnen van uw conclusies en aanbevelingen. Wij hebben in 2024 al een beweging ingezet van een breed onderwijskansen naar een sterkere focus op onze wettelijke taak: voorschoolse educatie. Uw bevindingen bevestigen deze koers en helpen ons om de verdere uitwerking daarvan aan te scherpen en te versterken.

In deze brief geven wij eerst onze reactie op uw conclusies. Vervolgens gaan wij per aanbeveling in op uw bevindingen. Daarbij geven wij aan in hoeverre wij de aanbeveling overnemen.

A. Reactie op conclusies

In uw hoofdconclusie concludeert u dat wij ruimhartig hebben ingezet op het onderwijsachterstandenbeleid, maar dat het bereik van doelgroeppeuters in de voorschoolse educatie achterblijft, dat er nog niet over alle verplichte thema's afspraken zijn gemaakt, en dat de resultaten van de aanvullende subsidieregeling (activiteiten voor kinderen tot en met 12 jaar) onbekend zijn.

Reactie college:

Wij herkennen ons in deze hoofdconclusie. Wij zien dat wij de afgelopen jaren ruimhartig hebben geïnvesteerd in het vergroten van onderwijskansen, maar dat wij de komende jaren nog scherper moeten kiezen waarop wij onze gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid middelen (GOAB) gaan inzetten. Ook delen wij uw constatering over het bereik, de afspraken over de wettelijke verplichte thema's en het beter zicht hebben op de resultaten en de opbrengsten van de subsidieregeling.

De hoofdconclusie is uitgewerkt in de volgende deelconclusies:

- 1 *Een relatief grote groep peuters komt in aanmerking voor voorschoolse educatie, maar de deelname blijft achter bij de gemeentelijke doelstelling.*

Reactie college:

Wij onderschrijven dat wij in Capelle aan den IJssel een ruime toegang tot voorschoolse educatie bieden. De keuze om deelname vanaf 2 jaar mogelijk te maken, is een bewuste gemeentelijke ambitie uit het jaar 2020. De gedachte hierachter was om ouders de mogelijkheid te bieden om hun kind al eerder te laten starten met een voorschoolse educatie (VE) aanbod. Voor deze jongste doelgroepeuters (2 tot 2,5 jaar) geldt echter geen verplichting om 16 uur per week VE aan te bieden, die verplichting geldt wel voor peuters van 2,5 tot 4 jaar.

Wij herkennen ons in uw conclusie dat wij de komende jaren nadrukkelijk de focus terug moeten leggen op onze wettelijke taak en daarmee op de doelgroep vanaf 2,5 tot 4 jaar.

Wij erkennen dat onze doelgroepdefinitie ruimer is dan de CBS-criteria. In uw deelconclusie stelt u dat peuters meteen Sociaal Medische Indicatie (SMI) een VE-indicatie krijgen. Peuters met alleen een SMI-indicatie die niet voldoen aan de VE-criteria komen niet in aanmerking voor een VE-aanbod. Dit is een uitsluitingscriterium van de Specifieke uitkering gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid (SPUK GOAB). Wij hebben er echter bewust voor gekozen om kinderen van ouders met een SMI-indicatie wel toegang te geven tot een VE-aanbod. Deze kinderen groeien vaak op in een weinig stimulerende of stressvolle omgeving en lopen daarmee risico op een onderwijsachterstand. Juist deze kinderen willen wij een eerlijke start bieden. Deze keuze sluit aan bij de beschrijving zoals u die zelf in de inleiding van uw rapport op pagina 7 schetst.

Wij herkennen de door u genoemde bereikcijfers van 58% (2023) en 59% (2024) niet. Zoals in het ambtelijk wederhoor is toegelicht, lagen de door ons geregistreerde bereikcijfers in de leeftijdscategorie van 2 tot 4 in 2023 op 64% en in 2024 op 61%. Voor de leeftijdscategorie van 2,5 tot 4 jaar waren de bereikcijfers in 2023 op 70% en in 2024 69%. Wij rapporteren hierbij alleen over doelgroepeuters van 2,5 tot 4 jaar, omdat voor deze groep de wettelijke verplichting van 16 uur VE per week geldt. Ook rapporteren wij over deze leeftijdscategorie aan de Inspectie van het Onderwijs. Het bereik van doelgroepeuters is geen wettelijke norm, maar wel een belangrijke indicator om te volgen. Het door de Inspectie gerapporteerde landelijke gemiddelde van 75% (in de leeftijdscategorie van 2,5 tot 4 jaar) in 2023 nemen wij daarbij nadrukkelijk als referentiepunt.

Tot slot gaan wij in op uw constatering dat er onvoldoende VE-plekken beschikbaar zouden zijn als een bereik van 70% wordt gerealiseerd. Deze constatering delen wij niet. Wij baseren onze cijfers op de Peutermonitor, een instrument dat ons ondersteunt met actuele en uniforme gegevens over het gebruik van het VE-aanbod. De Peutermonitor vormt het uitgangspunt voor onder meer onze bereikcijfers en deelname aan VE.

In 2023 maakten volgens de Peutermonitor 214 doelgroepeuters in de leeftijd van 2 tot 4 jaar (met VE-indicatie) en 157 reguliere peuters in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar gebruik van een VE-aanbod, in totaal 371 peuters. In datzelfde jaar stonden in het

Landelijk Register Kinderopvang (LRK) 488 VE-kindplaatsen geregistreerd. Dat betekent dat 24% van de beschikbare VE-kindplaatsen niet is benut.

In 2024 namen 233 doelgroeppeuters in de leeftijd 2 tot 4 jaar (met VE-indicatie) en 145 reguliere peuters in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar gebruik van een VE-aanbod, in totaal 378 peuters. In dat jaar stonden 421 VE-kindplaatsen geregistreerd in het LRK. Dat betekent dat 10% van de beschikbare VE-kindplaatsen niet is benut.

Deze cijfers tonen aan dat er in beide jaren voldoende VE-kindplaatsen beschikbaar waren om minimaal 70% van de doelgroeppeuters te bereiken. Dit neemt niet weg dat wij het belangrijk vinden om te blijven sturen op voldoende en kwalitatief volwaardige VE-locaties, die evenwichtig verspreid zijn over Capelle aan den IJssel.

Voor de zomer 2025 zijn wij gestart met het inventariseren onder de kinderopvangorganisaties en scholen welke mogelijkheden er zijn om nieuwe VE-groepen te starten. De uitwerking van de inventarisatie loopt tot op heden nog.

2 *De gemeente overlegt met kinderopvangorganisaties en scholen, maar maakt niet over alle wettelijke verplichte thema's afspraken.*

Reactie college:

Wij erkennen dat het structurele overleg over onderwijsachterstandenbeleid, met name voor- en vroegschoolse educatie (WE) in de periode voor 2023 onvoldoende was geborgd. De afgelopen jaren heeft het college hier een inhaalslag op gemaakt. Sinds 2023 zijn wij gestart met bestuurlijk overleg met kinderopvangorganisaties, schoolbesturen en betrokken maatschappelijke organisaties over o.a. de wettelijke thema's: doelgroepdefinitie, toeleiding en doorgaande leerlijn. In 2024 is dit verder geborgd via het WE-netwerkoverleg, waarin deze thema's structureel besproken worden. De doelgroepdefinitie is in 2024 gezamenlijk herijkt en in 2025 vastgesteld in het LEA. De werkprocessen voor indicering, toeleiding en overdracht zijn geactualiseerd en afgestemd met het CJG en de kinderopvangorganisaties. Ook is de datakwaliteit sinds 2024 van de bereikcijfers verbeterd. Voor de doorgaande leerlijn is in 2024 een factsheet vastgesteld in de LEA, die momenteel verder herijkt wordt en uitgewerkt tot een uniform, AVG-proof overdrachtsformulier. Daarnaast is sinds 2025 geïnvesteerd in informatiemateriaal (zoals een meertalige VE-folder), in contact met ouders en in deskundigheidsbevordering van pedagogisch professionals. Daarmee geven wij inmiddels invulling aan onze wettelijke taak op het gebied van WE met uitzondering van de resultaatafspraken, en delen wij uw bevinding dat de uitwerking van de afspraken over alle wettelijke verplichte thema's nog niet overal voldoende is.

3 *Resultaten van de aanvullende subsidieregeling zijn onbekend.*

Reactie college:

U stelt dat de subsidieregeling Onderwijskansen geen eisen bevatte over de verantwoording van de besteding. Dat beeld herkennen wij niet, omdat de schoolbesturen zowel inhoudelijk als financieel verantwoording moesten afleggen over de ingezette middelen. Wij erkennen dat de subsidieregeling Onderwijskansen breed was vormgegeven en dat niet alle activiteiten een directe relatie hadden met het terugdringen van onderwijsachterstanden. In 2024 hebben wij de gesubsidieerde activiteiten een voor een geanalyseerd. Op basis daarvan hebben wij besloten de regeling gefaseerd af te bouwen en per 2026 grotendeels te beëindigen, zodat wij de

beschikbare middelen volledig kunnen richten op onze wettelijke taak rondom WE. Daarmee bevestigt uw conclusie de koerswijziging die wij al eerder in gang hebben gezet.

B. Reactie op de aanbevelingen

U geeft drie aanbevelingen.

1 Verbeter de toeleiding zodat meer doelgroeppeuters worden bereikt.

Reactie college:

Wij beschouwen deze aanbeveling een ondersteuning en bevestiging van de door ons reeds ingezette koers en omarmen daarmee deze aanbeveling. Het vergroten van het bereik van doelgroeppeuters blijft voor ons een belangrijk speerpunt. Deze aanbeveling sluit aan bij de koers die wij sinds 2024 hebben ingezet, waarin wij nadrukkelijk meer focus willen leggen op onze wettelijke taak rond VE met als doel zoveel mogelijk doelgroeppeuters met de beste kansen laten starten in het onderwijs. Om meer doelgroeppeuters te bereiken, hebben wij met alle VE-aanbieders en partners rondom het jonge kind op 23 oktober 2024 een VVE-netwerkbijeenkomst georganiseerd. Het doel was om informatie en signalen op te halen bij partners, om afspraken te kunnen maken over het verbeteren van het bereik van doelgroeppeuters en toeleiding naar het VE-aanbod. Vervolgens hebben wij georiënteerd hoe wij de toeleiding naar VE verder konden verbeteren. Vanaf 1 januari 2025 zijn wij gestart met de inzet van twee peuterconsulenten. Hiermee hebben wij een extra stap gezet om ouders beter te informeren over de nut en noodzaak van het VE-aanbod en hen te ondersteunen bij de toeleiding naar VE-aanbod. Peuterconsulenten helpen ouders met het inschrijven of afspraken maken of onderhouden met een VE-aanbieder. Bovendien hebben de peuterconsulenten ook een signalerende en verwijzende rol naar bijvoorbeeld andere maatschappelijke instelling(en). Het voornaamste doel van de peuterconsulent is dat een VE-peuter alsnog gebruik gaat maken van het VE-aanbod. Daarnaast zetten wij sinds 2025 ook voorlichtingsmateriaal in meerdere talen in, zodat wij ook ouders die de Nederlandse taal minder machtig zijn, beter kunnen bereiken. Wij zullen de pilot met peuterconsulenten in 2026 verder evalueren en de uitkomsten van deze evaluatie gebruiken om de meerwaarde te bepalen voor het eventuele vervolg met het CJG, maar ook om duidelijke afspraken te maken met het CJG, de kinderopvangorganisaties en andere partners over de verdere inrichting van de toeleiding.

Wij onderschrijven ook uw aandachtspunt dat een hoger bereik vraagt om voortdurende aandacht voor voldoende VE-kindplaatsen beter verspreid over Capelle aan den IJssel. Voor de zomer 2025 zijn wij gestart met het inventariseren bij de kinderopvangorganisaties en scholen welke mogelijkheden er zijn om nieuwe VE-groepen te starten. De uitwerking van de inventarisatie loopt tot op heden nog. Op deze manier borgen wij dat een groeiend bereik van VE-peuters hand in hand gaat met voldoende en kwalitatief volwaardig VE-aanbod.

2 Maak de wettelijke verplichte afspraken voor onderwijsachterstanden en monitor deze jaarlijks.

Reactie college:

Wij omarmen deze aanbeveling en nemen deze over. Zoals eerder aangegeven, hebben wij de afgelopen jaren een inhaalslag gemaakt in structureel overleg met onze

partners rondom de WE. Sinds 2023 vindt afstemming plaats met kinderopvangorganisaties, schoolbesturen en maatschappelijke partners over de wettelijke thema's. In 2024 is dit verder geborgd via het WE-netwerkoverleg. De uitwerking van de afspraken zijn inmiddels gestart en deels gerealiseerd. Zo is in 2025 de doelgroepdefinitie vastgesteld in het LEA, zijn de werkprocessen voor indicering, toeleiding en doorgaande leerlijn geactualiseerd en is de datakwaliteit van het bereik verbeterd sinds 2024. Wij erkennen dat de afspraken nog niet overal volledig zijn uitgewerkt en geborgd in de praktijk. Dit pakken wij verder op in het nieuwe beleid. De structurele monitoring van deze afspraken maken wij hier onderdeel van.

3 Stel concrete doelen op, leg deze vast in beleid en monitor de voortgang.

Reactie college:

Wij beschouwen deze aanbeveling een ondersteuning en bevestiging van de door ons reeds ingezette koers en omarmen daarmee deze aanbeveling. De eerste en tweede aanbeveling richten zich op onze wettelijke taken binnen de voorschoolse educatie, zoals vastgelegd in de artikelen 158 tot en met 163 van de Wet op het primair onderwijs (WPO).

Het gaat daarbij onder meer om:

- Voldoende en kwalitatief volwaardig aanbod van VE;
- Een goede spreiding van het VE-aanbod;
- Het inspanssen voor het bereik van doelgroepeuters en zorgen voor een goede toeleiding van peuters naar de VE;
- De doorgaande leerlijn en resultaatafspraken maken met schoolbesturen.

Deze aanbevelingen geven duidelijk richting en maken het ook inzichtelijk dat wij het ruimhartig ingezette onderwijsachterstandenbeleid moeten versmallen naar een scherper afgebakend VVE-beleid, waarin onze wettelijke taak centraal staat. Deze lijn nemen wij mee in het nieuw op te stellen beleid voor de nieuwe GOAB-periode: 2027 - 2030. In deze periode gaan wij nadrukkelijker sturen op VE voor peuters van 2,5 tot 4 jaar, het versmallen van de doelgroepdefinitie en het zorgen voor voldoende en kwalitatief volwaardig VE-aanbod. Deze doelen leggen wij vast in het nieuwe beleid.

Wat betreft de monitoring zetten wij de Peutermonitor voort, aangevuld met informatie vanuit het CJG, kinderopvangorganisaties en schoolbesturen. De voortgang bespreken wij jaarlijks in overleg met onze partners en wij informeren de raad over bereikte resultaten en eventuele bijsturing. Hiermee geven wij invulling aan uw aanbeveling en versterken wij de sturing binnen het nieuwe beleid.

Ten slotte

Wij danken u voor de prettige samenwerking en uw constructieve houding gedurende dit onderzoek. Uw bevindingen en aanbevelingen sluiten nauw aan bij de koers die wij sinds 2024 zijn ingeslagen. Het rapport bevestigt dat wij op de juiste weg zijn en biedt concrete aanknopingspunten om deze richting verder aan te scherpen. Deze aanknopingspunten vormen voor ons een waardevolle basis voor het nieuw op te stellen VVE-beleid voor de periode 2027 - 2030. Dit beleid zal in het vierde kwartaal van 2026 worden vastgesteld, zodat wij per 2027 goed voorbereid van start kunnen gaan met de nieuwe GOAB-periode.



5 nawoord rekenkamer

De rekenkamer ontving op 11 december 2025 de bestuurlijke reactie van het college op dit rapport. De rekenkamer dankt het college voor de positieve reactie en is verheugd te zien dat het college alle aanbevelingen overneemt.

tabel 5-1: reactie college op aanbevelingen

aanbeveling	overgenomen
1 Verbeter de toeleiding zodat meer doelgroeppeuters worden bereikt	ja
2 Maak wettelijk verplichte afspraken voor onderwijsachterstanden en monitor deze jaarlijks	ja
3 Stel concrete doelen op, leg deze vast in beleid en monitor de voortgang	ja

Aandachtspunten voor de gemeenteraad

Bij deelconclusie 1 (*deelname blijft achter bij gemeentelijke doelstelling*) presenteert het college andere cijfers over het bereik dan in het eigen beleid. De gemeente koos ervoor peuters vanaf 2 jaar te laten indiceren. Dit staat in de subsidieregeling en ook de begroting rapporteert over alle peuters met indicatie. Daarom gaat de rekenkamer in dit rapport steeds uit van deze groep. In de bestuurlijke reactie presenteert het college nu het bereik op basis van de geïndiceerde peuters van 2,5 tot 4 jaar. Hiermee wijkt het college af van haar eigen beleid en dat vindt de rekenkamer onterecht.

Dit gebeurt ook bij de beschikbaarheid van kinderopvangplekken. In haar bestuurlijke reactie presenteert het college het volledige aanbod aan kinderopvangplekken in de gemeente. Uit onze analyse van inspectierapporten van de GGD blijkt echter dat niet alle plekken ook voorschoolse educatieplekken zijn. Juist daarom zijn wij positief over de toezegging van het college om te onderzoeken of er nieuwe VE-groepen zijn op te starten, waarmee het aanbod kan worden uitgebreid.

Bij deelconclusie 3 (*resultaten subsidieregeling zijn onbekend*) schrijft het college de conclusie niet geheel te herkennen, omdat er inhoudelijk en financieel verantwoording moest worden afgelegd. Het punt van de rekenkamer is dat er in deze eisen geen afspraken zijn vastgelegd over te behalen resultaten. Omdat er daarom ook niet over is gerapporteerd, heeft het college geen zicht op de resultaten en is bijsturing niet mogelijk.

Tot slot

Het college geeft aan de aanbevelingen te gaan gebruiken voor het nieuw op te stellen beleid. Daarbij neemt het college de aanbeveling om concrete doelen op te stellen en vast te leggen in het beleid ter harte. De rekenkamer verwacht dat het daarmee voor de raad ook beter mogelijk wordt de voortgang van de resultaten van het beleid te volgen.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

De nationale overheid, gemeenten en schoolbesturen zetten zich al tientallen jaren in om kansengelijkheid in het onderwijs tegen te gaan. Van kansengelijkheid is sprake als kinderen in het onderwijs met dezelfde talenten en capaciteiten niet dezelfde resultaten behalen als andere kinderen door de omgevingsfactoren waar ze mee te maken hebben.⁴ De kansen van kinderen in het onderwijs worden beïnvloed door diverse factoren, zoals de startpositie en omgeving van kinderen, verwachtingen van leerkrachten en de inrichting van het onderwijssysteem.⁵ Als kinderen in een weinig stimulerende of stressvolle omgeving opgroeien, lopen zij een risico op een onderwijsachterstand, vaak op het gebied van taal en rekenen.

Het bestrijden van (het risico op) een achterstand begint daarom al op jonge leeftijd door middel van voorschoolse educatie (VE). Dit zijn speciale programma's op de kinderopvang die gericht zijn op de ontwikkeling van onder meer taal en sociaal-emotionele vaardigheden.⁶ Het doel van voorschoolse educatie is om kinderen met (het risico op) een achterstand een betere start te geven op de basisschool en de verschillen met kinderen zonder achterstand zo klein mogelijk te maken. Uit onderzoek blijkt dat voorschoolse educatie verschillende positieve effecten heeft op het gebied van taal- en rekenontwikkeling.⁷

Gemeenten spelen een belangrijke rol in het tegengaan van onderwijsachterstanden; zij zijn onder meer verantwoordelijk voor voldoende aanbod van voorschoolse educatie binnen de gemeente. Het tegengaan van onderwijsachterstanden is dan ook een belangrijk thema voor gemeenten. De rekenkamer heeft daarom onderzoek uitgevoerd naar het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid in Capelle aan den IJssel.

1-2 gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid

Een belangrijk onderdeel van onderwijsachterstandenbeleid is voor- en vroegschoolse educatie, oftewel VVE. In de wet is vastgelegd dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor voorschoolse educatie, dat is gericht op peuters van 2,5 tot 4 jaar. Basisscholen zijn verantwoordelijk voor vroegschoolse educatie in het basisonderwijs. Gemeenten kunnen er voor kiezen basisscholen aanvullend te ondersteunen.⁸ Daarnaast is wettelijk vastgelegd dat gemeenten tot lokaal overleg en afspraken dienen te komen.

⁴ NJI, "Wat is kansengelijkheid in het onderwijs", geraadpleegd op 29 mei 2024, <https://www.nji.nl/kansengelijkheid-in-het-onderwijs/wat-is-kansengelijkheid-in-het-onderwijs>.

⁵ NJI, "Wat is kansengelijkheid in het onderwijs".

⁶ Sardes, "Onderwijsachterstandenbeleid", geraadpleegd op 29 mei 2024, <https://sardes.nl/thema/onderwijsachterstandenbeleid/>.

⁷ Rijksoverheid, "Voorschoolse educatie", geraadpleegd op 29 mei 2024, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voorschoolse-en-vroegschoolse-educatie/voorschoolse-educatie>.

⁸ GOAB, "Schakelklassen, zomer- en weekendscholen en onderwijstijdverlenging po", geraadpleegd op 21 oktober 2025, <https://goab.eu/kennisbank/handreiking-schakelklassen-zomer-weekendscholen-en-onderwijstijdverlenging-po/>

Hieronder staan de onderwerpen waar gemeenten binnen het onderwijsachterstandenbeleid verantwoordelijk voor zijn nader toegelicht. In hoofdstuk 2 wordt hier verder op ingegaan.

1-2-1 voorschoolse educatie

Voorschoolse educatie is erop gericht om (het risico op) onderwijs- of ontwikkelingsachterstanden bij jonge kinderen tot vier jaar te verminderen. Het doel van voorschoolse educatie is dat deze peuters, ook wel ‘doelgroeppeuters’ genoemd, een betere start maken op de basisschool. Voorschoolse educatie bestaat uit speciale programma’s, die zich richten op taalontwikkeling, beginnende rekenvaardigheid, motorische ontwikkeling en sociaal- emotionele ontwikkeling.⁹ Voorschoolse educatie wordt aangeboden door aanbieders van peuteropvang; zij ontvangen hiervoor subsidie van de desbetreffende gemeente. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een “dekkend voorschools aanbod voor alle jongere kinderen met een (taal)achterstand” en voor de toegankelijkheid van voorschoolse educatie.¹⁰

verschillende vormen van opvang

Dagopvang is voor kinderen die nog niet naar de basisschool gaan en is bedoeld voor kinderen van ouders die op dat moment werken. Een kind kan bijvoorbeeld naar een kinderdagverblijf of gastouder. Kinderen tussen 0 en 4 jaar kunnen de hele dag op de opvang blijven. Activiteiten binnen deze vorm van opvang zijn gericht op de algemene ontwikkeling van het kind.

Kinderopvang met voorschoolse educatie wordt gegeven op een kinderdagverblijf en biedt peuters van 2,5 tot 4 jaar met een (risico op een) onderwijsachterstand extra ondersteuning. Peuters krijgen vaak geen hele dagen voorschoolse educatie, maar een aantal dagdelen per week. Dit lijkt op de vroegere ‘peuterspeelzaal’. In de wet is het verschil tussen het kinderdagverblijf en de peuterspeelzaal echter sinds 2018 opgeheven en vallen beiden voortaan onder de noemer kinderdagverblijf, waardoor ze aan dezelfde wettelijke vereisten dienen te voldoen.¹¹

1-2-2 overleg en lokale afspraken

In de Wet op het primair onderwijs (WPO) is vastgelegd dat gemeenten ten minste jaarlijks overleg voeren over en zorg dragen voor het maken van afspraken met scholen en aanbieders van peuteropvang over onderwijsachterstandenbeleid. Het gaat om vier thema’s, te weten: het bevorderen van integratie, het voorkomen van segregatie, het bestrijden van onderwijsachterstanden en de inschrijving en toelating tot voorzieningen. Specifiek over voor- en vroegschoolse educatie dient de gemeente afspraken te maken over onder meer zo groot mogelijke deelname aan voorschoolse educatie en de resultaten die scholen bereiken op het terrein van vroegschoolse educatie.

⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*, 17.

¹⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Evaluatie wet OKE*, 1 juli 2015.

¹¹ IJsselkids, “Verskil van kinderdagverblijf en peuterspeelzaal”, geraadpleegd op 31 mei 2024, <https://www.kinderdagverblijf-info.nl/vraagbaak/verschil-van-kinderdagverblijf-en-peuterspeelzaal.html>.

1-2-3 aanvullende ondersteuning basisonderwijs

Basisscholen zijn wettelijk verantwoordelijk voor het aanbieden van vroegschoolse educatie en de invulling van het bestrijden van onderwijsachterstanden in het primair onderwijs. Zij ontvangen hiervoor middelen vanuit het Rijk. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om basisscholen aanvullend financieel te ondersteunen bij het bestrijden van onderwijsachterstanden. Dit kan bijvoorbeeld door het subsidiëren van zogenaamde onderwijstijdverlenging. Dit zijn initiatieven waar het voornamelijk gaat om het bieden van extra taalonderwijs. Voorbeelden hiervan zijn schakelklassen en zomer- en weekendscholen.¹² Het ondersteunen van deze initiatieven is geen wettelijke taak.

1-3 andere relevante afspraken en taken

toezicht

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor toezicht en handhaving op de kwaliteit van kinderopvangvoorzieningen, waaronder voorschoolse educatie. In de Wet kinderopvang zijn kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie opgenomen, zoals het minimum aantal uren aanbod aan voorschoolse educatie, de inzet van voldoende gekwalificeerd personeel en de beroepskracht-kindratio.¹³ In deze wet staat ook dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het toezicht op deze kwaliteitseisen en welke handhavingsmogelijkheden de gemeente daartoe heeft. In de praktijk regelen gemeenten dat de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) toezicht houdt.¹⁴

landelijke afspraken

In 2016 zijn landelijke afspraken gemaakt over peuteropvang voor peuters waarvan de ouders geen kinderopvangtoeslag ontvangen, bijvoorbeeld omdat één van de ouders niet werkt. Deze afspraken zijn gemaakt omdat zowel het Rijk als gemeenten het belangrijk vinden dat alle peuters, indien gewenst, gebruik kunnen maken van peuteropvang en voorschoolse educatie.¹⁵ In deze bestuurlijke afspraken is overeengekomen dat gemeenten voldoende aanbod dienen te hebben voor deze groep peuters. Gemeenten ontvangen hiervoor middelen vanuit het Rijk, de zogenaamde Asscher-middelen (zie paragraaf 2-5).¹⁶

1-4 doel- en vraagstelling

Dit rekenkameronderzoek beoogt inzicht te geven in de opzet, uitvoering en effectiviteit van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Zoals uit paragraaf 1-2 is op te maken houdt de gemeente zich in hoofdlijnen op drie terreinen bezig met

¹² NJI, "De taak van gemeenten bij onderwijsachterstandenbeleid", geraadpleegd op 21 mei 2024, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/basisonderwijs/vraag-en-antwoord/wanneer-krijgt-mijn-kind-onderwijs-in-de-schakelklas-in-het-basisonderwijs>.

¹³ NJI, "Eisen voorschoolse educatie", geraadpleegd op 21 mei 2024, <https://www.nji.nl/voor-en-vroegschoolse-educatie-vve/eisen>.

¹⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Verdere kwaliteitsverbeteringen voorschoolse educatie*, 27 oktober 2023.

¹⁵ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Bestuurlijke afspraken: een aanbod voor alle peuters*, 2016.

¹⁶ Het Rijk financiert via de kinderopvangtoeslag de opvang van kinderen van ouders die werken (en voldoen aan de voorwaarden voor kinderopvangtoeslag).

onderwijsachterstandenbeleid (voorschoolse educatie, lokale afspraken en de eventueel aanvullende ondersteuning). Deze driedeling komt terug in de uitwerking van de deelvragen.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

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

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Wat zijn de wettelijke en financiële kaders voor de gemeente bij onderwijsachterstanden?
- 2 Wat zijn relevante gemeentelijke beleidskaders en sluiten deze aan op de wettelijke taken?
- 3 In hoeverre geeft de gemeente conform haar wettelijke taak invulling aan overleg en lokale afspraken?
- 4 In hoeverre geeft de gemeente doelmatig en doeltreffend uitvoering aan het beleid voor voorschoolse educatie?
- 5 In hoeverre geeft de gemeente doeltreffend en doelmatig uitvoering aan het beleid voor aanvullende ondersteuning bij onderwijsachterstanden?

1-5 afbakening en focus

onderwijsachterstandenbeleid

Dit onderzoek richt zich op het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, dat wil zeggen het beleidskader voor het bestrijden van onderwijsachterstanden en de activiteiten die worden bekostigd vanuit de subsidieregelingen die vallen onder dit beleid. De rekenkamer toetst ook de wettelijke taken die aan gemeenten zijn toebedeeld bij onderwijsachterstanden. Omdat de gemeente ook een wettelijke taak heeft in het toezicht op de kinderopvang, waaronder voorschoolse educatie, neemt de rekenkamer ook dit onderwerp mee.

Ander beleid en daarbij horende activiteiten, zoals de aanpak van laaggeletterdheid, Brede School Netwerken (BSN) en activiteiten door Stichting Welzijn Capelle (SWC) gericht op onderwijskansen worden buiten beschouwing gelaten.

De gemeente heeft, naast het tegengaan van onderwijsachterstanden, nog andere taken op het gebied van onderwijs. Het betreft onder meer voldoende openbaar onderwijs, voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten en leerlingenvervoer. Ook deze onderwerpen vallen buiten de scope van het onderzoek.

onderzoekperiode

Het gemeentelijk beleidskader voor onderwijsachterstanden en de bijbehorende subsidieregelingen zijn in 2020 vastgesteld. De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de periode 2020-2024 en heeft waar relevant (beleidsmatige) ontwikkelingen in 2025 meegenomen in dit onderzoek.

1-6 onderzoeksaanpak

onderzoeksmethoden

De rekenkamer heeft meerdere onderzoeksmethoden toegepast:

- Documentenstudie: analyse van onder meer beleidsnota's, subsidiestukken- en registers, en andere (interne) gemeentelijke documentatie over het onderwijsachterstandenbeleid.
- Literatuurstudie: analyse van verschillende (wetenschappelijke) publicaties, externe onderzoeken en rapporten.
- Interviews met ambtenaren: vier interviews met zeven verschillende ambtenaren die op verschillende manieren betrokken zijn bij het onderwijsachterstandenbeleid en de uitvoering daarvan.
- Interviews met subsidieontvangende organisaties: kinderopvangorganisaties, schoolbesturen van primair onderwijs en de bibliotheek.

Een uitgebreidere toelichting op de gehanteerde methoden en wijzigingen in de onderzoeksvragen, normen en methoden ten opzichte van de onderzoeksopzet staat in de onderzoeksverantwoording (bijlage 1).

normen

De rekenkamer hanteert normen voor deelvragen 2 tot en met 5. Deze normen zijn de toetspunten waarmee de rekenkamer tot een oordeel komt. De normen zijn beschreven in de desbetreffende hoofdstukken. Deelvraag 1 is beschrijvend. Deze deelvraag is gebruikt om normen af te leiden voor de overige deelvragen.

1-7 leeswijzer

In deze nota van bevindingen worden de deelvragen beantwoord. Deze nota van bevindingen is de basis voor de bestuurlijke nota. In de bestuurlijke nota worden de bevindingen bestuurlijk gewogen en beoordeeld.

De nota van bevindingen is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 komen de wettelijke taken en de financiering van het tegengaan van onderwijsachterstanden op gemeentelijk niveau aan de orde (deelvraag 1). Hoofdstuk 3 beschrijft de relevante gemeentelijke beleidskaders van Capelle aan den IJssel (deelvraag 2). Hoofdstuk 4 gaat over de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan haar wettelijke taken omtrent overleg en lokale afspraken (deelvraag 3). Hoofdstuk 5 gaat over de wijze waarop de gemeente uitvoering geeft aan het beleid voor voorschoolse educatie (deelvraag 4). Hoofdstuk 6 gaat ten slotte over de uitvoering van het gemeentelijk beleid gericht op aanvullende ondersteuning bij onderwijsachterstanden (deelvraag 5).

Aansluitend volgen enkele bijlagen. In bijlage 1 is de onderzoeksverantwoording opgenomen. De bronnenlijst staat in bijlage 2 en de lijst met afkortingen staat in bijlage 3.

opbouw hoofdstukken

Elk hoofdstuk start met een korte inleiding waarin de deelvraag is weergegeven die in het betreffende hoofdstuk wordt beantwoord en indien van toepassing de normen die



worden getoetst. Daarna volgen de onderzoeksresultaten voor de desbetreffende deelvraag of deelvragen.

gele kaders

In deze nota zijn gele tekstblokken te vinden. Deze tekstblokken bevatten nadere informatie over feiten of voorbeelden.

2 wettelijke en financiële kaders

2-1 inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de wettelijke en financiële kaders van gemeenten bij onderwijsachterstanden. De volgende deelvraag staat centraal:

- 1 Wat zijn de wettelijke en financiële kaders voor de gemeente bij onderwijsachterstanden?

Bij deze deelvraag horen geen normen. Tabel 2-1 bevat een leeswijzer van het behandelde onderwerp per paragraaf.

tabel 2-1: leeswijzer

paragraaf	onderwerp
2-2	hoofdpijnen wettelijk kader
2-3	gemeentelijke taken voorschoolse educatie
2-4	gemeentelijke taken overleg en lokale afspraken
2-5	gemeentelijke taken toezicht
2-6	financieel kader

2-2 hoofdpijnen wettelijk kader

Gemeenten hebben verschillende verantwoordelijkheden bij het tegengaan van onderwijsachterstanden. Grofweg hebben gemeenten op drie terreinen wettelijke taken binnen het onderwijsachterstandenbeleid: voorschoolse educatie, lokale afspraken en toezicht.

Deze wettelijke taken vloeien voort uit de Wet kinderopvang (Wko) en de Wet op het primair onderwijs (WPO).¹⁷ Daarnaast worden via het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie aanvullende eisen aan de voorschoolse educatie gesteld.¹⁸

Tabel 2-2 geeft een overzicht van de wettelijke taken.

¹⁷ WPO, art. 158 tot en met 163; Wet kinderopvang (Wko), BWBR0017017, art. 1.50a en 1.50b (2024). https://wetten.overheid.nl/BWBR0017017/2024-12-11/#Hoofdstuk1_Afdeling1_Artikel1.1.

¹⁸ Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie, BWBR0027961 (2022), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027961/2022-01-01>.

tabel 2-2: wettelijke taken gemeente

wettelijk terrein	betrokken partijen	taak
voorschoolse educatie	gemeente en kinderopvang	zorgdragen voldoende aanbod en spreiding
overleg en lokale afspraken	gemeente, scholen en kinderopvang	overleg onderwijsachterstandenbeleid - jaarlijks overleg gericht op afspraken overleg en afspraken voor- en voerschoolse educatie - over toeleiding - over doorlopende leerlijn - over de doelgroep - over resultaten voerschoolse educatie
toezicht kinderopvang	gemeente en kinderopvang	toezicht kwaliteit voerschoolse educatie

De wettelijke taken worden in de volgende paragrafen verder uitgewerkt.

2-3 gemeentelijke taken voerschoolse educatie

De gemeente is verantwoordelijk voor voldoende aanbod van VE en moet toezien op de spreiding daarvan.¹⁹ In het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voerschoolse educatie is vastgesteld dat een kind dat in aanmerking komt voor VE, vanaf 2,5 jaar tot de vierde verjaardag minimaal 960 uur voerschoolse educatie ontvangt.²⁰ Dat komt neer op minimaal 16 uur per week, meestal bestaande uit vier dagdelen van vier uur.²¹ Gemeenten mogen bepalen om al eerder voerschoolse educatie aan te bieden, bijvoorbeeld vanaf 2 jaar.

zorgdragen voor voldoende aanbod

De gemeente is verantwoordelijk voor voldoende voorzieningen in aantal en spreiding, waar kinderen met een risico op een onderwijsachterstand kunnen deelnemen aan VE.²² Of sprake is van voldoende aanbod in een gemeente kan worden bepaald door het aantal beschikbare plaatsen voor VE te vergelijken met het aantal peuters met een onderwijsachterstand - ook wel 'doelgroeppeuters' genoemd.

Naast voldoende aanbod in aantal is ook voldoende spreiding van de kinderopvanglocaties van belang. Deze spreiding is nodig om segregatie tegen te gaan, stelt de Memorie van Toelichting van de Wko. Spreiding moet zorgen voor een goede beschikbaarheid van voerschoolse educatie door de gehele gemeente.²³ Spreiding heeft ook een relatie met het aanbod. Het kan voorkomen dat er in een gemeente in principe voldoende spreiding is, maar op sommige plekken sprake is van wachtlijsten. In de praktijk is er dan toch onvoldoende sprake van spreiding van het aanbod.

¹⁹ WPO, art. 159.

²⁰ Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voerschoolse educatie, art. 2.

²¹ Oberon en Sardes, *Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, meting 4*, april 2023, 8.

²² WPO, art. 159.

²³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, "Wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid. Memorie van toelichting," Kamerstuk 31989 nr. 3 (7 juli 2009). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31989-3.html>.

2-4 gemeentelijke taken overleg en lokale afspraken

2-4-1 overleg onderwijsachterstandenbeleid

De wet vraagt van de gemeente, het onderwijs en de kinderopvang om tenminste jaarlijks overleg te voeren over onderwijsachterstandenbeleid. Volgens de WPO moet de gemeente jaarlijks overleg voeren over vier onderwerpen, te weten het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie, het bestrijden van onderwijsachterstanden, afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures en uit het overleg voortvloeiende voorstel van het bevoegd gezag van in de gemeente gevestigde scholen om tot een evenwichtige verdeling van leerlingen met een onderwijsachterstand over de scholen te komen.

Dit overleg dient gericht te zijn op het maken van afspraken over deze onderwerpen en de afspraken hebben “zoveel mogelijk het karakter van meetbare doelen”, zo stelt de wet.²⁴

2-4-2 overleg en afspraken voor- en vroegschoolse educatie

Een bijzonder onderdeel van het jaarlijks overleg is het overleg rond voor- en vroegschoolse educatie (VVE).²⁵ De reden hiervoor is dat VVE specifiek aanvullende regelgeving kent. Volgens de WPO moet de gemeente jaarlijks overleg voeren met kinderopvangorganisaties en scholen. Daarbij dient de gemeente zorg te dragen voor het maken van afspraken met het oog op een zo groot mogelijke deelname aan VE. Daarnaast moeten gemeenten ook afspraken maken over de resultaten van vroegschoolse educatie.²⁶

afspraken doelgroep voorschoolse educatie

Volgens de WPO moet de gemeente zorgdragen voor afspraken met basisscholen en kinderopvangorganisaties over welke kinderen tot de doelgroep behoren en in aanmerking komen voor voorschoolse educatie.²⁷ Dit moet worden vastgelegd in een ‘doelgroepdefinitie’. Er zijn geen verplichtingen waaraan de definitie inhoudelijk moet voldoen.

Gemeenten gebruiken vaak één of meer achtergrondkenmerken die het CBS gebruikt om risico's op onderwijsachterstanden in een gemeente in te schatten (zie ook paragraaf 5-2).²⁸ Deze achtergrondkenmerken worden ook gebruikt om Rijksmiddelen voor onderwijsachterstanden te verdelen. Naast, of in plaats van, de CBS-indicatoren kunnen gemeenten andere indicatoren gebruiken, zoals een geconstateerde taalachterstand of de aanwezigheid van een taal- of spelarme omgeving.²⁹

afspraken over toeleiding

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het maken van afspraken over de wijze waarop kinderen worden toegeleid naar VE. Bijna alle gemeenten in Nederland regelen de

²⁴ WPO, art. 161.

²⁵ Voorschoolse educatie is een programma voor kinderen van 2,5 tot 4 jaar dat hun ontwikkeling stimuleert en wordt aangeboden op de peuterspeelzaal of bij de kinderopvang. Vroegschoolse educatie is een vergelijkbaar programma voor kinderen uit groep 1 en 2 van de basisschool.

²⁶ WPO, art. 160.

²⁷ Formeel gaat het om 'het college van burgemeester en wethouders', de 'bevoegd gezagsorganen van scholen' en 'houders van kindcentra'. Voor de leesbaarheid spreekt de rekenkamer over 'de gemeente', 'scholen' en 'kinderopvang' of 'kinderopvangorganisaties'.

²⁸ GOAB, "Doelgroep en toeleiding", geraadpleegd op 24 juni 2025, <https://goab.eu/themas/doelgroep-en-toeleiding>.

²⁹ GOAB, "Doelgroep en toeleiding".

toeleiding via de Jeugd Gezondheidszorg (JGZ), GGD of het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). In de praktijk wordt tijdens het bezoek aan het consultatiebureau van JGZ, GGD of CJG bepaald of een kind in aanmerking komt voor voorschoolse educatie. Het kind krijgt dan een zogenaamde VE-indicatie. Ouders worden gewezen op het belang van deelname aan VE en in sommige gevallen worden zij ook geholpen met de aanmelding.³⁰

De rol van de JGZ, GGD of het CJG is ondersteunend aan het beleid van de gemeente. De gemeente bepaalt samen met deze organisaties welke activiteiten zij ondernemen om de toeleiding en daarmee het bereik van VE te vergroten.

Gemeenten zijn niet wettelijk verplicht om een minimumaantal of -percentage doelgroeppeuters te bereiken. Toch maken gemeenten vaak afspraken met betrokken partijen over het aantal peuters met een indicatie dat moet worden bereikt. Uit cijfers van de Onderwijsinspectie blijkt dat gemeenten in 2023 gemiddeld een bereik van 75% hadden.³¹

afspraken doorlopende leerlijn

De gemeente moet afspraken maken met schoolbesturen en kinderopvangorganisaties over de organisatie van een doorlopende leerlijn van voorschoolse naar vroegschoolse educatie. De gemeente kan daarnaast aanvullend ook een actieve rol spelen. Dat doet zij bijvoorbeeld door het aanstellen van een VVE-coördinator, het (laten) ontwikkelen van een gemeentelijk overdrachtsdocument of het maken van afspraken over het gebruik van een kindvolgsysteem. Dit zijn echter geen verplichtingen. In onderstaand kader is de doorlopende leerlijn toegelicht.

doorgaande leerlijn VVE³²

Bij een doorgaande leerlijn VVE stemmen kinderopvang en scholen het pedagogisch klimaat en het educatief handelen op elkaar af. Zij werken met hetzelfde VVE-programma of een aanbod dat aantoonbaar op elkaar is afgestemd. Ook stemmen zij de activiteiten gericht op samenwerking met ouders op elkaar af.

Een kinderopvangorganisatie is verantwoordelijk voor overdracht van gegevens aan de basisschool. In het overdrachtsdocument worden de belangrijkste gegevens opgenomen, namelijk of een kind VVE geïndiceerd is, het ontwikkelingsniveau van het kind, welk VVE-programma wordt gebruikt, hoe lang deze gevolgd is, en informatie over de zorg en begeleiding.

afspraken resultaten vroegschoolse educatie

De verantwoordelijkheid voor vroegschoolse educatie ligt bij het basisonderwijs. De gemeente is alleen verantwoordelijk voor het maken van afspraken met scholen over de resultaten van vroegschoolse educatie. Het kan bijvoorbeeld gaan om het aantal kinderen dat een gewenst minimum taalniveau heeft aan het einde van groep 2. Het is verplicht om afspraken te maken over resultaten, maar niet over hoe deze resultaten dienen te worden bereikt.

³⁰ Inspectie van het Onderwijs, *Landelijk Rapport LEA/vve 2023-2024*, december 2024, 58.

³¹ Inspectie van het Onderwijs, *Landelijk Rapport LEA/vve 2023-2024*, 40.

³² GOAB, "Doorgaande lijn", geraadpleegd op 24 juni 2025, <https://goab.eu/themas/doorgaande-lijn>

Gemeenten en scholen kunnen er wel voor kiezen alsnog afspraken te maken over de aanpak, bijvoorbeeld over het VVE-programma of het aantal leerkrachten voor de groep. Daarnaast kunnen gemeenten scholen financieel ondersteunen bij de uitvoering van activiteiten rondom het onderwijsachterstandenbeleid.³³

2-5 gemeentelijke taken toezicht

Gemeenten zijn eindverantwoordelijk voor het toezicht en handhaving op alle kinderopvangvoorzieningen, waaronder aanbieders van voorschoolse educatie. Gemeenten hebben deze toezichtstaak belegd bij de GGD. Via onderzoek en locatiebezoeken controleert de GGD of een kinderopvangorganisatie zich houdt aan de Wko en de daarbij behorende kwaliteitseisen.³⁴ Deze kwaliteitseisen behelzen onder andere het beleid op het gebied van gezondheid van de kinderen op de opvang, eisen aan het opleidingsniveau van personeel, het aantal beroepskrachten per groep en eisen rondom VE.³⁵ De GGD dient jaarlijks onderzoek uit te voeren bij iedere locatie van een kinderopvangorganisatie. Niet alle kwaliteitseisen worden jaarlijks onderzocht. Er wordt echter wel jaarlijks gecontroleerd of er wordt voldaan aan de kwaliteitseisen voor VE.³⁶ De verschillende onderzoeken die de GGD uitvoert, zijn in onderstaand kader toegelicht.

toezicht door de GGD

De GGD verricht verschillende soorten onderzoek.³⁷

- *Onderzoek vóór registratie*, waarbij een kindercentrum vanaf registratie volledig moet voldoen aan alle kwaliteitseisen voor de kinderopvang;
- *Onderzoek na registratie*, waarbij binnen drie maanden na de start van een locatie wordt onderzocht of aan alle kwaliteitseisen voldaan wordt;
- *Jaarlijkse onderzoek*, het standaardonderzoek van de GGD waarbij gecontroleerd wordt of het kindercentrum voldoet aan de kwaliteitseisen. Voor VE zijn kwaliteitseisen specifieke vastgelegd. Deze worden altijd gecontroleerd in het jaarlijkse onderzoek;
- *Nader onderzoek*, wanneer er tekortkomingen zijn vastgesteld wordt er onderzocht of deze hersteld zijn, hierna volgt een definitief rapport;
- *Incidenteel onderzoek*, bijvoorbeeld na een signaal of klacht van ouders, gemeente of buurtbewoners.

Na afronding van het onderzoek stuurt de GGD een afschrift van het rapport aan de kinderopvangorganisatie en de gemeente. Indien de GGD een tekortkoming constateert in de kwaliteit van voorschoolse educatie wordt dit rapport ook naar de Inspectie van het Onderwijs gestuurd.³⁸

De Inspectie van het Onderwijs heeft in de Wet op het onderwijstoezicht ook een rol gekregen in het toezicht op voorschoolse educatie. Dit staat in onderstaand geel kader toegelicht.

³³ GOAB, "Resultaatafspraken", geraadpleegd op 24 juni 2025, <https://goab.eu/themas/resultaatafspraken>

³⁴ Wko, art. 160.

³⁵ Wko, art. 1.45 t/m art. 1.60.

³⁶ GGD-GHOR, *Toezicht en handhaving kinderopvang*, juli 2017.

³⁷ GGD-GHOR, *Toezicht en handhaving kinderopvang*.

³⁸ Wko, art. 163.

toezicht door de Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie onderzoekt de volgende kwaliteitsvoorwaarden van voorschoolse educatie:

- 1 De basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie;
- 2 Het informeren van ouders en ouderbetrokkenheid;
- 3 De kwaliteit van de educatie;
- 4 Ontwikkeling, zorg en begeleiding van de kinderen;
- 5 Kwaliteitszorg;
- 6 En de doorgaande lijn tussen voor- en vroegschoolse educatie (VVE).³⁹

De Inspectie gebruikt naast haar eigen onderzoek ook de inspectierapporten van de GGD voor de uitvoering van haar taak. In tegenstelling tot de GGD onderzoekt zij niet structureel alle kinderopvangorganisaties, maar doet dit steekproefsgewijs of als daar aanleiding toe is. Aan de hand van deze inspecties rapporteert de Inspectie over de kwaliteit van voorschoolse educatie in Nederland.⁴⁰

Daarnaast voert de Inspectie jaarlijks onderzoek uit naar de uitvoering van gemeentelijke taken op het gebied van VVE en de LEA. Gemeenten dienen jaarlijks verantwoording af te leggen aan de Inspectie over in hoeverre zij hebben voldaan aan hun wettelijke taken rondom jaarlijks overleg en het maken van afspraken over de aanpak van onderwijsachterstanden, zoals de doelgroepdefinitie (zie ook eerder in deze paragraaf).⁴¹

Wanneer de Inspectie of de GGD een tekortkoming constateert, dient de gemeente zorg te dragen voor de handhaving. De Wko geeft de gemeente de mogelijkheid om een aanwijzing te geven, oftewel een opdracht om de tekortkoming op te lossen.⁴² Als de tekortkoming niet wordt opgelost, kan de gemeente een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete opleggen van maximaal € 45.000. In het uiterste geval kan een gemeente ook een verbod tot exploitatie opleggen.⁴³

Iedere gemeente stelt zelf handhavingsbeleid voor de kinderopvang vast. Dit zijn beleidsregels waarbinnen de gemeente kan handelen. De beleidsvrijheid is daarbij beperkt tot de maximale sancties beschreven in de Wko en de Algemene wet bestuursrecht.

2-6 financieel kader

SPUK GOAB

Gemeenten ontvangen middelen van het Rijk om voorschoolse educatie binnen de gemeente te organiseren. Deze middelen zijn bedoeld voor peuters met een onderwijsachterstand. De financiering loopt via de Specifieke Uitkering Gemeentelijk

³⁹ Wet op het onderwijstoezicht, BWBR0013800, art. 15i (2025),

<https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0013800&hoofdstuk=3c&artikel=15i&z=2025-01-01&g=2025-01-01>.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld Inspectie op het Onderwijs, *Kwaliteit voorschoolse educatie 2022*, juni 2023.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld Inspectie op het Onderwijs, *Landelijk Rapport LEA/vve 2023-2024, Met een themaverdieping naar doelgroepdefinitie, toeleiding en bereik*, 19 december 2024.

⁴² Wko, art. 1.65.

⁴³ Wko, art. 1.81.

Onderwijsachterstandenbeleid (SPUK GOAB). De hoogte van deze uitkering per gemeente wordt jaarlijks vastgesteld aan de hand van achterstandsscores per gemeente, die het CBS berekent op basis van een aantal indicatoren.⁴⁴ Deze SPUK is in onderstaand kader verder uitgewerkt.

besteding SPUK GOAB

De SPUK GOAB is de belangrijkste landelijke geldstroom voor de financiering van de wettelijke taken voor voorschoolse educatie. Binnen de SPUK is de gemeente vrij in de wijze van besteding van de middelen, zolang zij binnen de kaders van de regeling blijft. De SPUK kan onder andere ingezet worden voor:

- de bekostiging van voorschoolse educatie;
- professionalisering van medewerkers (bijvoorbeeld de scholing van pedagogisch medewerkers);
- ouderbetrokkenheid en de toeleiding.⁴⁵

Gemeenten mogen echter ook middelen uit de SPUK GOAB inzetten voor het tegengaan van onderwijsachterstanden in het basisonderwijs.⁴⁶ Uit een onderzoek naar de besteding van de onderwijsachterstandsmiddelen bleek dat gemeenten in 2023 gemiddeld driekwart van de SPUK besteedden aan het organiseren van voorschoolse educatie.⁴⁷ Het overige deel werd besteed aan aanvullende ondersteuning in het basisonderwijs of andere vormen van bestrijding van onderwijsachterstanden.

Gemeenten moeten de besteding van deze SPUK-gelden jaarlijks verantwoorden aan het Rijk.

In 2025 is in totaal ruim € 638 mln. beschikbaar voor alle gemeenten. Voor 2026 is een lager bedrag opgenomen in de Rijksbegroting, namelijk € 579,6 mln. Dit een daling van € 58,8 mln. (9,2%).⁴⁸

NPO-middelen

In de coronaperiode is vanuit het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) extra geld beschikbaar gesteld, via de SPUK inhalen COVID-19-gerelateerde onderwijsvertragingen, om onderwijsvertragingen bij kinderen als gevolg van de COVID-19 maatregelen in te halen op onder meer cognitief, sociaal en emotioneel vlak. Gemeenten ontvingen deze middelen tot en met schooljaar 2024-2025. Deze middelen konden worden ingezet voor extra inzet op voorschoolse educatie, zoals het inhalen van gemiste VE-uren en extra begeleiding op de groep. Ook konden de middelen worden ingezet voor onder meer huiswerkbegeleiding, zomerscholen en schoolmaatschappelijk werk.⁴⁹

⁴⁴ Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, art. 3.

⁴⁵ GOAB, *Handreiking inzet GOAB middelen 2023-2026*, december 2023.

⁴⁶ Zoals in paragraaf 1-2 al is beschreven, is vroegschoolse educatie wettelijk gezien een taak van het basisonderwijs, waarvoor basisscholen middelen ontvangen vanuit de reguliere bekostiging vanuit het ministerie van OCW. GOAB, "OAB in het onderwijs."

⁴⁷ Oberon en Sardes, *Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, meting 4*.

⁴⁸ Ministerie van Financiën, 'Begroting 2026', <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2026/OWB/VIII/onderdeel/9535137>, geraadpleegd op 21 oktober 2025.

⁴⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, "Gemeenten en het Nationaal Programma Onderwijs," geraadpleegd op 15 juli 2025, <https://www.nponderwijs.nl/gemeenten>.

Asscher-middelen

Gemeenten ontvangen daarnaast ook de zogenaamde Asscher-middelen.⁵⁰ Deze middelen zijn bedoeld voor de groep peuters waarvan de ouders geen kinderopvangtoeslag (KOT) ontvangen, ook wel kostwinnersgezinnen genoemd.⁵¹ Sinds 2016 zijn gemeenten verantwoordelijk voor een opvangaanbod voor deze peuters en ontvangen zij hiervoor middelen vanuit de decentralisatie uitkering voorschoolse voorzieningen peuters.⁵² De Asscher-middelen zijn onderdeel van het Gemeentefonds en zijn geen geormerkte middelen.

financiering voorschoolse educatie

Samengevat krijgen gemeenten vanuit het Rijk middelen voor twee groepen peuters: peuters met een onderwijsachterstand en peuters waarvan de ouders geen KOT ontvangen. Een peuter kan in één, beide of geen van de categorieën vallen. Een peuter kan bijvoorbeeld zowel een VE-indicatie hebben én tot een gezin behoren zonder recht op KOT. Er zijn dus vier ‘varianten’ peuters te onderscheiden.

- 1 peuters met een VE-indicatie waarvan de ouders *wel* recht hebben op kinderopvangtoeslag;
- 2 peuters met een VE-indicatie waarvan de ouders *geen* kinderopvangtoeslag ontvangen;
- 3 peuters zonder indicatie en waarvan de ouders *geen* kinderopvangtoeslag ontvangen;
- 4 peuters zonder indicatie waarvan de ouders recht hebben op kinderopvangtoeslag. Een peuter in deze vierde variant behoort in principe tot geen van de categorieën.

De gemeenten gebruiken de Rijksmiddelen om kinderopvangorganisaties te subsidiëren voor het aanbieden van voorschoolse educatie aan de doelgroep. Daarvoor zijn verschillende financieringsvarianten mogelijk, zoals een subsidie per peuter, per VE-groep of per activiteit. De subsidievariant waarbij de gemeente subsidie verstrekt per peuter, ook wel een geld-volgt-kind regeling genoemd, wordt in driekwart van de gemeenten gebruikt.⁵³

⁵⁰ Formeel de decentralisatie uitkering voorschoolse voorzieningen peuters. Bron: GOAB, *Bekostiging voorschoolse educatie, een handreiking voor gemeenten*, juni 2024, 5.

⁵¹ GOAB, *Bekostiging voorschoolse educatie, een handreiking voor gemeenten*, 6.

⁵² Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*, maart 2020, 8; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Bestuurlijke afspraken: een aanbod voor alle peuters*, 2016.

⁵³ Oberon en Sardes, *Monitor Implementatie en besteding*.

3 gemeentelijk beleid

3-1 inleiding

Dit hoofdstuk gaat over het gemeentelijk beleid voor onderwijsachterstanden.

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende deelvraag:

- 2 Wat zijn relevante gemeentelijke beleidskaders en sluiten deze aan op de wettelijke taken?

Tabel 3-1 bevat per paragraaf een overzicht van het behandelde onderwerp en de gebruikte normen.

tabel 3-1: leeswijzer

paragraaf	onderwerp	normen
3-2	gemeentelijke beleidskaders	geen normen
3-3	voorschoolse educatie	- de beleidsdoelen- of maatregelen sluiten aan op de wettelijke taken - de beleidsdoelen- of maatregelen zijn voldoende concreet
3-4	overleg en lokale afspraken	- de beleidsdoelen- of maatregelen sluiten aan op de wettelijke taken - de beleidsdoelen- of maatregelen zijn voldoende concreet
3-5	aanvullende ondersteuning	de beleidsdoelen- of maatregelen zijn voldoende concreet
3-6	toezicht en handhaving	- de beleidsdoelen- of maatregelen sluiten aan op de wettelijke taken - de beleidsdoelen- of maatregelen zijn voldoende concreet
3-7	financiën	geen normen

3-2 beleidskaders

3-2-1 beleidskader onderwijsachterstanden

De gemeente voert al jaren beleid om kinderen met (een risico op) een onderwijsachterstand ondersteuning te bieden. Het huidige beleid is vastgelegd in de 'Notitie onderwijskansenbeleid. Kansen voor ieder kind', dat op 23 maart 2020 door de Capelse gemeenteraad is vastgesteld. Aanleiding voor herijking van het beleid was dat de gemeente met ingang van 2019 bijna het dubbele aan Rijksmiddelen zou gaan ontvangen. Dit kwam doordat de Rijksoverheid de achterstandsindicatoren en de verdeling van de Rijksmiddelen voor onderwijsachterstanden wijzigde, waardoor er in de gemeente Capelle ongeveer twee keer zoveel kinderen onder de aangepaste

definitie van de doelgroep vielen als voorheen.⁵⁴ De gemeente besloot daarom haar doelstellingen op het gebied van onderwijsachterstandenbeleid bij te stellen.

De gemeente beschrijft in het beleidsplan dat ze wil dat kinderen gezond, veilig en kansrijk kunnen opgroeien. De gemeente stelt de ambitie dat “kinderen in Capelle aan den IJssel zich kunnen ontwikkelen tot zelfstandige burgers. Wij vinden het belangrijk dat ieder kind, ongeacht in welk gezin hij of zij wordt geboren en de omgeving waarin hij of zij opgroeit, de kans krijgt om zich vanaf jonge leeftijd te ontwikkelen en mee te doen.”⁵⁵ De nadruk ligt daarbij op de inzet voor het jonge kind, van 2 tot 12 jaar.⁵⁶

Om dit te kunnen realiseren acht de gemeente het noodzakelijk nauw samen te werken met scholen, kinderopvang en andere maatschappelijke partners. Verder is voldoende, kwalitatief hoogwaardig aanbod aan voor- en vroegschoolse educatie en ondersteuning van peuters met een risico op een onderwijsachterstand noodzakelijk en wil de gemeente ouders actief betrekken bij keuzemogelijkheden voor peuteropvang en VVE.⁵⁷

Het gemeentelijk beleid is verder uiteengezet langs twee lijnen: voorschoolse educatie en “onderwijskansen”. Onder “onderwijskansen” valt aanvullende ondersteuning voor kinderen met een onderwijsachterstand, met name gericht op het basisonderwijs.

Het beleidskader heeft twee uitvoeringsprogramma's. Deze programma's zijn in onderstaand kader toegelicht.

Uitvoeringsprogramma's

In april 2021 is het Uitvoeringsprogramma 2021-2022 opgesteld. Dit programma is een nadere uitwerking van het gemeentelijk onderwijskansenbeleid. De aanleiding voor dit uitvoeringsprogramma was de coronacrisis en meer specifiek het risico dat basisschoolleerlingen liepen op (extra) leerachterstanden ten gevolge van het thuisonderwijs tijdens de coronaperiode. Daarom wilde de gemeente extra inzet plegen op activiteiten voor vroegschoolse educatie voor kinderen in de basisschoolleeftijd. Het programma richt zich niet op voorschoolse educatie op de kinderopvang. De focus van de extra inzet lag op activiteiten rondom taalontwikkeling, huiswerkbegeleiding en talentontwikkeling. Daarnaast werd inzet voorzien vanuit de bibliotheek, voor taal gerelateerde activiteiten op scholen, de kinderopvang en het consultatiebureau.⁵⁸ De inzet zou worden bekostigd vanuit het budget voor onderwijsachterstanden (zie paragraaf 3-6) en andere budgetten (Brede School Netwerken).

Aansluitend stelde de gemeente het Uitvoeringsplan gemeentelijke gelden Nationaal Programma Onderwijs (hierna NPO) op voor de schooljaren 2021-2022 en 2022-2023.⁵⁹ Het Nationaal Programma Onderwijs was een steunprogramma vanuit de Rijksoverheid om onderwijsvertraging van leerlingen door de coronaperiode tegen te gaan.⁶⁰ Gemeenten kregen hier aanvullende middelen voor (ie ook

⁵⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*, maart 2020, 14.

⁵⁵ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*, 10.

⁵⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*, 4.

⁵⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*, 10.

⁵⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Uitvoeringsprogramma 2021-2022, Elk kind verdient dezelfde basis en meer...*, april 2021.

⁵⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Uitvoeringsplan gemeentelijke gelden Nationaal Programma Onderwijs*, ongedateerd.

⁶⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, “Nationaal Programma Onderwijs”, geraadpleegd op 3 november 2025, <https://www.nponderwijs.nl>.

paragraaf 3-7). Het uitvoeringsprogramma zet in op activiteiten gericht op extra ondersteuning en begeleiding op school, gericht op sport, cultuur en welzijn en activiteiten gericht op het verbeteren van fysiek en mentaal welzijn.

beleidsontwikkelingen

Sinds 2023 zijn er enkele beleidsontwikkelingen geweest die van invloed zijn op de gemeentelijke aanpak van onderwijsachterstanden. Deze ontwikkelingen vonden gedeeltelijk plaats gedurende dit rekenkameronderzoek. Dit staat in onderstaand kader toegelicht.

beleidsontwikkelingen

Ten eerste constateerde de Onderwijsinspectie in oktober 2023 enkele risico's in de taakuitvoering van de gemeente rondom onderwijsachterstanden. De Onderwijsinspectie constateerde dat het jaarlijkse overleg met onder andere schoolbesturen en kinderopvangorganisaties niet plaatsvond en het bovendien ontbrak aan afspraken met de schoolbesturen voor het primair onderwijs en kinderopvangorganisaties over de doelgroepdefinitie en de toeleiding. De Inspectie adviseert de gemeente om het beleid en de uitvoering voor VVE nog eens onder de loep te nemen.⁶¹ Ten tweede heeft de gemeente op basis van gesprekken met CJG en de kinderopvang in 2024 zelf geconstateerd dat ze tekortschiet in het bereiken van doelgroepeuters.

Om een hoger bereik en hogere kwaliteit van VVE te kunnen realiseren, was de gemeente genoodzaakt om enkele verbeteringen door te voeren, waaronder een verschuiving van de inzet van de GOAB-middelen. In een collegebrief uit mei 2024 geeft de gemeente aan de GOAB-middelen zoveel mogelijk te willen inzetten voor voorschoolse educatie.⁶² Dit heeft ertoe geleid dat de gemeente in het najaar van 2024 heeft besloten de subsidieregeling "Onderwijskansen", gericht op aanvullende ondersteuning, per 2026 grotendeels stop te zetten. In paragraaf 6-4 gaat de rekenkamer verder in op de afschaffing van deze subsidie. Met de vrijgekomen middelen wil de gemeente de kwaliteit en het bereik van voorschoolse educatie verbeteren.

De gemeente heeft gedurende dit onderzoek een deel van de voorgenomen aanpassingen doorgevoerd. Deze wijzigingen en ontwikkelingen zijn voor zover mogelijk meegenomen in dit onderzoek.

3-2-2 beleidskader toezicht en handhaving

Zoals in paragraaf 2-5 aan de orde is gekomen, is de gemeente verantwoordelijk voor toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang. De gemeente heeft de gemeentelijke taken die voortvloeien uit de Wko vastgelegd in de Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang Gemeente Capelle aan den IJssel 2021 (hierna: beleid toezicht en handhaving).⁶³ De handhavingstaken zijn binnen de gemeente belegd bij de unit Vergunningen, Toezicht en Handhaving van de afdeling Stadsbeheer.

⁶¹ Inspectie van het Onderwijs, "Uitkomst risicoanalyse onderwijsachterstandenbeleid (LEA/vve)", 30 oktober 2023..

⁶² College van B&W, "Collegebrief – deel 2", 22 mei 2024.

⁶³ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang Gemeente Capelle aan den IJssel 2021*.

3-3 beleid voorschoolse educatie

In het gemeentelijk beleid maakt de gemeente onderscheid tussen twee groepen peuters:

- doelgroeppeuters, die aanspraak maken op voorschoolse educatie;
- reguliere peuters, die geen VE-indicatie hebben.

Zoals in paragraaf 2-6 al is toegelicht, zitten in beide groepen peuters met en zonder KOT.

3-3-1 doelgroeppeuters

doelen

De gemeente stelt in het beleidskader de volgende doelen voor peuters met een VE-indicatie:⁶⁴

- een dekkend netwerk van peuteropvang in Capelle blijft in stand;
- peuteropvangorganisaties kunnen in de wijken met doelgroepkinderen een VE-aanbod doen;
- alle doelgroeppeuters maken daarvan gebruik.

De eerste twee doelen gaan over het aanbod en de spreiding en sluiten aan bij de wettelijke taken. Het derde doel gaat over het bereik. Dat is geen wettelijke verplichting voor de gemeente maar het doel sluit wel logisch aan op de eerste twee doelen. De eerste twee doelen zijn niet concreet en bovendien onvoldoende meetbaar. Het derde doel is wel concreet.⁶⁵ De gemeente heeft geen doel gesteld voor het in beeld brengen of bereiken van peuters die momenteel buiten beeld zijn.

De gemeente heeft in de begroting voor 2023 en 2024 een doel gesteld voor het bereikpercentage van doelgroeppeuters. In beide jaren streeft ze ernaar dat 70% van de geïndiceerde doelgroeppeuters deelneemt aan voorschoolse educatie. Dit is een concreet doel. Wat opvalt is dat in het beleid het doel was om 100% van de doelgroep te bereiken; het doel lijkt dus gaandeweg te zijn bijgesteld.

maatregelen

De gemeente dient erop toe te zien dat doelgroeppeuters een VVE-aanbod van 16 uur per week krijgen. Dit geldt wettelijk voor peuters van 2,5 jaar tot 4 jaar, maar de gemeente heeft er voor gekozen om de leeftijd voor een VE-indicatie te verlagen naar 2 jaar, waardoor peuters al vanaf 2 jaar gebruik kunnen maken van voorschoolse educatie.⁶⁶

De gemeente geeft invulling aan haar wettelijke taken voor voorschoolse educatie door middel van subsidie aan peuteropvangorganisaties. De voorwaarden en uitgangspunten voor voorschoolse educatie zijn vastgelegd in de Subsidieregeling Peuteropvang Capelle aan den IJssel 2020.⁶⁷ In hoofdstuk 5 beschrijft de rekenkamer hoe de gemeente in de praktijk uitvoering geeft aan voorschoolse educatie.

⁶⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*, 11;

⁶⁵ De rekenkamer gaat er vanuit dat de gemeente onder 'doelgroeppeuters' peuters met een VE-indicatie verstaat, maar dat geeft ze niet expliciet aan.

⁶⁶ Peuters in de leeftijd tussen de 2 en 2,5 jaar oud hoeven niet te voldoen aan de verplichte 16 uur.

⁶⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Subsidieregeling Peuteropvang Capelle aan den IJssel 2020*, 8 augustus 2020.

Uit het beleidsplan blijkt niet hoe de gemeente uitvoering wil geven aan de wettelijke taak rondom voldoende spreiding. Daar heeft de gemeente geen maatregelen voor geformuleerd.

oordeel

De rekenkamer constateert dat de gestelde doelen voor voorschoolse educatie aansluiten bij de wettelijke taak van de gemeente. De gemeente stelt echter weinig concrete doelen: alleen de doelstelling over het bereikpercentage is concreet.

De gemeente treft logische maatregelen voor de uitvoering van voorschoolse educatie, maar maatregelen voor voldoende spreiding ontbreken. De gemeente heeft de leeftijdsgrens voor voorschoolse educatie verlaagd naar twee jaar, zodat peuters al eerder dan wettelijk verplicht is, gebruik kunnen maken van voorschoolse educatie.

3-3-2 reguliere peuters

doelen

Voor de peuters zonder indicatie waarvan de ouders geen KOT ontvangen stelt de gemeente als doel dat peuters uit kostwinnersgezinnen ook gebruik kunnen maken van de reguliere peuteropvang. De doelstelling sluit logisch aan bij de bestuurlijke afspraken “Een aanbod voor alle peuters” tussen het Rijk en de VNG, maar is niet concreet.

maatregelen

De gemeente wil dit realiseren door voorschoolse educatie toegankelijk te maken voor kinderen zonder indicatie, waarvan de ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag. De gemeente biedt daarvoor subsidie voor maximaal 8 uur in de week.

De gemeente gebruikt in het doel de term ‘reguliere peuteropvang’, wat suggereert dat het hier gaat om kinderopvang in het algemeen- en niet per definitie om voorschoolse educatie. De maatregel gaat wel expliciet over voorschoolse educatie. Het gebruik van verschillende termen zorgt voor onduidelijkheid wat de gemeente beoogt.

peuters zonder indicatie en met KOT

Ten slotte beoogt de gemeente peuteropvang ook beschikbaar te maken voor peuters van ouders die beiden werken. Hiermee doelt de gemeente op weer een andere groep peuters: namelijk zonder indicatie en met KOT. De gemeente benoemt deze groep apart, omdat zij wenst dat er “geen peuters van de peuteropvang uitgesloten worden” - de gemeente streeft ernaar dat de kinderopvang toegankelijk is voor alle peuters. ⁶⁸

oordeel

De rekenkamer constateert dat het doel en de maatregel logisch aansluiten op de bestuurlijke afspraken. De maatregel is concreet, maar het doel niet, omdat het te algemeen is geformuleerd en onvoldoende meetbaar is.

⁶⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*.

3-4 beleid overleg en lokale afspraken

De gemeente dient jaarlijks lokaal overleg te voeren over onderwijsachterstanden in algemene zin en in het bijzonder over VVE. Ook dient ze afspraken te maken over verschillende thema's binnen voor- en vroegschoolse educatie. De rekenkamer verwacht dat de gemeente in het beleid concreet maakt hoe ze beoogt invulling te geven aan deze wettelijke taken.

overleg onderwijsachterstandenbeleid en VVE

Het jaarlijks voeren van overleg over onderwijsachterstanden en VVE komt niet terug in het gemeentelijk beleid.

In de eerder genoemde collegebrief uit mei 2024 benoemt de gemeente dat ze overleg zal gaan voeren en afspraken zal gaan maken met het onderwijs over aanmeldbeleid, integratie en segregatie in het Lokaal Educatieve Agenda (LEA), wat aansluit bij de wettelijke taak.

afspraken VVE

Ook het maken van afspraken met kinderopvangorganisaties en scholen over de doelgroep, toeleiding, doorlopende leerlijn en resultaatafspraken met basisscholen zijn niet terug te vinden in de gemeentelijke beleidsnotitie.

Er ontbreken tevens maatregelen over de wijze waarop de gemeente de toeleiding naar voorschoolse educatie wil organiseren. De gemeente beschrijft alleen dat het CJG verantwoordelijk is voor het indiceren van peuters voor VVE en het informeren van ouders over het VE-aanbod.

In het beleidsplan heeft de gemeente dus weinig aandacht voor deze lokale afspraken. Uit verschillende documenten uit 2022 tot en met 2024 blijkt dat de gemeente in toenemende mate aandacht heeft voor lokaal overleg en afspraken met betrokken partijen.

Dit komt ten eerste terug in de begroting. In de gemeentelijke begroting voor 2022, 2023 en 2024 heeft de gemeente enkele doelen en maatregelen geformuleerd over het maken van afspraken in de Lokaal Educatieve Agenda (LEA). Deze acties staan in onderstaand kader toegelicht.

doelen en maatregelen LEA

In de begroting voor 2022, 2023 en 2024 beschrijft de gemeente hoe ze invulling beoogt te geven aan de LEA.

- In de begroting voor 2022 geeft de gemeente aan uitvoering te willen geven aan de LEA 2022-2026, om een optimale loopbaan voor kinderen te kunnen realiseren. In de LEA zijn volgens de gemeente ambities en doelstellingen opgenomen over het "optimaal ontwikkelen van kinderen gedurende hun schoolloopbaan, vanaf de voorschoolse periode tot en met de overgang van school naar werk."⁶⁹
- In de begroting voor 2023 geeft de gemeente als doel afspraken tussen gemeente, onderwijs en kinderopvang te willen versterken, door onder meer het opstellen van een samenwerkingsagenda voor de LEA voor de periode 2023-2026. Hierin moeten afspraken worden gemaakt over onder meer doorgaande ontwikkelingen.⁷⁰
- Ook in de begroting voor 2024 heeft de gemeente een ambitie gesteld voor doorlopende leerlijnen en warme overdrachten. De LEA wordt hierin niet expliciet genoemd maar de gemeente geeft aan in 2024 te willen starten met het maken van kwaliteitsafspraken met voorschoolse educatie-aanbieders en basisscholen over de warme overdracht voor doelgroepkinderen.⁷¹

Uit het kader blijkt dat deze voornemens vooral gaan over één onderwerp waar de gemeente afspraken over dient te maken, namelijk over de doorlopende leerlijn.

Ten tweede blijkt uit de eerder genoemde collegebrief dat de gemeente vanaf 2024 wil inzetten op lokale afspraken en overleg. Het gaat om de volgende afspraken:

- afspraken met de kinderopvang en het onderwijs over de kwaliteit van VVE;
- "strakkere afspraken" met het CJG en aanbieders van voorschoolse educatie over de toeleiding van peuters naar voorschoolse educatie;
- overleg voeren en afspraken maken met het onderwijs over aanmeldbeleid, integratie en segregatie in de Lokaal Educatieve Agenda (LEA)⁷²

oordeel

De rekenkamer constateert dat het in het beleid ontbreekt aan duidelijkheid over hoe de gemeente invulling wil geven aan haar wettelijke taken voor het voeren van overleg en het maken van afspraken op lokaal niveau over verschillende onderwerpen binnen onderwijsachterstanden. Vanaf 2022 is de aandacht voor de invulling van deze wettelijke taken toegenomen.

⁶⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel, "Begroting 2022, Programma 4 Onderwijs", geraadpleegd op 6 juni 2025,

<https://capelleaandenijssel.begrotingsapp.nl/begroting-2022/programma/programma-4-onderwijs#doelstelling-878131-tv43-zorgen-voor-een-optimale-schoolloopbaan>.

⁷⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, "Begroting 2023, Programma 4 Onderwijs", geraadpleegd op 6 juni 2025,

<https://capelleaandenijssel.begrotingsapp.nl/begroting-2023/programma/programma-4-onderwijs#onderdeel-2784238-missie>.

⁷¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, "Begroting 2024, Programma 4 Onderwijs", geraadpleegd op 6 juni 2025,

<https://capelleaandenijssel.begrotingsapp.nl/begroting-2024/programma/programma-4-onderwijs#doelstellingen-1240830>.

⁷² College van B&W, "Herverdeling gemeentelijk onderwijsachterstanden budget (GOAB) middelen", mei 2024.

3-5 beleid aanvullende ondersteuning

De gemeente geeft in het beleid voor onderwijsachterstanden naast voorschoolse educatie in te zetten op “onderwijskansen”, oftewel aanvullende ondersteuning voor kinderen met een onderwijsachterstand. Het is toegestaan dat de gemeente met de ontvangen Rijksmiddelen die zij overhoudt aanvullend financiële ondersteuning biedt aan basisonderwijs maar dit is niet verplicht. Het gaat om een aanvulling op de middelen die scholen ontvangen voor onderwijsachterstanden. Het beleid voor de aanvullende ondersteuning duidt de gemeente aan met de term “onderwijskansen”.

doelen

Voor dit onderdeel van het beleid stelt de gemeente de algemene ambitie dat kinderen in Capelle aan den IJssel zich kunnen ontwikkelen tot zelfstandige burgers en dat ieder kind, ongeacht in welk gezin hij of zij wordt geboren en de omgeving waarin hij of zij opgroeit, de kans krijgt om zich vanaf jonge leeftijd te ontwikkelen en mee te doen.

Dit doel gaat niet specifiek over wat de gemeente wil bereiken met deze ondersteuning bij onderwijsachterstanden, maar is erg algemeen. Dit doel is daarmee niet concreet.

maatregelen

De gemeente beoogt invulling te geven aan deze ondersteuning door subsidie te verstrekken aan betrokken partijen, met name het basisonderwijs. De voorwaarden en uitgangspunten voor deze activiteiten zijn vastgelegd in de Subsidieregeling Onderwijskansen Capelle aan den IJssel 2020.⁷³ In hoofdstuk 6 gaat de rekenkamer in op de uitvoering en de besteding van de subsidies.

De activiteiten dienen te zijn gericht op (basisschool-)kinderen tot 12 jaar en moeten betrekking hebben op één of meer van de volgende thema's:

- taalstimulering;
- ondersteuning en zorg;
- doorgaande ontwikkelingslijn en aansluiting voorschoolse voorzieningen basisonderwijs- voortgezet onderwijs;
- pedagogisch partnerschap;
- binnen- en buitenschools leren/21e-eeuwse vaardigheden;
- interprofessionele samenwerking.⁷⁴

De gemeente benadrukt dat het belangrijk is dat de middelen primair ten gunste komen aan de doelgroep, oftewel kinderen met (kans op) een onderwijsachterstand.⁷⁵ Dit is namelijk minder vanzelfsprekend dan bij voorschoolse educatie, omdat de gemeente subsidie verstrekt per activiteit in plaats van per kind. In hoofdstuk 6 gaat de rekenkamer in op de uitvoering van deze subsidieregeling.

oordeel

De gemeente heeft beleid voor aanvullende ondersteuning voor kinderen met een onderwijsachterstand. Dit is geen wettelijke taak van de gemeente maar wel toegestaan. De gemeente stelt alleen een algemeen doel voor dit beleidsthema zonder

⁷³ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Subsidieregeling Onderwijskansen Capelle aan den IJssel 2020*, 2020.

⁷⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Subsidieregeling Onderwijskansen Capelle aan den IJssel 2020*.

⁷⁵ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*, 12.

dit verder te concretiseren. De gemeente heeft haar beleid uitgewerkt in een subsidieregeling, wat een concrete maatregel is. Er vallen echter veel verschillende type activiteiten onder deze regeling, van taalstimulering tot interprofessionele samenwerking. Het ontbreekt daardoor aan duidelijke kaders voor de invulling van dit beleid.

3-6 beleid toezicht

De GGD is bij de wet aangewezen toezichthouder voor kinderopvang, waaronder voorschoolse educatie. De handhaving is belegd bij de gemeente.⁷⁶ Voor deze taak heeft de gemeente handhavingsbeleid opgesteld, dat in paragraaf 3-2-2 is toegelicht.⁷⁷

doelen

De gemeente heeft de volgende visie ten aanzien van handhaving op de kwaliteit van kinderopvangvoorzieningen, dat ook geldt voor voorschoolse educatie: “Wanneer geconstateerd wordt dat een kwaliteitseis niet nageleefd wordt grijpt de gemeente actief in met een handhavingsmaatregel. Feiten en omstandigheden waaronder de overtreding is begaan worden daarbij meegewogen.” Het doel van het handhavend optreden is vervolgens om de overtreding te laten herstellen en bestraffen indien nodig.⁷⁸

De gemeente geeft aan kwalitatief goede kinderopvang “zeer belangrijk” te vinden en wil toezicht en handhaving passend inzetten. De gemeente heeft daartoe meerdere ambities. Voor voorschoolse educatie zijn de volgende relevant:

- Uitvoering geven aan de wettelijke taak, waaronder:
 - Het halen van de 100% inspectie norm, oftewel dat alle kinderopvanglocaties jaarlijks worden geïnspecteerd.
 - Uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven.⁷⁹
- Een goede relatie met de houder na en werken vanuit vertrouwen.⁸⁰

maatregelen

Het beleidskader is grotendeels een uitwerking van de wettelijke vereisten rondom toezicht en handhaving. Zo licht de gemeente in het beleid de verschillende vormen van toezicht toe (zoals jaarlijks onderzoek en incidenteel onderzoek), de kwaliteitsvoorwaarden waarop de GGD toetst en de handhavingsmogelijkheden.

De gemeente past twee soorten handhavingsmaatregelen toe: herstellend en bestraffend handhaven. Herstellend handhaven is gericht op het opheffen van een overtreding, variërend van een waarschuwing tot een last onder bestuursdwang⁸¹ en

⁷⁶ Er is een uitzondering: indien de GGD tijdens het onderzoek een dusdanig ernstige overtreding constateert dat direct moet worden opgelost, dan kan de GGD zelf ingrijpen. Gemeente Capelle aan den IJssel, *Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang Gemeente Capelle aan den IJssel 2021*.

⁷⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang Gemeente Capelle aan den IJssel 2021*.

⁷⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang Gemeente Capelle aan den IJssel 2021*, 4.

⁷⁹ Dit betekent dat de gemeente in beginsel moet handhaven, tenzij er wat bijzonders aan de hand is. Bron: Handhavingsrecht, “Beginselplicht tot handhaving”, geraadpleegd op 17 juni 2025, <https://handhavingsrecht.nl/beginselplicht-tot-handhaving/>.

⁸⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang Gemeente Capelle aan den IJssel 2021*, 4.

⁸¹ Bij een last onder bestuursdwang neemt de gemeente zelf bepaalde maatregelen om de overtreding op te heffen, waarbij de gemaakte kosten voor de rekening van de aanbieder zijn. Gemeente Capelle aan den IJssel, *Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang Gemeente Capelle aan den IJssel 2021*, 12.

een exploitatieverbod. Bij bestraffend handhaven geeft de gemeente een boete. Met behulp van handhavingsafwegingen en een escalatieladder bepaalt de gemeente welke vorm van handhaving passend is. Hoewel de handhavingsmaatregelen dus zijn vastgelegd in de wet, heeft de gemeente wel beleidsvrijheid in de afweging om over te gaan op handhaving en in de keuze welke maatregelen ze wanneer toepast.

De rekenkamer constateert dat de gemeente ook preventieve maatregelen treft. De gemeente en de GGD werken ten eerste met “de werkwijze herstelaanbod”. Een herstelaanbod is een aanbod van de GGD aan de kinderopvangorganisatie, om de geconstateerde overtreding binnen een bepaalde tijd te kunnen herstellen. Dit gebeurt voordat het conceptrapport van de toezichthouder wordt opgesteld.⁸² In onderstaand kader staat dit toegelicht.

herstelaanbod

Een herstelaanbod is in feite een snelle oplossing voor kleinere overtredingen, om handhaving te voorkomen. De gemeente verwacht dat dit de kwaliteit van de kinderopvang ten goede zal komen en dat de gemeente hierdoor minder handhaving in hoeft te zetten. Of een herstelaanbod kan worden gedaan, hangt af van de aard van de overtreding en het type onderzoek. Er kan bijvoorbeeld geen herstelaanbod worden gedaan bij onder meer een nader onderzoek (als er dus al eerder een overtreding is geconstateerd), in het geval van te veel overtredingen of als de benodigde hersteltermijn langer is dan 4 weken.

Ten tweede geeft de gemeente aan in te zetten op preventie van het overtreden van de kwaliteitseisen, onder meer door het voeren van een voorgesprek over de gestelde verwachtingen en kwaliteitseisen als een kinderopvangorganisatie zich vestigt binnen de gemeente.

oordeel

De doelen en maatregelen voor toezicht en handhaving sluiten logisch aan bij de wettelijke taak van de gemeente. Alleen het doel om jaarlijks alle kinderopvanglocaties te inspecteren, is concreet. Wat verder opvalt is dat de gemeente inzet op preventie om handhaving te voorkomen, bijvoorbeeld via de mogelijkheid tot een herstelaanbod.

⁸² Gemeente Capelle aan den IJssel, *Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang Gemeente Capelle aan den IJssel 2021*.

3-7 financiën

P&C stukken

Op basis van begrotingen en jaarstukken kan niet achterhaald worden hoeveel de gemeente jaarlijks heeft begroot en uitgegeven aan het onderwijsachterstandenbeleid. Het onderwijsbeleid valt in de gemeentelijke begrotings- en jaarstukken onder taakveld 4.3: onderwijs en leerlingzaken. Dit subtaakveld gaat echter over meer onderwijs gerelateerde onderwerpen dan alleen het onderwijsachterstandenbeleid. Ook bijvoorbeeld leerlingenvervoer en vroegtijdig schoolverlaten vallen onder dit taakveld.⁸³

De rekenkamer heeft daarom op basis van ontvangen financiële gegevens een analyse gemaakt van de inkomsten en uitgaven van het onderwijsachterstandenbeleid.

3-7-1 SPUK GOAB

Zoals in hoofdstuk 2 aan de orde is gekomen, ontvangt de gemeente jaarlijks een Rijksuitkering voor het onderwijsachterstandenbeleid via een SPUK. Omdat het een geormerkte uitkering betreft, dient de gemeente jaarlijks aan het Rijk te verantwoorden hoeveel middelen zijn besteed.

Tabel 3-2 geeft weer hoeveel de gemeente in de periode 2020 tot en met 2024 jaarlijks heeft ontvangen en besteed van de SPUK GOAB.

tabel 3-2: inkomsten en besteding SPUK (x € 1.000) ⁸⁴

	2020	2021	2022	2023	2024*
inkomsten	€ 2.633	€ 2.867	€ 3.149	€ 3.332	€ 3.275
uitgaven	€ 1.286	€ 2.989	€ 4.162	€ 4.099	€ 2.173
saldo	€ 1.347	€ -122	€ -1.013	€ -767	€ 1.101
reserve	€ 2.467	€ 2.345	€ 1.332	€ 565	€ 1.666

*De definitieve uitkering voor 2024 is nog niet vastgesteld. Daardoor kan ook de hoogte van de reserve nog wijzigen.

Uit de tabel blijkt dat de gemeente in de periode 2020 tot en met 2024 jaarlijks tussen de € 2,6 mln. en € 3,3 mln. aan Rijksmiddelen heeft ontvangen. De omvang van de uitkering is in deze periode toegenomen. Verder blijkt dat de uitgaven in 2020 en in 2024 lager liggen dan de inkomsten, wat betekent dat er minder is besteed dan de gemeente heeft ontvangen. In 2021 tot en met 2023 is er juist meer besteed dan ontvangen. Met name in 2022 is er een uitschieter: in dat jaar is er ruim € 1 mln. meer uitgegeven dan de gemeente via de SPUK heeft ontvangen.

Uit de tabel blijkt verder dat de gemeente een reserve heeft opgebouwd. Gemeenten mogen resterende middelen namelijk binnen een periode van vier jaar doorschuiven

⁸³ Rijksoverheid, "4.3 - Onderwijsbeleid en leerlingzaken", geraadpleegd op 17 juni 2025, <https://www.financiengemeenten.nl/content/43---Onderwijsbeleid-en-leerlingzaken>.

⁸⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Opgebouwde reserve ultimo Jaar T-1 + Jaar T", ontvangen op 6 juni 2025, bewerking rekenkamer.

naar een volgend jaar.⁸⁵ Deze reserve bedraagt in 2020 bijna € 2,5 mln. In de daaropvolgende jaren bleek de reserve voldoende om overschrijdingen van budgetten op te vangen. In 2024 bedraagt de (voorlopige) reserve ruim € 1,6 mln.

afname totale omvang SPUK

De gemeente zal de komende jaren naar verwachting minder middelen ontvangen van het Rijk voor de uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid. Uit de Memorie van Toelichting op de Rijksbegroting 2026 blijkt dat de totale omvang van de SPUK de komende jaren afneemt: van €638 mln. in 2025 naar € 580 mln. in 2026 en € 572 mln. in 2027, wat ook gevolgen zal hebben voor de omvang van de uitkering die Capelle aan den IJssel ontvangt.⁸⁶

De rekenkamer kan op basis van de door de gemeente aangeleverde cijfers geen exacte uitsplitsing maken van de uitgaven. Wel blijkt op hoofdlijnen dat het grootste deel van de bestede middelen besteed is aan subsidies aan peuteropvangorganisaties, basisscholen en maatschappelijke organisaties rondom onderwijsachterstanden.⁸⁷ In hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 gaat de rekenkamer in op de kosten van de uitvoering, aan de hand van de verstrekte subsidies aan voorschoolse en vroegschoolse educatie.

3-7-2 Asscher-middelen

Naast de SPUK GOAB ontvangt de gemeente ook jaarlijks Asscher-middelen.⁸⁸ De Asscher-middelen zijn onderdeel van het Gemeentefonds en zijn geen geoormerkte middelen. De gemeente kan daardoor niet precies aangeven hoeveel ze jaarlijks ontvangt aan Asscher-middelen.⁸⁹ Daarom zijn in tabel 3-4 alleen de bestede middelen weergegeven.

tabel 3-3: besteding Asscher-middelen

jaar	besteed
2020	€ 103.363
2021	€ 157.555
2022	€ 181.019
2023	€ 72.054
2024	€ 185.274

3-7-3 overige middelen

In het kader van de coronapandemie en de gevolgen daarvan voor kinderen en jongeren heeft de gemeente vanuit het Nationaal Programma Onderwijs (hierna NPO)

⁸⁵ Na deze periode mag, indien er middelen over zijn, 50% worden doorgeschoven naar de nieuwe periode; de overige 50% gaat terug naar het Rijk. De huidige periode loopt van 2023-2026, de vorige periode liep van 2019-2022. Bron: interview ambtenaren.

⁸⁶ Ministerie van Financiën, 'Begroting 2026'.

⁸⁷ Interview ambtenaren; Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Aansluiting- SiSa 2021-2024", ontvangen op 6 juni 2025, bewerking rekenkamer.

⁸⁸ Formeel de decentralisatie uitkering voorschoolse voorzieningen peuters. Bron: GOAB, *Bekostiging voorschoolse educatie, een handreiking voor gemeenten*, 5.

⁸⁹ Interview ambtenaren.

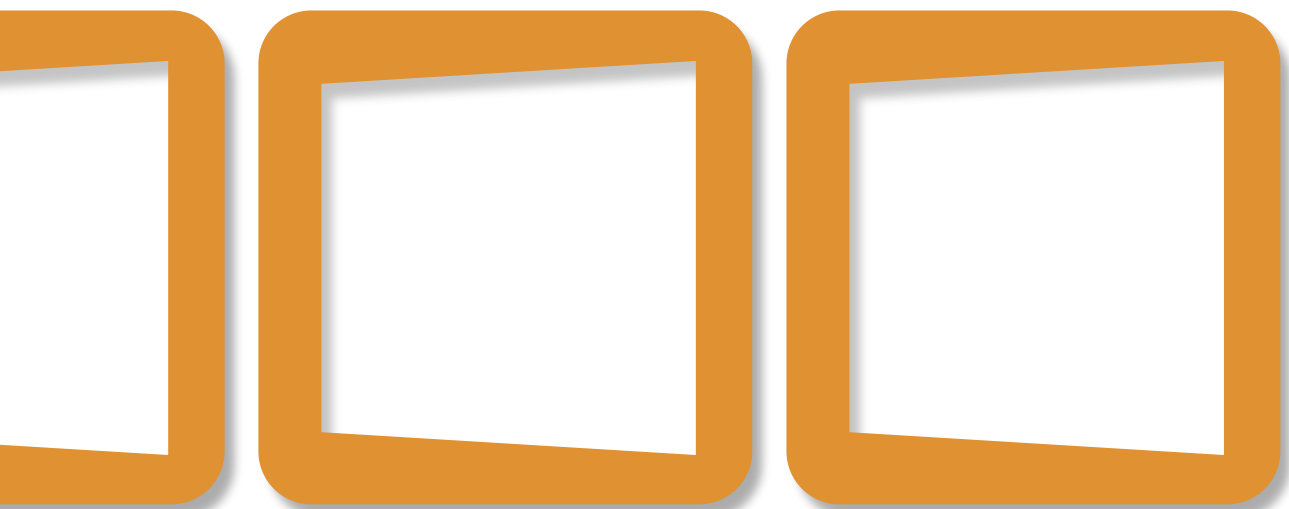
extra middelen ontvangen. Volgens het Uitvoeringsplan gemeentelijke gelden NPO van de gemeente moeten deze middelen worden gebruikt om vertragingen in te halen die kinderen en jongeren opliepen tijdens de coronapandemie. Er kunnen maatregelen worden ontplooid in samenwerking met scholen, (jeugdgezondheid)zorg, de bibliotheek, en andere lokale partijen. De middelen kunnen ook worden ingezet voor voorschoolse educatie. De gemeente ontving uit dit programma € 1.165.000, om in te zetten in de schooljaren 2021- 2022 en 2022-2023.⁹⁰ Het uitvoeringsplan en besteding van de middelen valt buiten de scope van dit onderzoek.

Ten slotte geeft de gemeente in het beleidsplan aan ook eigen middelen in te zetten voor het onderwijsachterstandenbeleid. Dit budget, genaamd Zorg op maat, is bestemd voor schoolmaatschappelijk werk (SMW). SMW is wegens administratieve redenen in het onderwijsachterstandenbeleid en de subsidieregeling voor onderwijskansen opgenomen.⁹¹ Deze eigen middelen worden dus feitelijk niet besteed aan het bestrijden van onderwijsachterstanden en vallen daarmee buiten de scope van het onderzoek.⁹²

⁹⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Uitvoeringsplan gemeentelijke gelden Nationaal Programma Onderwijs*.

⁹¹ Interview ambtenaren.

⁹² In het beleidsplan geeft de gemeente aan naar verwachting jaarlijks ruim € 200.000 te besteden binnen dit budget. Bron: Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*, 14.



4 overleg en lokale afspraken

4-1 inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de gemeente Capelle aan den IJssel uitvoering geeft aan haar wettelijke taken rondom overleg en lokale afspraken. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende deelvraag:

- 3 In hoeverre geeft de gemeente conform haar wettelijke taak invulling aan overleg en lokale afspraken?

Tabel 4-1 geeft per paragraaf de behandelde onderwerpen en gehanteerde normen weer. Deze normen zijn gebaseerd op de wettelijke taken die in hoofdstuk 2 zijn beschreven.

tabel 4-1: leeswijzer

paragraaf	onderwerp	normen
4-2	overleg onderwijsachterstanden en VVE	de gemeente voert minimaal jaarlijks overleg met scholen en opvangorganisaties over onderwijsachterstanden en VVE
4-3	afspraken VVE	de gemeente maakt afspraken over de doelgroep, toeleiding, doorlopende leerlijn en resultaatafspraken met scholen
4-4	afspraken toezicht	de gemeente maakt afspraken over uitvoering van toezicht door de GGD

4-2 overleg onderwijsachterstanden en VVE

Volgens de wet is de gemeente verplicht jaarlijks overleg te voeren met kinderopvanglocaties en basisscholen over onderwijsachterstanden in algemene zin en in het bijzonder over VVE. Het overleg over onderwijsachterstanden wordt vaak de Lokale Educatieve Agenda (LEA) genoemd.

Lokale Educatieve Agenda

Ook de gemeente Capelle aan den IJssel heeft een LEA-overleg. Hierin spreekt de gemeente met onder andere peuteropvangorganisaties, het primair en voortgezet onderwijs en maatschappelijke partners. De LEA is een bestuurlijk overleg, waar directeurs van scholen of vertegenwoordigers van schoolbesturen en directeurs van kinderopvangorganisaties overleg voeren met de wethouders en ambtenaren van de gemeente. Het LEA-overleg in Capelle aan den IJssel is in principe vier keer per jaar.⁹³

⁹³ Interview ambtenaren.

De LEA heeft in Capelle aan den IJssel verschillende werkgroepen die onder haar verantwoordelijkheid vallen en die de bestuurders helpen met het maken van keuzes in de LEA. Momenteel zijn dit:

- een *agendacommissie*, waar vanuit iedere sector (kinderopvang, primair onderwijs, voortgezet onderwijs, mbo en de gemeente) één lid deelneemt. Deze agendacommissie bepaalt welke onderwerpen er op een volgend LEA worden besproken.
- een *werkgroep doelgroepdefinitie*. Deze werkgroep bestaat uit professionals uit het veld. Hun voornaamste taak was het uitwerken van een nieuwe doelgroepdefinitie die in 2025 is vastgesteld.
- een *werkgroep doorlopende leerlijn of overdracht opvang en onderwijs*. Hierin bespreken de kinderopvang en het onderwijs de doorlopende leerlijn van de kinderopvang naar het primair onderwijs.⁹⁴

De LEA is in de afgelopen jaren niet voortdurend actief geweest. Van de periode 2020-2022 heeft de rekenkamer geen agenda's of verslagen aangetroffen. Sinds 2023 heeft de gemeente de LEA nieuw leven ingeblazen. Meerdere geïnterviewde organisaties beamen dat er voor 2023 geen gestructureerd overleg op bestuurlijk niveau plaatsvond.⁹⁵ Zoals in paragraaf 3-2 al naar voren kwam, constateerde ook de Onderwijsinspectie in oktober 2023 dat de gemeente haar wettelijke taak rondom het jaarlijks overleg niet naar behoren uitvoerde.⁹⁶

geagendeerde onderwerpen

De rekenkamer is nagegaan in hoeverre er uit de LEA-agenda's en notulen is op te maken dat overleg is gevoerd over onderwijsachterstanden en in het bijzonder over VVE.

In de zeven LEA-agenda's van 2023 tot en met eind 2024 stonden in totaal 33 onderwerpen op de agenda, waarvan er 19 informierend waren, 5 alleen ter besluitvorming en 9 ter discussie en besluitvorming. De genomen besluiten gingen in eerste instantie vooral over procedurele zaken, zoals het vaststellen van de opdracht voor werkgroepen of het vaststellen van de agenda van het overleg.⁹⁷

In één LEA-overleg in 2024 stonden het tegengaan van segregatie, het bevorderen van integratie en inschrijvings- en toelatingsprocedures geagendeerd. De onderwerpen doorgaande leerlijn en resultaatafspraken met het onderwijs stonden beiden ook slechts eenmalig op de agenda van het LEA. In 2024 is daarnaast gewerkt aan een aangepaste doelgroepdefinitie, die in 2025 is vastgesteld.⁹⁸

⁹⁴ Interviews peuteropvangorganisaties.

⁹⁵ Interviews peuteropvangorganisaties.

⁹⁶ Inspectie van het Onderwijs, "Uitkomst risicoanalyse onderwijsachterstandenbeleid (LEA/vve)".

⁹⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Agenda Bestuurlijk Overleg Lokaal Educatieve Agenda 2023-2026", 12 september 2024; Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Agenda Bestuurlijk Overleg Lokaal Educatieve Agenda 2023-2026", 14 maart 2023; Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Agenda Bestuurlijk Overleg Lokaal Educatieve Agenda 2023-2026", 1 juni 2023; Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Notulen Bestuurlijk Overleg Lokaal Educatieve Agenda 2023-2026", 9 maart 2023; Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Notulen Bestuurlijk Overleg Lokaal Educatieve Agenda 2023-2026", 20 september 2023; Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Notulen Bestuurlijk Overleg Lokaal Educatieve Agenda 2023-2026", 6 juni 2024; Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Notulen Bestuurlijk Overleg Lokaal Educatieve Agenda 2023-2026", 14 november 2024.

⁹⁸ Mail ambtenaar.

ervaringen LEA

Over het algemeen wordt de LEA in toenemende mate als nuttig ervaren. Toch is er ook een gevoel dat het overleg soms stroperig is en dat er vooral door de gemeente informatie wordt gedeeld. Dat er vanuit de gemeente altijd één of twee wethouders aanwezig zijn, toont dat de gemeente er belang aan hecht. Wel wordt door bijna alle organisaties in interviews gewezen op de vele personeelswisselingen aan ambtelijke zijde bij de gemeente. Dit heeft gezorgd voor enige irritatie, onder andere omdat gemaakte afspraken daardoor niet bekend waren. De afgelopen periode is dan ook ervaren dat er enige stilstand in beleid en contacten was. Inmiddels is er sprake van meer stabiliteit.⁹⁹

ander overleg

Naast het LEA-overleg voert de gemeente Capelle aan den IJssel ook ander overleg met verschillende partners over het onderwijsachterstandenbeleid. Zo is er het OOGO (het Op Overeenstemming Gericht Overleg). Dit gaat over onderwijshuisvesting, maar hierin komt ook het huisvesten van voor- en vroegschoolse educatie aan bod.¹⁰⁰ Daarnaast vinden er VE-overleggen plaats en organiseert de gemeente sinds oktober 2024 een VVE-netwerkbijeenkomst.¹⁰¹ De gemeente voert tevens één op één overleggen met diverse partners, onder meer met het CJG en de bibliotheek. Vóór 2020 was er ook een Jonge Kind Overleg.¹⁰² Dit was een overleg op wijkniveau over voor- en vroegschoolse educatie met onder meer logopedisten, CJG en de bibliotheek. In de coronaperiode is dit overleg komen te vervallen en naderhand niet meer opgestart.

oordeel

Vóór 2023 voldeed de gemeente niet aan de wettelijke verplichting ten minste jaarlijks te overleggen over onderwijsachterstanden en VVE. Dit is ook geconstateerd door de Onderwijsinspectie. Vanaf 2023 wordt er meerdere keren per jaar overlegd, maar niet alle verplichte onderwerpen komen in deze overleggen jaarlijks aan bod. In het overleg zijn de benodigde partijen vertegenwoordigd. De gemeente geeft het overleg bestuurlijk voldoende aandacht. Het overleg is wel gebaat bij meer stabiliteit in de ambtelijke vertegenwoordiging.

4-3 afspraken VVE

Het overleg tussen de gemeente, kinderopvangorganisatie en scholen in het LEA dient te leiden tot afspraken op verschillende terreinen en partijen dienen deze jaarlijks te toetsen. Zoals in hoofdstuk 2 al naar voren kwam, gaat het over des thema's:

- doelgroepdefinitie;
- toeleiding naar VE;
- doorgaande leerlijn van kinderopvang naar basisschool;
- resultaatafspraken met scholen om onderwijsachterstanden te bestrijden.

4-3-1 afspraken doelgroepdefinitie

De gemeente moet samen met het onderwijs en de kinderopvang vaststellen welke kinderen in aanmerking komen voor voorschoolse educatie. Dit staat in een doelgroepdefinitie. In 2020 is met het beleidskader voor onderwijsachterstanden ook

⁹⁹ Interviews peuteropvangorganisaties en basisscholen.

¹⁰⁰ Interview peuteropvangorganisatie.

¹⁰¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, "Ambtelijke reactie nota van bevindingen", ontvangen op 28 oktober 2025.

¹⁰² Interview peuteropvangorganisatie.

een doelgroepdefinitie vastgesteld (zie ook paragraaf 5-2). In 2025 is in overleg met betrokken partijen een nieuwe doelgroepdefinitie overeengekomen.¹⁰³ In de tussenliggende jaren is er niet stilgestaan bij de afspraken over deze definitie, constateert de rekenkamer op basis van agenda's en notulen van het LEA. De Onderwijsinspectie wees de gemeente er in 2022 ook op dat zij onvoldoende invulling gaf aan haar wettelijke taak op dit punt.¹⁰⁴

4-3-2 afspraken toeleiding

De gemeente moet met het onderwijs en de kinderopvang ook afspraken maken over de toeleiding van de kinderen uit de doelgroep naar voorschoolse educatie. De gemeente Capelle aan den IJssel heeft de toeleiding van kinderen naar voorschoolse educatie belegd bij het CJG. De belangrijkste manier waarop kinderen uit de doelgroep met een taalachterstand in beeld komen, is als zij met een ouder het CJG bezoeken. Daarom verwacht de rekenkamer dat de gemeente en het CJG prestatieafspraken maken over indicatiestelling en toeleiding.

afspraken LEA

De rekenkamer heeft in de verslagen en agenda's van het LEA geen besluiten of afspraken aangetroffen over de toeleiding. Net als bij de doelgroepdefinitie wees de Onderwijsinspectie er in 2022 ook bij dit thema op dat de gemeente niet voldeed aan haar wettelijke taak.¹⁰⁵

afspraken CJG

De gemeente en het CJG hebben in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) langjarige afspraken gemaakt over de uitvoering van taken door het CJG. Deze afspraken gaan over de gehele inzet op het gebied van jeugdgezondheidszorg en jeugdhulp. Ook de uitvoering van taken op het gebied van onderwijsachterstanden vallen hieronder. Aanvullend op de DVO stellen de gemeente en het CJG jaarlijks prestatieafspraken op.¹⁰⁶

In de DVO en de prestatieafspraken ontbreken echter afspraken over de verwachte inspanningen voor de toeleiding. In de DVO wordt alleen het doel gesteld dat wordt "getracht een maximaal bereik te realiseren onder groepen met een risico op taalachterstand, pedagogische problemen of een ontwikkelingsachterstand."¹⁰⁷ In de jaarlijkse prestatieafspraken vanaf 2020 staat alleen dat er jaarlijks over de taalstimuleringsactiviteiten moet worden gerapporteerd. Deze afspraken zijn erg summier. Er ontbreken concrete afspraken over de wijze waarop het CJG invulling dient te geven aan de toeleiding.

pilot peuterconsulenten

Om het bereik te verhogen, is het CJG in 2025 gestart met een pilot voor de inzet van peuterconsulenten. Voor de benodigde middelen voor de inzet van deze

¹⁰³ Mail ambtenaar.

¹⁰⁴ Inspectie van het Onderwijs, 'Uitkomst risicoanalyse onderwijsachterstandenbeleid (LEA/vve)', 8 oktober 2024.

¹⁰⁵ Inspectie van het Onderwijs, 'Uitkomst risicoanalyse onderwijsachterstandenbeleid (LEA/vve)', 30 oktober 2023.

¹⁰⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel en Stichting CJG Capelle aan den IJssel, "Prestatieafspraken 2020", 7 juli 2020; Gemeente Capelle aan den IJssel en Stichting CJG Capelle aan den IJssel, "Prestatieafspraken 2021", 6 april 2021; Gemeente Capelle aan den IJssel en Stichting CJG Capelle aan den IJssel, "Prestatieafspraken 2022", 13 juni 2022; Gemeente Capelle aan den IJssel en Stichting CJG Capelle aan den IJssel, "Prestatieafspraken 2023", 12 juni 2023; Gemeente Capelle aan den IJssel en Stichting CJG Capelle aan den IJssel, "Prestatieafspraken 2024", 12 december 2023.

¹⁰⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel en Stichting CJG Capelle aan den IJssel, "Dienstverleningsovereenkomst 2021- 2024", april 2021.

functionarissen heeft het CJG een offerte opgesteld waarin de beoogde werkzaamheden van de peuterconsulenten zijn vastgelegd (zie ook bovenstaand gele kader).¹⁰⁸ Omdat het een pilot betreft, zijn de acties zijn nog niet vastgelegd in concrete (prestatie-)afspraken.¹⁰⁹

werkwijze CJG

De werkwijze rondom indicatiestelling en toeleiding is in onderstaand kader toegelicht.

indicatiestelling

Bij een bezoek aan het consultatiebureau wordt een peuter getest op verschillende vaardigheden, zoals het aantal woorden dat een kind spreekt en de motorische vaardigheden. De jeugdverpleegkundige van het CJG schat op basis van de testuitkomsten in of de peuter baat kan hebben bij voorschoolse educatie en geeft in dat geval een VE-indicatie. Het is aan de ouders om hun kind aan te melden bij een kinderopvangorganisatie die een VE-programma aanbiedt.¹¹⁰

Tot 2024 werd de VE-indicatie afgegeven tussen het 14- en 24 maanden consult. Vanaf 1 januari 2025 wordt er al eerder, bij het 14- maanden consult, naar de taalontwikkeling van een kind gekeken zodat (een risico op) een achterstand eerder wordt signaleerd.¹¹¹

De toeleiding bestond tot 2025 vooral uit het informeren van ouders over voorschoolse educatie. De focus van het CJG lag vooral bij de indicatiestelling.

pilot peuterconsulenten

Het CJG is in 2025 een pilot gestart met de inzet van peuterconsulenten, waardoor er meer aandacht is gekomen voor de toeleiding. Peuterconsulenten nemen, nadat de VE-indicatie is afgegeven, contact op met de ouders voor een kennismakingsafpraak- thuis of op locatie. Waar nodig ondersteunt de consulent ouders met het inschrijfproces. Deze ondersteuning loopt uiteen van hulp met het daadwerkelijke inschrijven tot toelichting over financiën. Soms is er behoefte om een opvanglocatie met een ouder te bezoeken. Deze inspanningen hebben als doel het bereik te verhogen.¹¹²

4-3-3 afspraken doorgaande leerlijn

Een derde thema waarover de gemeenten afspraken met het onderwijs en de kinderopvang moet maken, is de doorgaande leerlijn. Een doorgaande leerlijn houdt in dat de leerstof en het resultaat van de voorschoolse educatie op de kinderopvang aansluit op de aangeboden leerstof op de basisschool. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid beleid op te stellen met schoolbesturen en kinderopvangorganisaties over een doorgaande leerlijn.¹¹³

¹⁰⁸ CJG Capelle aan den IJssel, "Offerte Peuterconsulent 2025/2026 CJG Capelle aan den IJssel", 28 november 2024.

¹⁰⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel, "Ambtelijke reactie nota van bevindingen", ontvangen op 28 oktober 2025.

¹¹⁰ Interview CJG.

¹¹¹ Interview CJG.

¹¹² Interview CJG.

¹¹³ GOAB, "Doorgaande lijn", geraadpleegd op 24 juni 2025, <https://goab.eu/themas/doorgaande-lijn>.

De gemeente heeft pas in 2024 procesafspraken gemaakt over de doorgaande leerlijn en deze vastgelegd in een factsheet.¹¹⁴ Er is onder andere afgesproken dat kinderen met een VE-indicatie die naar de basisschool gaan beter zullen worden gemonitord. De gemeente heeft de intentie om hier prestatieafspraken over te gaan maken.¹¹⁵

4-3-4 resultaatafspraken vroegschoolse educatie

Sinds 2010 bestaat de wettelijke verplichting dat gemeenten en schoolbesturen afspraken maken over de resultaten van vroegschoolse educatie, bijvoorbeeld over de gewenste invloed van vroegschoolse educatie op de ontwikkeling van jonge kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal.¹¹⁶

De rekenkamer heeft geen resultaatafspraken over vroegschoolse educatie aangetroffen. De reden hiervoor is volgens de gemeente dat de focus vooral heeft gelegen op afspraken met betrokken partijen over de voorschoolse educatie. De gemeente zegt pas aan afspraken over vroegschoolse educatie te beginnen als er goede afspraken over voorschoolse educatie zijn gemaakt en er een systeem is ontwikkeld voor het volgen van kinderen.¹¹⁷

oordeel

De rekenkamer constateert dat de gemeente maar over een beperkt deel van de verplichte thema's afspraken heeft gemaakt met betrokken partijen. Pas sinds 2024 en 2025 zijn er afspraken gemaakt over respectievelijk de doorgaande leerlijn en de doelgroepdefinitie. De gemeente heeft geen afspraken gemaakt met het onderwijs over de resultaten van vroegschoolse educatie. Ten slotte was er tot 2025 weinig aandacht voor de toeleiding. Er zijn in het LEA geen afspraken over gemaakt en de afspraken met het CJG waren tot 2025 voornamelijk gericht op het indiceren van peuters. Met de inzet op peuterconsulenten is meer aandacht gekomen voor toeleiding naar voorschoolse educatie.

4-4 afspraken toezicht

afspraken

De gemeente is wettelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van kinderopvangvoorzieningen, waaronder voorschoolse educatie. In opdracht van de gemeente voert de GGD dit toezicht uit. De wijze waarop het toezicht dient plaats te vinden, zoals de kwaliteitseisen die moeten worden beoordeeld, is vastgelegd in de Wko (zie paragraaf 2-2-2). Daar hoeven geen aparte afspraken over te worden gemaakt.

De gemeente en de GGD hebben aparte afspraken gemaakt over het de inzet van uren voor inspectieonderzoeken. Capelle aan den IJssel koopt namelijk voor verschillende type inspectieonderzoeken die de GGD uitvoert in Capelle uren in.¹¹⁸ Voor de kwaliteitseisen van VE hanteert de GGD het aantal uren dat landelijk wordt

¹¹⁴ Interview ambtenaar.

¹¹⁵ Interviews ambtenaren.

¹¹⁶ Staatscourant, *Regeling periodieke verstrekking systematische toezichtinformatie vve en lea*, 1 mei 2023.

¹¹⁷ Interview ambtenaren.

¹¹⁸ Interview GGD.

geadviseerd.¹¹⁹ In een werkplan worden vervolgens accenten gelegd voor de uitvoering van de inspecties. Er wordt onder meer verder ingegaan op het beschikbare aantal uren, risicoprofielen van locaties en het aanbieden van een herstelaanbod (zie ook paragraaf 3-4).¹²⁰ Jaarlijks is één keer formeel overleg tussen de gemeente en de GGD over de ureninzet en het werkplan. Daarnaast is er regelmatig informeel contact over de uitvoering van de inspecties.¹²¹

De werkwijze bij de GGD-inspecties staat in onderstaand kader uitgelegd.

werkwijze GGD

De GGD kan verschillende soorten onderzoek uitvoeren, zoals is uitgelegd in paragraaf 2-2-2. Het belangrijkste onderzoek voor VE is het jaarlijkse onderzoek. Tijdens deze jaarlijks inspectie worden verschillende kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie getoetst zoals de groeps grootte, het opleidingsniveau van de pedagogisch medewerkers en of kan worden voldaan aan de eis om in anderhalf jaar 960 uur voorschoolse educatie te ontvangen. Inspecties vinden onaangekondigd plaats en bestaan uit observaties op de groep en het beoordelen van documenten, zoals het beleid en het roosterplan.¹²²

Bij een overtreding wordt er door de GGD, afhankelijk van de aard en ernst van de overtreding, een herstelaanbod gedaan of een advies uitgebracht aan de gemeente om te handhaven. In het geval van een herstelaanbod krijgt de organisatie de mogelijkheid de tekortkoming op korte termijn op te lossen (voordat de GGD het inspectierapport heeft opgesteld). Als dit lukt, neemt de GGD dat op in het rapport en wordt er geadviseerd om niet te handhaven. Na een tekortkoming kan de gemeente de GGD vragen om een nader onderzoek uit te voeren om te controleren of een eerder geconstateerde overtreding is hersteld.¹²³

De gemeente is verantwoordelijk voor de handhaving. In het geval van een overtreding beslist de gemeente of ze overgaat tot handhaving en zo ja welke handhavingsmaatregel ze eventueel inzet.¹²⁴ Hierin weegt de gemeente ook de historie mee, bijvoorbeeld of een kinderopvanglocatie eerder een waarschuwing, herstelaanbod of berisping heeft gehad. Ook wordt gekeken naar eventuele verzachtende omstandigheden.¹²⁵ De gemeente schat in dat zij in 90% van de gevallen de GGD volgt in de beslissing om te handhaven. In de overige 10% handhaaft de gemeente niet wegens verzachtende omstandigheden of overmacht bij de houder.¹²⁶

oordeel

Het toezicht op de kwaliteit van voorschoolse educatie is belegd bij de GGD. De kwaliteitseisen zijn wettelijk vastgelegd. Aanvullend hebben de gemeente en de GGD afspraken gemaakt over het toezicht op kinderopvangorganisaties en in het bijzonder op voorschoolse educatie. De gemeente voldoet hiermee aan de wettelijke taken.

¹¹⁹ Mail GGD.

¹²⁰ Mail GGD; interview ambtenaren.

¹²¹ Interview ambtenaren.

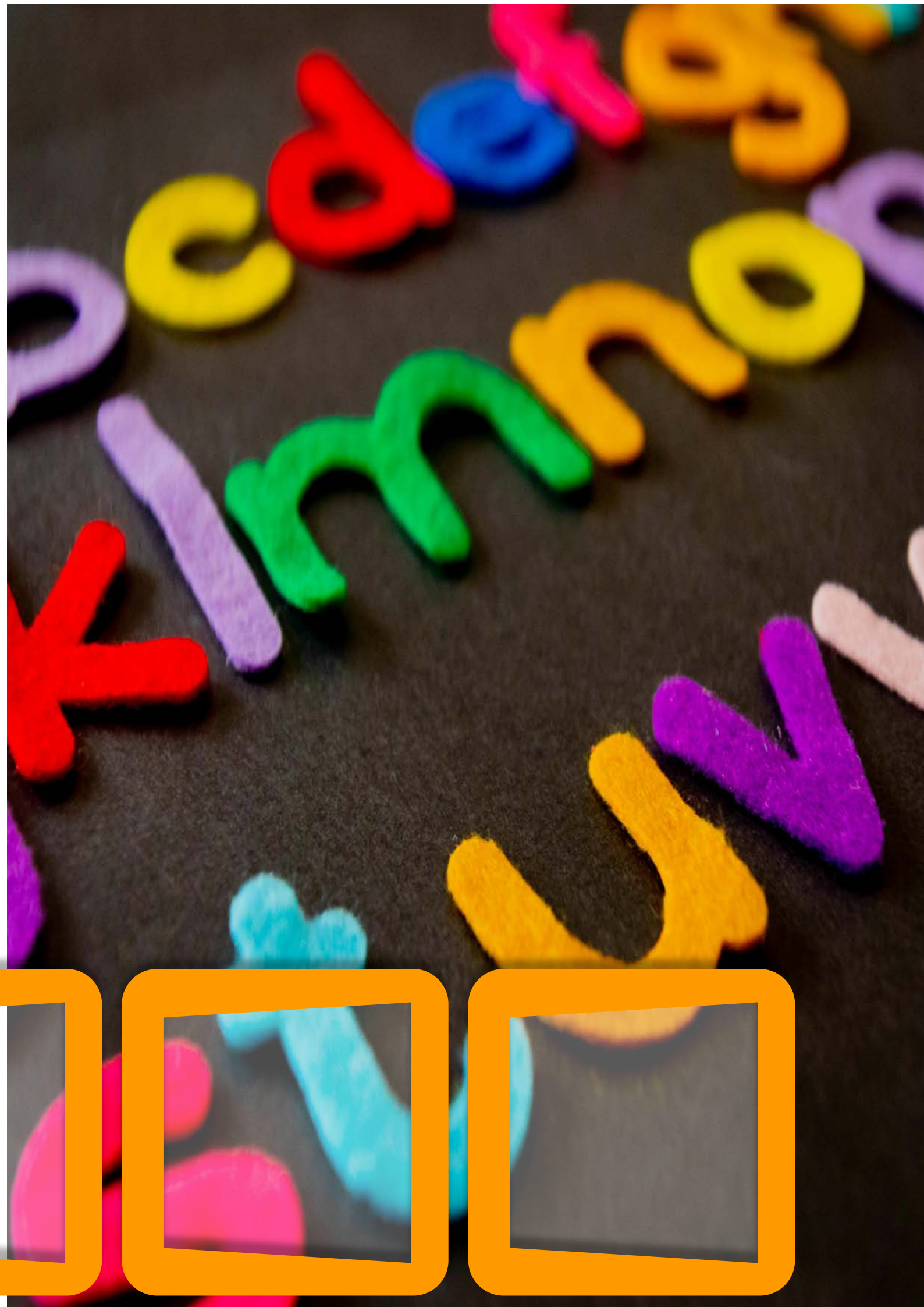
¹²² Interview GGD.

¹²³ Interview ambtenaar.

¹²⁴ Interview GGD.

¹²⁵ Interview ambtenaar.

¹²⁶ Interview ambtenaar.



5 voorschoolse educatie

5-1 inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de uitvoering en resultaten van voorschoolse educatie. In dit hoofdstuk komt de volgende deelvraag aan bod:

- 4 In hoeverre geeft de gemeente doelmatig en doeltreffend uitvoering aan het beleid voor voorschoolse educatie?

Tabel 5-1 bevat een leeswijzer en geeft per paragraaf de behandelde onderwerpen en gehanteerde normen weer.

tabel 5-1: leeswijzer

paragraaf	onderwerp	normen
5-2	doelgroep	- de gemeente hanteert een passende definitie voor de doelgroep - de gemeente monitort de doelgroep en het bereik van voorschoolse educatie
5-3	aanbod	- de gemeente biedt voldoende aanbod voorschoolse educatie voor de doelgroep - de gemeente spant zich voldoende in om voorschoolse educatie toegankelijk te maken
5-4	subsidieverlening	de gemeente stuurt via de subsidievoorwaarden op gewenste resultaten
5-5	besteding en resultaten	- de gemeente heeft zicht op en stuurt op de besteding van middelen door derden - de gemeente bereikt de doelgroep - de gemeente monitort de doelgroep en het bereik van voorschoolse educatie - de kwaliteit van voorschoolse educatie is op orde

5-2 doelgroep

5-2-1 doelgroepdefinitie

Zoals in paragraaf 2-2 is beschreven, moeten gemeenten een doelgroepdefinitie vastleggen om te bepalen welke peuters in aanmerking komen voor een VE-indicatie.

CBS achterstandsindicatoren

Gemeenten kunnen de doelgroepdefinitie laten aansluiten bij de indicatoren die het CBS gebruikt voor het bepalen van achterstandsscores per gemeente, maar dat is niet verplicht. Het CBS hanteert de volgende indicatoren¹²⁷:

- het opleidingsniveau van beide ouders;
- het land van herkomst van beide ouders;
- de verblijfsduur van de moeder in Nederland;
- het gemiddelde opleidingsniveau van moeders op school;
- ouders in schuldsanering (ja/nee).

Gemeenten zijn vrij om te bepalen welke indicatoren zij gebruiken. Het is volgens de rekenkamer echter wel verstandig om in bepaalde mate rekening te houden met deze indicatoren. Ten eerste omdat deze scores de verwachte onderwijsachterstanden binnen een gemeente in beeld brengen.¹²⁸ Als gemeenten (enkele van) deze criteria meenemen, is de kans groot dat ze peuters bereiken die baat hebben bij voorschoolse educatie. Wel kunnen er lokaal factoren meespelen waardoor andere indicatoren wenselijk zijn.¹²⁹ Een doelgroepdefinitie is dus maatwerk. Ten tweede bepalen deze indicatoren, die samen de achterstandsscore per gemeente vormen, de hoogte van de SPUK. Uit een rondgang door het GOAB, een kennisplatform over onderwijsachterstanden voor gemeenten, blijkt dat gemeenten vaak één of meerdere criteria meenemen in hun definitie. Sommige criteria, zoals in hoeverre de ouders in de schuldsanering zitten, zijn echter vaak lastig te gebruiken.¹³⁰

doelgroepdefinitie gemeente

De gemeente heeft de doelgroepdefinitie in 2020 vastgelegd in de subsidieregeling en deze luidt als volgt:¹³¹

- ouders/verzorgers hebben een laag opleidingsniveau;
- er is (risico op) een taalachterstand;
- er is een sociaal-medische indicatie (SMI).

De eerste indicator sluit aan bij één van de CBS indicatoren. Ook de tweede indicator is een logische indicator volgens de rekenkamer. De derde indicator, de sociaal-medische indicatie (SMI), is minder gebruikelijk om op te nemen in de definitie. Dit betreft namelijk een andere doelgroep dan peuters met (een risico op) onderwijsachterstanden. Een SMI is een vangnetregeling voor gezinnen die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag omdat de ouders (allebei) niet werken en die vanwege een sociale of medische situatie, zoals een lichamelijke beperking, niet in staat zijn om volledige zorg voor de kinderen te dragen.¹³²

¹²⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek, "Jaarlijkse monitor Onderwijsachterstandenindicator 2019-2023", geraadpleegd op 5 november 2025, <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2024/jaarlijkse-monitor-onderwijsachterstandenindicator-2019-2023/5-samenvatting-en-conclusie>.

¹²⁸ Uit onderzoek van het CBS blijkt dat deze vier indicatoren, toegepast in een formule, het beste een mogelijk risico op onderwijsachterstand kunnen voorspellen. Bron: GOAB, *De doelgroepdefinitie VVE in de nieuw GOAB periode, een handreiking*, maart 2019.

¹²⁹ GOAB, *De doelgroepdefinitie VVE in de nieuw GOAB periode, een handreiking*.

¹³⁰ GOAB, *De doelgroepdefinitie VVE in de nieuw GOAB periode, een handreiking*.

¹³¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Subsidieregeling Peuteropvang Capelle aan den IJssel 2020*.

¹³² VNG, "Onderzoek sociaal medische indicatie (SMI)", geraadpleegd op 7 juni 2025, <https://vng.nl/publicaties/onderzoek-sociaal-medische-indicatie-smi>; Ministerie van Financiën, "3.7 Artikel 7 Kinderopvang, geraadpleegd op 7 juni 2025, [https://www.rijksfinancien.nl/redirect_to_kamerstuk/recent/XV/7#:~:text=Sociaal%2Dmedische%20indicatie%20\(SMI\),hun%20kinderen%20volledig%20te%20dragen](https://www.rijksfinancien.nl/redirect_to_kamerstuk/recent/XV/7#:~:text=Sociaal%2Dmedische%20indicatie%20(SMI),hun%20kinderen%20volledig%20te%20dragen).

Via een SMI kan de gemeente het gezin een (gedeeltelijke) vergoeding bieden voor het gebruik van kinderopvang. De gemeente ontvangt hier van het Rijk aparte middelen voor. Door het gebruik van deze indicator hanteert de gemeente volgens de rekenkamer een vrij brede definitie.

Naast criteria definieert de gemeente ook de leeftijdsgrenzen voor de doelgroep. In de subsidieregeling geeft de gemeente aan dat ze zich richt op peuters van 2 tot 4 jaar. De gemeente heeft officieel een wettelijke taak vanaf 2,5 jaar. De gemeente kiest ervoor om voorschoolse educatie al vanaf 2 jaar toegankelijk te maken zodat er meer peuters bereikt kunnen worden.¹³³

herziene doelgroepdefinitie juli 2025

De gemeente heeft de doelgroepdefinitie in 2025 herzien.¹³⁴ De nieuwe definitie luidt als volgt: “Kinderen in de leeftijd van 0 t/m 6 jaar die extra ondersteuning nodig hebben om (dreigende) ontwikkelingsachterstanden op de gebieden van taal-, cognitieve-, sociaal-emotioneel- en motorische ontwikkeling te voorkomen of te verkleinen, met het accent op taalontwikkeling. Waarbij het de inschatting en verwachting is dat een VVE aanbod passend en helpend is om deze achterstand te voorkomen of te verkleinen.” De definitie geeft ruimte tot maatwerk, zo valt te lezen in een toelichting op de definitie. Het accent bij de indicatiestelling ligt op een achterstand in taal. Daarbij is de zogenaamde ‘blootstellingsachterstand’ doorslaggevend. Hier is sprake van als peuters in hun directe omgeving weinig aanbod van de Nederlandse en/of eigen taal krijgen, teruggetrokken gedrag vertonen en/of niet tot ontplooiing komen. Ook de SMI doelgroep valt weer binnen de definitie.¹³⁵

Het valt de rekenkamer op dat dit een vrij brede definitie betreft. De nadruk ligt op taal, maar met de definitie kunnen er ook peuters worden geïndiceerd waar bredere problematiek speelt dan waar het onderwijsachterstandenbeleid op is gericht, zoals achterstanden op het gebied van emotionele en motorische ontwikkeling.

oordeel

De rekenkamer concludeert dat de gemeente een brede doelgroepdefinitie hanteert. Twee van de drie criteria, van de definitie die de gemeente tot 2025 hanteerde, zijn logisch. Het criterium SMI richt zich deels op een andere doelgroep dan de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid. Hoewel een lokale doelgroepdefinitie maatwerk betreft, krijgen met deze brede definitie mogelijk meer kinderen een VE-indicatie dan volgens het beleid en de wettelijke taak eigenlijk de bedoeling is.

De in 2025 vastgestelde doelgroepdefinitie is nog ruimer, waardoor een nog bredere groep peuters in aanmerking komt voor een VE-indicatie. De definitie is daarmee volgens de rekenkamer maar deels passend.

De gemeente heeft de leeftijdsgrens voor voorschoolse educatie verlaagd tot 2 jaar, waardoor peuters al op jongere leeftijd gebruik kunnen maken van extra taalondersteuning.

¹³³ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie Onderwijskansenbeleid*.

¹³⁴ Interview ambtenaren. De definitie is in juli 2025 vastgesteld. Bron: E-mail ambtenaar.

¹³⁵ Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), “Doelgroepdefinitie voor- en voorschoolse educatie (VVE) gemeente Capelle aan den IJssel [concept]”.

5-2-2 zicht op doelgroep

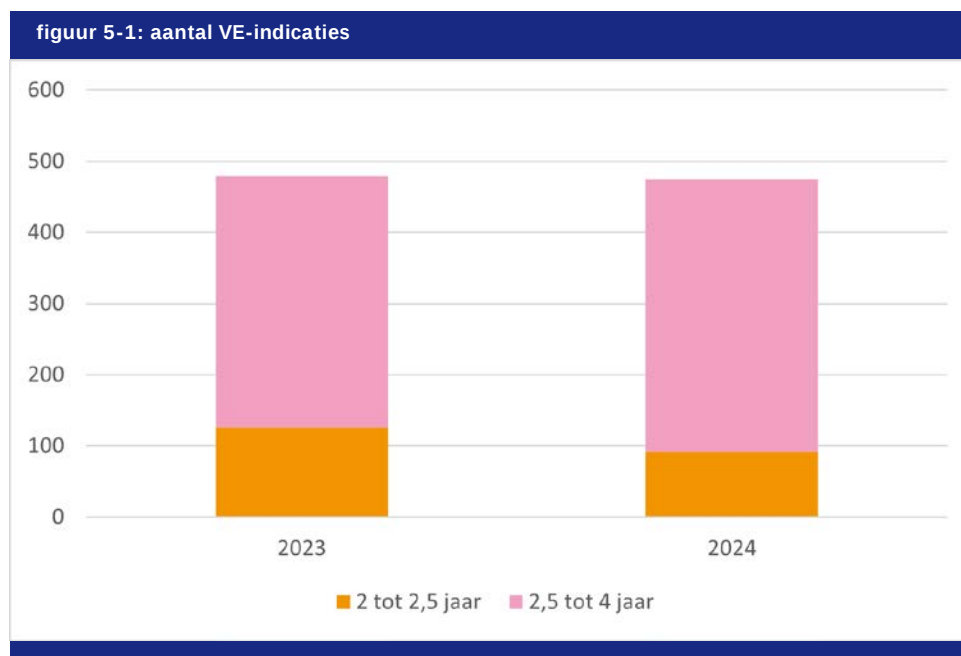
Peutermonitor

De gemeente monitort de omvang van de doelgroep via de Peutermonitor. Dit is een instrument ontwikkeld door Innovatienul13 in samenwerking met de gemeente en CJG. Meerdere gemeenten maken gebruik van de Peutermonitor.¹³⁶ Via de Peutermonitor heeft de gemeente zicht op het aantal indicaties, het bereik (deelname) en de 960-uursnorm voor doelgroeppeuters. Ook bevat het informatie over de reden van indicatie en bij non-bereik de reden dat een peuter niet deelneemt aan VE. Peuteropvangorganisaties die subsidie ontvangen voor voorschoolse educatie leggen via de Peutermonitor verantwoording af over het bereik. Dit laatste komt in paragraaf 5-4 aan de orde.

De rekenkamer heeft gegevens opgevraagd bij de gemeente en het CJG over de omvang van de doelgroep. Het CJG gaf daarbij aan dat ze pas vanaf 2023 betrouwbare gegevens kan aanleveren over de doelgroep. Voor de jaren daarvoor waren de gegevens onnauwkeurig, wat een vertekend beeld zou geven van de doelgroep en het bereik.¹³⁷ De rekenkamer kan dus alleen putten uit gegevens over 2023 en 2024.

omvang doelgroep

Figuur 5-1 geeft het aantal peuters met een VE-indicatie weer in het vierde kwartaal van 2023 en 2024. Zoals uit paragraaf 5-2-1 bleek, is voorschoolse educatie al toegankelijk vanaf 2 jaar. De wettelijke taak richt zich echter op peuters vanaf 2,5 jaar. De rekenkamer heeft in de grafiek onderscheid gemaakt tussen beide groepen peuters.



¹³⁶ Innovatienul13 is een adviesbureau gericht op onder meer peuteropvang en het onderwijs. Bron: Innovatienul13, "Peutermonitor", geraadpleegd op 26 juni 2025, <https://innovatienul13.nl/peutermonitor/>.

¹³⁷ Interview ambtenaren; e-mail ambtenaar en CJG.

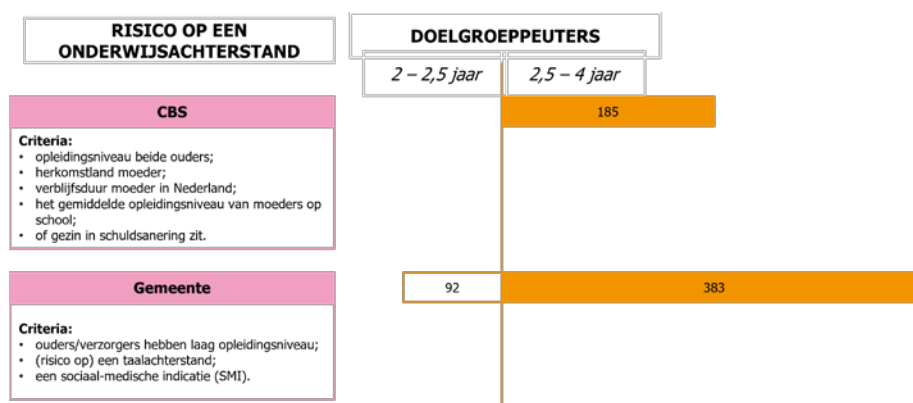
In 2023 waren er in totaal 479 peuters met een VE-indicatie, waarvan 353 peuters tussen de 2,5 en 4 jaar oud waren. In 2024 hadden 475 peuters een VE-indicatie, waarvan 383 in die leeftijdscategorie. In 2024 had 32% van alle peuters in Capelle tussen de 2 en 4 jaar oud een VE-indicatie.¹³⁸

De rekenkamer merkt op dat dit niet alle doelgroepputers zijn. Er zullen namelijk ook peuters zijn met een (risico op een) onderwijsachterstand die niet in beeld zijn bij het CJG, daardoor geen indicatie krijgen en dus niet in deze cijfers zitten. Hoe groot dit latente deel van de doelgroep is, is onbekend.

omvang CBS-doelgroep

Figuur 5-2 geeft de omvang van de doelgroep volgens de CBS-criteria en het aantal geïndiceerde peuters weer. Ook zijn de criteria van het CBS en de gemeente weergegeven. De figuur geeft het beeld over 2024, zowel voor de cijfers als voor de gebruikte gemeentelijke criteria voor de indicatie.

figuur 5-2: criteria en omvang doelgroep in 2024



Uit de figuur blijkt dat het aantal peuters met een VE-indicatie ruim twee keer zo hoog ligt als het aantal peuters dat volgens CBS-criteria een risico heeft op een onderwijsachterstand. Dit bevestigt het beeld dat de gemeente een brede doelgroepe definitie hanteert en dat er dus relatief veel peuters door het CJG worden geïndiceerd.

VE-indicaties per wijk

Tabel 5-2 geeft het aantal VE-indicaties per wijk weer. In de tabel is het aantal peuters weergegeven dat op basis van de CBS-criteria een risico heeft op een onderwijsachterstand. Voor beide groepen geldt dat het gaat om de leeftijdsgroep 2,5 tot 4 jaar.

¹³⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Peutermonitor_bereik2023-2024_toeleiding2023-2024", ontvangen op 14 juli 2025.

tabel 5-2: VE-indicaties en CBS doelgroep per wijk in 2024¹³⁹

wijk	VE-indicaties	CBS doelgroep
Schollevaar Zuid	107	45
Middelwatering Oost	54	30
Middelwatering West	43	20
Oostgaarde Noord	40	45
Schenkel	38	20
Capelle West en 's Gravenland	33	0
Oostgaarde Zuid	24	15
Schollevaar Noord	20	0
Rivium	24	0
totaal	383	185

Uit de tabel blijkt dat veruit de meeste doelgroeppeuters wonen in de wijk Schollevaar Zuid, gevolgd door Middelwatering Oost en West, en Oostgaarde Noord. Peuteropvangorganisaties en CJG geven ook aan dat dit de wijken zijn met de meeste doelgroeppeuters.¹⁴⁰ In de wijken Rivium en Schollevaar Noord wonen de minste doelgroeppeuters.

In de wijk Schollevaar Zuid zit het grootste verschil tussen het aantal peuters met een VE-indicatie en peuters die onder de CBS doelgroep valt. In die wijk hebben 107 peuters een VE-indicatie, terwijl in die wijk 'slechts' 45 peuters volgens CBS criteria een risico hebben op een onderwijsachterstand. In één wijk, Oostgaarde Noord, ligt het aantal peuters in de CBS doelgroep hoger dan het aantal peuters met een VE-indicatie.

reden van indicatie

De Peutermonitor bevat ook informatie over de reden van indicatie. Dit is in onderstaand kader toegelicht.

reden indicatie

Het CJG legt via de Peutermonitor ook per geïndiceerde peuter vast wat de reden van indicatie is. Op basis van deze registratie blijken in 2023 en 2024 de volgende drie redenen het meest voor te komen:

- Onvoldoende taalontwikkeling kind;
- Beperkt stimulerende omgeving;
- Een combinatie van beiden.¹⁴¹

Andere redenen, die in enkele gevallen zijn genoemd, zijn een laag opleidingsniveau van de ouders en onvoldoende cognitieve, motorische en/of sociaal-emotionele ontwikkeling. Daarbij valt op dat de SMI, die wel is opgenomen in de doelgroepdefinitie, niet als reden voor een VE indicatie wordt genoemd.

Het CJG lijkt hier dus niet op te toetsen of het is nog geen reden geweest om een VE-indicatie af te geven.

¹³⁹ CBS, "Verwachte onderwijsachterstanden", geraadpleegd op 16 juli 2025, <https://dashboards.cbs.nl/v5/onderwijsachterstanden/>.

¹⁴⁰ Interviews CJG en peuteropvangorganisaties.

¹⁴¹ CJG Capelle aan den IJssel, "20240807 - Peutermonitor2023KW4 upload geanonimiseerd", ontvangen op 26 november 2024; CJG Capelle aan den IJssel, "20240807 - Peutermonitor2024KW3 upload geanonimiseerd", ontvangen op 26 november 2024.

oordeel

De rekenkamer stelt dat de gemeente slechts gedeeltelijk zicht heeft op de doelgroep. Pas vanaf 2023 zijn er betrouwbare gegevens beschikbaar om de doelgroep te monitoren. Dat kwam doordat de datakwaliteit in de Peutermonitor in de jaren daarvoor onvoldoende was. Verder valt op dat er een fors verschil zit tussen het aantal peuters met een VE-indicatie in Capelle en het aantal peuters dat volgens de CBS criteria risico heeft op een onderwijsachterstand. Een belangrijke kanttekening is dat het hier gaat om het aantal peuters met een VE-indicatie. Dat is echter niet gelijk aan de gehele doelgroep: er zijn ook peuters met een onderwijsachterstand die niet in beeld zijn.

5-3 aanbod

vooraf

De gemeente is verantwoordelijk voor voldoende aanbod aan voorschoolse educatie, in aantal en spreiding, waar kinderen met een risico op een onderwijsachterstand deel kunnen nemen aan voorschoolse educatie. Daarnaast stelt de gemeente in haar beleidskader de volgende doelen voor het aanbod aan voorschoolse educatie:

- een dekkend netwerk van peuteropvang in Capelle;
- peuteropvangorganisaties kunnen in de wijken met doelgroepkinderen een VVE-aanbod doen.

De gemeente verzorgt voorschoolse educatie niet zelf, maar verstrekt subsidies aan peuteropvangorganisaties in Capelle om hier invulling aan te geven.

Er gelden een aantal wettelijke voorschriften voor het aanbod aan voorschoolse educatie dat een peuteropvangorganisatie kan bieden. Ten eerste speelt de personele beschikbaarheid een belangrijke rol. Op de voorschoolse educatie geldt een beroepskracht-kindratio van één op acht, met een maximum van 16 kinderen tegelijkertijd per groep.¹⁴² Dat betekent dat er op een groep van 16 peuters twee bevoegde beroepskrachten dienen te zijn. Daarbij geldt overigens dat peuters soms niet volledig gebruik maken van één fulltime plek op de peuteropvang waardoor één plek door meer dan één peuter bezet kan worden en er dus meer dan 16 peuters ingeschreven kunnen zijn op één groep. Dit geldt vooral voor peuters zonder VE-indicatie die geen 16 uur voorschoolse educatie afnemen. Ten tweede speelt uiteraard ook huisvesting een rol. Deze voorschriften zijn wettelijk vastgelegd in de Wet kwaliteitskader voorschoolse educatie. De GGD inspecteert jaarlijks of deze worden gehandhaafd (zie ook paragraaf 4-4).

Niet alle beschikbare plekken binnen een voorschoolse educatiegroep hoeven te worden gevuld door peuters met een VE-indicatie. In Capelle werken opvangorganisaties doorgaans met gemengde groepen. Dit wordt in onderstaand kader toegelicht.

¹⁴² NJI, "Hoe weet ik of voorschoolse educatie voldoet aan de wettelijke eisen?", geraadpleegd op 10 juni 2025, <https://www.nji.nl/voor-en-voerschoolse-educatie-vve/hoe-weet-ik-of-voerschoolse-educatie-voldoet-aan-de-wettelijke-eisen>.

gemengde groepen

Gemengde (of heterogene) groepen bestaan uit peuters met en zonder VE-indicatie. Ook peuters zonder indicatie kunnen dus deelnemen aan voorschoolse educatie. Een voordeel van gemengde groepen is volgens het NJI dat kinderen met indicatie extra gestimuleerd worden in hun ontwikkeling. Ze kunnen zich als ware optrekken aan de peuters zonder onderwijsachterstand. Ook leren kinderen al vroeg omgaan met diversiteit en verschillen en hebben ouders met verschillende achtergronden meer contact met elkaar, wat kan bijdragen aan solidariteit. Een nadeel van gemengde groepen kan zijn dat het moeilijker is om lesmateriaal te ontwikkelen dat past bij alle niveaus.¹⁴³ Volgens het NJI blijkt uit onderzoek niet duidelijk of gemengde groepen beter werken dan groepen met alleen doelgroeppeuters.

Wel kunnen peuters met een VE-indicatie vaak meer uren gebruik maken van de voorschoolse educatie. Dit komt in paragraaf 5-4 nader aan de orde.

totaal aanbod

De rekenkamer heeft aan de hand van de GGD-inspectierapporten het totaal aantal plekken voor voorschoolse educatie berekend. Niet alle opvangplekken op een locatie zijn VE-plekken. Organisaties kunnen naast voorschoolse educatie namelijk ook nog andere vormen van opvang bieden, zoals dagopvang of buitenschoolse opvang (zie paragraaf 1-2). Een dergelijk overzicht had de gemeente niet voorhanden.¹⁴⁴

Tabel 5-3 geeft het aantal opvangplaatsen weer in de jaren 2021 tot en met 2024. Het jaar 2020 ontbreekt in de tabel, omdat er dat jaar in verband met corona minder inspecties zijn gedaan, waardoor er cijfers over het aantal VE-plekken bij peuteropvangorganisaties ontbreken.

tabel 5-3: aanbod voorschoolse educatie¹⁴⁵

jaar	aantal plekken
2021	308
2022	308
2023	324
2024	300

Uit de tabel blijkt dat er jaarlijks 300 of meer plaatsen beschikbaar zijn. Het aantal plekken in 2023 ligt hoger dan in 2022 en 2021, maar is in 2024 gedaald tot 300 plekken. Uit de inspectierapporten blijkt dat deze daling komt doordat twee aanbieders in 2024 gestopt zijn: een aanbieder is vanaf 2024 niet meer geregistreerd en een andere aanbieder biedt nog wel kinderopvang, maar geen voorschoolse educatie meer aan.¹⁴⁶

¹⁴³ NJI, "Groepsindeling voorschoolse educatie: homogeen of gemengd?", geraadpleegd op 4 juli 2025, <https://www.nji.nl/voor-en-vroegschoolse-educatie-vve/groepsindeling-voorschoolse-educatie>.

¹⁴⁴ De gemeente beschikt over een overzicht van het totaal aantal kindplaatsen, maar dit aantal is niet uitgesplitst naar voorschoolse educatie.

¹⁴⁵ GGD-Rotterdam Rijnmond, Inspectierapporten kinderopvangorganisaties Capelle aan den IJssel 2020-2024, te raadplegen via www.lrk.nl.

¹⁴⁶ GGD-Rotterdam Rijnmond, Inspectierapporten kinderopvangorganisaties Capelle aan den IJssel 2020-2024, te raadplegen via www.lrk.nl.

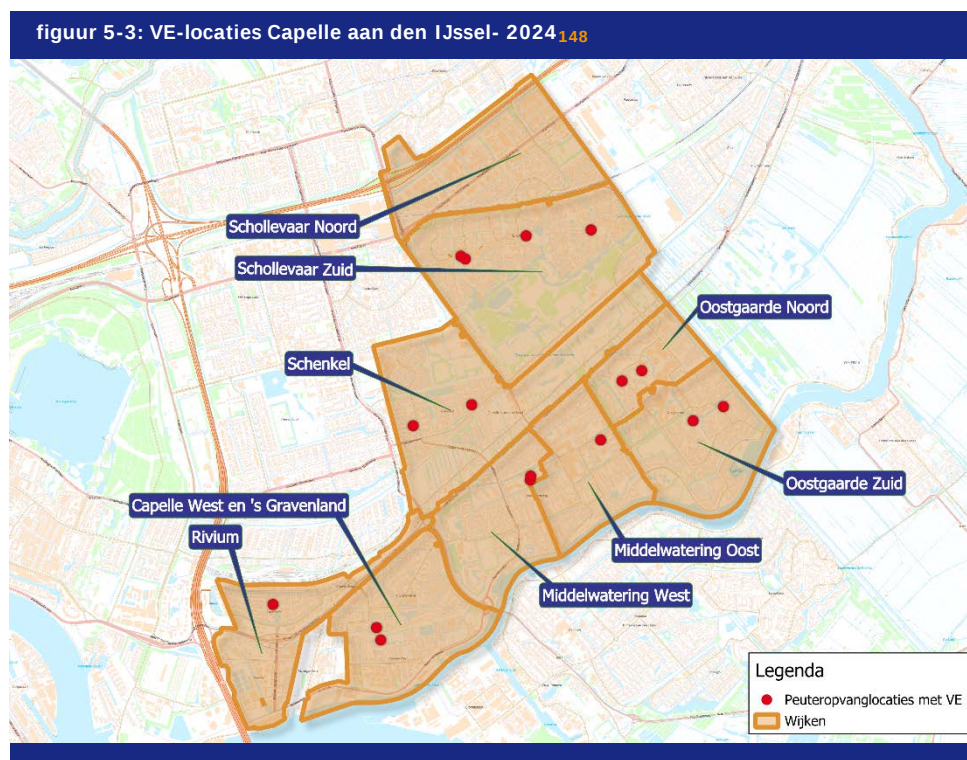
Om te toetsen of het aanbod voldoende is, kan het aantal plekken worden vergeleken met het aantal peuters met een VE-indicatie, oftewel de doelgroep. In paragraaf 5-2-2 bleek dat er in 2023 en 2024 respectievelijk 479 en 475 peuters een VE-indicatie hebben. Dat is meer dan het aantal beschikbare plekken in 2023 en 2024. Op basis van deze cijfers lijkt het aanbod dus niet toereikend.

Niet alle peuters met een VE-indicatie zullen echter deelnemen aan voorschoolse educatie. Zoals de gemeente in paragraaf 3-3 al aangaf, streeft de gemeente naar een bereik van 70%. Als we ervan uitgaan dat dat bereik wordt gehaald, dan komt dat neer op respectievelijk 335 en 332 peuters met een VE-indicatie. Het aantal plekken in 2023 en 2024 is dan niet toereikend voor de doelgroep.

Daar komt bij dat alle plaatsen dan gevuld zullen zijn door peuters met een VE-indicatie, terwijl peuteropvangorganisaties in Capelle juist inzetten op gemengde groepen.

aanbod per wijk

De kaart in figuur 5-3 geeft een overzicht van de peuteropvangorganisaties in Capelle aan den IJssel in 2024 die voorschoolse educatie aanbieden. ¹⁴⁷



In totaal zijn er 17 locaties die voorschoolse educatie aanbieden. Op de kaart is te zien dat het aantal opvanglocaties redelijk verspreid is over Capelle. In de wijken met de meeste peuters met een VE-indicatie (Schollebaar Zuid, Middelwatering Oost en West),

¹⁴⁷ In Capelle aan den IJssel zijn meer peuteropvanglocaties, maar niet alle opvanglocaties bieden voorschoolse educatie aan.

¹⁴⁸ Rijksoverheid, "Landelijk Register Kinderopvang", geraadpleegd op 7 juli 2025, bewerking rekenkamer. In de wijk Middelwatering West zijn drie locaties, waarvan twee op één locatie.

bevinden zich één of meerdere aanbieders van voorschoolse educatie. In de wijk Schollevaar Noord wordt geen voorschoolse educatie aangeboden.

Tabel 5-4 geeft het aantal VE-plekken per wijk weer in 2024. Deze cijfers worden afgezet tegen het aantal VE-indicaties per wijk. Bij het aantal VE-indicaties is de rekenkamer uitgegaan van peuters tussen de twee en vier jaar.

tabel 5-4: aanbod per wijk- 2024

wijk	aantal plekken	aantal VE-indicaties
Schollevaar Zuid	80	133
Middelwatering Oost	16	64
Middelwatering West	48	58
Oostgaarde Noord	32	54
Schenkel	32	44
Capelle West en 's Gravenland	48	41
Oostgaarde Zuid	28	29
Schollevaar Noord	0	27
Rivium	16	25
totaal	300	475

De rekenkamer constateerde eerder al dat het aantal VE-indicaties in 2024 fors hoger lag dan het aantal plekken. Uit de tabel blijkt dat het aantal doelgroeppeuters in de wijken met de meeste VE-indicaties, zoals Schollevaar Zuid en Middelwatering Oost, aanzienlijk hoger ligt dan het aantal plekken.

Hoewel peuters in deze wijken ook kunnen uitwijken naar andere wijken, is het van belang dat de omvang van de doelgroep en het aanbod in de wijk enigszins in balans is. Aangezien er in wijken als Schollevaar Zuid en Middelwatering Oost een groot verschil zit tussen het aantal opvangplaatsen en het aantal doelgroeppeuters, is het volgens de rekenkamer niet aannemelijk dat de peuters in deze wijken terecht kunnen op andere locaties in andere wijken.

Als er te weinig plekken zijn, kan dit leiden tot wachtlijsten. Dat kan een belemmering vormen voor deelname aan voorschoolse educatie. Een peuteropvangorganisatie geeft aan dat er op enkele locaties te weinig plekken zijn, waardoor er daar flinke wachtlijsten zijn. Deze organisatie verwacht bovendien dat deze wachtlijsten zullen oplopen als het bereik als gevolg van de voorgenomen maatregelen (zie kader in paragraaf 3-2) toeneemt. Het uitbreiden van het aantal groepen is namelijk niet gemakkelijk: er is op de locatie vaak geen ruimte om een extra groep te huisvesten. ¹⁴⁹

toegankelijkheid

Het aanbod aan plekken dient ook voldoende toegankelijk te zijn voor doelgroeppeuters. De rekenkamer kijkt hierbij naar de financiële toegankelijkheid, oftewel of het voldoende betaalbaar is en er geen (financiële) drempels zijn voor ouders om deel te nemen.

¹⁴⁹ Interview peuteropvangorganisatie.

De gemeente financiert voor peuters met een VE-indicatie de volledige kosten van de opvang voor het negende tot met het 16^e uur. Dit is wettelijk verplicht. Ouders hoeven dus niet méér te betalen als zij hun kind laten deelnemen aan voorschoolse educatie (zie ook paragraaf 5-3). Voor doelgroeppeuters waarvan de ouders geen kinderopvangtoeslag (KOT) ontvangen, betaalt de gemeente nog een aanvullende bijdrage aan peuteropvangorganisaties. Hiermee beoogt de gemeente bij te dragen aan de financiële toegankelijkheid van het aanbod.¹⁵⁰

Wel zijn er bij het CJG zorgen over hoe de financiering van de kinderopvang is georganiseerd. De bijdrage voor voorschoolse educatie is inkomensafhankelijk en het stelsel met toeslagen is ingewikkeld. Dat maakt het lastig om ouders op voorhand duidelijkheid te verschaffen over de hoogte van hun financiële bijdrage. Er is volgens het CJG een groep ouders die vanwege de onzekerheid en angst voor terugvorderingen van toeslagen besluiten om hun peuter thuis te houden en geen gebruik te maken van de opvang. De toeslagenaffaire speelt hierin een rol. Ook armoede speelt mee: het CJG ziet ook ouders die de eigen bijdrage voor de opvang niet kunnen betalen.¹⁵¹ Hoewel het toeslagenstelsel vooral een landelijke aangelegenheid is, is het wel van belang dat de gemeente zich inspant om onduidelijkheid rondom de financiële bijdrage zoveel mogelijk weg te nemen bij ouders en om hen duidelijk te informeren hierover. In hoofdstuk 4 is al aan de orde gekomen dat het CJG in 2025 een pilot is gestart met de inzet van peuterconsulenten om ouders te begeleiden. Daarnaast heeft het CJG ook de informatiefolder voor ouders vernieuwd om hen duidelijker en beter te kunnen informeren.¹⁵²

oordeel

Op basis van cijfers over het totale aanbod aan voorschoolse educatie en de omvang van de doelgroep, concludeert de rekenkamer dat het huidige aanbod voor de doelgroep ontoereikend is. Het aantal peuters met een VE-indicatie ligt hoger dan het aantal beschikbare plekken. Dit geldt ook voor de wijken met de meeste doelgroeppeuters. Hoewel dit niet één op één hoeft aan te sluiten, dient het aantal plaatsen en de omvang van de doelgroep wel in balans te zijn om deelname aan voorschoolse educatie toegankelijk te maken voor ouders met doelgroeppeuters. De mate waarin het aanbod kan worden uitgebreid, is afhankelijk van de mogelijkheid tot het uitbreiden van locaties en de beschikbaarheid van personeel.

De gemeente spant zich voldoende in om het aanbod financieel toegankelijk te maken. Aanvullend op de subsidie voor voorschoolse educatie verleent ze extra subsidie voor peuters zonder KOT. Het ingewikkelde en niet-transparante systeem van de financiering van kinderopvang in het algemeen kan een drempel zijn voor deelname aan voorschoolse educatie. CJG pleegt inspanningen om deelname aan VE toegankelijker te maken, onder meer door de inzet van peuterconsulenten.

¹⁵⁰ Interview ambtenaren.

¹⁵¹ Interview CJG.

¹⁵² Interview CJG.

5-4 subsidies voorschoolse educatie

5-4-1 subsidievoorwaarden

De gemeente verstrekt jaarlijks subsidie aan aanbieders van voorschoolse educatie. De voorwaarden om in aanmerking te komen zijn vastgelegd in de Subsidieregeling Peuteropvang 2020. De peuteropvangorganisaties dienen vóór 1 oktober de aanvraag voor het komende jaar in te dienen.

doelgroep

In deze subsidieregeling staat beschreven dat de gemeente subsidie verstrekt voor peuters met een VE-indicatie van 2 tot 4 jaar en voor peuters zonder indicatie van 2,5 tot 4 jaar.¹⁵³ De gemeente verstrekt dus ook subsidie voor peuters zonder VE-indicatie.

De gemeente verstrekt subsidie per peuter. Dit wordt ook wel ‘een geld-volgt-kind’ regeling genoemd (zie ook paragraaf 2-3-2).

resultaatafspraken

In de aanvraag dienen organisaties aan te geven voor hoeveel peuters zij subsidie willen aanvragen, waarbij ze onderscheid maken tussen peuters met en zonder VE-indicatie en peuters met en zonder KOT.¹⁵⁴ In de subsidieregeling zijn ook voorwaarden opgenomen voor de subsidieverantwoording. Subsidieontvangers dienen te specificeren hoeveel peuters (inclusief het aantal afgenomen uren) hebben deelgenomen met en zonder VE-indicatie, waarbij ook weer onderscheid gemaakt dient te worden tussen peuters met en zonder kinderopvangtoeslag.¹⁵⁵

hoogte van de subsidie

De hoogte van de subsidie verschilt per groep peuters. De subsidie voor peuters met een VE-indicatie wordt verleend voor maximaal 16 uur per week. Zij dienen gedurende een periode van 60 weken in totaal minimaal 960 uur voorschoolse educatie te ontvangen tussen hun 2,5^e en vierde jaar. De subsidie voor peuters zonder indicatie wordt verleend voor maximaal acht uur per week. Aanbieders kunnen voor alle groepen peuters subsidie aanvragen maar dat hoeft niet.

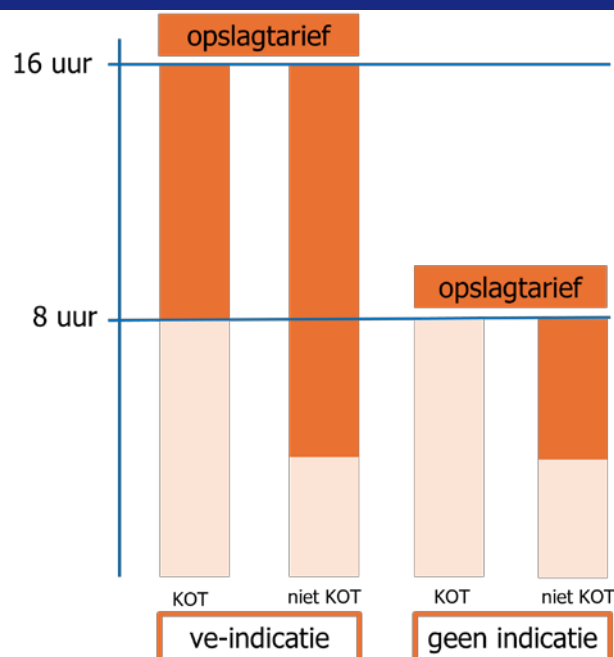
Figuur 5-4 toont de subsidiecomponenten. De donkeroranje gekleurde componenten worden door de gemeente gesubsidieerd, de lichtoranje gekleurde componenten worden door de ouders betaald (eventueel met kinderopvangtoeslag). De hoogte van de ouderbijdrage is inkomensafhankelijk en kan dus per peuter verschillen.

¹⁵³ Ook is opgenomen dat de peuter in de gemeente Capelle aan den IJssel ingeschreven moet staan en daar ook feitelijk moet wonen. Gemeente Capelle aan den IJssel, *Subsidieregeling Peuteropvang Capelle aan den IJssel 2020*.

¹⁵⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Subsidieregeling Peuteropvang Capelle aan den IJssel 2020*, 5.

¹⁵⁵ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Subsidieregeling Peuteropvang Capelle aan den IJssel 2020*, 6.

figuur 5-4: subsidiecomponenten¹⁵⁶



In de figuur worden vier groepen weergegeven. Deze worden hieronder toegelicht.

- Peuters met een VE-indicatie waarvan de ouders recht hebben op kinderopvangtoeslag: De gemeente betaalt het 9^e tot het 16^e uur peuteropvang volledig. Voor de eerste acht uur betalen ouders een inkomensafhankelijke bijdrage, waarvoor zij (deels) kinderopvangtoeslag ontvangen. De gemeente betaalt voor de volledige 16 uur ook nog een opslagtariet (zie verderop).
- Peuters met een VE-indicatie waarvan de ouders geen kinderopvangtoeslag ontvangen: De gemeente subsidieert naast bovenstaande kosten, ook voor de eerste acht uur een aanvulling op de inkomensafhankelijke bijdrage van ouders, tot het normtarief kinderopvang.¹⁵⁷ De verhouding in de figuur tussen de ouderbijdrage en subsidie van de gemeente is indicatief en verschilt per peuter.
- Voor peuters zonder indicatie waarvan de ouders wel recht hebben op kinderopvangtoeslag subsidieert de gemeente alleen het opslagtariet voor de eerste acht uur.
- Peuters zonder indicatie en waarvan de ouders geen kinderopvangtoeslag ontvangen: De gemeente subsidieert voor de eerste acht uur de aanvulling op de bijdrage van ouders tot het normatief kinderopvang en het opslagtariet voor de eerste acht uur. Peuters kunnen overigens meer dan acht uur naar de peuteropvang gaan, maar dit dienen de ouders dan volledig zelf te betalen. De verhouding in de figuur tussen de ouderbijdrage en subsidie van de gemeente is indicatief en verschilt per peuter.

¹⁵⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Subsidieregeling Peuteropvang Capelle aan den IJssel 2020*, bewerking rekenkamer.

¹⁵⁷ De inkomensafhankelijke bijdrage is een bijdrage die ouders, afhankelijk van hun bruto inkomen, aan de aanbieder van kinderopvang moeten betalen voor de (eerste) acht uur kinderopvang. Het normtarief kinderopvang is de maximale vergoeding die ouders kunnen krijgen voor de kosten van de kinderopvang. Dit bedrag wordt jaarlijks door het ministerie van SZW bepaald. Bron: Gemeente Capelle aan den IJssel, *Subsidieregeling Peuteropvang Capelle aan den IJssel 2020*.

De gemeente betaalt voor peuters met een VE-indicatie voor de volledige 16 uur een opslagtariaf en voor peuters zonder VE-indicatie voor de eerste acht uur het opslagtariaf. Dit tarief is een bedrag dat de gemeente aanvullend financiert voor het verzorgen van voorschoolse educatie. Volgens de gemeente stimuleert het opslagtariaf de opvangorganisatie om de kwaliteit van voorschoolse educatie te waarborgen voor alle peuters, ongeacht of ze een indicatie hebben of niet.¹⁵⁸

Ten slotte is in de subsidieregeling ook een inhoudelijke voorwaarde opgenomen over de VE-programma's die organisaties moeten aanbieden. De rekenkamer heeft deze voorwaarde niet getoetst, maar verschillende peuteropvangorganisaties hebben in gesprekken wel kort toegelicht hoe zij invulling geven aan voorschoolse educatie. Dit staat in onderstaand kader toegelicht.

inhoudelijke invulling voorschoolse educatie

Bij voorschoolse educatie werken aanbieders met specifieke educatieprogramma's. Volgens de wet dienen deze te zijn gericht op het stimuleren van kinderen in hun ontwikkeling op het gebied van taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling.¹⁵⁹ Gemeenten kunnen eisen stellen aan het programma dat aanbieders gebruiken. In de subsidieregeling Peuteropvang geeft de gemeente aan dat de aanbieder dient te werken met "een VVE-programma dat is opgenomen in de databank Effectieve Jeugdinterventies van het Nederlands Jeugdinstituut en gericht is op het stimuleren van de domeinen taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling."

Eén peuteropvangorganisatie geeft aan te werken met het programma Bas in de Klas.¹⁶⁰ Er wordt met thema's gewerkt die aansluiten op de belevingswereld van kinderen. Er wordt daarbij aandacht besteed aan vier ontwikkelgebieden: taal, sociaal-emotioneel, motoriek en 'gecijferdheid'. Alle kinderen op de peutergroep krijgen voorschoolse educatie, ook de peuters zonder indicatie.

Een andere organisatie maakt gebruik van het programma Uk en Puk.¹⁶¹ Ook hier volgen alle peuters op de groep voorschoolse educatie. De pedagogisch medewerkers op de groep weten welke peuters een VE-indicatie hebben. Deze peuters krijgen extra ondersteuning en er wordt onder andere een hulplan gemaakt, waarin staat bij welke activiteiten zij baat hebben. Dit zijn vooral activiteiten gericht op taal. Uk en Puk en Bas in de Klas zijn beide opgenomen in de genoemde databank.

5-4-2 verleende subsidie

Peuteropvangorganisaties maken bij de aanvraag een inschatting van de verwachte instroom van peuters.¹⁶² De gemeente beoordeelt de aanvraag en verleent op basis daarvan subsidie. Het totale verleende subsidiebedrag mag niet boven het subsidieplafond uitkomen, oftewel het maximale bedrag dat de gemeente binnen deze subsidieregeling aan subsidie mag verstrekken.¹⁶³

¹⁵⁸ Interview ambtenaren.

¹⁵⁹ Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie, art. 5.; NJI, "Aan welke eisen moet een vve-programma voldoen?", geraadpleegd op 24 juni 2025, <https://www.nji.nl/voor-en-vroegschoolse-educatie-vve/aan-welke-eisen-moet-een-vve-programma-voldoen>.

¹⁵⁹ Interview peuteropvangorganisatie.

¹⁶⁰ Interview peuteropvangorganisatie.

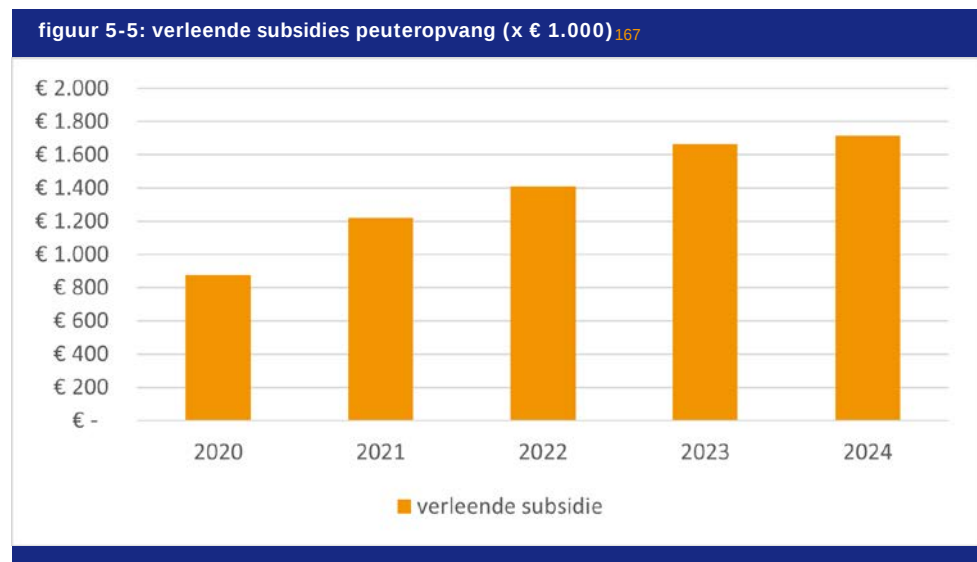
¹⁶¹ Interview peuteropvangorganisatie.

¹⁶² Interview peuteropvangorganisatie; interview ambtenaren.

¹⁶³ Interview ambtenaren.

De gemeente verleende jaarlijks het volledige subsidiebedrag dat werd aangevraagd door peuteropvangorganisaties. Hier was ook financiële ruimte voor, omdat het subsidieplafond niet werd bereikt.¹⁶⁴ Twee opvangorganisaties geven aan dat zij ruim subsidie aanvragen, zodat er enige marge is. Het is namelijk makkelijker om subsidie achteraf terug te betalen als er minder peuters zijn geplaatst dan verwacht, dan om gedurende het jaar aanvullende subsidie aan te vragen als blijkt dat meer peuters gebruik willen maken van de opvang dan van te voren is ingeschat.¹⁶⁵ De gemeente vindt deze werkwijze wenselijk: op deze manier wordt er volgens de gemeente voldoende subsidie verstrekt, zodat er ruimte is om meer peuters te kunnen helpen als er meer vraag dan verwacht blijkt te zijn.¹⁶⁶

Figuur 5-5 toont de verleende subsidiebedragen in 2020 tot en met 2024. Het gaat om totale bedragen, voor alle vier de groepen peuters.



Uit de figuur blijkt dat de omvang van de verstrekte subsidies tussen 2020 en 2024 flink is gestegen, van € 800.000 in 2020 tot € 1,7 mln. in 2024.

5-4-3 aantal peuters

Uit de subsidiebeschikkingen kan ook worden afgeleid voor hoeveel peuters er subsidie is verstrekt. Hoewel opvangorganisaties soms ruim aanvragen, is het aantal subsidieplekken wel een indicatie van het verwachte bereik. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het gaat om het aantal peuters en niet om het aantal plekken. Zoals in 5-2 is opgemerkt, kan een plek soms worden bezet door meer dan één peuter. Dit zal echter met name spelen bij peuters zonder indicatie. Het aantal peuters waarvoor subsidie is verleend, is in figuur 5-6 weergegeven. De rekenkamer maakt hierbij onderscheid tussen het aantal peuters met een VE-indicatie, oftewel de doelgroep, en het aantal peuters zonder VE-indicatie.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Interview ambtenaren.

¹⁶⁵ Interview peuteropvangorganisaties.

¹⁶⁶ Interview ambtenaren.

¹⁶⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Subsidieregister Capelle aan den IJssel 2020-2024", ontvangen op 31 oktober 2024.

¹⁶⁸ Voor de bedragen in figuur 5-4 was het niet mogelijk om dit onderscheid te maken.

figuur 5-6: aantal gesubsidieerde peuters



Uit de grafiek blijkt dat er in 2020, 2021 en 2022 voor respectievelijk 223, 188 en 214 peuters met een VE-indicatie subsidie is verkregen. In 2023 en 2024 ligt het aantal peuters hoger, namelijk op respectievelijk 278 en 270 doelgroeppeuters. Daarbij valt op dat er vanaf 2021 een stijgende trend te zien is in de verwachte instroom aan doelgroeppeuters. In totaal is er, met uitzondering van 2020, jaarlijks voor tussen de 400 en ruim 450 peuters subsidie verstrekt.

Hoewel organisaties hebben aangegeven soms ruim subsidie aan te vragen, geeft het aantal peuters waarvoor subsidie is verleend wel een indicatie van het verwachte bereik. Afgezet tegen het aantal doelgroeppeuters met een VE-indicatie ligt het verwachte bereik in 2023 en 2024 tussen de 55% en 60%.¹⁶⁹ Dat is minder dan de beoogde 70%.

oordeel

De rekenkamer constateert dat de gemeente in de subsidievoorwaarden voldoende stuurt op de gewenste resultaten. Peuteropvangorganisaties dienen bij aanvraag te specificeren hoeveel peuters ze in ieder van de vier categorieën verwachten te plaatsen. In de verantwoordingen dienen ze aan te geven hoeveel van deze peuters er uiteindelijk zijn bereikt. Dit stelt de gemeente in staat om te sturen op de besteding van de middelen en schept de juiste voorwaarden om inzicht te krijgen in het bereik. In totaal is er jaarlijks voor tussen de 400 en ruim 450 peuters subsidie verstrekt, waarvan de laatste drie jaar minimaal de helft doelgroeppeuters zijn.

¹⁶⁹ In 2023 zijn het 278 ten opzichte van 479 peuters met een VE-indicatie en in 2024 270 ten opzichte van 475 peuters.

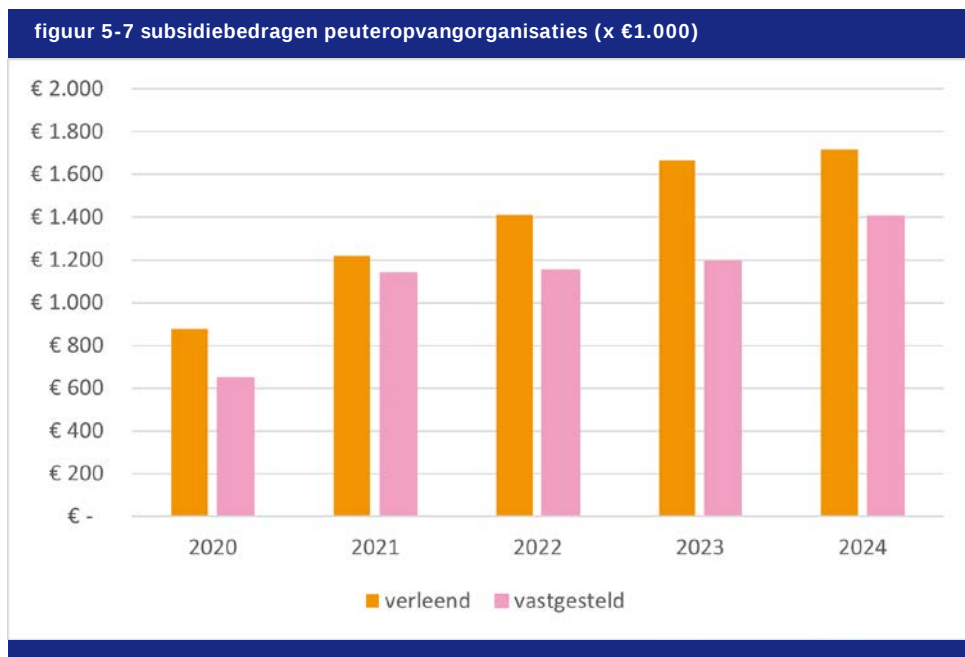
5-5 besteding en resultaten

5-5-1 besteding middelen

vaststelling subsidies

Subsidieontvangers, oftewel peuteropvangorganisaties, moeten jaarlijks vóór 1 april van het volgende jaar een aanvraag tot vaststelling hebben ingediend. Hierin leggen zij verantwoording af over de bestede subsidies en het aantal geplaatste peuters, op basis waarvan de gemeente de subsidie definitief vaststelt. Organisaties dienen deze verantwoording in te dienen via de Peutermonitor, waarbij ze aangeven hoeveel uur voorschoolse educatie er is afgenomen per groep peuters en hoeveel middelen daaraan zijn besteed. Organisaties leveren daarnaast per kwartaal- eveneens via de Peutermonitor- een voortgangsrapportage aan, zodat de gemeente ook tussentijds zicht kan houden op de voortgang van de besteding van de middelen.¹⁷⁰ Aan de hand van de subsidieverantwoordingen heeft de gemeente zicht op de besteding van de middelen.

Figuur 5-7 geeft in het roze vastgestelde subsidiebedragen weer. Ter vergelijking zijn in oranje ook de verleende bedragen weergegeven.



Uit de figuur blijkt dat het vastgestelde subsidiebedrag in ieder jaar lager ligt dan het vooraf verstrekte bedrag. Er is door opvangorganisaties minder subsidie besteed dan van te voren ontvangen. Met name in 2023 is het verschil groot: in dat jaar moesten de opvangorganisaties tezamen in totaal € 474.00 terugbetalen aan de gemeente. Volgens peuteropvangorganisaties is het terugbetalen van de subsidie niet direct een probleem.¹⁷¹ Zoals in paragraaf 5-4-2 al genoemd is, vragen opvangorganisaties soms ruim subsidie aan, zodat er voldoende ruimte is om peuters op te vangen. De

¹⁷⁰ Interview ambtenaren.

¹⁷¹ Interviews peuteropvangorganisaties.

peuteropvangorganisaties houden er daardoor al rekening mee dat ze wellicht aan het eind van het jaar subsidie zullen moeten terugbetalen.

verantwoording aantal uren

In subsidieregeling is opgenomen dat peuters met een VE-indicatie vanaf 2,5 jaar over een periode van 60 weken minimaal 960 uur aan voorschoolse educatie dienen te volgen. Dat komt neer op gemiddeld 16 uur per week. Peuteropvangorganisaties dienen in de verantwoording te rapporteren over het gemiddeld aantal uren aan voorschoolse educatie dat zij per kwartaal hebben aangeboden. Hiermee heeft de gemeente zicht op het gemiddeld aantal uren voorschoolse educatie. De gemeente controleert niet of een kind over de periode van 60 weken 960 uur aan voorschoolse educatie heeft gevolgd. De gemeente legt de verplichting om aan de doelgroep een aanbod te doen van 960 uur neer bij de subsidieontvanger. Volgens de gemeente monitoren peuteropvangorganisaties het aantal uren per peuter wel, maar dit wordt niet op kindniveau aan de gemeente teruggekoppeld. Daarnaast controleert de GGD in haar inspecties op basis van de openingstijden of het mogelijk is om aan de 960 uur te voldoen.¹⁷² Uit een uitdraai van de Peutermonitor maakt de rekenkamer op dat peuters met een VE-indicatie in 2023 en 2024 gemiddeld 15 uur per week aan voorschoolse educatie volgden. Er zit hierin weinig verschil tussen de peuteropvangorganisaties.¹⁷³

Eén opvangorganisatie schetst het beeld dat peuters met een VE-indicatie in de praktijk in principe vier dagen per week één dagdeel op de opvang zijn en dus grofweg de 16 uur volgen. In een enkel geval kiezen ouders er voor om (nog) geen (volledig) gebruik te maken van de 16 uur voorschoolse educatie, bijvoorbeeld omdat ze vinden dat het kind er nog te klein voor is. Het kind start dan enkele maanden later.¹⁷⁴ Organisaties willen ouders wel zoveel mogelijk stimuleren om volledig gebruik te maken van de 16 uur opvang, omdat de organisaties anders subsidie moeten terugbetalen aan de gemeente.¹⁷⁵

verantwoording inhoudelijke kwaliteitseisen

Naast de financiële verantwoording dienen aanbieders ook verantwoording af te leggen over enkele kwaliteitseisen. Dit is in onderstaand kader kort toegelicht.

¹⁷² E-mail ambtenaar.

¹⁷³ E-mail ambtenaar.

¹⁷⁴ Interview peuteropvangorganisatie.

¹⁷⁵ Interview peuteropvangorganisaties.

overige kwaliteitseisen verantwoording

Subsidieontvangers dienen verantwoording af te leggen over enkele kwaliteitseisen van voorschoolse educatie, zoals de inzet van een VE-coach, de ontwikkeling van peuters en een opleidingsplan voor personeel. Deze verantwoording bestaat uit een formulier waarop de organisaties per voorwaarde dienen aan te kruisen of daaraan is voldaan. De organisaties hoeven geen inhoudelijke verantwoording af te leggen hierover. Uit navraag bij de gemeente blijkt dat de gemeente alleen nagaat of de organisaties hebben ingevuld dat ze aan de kwaliteitseisen hebben voldaan. Dat is volgens de gemeente voldoende, aangezien in principe de GGD deze kwaliteitseisen inhoudelijk controleert tijdens de inspecties.¹⁷⁶ Een opvangorganisatie geeft desgevraagd ook aan niet het idee te hebben dat de gemeente hier op toetst.¹⁷⁷ Het lijken dus vooral randvoorwaarden te zijn waar organisaties aan moeten voldoen om subsidie te mogen ontvangen.

ervaringen subsidieproces

Uit gesprekken met peuteropvangorganisaties blijkt dat zij gematigd positief zijn over de subsidiebeoordeling door de gemeente. Zo geeft één opvangorganisatie aan dat de gemeente vooral zicht lijkt te hebben op de financiële besteding en daarbij vooral op de details let, maar in mindere mate oog heeft voor de inhoudelijke invulling en kwaliteit van de voorschoolse educatie.¹⁷⁸ Dit is in principe ook geen wettelijke taak van de gemeente, maar het is volgens de rekenkamer wel raadzaam dat de gemeente ook zicht heeft op de wijze waarop de voorschoolse educatie wordt uitgevoerd.

Een andere peuteropvangorganisatie geeft aan dat de gemeente inmiddels inhoudelijk beter betrokken is bij voorschoolse educatie, maar dat dat twee jaar geleden wel anders was, onder meer door de personele wisselingen (zie ook paragraaf 4-2-1). De contacten lijken te zijn verbeterd: het subsidieproces is volgens geïnterviewden netjes en laagdrempelig georganiseerd en er is een vast aanspreekpunt waar organisaties terecht kunnen.¹⁷⁹

oordeel

De rekenkamer stelt dat de gemeente voldoende zicht heeft op de besteding van de middelen. Door het gekozen bekostigingsmodel en de verantwoording via de Peutermonitor heeft de gemeente inzichtelijk hoeveel subsidie er per categorie peuter is besteed. Jaarlijks is er minder subsidie besteed dan is verleend door de gemeente. Met name in 2023 moesten peuteropvangorganisaties veel subsidie terugbetalen. Naast de financiële verantwoording heeft de gemeente ook inzicht in het gemiddeld aantal uren voorschoolse educatie dat wekelijks wordt gevolgd. Peuters met een VE-indicatie krijgen gemiddeld 15 uur voorschoolse educatie per week.

Peuteropvangorganisaties die subsidie ontvangen zijn gematigd positief over de contacten met en de werkwijze van de gemeente in het subsidieproces.

¹⁷⁶ Interview ambtenaren.

¹⁷⁷ Interview peuteropvangorganisatie.

¹⁷⁸ Interview peuteropvangorganisatie.

¹⁷⁹ Interview peuteropvangorganisaties.

5-5-2 bereik

Zoals in hoofdstuk 3 aan de orde is gekomen, stelde de gemeente de volgende doelen over het bereik:

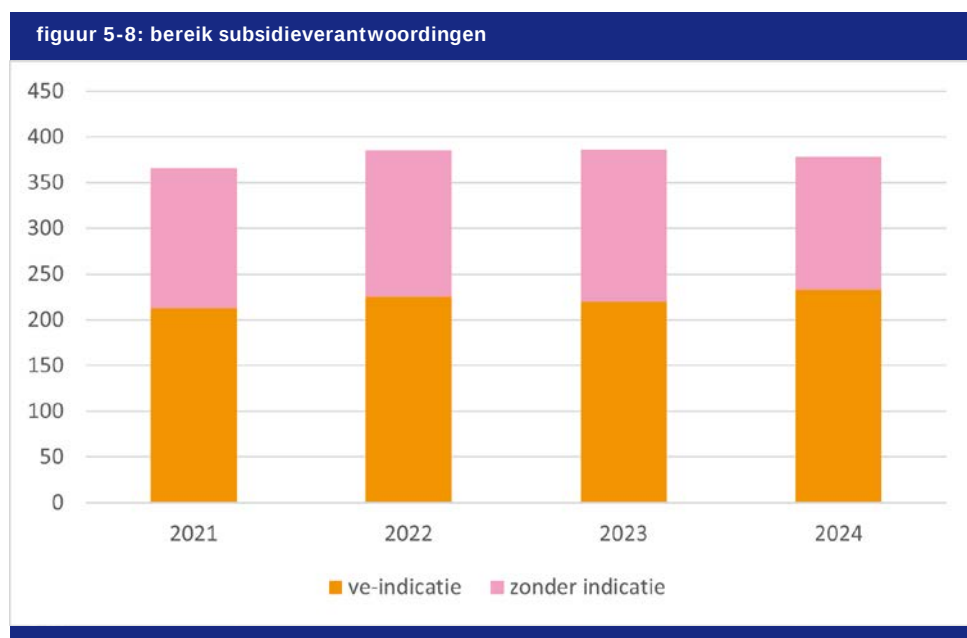
- alle doelgroeppeuters maken gebruik van voorschoolse educatie;
- peuters uit kostwinnersgezinnen kunnen gebruik maken van de reguliere peuteropvang. Dit gaat over de groep peuters die geen recht heeft op kinderopvangtoeslag. Dit kunnen ook peuters zijn zonder VE-indicatie.

Aanvullend stelde de gemeente in de begrotingen voor 2023 en 2024 als doelstelling dat 70% van het aantal geïndiceerde peuters deelneemt aan voorschoolse educatie (zie paragraaf 3-3).

bereik op basis van subsidieverantwoordingen

Peuteropvangorganisaties die subsidie ontvangen voor voorschoolse educatie dienen in hun verantwoording aan te geven hoeveel peuters er hebben deelgenomen aan voorschoolse educatie. De rekenkamer heeft de aantallen uit de subsidieverantwoordingen van de verschillende peuteropvangorganisaties bij elkaar opgeteld.

Figuur 5-8 geeft het aantal peuters weer dat op basis van de subsidieverantwoordingen in de periode 2021 tot en met 2024 is bereikt. De rekenkamer heeft in de figuur onderscheid gemaakt tussen het aantal peuters met en zonder VE-indicatie. Het jaar 2020 is buiten beschouwing gelaten omdat er uit de vaststellingsbrieven bij een aantal peuteropvangorganisaties niet duidelijk bleek hoeveel peuters zij hadden bereikt.



Uit de grafiek blijkt dat er jaarlijks gemiddeld tussen de 350 en 400 peuters hebben deelgenomen aan voorschoolse educatie, waarvan er tussen de 210 en 235 peuters tot de doelgroep behoren.¹⁸⁰

verwacht en gerealiseerd bereik

Tabel 5-5 zet het aantal peuters waarvoor subsidie is verstrekt (verwacht) af tegen het aantal peuters dat op basis van de subsidieverantwoordingen daadwerkelijk heeft deelgenomen (realisatie). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen peuters met en zonder VE-indicatie.

tabel 5-5: verwacht en gerealiseerd bereik

jaar	VE-indicatie		zonder VE-indicatie	
	<i>verwacht</i>	<i>realisatie</i>	<i>verwacht</i>	<i>realisatie</i>
2021	188	213	271	153
2022	214	225	189	160
2023	278	220	185	166
2024	270	233	164	145

Uit de tabel blijkt dat er in 2021 en 2022 meer doelgroepeuters hebben deelgenomen dan waarvoor subsidie was verstrekt. In deze jaren hebben er daarentegen minder peuters zonder indicatie deelgenomen dan verwacht, wat de onderbesteding in die jaren kan verklaren (zie figuur 5-6).

In 2023 en 2024 zijn er fors minder doelgroepeuters bereikt dan verwacht: er is voor respectievelijk 278 en 270 peuters met een VE-indicatie subsidie verstrekt, maar uit de subsidieverantwoordingen blijkt dat er in 2023 220 en in 2024 233 peuters voorschoolse educatie hebben gehad.

bereikpercentage Peutermonitor

De gemeente monitort het totale bereik van VE niet middels de som van de subsidieverantwoordingen, maar via het dashboard van de Peutermonitor.

Tabel 5-6 geeft het bereik weer in 2023 en 2024. Het gaat hierbij om peuters met een VE-indicatie die hebben deelgenomen aan voorschoolse educatie, op basis van het dashboard van de Peutermonitor.

tabel 5-6: bereik doelgroepeuters¹⁸¹

	2023		2024	
	VE-indicaties	bereik (%)	VE-indicaties	bereik (%)
2 tot 4 jaar	479	277 (58%)	475	282 (59%)
2,5 tot 4 jaar	353	236 (67%)	383	247 (64%)

¹⁸⁰ Peuteropvangorganisaties rapporteren per kwartaal over het bereik. Het bereik kan per kwartaal verschillen. De rekenkamer gaat daarom uit van het gemiddelde bereik per jaar. Dit hoeven in theorie door het jaar heen niet dezelfde peuters te zijn.

¹⁸¹ Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Peutermonitor_bereik2023-2024_toeleiding2023-2024".

Uit de tabel blijkt dat in 2023 en 2024 iets minder dan 60% van de geïndiceerde peuters heeft deelgenomen aan voorschoolse educatie. De doelstelling om 70% te bereiken, is daarmee niet gehaald. De gemeente heeft een wettelijke verplichting voor doelgroeppeuters in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar. Van de doelgroeppeuters in deze leeftijdscategorie is in 2023 67% en in 2024 64% bereikt.

Wat opvalt is dat het bereik in tabel 5-6 hoger is dan het bereik in figuur 5-7 en tabel 5-5- zie de kolom 'realisatie'. Oftewel dat het bereik in de totaal overzichten van de Peutermonitor hoger is dan het totaal van de aantallen uit de subsidieverantwoordingen. Enig verschil is te verwachten, omdat beide bronnen een andere peildatum gebruiken.¹⁸² De cijfers zouden echter wel enigszins vergelijkbaar moeten zijn, maar dat is nu niet het geval. De rekenkamer kan dit verschil niet verklaren.

bereik per wijk

Uit de totaaloverzichten van de Peutermonitor kan ook het bereikpercentage per wijk worden berekend. Dit is weergegeven in tabel 5-7.

tabel 5-7: bereikpercentage doelgroep per wijk

	2023	2024
Schollevaar Zuid	57%	54%
Middelwatering Oost	54%	61%
Oostgaarde Noord	53%	52%
Middelwatering West	68%	64%
Capelle West en 's Gravenland	62%	71%
Schenkel	54%	59%
Oostgaarde Zuid	63%	62%
Rivium	64%	68%
Schollevaar Noord	47%	59%

Uit de tabel blijkt dat het bereikpercentage flink verschilt per wijk. In Schollevaar Zuid, waar veruit de meeste geïndiceerde peuters wonen, ligt het bereik in beide jaren lager dan gemiddeld in Capelle. In 2023 is het bereik in de wijk Middelwatering West een stuk hoger dan het gemiddelde, in 2024 is dit het geval in Capelle West en Rivium.

¹⁸² De cijfers over het bereik uit de subsidieverantwoordingen zijn gemiddelden over een jaar, terwijl de cijfers uit het dashboard van de Peutermonitor gaan over het bereik uit het vierde kwartaal van het desbetreffende jaar.

Tabel 5-8 zet het bereik af tegen het aanbod in 2024.

tabel 5-8: bereik en aanbod per wijk- 2024

wijk	bereik per wijk	aantal plekken
Schollevaar Zuid	72	80
Middelwatering Oost	39	16
Middelwatering West	37	48
Oostgaarde Noord	28	32
Schenkel	26	32
Capelle West en 's Gravenland	29	48
Oostgaarde Zuid	18	28
Schollevaar Noord	16	0
Rivium	17	16
totaal	282	300

Uit de tabel blijkt dat het totale bereik lager is dan het aantal beschikbare opvangplaatsen. Het aanbod aan plekken is op basis van deze cijfers toereikend. Op wijkniveau sluiten bereik en aanbod echter niet altijd op elkaar aan. Uit de wijk Middelwatering Oost hebben 39 peuters deelgenomen aan voorschoolse educatie terwijl er in die wijk maar 16 plekken zijn. Dat betekent dat zij moesten uitwijken naar een peuteropvang in een andere wijk. Ook in de wijken met de meeste VE-indicaties (Schollevaar Zuid), is het bereik lager dan het aantal plaatsen. Door het relatief lage bereik in die wijk lijkt het aanbod ook in die wijk toereikend. Op locatieniveau kunnen er echter wel wachtlijsten zijn, maar dat kan uit deze cijfers niet worden opgemaakt.

Eén van de opvangorganisaties merkt op dat de populatie de afgelopen jaren sterk veranderd is en dat een steeds groter deel van de peuters een VE-indicatie heeft. In wijken als Schollevaar Zuid en Middelwatering bestaat nagenoeg de hele groep uit peuters met een onderwijsachterstand.¹⁸³ Ook het CJG merkt op dat VE-groepen in sommige wijken voornamelijk uit peuters met een VE-indicatie bestaan en dat er in die groepen geen sprake meer is van een gemengde groep en de voordelen van dien (zie ook paragraaf 5-3).¹⁸⁴ De cijfers uit tabel 5-8 lijken dit beeld te ondersteunen.

reden geen deelname

Een deel van de peuters met VE-indicatie neemt geen deel aan voorschoolse educatie. Het is voor de gemeente van belang om inzicht te hebben in de redenen waarom zij niet deelnemen aan voorschoolse educatie. Uit cijfers van het CJG over 2023 en 2024¹⁸⁵ blijkt dat de meest genoemde reden is dat een kind al (hele dagen) naar de kinderopvang gaat zonder voorschoolse educatie.

Ook in interviews komt dit als voornaamste reden naar voren. Eén van de peuteropvangorganisaties geeft aan dat dit specifiek speelt bij ouders die hele dagen

¹⁸³ Interview peuteropvangorganisatie RKH

¹⁸⁴ Interview CJG.

¹⁸⁵ CJG Capelle aan den IJssel, "20240807 - Peutermonitor2023KW4 upload geanonimiseerd", Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Uitgebreide versie voor 2024", ontvangen op 31 oktober 2024.

opvang nodig hebben voor hun kind. Een ochtend VE per dag is dan niet voldoende.¹⁸⁶ Daarnaast is er ook een financiële drempel voor deelname aan voorschoolse educatie en kinderopvang in het algemeen. Zoals de rekenkamer in paragraaf 5-2 al beschreef, is het toeslagenstelsel voor kinderopvang dusdanig ingewikkeld, dat ouders er soms voor kiezen om af te zien van de opvang en hun peuter thuis te houden.¹⁸⁷ Dit speelt vooral in de wijk Schollebaar.¹⁸⁸

inspanningen gemeente toename bereik

Eerder is beschreven dat de gemeente het bereik van voorschoolse educatie wil verhogen. De gemeente heeft ten eerste de datakwaliteit verbeterd, zodat er betrouwbare gegevens zijn over de doelgroep en het bereik. Ten tweede wil de gemeente de toeleiding naar voorschoolse educatie verbeteren, onder andere door de inzet van peuterconsulenten. Verder wil de gemeente de kwaliteit van voorschoolse educatie verhogen door onder meer de inzet van VE-coaches en het versterken van de doorgaande leerlijn tussen voorschoolse educatie en het primair onderwijs. Ook de herziene doelgroep definitie, die in 5-2-1 aan de orde is gekomen, is onderdeel van die kwaliteitsslag.¹⁸⁹ Pas over een tijd kan worden getoetst of deze maatregelen effectief blijken.

oordeel

De rekenkamer concludeert dat de doelgroep onvoldoende is bereikt. In 2023 en 2024 hebben er respectievelijk 277 en 282 peuters met een VE-indicatie deelgenomen aan voorschoolse educatie. Het bereik lag daarmee in die jaren op 58% en 59%. De gemeentelijke doelstelling om 70% van de doelgroep te bereiken is niet gehaald. In de wijk met de meeste doelgroeppeters ligt het bereikpercentage nog lager. Het relatief lage bereik heeft als gevolg dat het aantal plekken op gemeenteniveau toereikend is. Op wijkniveau is dat niet altijd het geval.

Verder merkt de rekenkamer op dat er verschil zit tussen twee methoden die de rekenkamer heeft gebruikt om het bereik te berekenen. De rekenkamer kan dit niet verklaren. Of de inspanningen die de gemeente heeft gepleegd om het bereik te vergroten effect hebben gehad, kan nu nog niet worden getoetst.

5-5-3 kwaliteit

toezicht kwaliteit

Naast het bereik van voorschoolse educatie, dient de gemeente ook toe te zien op de kwaliteit van voorschoolse educatie.

De gemeente streeft ernaar dat alle kinderopvangorganisaties, waaronder aanbieders van VE, jaarlijks door de GGD geïnspecteerd worden. Tabel 5-9 geeft het aantal onderzoeken weer dat de GGD jaarlijks heeft verricht bij VE-locaties. In de tabel wordt onderscheid gemaakt tussen onderzoeken voor registratie, jaarlijkse onderzoeken en nadere onderzoeken.

¹⁸⁶ Interview peuteropvangorganisatie.

¹⁸⁷ Interview CJG.

¹⁸⁸ Interview CJG.

¹⁸⁹ Interview ambtenaren.

tabel 5-9: aantal inspecties VE-locaties¹⁹⁰

	2020	2021	2022	2023	2024
Vóór registratie	1	-	1	-	-
Jaarlijks onderzoek	11	18	16	15	18
Nader onderzoek	5	2	5	5	4

Uit de tabel blijkt dat er in de periode 2020-2024 tussen de 11 en 18 jaarlijkse onderzoeken hebben plaatsgevonden en jaarlijks enkele nadere onderzoeken. In 2020 en 2021 zijn niet alle VE-locaties bezocht. Dit had volgens de gemeente te maken met de coronaperiode. In 2022, 2023 en 2024 is de 100% inspectienorm wel gehaald, wat betekent dat alle locaties die VE aanbieden zijn getoetst op kwaliteitsnormen.¹⁹¹

In de periode 2020-2024 heeft de GGD in totaal 21 nadere onderzoeken ingesteld naar aanleiding van een tekortkoming. In deze onderzoeken toetst de GGD of de eerder geconstateerde tekortkomingen zijn verholpen.

uitkomsten onderzoeken

Uit tabel 5-9 blijkt dat de kwaliteit van VE op de meeste kinderopvanglocaties op orde is. Bij enkele aanbieders zijn in verschillende jaarlijkse onderzoeken tekortkomingen geconstateerd. Deze tekortkomingen gingen met name over het niet op orde hebben van papieren. Voorbeelden zijn het (nog) niet op orde hebben van een VE-certificaat van een pedagogisch medewerker, een medewerker die niet voldeed aan de taaleisen voor voorschoolse educatie of een medewerker die niet correct is opgenomen in het Personenregister Kinderopvang.¹⁹² In de meeste gevallen deed de GGD een herstelleraanbod en bleek bij afronding van het inspectierapport dat de overtreding was verholpen en dat de kwaliteit op orde was. Bij sommige gevallen deed de GGD een nader onderzoek. Uit de nadere onderzoeken blijkt dat de geconstateerde overtredingen in de meeste gevallen waren opgelost.

In de periode 2020-2024 heeft de gemeente acht keer een handhavingsmaatregel toegepast. Eén organisatie ontving in 2023 een aanwijzing, omdat er bewijs ontbrak dat de verplichte jaarlijkse opleiding voor voorschoolse educatie daadwerkelijk was gevolgd.¹⁹³ Bij een andere organisatie heeft de gemeente in de periode 2022 tot en met 2024 meerdere keren handhaving toegepast. In 2022 zijn er voor twee en in 2023 voor drie tekortkomingen een aanwijzing gegeven. Dit kwam onder meer doordat de verhouding tussen het aantal beroepskrachten en het aantal kinderen niet op orde was en doordat de pedagogisch medewerker niet voldeed aan het de gestelde taaleis. In 2024 werden deze tekortkomingen nogmaals geconstateerd en heeft de gemeente voor beide gebreken een last-onder-dwangsom opgelegd.¹⁹⁴ Uit de nadere onderzoeken bleek dat de overtredingen zijn opgelost.

¹⁹⁰ GGD-Rotterdam Rijnmond, Inspectierapporten kinderopvangorganisaties Capelle aan den IJssel 2020-2024, te raadplegen via www.lrk.nl.

¹⁹¹ GGD-Rotterdam Rijnmond, Inspectierapporten kinderopvangorganisaties Capelle aan den IJssel 2020-2024; interview ambtenaar.

¹⁹² Interviews peuteropvangorganisaties; mail GGD.

¹⁹³ Rijksoverheid, "Landelijk Register Kinderopvang, geraadpleegd op 7 juli 2025, landelijkregisterkinderopvang.nl; GGD-Rotterdam Rijnmond, *Inspectierapport [peuteropvangorganisatie]*, 3 oktober 2024. Een aanwijzing is een opdracht om de tekortkoming op te lossen.

¹⁹⁴ GGD-Rotterdam Rijnmond, *Inspectierapport [peuteropvangorganisatie]*, 1 augustus 2024.

kwaliteitsonderzoek Onderwijsinspectie

Naast de GGD heeft ook de Inspectie van het Onderwijs een rol in het toezicht op de kwaliteit van voorschoolse educatie. De Onderwijsinspectie toetst jaarlijks of de gemeente voldoet aan haar wettelijke taak bij toezicht en handhaving op de kinderopvang. Afhankelijk van de uitkomst van deze toets kan de inspectie aanvullend onderzoek doen naar de kwaliteit van voorschoolse educatie op een locatie. De afgelopen negen jaar is dat in Capelle aan den IJssel 3 keer voorgekomen: in 2016, 2019 en 2022.¹⁹⁵

oordeel

De rekenkamer constateert op basis van de GGD inspecties dat de kwaliteit van voorschoolse educatie grotendeels voldoet. De afgelopen jaren zijn, met uitzondering van de coronaperiode, alle kinderopvangorganisaties die voorschoolse educatie aanbieden door de GGD getoetst op de kwaliteit. Uit de inspectierapporten bleek dat de kwaliteit grotendeels voldeed. De tekortkomingen die werden geconstateerd, waren vooral administratief van aard en konden in de meeste gevallen op korte termijn middels een herstelaanbod worden afgedaan. Bij twee kinderopvangorganisaties heeft de gemeente enkele keren een handhavingsmaatregel ingezet. Deze overtredingen zijn ook inmiddels verholpen.

¹⁹⁵ Inspectie van het Onderwijs, *Kwaliteitsonderzoek [kinderopvangorganisatie]*, 30 september 2022.

6 aanvullende ondersteuning

6-1 inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de uitvoering en resultaten van het gemeentelijk beleid gericht op aanvullende ondersteuning bij onderwijsachterstanden.

In dit hoofdstuk komt de volgende deelvraag aan bod:

- 5 In hoeverre geeft de gemeente doeltreffend en doelmatig uitvoering aan het beleid voor aanvullende ondersteuning bij onderwijsachterstanden?

Tabel 6-1 bevat een leeswijzer en geeft per paragraaf de behandelde onderwerpen en gehanteerde normen weer.

tabel 6-1: leeswijzer

paragraaf	onderwerp	normen
6-2	subsidieverlening	de gemeente stuurt via de subsidievoorwaarden op gewenste resultaten.
6-3	besteding en bereik	- de gemeente heeft zicht op en stuurt op de besteding van middelen door derden. - de gemeente bereikt de doelgroep.
6-4	afschaffen subsidieregeling	geen normen

6-2 subsidieregeling ‘Onderwijskansen’

Zoals in hoofdstuk 3 naar voren is gekomen, financiert de gemeente aanvullende ondersteuning voor kinderen met een onderwijsachterstand. De gemeente verstrekt hiervoor subsidie aan scholen en aan de bibliotheek. De gemeente heeft de voorwaarden voor deze subsidie vastgelegd in de subsidieregeling ‘Onderwijskansen’.¹⁹⁶

6-2-1 subsidievoorwaarden

doelgroep

Scholen en andere organisaties kunnen subsidie aanvragen voor het organiseren van activiteiten gericht op het tegengaan van onderwijsachterstanden. In de subsidieregeling geeft de gemeente aan dat de subsidie is bedoeld voor kinderen tot en

¹⁹⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Subsidieregeling Onderwijskansen Capelle aan den IJssel 2020*.

met 12 jaar met een (risico op een) onderwijsachterstand.¹⁹⁷ Verder beschrijft de gemeente wanneer er sprake is van een kind met een onderwijsachterstand en welke factoren daarbij van invloed kunnen zijn:

- “Van een onderwijsachterstand is sprake als een kind ten opzichte van leeftijdsgenoten achter loopt in het onderwijs, terwijl het niet door zijn of haar aanleg wordt beperkt. De achterstand is te wijten aan de omgeving waarin het kind opgroeit.
- Factoren die van invloed zijn, zijn het opleidingsniveau van de ouders/verzorgers, de verblijfsduur van het kind in Nederland, het herkomstland van de ouders/verzorgers en het gebruik van een schuldregeling door de ouders/verzorgers.”¹⁹⁸

Beide elementen samen vormen volgens de rekenkamer een logische doelgroep. De factoren die onder de tweede bullet worden genoemd, sluiten aan bij de CBS indicatoren.

Idealiter weten organisaties die subsidie aanvragen welke kinderen een VE-indicatie hebben zodat ze gericht activiteiten voor deze groep kunnen inzetten. Er zullen echter ook kinderen zijn die geen indicatie hebben bij binnenkomst maar wel een onderwijsachterstand hebben. Ook is het mogelijk dat niet bekend is of een kind een VE-indicatie heeft.

activiteiten

Anders dan bij voorschoolse educatie, gelden er geen wettelijke vereisten waar programma's of activiteiten die onder deze regeling vallen, aan moeten voldoen. Het is volgens de rekenkamer van belang dat in de subsidievoorwaarden duidelijk is opgenomen voor welke activiteiten scholen subsidie kunnen aanvragen en dat deze activiteiten een duidelijke relatie hebben met het tegengaan van onderwijsachterstanden.

De gemeente geeft aan dat de activiteiten gericht dienen te zijn op het voorkomen en tegengaan van onderwijsachterstanden, het voorkomen van segregatie en het bevorderen van integratie. In de subsidieaanvraag dienen aanvragers dan ook aannemelijk te maken dat met de activiteit kinderen uit de doelgroep worden bereikt.¹⁹⁹

Organisaties kunnen subsidie aanvragen voor activiteiten die vallen onder de volgende thema's:

- taalstimulering: het stimuleren van de ontwikkeling van de Nederlandse taal;
- ondersteuning: het bieden van ondersteuning en zorg aan de doelgroep;
- doorgaande ontwikkelingslijn en aansluiting voorschoolse voorzieningen-basisonderwijs- voortgezet onderwijs;
- pedagogisch partnerschap: het bevorderen van samenwerking en afstemming tussen ouders/verzorgers van kinderen uit de doelgroep en medeopvoeders zoals scholen en kinderopvang;

¹⁹⁷ Daarbij geldt dat de kinderen ingeschreven staan op een adres in een Capelle aan den IJssel en ook daadwerkelijk in de gemeente wonen. Bron: Gemeente Capelle aan den IJssel, *Subsidieregeling Onderwijskansen Capelle aan den IJssel 2020*, 1.

¹⁹⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Subsidieregeling Onderwijskansen Capelle aan den IJssel 2020*, 2.

¹⁹⁹ Dit sluit ook aan bij de doelstellingen van de Rijksbijdrage onderwijsachterstanden. *Subsidieregeling Onderwijskansen Capelle aan den IJssel 2020*.

- binnen- en buitenschools leren/21^e-eeuwse vaardigheden: bevorderen dat de doelgroep zich binnen en buiten school kan uitdrukken via beeldende vorming, dans, drama en muziek;
- interprofessionele samenwerking: het stimuleren van samenwerking en afstemming tussen onder andere kinderopvang, onderwijs en jeugdhulp gericht op betere ondersteuning van de doelgroep.²⁰⁰

Aanvullend op bovenstaande thema's kunnen organisaties via deze subsidieregeling ook subsidie aanvragen voor het uitvoeren van schoolmaatschappelijk werk (SMW) maar dit valt buiten de scope van het onderzoek (zie ook paragraaf 3-6-4).

De gemeente verstrekt subsidie voor een breed scala aan thema's en activiteiten: van taalstimulering tot het bevorderen van samenwerking tussen partijen. Activiteiten die vallen binnen de thema's taalstimulering en de doorgaande ontwikkelingslijn sluiten logisch aan bij het tegengaan van onderwijsachterstanden. De overige thema's en activiteiten zijn algemener van aard. Activiteiten binnen deze thema's lijken meer gericht op onderlinge samenwerking en bredere ontwikkeling van kinderen uit de doelgroep. Ze kunnen daarmee alsnog wel bijdragen aan onderwijsachterstanden.

Volgens de geïnterviewden was het wenselijk geweest als de gemeente aan de voorkant scherpere kaders had gesteld aan het type activiteiten dat in aanmerking komt voor subsidie en bijvoorbeeld de subsidie meer toe te spitsen op leerlingen met een taalachterstand.²⁰¹

beoordeling subsidieaanvraag

Het proces verloopt op hoofdlijnen als volgt. Bij een subsidieaanvraag toetst de verantwoordelijke ambtenaar ten eerste op de subsidieregeling en vervolgens in hoeverre de aanvraag en activiteiten aansluiten bij het beleid. Indien nodig worden er aanvullende vragen gesteld aan de aanvrager. De gemeente heeft met de meeste schoolbesturen al jarenlang een subsidierelatie. De gemeente handelt bij de beoordeling van een aanvraag naar eigen zeggen uit vertrouwen.²⁰²

resultaat- en verantwoordingsafspraken

Om te kunnen sturen op besteding van de subsidie, is het van belang om afspraken te maken over het verwachte bereik van de activiteiten. Een belangrijk verschil met de subsidie voor voorschoolse educatie is dat de gemeente subsidieert per activiteit in plaats van per peuter. Daarom is op voorhand niet met zekerheid te zeggen of kinderen uit de doelgroep worden bereikt. Het zou daarom logisch zijn om bij de subsidieverlening afspraken te maken met subsidieontvangers over het verwachte bereik en vast te leggen dat zij in de verantwoording dienen te rapporteren over het bereik. Beiden zijn echter niet als subsidievoorwaarden opgenomen in de subsidieregeling.

overige voorwaarden

Schoolbesturen ontvangen zelf ook middelen voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. Dit zijn echter geen geoormerkte gelden, maar vormen een onderdeel van de lumpsum bekostiging vanuit de Rijksoverheid. In de aanvraag

²⁰⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Subsidieregeling Onderwijskansen Capelle aan den IJssel 2020*.

²⁰¹ Interview schoolbesturen.

²⁰² Interview ambtenaren.

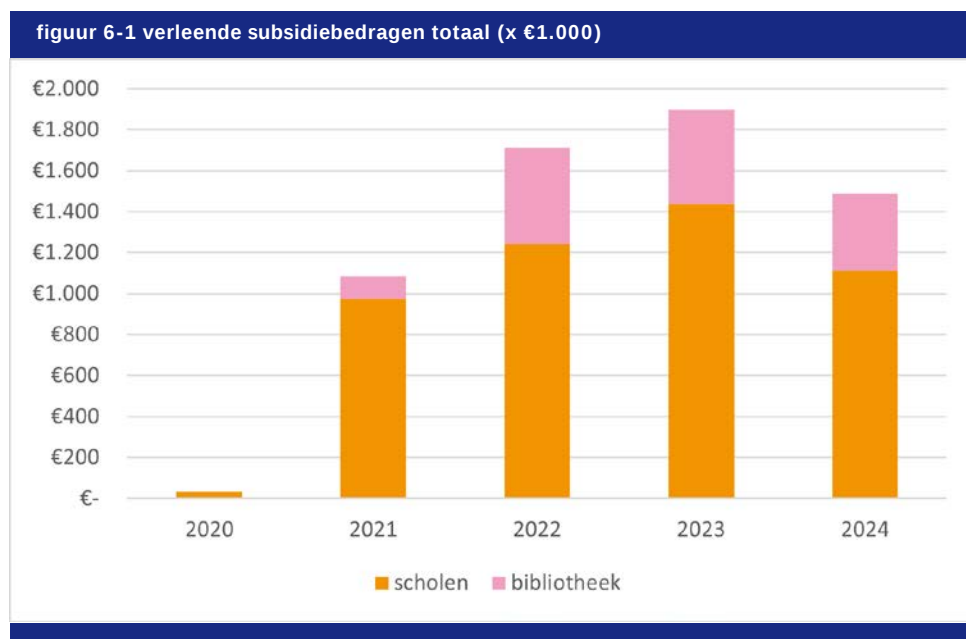
moeten aanvragers daarom aangeven hoe zij de ontvangen middelen van het Rijk inzetten voor de activiteiten.²⁰³ Ook dienen aanvragers aan te geven met elke andere partijen in het sociaal domein de activiteit wordt uitgevoerd dan wel is afgestemd.

6-2-2 verleende subsidie

subsidiebedragen

Aan de hand van het subsidieregister van de gemeente is de rekenkamer nagegaan hoeveel subsidie de gemeente jaarlijks heeft verstrekt voor ondersteunende activiteiten. Uit de subsidiebeschikkingen blijkt ten eerste dat de gemeente alle aanvragen heeft toegekend en dat de aangevraagde subsidiebedragen ook door de gemeente zijn verleend.²⁰⁴

Het merendeel van de subsidies binnen deze regeling is verstrekt aan basisscholen vanaf groep 4 tot en met groep 8. Daarnaast verstrekt de gemeente ook subsidie aan de bibliotheek.²⁰⁵ Omdat de subsidie aan de bibliotheek om een relatief groot bedrag gaat, maakt de rekenkamer onderscheid tussen beiden. De verleende subsidiebedragen zijn in figuur 6-1 weergegeven.



Uit figuur 6-1 blijkt dat het totaal aan verstrekte subsidies tussen 2021 en 2023 fors is toegenomen. In 2024 is er minder subsidie verstrekt dan in de jaren daarvoor. Verder blijkt dat de gemeente met uitzondering van 2020 jaarlijks tussen bijna € 1 mln. en bijna € 1,5 mln. aan subsidie verstrekt aan basisscholen. De bibliotheek ontving in 2020 geen en 2021 relatief weinig subsidie (ruim € 100.000 in 2021). Vanaf 2022 ontving de bibliotheek aanzienlijk meer subsidie voor het tegengaan van onderwijsachterstanden, oplopend tot € 470.000 in 2023.

²⁰³ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Subsidieregeling Onderwijskansen Capelle aan den IJssel 2020*, 7.

²⁰⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Onderwijskansen subsidieregister 2020 tot en met 2024", ontvangen op 31 oktober 2024.

²⁰⁵ De bibliotheek krijgt jaarlijks ook subsidie van de gemeente voor het uitvoeren van het bibliotheekwerk en andere activiteiten, maar deze worden hier buiten beschouwing gelaten. Het gaat hier specifiek om subsidies voor activiteiten gericht op het tegengaan van onderwijsachterstanden. Daarnaast verstrekt de gemeente ook subsidie aan het voortgezet onderwijs voor SMW. Deze subsidies zijn hier ook in meegenomen.

6-2-3 gesubsidieerde activiteiten

In onderstaand kader staan enkele voorbeelden van gesubsidieerde activiteiten. In paragraaf 6-3 gaat de rekenkamer verder in op de uitvoering van deze activiteiten.

aanvullende ondersteuning basisscholen

Eén van de basisscholen ontving in 2020 € 47.500 aan subsidie voor activiteiten in het thema 'Doorgaande ontwikkelingslijn en aansluiting voorschoolse voorzieningen- basisonderwijs- voortgezet onderwijs'. Uit de subsidiebeschikking is op te maken dat daarvoor de volgende activiteiten waren voorzien:

- "Kennismaken van peuters in de leeftijd van 3,5 jaar met het basisonderwijs, gericht op het versoepelen van de overgang naar de basisschool.
- Stimuleren van de sociale en cognitieve vaardigheden (voorbereidende taal- en rekenactiviteiten) vanuit een spelend lerende setting".²⁰⁶

In 2022 heeft een basisschool € 85.000 aan subsidie ontvangen voor een schakelklas. In de subsidiebeschikking staat verder dat de subsidie is bedoeld voor "het organiseren van allerlei andere taalactiviteiten voor tweetalige leerlingen of leerlingen met een taalachterstand in groep 1 en 2. De taalactiviteiten zijn bedoeld voor leerlingen die geen Nederlands spreken en voor autochtone leerlingen uit een zwak milieu. U zet voor taalgebruik en taalontwikkeling een fulltime leerkracht in met extra expertise".²⁰⁷

activiteiten bibliotheek

De bibliotheek ontvangt jaarlijks subsidie voor drie soorten activiteiten: de BoekStartcoach, de Bibliotheek op school en BoekStart in de klas. De BoekStartcoach vindt plaats op het consultatiebureau om het belang van (voor-)lezen al zo vroeg mogelijk onder de aandacht te brengen. Boekstart in de klas is gericht op peuteropvangorganisaties met voorschoolse educatie waarin onder meer wordt voorgelezen aan de peuters. Bibliotheek op school omvat diverse activiteiten om de leesvaardigheid van basisschoolkinderen te verbeteren, zoals het verzorgen van een lees- en mediaplan en het inrichten van een schoolbibliotheek.²⁰⁸ Deze activiteiten sluiten logisch aan bij het tegengaan van onderwijsachterstanden.

Bij enkele subsidiebeschikkingen valt op dat de subsidie aan scholen voor een groot deel wordt ingezet voor personele inzet voor bijvoorbeeld een extra leerkracht of ondersteuner in de klas. Verder valt op dat bij de subsidiebeschikkingen voor basisscholen niet structureel is opgenomen hoeveel kinderen met deze activiteiten bereikt dienen te worden. Als scholen van te voren niet structureel aangeven hoeveel doelgroepkinderen zij verwachten te bereiken met de activiteiten, kan de gemeente hier ook niet sturen. Dit is ook niet als subsidievoorwaarde in de subsidieregeling opgenomen en wordt dus ook niet expliciet van de scholen verwacht.

De gemeente heeft met de bibliotheek wel jaarlijks resultaatafspraken gemaakt over het aantal locaties waarop de drie activiteiten dienen te worden uitgevoerd. In de subsidiebeschikking voor 2022 zijn bijvoorbeeld de volgende resultaatafspraken opgenomen.

- De BoekStartcoach dient op drie locaties van het CJG te worden uitgerold.

²⁰⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Subsidieverlening onderwijskansen 2021 [basisschool]", 3 december 2020.

²⁰⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Subsidieverlening Onderwijskansen [basisschool]", 20 maart 2023.

²⁰⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Bibliotheek aan den IJssel, aanvraag subsidie Onderwijskansen", 22 december 2021.

- Boekstart in de kinderopvang wordt op de 17 kinderdagverblijven uitgevoerd waar veel kinderen vanuit de VVE doelgroep verblijven.
- De Bibliotheek op school wordt uitgevoerd op de 13 basisschoollocaties in Capelle die vallen onder het onderwijskansenbeleid.²⁰⁹

oordeel

De rekenkamer concludeert dat de subsidievoorwaarden er onvoldoende in voorzien dat de gemeente kan sturen op de gewenste resultaten. De gemeente heeft ten eerste in de subsidieregeling geen eisen gesteld over het maken van resultaat- en verantwoordingsafspraken met subsidieontvangers. Er is niet vastgelegd dat ontvangers in de aanvraag dienen aan te geven hoeveel doelgroepkinderen ze verwachten te bereiken en er is ook niet vastgelegd dat organisaties hier in de verantwoording over dienen te rapporteren. Met de bibliotheek zijn wel jaarlijks resultaatafspraken gemaakt. Met basisscholen is dit niet het geval.

Ten tweede verstrekt de gemeenten binnen deze subsidieregeling subsidie voor een breed scala aan activiteiten. Activiteiten die vallen binnen de thema's taalstimulering en de doorgaande ontwikkelingslijn sluiten volgens de rekenkamer logisch aan bij het onderwijskansenbeleid. Bij andere activiteiten is die relatie niet evident. De regeling is te breed en algemeen opgezet. Hierdoor bestaat het risico dat scholen met de subsidies activiteiten organiseren die niet primair gericht zijn op het tegengaan van onderwijsachterstanden.

6-3 besteding en bereik

6-3-1 besteding

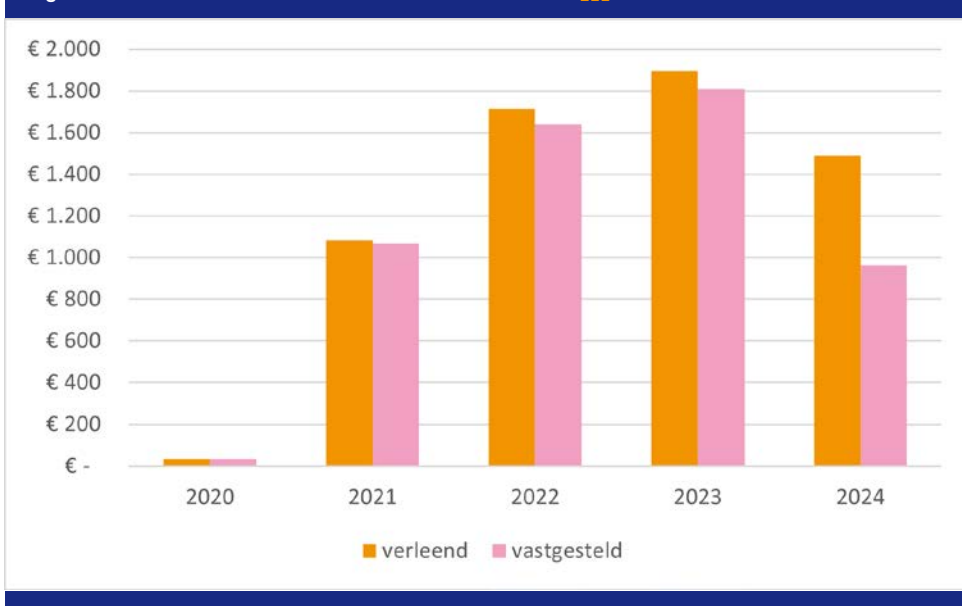
vaststelling subsidies

Aan de hand van het subsidieregister heeft de rekenkamer de jaarlijks vastgestelde subsidiebedragen op een rij gezet en dit afgezet tegen de verleende subsidiebedragen (zie figuur 6-1). Figuur 6-2 geeft de verleende en vastgestelde bedragen weer. Het betreft totaalbedragen voor de subsidies voor scholen en de bibliotheek samen. Voor 2024 waren bij de afronding van dit onderzoek nog niet alle subsidies vastgesteld, wat het relatief lage vastgestelde subsidiebedrag verklaart.²¹⁰

²⁰⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Bibliotheek aan den IJssel, aanvraag subsidie Onderwijskansen", 22 december 2021.

²¹⁰ Waaronder de subsidie aan de bibliotheek (van ruim € 350.000). In de voorgaande jaren werd de subsidie voor de bibliotheek steeds volledig toegekend. Naar verwachting zal het totaal vastgestelde subsidiebedrag in 2024 nagenoeg overeenkomen met het verleende subsidiebedrag.

figuur 6-2 subsidies basisscholen en bibliotheek totaal²¹¹



Uit figuur 6-2 blijkt dat de vastgestelde subsidiebedragen jaarlijks iets lager liggen dan de verstrekte bedragen. De subsidie aan de bibliotheek is in ieder jaar volledig toegekend. Van 2021 tot en met 2023 moesten scholen een relatief klein bedrag terugbetalen. Voor 2024 kan de rekenkamer dit niet beoordelen, omdat bij afronding van dit onderzoek nog niet alle subsidies waren vastgesteld.²¹²

subsidiebeoordeling

De organisaties moeten vóór 1 april van het volgende jaar de subsidieverantwoording indienen.²¹³ In deze verantwoording dienen organisatie een financieel verslag en een verslag van de uitgevoerde activiteiten aan te leveren. Op basis van de verantwoording stelt de gemeente de definitieve subsidie vast in een zogenaamde vaststellingsbrief.

financiële beoordeling

Uit de vaststellingsbrieven blijkt dat de subsidiebeoordeling bestaat uit een financiële en inhoudelijke beoordeling. In de financiële beoordeling gaat de gemeente aan de hand van de financiële verantwoording na hoeveel de activiteiten hebben gekost. Zoals uit figuur 6-2 al bleek, heeft de gemeente in enkele gevallen het definitieve subsidiebedrag lager vastgesteld als uit de verantwoording bleek dat de basisschool minder middelen had besteed aan de activiteiten. De gemeente heeft daarmee zicht op hoe de verstrekte subsidies zijn besteed.

inhoudelijke beoordeling

Bij de inhoudelijke beoordeling van de subsidie toetst de gemeente welke activiteiten de scholen hebben georganiseerd. Uit de vaststellingsbrieven die de rekenkamer heeft bestudeerd blijkt dat de gemeente vooral kijkt naar de uitvoering van de activiteiten. De gemeente controleert dit naar eigen zeggen vooral “aan de hand van het verhaal van de aanvrager in de verantwoordingsstukken”. Zoals in 6-2-1 is genoemd, speelt

²¹¹ Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), “Onderwijskansen subsidieregister 2020 tot en met 2024”, ontvangen op 21 november 2024.

²¹² Mail ambtenaar.

²¹³ Dit wordt ook wel de aanvraag tot vaststelling genoemd.

vertrouwen hierbij een belangrijke rol. De gemeente voert doorgaans geen aanvullende controle uit op de informatie uit de verantwoording, tenzij daar aanleiding voor is.²¹⁴ Uit analyse van de rekenkamer blijkt verder dat een deel van de scholen wel rapporteert over de resultaten, oftewel het aantal kinderen dat heeft deelgenomen (zie ook paragraaf 6-3-2). De gemeente toetst hier echter niet op. Omdat hier geen resultaatafspraken over zijn gemaakt, kan de gemeente hier ook niet op sturen.

Twee van de drie schoolbesturen hebben de indruk dat de gemeente bij de vaststelling van de subsidie vooral naar de rechtmatigheid van de besteding kijkt en dat een inhoudelijke toets mist. Zij missen zoals eerder al is benoemd vanuit de gemeente ook kaders voor de inhoudelijke vormgeving van de activiteiten. Een derde schoolbestuur vindt dat de gemeente bij de subsidievaststelling teveel op de details let en ervaart juist weinig vertrouwen vanuit de gemeente.²¹⁵

De rekenkamer heeft geen signalen ontvangen dat de gemeente subsidie terug heeft gevorderd omdat de activiteiten inhoudelijk niet voldeden. Dit komt ook in de subsidiebeschikkingen niet naar voren.

oordeel

Doordat de gemeente geen resultaat- en verantwoordingsafspraken met scholen heeft gemaakt, ontbreken de kaders om de activiteiten inhoudelijk te beoordelen en om bovendien te kunnen sturen op de besteding van de middelen. De gemeente weet hoeveel middelen er per gesubsidieerde activiteit zijn besteed, maar toetst maar beperkt op de inhoud. De gemeente geeft aan bij de besteding uit te gaan van vertrouwen in de organisaties.

Door het ontbreken van kaders en de beperkte inhoudelijke toets, wijkt de subsidiebeoordeling voor onderwijskansen sterk af van de beoordeling van de subsidies voor voorschoolse educatie (hoofdstuk 5). Eerder constateerde de rekenkamer al dat de activiteiten erg breed en niet allemaal primair gericht zijn op het tegengaan van onderwijsachterstanden. Deze werkwijze stelt de gemeente niet in staat om adequaat te toetsen of met de activiteiten kinderen uit de doelgroep worden bereikt en of de activiteiten bijdragen aan het tegengaan van onderwijsachterstanden.

6-3-2 bereik

zicht op bereik

Anders dan bij de subsidie voor peuteropvang, wordt de subsidie aan basisscholen en de bibliotheek niet verstrekt per kind maar per activiteit, les of klas. In paragraaf 6-3-1 constateerde de rekenkamer al dat de gemeente onvoldoende kan sturen op besteding van de middelen, omdat zij geen inhoudelijke verantwoordingsafspraken heeft gemaakt over het bereik of de resultaten. In deze paragraaf toetst de rekenkamer in hoeverre de gemeente zicht heeft op het bereik. Dit moet blijken uit de subsidieverantwoordingen van de scholen en bibliotheek. Er is geen instrument, zoals de Peutermonitor bij voorschoolse educatie, om daar inzicht in te geven.

²¹⁴ Interview ambtenaren.

²¹⁵ Interview schoolbestuur.

Uit de verantwoordingen die de rekenkamer heeft bestudeerd, blijkt dat scholen een beschrijving geven van de uitvoering van de activiteit en dat er niet structureel wordt gerapporteerd over het aantal kinderen dat heeft deelgenomen. In onderstaand kader is er ter illustratie één activiteit beschreven.

voorbeelden inhoudelijke verantwoording aanvullende ondersteuning

activiteiten 2020²¹⁶

Uit de subsidievaststelling blijkt dat de school een subsidie van € 11.000 heeft ingezet voor het Project Samen. Het verleende bedrag is volledig toegekend. Dit project valt binnen het thema Pedagogisch partnerschap en behelst "het bevorderen van ouderbetrokkenheid bij de leerling van het kind en schoolse activiteiten" door middel van trainingen en bijeenkomsten. Uit de vaststelling blijkt dat er 14 mensen hebben deelgenomen aan het project.

activiteiten 2021²¹⁷

Uit de subsidievaststelling blijkt dat de school een subsidie van € 57.695 heeft ontvangen en de middelen heeft ingezet voor taalstimulering en ondersteuning in de vorm van de volgende activiteiten:

- NT2- onderwijs voor kleuters, coaching on the job en begeleiding van kleuterleerkrachten rondom NT2 problematiek.
- Leesbevordering door middel van de inzet van bepaalde lesprogramma's.
- Inzet van leerkrachtondersteuners om leerlingen met een taalachterstand ondersteuning te bieden.

activiteiten 2022²¹⁸

Uit de subsidievaststelling blijkt dat de subsidie van € 5.400 is ingezet voor de activiteit BeTekenlessen. In groepjes van maximaal 4 kinderen zijn onder begeleiding tekenopdracht uitgevoerd waarbij de nadruk lag op thema's familie & vrienden en emoties & geluk. Het kind wordt uitgedaagd te investeren en spelenderwijs te leren wat het te leren heeft en kwaliteiten te zien. Indirect is aandacht besteed aan de Nederlandse taal, eventuele cultuurgewoontes en de vrijheid (op papier) te vertellen over het land van herkomst. In totaal hebben 16 kinderen deelgenomen uit groep 7 en de NT2 klas.

activiteiten 2023²¹⁹

Uit de subsidievaststelling blijkt dat een school een subsidie van € 209.000 heeft ingezet voor:

- Schaalverkleining bij kleutergroepen zodat ook anderstalige kleuters konden worden opgevangen. Hierdoor werd de overgang van thuis naar school verkleind voor anderstalige kleuters die geen gebruik hebben gemaakt van de peuteropvang.
- Woordenschatontwikkeling. Vijf groepen van vijf (doelgroep)leerlingen zijn door de logopedist begeleid om te werken aan woordenschatvergroting. In de tweede helft van het jaar is deze taak opgepakt door de intern begeleider.
- Inzet leerkrachtondersteuner voor leerlingen van groep 2 tot en met 4. In kleine groepjes werd gewerkt aan de leesvaardigheid van leerlingen met een taalachterstand.
- Ondersteuning taal groep 3 en 4. Inzet van een onderwijsassistent om kinderen met een taalachterstand en/of NT2-achtergrond extra te begeleiden.
- Algemene coördinatie van bovenstaande taken door een intern begeleider (IB'er).

²¹⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Vaststelling subsidie Onderwijskansen (Project Samen) [basisschool] 2020", 4 november 2021.

²¹⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Vaststelling subsidie Onderwijskansen 2021 [basisschool]", 15 juli 2022. NT2 betekent Nederlandse als tweede taal. Hiermee wordt het Nederlandse taalonderwijs aan anderstaligen bedoeld. Bron: Boom NT2, "Wat is NT1"

²¹⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Vaststelling subsidie Onderwijskansen (Tekenlessen) [basisschool] 2022", 6 juli 2023.

²¹⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Vaststelling subsidie Onderwijskansen 2023 [basisschool]", 23 mei 2024.

In de subsidievaststellingen van de bibliotheek wordt jaarlijks gerapporteerd over het aantal deelnemende locaties en in sommige gevallen ook het bereik. In onderstaand kader is (een deel van) de subsidieverantwoording en het bereik beschreven in 2023.

bereik en activiteiten bibliotheek 2023²²⁰

BoekStart(coach)

De BoekStartcoach is elke week aanwezig op één van de drie consultatiebureaus in Capelle. Op elk consultatiebureau is een leeshoekje ingericht. Terwijl ouders wachten op hun afspraak met de jeugdarts of jeugdverpleegkundige knoopt onze speciaal hiervoor opgeleide BoekStartcoach een praatje aan waar ze vertelt over het belang van (voor)lezen vanaf een jonge leeftijd.

BoekStart in de kinderopvang

In 2023 is de BoekStart actief geweest op 18 kinderopvanglocaties. De VVE onderwijsspecialist werkt op locatie in kleine groepjes met kwetsbare kinderen met achterstanden. De kinderen op de kinderopvanglocaties werden in kleine groepjes voorgelezen, waardoor er extra aandacht was voor de taalontwikkeling van ieder kind. Bovendien werden er taalspelletjes gedaan om de woordenschat te vergroten.

de Bibliotheek op school

In 2023 zijn op twee nieuwe onderwijskansscholen een Bibliotheek op School-vestiging geopend. Op beide locaties is er een onderwijsspecialist en leesmediaconsulent aangewezen die de school ondersteunt op het gebied van leesbevordering, taalontwikkeling en digitale vaardigheden. In totaal zijn er op 14 basisscholen een Bibliotheek op school-vestiging. De bibliotheek geeft aan dat hiermee 3.110 leerlingen zijn bereikt.²²¹

De rekenkamer constateerde hierboven al dat de gemeente maar beperkt zicht op het bereik van de activiteiten. De gemeente stelde in de subsidievoorwaarden dat aanvragers aannemelijk moeten maken dat met de activiteit kinderen uit de doelgroep worden bereikt. Daar heeft de gemeente echter ook weinig zicht op. Voor activiteiten gericht op taalstimulering en -ondersteuning is het aannemelijk dat hier kinderen aan deelnemen uit de doelgroep, maar voor andere activiteiten, zoals de BeTekenlessen uit het gele kader hierboven, is dat minder evident. De gesubsidieerde activiteiten van de bibliotheek zijn direct gericht op het bevorderen van de leesvaardigheid en -ontwikkeling. Bij de activiteiten op de VE-locaties en op de onderwijskansscholen is het aannemelijk dat hiermee de doelgroep wordt bereikt.

zicht op doelgroep

De gemeente geeft aan weinig zicht te hebben op welke kleuters op de basisschool een indicatie hebben. De gemeente ging er bij de subsidieverlening en -vaststelling vooral vanuit dat de scholen zicht hebben op de doelgroep kinderen met een onderwijsachterstand.²²²

²²⁰ Bibliotheek aan den IJssel, "Jaarrekening 2023", maart 2024.

²²¹ Hiermee wordt er vanuit gegaan dat alle leerlingen op de school worden bereikt met de 'Bibliotheek op School', daar zullen ook kinderen zonder onderwijsachterstand bij zitten. Ook voor hen kan leesbevordering nuttig zijn.

²²² Interview ambtenaren.

Uit interviews blijkt dat scholen in de praktijk ook niet altijd zicht hebben op de doelgroep. Eén schoolbestuur geeft aan bij binnenkomst van een kind niet te weten of het kind een VE-indicatie heeft. Soms is het duidelijk dat een kind een taalachterstand heeft of extra ondersteuning nodig heeft als het kind nauwelijks Nederlands spreekt. Anders moet uit toetsen en leerstofdoelen gericht op taal blijken of er een onderwijsachterstand is. Als daaruit blijkt dat een kind taal een achterstand heeft, dan blijft het kind de volgende schooljaren bij de school in beeld.²²³ Een ander schoolbestuur geeft aan wel zicht te hebben op de doelgroep en geeft aan dat de geboden ondersteuning grotendeels gericht is op de doelgroep op de basisscholen waar ondersteuning wordt geboden.²²⁴

Uit interviews blijkt dat de samenwerking en warme overdracht tussen peuteropvang en basisschool een belangrijke rol speelt in de mate waarin scholen zicht hebben op de doelgroep. De warme overdracht wordt vergemakkelijkt als peuteropvang en basisschool op dezelfde locatie gevestigd zijn.²²⁵ Uit interviews blijkt dat dit regelmatig het geval is in Capelle. Ouders zijn vrij in de keuze voor een basisschool en hoeven dus niet te kiezen voor de basisschool op dezelfde locatie. Eén van de peuteropvangorganisaties geeft aan ouders wel proberen te stimuleren om door te stromen naar de basisschool op dezelfde locatie.²²⁶ Ook voor kinderen is één locatie prettig, omdat bij de overstap naar groep 1 de omgeving al bekend is, wat de stap dan minder groot maakt.

De gemeente spant zich in om de warme overdracht en daarmee het zicht op de doelgroep te verbeteren. In het LEA van maart 2024 is een factsheet gedeeld om de overdracht van kinderen van voorschoolse educatie naar groep 1 beter te kunnen monitoren.²²⁷

oordeel

De gemeente heeft beperkt tot geen inzicht in het bereik van basisschoolleerlingen. Alleen als scholen hier zelf over rapporteren, weet de gemeente hoeveel kinderen uit de doelgroep hebben deelgenomen aan de activiteiten. Dit gebeurt echter niet structureel. De gemeente gaat er in de subsidieverlening- en verantwoording vanuit dat de scholen zicht hebben op de doelgroep, maar dat is niet altijd het geval. Dit is een weinig actieve houding. De gemeente heeft wel grotendeels zicht op het bereik van activiteiten door de bibliotheek.

Door enerzijds het brede aanbod aan activiteiten binnen de subsidieregeling en anderzijds het gebrek aan zicht op het bereik van de doelgroep, kan niet worden aangetoond dat de activiteiten hebben bijgedragen aan het tegengaan van onderwijsachterstanden. Voor activiteiten die specifiek gericht zijn op taalstimulering en leesbevordering is het aannemelijk dat dit soort activiteiten onderwijsachterstanden kunnen verminderen. Voor activiteiten die meer zijn gericht op de bredere ontwikkeling van kinderen is die relatie diffuus.

²²³ Interview schoolbestuur.

²²⁴ Interview schoolbestuur.

²²⁵ Interviews peuteropvangorganisaties.

²²⁶ Interviews peuteropvangorganisatie.

²²⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Factsheet Overdracht peuter- kleuter Capelle aan den IJssel, BIJLAGE 2 bij agenda 14032024 BO LEA Capelle 2023-2027", ongedateerd.

Een warme overdracht en doorlopende leerlijn kunnen bijdragen aan het monitoren van de doelgroep. Hierbij is de samenwerking tussen peuteropvangorganisatie en basisschool van belang, die wordt versterkt als beiden op dezelfde locatie zitten. De gemeente pleegt inspanningen om de overdracht en doorlopende leerlijn van de voorschoolse educatie naar de basisschool en daarmee het zicht op de doelgroep te verbeteren.

6-4 afschaffen subsidieregeling

overwegingen stopzetten subsidie

Zoals in paragraaf 3-2 is beschreven, heeft de gemeente besloten om de subsidieregeling 'Onderwijskansen' per 2026 af te schaffen. De gemeente geeft aan alle gesubsidieerde activiteiten te hebben geanalyseerd. Daarbij is beoordeeld in hoeverre deze activiteiten voldeden aan de wettelijke taak en het gemeentelijk beleid. De uitkomst daarvan was dat deze activiteiten buiten de wettelijke taak van de gemeente vielen.²²⁸ Met uitzondering van één activiteit, de schakelklas, oordeelde de gemeente bovendien dat de activiteiten niet per definitie bijdroegen aan onderwijskansen.²²⁹ De gemeente blijft de schakelklassen nog wel bekostigen omdat deze activiteit wel een duidelijke relatie heeft met het tegengaan van onderwijsachterstanden. De gemeente financiert de schakelklassen vanuit de GOAB-middelen en heeft hier een aparte subsidieregeling voor opgesteld.²³⁰

Uit een brief aan de schoolbesturen over de afschaffing van de subsidieregeling valt op te maken dat de gemeente in eerste instantie heeft getracht om per activiteit een redelijke termijn te bepalen om de activiteit af te schaffen. Dit bleek echter te complex vanwege de grote diversiteit aan activiteiten. De gemeente heeft daarom besloten om voor (bijna) alle activiteiten in 2025 nog wel subsidie te verstrekken via een overgangsregeling en vanaf 2026 de subsidies af te schaffen, behalve voor de schakelklassen.²³¹

De gemeente heeft de betreffende schoolbesturen per brief op de hoogte gesteld van de afschaffing van de subsidieregeling, waarna er ook gesprekken met de organisaties hebben plaatsgevonden. Volgens de gemeente waren er geen signalen dat er grote problemen zijn ontstaan als gevolg van afschaffing van de subsidieregeling.²³²

gevolgen voor aanvullende ondersteuning

Uit gesprekken komt echter naar voren dat het afschaffen van de subsidies voor sommige scholen wel degelijk gevolgen heeft voor de aanvullende ondersteuning die ze kunnen bieden voor kinderen met een onderwijsachterstand. Voor alle schoolbesturen geldt dat ze minder ondersteuning kunnen bieden aan de doelgroep, maar de gevolgen van het afschaffen van de subsidies lijkt voor het ene schoolbestuur groter te zijn dan voor de andere. Scholen krijgen namelijk vanuit het ministerie van

²²⁸ Interview ambtenaren.

²²⁹ De gemeente gaat ook door met SMW, waar een aparte subsidieregeling voor komt. SMW valt zoals hierboven is uitgelegd niet onder de onderwijsachterstandsmiddelen en valt hier dan ook buiten beschouwing.

²³⁰ Interview ambtenaren.

²³¹ Twee specifieke activiteiten, namelijk Project Samen en BeTekenlessen, zijn vanaf begin 2025 al afgeschaft. Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Beëindiging subsidiërelatie", 11 september 2024; interview ambtenaren.

²³² Interview ambtenaren.

OCW nog steeds middelen voor activiteiten in het kader van vroegschoolse educatie. Deze middelen zijn echter onderdeel van de totale financiering en zijn geen geormerkte middelen. Eén schoolbestuur geeft aan dat de ondersteuning die voorheen met de gemeentelijke subsidie werd geboden aan de doelgroep niet kan worden bekostigd uit deze middelen.²³³ Een tweede schoolbestuur geeft aan dat er zonder de subsidie diverse activiteiten zullen wegvallen rondom taalondersteuning, ondersteuning in de klas, begeleiding van ouders en sociaalemotionele ontwikkeling. Het stopzetten van de subsidie lijkt ook gevolgen te hebben voor de warme overdracht, aangezien de gemeente niet langer subsidie kan inzetten om de warme overdracht op scholen te bevorderen.²³⁴ Voor het derde schoolbestuur lijken de gevolgen van het besluit van de gemeente vooralsnog beperkt. Dit schoolbestuur blijft ook nog subsidie ontvangen van de gemeente voor de inzet van de schakelklassen.²³⁵

Het afschaffen van de subsidieregeling zorgde enige tijd voor onzekerheid over de voortzetting van de activiteiten van de bibliotheek, zoals 'de Bibliotheek op school'. Met de gemeentelijke subsidie is de afgelopen jaren op alle onderwijsachterstandsscholen een 'Bibliotheek op school' gerealiseerd. Hiervoor heeft de bibliotheek medewerkers in dienst genomen en kosten gemaakt voor materiaal en boeken. Er was nog geen duidelijkheid over (structureel) budget voor deze activiteiten in de toekomst.²³⁶ Inmiddels is afgesproken dat de middelen voor deze activiteiten vanaf 2026 worden gesubsidieerd vanuit de vaste exploitatiesubsidie die de bibliotheek van de gemeente ontvangt.²³⁷ De omvang van de subsidie is wel fors afgenomen. Waar de bibliotheek in 2023 nog € 458.000 ontving, kreeg ze in 2024 € 376.000 en in 2025 € 358.000 aan subsidie. Dat is € 100.000 minder ten opzichte van twee jaar daarvoor.²³⁸

Ten slotte kwam de beslissing voor schoolbesturen onverwachts. Volgens een schoolbestuur kregen de schoolbesturen pas de avond voor een LEA overleg een mail over het besluit van de gemeente. De schoolbesturen hadden het idee dat zij onvoldoende waren meegenomen in de beslissing van de gemeente. Dit wekte verbazing, omdat de gemeente voorheen juist de communicatie en samenwerking zocht.²³⁹

reflectie rekenkamer

De gemeente heeft vooral wettelijke taken op het gebied van voorschoolse educatie. Vroegschoolse educatie is een wettelijke verantwoordelijkheid van scholen. Hier krijgen scholen ook budget voor via de lumpsum financiering van het ministerie van OCW. In dat opzicht is het passend dat de gemeente zich binnen de aanpak van onderwijsachterstanden richt op haar wettelijke taken bij voorschoolse educatie.

De gemeente heeft in 2020 echter expliciet de keuze gemaakt om ruimhartig beleid te voeren en een subsidieregeling op te zetten voor aanvullende ondersteuning met een breed scala aan activiteiten. Een deel van de activiteiten zijn daarbij meer gericht op

²³³ Interview schoolbestuur.

²³⁴ Interview schoolbestuur.

²³⁵ Interview schoolbestuur.

²³⁶ Interview bibliotheek.

²³⁷ Mail bibliotheek.

²³⁸ Interview bibliotheek.

²³⁹ Interviews schoolbesturen.

de algehele (sociaal-emotionele) ontwikkeling van kinderen. De reden tot afschaffing van de subsidieregeling is dat het niet tot de wettelijke taken van de gemeente behoort en dat activiteiten bovendien geen directe relatie hebben tot onderwijsachterstanden. Dit is opmerkelijk, omdat de gemeente in het onderwijsachterstandenbeleid juist aangaf om vanwege de gestegen beschikbare financiële middelen méér te willen doen in het bestrijden van onderwijsachterstanden. Dat deze activiteiten formeel niet tot de wettelijke taken van de gemeente behoren, was dus al bekend.²⁴⁰

De gemeente kiest nu juist voor een zeer beperkte inzet op basisscholen. Hierdoor vervallen echter ook activiteiten die gericht waren op taalstimulering en de doorlopende leerlijn. Door het afschaffen van de subsidieregeling heeft de gemeente geen financiële mogelijkheden meer om de inzet van aanvullende ondersteuning op basisscholen voort te zetten en te bevorderen.

²⁴⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie Onderwijskansenbeleid*, 4.

bijlagen

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

Het onderzoek naar onderwijsachterstanden is uitgevoerd in de periode juli 2024 tot en met juni 2025. Het rapport is gebaseerd op:

- documentenstudie;
- literatuurstudie;
- interviews met ambtenaren;
- interviews met subsidieontvangende organisaties en andere betrokken partijen.

wijzigingen ten opzichte van de onderzoeksopzet

Op basis van inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan, zijn er enkele wijzigingen doorgevoerd in de deelvragen en normen ten opzichte van de oorspronkelijke onderzoeksopzet die in juli 2024 was gepubliceerd.

deelvragen

De gehanteerde deelvragen in dit rapport luiden als volgt:

- 1 Wat zijn de wettelijke en financiële kaders voor de gemeente bij onderwijsachterstanden?
- 2 Wat zijn relevante gemeentelijke beleidskaders en sluiten deze aan op de wettelijke taken?
- 3 In hoeverre geeft de gemeente conform haar wettelijke taak invulling aan overleg en lokale afspraken?
- 4 In hoeverre geeft de gemeente doelmatig en doeltreffend uitvoering aan het beleid voor voorschoolse educatie?
- 5 In hoeverre geeft de gemeente doeltreffend en doelmatig uitvoering aan het beleid voor aanvullende ondersteuning bij onderwijsachterstanden?

In de onderzoeksopzet waren de volgende deelvragen opgenomen:

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

Gedurende het onderzoek is deelvraag 1 toegevoegd. Deelvraag 2 (deelvraag 1 in de onderzoeksopzet) is gewijzigd. In plaats van alleen een beschrijving van het beleid, toetst de rekenkamer of beleidskaders aansluiten bij de wettelijke taken. Deelvraag 3 (deelvraag 2 in de onderzoeksopzet) is tekstueel aangepast. Deelvraag 4 en 5 zijn in de plaats gekomen van deelvragen 3 en 4 in de onderzoeksopzet zodat in de deelvragen onderscheid wordt gemaakt tussen voorschoolse educatie en aanvullende ondersteuning bij onderwijsachterstanden.

normen

De gehanteerde normen bij de bijbehorende deelvragen luiden als volgt:

- 1 Wat zijn de wettelijke en financiële kaders voor de gemeente bij onderwijsachterstanden?

Dit is een beschrijvende vraag en bevat geen normen.

- 2 Wat zijn relevante gemeentelijke beleidskaders en sluiten deze aan op de wettelijke taken?

- a de beleidsdoelen- of maatregelen sluiten aan op de wettelijke taken.
- b de beleidsdoelen- of maatregelen zijn voldoende concreet.

Deze twee normen zijn toegevoegd.

- 3 In hoeverre geeft de gemeente conform haar wettelijke taak invulling aan overleg en lokale afspraken?

- a de gemeente voert minimaal jaarlijks overleg met scholen en opvangorganisaties over onderwijsachterstanden en VVE.
- b de gemeente maakt afspraken over de doelgroep, toeleiding, doorlopende leerlijn en resultaatafspraken met scholen.
- c de gemeente maakt afspraken over uitvoering van toezicht door de GGD.

De oorspronkelijke normen bij deze deelvraag zijn vervangen door bovenstaande normen.

- 4 In hoeverre geeft de gemeente doelmatig en doeltreffend uitvoering aan het beleid voor voorschoolse educatie?

- a de gemeente hanteert een passende definitie voor de doelgroep.
- b de gemeente monitort de doelgroep en het bereik van voorschoolse educatie.
- c de gemeente biedt voldoende aanbod voorschoolse educatie voor de doelgroep.
- d de gemeente spant zich voldoende in om voorschoolse educatie toegankelijk te maken.
- e de gemeente bereikt de doelgroep.
- f de gemeente stuurt via de subsidievoorwaarden op gewenste resultaten.
- g de gemeente heeft zicht op en stuurt op de besteding van middelen door derden.
- h de kwaliteit van voorschoolse educatie is op orde.

Normen f, g en h zijn toegevoegd. De rest van de normen sloot aan bij deelvraag 3 uit de onderzoeksopzet.

- 5 In hoeverre geeft de gemeente doeltreffend en doelmatig uitvoering aan het beleid voor aanvullende ondersteuning bij onderwijsachterstanden?

- a de gemeente bereikt de doelgroep.
- b de gemeente stuurt via de subsidievoorwaarden op gewenste resultaten.
- c de gemeente heeft zicht op en stuurt op de besteding van middelen door derden.

Normen a, b en c zijn toegevoegd.

documentstudie

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer diverse documenten bestudeerd. Dit betreffen onder meer:

- gemeentelijke beleidsdocumenten, waaronder het onderwijsachterstandenbeleid en subsidieregelingen;
- cijfermatige overzichten uit de Peutermonitor;
- subsidiestukken, zoals subsidieregisters, -beschikkingen en -vaststellingen;
- overige interne gemeentelijke documenten over onder meer de LEA.

In bijlage 2 zijn alle geraadpleegde documenten opgenomen.

literatuurstudie

De rekenkamer heeft verschillende (wetenschappelijke) publicaties, externe onderzoeken en handreikingen geanalyseerd. De rekenkamer heeft onder meer publicaties geraadpleegd over de wijze en variaties waarop gemeenten invulling geven aan haar wettelijke taken in het onderwijsachterstandenbeleid, zoals bijvoorbeeld de doelgroepdefinitie. In bijlage 2 zijn alle geraadpleegde studies opgenomen.

interviews met ambtenaren

De rekenkamer heeft in totaal vier interviews gehouden met zeven verschillende ambtenaren die op verschillende manieren betrokken zijn bij het onderwijsachterstandenbeleid en de uitvoering daarvan.

interviews met betrokken partijen

De rekenkamer heeft in totaal interviews gehouden met zeven organisaties die subsidie ontvangen of ontvingen van de gemeente voor activiteiten binnen het onderwijsachterstandenbeleid. Ook heeft de gemeente twee organisaties geïnterviewd die een of meer wettelijke taken uitvoeren van de gemeente voor voorschoolse educatie.

samenstelling onderzoeksteam

Het onderzoeksteam bestond uit de heer Jaap Wils (projectleider vanaf 13 januari 2025), mevrouw Daisy de Vries (onderzoeker) en de heer Sjors Stuurman (junior onderzoeker vanaf 1 september 2024). Mevrouw Samantha Langendoen heeft bijgedragen aan de onderzoeksopzet.

Binnen de rekenkamer heeft er regelmatig overleg plaatsgevonden met de directeur over het rapport. Alle stukken zijn intern op de kwaliteit getoetst door onderzoekers van de rekenkamer (conform interne richtlijnen zoals opgenomen in het onderzoekshandboek voor een zogeheten Quality Assurance) voordat zij voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor werden aangeboden.

procedures

De opzet van het onderzoek is op 11 juli 2024 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in de concept nota van bevindingen. Deze is op 28 augustus 2025 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de gemeente. Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 18 november 2025 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. Op 11 december 2025 heeft de rekenkamer de reactie van B en W ontvangen. De reactie van B en W en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

privacy

Voor de rekenkamer is een goede en zorgvuldige omgang van persoonsgegevens van groot belang. Daarom heeft de rekenkamer in verschillende documenten beschreven hoe er wordt omgegaan met privacy en bescherming van persoonsgegevens. Het in juli 2024 vastgestelde privacybeleid Rekenkamer Rotterdam is te vinden op <https://rekenkamer.rotterdam.nl/wp-content/uploads/2024/08/240722-privacybeleid-Rekenkamer-Rotterdam.pdf>.

Ten behoeve van het onderzoek zijn algemene persoonsgegevens verwerkt van medewerkers van de gemeente en andere organisaties. De gegevens van deze medewerkers zijn beperkt tot hun naam, functie en zakelijke contactgegevens.

bijlage 2 bronnenlijst

gemeentelijke documenten

- College van B&W, "Collegebrief – deel 2", 22 mei 2024.
- College van B&W, "Herverdeling gemeentelijk onderwijsachterstanden budget (GOAB) middelen", mei 2024.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, "Ambtelijke reactie nota van bevindingen", ontvangen op 28 oktober 2025.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, *Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang Gemeente Capelle aan den IJssel 2021*.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, *Notitie onderwijskansenbeleid*, maart 2020.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, *Subsidieregeling Onderwijskansen Capelle aan den IJssel 2020*, 2020.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, *Subsidieregeling Peuteropvang Capelle aan den IJssel 2020*, 2020.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, *Uitvoeringsprogramma 2021-2022, Elk kind verdient dezelfde basis en meer...*, april 2021.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, *Uitvoeringsplan gemeentelijke gelden Nationaal Programma Onderwijs*, ongedateerd.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Aansluiting- SiSa 2021-2024", ontvangen op 6 juni 2025.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Agenda Bestuurlijk Overleg Lokaal Educatieve Agenda 2023-2026", 14 maart 2023.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Agenda Bestuurlijk Overleg Lokaal Educatieve Agenda 2023-2026", 1 juni 2023;
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Agenda Bestuurlijk Overleg Lokaal Educatieve Agenda 2023-2026", 12 september 2024.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Beëindiging subsidierelatie", 11 september 2024.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Bibliotheek aan den IJssel, aanvraag subsidie Onderwijskansen", 22 december 2021.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Doelgroepdefinitie voor- en vroegschoolse educatie (VVE) gemeente Capelle aan den IJssel [concept]", 12 juni 2025.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Factsheet Overdracht peuter-kleuter Capelle aan den IJssel, BIJLAGE 2 bij agenda 14032024 BO LEA Capelle 2023-2027", ongedateerd.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Notulen Bestuurlijk Overleg Lokaal Educatieve Agenda 2023-2026", 9 maart 2023.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Notulen Bestuurlijk Overleg Lokaal Educatieve Agenda 2023-2026", 20 september 2023.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Notulen Bestuurlijk Overleg Lokaal Educatieve Agenda 2023-2026", 6 juni 2024.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Notulen Bestuurlijk Overleg Lokaal Educatieve Agenda 2023-2026", 14 november 2024.

- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Onderwijskansen subsidiereregister 2020 tot en met 2024", ontvangen op 31 oktober 2024.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Opgebouwde reserve ultimo Jaar T-1 + Jaar T", ontvangen op 6 juni 2025.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Peutermonitor_bereik2023-2024_toeleiding2023-2024", ontvangen op 14 juli 2025.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Subsidiereregister Capelle aan den IJssel 2020-2024", ontvangen op 31 oktober 2024.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Subsidieverlening onderwijskansen 2021 [basisschool]", 3 december 2020.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Subsidieverlening Onderwijskansen [basisschool]", 20 maart 2023.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Uitgebreide versie voor 2024", ontvangen op 31 oktober 2024.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Vaststelling subsidie Onderwijskansen (Project Samen) [basisschool] 2020", 4 november 2021.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Vaststelling subsidie Onderwijskansen 2021 [basisschool]", 15 juli 2022
- Gemeente Capelle aan den IJssel en Stichting CJG Capelle aan den IJssel, "Prestatieafspraken 2020", 7 juli 2020.
- Gemeente Capelle aan den IJssel en Stichting CJG Capelle aan den IJssel, "Prestatieafspraken 2021", 6 april 2021.
- Gemeente Capelle aan den IJssel en Stichting CJG Capelle aan den IJssel, "Prestatieafspraken 2022", 13 juni 2022.
- Gemeente Capelle aan den IJssel en Stichting CJG Capelle aan den IJssel, "Prestatieafspraken 2023", 12 juni 2023.
- Gemeente Capelle aan den IJssel en Stichting CJG Capelle aan den IJssel, "Prestatieafspraken 2024", 12 december 2023.
- Gemeente Capelle aan den IJssel en Stichting CJG Capelle aan den IJssel, "Dienstverleningsovereenkomst 2021- 2024", april 2021.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Vaststelling subsidie Onderwijskansen 2023 [basisschool]", 23 mei 2024.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (Samenleving), "Vaststelling subsidie Onderwijskansen (Tekenlessen) [basisschool] 2022", 6 juli 2023.
- Bibliotheek aan den IJssel, "Jaarrekening 2023", maart 2024.

overige gebruikte documenten

- CJG Capelle aan den IJssel, "20240807 - Peutermonitor2023KW4 upload geanonimiseerd", ontvangen op 26 november 2024.
- CJG Capelle aan den IJssel, "20240807 - Peutermonitor2024KW3 upload geanonimiseerd", ontvangen op 26 november 2024.
- CJG Capelle aan den IJssel, "Offerte Peuterconsulent 2025/2026 CJG Capelle aan den IJssel", 28 november 2024.
- GGD-GHOR, *Toezicht en handhaving kinderopvang*, juli 2017.
- GGD-Rotterdam Rijnmond, *Inspectierapporten kinderopvangorganisaties Capelle aan den IJssel 2020-2024*, te raadplegen via www.lrk.nl.
- GGD-Rotterdam Rijnmond, *Inspectierapport [peuteropvangorganisatie]*, 1 augustus 2024.
- GGD-Rotterdam Rijnmond, *Inspectierapport [peuteropvangorganisatie]*, 3 oktober 2024.
- GOAB, *Bekostiging voorschoolse educatie, een handreiking voor gemeenten*, juni 2024.
- GOAB, *De doelgroepdefinitie VVE in de nieuw GOAB periode, een handreiking*, maart 2019.
- GOAB, *Handreiking inzet GOAB middelen 2023-2026*, december 2023.

- Inspectie van het Onderwijs, *Kwaliteit voorschoolse educatie* 2022, juni 2023.
- Inspectie van het Onderwijs, *Kwaliteitsonderzoek [peuteropvangorganisatie]*, 30 september 2022.
- Inspectie van het Onderwijs, *Landelijk Rapport LEA/vve 2023-2024*, december 2024.
- Inspectie van het Onderwijs, “Uitkomst risicoanalyse onderwijsachterstandenbeleid (LEA/vve)”, 30 oktober 2023.
- Inspectie van het Onderwijs, “Uitkomst risicoanalyse onderwijsachterstandenbeleid (LEA/vve)”, 8 oktober 2024.
- Inspectie van het Onderwijs, *Toezicht op de taakuitvoering van toezicht en Handhaving kinderopvang door de gemeente Capelle aan den IJssel*, 30 april 2021.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Verdere kwaliteitsverbeteringen voorschoolse educatie*, 27 oktober 2023.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Evaluatie wet OKE*, 1 juli 2015.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Bestuurlijke afspraken: een aanbod voor alle peuters*, 2016.
- Oberon en Sardes, *Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, meting 4*, april 2023.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, “Wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid. Memorie van toelichting,” Kamerstuk 31989 nr. 3 (7 juli 2009).

wetten

- Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie, BWBR0027961 (2022), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027961/2022-01-01>.
- Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, BWBR0041370 (2022), <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0041370&artikel=3&z=2022-04-01&g=2022-04-01>.
- Staatscourant, *Regeling periodieke verstrekking systematische toezichtinformatie vve en lea*, 1 mei 2023.
- Wet kinderopvang, BWBR0017017 (2024), https://wetten.overheid.nl/BWBR0017017/2024-12-11/#Hoofdstuk1_Afdeling1_Artikel1.1.
- Wet op het onderwijstoezicht, BWBR0013800 (2025), <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0013800&hoofdstuk=3c&artikel=15i&z=2025-01-01&g=2025-01-01>.
- Wet op het primair onderwijs, BWBR0003420 (2025), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/2025-01-01>.

geraadpleegde websites

- Boom NT2, “Wat is NT1”, geraadpleegd op 31 juli 2025, https://www.nt2.nl/nl/actueel-item/80-4364_Wat-is-NT1.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, “Jaarlijkse monitor Onderwijsachterstandenindicator 2019-2023”, geraadpleegd op 5 november 2025, <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2024/jaarlijkse-monitor-onderwijsachterstandenindicator-2019-2023/5-samenvatting-en-conclusie>.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, “Begroting 2022, Programma 4 Onderwijs”, geraadpleegd op 6 juni 2025, <https://capelleaandenijssel.begrotingsapp.nl/begroting->

- 2022/programma/programma-4-onderwijs#doelstelling-878131-tv43-zorgen-voor-een-optimale-schoolloopbaan.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, “Begroting 2023, Programma 4 Onderwijs”, geraadpleegd op 6 juni 2025, <https://capelleaandenijssel.begrotingsapp.nl/begroting-2023/programma/programma-4-onderwijs#onderdeel-2784238-missie>.
 - Gemeente Capelle aan den IJssel, “Begroting 2024, Programma 4 Onderwijs”, geraadpleegd op 6 juni 2025, <https://capelleaandenijssel.begrotingsapp.nl/begroting-2024/programma/programma-4-onderwijs#doelstellingen-1240830>.
 - CBS, “Verwachte onderwijsachterstanden”, geraadpleegd op 16 juli 2025, <https://dashboards.cbs.nl/v5/onderwijsachterstanden/>.
 - GOAB, “Doelgroep en toeleiding”, geraadpleegd op 24 juni 2025, <https://goab.eu/themas/doelgroep-en-toeleiding>.
 - GOAB, “Doorgaande lijn”, geraadpleegd op 24 juni 2025, <https://goab.eu/themas/doorgaande-lijn>.
 - GOAB, “OAB in het onderwijs,” geraadpleegd op 24 juni 2025, <https://goab.eu/themas/oab-in-het-onderwijs>.
 - GOAB, “Schakelklassen, zomer- en weekendscholen en onderwijstijdverlenging po”, geraadpleegd op 21 oktober 2025, <https://goab.eu/kennisbank/handreiking-schakelklassen-zomer-weekendscholen-en-onderwijstijdverlenging-po/>
 - GOAB, “Resultaatafspraken”, geraadpleegd op 24 juni 2025, <https://goab.eu/themas/resultaatafspraken>.
 - Handhavingsrecht, “Beginselplicht tot handhaving”, geraadpleegd op 17 juni 2025, <https://handhavingsrecht.nl/beginselplicht-tot-handhaving/>.
 - IJsselkids, “Verschil van kinderdagverblijf en peuterspeelzaal”, geraadpleegd op 31 mei 2024, <https://www.kinderdagverblijf-info.nl/vraagbaak/verschil-van-kinderdagverblijf-en-peuterspeelzaal.html>.
 - Innovatienul13, “Peutermonitor”, geraadpleegd op 26 juni 2025, <https://innovatienul13.nl/peutermonitor/>.
 - Ministerie van Financiën, “3.7 Artikel 7 Kinderopvang”, geraadpleegd op 7 juni 2025, <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2025/OWB/XV/onderdeel/3150278>
 - Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, “Gemeenten en het Nationaal Programma Onderwijs,” geraadpleegd op 15 juli 2025, <https://www.nponderwijs.nl/gemeenten>.
 - Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, “Nationaal Programma Onderwijs”, geraadpleegd op 3 november 2025, <https://www.nponderwijs.nl>.
 - NJI, “Aan welke eisen moet een vve-programma voldoen?”, geraadpleegd op 24 juni 2025, <https://www.nji.nl/voor-en-vroegschoolse-educatie-vve/aan-welke-eisen-moet-een-vve-programma-voldoen>.
 - NJI, “De taak van gemeenten bij onderwijsachterstandenbeleid”, geraadpleegd op 21 mei 2024, <https://www.nji.nl/kansengelijkheid-in-het-onderwijs/de-taak-van-gemeenten-bij-onderwijsachterstandenbeleid#welke-verantwoordelijkheid-heeft-de-gemeente?-%C2%A0>.
 - NJI, “Eisen voorschoolse educatie”, geraadpleegd op 21 mei 2024, <https://www.nji.nl/voor-en-vroegschoolse-educatie-vve/eisen>.
 - NJI, “Groepsindeling voorschoolse educatie: homogeen of gemengd?”, geraadpleegd op 4 juli 2025, <https://www.nji.nl/voor-en-vroegschoolse-educatie-vve/groepsindeling-voorschoolse-educatie>.
 - NJI, “Hoe weet ik of voorschoolse educatie voldoet aan de wettelijke eisen?”, geraadpleegd op 10 juni 2025, <https://www.nji.nl/voor-en-vroegschoolse-educatie-vve/hoe-weet-ik-of-voorschoolse-educatie-voldoet-aan-de-wettelijke-eisen>.

- NJI, “Voor- en vroegschoolse educatie (vve)”, geraadpleegd op 31 mei 2024, <https://www.nji.nl/voor-en-vroegschoolse-educatie-vve>.
- NJI, “Wat is kansengelijkheid in het onderwijs”, geraadpleegd op 29 mei 2024, <https://www.nji.nl/kansengelijkheid-in-het-onderwijs/wat-is-kansengelijkheid-in-het-onderwijs>.
- Rijksoverheid, “4.3 - Onderwijsbeleid en leerlingzaken”, geraadpleegd op 17 juni 2025, <https://www.financiengemeenten.nl/content/43---Onderwijsbeleid-en-leerlingzaken>.
- Rijksoverheid, “Landelijk Register Kinderopvang”, geraadpleegd op 7 juli 2025, landelijkregisterkinderopvang.nl.
- Rijksoverheid, “Voorschoolse educatie”, geraadpleegd op 29 mei 2024, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voorschoolse-en-vroegschoolse-educatie/voorschoolse-educatie>.
- Rijksoverheid, “Wanneer krijgt mijn kind onderwijs in de schakelklas in het basisonderwijs?”, geraadpleegd op 21 mei 2024, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/basisonderwijs/vraag-en-antwoord/wanneer-krijgt-mijn-kind-onderwijs-in-de-schakelklas-in-het-basisonderwijs>.
- Sardes, “Onderwijsachterstandenbeleid”, geraadpleegd op 29 mei 2024, <https://sardes.nl/thema/onderwijsachterstandenbeleid/>.
- VNG, “Onderzoek sociaal medische indicatie (SMI)”, geraadpleegd op 7 juni 2025, <https://vng.nl/publicaties/onderzoek-sociaal-medische-indicatie-smi>.

bijlage 3 lijst met afkortingen

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GOAB	Gemeentelijk Onderwijsachterstanden Beleid
IB'er	Intern Begeleider
JGZ	Jeugd Gezondheidszorg
KOT	Kinderopvangtoeslag
LEA	Lokale Educatieve Agenda
NPO	Nationaal Programma Onderwijs
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OOGO	Op Overeenstemming Gericht Overleg
SMI	Sociaal-medische indicatie
SMW	Schoolmaatschappelijk werk
SPUK	Specifieke Uitkering
VE	Voorschoolse Educatie
VNG	Vereniging voor Nederlandse Gemeenten
VVE	Voor- en Vroegschoolse Educatie
Wko	Wet kinderopvang
WPO	Wet Primair Onderwijs

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Sinds 1 september 2025 is de heer Sjoerd Keulen directeur. Hij is door de gemeenteraad voor zes jaar benoemd en beëdigd. Aan dit rapport hebben de volgende medewerkers meegewerkt: Jaap Wils, Daisy de Vries en Sjors Stuurman.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. Zij doet dat ten behoeve van de gemeenteraad. Met interdisciplinair onderzoek en beleidsevaluatie draagt de rekenkamer bij aan het versterken van de lokale democratie en de kwaliteit van het gemeentebestuur.

onafhankelijk

De rekenkamer is net als de gemeentelijke Ombudsman onafhankelijk. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. De rekenkamer bepaalt zelf waar ze onderzoek naar doet en heeft vergaande bevoegdheden om informatie te verzamelen. De raad en/of het college van B en W kunnen de rekenkamer wel vragen om onderzoek te doen. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

openbaar

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die de rekenkamer ter behandeling aan de raad aanbiedt. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de conceptrapporten (ambtelijk en bestuurlijk wederhoor). De rapporten worden toegelicht in (commissies van) de gemeenteraad.

voor Rotterdam en regio

Vijf regiogemeenten hebben zich in de loop der jaren aangesloten bij de Rekenkamer Rotterdam, namelijk Albrandswaard, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Lansingerland.



Rekenkamer Capelle aan den IJssel

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 • 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

basisontwerp
dewerf•com, Zuid-Beijerland

beeldmateriaal
Beeldbank
Pexels.com

uitgave
Rekenkamer Capelle aan den IJssel
december 2025