

Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
Fax (026) 355 13 99
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Rapport

**Eindrapportage
doorlichting programma
Onderwijs**

Opdrachtgever
Gemeente Amersfoort

Referentie

Arnhem, 17 december 2009
Ons kenmerk 1010514-4-011/ebv/tjo

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doelstelling en resultaat	1
1.3	Verantwoording	2
1.4	Leeswijzer	2
2	Onderwijs	3
2.1	Wettelijk kader	3
2.2	Beleidsuitgangspunten	4
2.3	Huidige doelstellingen en indicatoren	7
2.4	Voorstel doelstellingen en indicatoren	8
2.4.1	Bevordering van de ontwikkeling van kinderen van 0-12 jaar	9
2.4.2	Bevorderen van ontwikkeling en participatie voor jongeren en volwassenen	11
2.4.3	Bevorderen van aantrekkelijke en gedifferentieerde onderwijsvoorzieningen	12
2.5	Risico's	13
2.6	Financiële ruimte	14
2.6.1	Budget onderwijsbeleid	14
2.6.2	Onderwijshuisvesting	18
2.7	Heroverwegingsmogelijkheden	19
2.7.1	Heroverwegingsmogelijkheden onderwijsbeleid	19
2.7.2	Heroverwegingsmogelijkheden onderwijshuisvesting	20

Bijlagen

1	Geraadpleegde documenten
2	Geïnterviewde medewerkers

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op grond van artikel 213a van de Gemeentewet moet het college van burgemeester en wethouders onderzoek doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. De gemeente Amersfoort heeft in 2007 een vierjarige cyclus van 213a onderzoeken afgerond. De onderzoeken stonden in het teken van doelmatigheid. De komende drie à vier jaar wil de gemeente de programma's in de programmabegroting doorlichten op doelstellingen, indicatoren en mogelijkheden voor beleidskeuzes. De overwegingen die hier aan ten grondslag liggen zijn de volgende:

- naar aanleiding van de peiling 'permanente heroverwegingen' (najaar 2007) heeft de gemeenteraad besloten om met ingang van 2008 over te gaan tot een cyclisch proces van permanent heroverwegen en daartoe de verschillende programma's een keer per vier jaar door te lichten;
- uit de rapportage 'Alles w(m)eten maakt (niet) gelukkig(?)' komt naar voren dat raadsleden behoefte hebben aan concreet geformuleerde programmadoelstellingen en bruikbare indicatoren met zeggingskracht;
- het streven van de gemeente naar het verder stroomlijnen van de planning & control cyclus en dunnere verantwoordingsdocumenten;
- de wens tot verdere implementatie van risicomanagement. De gemeente wil hierbij meer zicht op de onzekerheden die het bereiken van de doelstellingen in de weg staan.

De gemeente heeft KplusV organisatieadvies gevraagd de uitvoering van de doorlichting, van de twaalf programma's, voor de komende vierjarige cyclus van 213a te onderzoeken. Voor u ligt het eindresultaat van de vijfde doorlichting: het programma Onderwijs.

1.2 Doelstelling en resultaat

De doelstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

'Licht het programma Onderwijs door op doelstellingen, indicatoren en mogelijkheden voor beleidskeuzes'.

De vragen die in de doorlichting aan de orde komen, zijn:

- Welke wettelijke verplichtingen kent het programma en wat is eigen beleid?
- Welke langdurige contractuele verplichtingen zijn er?
- Waar liggen, vanuit taken en budgetten, de keuzemogelijkheden voor eigen beleid?
- Wat zijn de doelstellingen en in hoeverre zijn die expliciet/concreet genoeg?
- Welke indicatoren kent het programma? In hoeverre zijn deze gekoppeld aan de doelstellingen en beleid?
- Welke informatie is nodig om indicatoren daadwerkelijk meetbaar te maken?
- Welke onzekerheden/risico's staat het bereik van de doelstelling in de weg?

Het eindrapport levert het volgende op:

- inzicht voor de raad in wat het programma omvat en daarmee de mogelijkheid om het programma periodiek diepgaander te behandelen;
- voorstel voor een set van heldere, concreet geformuleerde doelstellingen (op basis van bestaand beleid);
- inzicht in de risico's die het behalen van de programmadoelstellingen in de weg staan;
- voorstel voor indicatoren gekoppeld aan doelstellingen;
- inzicht in keuzemogelijkheden binnen het programma in het kader van heroverwegingen.

1.3 Verantwoording

Bij de doorlichting is een algemeen format gehanteerd, dat wordt gebruikt voor de doorlichting van alle twaalf de programma's. Dit format is 'ingevuld' voor het programma Onderwijs. Hiertoe zijn documenten geanalyseerd en zijn medewerkers van de gemeente geïnterviewd. In de bijlage is een overzicht opgenomen van bestudeerde documenten en de geïnterviewde medewerkers. Het tussentijdse resultaat is inhoudelijk besproken in de projectgroep en de stuurgroep.

In de rapportage wordt per programmaonderdeel een voorstel gedaan voor een nieuwe set van doelstellingen en indicatoren. Hierbij wordt iedere keer dezelfde tabel gehanteerd. De begrippen die in de tabel voorkomen worden hieronder kort toegelicht.

Doelstelling	Het beoogde resultaat.
Inzet	Hierin staan de belangrijkste instrumenten en regelingen die de gemeente Amersfoort inzet om de doelstelling te realiseren.
Effectindicator	Een effectindicator geeft een indicatie of de beoogde doelstelling is gerealiseerd.
Prestatie-indicator	Bij een aantal doelstellingen is het niet mogelijk om het beoogde effect betrouwbaar te meten. In dat geval zijn indicatoren geselecteerd die een indicatie geven van het resultaat van de gemeentelijke inspanningen. Om het inzicht te vergroten zijn bij enkele doelstellingen zowel effect- als prestatie-indicatoren opgenomen.
Ambitie	Voor zover de gemeente in de begroting reeds een ambitieniveau heeft geformuleerd ten aanzien van de voorgestelde indicatoren dan worden deze hier vermeld.
Actie	De acties die de gemeente moet uitvoeren om ook daadwerkelijk de indicatoren te kunnen hanteren als sturingsmiddel staan hier vermeld.

Tabel 1: Overzicht gehanteerde begrippen.

1.4 Leeswijzer

Het programma Onderwijs bestaat uit het deelprogramma Onderwijsbeleid en het deelprogramma Onderwijshuisvesting. Beide programma's worden gezamenlijk in het navolgende hoofdstuk doorgelicht. Hierbij is de vaste onderzoeksopzet aangehouden. De volgende aspecten komen aan bod:

1. wettelijk kader;
2. beleidsuitgangspunten;
3. huidige doelstellingen en indicatoren;
4. voorstel doelstellingen en indicatoren;
5. risico's;
6. financiële ruimte;
7. heroverwegingsmogelijkheden.

2 Onderwijs

2.1 Wettelijk kader

De gemeente heeft op het gebied van onderwijs wettelijke taken ten aanzien leerplicht, de regionale meld- en coördinatiefunctie, onderwijshuisvesting, leerlingenvervoer, achterstandbeleid, voor- en vroegschoolse educatie, schakelklassen en inburgering. De belangrijkste wettelijke taken van de gemeente worden hieronder kort toegelicht.

De leerplichtwet verplicht de gemeente erop toe te zien dat iedere leerplichtige jongere bij een onderwijsinstelling staat ingeschreven en deze ook bezoekt. Amersfoort is regiogemeente, wat de verplichte taak met zich meebrengt een Regionale Meld- en Coördinatiefunctie in te richten voor leerlingen die niet meer leerplichtig zijn, maar zonder startkwalificatie de school verlaten. De gemeente is wettelijk verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting van scholen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Het leerlingenvervoer voor leerlingen in het basis onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs is tevens een wettelijke taak van de gemeente.

De wet Onderwijs Achterstandenbeleid verplicht gemeenten met een specifieke uitkering Onderwijs Achterstanden Beleid om met schoolbesturen overleg te voeren op grond van een educatieve agenda. Ook is de gemeente verantwoordelijk voor het voorschoolse deel van de Voor- en vroegschoolse educatie en voor het inrichten van schakelklassen. Tot slot heeft de gemeente wettelijke taken op het terrein van de Wet Inburgering en de Wet Educatie en Beroepsonderwijs.

Beleidsmatig is de regierol van de gemeente op het terrein van jeugd van toenemend belang. Onderwijs is een onderdeel van de keten van voorzieningen voor de jeugd. De wettelijke taken die gericht zijn op jeugd vanuit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid en de onderwijswetten maakt dat de gemeente in de keten steeds meer in de rol van regisseur en makelaar wordt gepositioneerd. Het bewaken van samenhang en het voeren van regie over de keten vraagt om gemeentelijke visie en geformuleerde ambities. De gemeente richt zich hierbij vooral op de voorzieningen rond de school. Dit zijn met name vrijetijdsvoorzieningen en zorgvoorzieningen.

De bovenstaande taken richten zich op het creëren van randvoorwaarden voor goed onderwijs en het bijdragen aan de oplossing van factoren die optimale onderwijsdeelname belemmeren. De scholen hebben een autonome verantwoordelijkheid voor de inhoud en kwaliteit van het onderwijs. Zij ontvangen hiervoor rechtstreeks de middelen van het Rijk. De middelen voor onderwijs zijn grotendeels afkomstig uit de algemene middelen van de gemeente en rijksbijdragen voor volwassenenonderwijs en de regionale meld- en coördinatiefunctie.

Tot en met 2009 ontvangt de gemeente een Brede Doel Uitkering (BDU) Grote Steden Beleid (GSB) van het Rijk. Deze brede doeluitkering komt per 2010 te vervallen en de middelen zijn toegevoegd aan het gemeentefonds. Hierbij geldt de voorwaarde dat de gemeente deze middelen moet inzetten voor de realisatie van de in het verleden gemaakte afspraken. Zo niet, dan behoudt het Rijk zich het recht voor om het jaar erna de uitkering van de gemeente te korten.

2.2 Beleidsuitgangspunten

Amersfoort heeft een breed palet aan beleidsnota's op het gebied van onderwijs. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste beleidsnota's.

Operatie Amersfoort Jong

Met de Operatie Amersfoort Jong zijn alle aspecten van het jeugdbeleid vanuit een integrale benadering herzien. Het is ingericht langs een aantal leefgebieden: jeugd op school, jeugd op straat, jeugd op een club, jeugd aan het werk en jeugd in huis. Gezien het overkoepelende karakter van de operatie heeft de gemeente Amersfoort ervoor gekozen de operatie Amersfoort Jong apart in de begroting toe te lichten in de paragraaf 'gemeentebrede thema's'. Bij de doorlichting van het programma Onderwijs wordt derhalve alleen ingegaan op de onderdelen van de operatie die het onderwijsbeleid betreffen.

Actieprogramma onderwijsbeleid 2007-2010 'Actie op de uitval'

Het leefgebied jeugd op school is uitgewerkt in het actieprogramma onderwijsbeleid 2007-2010 'Actie op de uitval'. Het voorkomen en bestrijden van uitval ziet de gemeente als de belangrijkste doelstelling van haar beleid.

Hieraan geeft zij invulling met een aantal thema's:

- ABC-scholen;
- voortijdig schoolverlaten;
- voor- en vroegschoolse educatie;
- zorgstructuur;
- taalbeleid.

De thema's ABC-scholen en voortijdig schoolverlaten zijn blikvangers, zij leveren een grote bijdrage aan het voorkomen en bestrijden van uitval. Naast deze thema's in het actieprogramma is er een aantal overige thema's en reguliere beleidstaken op het terrein van onderwijs. Zij worden hieronder toegelicht.

ABC-scholen

ABC-scholen (Amersfoortse Brede Combinatie-scholen) richten zich op het optimaliseren van kansen van kinderen. Intensieve samenwerking, doorgaande lijnen en afstemming zijn daarin de kern. Doel is in elke wijk een netwerk of samenwerking tussen instellingen te realiseren. Daarbij kunnen scholen kiezen uit drie profielen: het kansenprofiel, het wijkprofiel of het verrijkingprofiel.

Voortijdig schoolverlaten

Voortijdig schoolverlaten (vsv) richt zich op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en het bevorderen van snelle herintreding in het onderwijs of een combinatie van werken en leren. De kern van de lokale agenda is:

- verbetering van registratie;
- meer inzicht in de samenstelling van de groep vsv-ers in Amersfoort;
- aanbod aanpassen aan recente inzichten, waaronder het maatjesproject;
- sluitende afspraken maken en nakomen.

Bij bestrijding voortijdig schoolverlaten is de rol van de gemeente verankerd in een wettelijke taak van de leerplichthandhaving. Over het voortijdig schoolverlaten zijn afspraken gemaakt in een convenant met het ministerie van OCW en de VO- en MBO scholen.

Voor- en vroegschoolse educatie

De voor- en vroegschoolse educatie (VVE) is gericht op het voorkomen van (taal-) achterstanden bij peuters en leerlingen in de groepen 1 en 2 van het basisonderwijs. De gemeente is verantwoordelijk voor voorschoolse educatie, de scholen zijn verantwoordelijk voor het vroegschoolse deel. De gemeente investeert in gezinsgerichte projecten en effectieve programma's in peuterspeelzalen. Over dit onderwerp zijn convenantsafspraken gemaakt met het ministerie. Een stedelijke stuurgroep is verantwoordelijk voor de inhoudelijke ontwikkeling. Alle prioriteitswijken kennen een dekkend VVE aanbod, echter niet alle scholen doen mee.

Zorgstructuur

Bij de verbetering van de brede jeugdzorg is onderwijs één van de partners. Door de ondersteuning van individuele leerlingzorg worden scholen gefaciliteerd in de uitvoering van hun taken. Door verbetering van de samenhang, afstemming en het zicht op aanbod van zorg wordt het onderwijs nauwer betrokken bij de zorgstructuur.

Taalbeleid

In aanvulling op de voor- en vroegschoolse educatie richt de gemeente zich op het plan van aanpak laaggeletterdheid. Doelstelling van het actieplan laaggeletterdheid is verbeteren van de lettervaardigheid van de 12.000 laaggeletterden in Amersfoort. Het actieplan richt zich op het vinden van de laaggeletterden en hen motiveren tot deelname aan onderwijs. Voor neveninstromers¹ en uitgenodigde vluchtelingen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs richt de gemeente schakelklassen in. Dit is een wettelijke verplichting.

Overige onderwerpen uit de onderwijsbegroting

Naast het actieprogramma onderwijs, zijn er de wettelijke taken onderwijshuisvesting, leerlingenvervoer en volwasseneneducatie. Deze taken worden hieronder nader toegelicht.

Onderwijshuisvesting

De doelstelling rondom onderwijshuisvesting is, conform de wet, het scheppen van randvoorwaarden op het gebied van huisvesting zodat onderwijsinstellingen in het basis-, speciaal basis-, (voortgezet) speciaal- en voortgezet onderwijs optimaal kunnen functioneren. De gemeente heeft een faciliterende rol, gericht op het voorzien in huisvesting die voldoet 'aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen stelt'. De definitie van 'redelijke eisen' bij de toepassing van de verordeningen volgt de landelijke ontwikkelingen. Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor het bepalen van hun meerjarige huisvestingsbehoefte en de aanpassing aan de nieuwe 'redelijke eisen'. Voor realisatie van hun behoefte moeten zij tijdig aanvragen indienen voor onderhoud, aanpassingen, uitbreiding en nieuwbouw. Het meerjarenperspectief voor de leerlingenaantallen vormt hierbij een belangrijke basis.

¹ Neveninstromers zijn kinderen die elders zijn opgegroeid en nog maar kort in Nederland wonen, bijv. het kind van een Poolse arbeider. Deze kinderen spreken geen Nederlands, kennen het onderwijssysteem niet en beschikken nog niet over de basisvaardigheden om deel te nemen aan het reguliere onderwijs.

Door externe factoren als keuzevrijheid van ouders, kwaliteit en populariteit van scholen kan het aantal leerlingen per school hiervan afwijken.

De middelen voor onderwijshuisvesting zijn vanaf 1997 toegevoegd aan de algemene uitkering van het Gemeentefonds. De gemeentelijke rol rondom onderwijshuisvesting is beperkt tot de vaststelling en uitvoering van de verordeningen, zij voert hierin geen regisserend of activerend beleid. Een uitzondering hierop is de realisatie van de brede scholen in de prioriteitswijken. In de lokale verordening zijn de capaciteitsnormen ruimer gesteld dan de wettelijke minimumnormen, wel zitten de normen onder het niveau van de modelverordening van de VNG.

Voor de tijdige realisatie van nieuwbouw in de groeiwijken van Amersfoort en de fysieke vereisten voor brede scholen in de 4 prioriteitswijken van Amersfoort werkt de gemeente in regie met de schoolbesturen samen.

Leerlingenvervoer

De gemeente heeft de wettelijke plicht tot het verzorgen van leerlingenvervoer. Dit is een reguliere taak die qua omvang en uitvoering moet aansluiten op de behoefte in Amersfoort. De gemeente besteedt het leerlingenvervoer, na aanbesteding, uit. De gemeente heeft geen nadere beleidsmatige doelstellingen geformuleerd voor het leerlingenvervoer. Met de aanbestedingsvoorwaarden wordt invulling gegeven aan eisen van efficiënte en effectieve uitvoering van voldoende kwaliteit.

De behoefte aan leerlingenvervoer is groeiend als gevolg van de groei van het speciaal onderwijs en de toename van het aantal leerlingen met complexe problematiek. Tegelijkertijd is er, door schaarste aan gekwalificeerde chauffeurs, sprake van stijgende tarieven.

Volwasseneneducatie

De gemeente faciliteert het aanbod van educatie-opleidingen aan personen van 18 jaar en ouder. Dit aanbod is gericht op het vergroten van de sociale, professionele of educatieve redzaamheid. Hiervoor wordt geormerkt geld door het Rijk beschikbaar gesteld. Doelgroepen zijn analfabeten, mensen met Nederlands als tweede taal, mensen die vanwege deficiënties nog niet aan een beroepsopleidend traject kunnen deelnemen, hoogopgeleide allochtonen met beperkte Nederlandse taalvaardigheden, jongeren (tot 23 jaar) zonder VO-diploma of startkwalificatie en mensen die een achterstand hebben t.a.v. maatschappelijke participatie, bijvoorbeeld ouderen, digibeten en vrijwilligers.

Momenteel wordt een beleidsnotitie volwasseneneducatie voorbereid. Deze vormt het uitgangspunt voor de productovereenkomsten met het ROC. Insteek is het resultaat van de educatieve trajecten te gaan volgen via de toename van participatie. Dit zal in de notitie verder worden uitgewerkt.

Samenhang tussen beleidsterreinen

De ontwikkeling van de ABC-scholen, de regievoering ontwikkeling zorgstructuur en de bemiddelingsfunctie voor maatschappelijke stages hebben nauwe samenhang met het jeugdbeleid rondom zorg en welzijn. Het onderwijs aan volwassenen wordt steeds meer geïntegreerd in het participatiebeleid dat wordt gevoerd vanuit de WMO-taken. Onderwijs is hierbij het middel om de doelstellingen op het terrein van zorg, welzijn en participatie te realiseren.

Voor deze beleidsinzet geldt daarmee dat zij enerzijds een doel op zich zijn, anderzijds een middel om andere doelen te bereiken. Bij de voorstellen voor indicatoren is aangesloten bij de huidige structuur van het beleid. Wij kunnen ons voorstellen dat de structuur van het beleid de komende jaren verandert. Bijvoorbeeld de inhoudelijke aansturing van de zorgstructuur verschuift naar het programma zorg, welzijn en wijkontwikkeling.

In vervolg op de huidige ontwikkelfase zou deze beleidslijn binnen het programma onderwijs kunnen vervallen en de focus meer op de inhoudelijke doelstelling van de zorgstructuur gelegd kunnen worden.

2.3 Huidige doelstellingen en indicatoren

Onderwijsbeleid

In de programmabegroting 2009 zijn voor het onderdeel onderwijsbeleid de volgende doelstellingen opgenomen:

- het bijdragen aan de ontwikkelingskansen van jeugdigen en jongeren tot 23 jaar zodat zij zich in overeenstemming met hun capaciteiten kunnen ontwikkelen;
- het verminderen van voortijdige schooluitval en ervoor zorgen dat meer jongeren (alsnog) een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt behalen;
- het verminderen van de laaggeletterdheid onder de Amersfoortse bevolking;
- het realiseren van een plan van aanpak voor een breder VVE-aanbod (voor- en vroegschoolse educatie);
- een versteviging van het ABC-samenwerkingsconcept in elke wijk;
- de (verdere) invoering van maatschappelijke stages in het onderwijs.

De bijbehorende indicatoren, kengetallen en streefwaarden zijn weergegeven in onderstaande tabel.

	Actueel kengetal		Streefwaarden			
	Realisatie	Jaar	2009	2010	2011	2012
Effectindicatoren						
% van de niet-leerplichtigen tot 23 jaar zonder startkwalificatie	24%	2006	20%	19%		
Prestatie-indicatoren						
Aantal in te richten schakelklassen	8	2007	8	8	8	8
In elke wijk een ABC-school ²			In alle wijken			
Aantal combinatiefuncties			8	12	16	20

Tabel 2: Indicatoren, kengetallen en streefwaarden onderwijsbeleid in de huidige begroting.

Onderwijshuisvesting

Voor onderwijshuisvesting zijn, in aanvulling op de landelijke wet- en regelgeving, geen nadere doelstellingen opgenomen in de begroting. De missie voor onderwijshuisvesting richt zich op het scheppen van de juiste randvoorwaarden op het gebied van huisvesting zodat de onderwijsinstellingen optimaal kunnen functioneren. Daarbij is de volgende effectindicator geformuleerd.

² Het gaat hierbij om het ABC-samenwerkingsconcept in elke wijk.

	Realisatie	Jaar	2009	2010	2011	2012
% Amersfoorters dat (zeer) tevreden is over het basisonderwijs in hun buurt	72%	2007	73%			

Tabel 3: Indicator en streefwaarden onderwijshuisvesting in de huidige begroting.

2.4 Voorstel doelstellingen en indicatoren

Een aantal lijnen uit het gemeentelijk beleid is primair gericht op de onderwijsinstellingen. Daarnaast is er een aantal lijnen waarin onderwijs één van de stakeholders is voor het realiseren van doelen op het terrein van zorg, welzijn of participatie. De verantwoordelijkheid voor het onderwijs zelf ligt bij de scholen. De gemeentelijke rol loopt uiteen van facilitator en regievoerder tot uitvoerder.

Rekening houdend met het huidige missie en de rol van de gemeente wordt voorgesteld de volgende overkoepelende doelstelling in de programmabegroting op te nemen:

'Het optimaliseren van de educatieve infrastructuur, zodat kinderen, jongeren en volwassenen in staat zijn zich goed voor te bereiden op het zo zelfstandig mogelijk functioneren in de samenleving.'

Kijkend naar het actieprogramma onderwijsbeleid zijn er drie clusters van beleid te onderscheiden: een cluster gericht op de ontwikkeling van kinderen van 0 tot 12 jaar, een cluster gericht op de ontwikkeling van jongeren van 12 jaar en ouder en als derde een cluster gericht op het algemene niveau van onderwijsvoorzieningen. In aansluiting op deze clusters zijn drie hoofddoelstellingen geformuleerd:

1. het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen van 0 tot 12 jaar;
2. het bevorderen van de ontwikkeling en participatie van jongeren en volwassenen;
3. het bevorderen van aantrekkelijke en gedifferentieerde onderwijsvoorzieningen.

In tabel 4 worden de beleidslijnen uit het actieprogramma en de begroting in de voorgestelde structuur weergegeven.

Hoofd doelstelling	Optimaliseren educatieve infrastructuur		
Subdoelstelling	Bevorderen ontwikkeling kinderen 0-12 jaar	Bevorderen ontwikkeling en participatie jongeren/ volwassenen	Bevorderen aantrekkelijke en gedifferentieerde onderwijsvoorzieningen
Inzet	Uitbreiden voor- en vroegschoolse educatie Taalbeleid: Realiseren schakelklassen Versterking ABC scholen Regievoering ontwikkeling Zorgstructuur (0-12)	Terugdringen voortijdig schoolverlaten Handhaven leerplicht Volwasseneneducatie Taalbeleid Regie maatschappelijke stages Regievoering ontwikkeling Zorgstructuur (12+)	Investering in onderwijs-huisvesting Huisvesting volgens ABC-concept Verzorgen leerlingenvervoer

Tabel 4: Voorstel structuur doelstellingen onderwijsbeleid.

2.4.1 Bevordering van de ontwikkeling van kinderen van 0-12 jaar

In de huidige programmabegroting zijn geen effectindicatoren opgenomen op basis waarvan inzicht wordt verkregen in de mate waarin de gemeente succesvol is in het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen van 0 tot 12 jaar.

Tijdens het onderzoek is een mogelijke effectindicator naar voren gekomen. De onderwijsinspectie heeft op 27 augustus 2009 een nieuw toezichtskader PO/VO gepubliceerd. Jaarlijks bepaalt de onderwijsinspectie voor ieder schoolbestuur of de resultaten van de leerlingen ten minste liggen op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingpopulatie mag worden verwacht. Als de gemeente deze gegevens ter beschikking kan krijgen, is dit in onze ogen een goede effectindicator om te bepalen hoe het staat met de algehele ontwikkeling van kinderen in het basisonderwijs.

Een kanttekening is hierbij echter wel op zijn plaats. De resultaten van de onderwijsinspectie vervullen voor de gemeente vooral een signalerende rol en hebben in mindere mate een sturende werking. De scholen zijn immers autonoom bij de invulling van het onderwijs en de resultaten daarvan. De directe beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeente zijn beperkt.

Om meer zicht te krijgen op de prestaties die wel binnen de directe invloedssfeer van de gemeente liggen, wordt voorgesteld om naast de effectindicator een aantal prestatie-indicatoren op te nemen. Voorgesteld wordt om de huidige prestatie-indicatoren, waarbij aantallen worden gerapporteerd, te vervangen door indicatoren waarbij wordt gemeten in hoeverre de gemeente met de beleidsinzet de beoogde doelgroep bereikt.

Voor- en vroegschoolse educatie

Voor de uitbreiding van de voor- en vroegschoolse educatie wordt aangesloten bij de het VVE-convenant tussen VNG en Rijk en de hieraan gerelateerde afspraken tussen Amersfoort en het Rijk. Het convenant blijft van toepassing tot de invoering van het wettelijke kader voor peuterspeelzaalwerk en voorschoolse educatie. Er is afgesproken dat Amersfoort zich inspannt om zoveel mogelijk doelgroepkinderen te bereiken. Aan deze afspraak is de ambitie verbonden dat 100% van de doelgroepkinderen een VVE-aanbod krijgt in 2012. Voorstel is daarnaast de deelname als indicator te hanteren, zodat het gerealiseerde bereik van het VVE-aanbod kan worden gemonitord.

Taalbeleid: schakelklassen

De gemeente is wettelijk verplicht schakelklassen in te richten voor neveninstromers en uitgenodigde vluchtelingen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Doelstelling is dat 100% van de neveninstromers en uitgenodigde vluchtelingen deelneemt aan de schakelklassen.

ABC-scholen

Doelstelling is om in alle wijken een samenwerkingsverband van scholen en instellingen te faciliteren. In de prioriteitswijken krijgt dit samenwerkingsverband ook fysiek gestalte door de realisatie van ABC-schoolgebouwen. Voor het huidige beleid wordt gekeken naar het bereik: het percentage wijken waarin een samenwerkingsverband van scholen en andere instellingen volgens het ABC-concept functioneert.

Zorgstructuur

De prioriteit zorgstructuur wordt ingevuld met verbetertrajecten. Onderwijs is één van de partners in de ontwikkeling van de zorgstructuur. De verwijfsindex is het centrale instrument binnen de zorgstructuur. Als prestatie-indicator wordt het percentage meldingen via de verwijfsindex van de meldingen in het basisonderwijs voorgesteld.

In tabel 5 is de voorgaande analyse samengevat.

Doelstelling:	Bevordering ontwikkeling van kinderen van 0-12 jaar
Effectindicator	Percentage schoolbesturen waarvan de resultaten van de leerlingen aansluiten op het verwachte niveau
Inzet	<ol style="list-style-type: none"> 1. Voor- en vroegschoolse educatie 2. Realiseren schakelklassen 3. Versterking ABC-concept 4. Regievoering ontwikkeling zorgstructuur
Prestatie-indicator	<ol style="list-style-type: none"> 1. a. % doelgroepkinderen dat een VVE aanbod krijgt 1. b. % doelgroepkinderen dat deelneemt aan een VVE traject 2. % van de neveninstromers en vluchtelingen dat deelneemt aan de schakelklas 3. % wijken waarin een samenwerkingsverband volgens ABC-concept functioneert 4. % meldingen via de verwijfsindex van de meldingen in het basisonderwijs
Ambitie	<ol style="list-style-type: none"> 1. a. In 2012 krijgt 100% van de doelgroepkinderen aanbod van VVE 1. b. In 2012 neemt x % van de doelgroepkinderen deel aan VVE 2. Uitvoering wettelijke taak: 100% doelgroep neemt deel aan schakelklas 3. 100% 4. Nader te bepalen
Actie	<ol style="list-style-type: none"> 1. a. Wordt gemeten in het kader van de onderwijsmonitor 1. b. Ambitie formuleren 2. De meting moet als voorwaarde in de subsidiebeschikking aan het schoolbestuur worden opgenomen. Deze actie is reeds voorzien. 3. Geen actie 4. Ambitie formuleren, registratie komt vanaf 2010 beschikbaar

Tabel 5: Indicatoren bij de doelstelling 'Bevordering ontwikkeling van kinderen van 0-12 jaar'.

Ontwikkelingen

In het huidige beleid van de gemeente wordt erop ingezet dat scholen samenwerking aangaan met andere instellingen in hun buurt of wijk. Het bereik – het % wijken waarin een samenwerkingsverband van scholen en andere instellingen functioneert volgens het ABC-concept – is een goede indicator om vast te stellen of de gemeentelijke doelstelling wordt bereikt.

In de volgende fase van het ABC-concept wil de gemeente meer inhoudelijke eisen stellen aan de verschillende vormen van samenwerking. Een mogelijkheid om te kunnen bepalen of de gemeente hierin succesvol is, is om kwaliteitscriteria op te stellen en periodiek te beoordelen of de samenwerkingsverbanden aan deze criteria voldoen.

2.4.2 Bevorderen van ontwikkeling en participatie voor jongeren en volwassenen

Om inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling en participatie van jongeren en volwassenen is in de huidige programmabegroting het percentage jongeren van 23 jaar dat een startkwalificatie bezit als effectindicator opgenomen. Voorgesteld wordt deze indicator te handhaven. Een startkwalificatie is een goede indicator van de ontwikkeling van jongeren en is een goede basis om succesvol te kunnen participeren in de samenleving.

Bij het gebruik van de effectindicator, is net als bij de basisscholen (zie voorgaande paragraaf) een kanttekening bij het gebruik van de effectindicator op zijn plaats. Middelbare scholen zijn autonoom in de invulling van het onderwijs en de resultaten daarvan. De indicator heeft daarmee vooral een signalerende rol en in mindere mate een sturende werking.

Om zicht te krijgen op de mate van succes van de gemeentelijke inspanningen, wordt daarom voorgesteld om per inzetgebied waar mogelijk een prestatie-indicator te formuleren.

Terugdringen voortijdig schoolverlaten

De blikvanger voortijdig schoolverlaten in het actieprogramma onderwijs richt zich op verbetering van de herplaatsing van voortijdig schoolverlaters in onderwijs of een combinatie van leren en werken. Voorstel is de herplaatsingspercentages te hanteren als prestatie-indicator. Over het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten heeft de gemeente een convenantsafpraak met het Rijk gesloten. De gemeente heeft zich gecommitteerd aan de doelstelling tot 40% vermindering van het aantal nieuwe vsv-ers per schooljaar in 2010/2011 (ten opzichte van het aantal nieuwe vsv-ers in 2005/2006). Voorstel is hierbij aan te sluiten.

Handhaving leerplicht

Voor deze wettelijke taak zijn de doelstellingen onderdeel van het programma terugdringen voortijdig schoolverlaten. Voorstel is dan ook hier geen aparte indicatoren voor op te nemen.

Volwasseneneducatie

In verband met de door te voeren bezuinigingen op volwasseneneducatie van zowel het Rijk als de gemeente zullen scherpe keuzes gemaakt moeten worden in doelgroepen en activiteiten. Voorgesteld wordt hierop niet vooruit te lopen en nu geen aparte indicator op te nemen.

Taalbeleid

Het actieplan laaggeletterdheid richt zich op het verbeteren van de lettervaardigheid van de 12.000 laaggeletterden in Amersfoort. Het actieplan richt zich op het vinden van de laaggeletterden en hen motiveren tot deelname aan onderwijs. Het actieplan geeft een overzicht van versterkte inspanning, er worden geen ambities geformuleerd. Voorstel is de toename van de instroom in taalcursussen (bereik) als indicator te nemen.

Bemiddelingsfunctie maatschappelijke stages

Leerlingen in het voortgezet onderwijs moeten met ingang van het schooljaar 2011/2012 minimaal 72 uur maatschappelijke stage doen. De realisatie van de stages is een verantwoordelijkheid van de scholen, de gemeente heeft een regiefunctie. Na opbouw van het netwerk zal de gemeentelijke inzet op termijn kunnen verminderen.

Voorgesteld wordt het resultaat van de gemeentelijke inzet te volgen via het % leerlingen in het VO dat een stage (van 72 uur) heeft gedaan.

Beoogd effect van de stages is jongeren te stimuleren tot maatschappelijke activiteit of vrijwilligerswerk. Dit participatiedoel is een van de onderwerpen in het programma zorg, welzijn en wijkontwikkeling. In het kader van het onderwijsprogramma wordt dit niet nader uitgewerkt.

Zorgstructuur

De prioriteit zorgstructuur wordt, net als in het basisonderwijs, in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs ingevuld met verbetertrajecten. De verwijsindex is het centrale instrument binnen de zorgstructuur. Als prestatie-indicator wordt het percentage meldingen via de verwijsindex van de meldingen van vo-scholen en roc's voorgesteld.

In tabel 6 is de voorgaande analyse samengevat.

Doelstelling	Bevordering van ontwikkeling en participatie van jongeren en volwassenen
Effectindicator	Percentage jongeren van 23 jaar met een startkwalificatie
Inzet	<ol style="list-style-type: none"> 1. Terugdringen voortijdig schoolverlaten 2. Handhaven leerplicht 3. Volwasseneneducatie 4. Taalbeleid: bestrijding laaggeletterdheid (jong-)volwassenen 5. Regievoering maatschappelijke stages 6. Regievoering ontwikkeling zorgstructuur (12+)
Prestatie-indicator	<ol style="list-style-type: none"> 1. % vermindering van het aantal nieuwe vsv-ers 1. % verplaatste vsv-ers binnen het schooljaar 3. Zie beleidsnotitie 4. % instroom van de doelgroep in taalcursussen 5. % VO-leerlingen dat een stage van 72 uur heeft gedaan 6. % meldingen via verwijsindex van meldingen van VO-scholen en roc's
Ambitie	<ol style="list-style-type: none"> 1. 40% vermindering van het aantal nieuwe vsv-ers per schooljaar in 2010-2011 (t.o.v. het aantal nieuwe vsv-ers in 2005-2006) 1. 50% van de vsv-ers wordt binnen het schooljaar herplaatst 3. Zie beleidsnotitie 4. Toename instroom in taalcursussen met een nader te bepalen % 5. Nader te bepalen 6. Nader te bepalen
Actie	<ol style="list-style-type: none"> 3. Besluitvorming over beleidsnotitie 4. Ambitie formuleren 5. Ambitie formuleren 6. Ambitie formuleren, registratie vanaf 2010 beschikbaar

Tabel 6: Indicatoren bij de doelstelling 'Bevordering van ontwikkeling en participatie van jongeren en volwassenen'.

2.4.3 Bevorderen van aantrekkelijke en gedifferentieerde onderwijsvoorzieningen

In de huidige begroting is onderwijshuisvesting apart gepositioneerd van het onderwijsbeleid. Voorstel is de huisvesting onderdeel te laten uitmaken van een bredere doelstelling, gericht op de aantrekkelijkheid en differentiatie van de onderwijsvoorzieningen.

Huisvesting

Doelstelling van het huisvestingsbeleid is dat, conform de wet, wordt voldaan aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen stelt. Dit betekent dat huisvesting voldoende beschikbaar moet zijn, op tijd beschikbaar moet zijn en voldoet aan de redelijke eisen die het onderwijs stelt.

De huidige indicator, het % Amersfoorters dat (zeer) tevreden is over het basisonderwijs in hun buurt, zegt iets over de kwaliteit van scholen, maar niet direct over de kwaliteit van de huisvesting. In aansluiting op de doelstelling wordt de indicator 'het percentage leerlingen dat op de eerste dag van het schooljaar adequaat is gehuisvest' voorgesteld. Het percentage leerlingen zegt namelijk iets over de mate van beschikbaarheid en de eerste dag van het schooljaar is een indicatie van tijdigheid. Ook weerspiegelt deze indicator het functioneren van het huisvestingsbeleid, waarbij scholen verantwoordelijk zijn voor het tijdig voorzien van ontwikkelingen in de huisvestingsbehoefte (inclusief de 'redelijke eisen die het onderwijs stelt'). De indicator heeft daarmee vooral een signalerende rol en sluit aan bij het huidige beleid waarin de gemeente faciliterend is en geen regisserende of activerende rol heeft bij de realisatie van adequate onderwijshuisvesting.

Fysieke facilitering ABC-concept

Een tweede doelstelling betreft de mate waarin beoogde ABC-scholen in de prioriteitswijken fysiek zijn gerealiseerd. Voorstel is dit weer te geven met het percentage prioriteitswijken, waarin een ABC-school is gerealiseerd.

Verzorgen leerlingenvervoer

Voor deze wettelijke taak zijn geen separate doelstellingen geformuleerd. Gelet op het uitvoerende karakter van deze taak is het voorstel hiervoor geen indicator op te nemen.

Doelstelling:	Bevorderen van aantrekkelijke en gedifferentieerde onderwijsvoorzieningen
Effectindicator	-
Inzet	<ol style="list-style-type: none"> 1. Investering in onderwijshuisvesting 2. Fysieke facilitering ABC-concept in prioriteitswijken 3. Verzorgen leerlingenvervoer
Prestatie-indicator	<ol style="list-style-type: none"> 1. % leerlingen dat op de eerste schooldag adequaat is gehuisvest 2. % prioriteitswijken met een ABC-school
Ambitie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nader te bepalen 2. 100% in 2011
Actie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formuleren van een definitie voor adequate huisvesting 2. Formuleren van een definitie voor passende huisvesting

Tabel 7: Indicatoren bij de doelstelling 'Bevordering van aantrekkelijke en gedifferentieerde onderwijsvoorzieningen'.

2.5 Risico's

De belangrijkste risico's die mogelijk een belemmering vormen voor het behalen van de doelstellingen zijn de volgende:

- In een aantal trajecten is de afdeling Onderwijs een regisseur van samenwerking en een aanjager van nieuwe ontwikkeling. De mate waarin zij met deze regisseursrol ook daadwerkelijk verandering en effect kan realiseren hangt ook af van de bereidheid van haar partners om mee te veranderen. De directe invloed van de afdeling Onderwijs is beperkt.
- De mate waarin de ketenpartners hun verantwoordelijkheid (kunnen) invullen en hun afspraken realiseren is een daaraan verbonden risico. De uitvoeringslast van de verschillende beleidsprojecten (niet alleen vanuit onderwijs) in relatie tot de beschikbare capaciteit kan in onderlinge samenhang betekenen dat er onvoldoende prioriteit kan worden gegeven.
- De opdrachten en taken op het beleidsterrein onderwijs zijn voor een groot deel bepaald door landelijke wet- en regelgeving. De eigen beleidsruimte voor de gemeente wordt daardoor beperkt.
- Er bestaat onvoldoende inzicht in hoeverre de doelstellingen ook haalbaar zijn. Bijvoorbeeld de ontwikkeling van jongeren is een complex onderwerp waaraan langs verschillende projecten wordt gewerkt. Hoe de totale bijdrage is van het uitvoeringsprogramma is niet inzichtelijk. Hierdoor is sprake van risico op ad-hocbeleid en toevallige resultaten.

2.6 Financiële ruimte

2.6.1 Budget onderwijsbeleid

Op basis van de meerjarenbegroting 2010 en de door de raad vastgestelde ombuigingen bij de behandeling van de begroting is in de onderstaande tabel in kaart gebracht hoeveel budget de gemeente Amersfoort voor onderwijsbeleid beschikbaar heeft. De uitgaven vallen uiteen in vijf categorieën. Na de tabel wordt per categorie toegelicht in hoeverre er financiële ruimte aanwezig is.

Lasten	2010	2011	2012	2013
Subsidies en rijksbijdragen	€ 11.495.000	€ 8.012.000	€ 7.980.000	€ 8.065.000
Kapitaalslasten	€ 363.000	€ 387.000	€ 380.000	€ 372.000
Overige uitgaven	€ 837.000	€ 837.000	€ 837.000	€ 837.000
Uitvoeringskosten	€ 1.202.000	€ 1.203.000	€ 1.171.000	€ 1.171.000
Indexering 2010	€ 181.000	€ 169.000	€ 182.000	€ 175.000
<i>Totaal lasten</i>	<i>€ 14.078.000</i>	<i>€ 10.608.000</i>	<i>€ 10.550.000</i>	<i>€ 10.620.000</i>
Baten	€ 2.434.000	€ 2.434.000	€ 2.434.000	€ 2.434.000
Netto lasten	€ 11.644.000	€ 8.174.000	€ 8.116.000	€ 8.186.000

Tabel 8: Financiële overzicht programmaonderdeel onderwijsbeleid.

Subsidies en rijksbijdragen

De meeste uitgaven op het gebied van onderwijsbeleid hebben betrekking op het verstrekken van subsidies en rijksbijdragen.

Om de verwevenheid tussen de gemeentelijke inzet en de met rijksmiddelen gefinancierde inzet inzichtelijk te maken, is in de onderstaande tabel de rijksbijdrage per subsidiestroom expliciet weergegeven. Na de tabel wordt per subsidiestroom toegelicht in hoeverre de taak voortvloeit uit een wettelijke verplichting.

Subsidies en rijksbijdragen	2010	2011	2012	2009
1. RMC / vsv	€ 1.362.000	€ 1.362.000	€ 1.362.000	€ 1.362.000
- inzet Amersfoort	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000
- bijdrage Rijk	€ 1.062.000	€ 1.062.000	€ 1.062.000	€ 1.062.000
2. ABC scholen	€ 1.222.000	€ 1.222.000	€ 1.222.000	€ 1.348.000
- inzet Amersfoort	€ 950.000	€ 950.000	€ 950.000	€ 1.076.000
- bijdrage Rijk	€ 272.000	€ 272.000	€ 272.000	€ 272.000
3. vve & schakelklassen	€ 2.367.000	Nb	nb	nb
4. zorgstructuur	€ 1.715.000	€ 1.115.000	€ 915.000	€ 915.000
5. taalbeleid	€ 366.000	€ 235.000	€ 301.000	€ 362.000
6. volwasseneneducatie en vormingsonderwijs	€ 1.167.000	€ 1.167.000	€ 1.167.000	€ 1.167.000
- inzet Amersfoort	€ 67.000	€ 67.000	€ 67.000	€ 67.000
- bijdrage Rijk	€ 1.100.000	€ 1.100.000	€ 1.100.000	€ 1.100.000
7. leerlingenvervoer	€ 2.274.000	€ 1.851.000	€ 1.902.000	€ 1.927.000
8. bewegingsonderwijs	€ 897.000	€ 935.000	€ 986.000	€ 859.000
9. overige bijdragen	€ 125.000	€ 125.000	€ 125.000	€ 125.000
Totaal	€ 11.495.000	€ 8.012.000	€ 7.980.000	€ 8.065.000
waarvan subsidies	€ 9.061.000	€ 5.578.000	€ 5.546.000	€ 5.631.000
waarvan rijksinzet	€ 2.434.000	€ 2.434.000	€ 2.434.000	€ 2.434.000

Tabel 9: Overzicht subsidies rijksbijdragen 2010-2013.

Regionale meld- en coördinatiefunctie

De gemeente heeft een trajectbureau ingeschakeld voor de inrichting van de regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC). Dit betreft een wettelijke taak, waarvoor het Rijk geormerkte middelen beschikbaar heeft gesteld. De helft van het bedrag (€ 531.000) betreft de aanwending van middelen van gemeenten uit de regio Vallei, de andere helft (€ 531.000) heeft betrekking op de aanwending van middelen voor gemeenten in de regio Eemland. De middelen zijn grotendeels afkomstig uit de specifieke uitkering voor de RMC-functie en zijn niet heroverweegbaar.

Daarnaast besteedt de gemeente circa € 300.000 aan projecten om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. De projecten worden gefinancierd uit de algemene uitkering van het gemeentefonds en vloeien voort uit de afspraken die zijn gemaakt in het kader van de Brede Doel Uitkeringen (BDU) Grote Steden Beleid (GSB). De extra bijdrage in het gemeentefonds is met € 128.000 bijna € 200.000 lager dan de BDU uitkering voorheen.

Om tekorten te voorkomen zal binnen de uitvoering van het programma Actie op Uitval een nieuwe prioritering moeten worden bepaald.

Met de projecten rond voortijdig schoolverlaten geeft de gemeente invulling aan de wet uitval leerlingenzorg. Daarnaast is aan de extra bijdrage in het gemeentefonds de voorwaarde verbonden dat de gemeente de bijdrage inzet voor projecten om voortijdig schoolverlaten te voorkomen.

Indien de gemeente besluit deze middelen niet voor vsv aan te wenden, dan wordt de uitkering het jaar erop gekort. Deze subsidiestroom levert in onze ogen dan ook geen heroverwegingsmogelijkheden op.

ABC-scholen

De subsidies worden verstrekt voor activiteiten, beheer en coördinatie van ABC-scholen. Daarnaast worden combinatiefunctionarissen en de bureaunkosten van de stichting ABC gesubsidieerd met een doeluitkering die aan het gemeentefonds is toegevoegd. Het budget is te heroverwegen.

Voor- en vroegschoolse educatie en schakelklassen

Deze inzet wordt gefinancierd uit middelen die in 2010, net als bij de vsv middelen, onder voorwaarden door het rijk aan het gemeentefonds zijn toegevoegd. Indien de gemeente besluit het geld niet aan te wenden voor VVE en schakelklassen dan wordt de uitkering het jaar daarop gekort. Op dit moment is nog geen zekerheid over de hoogte van de uitkering voor de komende jaren. De vve-inzet en de inrichting van schakelklassen zijn beide wettelijke taken en daarmee niet heroverweegbaar.

Zorgstructuur

De onderwijs gerelateerde subsidies voor de zorgstructuur worden ingezet voor onderwijsbegeleiding en voor Jong Centraal, opvoedingsondersteuning, het project Home Start, buurtnetwerken en coördinatie van de buitenschoolse opvang. Het staat de gemeente vrij deze subsidies te heroverwegen.

Taalbeleid

Tot en met 2010 is er € 100.000 extra voor de aanval op de laaggeletterdheid. Daarnaast worden projecten gericht op taalbevordering, onder andere via de bibliotheek, gesubsidieerd (€ 100.000 in 2010). Het staat de gemeente vrij deze subsidies te heroverwegen.

Volwasseneneducatie en vormingsonderwijs

Volwasseneneducatie wordt gefinancierd met geormerkt geld van het Rijk. Daarnaast draagt de gemeente zelf bij voor vormingsonderwijs door het ROC (€ 67.000). Het staat de gemeente vrij dit te heroverwegen. Wel zullen hiervoor de afspraken met het ROC moeten worden aangepast. Dit bedrag is overigens bij de behandeling van de begroting 2010 in het kader van de ombuigingen al naar beneden bijgesteld.

Leerlingenvervoer

Dit betreft een wettelijke taak van de gemeente en is daarmee niet te heroverwegen. Wel staat het de gemeente vrij de afstandsgrenzen vanaf wanneer de gemeente het leerlingenvervoer vergoed bij te stellen. Het contract voor leerlingenvervoer zal in 2010 opnieuw worden aanbesteed.

Bewegingsonderwijs

Het budget is bestemd voor de financiering van gymnastiekonderwijs en schoolzwemmen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de wettelijke norm voor bewegingsonderwijs. Geredeneerd vanuit wettelijke taken levert dit dan ook geen heroverwegingsmogelijkheden op.

De gemeente kan ervoor kiezen om de uren voor schoolzwemmen te vervangen door gymnastiekonderwijs. Schoolzwemmen is per uur een stuk duurder dan gymnastiekonderwijs. Het afbouwen van het schoolzwemmen ten gunste van gymnastiekonderwijs levert een besparing op. Van het totale bedrag voor bewegingsonderwijs van € 897.000 in 2010, is € 494.000 bestemd voor de financiering van het schoolzwemmen.

Een mogelijke besparing hierop wordt geschat op € 83.000. Dit bedrag is gebaseerd op de loon- en vervoerskosten van schoolzwemmen minus de loonkosten van extra gymnastieklessen. De uiteindelijke besparing is afhankelijk van verschillende factoren en op dit moment lastig in te schatten. Aan de ene kant krijgen we te maken met een exploitatietekort op de zwembaden (is bij dit bedrag rekening mee gehouden), aan de andere kant is nog onvoldoende bekend of er voldoende capaciteit is in de gymzalen. Nader onderzoek is dus nodig.

Overige bijdragen

Op het gebied van onderwijs verstrekt de gemeente nog diverse subsidies en bijdragen van in totaal € 125.000. Deze bedragen zijn bestemd voor onderwijsvernieuwing en overige activiteiten. Deze bijdragen worden niet verstrekt vanuit een wettelijke taak en kunnen heroverwogen worden.

Kapitaallasten

De mogelijkheid om dit budget te heroverwegen is beperkt. De kapitaallasten hebben betrekking op rente en afschrijving van in het verleden gedane investeringen. De investeringen op het gebied van Onderwijsbeleid hebben betrekking op de bouw van gymlokalen.

Overige uitgaven

Onder de overige uitgaven vallen huren voor lokalen bewegingsonderwijs, de administratie voor het leerlingenvervoer, inzet voor school- en beroepskeuze en een taakstellende onderuitputting. De diverse uitgaven zijn in de onderstaande tabel opgenomen. Na de tabel volgt een toelichting.

Overige uitgaven	2010	2011	2012	2013
1. Huur lokalen bewegingsonderwijs	€ 638.000	€ 638.000	€ 638.000	€ 638.000
2. Administratie leerlingenvervoer	€ 194.000	€ 194.000	€ 194.000	€ 194.000
3. Accountantskosten	€ 5.000	€ 5.000	€ 5.000	€ 5.000
Totaal	€ 837.000	€ 837.000	€ 837.000	€ 837.000

Tabel 10: Overzicht overige uitgaven 2010-2013.

- De eerste twee uitgavencategorieën hebben betrekking op een wettelijk verplichte taak. De administratie van het leerlingenvervoer is middels een contract belegd bij de SRO. Dit contract loopt na 2012 af.
- Voor de diverse verantwoordingsdocumenten voor het Rijk en de provincie is een budget van € 5.000 voor accountantskosten beschikbaar. Dit is niet te heroverwegen.

Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten voor het programmaonderdeel Onderwijsbeleid van circa € 1,2 miljoen hebben betrekking op de inzet van medewerkers voor het uitvoeren van de leerplichtwet en het opstellen van onderwijsbeleid. Op basis van een onderverdeling tussen wettelijke taken en autonome subsidiestromen wordt geschat dat 75% van de medewerkers wordt ingezet op wettelijke taken. De inzet van de overige medewerkers is heroverweegbaar indien de gemeente besluit alle niet wettelijke werkzaamheden stop te zetten. Uitgaande van 50% overheadkosten, levert dit naar schatting een heroverwegingsmogelijkheid van € 150.000 op³.

³ Berekening is als volgt: € 1.200.000 x 0,25 x 50%.

Indexering

Dit betreft de jaarlijkse indexering voor loon- en prijsstijgingen. Toen met het onderzoek werd gestart, was de programmabegroting 2010 nog niet gereed. Voor het onderzoek is derhalve gebruik gemaakt van de programmabegroting 2009. Inmiddels zijn de meerjarenbegroting 2010 en de bezuinigingen vastgesteld en in het rapport verwerkt. Voor de verdeling van de indexering voor loon- en prijsstijgingen over de producten voor 2010 is echter meer tijd nodig. Deze zijn daarom als totaal bedrag inzichtelijk gemaakt. Dit heeft overigens geen invloed op de conclusies van het rapport en het beeld dat daaruit naar voren komt.

2.6.2 Onderwijshuisvesting

Op basis van de meerjarenbegroting 2010 is in de onderstaande tabel in kaart gebracht hoeveel budget de gemeente Amersfoort voor onderwijshuisvesting beschikbaar heeft. Na de tabel volgt een analyse van de bestedingsvrijheid.

Lasten	2010	2011	2012	2013
1. Kapitaallasten	€ 10.780.000	€ 11.004.000	€ 10.853.000	€ 10.128.000
2. Nieuwe investeringen	€ 191.000	€ 684.000	€ 685.000	€ 869.000
3. Eenmalig	€ 4.900.000			
4. Overige uitgaven	€ 3.704.000	€ 3.704.000	€ 3.704.000	€ 3.704.000
5. Uitvoeringskosten	€ 1.148.000	€ 1.150.000	€ 1.142.000	€ 1.135.000
<i>Totaal lasten</i>	<i>€ 20.723.000</i>	<i>€ 16.542.000</i>	<i>€ 16.384.000</i>	<i>€ 15.836.000</i>
Baten				
<i>Totaal baten</i>	<i>€ 31.000</i>	<i>€ 31.000</i>	<i>€ 31.000</i>	<i>€ 31.000</i>
Netto lasten	€20.692.000	€ 16.511.000	€ 16.353.000	€ 15.805.000

Tabel 11: Financieel overzicht programmaonderdeel Onderwijshuisvesting.

Kapitaalslasten

Het budget voor kapitaallasten heeft betrekking op de rente- en afschrijvingskosten van onderwijsgebouwen. Deze kosten hangen samen met de wettelijke plicht van onderwijshuisvesting en liggen voor een lange periode vast. De heroverwegingsmogelijkheden zijn hier dan ook beperkt.

Nieuwe investeringen

De investeringen zijn gerelateerd aan de leerlingenprognose. Deze leerlingenprognoses kijken 10 jaar vooruit. De daaraan verbonden investeringsuitgaven zijn gebaseerd op de verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Amersfoort. De capaciteitsnormen in deze verordening zijn ruimer dan de wettelijke minimumnormen en strenger (zuiniger) dan de normen zoals die in de modelverordening staan van de VNG. Theoretisch is er dus financiële ruimte tot aan de wettelijke minimumnormen.

In het kader van het amendement A 4.3., v3 Alternatieven voor onderwijshuisvesting en ABC-uitrol, vindt in brede zin onderzoek plaats naar het beleid rond onderwijshuisvesting. Gezien de maatschappelijke en onderwijskundige ontwikkelingen zal de verordening onderwijshuisvesting (waaronder capaciteitsnormen) in dat onderzoek betrokken worden.

Een deel van de investeringen is verbonden aan het realiseren van de ABC-school Liendert. Daar heeft al besluitvorming over plaatsgevonden, maar de uitvoering zit nog in de fase van 'voorbereiding planontwikkeling'. Heroverweging leidt tot een vrijval van kapitaallasten van

€ 191.000 in 2010 en voor de jaren erna van € 382.000.

Eenmalig

Voor 2010 staan eenmalige investeringen gepland voor de fysieke realisatie van de ABC-scholen in Liendert (€ 3.000.000), het Soesterkwartier (€ 1.200.000) en in de niet-prioriteitswijken (€ 700.000). Deze bedragen kunnen eventueel heroverwogen worden. Voor de niet-prioriteitswijken was oorspronkelijk € 4 miljoen incidenteel beschikbaar. Bij de behandeling van de begroting 2010 heeft de raad besloten, hiervan 3,3 miljoen om te buigen. Wel is een voorstel aangenomen waarin het college de opdracht heeft gekregen om te onderzoeken of de bezuiniging op een alternatieve wijze is in te vullen.

Overige uitgaven

Overige uitgaven hangen samen met brandverzekeringspremie (€ 419.000), huur voor gebouwen (€ 1.079.000 in 2010), belastingen (€ 814.000 voor OZB in 2010), een stelpost voor vernieling en vandalisme (€ 359.000), de dienstverlening van SRO (€ 169.000) en de voorziening onderhoud schoolgebouwen (€ 864.000).

Deze uitgaven hangen allen samen met het onderhoud aan de gebouwen. Heroverweging ligt hierbij, geredeneerd vanuit wettelijke taken, niet voor de hand.

Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten voor het programmaonderdeel Onderwijshuisvesting hebben betrekking op de inzet van medewerkers. Hun inzet richt zich op het onderhoud van de gebouwen, het uitvoeren van projecten en de financiële vertaling hiervan. Deze taken hangen samen met de wettelijke taak om voor onderwijshuisvesting te zorgen. Geredeneerd vanuit wettelijke taken, levert dit dan ook geen heroverwegingsmogelijkheden op. De inzet van medewerkers om te zorgen voor de totstandkoming van de ABC-scholen, wordt op de (incidentele) projecten zelf verantwoord. Een keuze om geen ABC-school te bouwen levert daarmee geen besparing in de uitvoeringskosten op.

Baten

De gemeente Amersfoort ontvangt binnen het programmaonderdeel Onderwijshuisvesting opbrengsten uit de verhuur van gebouwen. Deze bedragen € 31.000 in 2010.

2.7 Heroverwegingsmogelijkheden

Op basis van de analyse van de wettelijke taken en aangegane verplichtingen worden in deze paragraaf de heroverwegingsmogelijkheden op het gebied van onderwijs samengevat. Net als bij de voorgaande paragraaf is hierbij een onderscheid aangebracht tussen onderwijsbeleid en onderwijshuisvesting.

2.7.1 Heroverwegingsmogelijkheden onderwijsbeleid

De bestedingsvrijheid van de gemeente Amersfoort op heeft betrekking op de volgende productonderdelen:

Onderwijsbeleid	2010	2011	2012	2013
ABC-scholen	€ 950.000	€ 950.000	€ 950.000	€ 950.000
Zorgstructuur	€ 1.715.000	€ 1.115.000	€ 915.000	€ 915.000
Taalbeleid	€ 366.000	€ 235.000	€ 301.000	€ 362.000
Volwasseneneducatie en	€ 67.000	€ 67.000	€ 67.000	€ 67.000

Onderwijsbeleid	2010	2011	2012	2013
vormingsonderwijs				
Bewegingsonderwijs	€ 83.000	€ 83.000	€ 83.000	€ 83.000
Overige subsidies	€ 125.000	€ 125.000	€ 125.000	€ 125.000
Uitvoeringskosten	€ 150.000	€ 150.000	€ 150.000	€ 150.000
Totaal	€ 3.456.000	€ 2.725.000	€ 2.591.000	€ 2.652.000

Tabel 12: Heroverwegingsmogelijkheden Onderwijsbeleid.

De bestedingsvrijheid bij subsidies heeft betrekking op alle niet wettelijke taken voor zover deze niet door andere organisaties worden bekostigd. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de uitgaven van bijvoorbeeld het programma Actie op uitval een sterke relatie hebben met de invulling van de regiefunctie van de gemeente op het onderwijsbeleid in Amersfoort.

In de onderstaande tabel zijn de heroverwegingsmogelijkheden uitgedrukt in percentage van de totale financiële omvang van het programmaonderdeel Onderwijsbeleid.

	2010	2011	2012	2013
Bestedingsvrijheid	€ 3.456.000	€ 2.725.000	€ 2.591.000	€ 2.652.000
Totaal lasten Onderwijshuisvesting	€ 14.078.000	€ 10.608.000	€ 10.550.000	€ 10.620.000
Percentage	25%	26%	25%	25%

Tabel 13: Financiële omvang heroverwegingsmogelijkheden Onderwijsbeleid.

2.7.2 Heroverwegingsmogelijkheden onderwijshuisvesting

De bestedingsvrijheid van de gemeente heeft betrekking op de volgende productonderdelen:

Onderwijshuisvesting	2010	2011	2012	2013
Investerings	€ 191.000	€ 382.000	€ 382.000	€ 382.000
Eenmalig	€ 4.900.000			
Totaal	€ 5.091.000	€ 382.000	€ 382.000	€ 382.000

Tabel 14: Heroverwegingsmogelijkheden Onderwijshuisvesting.

De investeringen die samenhangen met de aanpassing van scholen aan het ABC-concept zijn beïnvloedbaar. Dit betekent aanpassing van reeds gemaakte afspraken. Deze afspraken betreffen niet de wettelijke taak tot adequate huisvesting, maar de beleidskeuze van de gemeente om voor de realisatie van ABC-scholen de gebouwen fysiek aan te passen.

De bestedingsvrijheid bij investeringen heeft betrekking op de middelen die zijn gereserveerd voor de ABC-school in Soesterkwartier en Liendert. De eenmalige bedragen hebben betrekking op de middelen gereserveerd voor Liendert, het Soesterkwartier en de niet-prioriteitswijken.

In de onderstaande tabel zijn de heroverwegingsmogelijkheden uitgedrukt in een percentage van de totale financiële omvang van het programmaonderdeel Onderwijshuisvesting.

	2010	2011	2012	2013
Bestedingsvrijheid	€ 5.091.000	€ 382.000	€ 382.000	€ 382.000
Totaal lasten Onderwijshuisvesting	€ 20.723.000	€ 16.542.000	€ 16.384.000	€ 15.836.000
Percentage	25%	2%	2%	2%

Tabel 15: Financiële omvang heroverwegingsmogelijkheden Onderwijshuisvesting.

Bijlage 1

Geraadpleegde documenten

Overkoepelende documenten

- Programmabegroting 2009-2012, gemeente Amersfoort.
- Programmabegroting 2010-2013, gemeente Amersfoort.

Operatie Amersfoort Jong

- Stukken startbijeenkomst Operatie Amersfoort Jong, d.d. 29 juni 2006.
- Raadsvoorstel Operatie Amersfoort Jong; de elf blikvangers, d.d. 4 december 2006.
- Operatie Amersfoort Jong: ruim baan voor de jeugd! folder november 2007.
- Collegevoorstel Convenant Jeugdnetwerk Amersfoort, 25 september 2008.

Onderwijs

- Verordening overleg lokaal onderwijsbeleid in de gemeente Amersfoort, 30 juni 1999.
- Vaststellingsovereenkomst afbouwregeling in het kader van de intrekking van de verordening Onderwijs Begeleidingsdienst Gewest Eemland, 19 juli 2005.
- Lokale Educatieve Agenda Amersfoort 2007-2010, 4 oktober 2006.
- Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Amersfoort, april 2007.
- Actie op de Uitval, actieprogramma onderwijsbeleid 2007-2010, mei 2007.
- Bijlage bij brief d.d. 10 juli 2007 Verhoging BDU SIV Grotestedenbeleid en betaling tweede tranche 2007 'Overzicht van resultaatsafspraken uit het meerjaren ontwikkelingsprogramma van de gemeente Amersfoort op het terrein van onderwijsachterstandenbeleid', 10 juli 2007.
- Subsidieregeling godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs 2008, 1 oktober 2008.
- Programma en overzicht onderwijshuisvesting 2009.
- Verordening leerlingenvervoer gemeente Amersfoort 2008, 4 februari 2009.
- Interne notitie Gemeentelijk beleid Volwasseneneducatie, juni 2009.

Bijlage 2

Geïnterviewde medewerkers

Onderwijs

- Carole Sombroek
- Piet Dijkema
- Petra Filius
- Nynke Koenen
- Mieke van Opbergen
- Fatima Talhaoui

Onderwijshuisvesting

- Arie van den Heuvel
- Mieke Janssen
- Hans Koppen

Maatschappelijke Ontwikkeling

- Marcel Barre
- Monique Peltenburg

Onderzoek en Statistiek

- Ben van de Burgwal