

Inzet GOAB-middelen 2019-2022, aangescherpte versie



GOAB-ondersteuningsteam, maart 2021
Auteur: Marco Zuidam (Oberon), afgestemd met OCW

Aanleiding

Het GOAB-ondersteuningsteam ontvangt veel vragen die gaan over de verantwoording van de GOAB-middelen omdat het een specifieke uitkering betreft. Gemeenten en soms ook aanbieders kinderopvang willen duidelijkheid waar de middelen wel en niet aan mogen worden besteed. Het gaat dan om vragen als 'klopt het dat maximaal 15% aan coördinatiekosten mag worden opgevoerd' en 'mag een logopedische screening onder alle kleuters worden vergoed vanuit GOAB-middelen'? In deze korte handreiking proberen we vanuit de gedachten van de wetgever richtlijnen te geven voor de inzet van GOAB-middelen. De handreiking is in opdracht van en in overleg met OCW tot stand gekomen. We geven denkrichtingen voor beleidsontwikkeling. Om de gemeentelijke beleidsvrijheid te ondersteunen is het geen afvinklijstje. Twijfelt u over de inzet van de middelen? Neem voorafgaand aan de besteding contact op met uw accountant. ¹.

Deze versie bevat de meest recente verwijzingen naar o.a. de SiSa invulwijzer en is daarmee een aangepaste versie van de notitie die in februari 2020 verscheen. De nieuwe teksten staan blauw weergegeven.

Leeswijzer

Deze korte handreiking bestaat uit drie delen.

Deel 1: Specifieke uitkering nader toegelicht.

We starten met een alinea over de specifieke uitkering GOAB: hoe wordt deze berekend en hoe kunnen de middelen voor de huidige vierjaarlijkse periode 2019-2022 ingezet worden. Er volgt een korte alinea over verantwoording van deze specifieke uitkering.

Deel 2: Inzet middelen op de drie inhoudelijke onderdelen

Deel 2 behandelt de drie inhoudelijke onderdelen waaraan de GOAB-middelen mogen worden uitgegeven. Ieder onderdeel wordt apart toegelicht. Het gaat om: voorschoolse educatie, activiteiten voor leerlingen en afspraken rond voor- en vroegschoolse educatie.

Deel 3: Grijze gebied

We sluiten af met het geven van richtlijnen voor specifieke activiteiten waar we vragen over hebben gekregen of deze wel of niet gefinancierd kunnen worden vanuit GOAB-middelen.

¹ Wij merken hierbij meteen op dat de verantwoording van de GOAB-middelen via de jaarrekening van de gemeente van een accountantsverklaring moet worden voorzien. Deze verklaring vormt de basis voor het definitieve besluit van DUO over de bestede middelen.

Deel 1: Specifieke uitkering nader toegelicht

'Spelregels' GOAB-middelen 2019-2022

Westarten met uitleg van de 'spelregels' van de specifieke uitkering GOAB in de huidige GOAB-periode. De bronnen zijn de Wet op het primair onderwijs (WPO) artikelen 165 t/m 168a², Staatsblad 315, jaargang 2018³ en SiSa Invulwijzer van het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor onderdeel D8 Onderwijsachterstanden⁴.

De belangrijkste spelregels zijn:

- Het GOAB-budget wordt jaarlijks bepaald aan de hand van de achterstandsscores van de gemeenten twee en drie jaar eerder⁵. In september ontvangen gemeenten de voorlopige beschikking van het jaar erop en de definitieve beschikking van het lopende jaar.
- Er is een minimum uitkering van €64.000 per jaar bij een positieve achterstandsscore zonder drempel⁶, zodat er altijd één ve-groep kan worden bekostigd.
- Doorschuiven van reserve naar volgend jaar mag. Dit betekent dat het jaarlijks budget dus niet exact op hoeft, niet-ingezette middelen kunnen worden doorgeschoven naar het jaar/jaren erop tot 2022.
- Voorfinanciering mag niet: meer inzetten in een kalenderjaar dan het totaal van dat jaar plus de reserves uit voorgaande jaren komt altijd voor eigen rekening en mag dus niet worden gedekt uit GOAB-middelen die nog niet ontvangen zijn van het Rijk.
- Maximaal 50% van het budget van 2022 mag worden doorgeschoven naar de GOAB-periode 2023-2026⁷.
- Gemeenten mogen gezamenlijk GOAB-activiteiten ontwikkelen en (laten) uitvoeren. Apart moet worden verantwoord hoeveel GOAB-middelen aan andere gemeenten is verstrekt dan wel is ontvangen in het jaar dat verantwoord wordt⁸.
- Er zijn geen percentages van het GOAB-budget vastgelegd voor wat (als maximum) ingezet mag worden voor bijvoorbeeld coördinatiekosten of schakelklassen.

² <https://maxius.nl/wet-op-het-primair-onderwijs/artikel165>

³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-315.html>

⁴ Laatste versie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2021/01/22/invulwijzer-sisaleder-jaar-rond-medio-januari-volgt-een-update>. In de laatste versie is pagina 68 t/m 70 relevant, veld D8.

⁵ Dit is een nieuwe regel: in de vorige GOAB-periode werd op basis van 1 teldatum over de hele GOAB-periode een uitkering verstrekt. Deze fluctueerde dus niet vanwege jaarlijkse herijking.

⁶ Meer informatie over de toepassing van drempels en de opbouw van de verdelingssystematiek is te vinden via staatsblad 315, jaargang 2018.

⁷ Dit is nieuw ten opzichte van de GOAB-periode 2011-2018 waarbij er geen budget mocht worden overgeheveld naar de nieuwe GOAB-periode.

⁸ Deze regel werd in 2016 ingevoerd.

Verantwoording

GOAB-middelen moeten jaarlijks verantwoord worden in de gemeentelijke jaarrekening. Dit is binnen de jaarrekening onderdeel D8 voor de periode van 2019-2022, zie ook de link naar de invulwijzer in voetnoot 4. De gemeente geeft in de 8 velden het bedrag weer dat in het voorgaande jaar is ingezet. De gemeentelijke accountant toetst of dit correct is gebeurd en geeft een verklaring af over de gemeentelijke verantwoording van de besteding van de middelen. Het Ministerie van OCW neemt het besluit van de accountant in principe over; de initiële doelmatigheidstoets ligt dus bij de gemeentelijk accountant. Het is vooraf onmogelijk om alle mogelijke bestedingen in kaart te brengen.. Mede hierom is het niet mogelijk een algemeen geldende richtlijn vanuit het ondersteuningstraject op te stellen. We raden aan bij twijfel altijd contact op te nemen met de eigen gemeentelijk accountant.

Deel 2: Inzet middelen op de drie inhoudelijke onderdelen

Inzet van GOAB-middelen voor voorschoolse educatie

WPO, Artikel 166. Voorschoolse educatie

1. Burgemeester en wethouders dragen er zorg voor dat er in een gemeente voldoende voorzieningen in aantal en spreiding zijn waar kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal, als bedoeld in artikel 167, eerste lid, deel kunnen nemen aan voorschoolse educatie die voldoet aan de bij of krachtens de artikelen 1.50b en 2.8 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen vastgestelde bepalingen.

Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor een voldoende gespreid en kwalitatief goed aanbod voorschoolse educatie voor peuters van 2,5 tot 4 jaar oud. Hiervoor moeten GOAB-middelen ingezet worden en veruit de meeste gemeenten doen dit ook. Veel gemeenten hebben een geld-volgt-kind subsidiesystematiek en voor ve-peuters houden gemeenten aan dat de subsidies die zij beschikbaar stellen vanaf het eerste uur ve vergoed worden vanuit de GOAB-middelen. Dit is toegestaan. Uit de GOAB-middelen mag alles wat de kostprijs voor een voorschoolse groep met ve hoger maakt dan de maximale vergoeding voor reguliere peuteropvang (fiscaal maximum) worden vergoed. Gemeenten passen dit toe door bijvoorbeeld basissubsidie ve of locatiegebonden ve-subsidie te verstrekken. Voor kleinere kernen of in achterstandswijken is het mogelijk extra aanvullende subsidie te verstrekken voor het ve-aanbod zolang dit niet marktverstoring werkt⁹ en als het nodig is om aan de aanbodverplichting uit WPO artikel 166 te voldoen. Ook kan een gemeente er voor kiezen om ve geheel of gedeeltelijk gratis aan ouders aan te bieden¹⁰. Monitors die in kaart brengen wat het bereik is onder ve-peuters vallen ook onder WPO artikel 166.

⁹ Meer hierover is terug te vinden via:

<https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/kinderopvang/publicaties/handreiking-juridische-vraagstukken-harmonisatie>

¹⁰ Wel geldt dat ouders met recht op kinderopvangtoeslag voor de rekening die zij maandelijks krijgen een aanvraag bij de Belastingdienst dienen te doen.

Veel gemeenten hanteren een startleeftijd voor ve eerder dan 2,5 jaar. De subsidies die gemeenten aan organisaties geven voor deze jonge kinderen tussen 2 en 2,5 jaar kunnen ook worden verantwoord uit GOAB-middelen.¹¹

Alle aanvullende kosten die ve-locaties hebben om te voldoen aan de landelijke of lokale ve-eisen genoemd in artikel 1.50b wet Kinderopvang en uitgewerkt in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie¹² mogen vergoed worden vanuit de GOAB-middelen. Denk hierbij aan ve-opleidingen voor pm'ers (inclusief verletkosten), materialen of een ve-programma, de indiceringen toeleiding door de GGD/JGZ naar ve-locaties, inzet pbm'er/coach¹³ of aanschaf ouderbetrokkenheidsprogramma voor ve-ouders. Er moet hierbij wel altijd een directe relatie zijn met de landelijke of lokale eisen rond voorschoolse educatie die gesteld worden aan ve-locaties. Ook moeten de regels van de 'markt' in acht genomen worden: ve wordt immers uitgevoerd binnen het kinderopvangdomein. Dit betekent dus dat alle ve-aanbieders gelijk behandeld moeten worden. Het dekken van een begrotingstekort van een ve-aanbieder past hier niet bij.

Inzet van GOAB-middelen voor bestrijden onderwijsachterstanden voor leerlingen basisonderwijs¹⁴

WPO, Artikel 165. Activiteiten voor leerlingen met een grote achterstand in de Nederlandse taal

Indien burgemeester en wethouders in samenwerking met de bevoegde gezagsorganen van de scholen, activiteiten ter bevordering van de beheersing van de Nederlandse taal op scholen willen verrichten met het oog op het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden, wordt het onderwijs zodanig ingericht dat deze activiteiten plaatsvinden geheel of gedeeltelijk gedurende dan wel buiten het aantal uren onderwijs dat leerlingen op grond van artikel 8 tenminste ontvangen. Een leerling neemt slechts deel aan deze activiteiten als nadat de ouders van de leerling hun instemming schriftelijk kenbaar hebben gemaakt aan het bevoegd gezag.

Gemeenten zijn niet wettelijk verplicht, maar hebben de keuze om taalactiviteiten (mee) te financieren die bedoeld zijn om onderwijsachterstanden in het basisonderwijs te bestrijden. Inzet van GOAB-middelen in het voortgezet onderwijs is niet mogelijk. In de financiering voor gemeenten worden altijd de leerlingen die in die gemeente naar school gaan meegerekend – een gemeente ontvangt dus geld voor activiteiten voor leerlingen. Dit moet altijd in goed overleg met het basisonderwijs en leerlingen mogen pas deelnemen als hun ouders hiervoor schriftelijk toestemming geven. In de praktijk gaat het vaak om de volgende activiteiten: vroegschoolse educatie, schakelklassen, zomerscholen of verlengde schooldagen. In deze brochure¹⁵ zijn de meest genoemde OAB-activiteiten in het basisonderwijs verder toegelicht. In de wet zijn op voorhand geen type activiteiten uitgesloten, het is dus aan gemeente en onderwijs gezamenlijk om te bepalen of een activiteit die voor leerlingen georganiseerd wordt, past binnen het kader van

¹¹ Voor de volledigheid: vanaf 1 augustus 2020 geldt een uren-aanbod verplichting ve van 960 uur tussen 2,5 en 4 jaar. Alle uren die kinderen tussen 2 en 2,5 jaar binnen ve-setting maken tellen dus NIET mee voor deze nieuwe norm van 960 uur.

¹² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027961/2019-02-09>

¹³ De inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker op HBO-niveau (kortweg pbm) in de ve is vanaf 2022 verplicht maar kan ook voor die datum al bekostigd worden vanuit de GOAB-middelen.

¹⁴ 'Speciaal onderwijs valt buiten GOAB, speciale basisscholen (sbo's) vallen binnen GOAB. In de WPO staat in artikel 186a dat gemeenten het geld krijgen voor uitvoering van de verplichtingen voortkomend uit wetsartikelen 165, 166 en 167. In die wetsartikelen wordt steeds gesproken over 'scholen' en de definitie daarvan is volgens WPO artikel 1 een basisschool of een school voor sbo.'

¹⁵ https://goab.eu/pathtoimg.php?image=Actueel/handreiking_schakelklassen_otv.pdf

onderwijsachterstandenbestrijding¹⁶. Gemeenten kunnen conform artikel 168a WPO, eerste lid, goab-middelen bijvoorbeeld inzetten voor materialen of programma's als deze nodig zijn voor de uitvoering van de activiteiten ter bevordering van de beheersing van de Nederlandse taal.

De accountant beoordeelt uiteindelijk of de activiteit passend is om vanuit GOAB-middelen te kunnen financieren.

Er is vanuit het Rijk geen richtlijn welk deel de gemeente financiert en welk deel het onderwijs. In de praktijk zien we verschillende varianten: 50% cofinanciering, cofinanciering met een vast bedrag per activiteit of volledige financiering door de gemeente. Voor de verantwoording vanuit GOAB zijn alle verdelingsvarianten toegestaan.

Let op: GOAB-verantwoordingen gelden voor activiteiten van het kalenderjaar: dus bij de schakelklas in schooljaar 2020-2021 geldt dat 5/12 van de kosten valt binnen de verantwoording 2020 en 7/12 in de verantwoording over 2021.

Afspraken rond voor- en vroegschoolse educatie

Artikel 167. Afspraken voor- en vroegschoolse educatie

1. Burgemeester en wethouders voeren ten minste jaarlijks overleg en dragen zorg voor het maken van afspraken over:

a. met het oog op een zo groot mogelijke deelname van het aantal kinderen aan voorschoolse educatie:

1°. het vaststellen welke kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal in aanmerking komen voor voorschoolse educatie,

2°. de wijze waarop die kinderen worden toegeleid naar voorschoolse en vroegschoolse educatie, en

3°. de organisatie van een doorlopende leerlijn van voorschoolse naar vroegschoolse educatie,

en

b. resultaten van vroegschoolse educatie.

Gemeenten hebben de wettelijke plicht enkele afspraken te maken met de voor- en vroegschoolse-partners. In SiSa wordt expliciet artikel 167 WPO genoemd. WPO artikel 167a over de verplichte 'LEA'afspraken bijvoorbeeld rond het voorkomen van segregatie staat niet expliciet benoemd en valt er dus niet onder, ook WVO artikel 118a valt er niet onder. De kosten die voortkomen uit deze afspraken van artikel 167, mogen worden verantwoord via de GOAB-middelen van het Rijk. Het betreft bijvoorbeeld afspraken over:

- Het indiceren wie wel en geen doelgroepkind¹⁷ is: veelal extra kosten voor JGZ om alle 2-jarigen te screenen.

¹⁶ Het vergoeden van een algemeen lesprogramma, een algemene voorziening of activiteit voor alle leerlingen in een school past niet binnen het kader van het voorkomen of bestrijden van onderwijsachterstanden.

¹⁷ De gemeente bepaalt in overleg met haar voor- en vroegschoolse partners wie doelgroepkind VVE is.

- Toeleidingsactiviteiten: alle inspanningen die gedaan worden om een geïndiceerde ve-peuter geplaatst te krijgen op een ve-locatie. Vaak heeft JGZ hierbij een rol, maar ook voorschoolse aanbieders kunnen al ouders en hun jonge kinderen informeren/ontvangen om hen voor te bereiden op de voorschoolse educatie vanaf 2,5 jaar, bijvoorbeeld via gezinsgerichte programma's als Opstapje, die wordt uitgevoerd op een kinderopvanglocatie. Ook bibliotheken verzorgen hier vaak een aanbod, bijvoorbeeld om jonge ouders actief te laten lezen met hun kind, zoals met Boekstart-pakketten.
- Afstemming tussen voorschool en (vroeg)school over overdracht, zelfde wijze van ouders te benaderen, uitwisseling tussen leerkrachten en pm's, IB'erdiedeve-locatiesbezoek of gezamenlijke training in het VVE-programma.
- Het meten wat ve oplevert: hoe staan doelgroepkleuters er eind groep 2 voor; zijn er nog onderwijsachterstanden en hoe heeft deze achterstand zich de afgelopen circa 3,5 jaar ontwikkeld.

Deel 3: Grijsgebied

Veel vragen aan het GOAB-ondersteuningsteam over de besteding van GOAB-middelen betreffen activiteiten die mogelijk indirect onderwijsachterstanden kunnen bestrijden. In het kader een greep van gestelde vragen.

Vragen over activiteiten wel of niet binnen GOAB-middelen

Financiering van de bibliotheken op school, logopedie aan kinderen binnen schooltijd, schoolmaatschappelijk werk, salariskosten van de ve-coördinator, kosten voor zorgarrangementen van peuters, huiswerkbegeleiding aan kansarme kinderen, aandacht voor onderpresterende hoogbegaafden, aanpak lerarentekort, voorleesactiviteiten, culturele activiteiten, opvoedcursussen van jeugdgezondheidszorg, vervoerskosten ve-peuters naar een ve-locatie, taalklas statushouders, voorschools aanbod voor 4 jarigen, kosten voor minima ve-ouders vergoeden, Springlab voor peuters, 2-jarige omscholing van mbo'er naar hbo'er, speltherapie voor getraumatiseerde vluchtelingen kinderen of inzet coaching on-the-job.

Om zelf te kunnen toetsen of het aannemelijk is dat een gemeentelijke accountant akkoord zou gaan met verantwoording onder GOAB, gelden wat ons betreft de volgende richtlijnen:

1. De activiteit moet gericht zijn op kinderen met een taal/onderwijsachterstand, waarbij er naarmate de kinderen ouder worden steeds meer aandacht kan komen voor een nadruk op specifieke taalactiviteiten. Indien dit niet het geval is, bijvoorbeeld een bibliotheek op school die voor alle kinderen toegankelijk is, een lesprogramma voor alle leerlingen in een groep, screening van kinderen op de basisschool of kinderen die hoogbegaafd zijn, dan wordt het lastig dit goed binnen de SiSa binnen de GOAB-middelen te verantwoorden.
2. VVE-doelgroepkinderen die deelnemen aan gemengde voorschoolse groepen kunnen worden gefinancierd vanuit de GOAB-middelen. Dit past ook bij de wettelijke taak van gemeenten om segregatie tegen te gaan. De accountant beoordeelt of de inzet van de middelen rechtmatig is als het gaat om het stimuleren van gemengde groepen.
3. Er moet een duidelijke link te leggen zijn met minimaal 1 van de artikelen in de WPO (artikel 165, 166, 167 of artikel 168a). Indien dit niet het geval is, dan wordt het lastig te verantwoorden.

4. Personele kosten van alle betrokkenen, dus ook de OAB-ambtenaar zelf, en inhuur derden rondom ve kunnen vergoed worden, want dit draagt bij aan een sterk ve-beleid en – uitvoering. Vergoeding van deelname aan ve-werkgroepen, maar ook ve- coördinatiekosten kunnen dus uit GOAB worden verantwoord. Artikel 167 kan in dat opzicht ruim worden toegepast.
5. Activiteiten voor basisschoolleerlingen moeten in samenwerking met de verantwoordelijke schoolbesturen worden georganiseerd, dus huiswerkbegeleiding op locatie van en via een andere organisatie kan niet vergoed worden, want de activiteit valt buiten 'het onderwijs wordt zodanig ingericht dat..etc', zie artikel 165 WPO. Dit geldt ook voor voorleesactiviteiten buiten de schoolcontext om.
6. Zorgondersteuning aan jonge kinderen, zoals bijvoorbeeld logopedie of kosten schakelfunctionaris binnen schoolondersteuningsteam, valt onder jeugdhulp/jeugdzorg en dus buiten de kaders van GOAB. Inzet van OAB-middelen in het brede spectrum van het sociaal domein, waaronder bijvoorbeeld opvoedondersteuning voor ouders, is dus ook slechts beperkt mogelijk; er dient altijd een directe relatie te zijn met bestrijden van onderwijsachterstanden via kinderopvang of basisonderwijs.
7. Ieder ve-programma dient aandacht te besteden aan 4 domeinen: taal, ontluikend rekenen, sociaal emotionele en motorische ontwikkeling. Indien een activiteit bijdraagt aan een goede ontwikkeling op een van deze vier domeinen voor de doelgroepkinderen (bijvoorbeeld een specifiek programma gericht op motorische ontwikkeling) dan is dit waarschijnlijk te verantwoorden binnen GOAB.
8. Voorschoolse educatie mag aangeboden worden aan kinderen die nog niet tot een school kunnen worden toegelaten¹⁸. Kinderen kunnen vanaf 4 jaar de basisschool instromen, dus voorschoolse educatie aanbieden aan kinderen na hun 4^e verjaardag is in principe niet toegestaan. In de praktijk gaat een kind dat bijvoorbeeld eind juni 4 jaar wordt soms nog niet direct naar school omdat het schooljaar bijna is afgelopen. Indien de maand juli nog benut wordt voor een voorschools ve-aanbod, is dit nog te verklaren en daarom toe te passen en te vergoeden vanuit GOAB-middelen.
9. Vervoer naar een ve-voorzieningen past, indien er geen voorziening nabij is, binnen de GOAB-middelen want het gaat uiteindelijk om een zo groot mogelijke deelname – de gemeente is verantwoordelijk voor aanbod en toeleiding, en dit moet toegankelijk zijn voor alle doelgroepkinderen. Hierbij is het wel goed op te merken dat de gemeente een wettelijke taak heeft voor een gespreid aanbod, dus dat vervoeren pas van toepassing is als het echt niet lukt een voorziening nabij in te richten.
10. Inzet van GOAB-middelen om peuteropvang voor niet-doelgroeppeuters te bekostigen is niet toegestaan. Het inzetten van de SMI-regeling om ouders met een doelgroeppeuter tegemoet te komen in de ouderbijdrage voor ve is wel mogelijk; inzetten van GOAB-middelen voor een niet-doelgroep, SMI-peuter niet¹⁹.

¹⁸ Wet Kinderopvang, artikel 1.1, eerste lid

¹⁹ Meer over SMI is terug te vinden op <https://vng.nl/nieuws/smi-regeling-tegemoetkoming-kosten-kinderopvang-uitgelegd>

Colofon

Titel	Inzet GOAB-middelen 2019-2022, aangescherpte versie
Auteur	Marco Zuidam (Oberon)
Versie	
Datum	29-3-2021
Project	GOAB-traject



GOAB
kansen voor kinderen

The logo features the word 'GOAB' in a bold, red, sans-serif font. The letter 'A' is stylized with three vertical bars of different colors (red, yellow, green) inside it. Below the logo, the text 'kansen voor kinderen' is written in a smaller, red, sans-serif font. The background of the logo area is white, and it is surrounded by several blue, 3D-rendered blocks with various symbols and letters on them, including 'B', 'A', 'S', 'I', 'E', 'M', 'N', 'O', 'P', 'Q', 'R', 'S', 'T', 'U', 'V', 'W', 'X', 'Y', 'Z', and some abstract symbols like a brain, a gear, and a person.