



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

TOEZICHTKADER VVE 2010

VOOR DE VVE-BESTANDSOPNAME

Voorwoord

Na de pilot 'Toezicht op vve in de vier grote steden' in de periode 2006–2009 wordt het toezicht op vve een structurele taak voor de inspectie als uitvloeisel van de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE).

Van 2010 tot ongeveer 2013 wordt eerst een bestandsopname gemaakt van de vve-locaties in alle Nederlandse gemeenten. Daar gaat dit toezichtkader over. Zodra de bestandsopname in een gemeente is afgerond, wordt overgeschakeld op het zogenaamde signaalgestuurde toezicht: daartoe is het toezichtkader voor het signaalgestuurde vve-toezicht 2010 ontwikkeld.

Dr. L.S.J.M. Henkens
Hoofdinspecteur primair onderwijs en expertisecentra

INHOUD

Samenvatting

- 1** **Plaatsbepaling van de vve-bestandsopname door de inspectie 6**

- 2** **De werkwijze bij de vve-bestandsopname 10**
 - 2.1 De vve-bestandsopname 10
 - 2.2 Onderzoek op twee niveaus 10
 - 2.3 Rapportage op twee niveaus 11

- 3** **De vve-domeinen, inclusief de vve-aspecten en vve-indicatoren 12**
 - 3.1 Basisgegevens 12
 - 3.2 Het domein ' vve-beleidscontext' 12
 - 3.3 Het gemeentelijk niveau: het domein 'Conditie' 16
 - 3.4 Het locatieniveau: het domein 'Kwaliteit van de uitvoering van vve' 17
 - 3.5 Het domein ' vve-opbrengsten' 19

Samenvatting

De vve-bestandsopname

Vve staat voor voor- en vroegschoolse educatie. Een voorschool is een peuterspeelzaal of kinderdagverblijf, waar voorschoolse educatie (vve) wordt aangeboden. Een vroegschool zijn de groepen 1-2 van een basisschool met vve. Tot ongeveer 2013 wordt een bestandsopname gemaakt van alle volwaardige vve-locaties in alle Nederlandse gemeenten. Dat zijn de locaties waar vve (in principe) voldoet aan de eisen vanuit de OKE-wet¹, zoals geschoolde leidsters, een dubbele bezetting en voldoende dagdelen vve. Vanaf 2007 tot 2009 is met deze bestandsopname al begonnen in de vier grote steden. Nu zijn de middelgrote gemeenten aan de beurt en daarna de kleine(re).

Dit vve-toezichtkader bestaat uit een waarderingskader en een werkwijze. De werkwijze gaat over 'hoe' het toezicht wordt uitgevoerd en het waarderingskader over het 'wat', dus over de inhoud. Die inhoud gaat met name over de kwaliteit van vve en dus niet alleen over de vraag of voldaan wordt aan de wettelijke eisen.

De werkwijze bij de bestandsopname (het 'hoe')

Het vve-toezicht in het kader van de bestandsopname is getrapd georganiseerd. Het eerste aangrijpingspunt is de gemeente. Dit omdat gemeenten de mogelijkheid hebben een eigen inkleuring aan vve te geven. Beschreven wordt op welke manier elke gemeente dat gedaan heeft. Bij die gemeentelijke beschrijving wordt ook aangegeven op welke punten verbeteringen wenselijk zijn. Het is vervolgens aan de actoren op gemeentelijk niveau om dat al dan niet te doen. Daarna worden de vve-locaties binnen de betreffende gemeente beoordeeld, zowel de voorscholen (d.w.z. de peuterspeelzalen en kinderdagverblijven met vve) als de vroegscholen (d.w.z. de groepen 1 en 2 van basisscholen met vve). Daarbij moet op bepaalde punten rekening worden gehouden met beleidskeuzes op gemeentelijk niveau, zoals bijvoorbeeld de definitie van een 'doelgroepkind'.

Het vve-waarderingskader (het 'wat')

De wettelijke basis van het vve-waarderingskader (2010) is vooral de OKE-wet en 'daarbinnen' met name artikel 15 van de WOT (Wet op het Onderwijstoezicht) en artikel 167 van de WPO (Wet op het Primair Onderwijs). Daarnaast bouwt het waarderingskader voort op het Waarderingskader primair onderwijs en op de bevindingen uit de pilot 'Toezicht op vve in de vier grote steden' uit 2006/2007.

Het vve-waarderingskader bestaat uit vier domeinen, met daarbinnen in totaal circa 20 aspecten: zie daarvoor de tabel op de volgende pagina en hoofdstuk 3. Elk aspect bestaat uit één of meer indicatoren die beoordeeld worden met de volgende kwalificaties:

- '3' Voldoende
- '2' Een wenselijk verbeterpunt
- '1' Een noodzakelijk verbeterpunt
- '4' Een voorbeeld voor anderen

1 De OKE-wet is de Wet Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie. Het is een wet waarin verschillende andere wetten gewijzigd worden, zoals de Wet Kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en de Wet op het primair onderwijs (WPO).

Twee van de vier domeinen (context en condities) spelen vooral op gemeentelijk niveau. De twee andere domeinen worden vooral op de vve-locaties beoordeeld.

Het vve-waarderingskader op hoofdlijnen (domeinen en aspecten)

VVE-BELEIDSCONTEXT (= beleid en organisatie op gemeentelijk niveau)

- Gemeentelijke vve-beleid
 - vve-coördinatie op gemeentelijk niveau
 - Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau
-

VVE-CONDITIES (GGD-rapporten)

- Basiskwaliteit: algemeen
 - Basiskwaliteit: voorschoolse educatie
-

KWALITEIT VAN DE UITVOERING VAN VVE (op de voor- en de vroegscholen)

- Ouders
 - Kwaliteit van de educatie
 - Ontwikkeling, begeleiding en zorg
 - Interne kwaliteitszorg
 - Doorgaande lijn
-

OPBRENGSTEN (=resultaten van vve)

- Bereik
 - Resultaten, met name eind groep 2
-

Signaalgestuurd toezicht

Zodra de bestandsopname in een gemeente 'klaar' is, wordt daar overgeschakeld op het zogenaamde signaalgestuurde toezicht. Dat wordt in hoofdstuk 4 ingeleid en verder uitgewerkt in het afzonderlijke toezichtkader voor het signaalgestuurde vve-toezicht 2010.

1 Plaatsbepaling van de vve-bestandsopname door de inspectie

Vve staat voor voor- en vroegschoolse educatie en is bedoeld voor kinderen van circa 2,5 tot 6 jaar uit onderwijsachterstandgezinnen. In het vve-jargon worden deze kinderen 'doelgroepkinderen' genoemd. Dat zijn de peuters en kleuters die in het basisonderwijs een leerlinggewicht hebben van 0,3 of 1,2. Gemeenten hebben beleidsruimte om deze administratieve definitie aan te passen. Het doel van vve is ervoor te zorgen dat deze doelgroepkinderen zoveel mee krijgen door vve dat ze 'gewoon meekunnen' als ze naar groep 3 gaan. Kenmerken van vve zijn onder meer: het werken met een integraal vve-programma, met geschoolde leidsters, met een dubbele bezetting per groep, met een maximum aantal kinderen per groep. Voorschoolse educatie wordt verzorgd op peuterspeelzalen en kinderdagverblijven; de extra gelden voor vve worden door het Rijk ter beschikking gesteld aan de gemeenten. Die hebben beleidsruimte om de voorschoolse educatie nader vorm te geven. Vroegschoolse educatie wordt verzorgd in de groepen 1 en 2 van basisscholen; de extra gelden voor vve worden aan schoolbesturen toegekend in de vorm van het gewichtengeld in de lumpsum.

De Inspectie van het Onderwijs ziet toe op de kwaliteit van vve (art. 15i van de Wet op het Onderwijstoezicht). Het toezicht op de kwaliteit van vve gebeurt aan de hand van een toezichtkader. Dat bestaat uit een werkwijze (over het 'hoe') en een waarderingskader² (over het 'wat'). De werkwijze gaat over de manier waarop de inspectie het vve-toezicht uitvoert. De komende jaren wordt de bestandsopname uitgevoerd. Daarin worden de voor(- en vroeg)scholen in alle Nederlandse gemeenten gewaardeerd. De vier grote steden zijn al geweest; nu zijn de G27-gemeenten aan de beurt, en daarna komen de overige gemeenten. Het onderhavige toezichtkader heeft betrekking op de manier waarop deze vve-bestandsopname is uitgewerkt.

Zodra de bestandsopname van een gemeente is afgerond, wordt overgeschakeld op toezicht op basis van signalen. Zie daarvoor het document 'Signaalgestuurd vve-toezicht', te vinden op de website van de inspectie. In hoofdstuk 2 wordt de toezichtwerkwijze bij de vve-bestandsopname nader toegelicht.

Gemeenten hebben twee taken bij vve:

- Zorg dragen voor voldoende én kwalitatief goede 'kindplaatsen' in de voorschoolse educatie (het aanbod) én het realiseren van een voldoende bezetting daarvan (het 'gerealiseerde bereik');
- Het maken van afspraken over de invulling van vve met de vve-peuterspeelzalen en vve-kinderdagverblijven (de voorscholen) én met de schoolbesturen (wat betreft de vroegscholen).

Het wettelijk kader voor de kwaliteitsbeoordeling van vve wordt gevormd door de OKE-wet³ en de daarmee samenhangende beleids- en andere documenten. Voor het toezicht door de inspectie zijn met name drie groepen artikelen van belang:

² De Inspectie van het Onderwijs gebruikt, in tegenstelling tot andere inspecties, hier dus de term 'waarderingskader' in plaats van 'toetsingskader', omdat de inspectie primair gericht is op het waarderen van de kwaliteit van vve en dus niet alleen op het toetsen of de vve-wet- en regelgeving wordt nageleefd.

³ De OKE-wet is de Wet Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie. Het is een wet waarin verschillende andere wetten gewijzigd worden, zoals de Wet Kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en de Wet op het primair onderwijs (WPO).

- *Basiskwaliteitseisen aan kindercentra en peuterspeelzalen, en de eisen aan de voorscholen*
De basiskwaliteitseisen waaraan kindercentra resp. peuterspeelzalen moeten voldoen staan in art. 1.50 resp. art. 2.6 van de Wet kinderopvang en kwaliteit peuterspeelzalen. Verder stellen art. 1.50b resp. art. 2.8 nadere eisen als op een kindercentrum resp. peuterspeelzaal voorschoolse educatie (vve) gegeven wordt. In het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie zijn deze nadere eisen geconcretiseerd.
Zowel de basiskwaliteitseisen als de eisen aan de voorschoolse educatie worden door de GGD beoordeeld. De inspectie neemt deze oordelen impliciet⁴ over in haar toezicht door het GGD-rapport van de betreffende voorschool op te vragen.
- *vve-afspraken op gemeentelijk niveau*
In art. 167 van de Wet op het primair onderwijs (de WPO) staat over welke vve-onderwerpen een gemeente afspraken moet maken met houders (van vve-peuterspeelzalen en -kindercentra) en schoolbesturen over de voor- resp. vroegschoolse educatie. Verder staat in art. 166 van de WPO dat de gemeente ervoor moet zorgen dat er voldoende vve-kindplaatsen zijn. De gemeente krijgt hier geld voor van het Rijk. Zie ook art. 1.50a en 2.7 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.
- *De beoordeling van de kwaliteit van vve door de inspectie*
De kwaliteit van de voor(- en vroeg)schoolse educatie wordt door de inspectie beoordeeld. De te beoordelen kwaliteitsvoorwaarden staan in art. 15i van de Wet op het onderwijstoezicht (de WOT).

Het toezicht op vve gebeurt dus door twee toezichthouders:

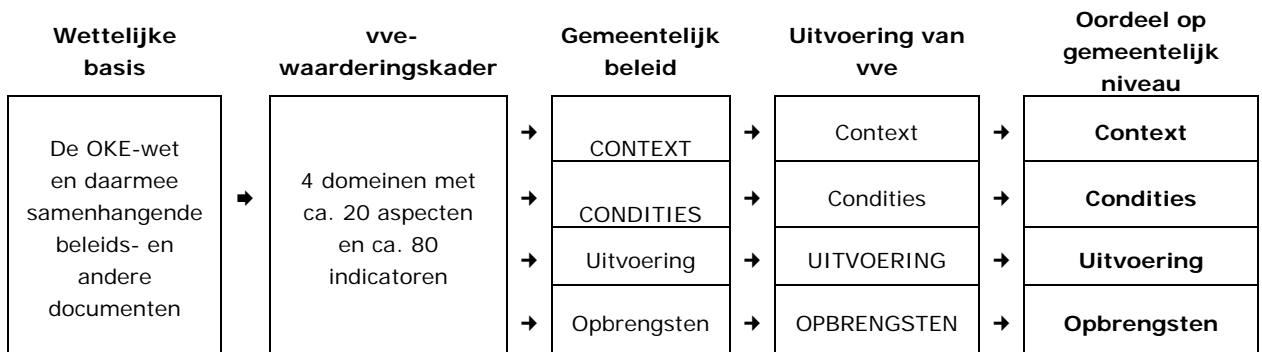
- De GGD beoordeelt de basiskwaliteit van alle peuterspeelzalen en kinderdagverblijven, en dus ook van degene die vve verzorgen: de voorscholen.
- De inspectie beoordeelt daar bovenop specifiek de kwaliteit van vve op zowel voor- als vroegscholen. Het vve-onderzoek op de vroegscholen, de groepen 1 en 2 dus, is één van de toezichtvormen van de inspectie op de basisscholen.

Er is sprake van een enigszins complexe situatie, zowel omdat er twee toezichthouders zijn als omdat de OKE-wet meerdere doelen heeft: hij wil zowel de basiskwaliteit van de kinderopvang en de peuterspeelzalen verhogen én harmoniseren, als daar 'bovenop' de kwaliteit van de voorschoolse educatie (vve) garanderen.

Het vve-waarderingskader gaat over de inhoud van het toezicht op de kwaliteit van vve: het 'wat'. Het 'wat' is met name gebaseerd op de OKE-wet. Enkele kenmerken van het vve-waarderingskader staan in schema 1.1. Een nadere toelichting op het schema wordt gegeven in hoofdstuk 3.

⁴ Als de GGD met name de eisen aan de voorschoolse educatie (nog) niet beoordeelt, doet de inspectie dat alsnog.

Schema 1.1 De hoofdstructuur van het vve-waarderingskader



Het waarderingskader bestaat uit vier domeinen, die uiteen zijn gelegd in circa 20 aspecten. Elk aspect bestaat weer uit een aantal indicatoren. De waarderingen (= normering) van de kwaliteit van vve gebeurt op het niveau van de indicatoren. Het vve-waarderingskader bestaat dus uit:

- *Domeinen*
Dit zijn de vier vve-hoofdgebieden. In hoofdstuk 3 wordt in tabel 3.1 een overzicht van deze domeinen met de voornaamste bijbehorende aspecten gegeven:
 - o de vve-beleidscontext: zie paragraaf 3.2
 - o de vve-condities: zie paragraaf 3.3
 - o de uitvoering van vve (ofwel: de proceskwaliteit): zie paragraaf 3.4
 - o de vve-opbrengsten (het bereik en de resultaten): zie paragraaf 3.5.
De context en de condities spelen voornamelijk op gemeentelijk niveau en de uitvoering en de resultaten voornamelijk op het niveau van de vve-locaties: de voor- en de vroegscholen.
- *Aspecten en indicatoren*
Een domein bestaat uit één of meer aspecten. De aspecten vormen de kern van het waarderingskader. Een aspect bevat doorgaans een aantal indicatoren. Dat zijn de kwaliteitskenmerken van een aspect die expliciet gewaardeerd worden. Zie de tabellen 3.2 t/m 3.5 in het hoofdstuk 3 voor een uitwerking.
- *De normering*
Bij alle indicatoren wordt met kwalificaties (=oordelen) gewerkt. De bijbehorende normen zijn vooral geënt op de OKE-wet en de reguliere waarderingskaders van de inspectie. In schema 1.2 wordt de betekenis van de verschillende kwalificaties uiteengezet. De kwalificatie 'voldoende' (= '3') wordt toegekend als aan de betreffende 'eis(en)' is voldaan. De kwalificaties '2', '1' en '4' zijn afgeleid van de kwalificatie 'voldoende'.

Schema 1.2 De normen (kwalificaties) bij vve

Kwalificatie	Toelichting
3 Voldoende	De norm bevat één of meerdere 'eisen' ([a], [b], enz.) waaraan voldaan moet zijn om een '3' te krijgen. Bijvoorbeeld: "Ouderbeleid" is voldoende als [a] het op papier staat, [b] het een analyse van de ouderpopulatie bevat en [c] de doelen voor de ouders en de voor/vroegschool bekend zijn
2 Verbeterpunt ⁵	Er wordt niet voldaan aan één of meer van de eisen om een '3' te krijgen. N.B. Of een verbetering wordt uitgevoerd is de (eind)verantwoordelijkheid van de <u>gewaardeerde</u> .
1 Moet verbeterd worden	Er wordt niet voldaan aan één of meer van de eisen om een '3' te krijgen. N.B. Verbeteringen <u>moéten</u> worden uitgevoerd; er wordt een actief handhavingsbeleid gehanteerd.
4 Voorbeeld voor anderen	Er wordt bovenmatig goed aan de indicator voldaan waardoor het een voorbeeld is voor anderen.

Het verschil tussen een '2' en een '1' is dat er bij een '1' verbeterd moet worden binnen een bepaalde periode.

In het reguliere inspectietoezicht wordt een totaaloordeel gegeven van een school, waarbij scholen-als-geheel 'zwak' of 'zeer zwak' kunnen worden. De vve-onderzoeken resulteren niet in één eindoordeel, onder meer omdat er nog geen valide beslisregels zijn om dat te doen.

⁵ Een '2' betekent dus dat een indicator niet (helemaal) voldoende is.

2 De werkwijze bij de vve-bestandsopname

2.1 De vve-bestandsopname

In de Memorie van toelichting bij de OKE-wet wordt aangekondigd dat de inspectie de vve-voor- en vroegscholen in heel Nederland gaat beoordelen in de vorm van een 'bestandsopname'.

Omdat de vormgeving van vve per gemeente kan verschillen vanwege de beleidskeuzes van elke gemeente, wordt deze bestandsopname uitgevoerd per gemeente, waarbij steeds alle volwaardige vve-locaties in een gemeente beoordeeld worden.

De bestandsopname verschaft daardoor niet alleen een beeld van de kwaliteit van alle vve-locaties in Nederland, maar doet dat in relatie met het vve-beleid van elke Nederlandse gemeente.

In de pilot 'Toezicht op vve in de vier grote steden' (2006-2007) is al een bestandsopname gemaakt van de vve-locaties in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Nu volgen de G27 en daarna komen de overige, kleinere gemeenten (voor zover ze vve hebben).

Zodra de bestandsopname in een gemeente is afgerond, wordt overgeschakeld op het signaalgestuurde toezicht: zie daarvoor name het afzonderlijke toezichtkader voor het signaalgestuurde vve-toezicht.

2.2 Onderzoek op twee niveaus

Het vve-toezicht tijdens de bestandsopname richt zich op twee niveaus:

- het gemeentelijke niveau
- de afzonderlijke vve-locaties: de voor- en de vroegscholen.

2.2.1 Gemeentelijke niveau

Het gemeentelijk beleid moet voldoen aan de OKE-wet, met name de wijzigingen in de Wet kinderopvang en kwaliteit peuterspeelzalen en de Wet primair onderwijs. In het waarderingskader betreft dit vooral de domeinen 'context' en 'condities': zie paragraaf 3.2 en 3.3.

Het waarderingskader bevat niet alleen indicatoren die wettelijk nageleefd moeten worden, maar ook indicatoren over de kwaliteit van het vve-beleid van een gemeente.

Een gemeente krijgt geld van het Rijk voor de doelgroepeuters in die gemeente. Het aantal doelgroepeuters wordt bepaald aan de hand⁶ van het aantal kleuters met een leerlinggewicht (0,3 of 1,2) in die gemeente. De gemeente heeft tot taak voldoende vve-peuterplaatsen te realiseren en die door doelgroepeuters te laten bezetten.

Daarnaast moet de gemeente afspraken maken met houders van voorscholen (dat wil zeggen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven met vve) en met schoolbesturen over vve, zoals de definitie van 'doelgroepkind' en wat de resultaten van vve moeten zijn.

Deze afspraken vormen tevens de context voor de beoordeling van de voor- en de vroegscholen.

⁶ Omdat kleuters twee jaar onderwijs krijgen (in groep 1 en 2) en peuters doorgaans anderhalf jaar (van 2½ - 4 jaar) is (het budget voor) het aantal doelgroepeuters drievierde van het aantal gewichtenkleuters.

2.2.2

Voor- en de vroegscholen

vve wordt gegeven op voorscholen (d.w.z. peuterspeelzalen en kinderdagverblijven met vve) en vroegscholen (d.w.z. basisscholen met vve in groep 1 en 2). In veel gemeenten is sprake van samenwerkingsverbanden tussen een voorschool en een vroegschool. De combinatie van zo'n voor- en vroegschool wordt soms Voorschool (met een hoofdletter dus) genoemd. Omdat het doel van vve is dat kinderen 'gewoon' naar groep 3 kunnen en een vve-programma loopt van 2½-jarigen tot 6-jarigen worden de beoordelingen van een voorschool met de bijbehorende vroegschool in die situaties doorgaans in één rapport gepubliceerd. Het inspectietoezicht op de voor- en vroegscholen heeft, naast de vraag of voldaan wordt aan formele (wettelijke) vereisten, vooral betrekking op de kwaliteit van de 'Uitvoering van vve' en op de 'vve-opbrengsten',; zie paragraaf 3.4 en 3.5.

2.3

Rapportage op twee niveaus

Omdat het vve-toezicht op twee niveaus plaatsvindt, ligt het voor de hand om ook bij de bestandsopname op twee niveaus te rapporteren.

De werkwijze is dat begonnen wordt met de waardering van de kwaliteit van het vve-beleid op gemeentelijk niveau. De OKE-wet is daarbij het belangrijkste referentiepunt.

Vervolgens worden de vve-locaties beoordeeld: de voor- en de vroegscholen. Van elke locatie wordt een (al dan niet gecombineerd) rapport gemaakt. Tot slot wordt een eindrapport gemaakt per gemeente met daarin:

- De waardering van het gemeentelijk beleid,
- Een samenvatting van de beoordeling van de vve-locaties in de gemeente,
- Een totaalbeeld van de kwaliteit van vve van de vve-locaties in de gemeente, in relatie tot het gemeentelijk beleid.

Alle rapporten zijn vanaf 1 augustus 2010 openbaar (zie art. 15j van de WOT). Bij het vaststellen van een rapport worden de gebruikelijke procedures (zoals hoor- en wederhoor) toegepast.

3 De vve-domeinen, inclusief de vve-aspecten en vve-indicatoren

Tabel 3 geeft een overzicht van de vier vve-domeinen met de bijbehorende aspecten. In dit hoofdstuk worden deze domeinen achtereenvolgens behandeld. De vve-beleidscontext (par. 3.2) en –condities (par. 3.3) spelen vooral op gemeentelijk niveau. De kwaliteit van de uitvoering (par. 3.4) en de vve-resultaten (par. 3.5) spelen voornamelijk op locatieniveau.

Tabel 3 De vve-domeinen en –aspecten

vve-BELEIDSCONTEXT (= beleid en organisatie op gemeentelijk niveau)
<ul style="list-style-type: none">• Gemeentelijke vve-beleid• vve-coördinatie op gemeentelijk niveau• Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau
vve-CONDITIES (GGD)
<ul style="list-style-type: none">• Basiskwaliteit: algemeen• Basiskwaliteit: voorschoolse educatie
KWALITEIT VAN DE vve-UITVOERING (= PROCESKWALITEIT)
<ul style="list-style-type: none">• Ouders• Kwaliteit van de educatie• Ontwikkeling, begeleiding en zorg• Interne kwaliteitszorg• Doorgaande lijn
vve-OPBRENGSTEN
<ul style="list-style-type: none">• Bereik• Resultaten, m.n. eind groep 2

3.1 Basisgegevens

Begonnen wordt met algemene administratieve gegevens en met een overzicht van de beschikbare vve-contextdocumenten van een gemeente. Deze gegevens vormen het startpunt voor de verdere beoordelingen, maar zijn zelf geen te beoordelen aspecten.

- *Administratieve gegevens*
Dit zijn gegevens over zaken als het aantal doelgroepkinderen (soms uitgesplitst op wijkniveau), de NAW-gegevens van de voor- en vroegscholen met eventueel het aantal groepen, de vve-geschoolde leidsters, het gebruikte programma, enz.
- *Een overzicht van de beschikbare vve-contextdocumenten*
Dit is een overzicht van de beschikbare informatie over de vve-context, zoals gemeentelijke documenten over het vve-beleid (zoals het vve-subsidiekader), over vve-bevindingen, verslagen van bijeenkomsten, onderzoeksrapporten, en dergelijke.

3.2 Het domein ' vve-beleidscontext'

Het domein ' vve-beleidscontext' gaat over het beleid en de organisatie op gemeentelijk niveau, dat wil zeggen: het beleid van alle relevante vve-actoren binnen een gemeente. Eén van de actoren op gemeentelijk niveau is de gemeente zelf, andere zijn de schoolbesturen, de houders van de peuterspeelzalen en de houders van de kindercentra.

De vve-beleidscontext wordt dus op het gemeentelijke niveau gewaardeerd. Dat levert twee resultaten op:

- *Een waardering van het vve-beleid in een gemeente*
Dit is een eigenstandige waardering van het vve-beleid in een bepaalde gemeente, met de OKE-wet als referentie. Hierbij komen onder meer de gemeentelijke afspraken conform art. 167 WPO aan bod: zie hieronder bij a1, a2, a3, a8, a9 en bij b. Zo wordt bijvoorbeeld nagegaan óf er op gemeentelijk niveau afspraken zijn gemaakt over de resultaten van vve (= a9).
- *De context voor de beoordeling van de vve-locaties*
Deze afspraken zijn niet alleen van belang vanwege de wettelijke opdracht, maar ook omdat zij als context fungeren bij de beoordeling van de vve-locaties. Omdat op gemeentelijk niveau ook andere vve-afspraken gemaakt kunnen worden, komen die ook aan de orde, maar dan vooral vanwege hun relevantie als vve-context: zie hieronder bij a4, a6, a7, a10 en bij c.

Tabel 3.2 bevat een overzicht van de aspecten en indicatoren van het domein ' vve-beleidscontext'.

Tabel 3.2 De aspecten en indicatoren van het domein ' vve-beleidscontext'

1. vve-BELEIDSCONTEXT (= beleid en organisatie op gemeentelijk niveau)

a Gemeentelijke vve-beleid

- Indicatoren m.b.t. het bereik
 - o a1 Definitie doelgroepkind
 - o a2 Bereik
 - o a3 Toeleiding
- a4 Ouders
- a5 Integraal vve-programma
- a6 Externe zorg
- a7 Interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen
- a8 Doorgaande lijn
- a9 Resultaten
- a10 Nadere gemeentelijke afspraken over de voor- en vroegscholen

b vve-coördinatie op gemeentelijk niveau

c Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau

Er wordt in het vve-waarderingskader echter niet volstaan met een waardering van het vve-beleid: met name de uitvoering in de praktijk wordt beoordeeld. De contextindicatoren komen daarom ook als *aspect* aan bod in de beoordelingen van de uitvoering van vve op locatie (zoals te zien in tabel 3.4), waar dus feitelijk wordt nagegaan hoe de contextindicatoren in de praktijk gehanteerd worden op de voor- en vroegscholen. Door deze aanpak is het mogelijk om na afloop van alle locatiebeoordelingen de geaggregeerde oordelen op de vve-aspecten en –indicatoren te spiegelen tegen de oordelen op het niveau van het gemeentelijke vve-beleid.

Het domein vve-beleidscontext telt drie aspecten: het gemeentelijke vve-beleid, de vve-coördinatie op gemeentelijk niveau en de systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau.

a. Het gemeentelijke vve-beleid

Gemeenten hebben een aantal wettelijke vve-taken en voeren een vve-beleid. De indicatoren van dit aspect worden op gemeentelijk niveau gewaardeerd, nog vóórdat de afzonderlijke vve-locaties van een gemeente worden beoordeeld. Hieronder is bij elke indicator aangegeven welke wetstekst erbij hoort. Er is

sprake van wettelijke taken voor de gemeente, de schoolbesturen en/of de houders als verwezen wordt naar de WKO (en met name naar het bijbehorende Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie) en naar de WPO (art. 166 en 167). Als verwezen wordt naar de WOT (art. 15i) gaat het om de vraag of er gemeentelijk beleid is, dat als context fungeert bij de inspectiebeoordeling van de vve-locaties.

De volgende indicatoren komen aan bod:

a1. De definitie van 'doelgroepkind' (art. 167 WPO, lid 1a, 1)

Gemeenten krijgen geld van het Rijk om de benodigde vve-voorzieningen in de voorscholen te bekostigen op basis van de schoolgewichten⁷ in een gemeente. Het Rijk gebruikt de volgende vuistregel om het aantal doelgroepkinderen vast te stellen waarvoor voldoende aanbod moet zijn gerealiseerd: het aantal doelgroepeuters is driekwart⁸ van het aantal kleuters van een gemeente met een leerlinggewicht. Gemeenten hebben nadrukkelijk de ruimte om hun definitie van 'doelgroepkind' inhoudelijk nader in te vullen. Zo laten sommige gemeenten de taalachterstand van kinderen meetellen. De doelgroepdefinitie van de gemeente komt in het rapport.

a2. Het bereik, zowel het aantal aangeboden als het aantal bezette vve-kindplaatsen. (art. 166 WPO)

– Het aanbod van kindplaatsen

Dit is het aantal aangeboden kindplaatsen: voor hoeveel doelgroepkinderen zijn er 'plaatsen' gecreëerd? De eisen die aan een vve-kindplaats gesteld worden zijn zaken als: er wordt gewerkt met een integraal vve-programma, de leidsters zijn vve-geschoold, er wordt voldoende vve per week gegeven, enz. (zie verder de indicatoren van de domeinen Context en Conditie.)

– Het gerealiseerde bereik

Hoeveel van die vve-kindplaatsen worden ook daadwerkelijk 'bezet' door doelgroepkinderen? Gemeenten en houders van peuterspeelzalen en kindercentra moeten immers éérs zorgen dat aan de eisen van een kindplaats voldaan wordt, terwijl het vooraf niet zeker is of zo'n plaats ook daadwerkelijk bezet gaat worden door een doelgroepkind.

In de vroegschool gaat het bij het gerealiseerde bereik om de vraag of doelgroepkinderen op een school zitten waar vve wordt aangeboden.

a3. De toeleiding (art. 167 WPO, lid 1a, 2)

Of de toeleiding effectief is, blijkt uit het gerealiseerde bereik; dat wordt dus bij de kwaliteit van de toeleiding niet gewaardeerd. Bij de toeleiding wordt gewaardeerd of die geregeld is en of daar een verantwoording bij wordt gegeven, met name hoe wordt geprobeerd om het non-bereik aan te pakken.

a4. Ouders (art. 15i WOT, lid 1b)

Het ouderbeleid op gemeentelijk niveau is gericht op de wijze waarop ouders geïnformeerd worden, op welke manier zij hun kind kunnen aanmelden voor een voor- of vroegschool, hoe de intakeprocedure is en op welke manier men wenst dat ouders participeren in de voor- of vroegschool van hun kind.

De zeven indicatoren van het aspect 'Ouders' bij de beoordeling van de kwaliteit van de uitvoering van vve worden hier gebruikt als analysemiddel.

⁷ Het schoolgewicht is de som van de vastgestelde gewichten van de op de teldatum ingeschreven leerlingen, te verminderen met een getal gelijk aan 6% van het aantal leerlingen op de teldatum.

⁸ Kleuters zitten twee hele jaren in groep 1 en 2, terwijl peuters doorgaans anderhalf jaar (van 2½ tot 4 jaar) op een voorscholen zitten.

a5. Integraal vve-programma (Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie, art. 5; art. 15i, lid 1c)

“Voor de voorschoolse educatie wordt een programma gebruikt waarin op gestructureerde en samenhangende wijze de ontwikkeling wordt gestimuleerd op het gebied van taal, rekenen, motoriek en de sociaal-emotionele ontwikkeling.” (art. 5)

De programma's waarvan bekend⁹ is dat ze hier aan voldoen zijn: Kaleidoscoop, Ko-Totaal, Piramide, Speelplezier, Sporen, Doe meer met Bas en Startblokken en Basisontwikkeling. Dit zijn ook de programma's die door het NJI zijn erkend¹⁰.

Sommige gemeenten werken met een vve-programma dat niet in de NJI-databank staat, maar waarvan de gemeente/ houder van psz/kdv aantoont dat het voldoet aan de eisen van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie, art. 5.

Waar nodig wordt gewerkt met extra vve-programma's.

a6. Externe zorg (art. 15i WOT, lid 1d)

De gemeente dient een overzicht te hebben van zorginstanties waar een beroep op kan worden gedaan door voor- en vroegscholen. Hierbij moet duidelijk zijn welke zorg geboden kan worden en welke afspraken er gemaakt zijn over contactgegevens en werkwijze.

a7. Interne kwaliteitszorg (art. 15i WOT, lid 1e)

Op gemeentelijk niveau dient aangegeven te zijn wat belangrijk is met betrekking tot de kwaliteit van vve, en hoe deze kwaliteit gemeten én geborgd wordt.

a8. Doorgaande lijn (art. 167 WPO, lid 1a, 3; art. 15i WOT, lid 1f)

Voor het garanderen van een doorgaande lijn tussen de voor- en vroegschool in een gemeente is het belangrijk dat hier op gemeentelijk niveau coördinatie is. Op deze manier kan een koppeling gemaakt worden tussen processen en de organisatie in de voorscholen met processen en de organisatie in de vroegscholen.

a9. De resultaten van vve (art. 167 WPO, lid 1b)

Op gemeentelijk niveau dienen afspraken gemaakt te worden over de resultaten van vve. De Memorie van Toelichting bij de OKE-wet geeft voorbeelden, zonder uitputtend te zijn:

- het aantal kinderen dat een niveau stijgt;
- het aantal kinderen dat bijvoorbeeld minimaal op niveau C zit; of
- afspraken over de minimale woordenschat aan het einde van groep 2.

N.B. Het convenant Agenda 'Focus op voorschoolse educatie' bevat óók afspraken over de resultaten van de leerlingen in de groepen 1 t/m 4.

In het reguliere waarderingskader van de inspectie wordt getoetst of de school een leerlingvolgsysteem gebruikt voor tenminste taal en rekenen/wiskunde, en bij scholen met kinderen met een taalachterstand ook de woordenschat.

De beoordeling van de inspectie tijdens de vve-bestandsopname gaat over de vraag óf er afspraken zijn gemaakt.

In de toelichting bij het oordeel kan de inspectie opmerkingen maken over het ambitieniveau van de vve-resultaten op gemeentelijk niveau.

⁹ Zie: Quick scan vve-programma's. Sardes, november 2009.

¹⁰ Zie de NJI-databank

a10. Nadere gemeentelijke afspraken over de voor- en de vroegscholen

Op gemeentelijk niveau kunnen nadere afspraken gemaakt worden over de voor- en de vroegscholen. Hoewel die in de inspectiebeoordelingen van de vve-locaties niet als norm worden beschouwd, zijn ze wel van belang als contextinformatie.

Over de voorscholen

De OKE-wet gaat met name over de voorschoolse educatie. Op gemeentelijk niveau kunnen daar nadere afspraken over gemaakt worden. Soms worden die opgenomen in de subsidievoorwaarden voor de voorscholen. Voorbeelden zijn:

- Het benodigde kwalificatieniveau (soms: mbo-4 in plaats van mbo-3)
- Voldoende beheersing van het Nederlands door de leidsters.
- Leidsters moeten gecertificeerd zijn voor een programma.
- Een kleinere groepsgrootte dan 16 kinderen.
- De totale vve-tijd (d.w.z. het aantal jaren dat een kind vve-krijgt: vanaf 2, 2,5 of vanaf 3 jaar).

Over de vroegscholen

De Agenda "Focus op voorschoolse educatie" is een convenant tussen de staatssecretaris, de VNG, de schoolbesturen (incl. PO-Raad) en de vakbonden. Het convenant gaat over zaken die afgesproken kunnen of moeten worden tussen de gemeente en de schoolbesturen, zoals:

- maatregelen om het bereik te verhogen
- tenminste 4 dagdelen vve per week
- het gebruik van effectieve vve-programma's
- een dubbele bezetting (of kleine groepen)
- voldoende opleidingsniveau van de leerkrachten
- het gebruik van een leerlingvolgsysteem dat gekoppeld is aan het lvs van de basisschool.

b. vve-coördinatie op gemeentelijk niveau (art. 1.50a en 2.5 WKO; art. 167 WPO)

Bij de vve-coördinatie op gemeentelijk niveau gaat het zowel om de sturing als om de uitvoerende coördinatie. De sturing zal doorgaans in LEA-kaders (lokale educatieve agenda) plaatsvinden. Daarnaast zijn er op gemeentelijk niveau allerlei uitvoerende coördinatietaken over het realiseren van het bereik, de certificering, enz.

c. Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau (art. 1.50a en 2.5 WKO)

In de praktijk werken verschillende gemeenten met een vve-monitor die doorgaans vooral gaat over het bereik van vve. Een monitor is één van de manieren om vve op gemeentelijk niveau te evalueren en waar nodig te verbeteren, maar dat kan ook op andere manieren.

3.3

Het gemeentelijk niveau: het domein 'Conditie'

Het domein 'Conditie' gaat over de wettelijke voorwaarden waaraan voldaan moet worden door de vve-locaties. Het zijn zowel de basiskwaliteitseisen uit de Wet Kinderopvang en kwaliteit peuterspeelzalen (art. 1.50 en 2.6) en de eisen aan de voorschoolse educatie (art. 1.50b en 2.8, en het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie). De aanvullende basiseisen voor voorschoolse educatie zijn met een * gemarkeerd.

Deze eisen zijn uitgewerkt in het model-GGD-toetsingskader: zie tabel 3.3. Op gemeentelijk niveau speelt allereerst de vraag hoe de gemeente het GGD-toezicht heeft georganiseerd. Als dat goed geregeld is, kan de inspectie bij haar vve-toezicht volstaan met de vraag of een recent GGD-rapport is, omdat de GGD deze indicatoren al beoordeeld heeft.

Aangezien enkele indicatoren cruciaal zijn voor vve, worden die bij de locatiebeoordeling door de inspectie nogmaals geverifieerd, als dat niet gebeurd is door de GGD. In tabel 3.3 zijn die indicatoren cursief weergegeven.

Tabel 3.3 De kwaliteitsaspecten van het model-GGD-toetsingskader^{1 1}

Model-GGD-toetsingskader

Ouders

- Overeenkomst tussen houder en ouder
- *Informatie voor ouders* (beleid, plaatsingsprocedure, ambitieniveau, wijze en frequentie informatie-uitwisseling, veiligheids- en gezondheidsbeleid, klachtenbehandeling)
- Medezeggenschap en maatschappelijke verantwoording

Personeel: kwaliteit van de leidsters^{1 2}

- Verklaring omtrent het gedrag (VoG)
- *Gekwalificeerde leidsters* (d.w.z. met een passende beroepskwalificatie) *
- *Gebruik van de voorgeschreven voertaal*
- *Voldoende vve- scholing* *

Veiligheid en gezondheid

- Veiligheid (risico-inventarisatie)
- Gezondheid (d.w.z. of er geen gezondheidsrisico's zijn)

Accommodatie en inrichting

- Binnenspeelruimte
- Buitenspeelruimte

Ambitieniveau, groepsgrootte en dubbele bezetting

- *Groepsgrootte*
- *Dubbele bezetting* *

Pedagogisch beleid en praktijk

- Voor de voorschoolse educatie wordt een *programma* gebruikt waarin op gestructureerde en samenhangende wijze de ontwikkeling wordt gestimuleerd op het gebied van taal, rekenen, motoriek en de sociaal-emotionele ontwikkeling. *
- Ook moet de houder van de voorschool jaarlijks een *scholingsplan* maken. *

Voldoende vve-tijd

- *Tijd per week* (d.w.z. het aantal dagdelen of uren per week) *
-

Naast de basiskwaliteitseisen uit het GGD-rapport hanteert een gemeente ook een verordening met vve-subsidievoorwaarden: voorscholen moeten aan bepaalde eisen voldoen om vve-subsidie te krijgen. Gemeenten kunnen besluiten om deze subsidievoorwaarden mee te laten lopen in het GGD-toezicht.

3.4

Het locatieniveau: het domein 'Kwaliteit van de uitvoering van vve'

De proceskwaliteit bevat de aspecten en indicatoren die gaan over de uitvoering van vve. Informatie voor het beoordelen van de proceskwaliteit wordt tijdens toezichtbezoeken door de inspectie verkregen. Deze beoordeling vindt dus plaats op locatieniveau in de voor- en vroegscholen. In Tabel 3.4 zijn de aspecten en

1 1 N.B. Dit toetsingskader is nog in bewerking.

1 2 Als gesproken wordt van 'leidsters' worden zowel de peuterleidsters als de kleuterleidsters bedoeld. Op een kinderdagverblijf wordt gesproken van beroepskrachten. In formele zin zijn kleuterleidsters 'leraren'.

bijbehorende indicatoren weergegeven. Bij 'Kwaliteit van de educatie' en 'Ontwikkeling, begeleiding en zorg' is sprake van drie resp. twee deelaspecten. De indicatoren zijn in deze tabel steeds aangegeven met een 'o'. In de werkinstructie (zie de <http://vweb.isapi.nl>) staan de toelichtingen en de normering van elke indicator.

Tabel 3.4 De (deel)aspecten en indicatoren van het domein 'Proceskwaliteit'.

KWALITEIT VAN DE vve-UITVOERING (PROCESKWALITEIT)

Ouders

- o Gericht ouderbeleid
 - o Ouders zijn vooraf adequaat geïnformeerd door de voor- cq. vroegschool
 - o Intake
 - o Participatie in vve-activiteiten in de voorschool
 - o Stimuleren om thuis vve-activiteiten te doen
 - o Informeren over de ontwikkeling van hun kind
 - o Rekening houden met de thuistaal
-

Kwaliteit van de educatie

- **Het aangeboden programma**
 - o Een integraal vve-programma
 - o Werken met een doelgerichte planning
 - o Het activiteitenaanbod gericht op de taalontwikkeling is voldoende dekkend
 - o Het aanbod klimt op in moeilijkheidsgraad en er wordt gedifferentieerd
 - **Pedagogisch klimaat**
 - o Respectvol handelen van de leidsters
 - o Duidelijke pedagogische gedragsgrenzen
 - o Stimuleren van sociale vaardigheden van de kinderen
 - o Stimuleren zelfstandigheid van de kinderen
 - o Inrichting van het lokaal
 - **Educatief handelen**
 - o Afstemming educatief handelen van de leidsters op elkaar
 - o Programmatische aanpak taalontwikkeling
 - o Bevorderen van interactie tussen de kinderen
 - o Actieve betrokkenheid van de kinderen
 - o Ontwikkeling van aanpakgedrag bij kinderen
 - o (Taal)gedrag leidsters is responsief
 - o Afstemming op niveauverschillen tussen kinderen
-

Ontwikkeling, begeleiding en zorg

- **Ontwikkeling, begeleiding en zorg binnen de groep**
 - o Volgen van de ontwikkeling van alle kinderen
 - o Bepalen van begeleiding voor: de hele groep, de kleine/tutor groep, het individuele kind
 - o De evaluatie van de aangeboden begeleiding en zorg
 - o Specifieke aandacht voor 'taal'
 - **Inbedding in de bredere zorgketen**
 - o Leidsters kennen de kinderen die externe zorg nodig hebben
 - o Leidsters stimuleren het gebruik van externe zorg als dat gewenst is
 - o De leidsters blijven de ontwikkeling van kinderen met extra zorg bijhouden
-

Kwaliteitszorg binnen de voor- en vroegschool

- o vve-coördinatie binnen voor- en vroegschool
 - o Toegankelijkheid
 - o Kwaliteit van vve evalueren
 - o vve-resultaten evalueren, m.n. van de doelgroepkleuters
 - o Verbetermaatregelen
 - o Borging
 - o vve in de kwaliteitszorg van de basisschool
-

Doorgaande lijn

- o vve-coördinatie tussen voor- en vroegschool
 - o Voldoende kinderen stromen door van voor- naar vroegschool
 - o Warme overdracht van voor- naar vroegschool
 - o Qua aanbod
 - o Qua pedagogisch en educatief handelen
 - o Qua omgang met de ouders
 - o Qua begeleiding en zorg
-

3.5 Het domein ' vve-opbrengsten'

Het domein 'opbrengsten' bevat aspecten en indicatoren met betrekking tot het bereik (par. 3.5.1) en de resultaten van vve: zie paragraaf 3.5.2.

3.5.1 *Het vve-bereik op gemeentelijk niveau*

vve-bereik gaat over de vraag hoeveel doelgroepkinderen daadwerkelijk hebben deelgenomen aan vve. Bereik is een voorwaardelijke opbrengst: om überhaupt te kunnen beoordelen of vve effect heeft, moeten kinderen immers vve 'gehad' hebben.

Het bereik van vve is een aspect dat op gemeentelijk niveau speelt. Gemeenten krijgen geld van het Rijk om voldoende 'kindplaatsen' voor doelgroeppeuters te realiseren (zie hfdst. 1). Zowel het gerealiseerde beschikbare aanbod als de feitelijke bezetting daarvan zijn bereik-indicatoren op gemeentelijk niveau.

3.5.2 *De resultaten van vve*

Het beoogde resultaat van vve in algemene zin is dat kinderen 'gewoon' mee kunnen in groep 3. In de OKE-wet staat dat hierover tussen de gemeente en de schoolbesturen afspraken moeten worden gemaakt op gemeentelijk niveau. Wat die afspraken zijn, kan dus per gemeente verschillen (zie par. 3.2, punt a9). Bij de beoordeling van de vve-resultaten op locatieniveau volgt de inspectie de afspraken die op gemeenteniveau zijn gemaakt. Als er op gemeentelijk niveau géén afspraken zijn, kan deze indicator op locatieniveau niet gewaardeerd worden.

N.B. Bij de resultaatbeoordeling op gemeentelijk niveau kan de inspectie al opmerkingen gemaakt hebben over het ambitieniveau van een gemeente. Dat oordeel wordt niet nogmaals gegeven op locatieniveau.

In haar reguliere toezicht op basisscholen beoordeelt de inspectie het beleid van de school ten aanzien van de verlengde kleuterperiode. Deze beoordeling wordt ook toegepast in de vve-onderzoeken.

Tabel 3.5 De aspecten en indicatoren van het domein 'Opbrengsten'

OPBRENGSTEN

Bereik (op gemeentelijk niveau) (art. 166 WPO)

- o Het beschikbare aanbod
 - o Het gerealiseerde bereik (het aantal bezette kindplaatsen)
-

Resultaten (op locatieniveau, doorgaans eind groep 2) (art. 167 WPO;**Convenant)**

- o Zijn er resultaatafspraken op gemeentelijk niveau?
 - o Zijn de resultaatafspraken op gemeentelijk niveau behaald?
 - o Het percentage kinderen met een verlengde kleuterperiode voldoet aan de norm die de inspectie hanteert.
-

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

2010-32 | gratis
ISBN: 978-90-8503-214-4
Postbus 51-nummer: 22PD2010G230

Exemplaren van deze publicatie zijn te downloaden via www.onderwijsinspectie.nl of www.rijksoverheid.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | augustus 2010