



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

Roermond

Onderzoek gemeente

Onderzoek naar voor- en vroegschoolse educatie

Datum vaststelling: 12 maart 2020

Samenvatting

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de wijze waarop de gemeenten de verplichtingen aangaande het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB) nakomen. Gemeenten hebben hiervoor een digitale vragenlijst ingevuld.

Volgens de analyse van de digitale vragenlijst van de gemeente Roermond bestaan er mogelijk risico's ten aanzien van de uitvoering van de wettelijke vve-verplichtingen in deze gemeente. We hebben daarom besloten een onderzoek uit te voeren.

We hebben de vragenlijst geverifieerd aan de hand van de aangeleverde documenten en de toelichting daarop, in een gesprek met betrokkenen van de gemeente. Vervolgens hebben we de eisen met betrekking tot het vve-beleid beoordeeld en de eigen aspecten van kwaliteit gewaardeerd.

Beeld van de kwaliteit van vve binnen de gemeente

De kwaliteit van de voor- en voorschoolse educatieve binnen de gemeente Roermond is in de basis op orde. Alle door de GGD bezochte locaties voldoen aan de basisvoorwaarden van de vve en door middel van diverse overleggen heeft de gemeente op hoofdlijnen zicht op de uitvoering. Op een aantal onderdelen is nog wel verbetering mogelijk. Echter op het punt van de resultaatafspraken moet de gemeente nog een slag maken om aan de wettelijke eisen te voldoen.

Wat gaat goed bij vve

De gemeente Roermond heeft een brede doelgroepdefinitie, of, zoals in het gesprek met de gemeente naar voren kwam: "Vrijwel alle peuters vallen onder deze definitie". Het lukt de gemeente om ruim voldoende kindplaatsen te realiseren, zodat ook verreweg de meeste doelgroepeuters bereikt worden. Deze brede doelgroepdefinitie is kenmerkend voor de wijze waarop gemeente Roermond aandacht wil geven aan een goede start voor kinderen met risico op (mogelijke) taal- en/of ontwikkelingsachterstanden. Meer en meer pakt de gemeente de regierol en zorgt voor een goede onderlinge samenwerking met betrokken partijen. Er is veel overleg en de gemeente biedt praktische mogelijkheden voor de partijen om zich verder te scholen en ontwikkelen.

Gemeente: Roermond

Gemeente nummer: 0957

OAB-budget gemeente 2020:
€ 2.472.400,-

Aantal houders in de gemeente
zonder voorschoolse educatie: 5

Aantal houders in de gemeente met
voorschoolse educatie: 5

Aantal kinderdagverblijven
met voorschoolse educatie in de
gemeente: 21

Aantal schoolbesturen in de
gemeente: 3

GGD-regio: GGD Limburg Noord

Wat moet beter bij vve?

Er zijn geen resultaatafspraken gemaakt met de schoolbesturen. Hiermee voldoet de gemeente niet aan artikel 167, lid b van de WPO. Hiervoor ontvangt de gemeente van ons een herstelopdracht.

Wat kan beter bij vve

Doordat het dossier van de vve binnen de gemeente een tijdje minder onder de aandacht is geweest, hebben een aantal ontwikkelingen geen doorgang gehad. Het is van belang gemaakte afspraken nu ook vast te leggen, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant. De sturing van de gemeente op het nakomen van afspraken en aanleveren van kwalitatieve gegevens kan nog versterkt worden. De gemeente heeft nog weinig zicht op de effecten van de interne kwaliteitszorg bij de houders en schoolbesturen inzake de vve. Een van de oorzaken hiervan is dat er in de subsidievoorwaarden voor de vve nog veel ruimte is voor een eigen interpretatie van wat er op onderdelen aangeleverd moet worden. Een peutermonitor is een goede eerste stap om meer zicht te krijgen op de ontwikkeling van de doelgroeppeuters.

Vervolg

Het toezicht op de kwaliteit van de vve bij de gemeente valt onder het reguliere toezicht.

1. Opzet onderzoek

De inspectie heeft onderzoek uitgevoerd bij de gemeente Roermond.

Werkwijze

- Analyse van de beantwoorde digitale vragenlijst in relatie tot de bevindingen tijdens eerder onderzoek van het vve-beleid van de gemeente.
- Analyse van aanvullend opgevraagde informatie in relevante beleidsdocumenten van de gemeente;
- Een gesprek met de betrokken beleidsambtenaar over het vve-beleid van de gemeente;
- Beoordeling van het vve-beleid van de gemeente Roermond.

Bij het onderzoek naar vve-gemeenten worden de volgende standaarden onderzocht.

Standaarden gemeente	Onderzocht
1. Gemeentelijk beleid	
1.1 Definitie doelgroepkind	•
1.2 Bereik	•
1.3 Toeleiding	•
1.4 Doorgaande lijn	•
1.5 Resultaten	•
1.6 Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau	•
2. Vve beleidscontext	
2.1 Integraal vve-programma	•
2.2 Ouders	•
2.3 Externe zorg	•
2.4 Interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen	•
2.5 Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau	•
3. Vve condities	
3.1 De gemeente heeft geregeld dat de GGD de basiskwaliteit van de voorscholen beoordeelt	•
3.2 Er is een gemeentelijk vve-subsidiekader	•

Onderzoeksactiviteiten

Wij hebben de jaarlijkse vragenlijst, ingevuld door de gemeente, geverifieerd. Dit hebben we gedaan aan de hand van de aangeleverde documenten en de toelichting daarop, in een gesprek met betrokkenen van de gemeente. Vervolgens hebben wij de eisen met

betrekking tot het vve-beleid beoordeeld en de eigen aspecten van kwaliteit gewaardeerd.

Legenda

De beoordeling en waardering van standaarden wordt in dit rapport aangegeven door de hiernaast geplaatste legenda.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de resultaten van het gemeentelijke onderzoek naar vve en de afspraken over het vervolgtoezicht.

In hoofdstuk 3 hebben we de reactie van de gemeente op het onderzoek naar vve en de rapportage daarover opgenomen.

Legenda

Beoordelingen en waarderingen zoals ze in de rapportages worden weergegeven:

-  Onvoldoende
-  Kan beter
-  Voldoende
-  Goed

2. Resultaten onderzoek op gemeenteniveau

In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van het onderzoek bij de gemeente Roermond op de standaarden voor vve.

Samenvattend oordeel

De gemeente Roermond voldoet ten dele aan haar wettelijke verplichtingen voor wat betreft vve.

Dat komt doordat het nog ontbreekt aan resultaatafspraken voor vve met de schoolbesturen. Aan de overige wettelijke verplichtingen voldoet de gemeente, maar er is zeker nog ruimte voor versterking van onderdelen.

Versterking is zeker ook mogelijk binnen de vve-beleidscontext, waar het gaat om over het zicht op de kwaliteitszorg op de locaties en de eigen interne kwaliteitszorg.

De vve-condities voldoen aan de wettelijke eisen.

2.1. Voor- en vroegschoolse educatie in de gemeente

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen en/of waarderingen weer op de standaarden van de kwaliteitsgebieden 'Gemeentelijk vve-beleid (1)', 'Vve-beleidscontext (2)' en 'Vve-condities (3)'.

Gemeentelijk vve-beleid	O	K	V	G
1.1 Definitie doelgroepkind			•	
1.2 Bereik			•	
1.3 Toeleiding			•	
1.4 Doorgaande lijn			•	
1.5 Resultaten	•			
1.6 Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau		•		

Vve-beleidscontext	K	V	G
2.1 Integraal vve-programma		•	
2.2 Ouders		•	
2.3 Externe zorg		•	
2.4 Interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen	•		
2.5 Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau	•		

Vve-condities	O	K	V	G
3.1 De gemeente heeft geregeld dat de GGD de basiskwaliteit van de voorscholen beoordeelt			•	
3.2 Er is een gemeentelijk subsidiekader			•	

Gemeentelijk vve-beleid

Context:

Roermond is een middelgrote gemeente met in het buitengebied enkele kleinere dorpen en de stad Roermond als centrale plaats. Er zijn enkele grote houders van kinderopvang en een aantal één- of tweepitters, verspreid over de gemeente. Eén schoolbestuur heeft vrijwel alle basisscholen onder zijn hoede in de gemeente, naast twee scholen die elk bij een ander bestuur horen.

De gemeente krijgt van het ministerie van OCW een budget voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (goab). Gevolg hiervan is het opzetten en uitvoeren van vve-beleid. Dat vve-beleid is op diverse manieren zichtbaar in het gemeentelijk beleid. Er is een beleidsnotitie geschreven (2016), die komende periode herzien gaat worden.

Doordat de gemeente te maken heeft gehad met diverse personele wisselingen op het vve-dossier, heeft de doorontwikkeling van het vve-beleid niet het gewenste effect gehad. Zo is de beleidsnotitie nog niet omgezet in concrete, meetbare doelstellingen en afspraken met houders en schoolbesturen. In de dagelijkse praktijk is de gemeente echter wel actief op het gebied van de vve en Passend Onderwijs. Er worden cursussen aangeboden en de gemeente neemt deel aan de Gelijke Kansen Alliantie. Er zijn diverse overleggen, met houders, schoolbesturen en andere betrokkenen die op het snijvlak tussen onderwijs en zorg werkzaam zijn. Het is de ambitie van de gemeente om verbindingen tussen zorg en onderwijs te bewerkstelligen, waardoor (doelgroep-)kinderen meer kansen krijgen om tot ontwikkeling te komen.

1.1 De gemeente heeft een doelgroepdefinitie

De gemeente heeft een (brede) doelgroepdefinitie, daarom beoordelen we deze standaard als Voldoende. De doelgroepdefinitie is bepaald op basis van een analyse van de populatie. De gemeente is echter nog niet zover dat er een definitie is afgesproken met betrekking tot de doelgroepkleuters, samen met de schoolbesturen.

1.2 Er zijn veel kindplaatsen

We beoordelen deze standaard als Voldoende. De gemeente heeft in samenspraak met de houders voorzien in ruim voldoende kindplaatsen. In dat licht realiseert de gemeente ook veel kindplaatsen ten behoeve van de kinderen volgens de eigen doelgroepdefinitie. De gemeente heeft voldoende zicht op hoeveel

doelgroepeuters daar ook gebruik van maken. Nader onderzoek naar het bereik zal gestart gaan worden. Het is namelijk niet altijd duidelijk of er sprake is van plaatsing van een doelgroepeuter uit een aangrenzende gemeente. Doordat de gemeente Roermond een breed toegankelijke subsidieregeling heeft, is het mogelijk dat dit 'grensverkeer' aantrekt.

1.3 De toeleiding naar de voorscholen is geregeld

We beoordelen de Toeleiding als Voldoende. Met de JGZ is afgesproken dat zij in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de indicatie en toeleiding van de doelgroepeuters naar locaties met voorschoolse educatie binnen de gemeente. In de praktijk blijkt dat ook de locaties zelf actief aanmelden als daar een vermoeden is van mogelijke taal- en/of ontwikkelingsachterstand(en) bij de peuters. De toeleiding is een terugkerend agendapunt in het (gemeentelijk) vve-overleg. In een beleidsnotitie (2017-2021) is vastgelegd hoe het toeleidingstraject eruit ziet en wie waarvoor verantwoordelijk is. De gemeente kan hier nog een verbetering maken. Er zijn nog geen evaluatieve gegevens bekend bij de gemeente over de toeleidingsactiviteiten van de JGZ en hoe groot het mogelijke non-bereik is, bijvoorbeeld onder de gastouders. De recente inzet van een (verplichte) peutermonitor, zal het zicht op het bereik en de toeleiding van doelgroepeuters gaan verstevigen.

1.4 De doorgaande lijn voldoet aan de wettelijke eisen

De standaard beoordelen wij als Voldoende. In de subsidievoorwaarden vraagt de gemeente een beschrijving van de 'doorgaande leerlijn'. Ook in de praktijk blijkt dat er sprake is van een warme overdracht van gegevens en een goede samenwerking. Diverse scholen zijn betrokken bij een ontwikkeling naar een Integraal Kind Centrum (IKC), waarin de doorgaande lijnen op organische wijze (gaan) ontstaan. Verder vermelden de subsidievoorwaarden dat er sprake moet zijn van het gebruik van een erkend vve-programma. Een volgende stap is het beschrijven van de (uniforme) afspraken rondom de doorgaande lijn en deze verankeren in het gemeentelijk beleid.

1.5 Er zijn geen resultaatafspraken gemaakt

We beoordelen deze standaard als Onvoldoende. De gemeente heeft niet met de schoolbesturen die actief zijn binnen de gemeente afspraken gemaakt over het gewenste ontwikkelingsniveau van de doelgroepkinderen, zodat ze zonder of hooguit met beperkte achterstand in groep 3 van de basisschool kunnen beginnen. Daarmee voldoet de gemeente niet aan artikel 167, lid b van de WPO.

1.6 De vve-coördinatie op gemeentelijk niveau is in ontwikkeling

We waarderen de vve-coördinatie als Kan beter. De coördinerende rol bevindt zich namelijk nog in een pril stadium. Er is sprake van meer expliciet vve-beleid, met een beleidsnotitie als uitgangspunt voor alle betrokkenen. De gemeente voert de regie of is nauw betrokken bij diverse overlegvormen waar het gaat om kansengelijkheid en Passend

Onderwijs. Een voorbeeld van de ontwikkeling van de coördinerende rol van de gemeente is de invoering van de Peutermonitor. Met behulp van deze monitor wil de gemeente meer kwantitatieve en kwalitatieve gegevens binnenkrijgen omtrent ontwikkelingen van doelgroepeuters, zodat zij daar gericht in kan gaan sturen. Een aandachtspunt is de positionering van de beleidsnotitie Voor- en Vroegschoolse educatie. Hoewel iedere stakeholder deze visie en aanpak ondersteunt, kan dit versterkt worden door hier convenantafspraken over te maken. Ook dit biedt de gemeente op den duur meer sturingsmogelijkheden.

Vve-beleidscontext

2.1 Er wordt gebruik gemaakt van een integraal vve-programma

We waarderen deze standaard als Voldoende.

De gemeente heeft in haar subsidievoorwaarden opgenomen dat er een vve-programma in de voorscholen gebruikt moet worden. In de praktijk gebruiken alle vve-locaties een programma en bijbehorend kindvolgsysteem dat aan deze eisen voldoet. De GGD-inspecties laten zien dat dit programma ook feitelijk gebruikt wordt.

2.2 Er is actief (gemeentelijk) ouderbeleid

We waarderen deze standaard als Voldoende. De gemeente Roermond is actief bezig om de locaties te enthousiasmeren voor ouderbetrokkenheid, er worden diverse cursussen gesubsidieerd om ouderbetrokkenheid te stimuleren. In de beleidsnotitie heeft de gemeente een heldere visie op de ouderbetrokkenheid beschreven. Dit vormt het uitgangspunt voor de locaties om daar zelf ouderbeleid op te formuleren. De gemeente heeft echter het beeld dat dit nog maar wisselend tot stand komt en op verschillende wijzen daar uitvoering aan gegeven wordt.

2.3 Er zijn korte lijnen met de externe zorg

We waarderen deze standaard als Voldoende. Er zijn afspraken met de JGZ, die de regie heeft in het inschakelen van externe zorg voor de doelgroepeuters. Er is sprake van korte lijntjes met de hulpverlenende instanties, waardoor externe hulp snel ingezet kan worden. Hier ligt de kans voor de gemeente om op termijn de zorgstructuur meer te expliciteren en toeleidingsafspraken met de houders daar in vast te leggen.

2.4 Er zijn geen afspraken over de interne kwaliteitszorg met de voor- en vroegscholen

De wijze waarop de gemeente gebruik maakt van de kwaliteitsbevindingen van de voor- en vroegscholen Kan beter. In de beleidsnotitie staat beschreven dat de houders weliswaar verantwoording afleggen over de 'kwaliteitszorg', maar dit is nog erg ruim van opzet. De kwaliteit van het pedagogisch-educatief handelen van de medewerkers, de effecten van de geboden zorg, de wijze waarop het vve-programma gebruikt wordt en de ontwikkeling

(resultaten) die de peuters hebben doorgemaakt, zouden deel kunnen uitmaken van de rapportage aan de gemeente. Ook voor de vroegscholen geldt dat zij, naast de bereikte leerresultaten, de bovengenoemde kwaliteitsgegevens zouden kunnen aanleveren.

2.5 Er is geen systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau

Deze standaard waarden we als Kan beter. De gemeente beschikt weliswaar over diverse, vooral kwantitatieve gegevens, zoals de besteding van de financiële middelen, maar heeft nog geen systematiek om ook meer kwalitatieve gegevens te verkrijgen en te analyseren. De eerder genoemde peutermonitor is een eerste aanzet tot verbetering hiervan. Gelet op het personele verloop heeft het dossier van de voor- en vroegschoolse educatie binnen de gemeente onvoldoende aandacht gekregen en is er nog geen sprake geweest van een systematische evaluatie van het eigen handelen en de effecten daarvan.

Vve-condities

3.1 De GGD beoordeelt de basiskwaliteit van de voorscholen

We beoordelen deze standaard als Voldoende. De gemeente heeft met de GGD afspraken gemaakt over een jaarlijkse beoordeling van de basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie bij de betrokken voorscholen.

3.2 Er is een gemeentelijk vve-subsidiekader

De gemeente heeft een vve-subsidierегeling, maar de inhoudelijke kaderstelling kan beter. In de aanloop naar de invoering van meer uren voor de vve, is er voor de periode januari 2020-augustus 2020 een tijdelijk subsidiekader opgezet. Dit tijdelijk subsidiekader is bedoeld om geconstateerde hiaten in het vorige subsidiekader te ondervangen en alvast te anticiperen op de veranderende wet- en regelgeving. In het vve-subsidiekader zijn de voorwaarden vermeld, waaraan de organisatie moet voldoen als ze voorschoolse educatie gesubsidieerd wil hebben. Dit zijn echter vooral voorwaarden die nog vrij algemeen van aard zijn en veel ruimte biedt voor een eigen interpretatie. Zo is dus moeilijk vast te stellen wanneer een aanvraag voldoet. De gemeente laat ons inziens daardoor een kans liggen om het subsidiekader als sturend instrument te gebruiken voor het vergroten van de kwaliteit van de voorschoolse educatie.

2.2. Afspraken vervolgtoezicht

Tekortkoming	Wat verwachten wij?	Wat doen wij?
Vve gemeente	... van de gemeente	
De gemeente Roermond heeft geen resultaatafspraken over de vve gemaakt met de schoolbesturen (artikel 167, lid b van de WPO)	De gemeente spreekt met de schoolbesturen definitief af wat de resultaten van de voor- en vroegschoolse educatie moeten zijn en stuurt ons uiterlijk 1 januari 2021 de gemaakte afspraak toe.	Wij controleren in het voorjaar van 2021 of de gemaakte afspraken over de resultaten van de voor- en vroegschoolse educatie voldoende zijn en geven een terugkoppeling naar de gemeente.

3. Reactie van de gemeente

Hieronder geeft de wethouder een reactie op de uitkomsten van het onderzoek. De gemeente Roermond geeft aan hoe zij hiermee aan de slag gaat.

Wij kunnen ons vinden in de door de inspectie geconstateerde tekortkoming en de gedane aanbevelingen.

Met betrekking tot de tekortkoming merken wij op dat wij in overleg treden met de schoolbesturen om te komen tot resultaatafspraken.

Wij proberen deze afspraken voor 1 januari 2021 te maken en zullen deze aan de inspectie toesturen.

Gemeente Roermond