



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

## RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEIT VAN VOOR- EN VROEGSCHOOLSE EDUCATIE IN 2016-2017 IN DE GEMEENTE

### **Rucphen**

Plaats : Rucphen  
Gemeentenummer : 0840  
Onderzoeksnummer : 292424  
Datum onderzoek : 10 april 2017  
Datum vaststelling : 2 juni 2017



## INHOUDSOPGAVE

	VOORWOORD . . . . .	5
1	INLEIDING . . . . .	7
2	VVE IN DE GEMEENTE RUCPHEN . . . . .	9
3	CONCLUSIES. . . . .	17
4	REACTIE VAN DE GEMEENTE. . . . .	19



## VOORWOORD

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op voor- en vroegschoolse educatie (vve). In dit kader hebben alle gemeenten die middelen ontvangen voor het onderwijsachterstandenbeleid (OAB) eind december 2016 een vragenlijst ontvangen.

Bij een steekproef van gemeenten voeren wij een nader onderzoek uit waarbij we gegevens verzamelen over het gemeentelijk beleid op het terrein van de voor- en vroegschoolse educatie (vve) ten behoeve van de jaarlijkse rapportage "De staat van het onderwijs". De gemeente Rucphen is opgenomen in deze steekproef.

Dit rapport beschrijft in hoeverre de gemeente Rucphen in 2016-2017 voldoet aan de eisen ten aanzien van vve en welke ontwikkelingen de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden.

De hoofdinspecteur primair onderwijs en speciaal onderwijs,  
dr. A. Jonk



## 1 INLEIDING

Dit rapport is het verslag van een onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar het gemeentelijke beleid ten aanzien van voor- en vroegschoolse educatie (vve) in de gemeente Rucphen in 2016-2017.

De aanleiding van het onderzoek is een stelselonderzoek waarbij we bij een steekproef van gemeenten gegevens verzamelen over het gemeentelijk beleid op het terrein van de voor- en vroegschoolse educatie (vve) ten behoeve van de jaarlijkse rapportage "De staat van het onderwijs".

De basis van het onderzoek is een gesprek met betrokkenen van de gemeente, de door de gemeente ingevulde vragenlijst, de toelichting daarop en aangeleverde relevante beleidsdocumenten. Vervolgens hebben wij de eisen met betrekking tot het vve-beleid beoordeeld en de ontwikkelingen in de afgelopen jaren in beeld gebracht.

### **Onderzoeksopzet**

Het onderzoek bestond uit de volgende activiteiten:

- Een gesprek met de betrokken beleidsambtenaar over het vve-beleid van de gemeente.
- Analyse van aanvullend opgevraagde informatie in relevante beleidsdocumenten van de gemeente.
- Intern overleg met het team Kinderopvang over GGD-toezicht in de gemeente.
- Beoordeling van vve-beleid van de gemeente.

### **Toezichtkader**

Als basis voor de beoordeling gelden de beoordelingscriteria toezichtkader voor- en vroegschoolse educatie voor gemeenten, zoals die te vinden zijn op:

<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/voor-en-vroegschoolse-educatie/documenten/publicaties/2013/10/17/werkinstructie-toezichtkader-voor--en-vroegschoolse-educatie-gemeenten>.

### **Opbouw rapport**

Hoofdstuk 2 geeft een beeld van het vve-beleid op gemeentelijk niveau. Daar wordt ingegaan op de ontwikkeling van de gemeente sinds de bestandsopname (paragraaf 2.1) en op de door de gemeente aangeleverde vve-documenten

(paragraaf 2.2). Tenslotte geven wij in dit hoofdstuk een oordeel over het gemeentelijke vve-beleid (paragraaf 2.3). Hoofdstuk 3 bevat de conclusies over het vve-beleid in de gemeente Rucphen. In hoofdstuk 4 wordt de gemeente uitgenodigd om kort te reflecteren op onze bevindingen inspectie en zo mogelijk aan te geven welke kwaliteitsontwikkelingen hieraan verbonden worden.



## 2 VVE IN DE GEMEENTE RUCPHEN

De gemeente Rucphen heeft een digitale vragenlijst ingevuld. De digitale vragenlijst levert informatie over:

- wel of geen afspraken van de gemeente met de schoolbesturen en de houders over de doelgroepdefinitie, toeleiding, doorgaande lijn en resultaatafspraken;
- het bereik;
- de ontwikkelingen in het gemeentelijk vve-beleid;
- het aantal locaties met voorschoolse educatie en het aantal houders van deze locaties, het aantal goede locaties en het aantal risico-locaties.

De beoordeling van het gemeentelijke beleid is gebaseerd op de digitale vragenlijst, opgevraagde gemeentelijke beleidsdocumenten, eventuele aanvullende informatie en het gesprek met de gemeente (zie paragraaf 2.3).

Bij de beoordeling wordt gewerkt met een vierpuntsschaal:

1. *Staat in de kinderschoenen: verbeteringen zijn dringend nodig.*  
Deze kwalificatie geeft aan dat echt iets verbeterd dient te worden.
2. *Enigszins ontwikkeld: verbeteringen zijn nodig*  
Deze kwalificatie geeft aan dat het wenselijk is dat iets verbeterd wordt.
3. *Voldoende*
4. *Goed ontwikkeld: een voorbeeld voor anderen.*  
Deze kwalificatie geeft aan dat dit aspect in orde is, en wel op een zodanige manier dat anderen hiervan kunnen leren.

### 2.1 **Ontwikkeling van vve in de gemeente Rucphen sinds de bestandsopname**

Sinds het vorige onderzoek naar de kwaliteit van vve in de gemeente Rucphen, heeft de gemeente op verschillende onderdelen haar vve-beleid verder ontwikkeld. Zo zijn er afspraken gemaakt met de schoolbesturen en de voorscholen over wat de resultaten van vve moeten zijn. Ook heeft de gemeente in 2014 (naar aanleiding van de bestandsopname) aanvullend beleid geformuleerd over de toeleiding, het ouderbeleid, de interne kwaliteitszorg, de doorgaande lijn, de vve-coördinatie op gemeentelijk niveau en de systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau. Het beleid is vastgesteld in samenspraak met Kober (houder van de meeste voorscholen), de vroegscholen en het consultatiebureau.

De gemeente Rucphen heeft in 2017 zes kinderdagverblijven en/of peuterspeelzalen die vve aanbieden. Deze locaties vallen onder twee verschillende houders. De voorscholen liggen verspreid over de vijf dorpskernen binnen de gemeente. Het aantal doelgroepkinderen per kern varieerde in 2016 van 1 tot 22 per kern. Het beleid van de gemeente is om in iedere kern een voorziening voor peuteropvang open te houden. De vroegschoolse educatie is verdeeld over zeven basisscholen binnen de gemeente. In de kernen Sprundel, Schijf en Zegge staat één basisschool. St. Willebrord en Rucphen hebben er ieder twee.

## **2.2 Lijst met de vve-documenten die de gemeente Rucphen heeft aangeleverd**

De gemeente Rucphen stelde de volgende documenten ter beschikking:

- Beleid peuterspeelzaalwerk/voor- en vroegschoolse educatie (mei 2014);
- JGZ West-Brabant, toeleiding doelgroepkinderen naar een vve-voorziening gemeente Rucphen; Eindverantwoording 2016;
- JGZ West-Brabant, toeleiding doelgroepkinderen naar een vve-voorziening gemeente Rucphen; Eindverantwoording 2016;
- Opdrachtverstrekking audit 2016 Rucphen;
- Vragenlijst audit Rucphen;
- Auditverslag Rucphen;
- Verantwoordingsformulier subsidie 2015;
- Verantwoordingsformulier subsidie 2016.

## **2.3 Het gemeentelijk vve-beleid**

In deze paragraaf geven wij onze bevindingen weer over het gemeentelijke vve-beleid. Per domein is beschreven op welke punten wij het gemeentelijk beleid en uitvoering als voldoende ('3') beoordelen, waar nog verbeterpunten worden gezien, zowel zonder ('2') als met ('1') afspraken en op welke punten wij de gemeente als een voorbeeld voor anderen zien ('4').

Wij baseren onze bevindingen op de uitkomsten van de verificatie van de digitale vragenlijst door middel van documentenanalyse en gesprekken met vertegenwoordigers van de gemeente. Waar de bevindingen van de inspectie afwijken van het beeld uit de digitale vragenlijst van de gemeente wordt dit vermeld en onderbouwd.

<b>HET GEMEENTELIJK VVE-BELEID</b>		<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
1A1	Definitie doelgroepkind			•	
1A2	Bereik				•
1A3	Toeleiding				•
1A4	Ouders			•	
1A5	Integraal vve-programma			•	
1A6	Externe zorg			•	
1A7	Interne kwaliteitszorg van de voor- en vroegscholen			•	
1A8	Doorgaande lijn			•	
1A9	Resultaten			•	
1B	Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau			•	
1C	Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau			•	

<b>DE VVE-CONDITIES</b>		<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
2A	GGD-rapport			•	
2B	Gemeentelijk subsidiekader			•	

Wij publiceren jaarlijks ook een oordeel over het toezicht dat door de gemeenten op de kinderopvang en peuterspeelzalen wordt uitgevoerd. Voor meer informatie hierover zie [www.onderwijsinspectie.nl/onderwijs/Kinderopvang](http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijs/Kinderopvang).

Toelichting:

### **'1' Verbeterpunten met een afspraak**

Er zijn geen verbeterpunten met een afspraak.

### **'2' Verbeterpunten**

Er zijn geen verbeterpunten.

### **'3' Voldoende**

#### *1a1 Definitie doelgroepkind*

De definitie van een doelgroeppeuter is in de gemeente sinds 2013 niet gewijzigd. Het consultatiebureau bepaalt welk kind een indicatie voor vve krijgt. Hierbij betreft zij risico's in de ontwikkeling in brede zin (sociaal medisch, sociaal-economisch, sociaal-cultureel, sociaal-emotioneel en taalachterstanden).

#### *1a4 Ouders*

In reactie op het rapport van de bestandsopname in 2013 heeft de gemeente beleid geformuleerd om ervoor te zorgen dat de voorscholen ouders actief betrekken bij vve. In het beleidsdocument voor- en vroegschoolse educatie is te lezen dat de gemeente dit beleid delegeert naar de afzonderlijke locaties. Deze liggen immers in vijf afzonderlijke kernen en iedere kern kent zo zijn eigen ouderpopulatie. In de uitwerking zien we terug dat de locaties de opdracht krijgen om een ouderbeleid op te stellen aan de hand van een aantal criteria. Deze criteria zijn afgeleid van de indicatoren uit het waarderingsskader van de inspectie. De gemeente formuleert geen eigen doelen anders dan deze criteria. Evenmin maakt zij onderscheid in de criteria tussen de verschillende locaties, terwijl het percentage doelgroeppeuters per locatie toch erg verschilt.

#### *1a5 Integraal VVE-programma*

Ten opzichte van 2013 zijn hier geen veranderingen opgetreden. Alle vve-locaties (voorscholen) werken met hetzelfde vve-programma. Over het geïntegreerde toets- en observatiesysteem van dit programma bestaat bij de gebruikers hiervan ontevredenheid. De gemeente en houder(s) beraden zich over een eventuele keuze voor een ander instrument.

#### *1a6 Externe zorg*

De gemeente Rucphen heeft de zorgstructuur voor peuters in een samenwerking met de JGZ (consultatiebureau) vastgelegd. De afspraken voorzien in structureel overleg tussen de jeugdverpleegkundige en de voorscholen, mogelijkheid tot multidisciplinaire observaties van risicopeuters en inlooppreekuren van de jeugdverpleegkundige op locatie (frequentie is niet vastgelegd).

#### *1a7 Interne kwaliteitszorg*

De gemeente heeft sinds 2014 afspraken met de vve-instellingen over hoe de kwaliteit van vve geëvalueerd, verbeterd en geborgd wordt. Op gemeentelijk niveau bestaat sinds 2016 een themagroep vve. In de themagroep zitten vertegenwoordigers van peuterspeelzalen en vroegscholen. De vertegenwoordigers zorgen voor terugkoppeling naar de verschillende kernen. De voorzitter van de themagroep VVE is lid van de stuurgroep LEA.

Jaarlijks wordt via de audit 'brede school' de voortgang van de verschillende onderwerpen gevolgd. Vve is één van de onderwerpen. Het gaat dan vooral om de kwaliteit van de externe zorg, de ouderbetrokkenheid en de doorgaande lijn. Van de audits worden verslagen gemaakt die ook naar de gemeente gestuurd

worden. Het verslag gaat vooral in op knelpunten en is geen samenvatting aan de hand van de vooraf toegestuurde vragenlijsten.

#### *1a8 Doorgaande lijn*

Binnen de gemeente Rucphen wordt gewerkt met een standaard overdrachtsformulier voor peuters die naar de basisschool gaan. Daarnaast is er een 'warme' overdracht van vve-peuters naar de basisscholen. Doordat het vve-beleid gericht is op alle basisscholen, stromen in de praktijk de meeste peuters door naar een vroegschool. Tot slot heeft de gemeente de voor- en vroegscholen de opdracht gegeven om tenminste vier thema's inhoudelijk op elkaar af te stemmen.

#### *1a9 Resultaten*

De gemeente heeft met de schoolbesturen en de peuteropvangorganisatie afspraken gemaakt over wat de resultaten van vve aan het eind van schooljaar 2017-2018 moeten zijn. Hierbij hanteert de gemeente ambities die zijn gebaseerd op uitkomsten in groep 2 van de Cito- en CPS-toetsen. De gemeente plaatst als kanttekening dat een aantal scholen deze gegevens niet levert in verband met de privacywetgeving. Dit is echter geen steekhoudend argument, aangezien de gegevens vrij eenvoudig geanonimiseerd kunnen worden.

#### *1b Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau*

Bij de vve-coördinatie op gemeentelijk niveau gaat het zowel om de sturing als om de uitvoerende coördinatie. Eenmaal per jaar zijn de verbetering en de uitvoering van het vve-beleid agenda-onderwerp in het LEA-overleg. De stuurgroep brede school wordt regelmatig door de gemeente geïnformeerd en bevroegd over vve.

#### *1c Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau*

De systematische evaluatie van het vve-beleid is sterk verbeterd sinds de bestandsopname in 2013 en gebeurt langs twee kanalen. Op de eerste plaats vullen de locaties jaarlijks een verantwoordingsformulier in welke gekoppeld is aan het subsidiekader. In dit formulier vraagt de gemeente per locatie naar het vve-programma (Piramide), het doelgroepbereik, de professionalisering van de pedagogisch medewerkers, de resultaten en de financiën. Op de tweede plaats ontvangen de locaties jaarlijks een vragenlijst van de gemeente ter voorbereiding op de audit 'brede school'. In deze vragenlijst wordt vanuit vve specifiek gevraagd naar het ouderbeleid en de doorgaande lijn. In algemene zin is ook de externe zorg een onderwerp in deze vragenlijst. De beleidsmedewerker vve van de gemeente analyseert deze vragenlijsten en formuleert vanuit vve eventuele gerichte vragen die het auditteam mee kan nemen in haar

auditbezoek. Van ieder auditbezoek wordt een verslag gemaakt op basis waarvan de gemeente haar beleid kan evalueren. Langs deze twee kanalen heeft de gemeente zicht op de vve-activiteiten op de locaties. Zij bundelt deze informatie echter niet en trekt ook geen conclusies op gemeentelijk niveau die leiden tot nieuwe verbeterpunten. Ze stelt zich dus volgend op. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de melding dat een aantal scholen geen toetsgegevens heeft aangeleverd uit privacy-oogpunt, terwijl zij eerder toch akkoord gegaan zijn met deze afspraak. Ook levert bestudering van een aantal vragenlijsten en auditverslagen op dat de evaluatie vooral beschrijvend is (wat doen we) en weinig kwalificerend (hoe goed doen we dat en is het goed genoeg). De gemeente heeft ook geen eisen gesteld aan de inhoudelijke kwaliteit. Zij regisseert op hoofdlijnen, stuurt beperkt en monitort op afstand. Zij doet dit op gelijke wijze voor alle locaties. Omdat het percentage als ook het absolute aantal doelgroepkinderen per locatie behoorlijk varieert, laat het zich overwegen om tenminste bij de twee locaties waar het percentage doelgroepeuters boven de 25% ligt, nadrukkelijker de vinger aan de pols te houden.

#### *2a GGD-rapport*

De gemeente heeft geregeld dat de GGD de basiskwaliteit van de voorscholen beoordeelt en dat er recente GGD-rapporten zijn. Dit betreft 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).

#### *2b Gemeentelijk subsidiekader*

De gemeente Rucphen kent een subsidiekader waarin de voorwaarden zijn opgenomen conform de wet op de Kinderopvang en het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. De gemeente heeft daarnaast aanvullende voorwaarden gesteld om de kwaliteit van vve in de gemeente te vergroten of stimuleren. Deze voorwaarden zijn terug te vinden in het document 'beleid peuterspeelzaalwerk/voor- en vroegschoolse educatie, 2014.

### **'4' Voorbeeld voor anderen**

#### *1a2 Het bereik*

Dit betreft zowel het aantal aangeboden kindplaatsen (voor hoeveel doelgroepkinderen zijn er 'plaatsen' gecreëerd) als het aantal bezette vve-kindplaatsen (hoeveel vve-kindplaatsen worden ook daadwerkelijk 'bezet' door doelgroepkinderen).

In de gemeente Rucphen is het aantal aangeboden vve-plaatsen exact gelijk aan het aantal bezette plaatsen. Voor ieder kind dat als doelgroepkind geïndiceerd is,

is een plek beschikbaar. In geen enkele kern is sprake van wachtlijsten, maar in één kern is het aantal peuters zo klein dat een peuterspeelzaal of peutergroep nauwelijks haalbaar is. Toch kiest de gemeente er voor om in iedere kern een voorziening voor peuteropvang, inclusief vve, te hebben en spant zich in om dit te blijven realiseren.

De gemeente geeft aan dat het aantal doelgroepeuters hoger is dan het aantal waarop de bekostiging is gebaseerd (ongeveer 33). Dit komt omdat de doelgroepdefinitie van de gemeente ruimer is dan de bekostigingsgrondslag (gebaseerd op het aantal schoolgewichten). Het aantal doelgroepeuters in 2015 bedroeg 48 en in 2016 waren dat er 54. De bekostiging levert geen problemen op. Er zijn zoveel plaatsen beschikbaar als dat nodig is. Binnen de LEA wordt altijd ruimte gevonden of gemaakt.

#### *1a3 De toeleiding*

De primaire verantwoordelijkheid voor de toeleiding naar vve ligt bij het consultatiebureau. Een kind krijgt van het consultatiebureau een vve-indicatie en het consultatiebureau bespreekt met de ouders de achtergronden van vve en het belang daarvan voor hun kind. Zonodig voeren zij een huisbezoek uit om ouders voor vve te motiveren. Het consultatiebureau rapporteert jaarlijks aan de gemeente over het aantal peuters, het aantal doelgroepeuters en het aantal toegeleide doelgroepeuters. De gemeente heeft dus goed zicht op het bereik en non-bereik. Slechts incidenteel komt het voor dat een doelgroepeuter geen vve volgt.





### 3 CONCLUSIES

De inspectie heeft op het niveau van de gemeente de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie in de gemeente Rucphen beoordeeld.

De oordelen zijn gebaseerd op de antwoorden op de vragenlijst. De antwoorden van de gemeente zijn geverifieerd in gesprekken en aan de hand van separaat beschikbaar gestelde beleidsdocumenten.

*De gemeente Rucphen heeft haar vve-beleid op orde.*

Het is duidelijk dat de gemeente zich heeft ingespannen om te voldoen aan de eisen die vanuit de overheid gesteld worden aan vve. Sinds de bestandsopname vve in 2013 heeft het vve-beleid een goede ontwikkeling doorgemaakt. De gemeente heeft de toen geformuleerde verbeterpunten ter harte genomen en een verbeterplan opgesteld (2014). Dit plan betrof vooral de doorgaande lijn en de interne kwaliteitszorg op gebied van vve van de locaties. Ook scherpte de gemeente de toeleidingsprocedure aan waardoor ze nu goed zicht heeft op haar (non)bereik. Het bereik van doelgroeppeuters is hoog in de gemeente Rucphen. Zij stelt geen grens aan het aantal beschikbare vve-plaatsen. Iedere peuter die het nodig heeft, krijgt het. Dit uitgangspunt is een compliment waard.

*Blik op de toekomst.*

Nu in dit onderzoek is gebleken dat voor alle standaarden uit het waarderingskader aan de voorwaarden wordt voldaan, is de tijd misschien rijp voor de gemeente om na te gaan of zij zelf ook aanvullende of verdiepende ambities heeft. De gemeente delegeert nu de uitvoering van vve en de bewaking van de kwaliteit grotendeels naar de locaties zelf. Zij volgt de realisatie van de verbetermaatregelen uit 2014 via de subsidieverantwoording en via de jaarlijkse audits 'brede school'. Hierdoor heeft zij zicht op de stand van zaken. Minder duidelijk is in welke mate de gemeente zelf tevreden is over deze stand van zaken. Het valt namelijk op dat de evaluaties die de locaties aanleveren op de eerste plaats erg beschrijvend zijn en weinig kwalitatieve uitspraken bevatten. Op de tweede plaats bundelt de gemeente deze informatie ook niet jaarlijks tot een samenvattende rapportage of conclusie op basis waarvan beleid zonodig bijgesteld kan worden. Zo is het verbeterplan uit 2014 nog steeds leidend voor de evaluaties. Hier ligt nog een mogelijkheid voor de gemeente om haar eigen kwaliteitscyclus te versterken.

Tot slot valt op dat de gemeente in intensiteit van bemoeienis geen onderscheid maakt tussen de verschillende locaties. Dit is nog eens het overdenken waard omdat op twee van de zeven basisscholen het percentage doelgroepkleuters hoger dan 25 procent is (het gemiddelde in de gemeente is 16 procent met een

spreiding van 5 tot 39 procent; gegevens 2013 op basis van gewichtentelling basisonderwijs). Het beeld op de aanpalende peuterspeelzalen zal hier niet veel van afwijken. De mate waarin medewerkers te maken krijgen met kinderen die vanuit een achterstandspositie starten op de (voor)school varieert dus nogal en daarmee ook het belang voor de locaties en de gemeente om te investeren in kwalitatief hoogwaardige vve.

#### **Voldoende oordelen**

- 1a1 Definitie doelgroepkind
- 1a4 Ouders
- 1a5 Integraal VVE-programma
- 1a6 Externe zorg
- 1a7 Interne kwaliteitszorg
- 1a8 Doorgaande lijn
- 1a9 Resultaten
- 1b VVE-coördinatie op gemeentelijk niveau
- 1c Systematische evaluatie en verbetering van VVE op gemeentelijk niveau
- 2a GGD-rapport
- 2b Gemeentelijk subsidiekader

#### **Voorbeelden voor anderen**

- 1a2 Bereik: het aantal kindplaatsen (peuters)
- 1a3 Toeleiding

## 4 REACTIE VAN DE GEMEENTE

Dit rapport beschrijft de oordelen van de inspectie over de kwaliteit van de voor en vroegschoolse educatie in gemeente Rucphen.

Daarnaast hebben wij de gemeente gevraagd haar eigen kwaliteit te beoordelen en dat samen met de oordelen van de inspectie te vertalen naar de ontwikkelingsrichting van het vve-beleid.

Hieronder geeft de gemeente haar reactie:

Wij onderschrijven uw conclusies en aanbevelingen. We gaan in 2017 het verbeterplan VVE evalueren en aanpassen. Wij zullen uw aanbevelingen hierin meenemen.