



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

Eersel

Plaats : Eersel
Gemeentenummer : 0770
Onderzoeksnummer : 292514
Datum onderzoek : 16 maart 2017
Datum vaststelling : 21 juni 2017

INHOUDSOPGAVE

	VOORWOORD	5
1	INLEIDING	7
2	VVE IN DE GEMEENTE EERSEL	9
3	CONCLUSIES.	15
4	REACTIE VAN DE GEMEENTE.	17

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 Eersel is opgenomen in deze steekproef.

Dit rapport beschrijft in hoeverre de gemeente Eersel 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 Eersel 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 Eersel. In hoofdstuk 4 wordt de gemeente uitgenodigd om kort te reflecteren op onze bevindingen en zo mogelijk aan te geven welke kwaliteitsontwikkelingen hieraan verbonden worden.

2 VVE IN DE GEMEENTE EERSEL

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

- wel of geen afspraken van de gemeente met de schoolbesturen en de ouders 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 ouders 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 Eersel sinds de bestandsopname

De gemeente Eersel is een kleine gemeente met ruim achttienduizend inwoners die in zes kernen wonen. In 2010 zijn de peuterspeelzalen geharmoniseerd met de kinderopvang. Sindsdien zijn er geen aparte peuterspeelzalen meer. In elke kern wordt op het kinderdagverblijf het peuterprogramma geïntegreerd aangeboden; op een enkele locatie is wel nog een specifieke 'peuterprogrammagroep'. Kinderen met een vve-indicatie kunnen op elke locatie van de kinderopvang terecht. Vervolgens gaan de meeste kinderen naar de (dichtstbijzijnde) basisschool in de eigen kern.

Het gemeentelijke vve-beleid is vastgelegd in de beleidsnotitie 'Voorschoolse educatie gemeente Eersel' en de 'Overeenkomst peuterprogramma'. De gemeente vult haar regierol in vanuit de Lokale Educatieve agenda (LEA) die is gestart in 2011. In de LEA is de 'Doorgaande brede ontwikkeling van kinderen' één van de drie geprioriteerde clusters. Binnen dit cluster zijn vve en de harmonisatie twee thema's. De LEA beschrijft tot nu toe per thema de huidige situatie in de gemeente Eersel.

In juli 2015 is de hervorming van de voorschoolse educatie (de harmonisatie van de peuterspeelzaal en de kinderopvang) in de gemeente Eersel wederom geëvalueerd (na de eerste evaluatie van 2011). Zo was in 2011 de algemene conclusie dat het peuterprogramma nog in ontwikkeling was en kon worden aangescherpt voor wat betreft het gebruik van één uniform kindvolgsysteem en de verbetering van de samenwerking tussen peuterprogramma en basisonderwijs. Inmiddels is daar aan voldaan, er is sprake van één uniform kindvolgsysteem en ook de samenwerking tussen de peuteropvang en de basisscholen is inhoudelijk programmatisch verder versterkt. Inmiddels zijn de pedagogisch medewerkers allemaal geschoold in het vve-programma en is de kwaliteit daarmee van een aanvaardbaar niveau. Echter een (objectief) meetinstrument waarmee de kwaliteit van de uitvoering kan worden vastgesteld, is ook nu in 2017 nog niet voorhanden. Het is wenselijk om dat te gaan oppakken, waardoor er ook conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van het gebruik en de effecten van de aangeboden programma's.

2.2 Lijst met de vve-documenten die de gemeente Eersel heeft aangeleverd

- Evaluatie en actualisatie voorschoolse educatie gemeente Eersel, juli 2015
- Proeftuin PACT gemeente Eersel
- Passage uit de raamovereenkomst "Pilot gemeentelijk gesubsidieerd peuterprogramma Eersel" artikel 7 en 8, respectievelijk op pagina's 7 en 8; Eisen aan dienstverlening, gemeentelijk gesubsidieerd peuterprogramma en uitvoeringslocaties.

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.

Geheel of grotendeels van voldoende ('3') kwaliteit

Een gemeente krijgt geld van het Rijk voor de doelgroeppeuters in de gemeente. Het aantal doelgroeppeuters wordt bepaald door een bepaald percentage van het aantal gewichtenkleuters te nemen. De gemeente kan de gewichtenregeling gebruiken om te bepalen welke peuters doelgroepkinderen zijn, maar mag daarvan gemotiveerd afwijken.

In de gemeente Eersel is de *definitie van een doelgroepkind* opgenomen in het beleidsdocument 'Voorschoolse educatie gemeente Eersel': het consultatiebureau geeft een vve-indicatie af als er door de JGZ-verpleegkundige wordt geconstateerd dat er bij een kind sprake is van een ontwikkelingsachterstand. Het leerlinggewicht (op basis van het opleidingsniveau van de ouders) speelt hierbij geen bepalende rol. Als door een pedagogisch medewerker een achterstand wordt gesignaleerd bij een peuter die nog geen vve-indicatie heeft, kan indien noodzakelijk bevonden door de JGZ-verpleegkundige alsnog ook een vve-indicatie worden afgegeven.

In de gemeente Eersel zijn afspraken gemaakt over het *integrale vve-programma* dat wordt aangeboden. Voorheen werd in de peuterspeelzalen gebruik gemaakt van het vve-programma Startblokken; dit programma wordt nu ook integraal aangeboden in de kinderdagopvang. Hiermee voldoet de gemeente aan het eerste onderdeel van dit aspect. Ook over het tweede onderdeel, het volgen van de brede ontwikkeling op basis van een kind- of volgsysteem, is gemeentelijk beleid vastgelegd. Afsproken is dat de voorscholen gebruik maken van een genormeerd peutervolgsysteem.

De gemeentelijke afspraken rondom de *interne kwaliteitszorg* (1a7) zijn voor de voorscholen vastgelegd in de 'Overeenkomst peuterprogramma' en bevatten onder andere het aan te bieden vve-programma en dat een kindvolgsysteem gebruikt moet worden. Tevens moet de instelling voldoen aan de eisen van de Wet kinderopvang (jaarlijkse GGD-inspecties) en ambitieniveau 2 uit de handreiking peuterspeelzaalbeleid. Daarnaast moet jaarlijks worden gerapporteerd over een klanttevredenheidsonderzoek. Dit laatste geeft inzicht op de ervaren kwaliteit. Het gemiddelde cijfer dat de ouders in 2015 aan ieder type opvang onder 2,5 tot 5 jarigen geven, scoort gemiddeld hoog. Voor het kinderdagverblijf een 8,5 en voor het peuterprogramma een 9,3. Een mooie prestatie. Verder is in een tabel aangegeven hoe men de kwaliteit op

een aantal relevante aspecten ervaart. Daaruit blijkt dat de kwaliteit als goed wordt beoordeeld op nagenoeg alle aspecten. Daarin valt het aspect 'organisatie' op als een beduidend lagere score. Wat daarmee wordt bedoeld is echter niet duidelijk vanwege een beperkte toelichting daarop van ouders, zodat daar geen conclusies uit kunnen worden getrokken. Het is aan te bevelen hier meer informatie over te krijgen om te weten wat daar aan te verbeteren is. De gemeentelijke evaluatie in 2015 gaat vooral in op de voorwaarden, het aanbod en de financiën. Er is echter niet te lezen hoe het met de kwaliteit staat van de kinderopvang. Ook het zicht op het pedagogisch en educatief handelen van de pedagogisch medewerkers komt niet in beeld. Het jaarlijks terugkoppelen van conclusies over de kwaliteit van het pedagogisch en educatief handelen zou ook onderdeel mogen zijn van de eisen die worden gesteld aan de interne kwaliteitszorg (ook in 2011 geconstateerd). Voor de vroegscholen zijn geen specifieke eisen gesteld. Volgens de gemeente wordt verondersteld dat vve een onderdeel is van de kwaliteitssysteem van de vroegscholen. De gemeente kan haar regierol versterken door de schoolbesturen op de kwaliteit van vroegschoolse educatie te bevragen.

Volgens de gemeente is er sprake van *vve-coördinatie op gemeentelijk niveau* wat betreft de aansturing van vve. De gemeente Eersel heeft in de raamovereenkomst "Pilot gemeentelijk gesubsidieerd peuterprogramma" 2015 een aantal duidelijke eisen aan de dienstverlening gesteld, waaraan dit peuterprogramma moet voldoen. Deze zijn inhoudelijk geformuleerd op de inzet van een erkend vve-programma, de definitie van doelgroepkinderen en niet- doelgroepkinderen, het aantal dagdelen die daaraan respectievelijk aan gekoppeld zijn, het (minimaal) aantal kinderen per groep, het hanteren van een kindvolgsysteem, etcetera. Maar ook aan de minimale opleidingseisen van de beroepskrachten en de doorgaande lijn met de basisscholen. Hieruit blijkt wel degelijk dat de gemeente eisen stelt aan de kwaliteit van de peuterprogramma's en de dienstverlening. Het is daarom aanbevelenswaardig in de evaluatie op deze eisen te reflecteren. In de coördinatie ziet de gemeente zich vooral in de rol van initiatiefnemer. Er is driemaandelijks overleg met schoolbesturen, houders en kinderopvangorganisaties en het consultatiebureau, waarmee afspraken zijn gemaakt en de processen worden gevolgd. De gemeentelijke coördinatie is nog beperkt gericht op de inhoudelijke uitvoering van vve; dit is echter wel van belang om te weten of de kwaliteit van een aanvaardbaar niveau is en de middelen goed besteed worden.

De *systematische evaluatie en verbetering van vve* (1c) op gemeentelijk niveau heeft plaats gevonden door een evaluatie waarin ouders, basisscholen, kinderopvangorganisatie(s), GGD, consultatiebureau en gemeente een inbreng

hadden. Vooraf is aangegeven dat in de evaluatie de kwaliteit van het peuterprogramma, de financiën en de risico's waaronder het aantal peuters dat niet gebruik maakt van het peuterprogramma aan de orde moeten komen. Daarnaast kunnen er voorstellen voor eventuele aanpassingen gedaan worden. Deze evaluatie is in 2015 uitgevoerd. In de jaren na 2011 tot 2015 zijn er geen evaluaties uitgevoerd. Wanneer er een vervolgevaluatie wordt gehouden is niet duidelijk, daarmee is er op gemeentelijk niveau geen sprake van systematische (jaarlijkse) evaluatie. Hierbij zouden naast het bereik, de kwaliteit van het peuterprogramma, de doorgaande lijn en de (warme) overdracht ook specifiek de doelgroepbepaling, de kwaliteit van de toeleiding en de resultaten aan bod moeten komen. Ook op locatieniveau zou de wijze waarop de voorscholen hun eigen kwaliteit evalueren, verbeteren en borgen en zich vervolgens daarover verantwoorden, moeten worden opgepakt.

De conclusie is dat (zelf)evaluatie op zowel gemeentelijk niveau als op locatieniveau dus nog systematischer en planmatiger moeten worden opgepakt, juist ook om te weten of de voorschoolse educatie van goede kwaliteit is.

Op grond van de OKE-wet (art. 2.19, lid 1 van de Wet kinderopvang en kwaliteit peuterspeelzalen) dient de gemeente Eersel GGD-toezicht uit te laten oefenen op de basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie van de peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Volgens de gemeente zijn voor alle voorscholen *recente (niet ouder dan twee jaar) GGD rapporten* beschikbaar, waarin voorschoolse educatie ook is beoordeeld.

De gemeente beschikt over een gemeentelijke *subsidiekader* (2b). Deze is opgenomen in de 'Overeenkomst peuterprogramma'. De basisvoorwaarden met betrekking tot de kwaliteit van voorschoolse educatie zijn hierin verwerkt.

HET GEMEENTELIJK VVE-BELEID		1	2	3	4
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			•	

HET GEMEENTELIJK VVE-BELEID		1	2	3	4
1B	Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau			•	
1C	Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau		•		

DE VVE-CONDITIES		1	2	3	4
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.

Toelichting:

Verbeterpunten zonder afspraak ('2')

De gemeente wil een nog duidelijker inzicht krijgen in het bereik van alle risicokinderen en de voorwaarden (blz. 20 van de gemeentelijke evaluatie). Er is sprake van 13% niet gebruik, wat bij de gemeente tot een aantal vragen leidt die men wil onderzoeken. Zo wil men weten of men alle risicokinderen ziet en of het huidige indiceringsinstrument daarbij volstaat en daarnaast of de huidige vve- voorwaarden nog staan of dat deze verruimd moeten worden. De onderwijsinspectie juicht deze gang van zaken toe.

Verbeterpunten met afspraak ('1')

Op gemeentelijk niveau zijn geen wettelijke tekortkomingen, dus zijn er ook geen verbeterpunten met afspraak nodig. Een aandachtspunt dat de gemeente in samenwerking met de houder van de kinderopvangorganisatie kan oppakken is het afspreken wat de *resultaten van vve* inzake de voorschoolse educatie zijn en hoe deze resultaten gemeten worden. Op locatieniveau wordt nog relatief weinig aan resultaatmeting gedaan, waardoor niet duidelijk is wat de opbrengsten van het vve-aanbod zijn. Op de twee bezochte locaties in de gemeente hebben wij dan ook aanbevolen als houder daar zelf goed over na te denken en daarover met concrete voorstellen aan de gemeente te komen. Zowel de gemeente als de houder hebben beide aangegeven dit wenselijk te vinden en daar al met elkaar over te hebben gesproken.

De inspectie laat zich t.z.t. graag informeren over welke resultaatafspraken tussen de houder en de gemeente zijn gemaakt.

3 CONCLUSIES

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

Conclusies gemeentelijk vve-beleid

De inspectie heeft op het niveau van de gemeente gekeken naar de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie in de gemeente Eersel.

Bij het oordeel over de kwaliteit van het gemeentelijk beleid heeft de inspectie in eerste instantie gebruik gemaakt van de zelfevaluatie van de gemeente. Door middel van documentenanalyse en de zelfevaluaties van de vve-locaties heeft de inspectie de oordelen van de gemeente geverifieerd.

Hieronder staat de samenvatting van de belangrijkste bevindingen. Waar mogelijk geeft de inspectie aan waar een discrepantie is tussen het gemeentelijk beleid en de zelfevaluaties van de locaties.

Samenvattend concludeert de inspectie dat het gemeentelijk beleid grotendeels van een voldoende niveau is en op een aantal van de onderzochte aspecten nog ontwikkeld moet worden.

De inspectie is *positief* over de vve-condities (GGD-inspecties en subsidiekader) en de vve-beleidscontext op het gebied van de doelgroepbepaling, het integraal vve-programma en het kindvolgsysteem, de eisen die worden gesteld aan de kwaliteitszorg van de voorscholen.

Ook op deze punten kunnen echter nog verdere stappen worden gezet.

Daarnaast zijn er meerdere te clusteren *verbeterpunten*.

Een *eerste cluster* betreft het zicht krijgen op het bereik, het algemene toeleidingsbeleid en daarbinnen de specifieke activiteiten die worden uitgevoerd bij mogelijk non-bereik. (zie ook vraag vanuit de gemeente zelf) Bijna alle vve-locaties geven aan dat zij geen doelgroepkinderen hebben, één locatie geeft aan meerdere doelgroepkinderen te hebben. Hierbij kunnen meerdere vragen worden gesteld: 'Is de doelgroepdefinitie helder bij de vve-locaties?'; 'Is de concentratie van doelgroepkinderen op één locatie wenselijk?'; 'Is er sprake van non-bereik van doelgroepkinderen?' enzovoort. Op deze punten zou de evaluatie ook specifiekere informatie moeten geven.

Een *tweede cluster* betreft het ouderbeleid met daarin onder andere een analyse van de ouderpopulatie, de communicatie met ouders en de verwachte ouderparticipatie (wat kunnen ouders zelf thuis aan ontwikkelingsbevorderende activiteiten met hun kind(eren) ondernemen en hoe stuurt de opvangorganisatie daarop aan?).

Als *derde cluster* de vve-coördinatie en (zelf)evaluatie, zowel op locatie- als gemeentelijk niveau. De conclusie is dat zelfevaluatie op zowel gemeentelijk niveau als op locatieniveau nog systematischer en planmatiger moeten worden opgepakt, juist ook om te weten of de voorschoolse educatie van goede kwaliteit is. Dat is mogelijk vanwege het feit dat er met de schoolbesturen afspraken zijn gemaakt over de te bereiken vve-resultaten.

Wij hebben er vertrouwen in dat de gemeente in goed overleg met de aanbieder(s) van voor- en voorschoolse educatie als eigenaar van de kwaliteit, de gewenste resultaten zal behalen.

4 REACTIE VAN DE GEMEENTE

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

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:

Er is door de gemeente Eersel aangegeven geen gebruik te maken van de hierboven genoemde mogelijkheid.