



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

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

Borger-Odoorn

Plaats : Exloo
Gemeentenummer : 1681
Onderzoeksnummer : 293206
Datum onderzoek : 1 juni 2017
Datum vaststelling : 5 december 2017

INHOUDSOPGAVE

	VOORWOORD	5
1	INLEIDING	6
2	VVE IN DE GEMEENTE BORGER-ODOORN	8
3	CONCLUSIES	15

VOORWOORD

In de periode 2007-2012 heeft de Inspectie van het Onderwijs een landelijke bestandsopname uitgevoerd naar de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie (vve). Daarna is het signaalgestuurde toezicht op vve in werking getreden.

Het signaalgestuurde toezicht vve begon eind 2013 met het versturen van digitale vragenlijsten naar de 315 gemeenten. Voor de 37 grote gemeenten is er tot en met 2015 een apart monitortraject. Na de monitor zijn we ook in deze gemeenten gestart met het signaalgestuurd toezicht.

Op basis van een analyse van de digitale vragenlijsten is besloten om in gemeenten waar risico's ten aanzien van de uitvoering van de wettelijke vve-verplichtingen lijken te bestaan, een onderzoek uit te voeren. Het onderzoek is uitgevoerd in 2017. Dit rapport beschrijft in hoeverre de gemeente Borger-Odoorn in 2016-2017 voldoet aan de eisen ten aanzien van vve en welke veranderingen hebben plaatsgevonden ten opzichte van de bestandsopname.

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 Borger-Odoorn in 2016.

De aanleiding van het onderzoek is het mogelijk bestaan van risico's ten aanzien van het voldoen aan wettelijke eisen ten aanzien van voor- en vroegschoolse educatie in deze gemeente.

De basis van het onderzoek is een digitale vragenlijst die de gemeente heeft ingevuld. Wij hebben deze vragenlijst geverifieerd 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 veranderingen ten opzichte van de bestandsopname in beeld gebracht.

Het signaalgestuurde toezicht op de vve-locaties maakt nog geen deel uit van dit onderzoek. Wij zijn na de zomer van 2015 gestart met het signaalgestuurde toezicht op vve op de locaties. De signalen van de GGD zijn leidend om te bepalen welke peuterspeelzalen en kinderdagverblijven met voorschoolse educatie worden bezocht.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestond uit de volgende activiteiten:

- Analyse van de beantwoorde digitale vragenlijst in relatie tot de bevindingen tijdens de bestandsopname.
- Analyse van aanvullend ontvangen informatie in relevante beleidsdocumenten van de gemeente.
- Intern overleg met het team Kinderopvang over GGD-toezicht in de gemeente.
- Een gesprek met de betrokken beleidsambtenaar over het vve-beleid van de gemeente.
- Beoordeling van vve-beleid van de gemeente Borger-Odoorn.

Toezichtkader

Als basis voor de beoordeling gelden de beoordelingscriteria toezichtkader voor- en vroegschoolse educatie voor gemeenten, zoals die te vinden zijn op: www.onderwijsinspectie.nl > onderwijssectoren > voor- en vroegschoolse educatie.

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 Borger-Odoorn.

2 VVE IN DE GEMEENTE BORGER-ODOORN

De gemeente Borger-Odoorn heeft een digitale vragenlijst ingevuld. Op basis van de antwoorden hebben wij mogelijke risico's gesignaleerd ten aanzien van het voldoen aan wettelijke eisen betreffende voor- en vroegschoolse educatie.

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 veranderingen bij de aspecten ouderbeleid, integraal vve-programma, externe zorg en interne kwaliteitszorg;

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 Borger-Odoorn sinds de bestandsopname**

In 2011 heeft de inspectie een bestandsopname gemaakt van de kwaliteit van vve in de gemeente Borger-Odoorn. De gemeente participeerde op dat moment in de pilot *Vanzelfsprekend* samen met drie andere gemeenten in Zuidoost Drenthe/Veenkoloniën: Aa en Hunze, Coevorden en Emmen. De centrale doelstelling van *Vanzelfsprekend* was het verbeteren van de Nederlandse taalprestaties van jonge kinderen door het voorschoolse stelsel in de vier *Vanzelfsprekend*-gemeenten naar een hoger kwaliteitsniveau te brengen.

De inspectie heeft in 2011 geconstateerd dat de gemeente het vve-beleid op diverse punten nog verder kon uitwerken en vastleggen en dat de gemeente op twee punten niet voldeed aan de eisen die de OKE-wet stelt.

Punten die om nadere uitwerking vroegen betroffen: de doelgroepdefinitie, het ouderbeleid, de interne kwaliteitszorg van de vve-locaties, de doorgaande lijn, de aansturing en systematische evaluatie op gemeentelijk niveau en het subsidiekader voor vve. Daarnaast hebben wij met de gemeente verbeterafspraken gemaakt over het voldoen aan de basisvoorwaarden voor vve, het toetsen van deze voorwaarden door de GGD en het maken van afspraken met de schoolbesturen over de te bereiken resultaten in de vroegschoolse periode.

Na afloop van de pilot *Vanzelfsprekend* heeft de ontwikkeling van het vve-beleid in de gemeente enige tijd stil gelegen. Vanaf 2015 heeft de gemeente haar regierol op dit gebied weer duidelijker opgepakt met als uitgangspunt de doorgaande leerlijn van 0-23 jaar. Voor de verdere ontwikkeling van haar vve-beleid heeft de gemeente begin 2015 een evaluatie-onderzoek naar de doorgaande lijn in vve uit laten voeren. De aanbevelingen uit dit onderzoek heeft de gemeente gebruikt voor de uitwerking van haar beleidsprioriteiten.

Eén van de beleidsprioriteiten van de gemeente is de ontwikkeling van de voorschool gekoppeld aan een basisschool, mede als antwoord op het moeten sluiten van peuterspeelzalen in verband met de bevolkingskrimp. Hiervoor is in 2016 een stuurgroep gevormd van schoolbesturen en de peuterspeelzaalorganisatie. In 2017 heeft deze stuurgroep een herstart gemaakt door de groep uit te breiden met vertegenwoordigers van alle kinderopvangorganisaties en de gemeente.

De gemeente vindt het van belang dat de ontwikkeling van haar beleid goed afgestemd is op de verschillende leefgebieden in Borger-Odoorn. In werksessies per leefgebied hebben scholen, peuterspeelzalen, kinderopvang en gastouderbureaus daarom onderzocht hoe de onderlinge samenwerking verloopt en hebben leraren en pedagogisch medewerkers met elkaar van gedachten gewisseld over de voorschool, taalachterstand en vve. Het vervolg zal zijn dat de ideeën in de vorm van pilots verder gestalte zullen krijgen. De gemeente heeft een coördinator aangesteld die in dienst van de gemeente en onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep het voortouw zal nemen bij de verdere ontwikkelingen.

2.2 Lijst met de vve-documenten die de gemeente Borger-Odoorn heeft aangeleverd

- Doorgaande lijn op het gebied van VVE in de gemeente Borger-Odoorn. Cedin, maart 2015.

- Samen Sterk 0-6. Symposium, 17 september 2015.
- Toekomst Doorgaande lijn in relatie tot het jonge kind in de Voor- en Vroegschoolse periode (0-6 jaar), 2015.
- De ontwikkeling van de Voorschool in de gemeente Borger-Odoorn, 2016.
- Terugkoppeling 4 werksessies Voorschool, 2016.
- Terugkoppeling bijeenkomst doorstart samenwerking voorschoolse voorzieningen en onderwijs, 12 april 2017.

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.

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	•			
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			•	

De inspectie publiceert 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 >onderwijssectoren > Kinderopvang.

Toelichting:

'1' Verbeterpunten met een afspraak

In het Lokale Educatieve Agenda (LEA) overleg hebben de partners afgesproken dat voorschoolse instellingen de basisscholen informeren over de ontwikkeling die kinderen doorgemaakt hebben. Er is echter nog geen afspraak met de schoolbesturen gemaakt over de concreet te bereiken resultaten aan het eind van de vroegschoolse periode.

'2' Verbeterpunten

1a4 Ouderbeleid

De gemeente heeft nog geen vastgelegd ouderbeleid, maar de ontwikkeling ervan is wel opgepakt door de stuurgroep. De enige tijd geleden afgenomen enquête over ouderbetrokkenheid gaf te weinig informatie en zal daarom met een aangepaste vraagstelling herhaald worden. Daarnaast organiseert de stuurgroep brainstormsessies over wensen en behoeften van ouders en mogelijkheden voor ouderactiviteiten. Aan deze sessies nemen ook ouders aan deel.

1a7 Interne kwaliteitszorg

De gemeente heeft wel een subsidieverordening, maar heeft geen afspraken over de wijze waarop vve-instellingen de kwaliteit van uitvoering van vve evalueren, verbeteren, borgen en hierover verantwoording afleggen aan de gemeente.

1a8 Doorgaande lijn

Hoewel de meeste voorschoolse instellingen wel een overdrachtsformulier gebruiken voor het overdragen van kindgegevens naar de basisschool, zijn er hierover nog geen afspraken gemaakt. Wel zijn alle betrokkenen het unaniem eens dat er een gemeentebreed formulier moet komen.

'3' Voldoende

1a1 Definitie doelgroepkind

In Borger-Odoorn behoort een peuter tot de doelgroep wanneer een of meer van de volgende kenmerken aanwezig is:

1. het kind een leerlinggewicht krijgt;
2. de sociaal-emotionele ontwikkeling niet voorspoedig verloopt en/of er sociaal-medische indicatie is afgegeven;
3. de gezinssituatie niet voldoende stimulerend is voor de taalontwikkeling;
4. er onvoldoende taalaanbod in het Nederlands is.

Als extra aanvulling op deze kenmerken, kunnen de kennis en ervaring van alle bij de kinderen betrokken professionals mede bepalen of een kind tot de doelgroep hoort, ook als dit niet duidelijk uit onderzoeken blijkt. De indicatie loopt echter altijd via de jeugdgezondheidszorg (JGZ).

Uit de werksessies komt de wens naar voren de definitie van doelgroepkinderen te actualiseren. De gemeente is bezig met de aanpassing ervan. Zij overweegt om de sociale teams een rol te laten spelen bij het detecteren van doelgroepkinderen.

1a2 Bereik

Volgens de gewichtenregeling zou de gemeente een aanbod van voorschoolse plaatsen moeten realiseren voor 29 doelgroepkinderen (75 procent van de 4 en 5 jarigen doelgroepkleuters op 1-10-2009). Hieraan voldoet de gemeente. Zij heeft 60 kindplaatsen voor voorschoolse educatie gerealiseerd.

Volgens de eigen definitie van de gemeente zouden per 1-10-2016 60 peuters gebruik moeten maken van voorschoolse educatie. Het aantal kinderen dat er daadwerkelijk gebruik van maakt is per 1-10-2016 62. Deze aantallen betreffen de inschatting van de professionals. De levering van de exacte cijfers door de JGZ blijkt tijdelijk gestagneerd te zijn. De gemeente heeft nieuwe afspraken met de JGZ gemaakt voor de aanlevering van de aantallen.

1a3 Toeleiding

De JGZ is verantwoordelijk voor de indicering en toeleiding van peuters en zal, zoals bij 1a2 al gemeld is, weer voor een actief overzicht zorgen van de kinderen die vve volgen. Daarbij zal de JGZ ook de motivatie vermelden waarom ouders hun kinderen wel of niet laten deelnemen aan vve.

Als knelpunt in de toeleiding naar vve noemen de deelnemers aan de werksessies de spreiding van de doelgroepkinderen over een groot gebied. Er is daarentegen slechts één geregistreerde vve-locatie, namelijk in Nieuw Buinen. De gemeente overweegt vanwege het aantal doelgroepkinderen in Valthermond

ook daar een vve-groep te starten en andere organisatievormen van vve te zoeken passend bij de plattelandssituatie.

1a5 Integraal vve-programma

De gemeente heeft met de houder van de, op dit moment enige, vve-locatie en de schoolbesturen afgesproken dat de peuterspeelzaal en de basisscholen werken met een op elkaar afgestemd integraal vve-programma en een volwaardig kindvolgsysteem. Er zijn geen afspraken om eenzelfde programma of volgsysteem te hanteren. Wel werkt het kinderdagverblijf dat in dezelfde locatie gehuisvest is als de peuterspeelzaal, met hetzelfde programma als de peuterspeelzaal.

1b Vve coördinatie

We hebben kunnen constateren dat de gemeente Borger-Odoorn vanaf 2015 een duidelijkere rol als regievoerder en procesbegeleider van vve is gaan spelen. Zij coördineert, vanaf september 2016 mede in haar rol als voorzitter van de stuurgroep, de uitwerking van het vve-beleid en heeft, zoals bij 2.1. vermeld is, onlangs een coördinator aangetrokken om de kar te trekken bij de concrete invulling van het beleid. Daarnaast heeft de gemeente regelmatig overleg met de verschillende vve-partners: maandelijks met de schoolbesturen en houders van kinderopvangorganisaties, driemaandelijks met de bibliotheek, het CJG en het samenwerkingsverband passend onderwijs en halfjaarlijks met het consultatiebureau.

1c Systematische evaluatie

Na de externe evaluatie in 2015 en het op basis daarvan opnieuw vastgestelde beleid, rapporteert de gemeente halfjaarlijks over de voortgang in de ontwikkeling van het beleid. Een aandachtspunt is nog om de volgende rapportages meer te onderbouwen met kengetallen. De gemeente wil dit realiseren door de rapportage in te passen in de monitoring van het sociaal domein.

2a GGD inspectie

De gemeente heeft ervoor gezorgd dat de GGD de basiskwaliteit van de geregistreerde voorschool beoordeeld heeft. De GGD heeft hier geen tekortkomingen geconstateerd.

2b Gemeentelijk subsidiekader

De gemeente hanteert een gemeentelijk subsidiekader waarin zij heeft vastgelegd dat de voorschoolse voorzieningen moeten voldoen aan de eisen uit het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. Herziening van dit

kader is in ontwikkeling, waarbij de gemeente mogelijk aanvullende subsidie-eisen zal formuleren naast de wettelijke bepalingen voor vve.

'4' Voorbeeld voor anderen

1a6 Externe zorg

De gemeente Borger-Odoorn streeft ernaar het proces van het inschakelen van externe ondersteuning zo efficiënt mogelijk te maken. Hiertoe is de Stichting Sociaal Team gevormd waar een vaste groep professionals in dienst is en waar het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) onderdeel van is. Onder de stichting vallen drie regionale sociale teams. Naast het bieden van directe hulp spelen de teams een belangrijke rol bij het signaleren en verwijzen van kinderen die extra zorg nodig hebben. Peuterspeelzalen en kinderopvang hebben een vaste contactpersoon in het team.

3 CONCLUSIES

De inspectie heeft op het niveau van de gemeente het beleid voor de voor- en vroegschoolse educatie in de gemeente Borger-Odoorn beoordeeld. Dit vanwege mogelijke risico's ten aanzien van de uitvoering van wettelijke eisen betreffende voor- en vroegschoolse educatie.

Conclusies gemeentelijk vve-beleid

Uit het onderzoek blijkt dat de kwaliteit van het vve-beleid van de gemeente Borger-Odoorn ten opzichte van 2011 verbeterd is. Ten opzichte van de bestandsopname constateert de inspectie met name verbeteringen in het vaststellen van de doelgroepdefinitie, het bereik, de toeleiding, de externe zorg, de vve-coördinatie, de systematische evaluatie en verbetering, de beoordeling van de GGD van de voorschoolse educatie en het gemeentelijk vve-subsidiekader.

Ontwikkelpunten liggen er nog in het ouderbeleid, in de afspraken met de vve-instellingen over de interne kwaliteitszorg op het gebied van vve en in de doorgaande lijn. Daarnaast dient de gemeente afspraken met de schoolbesturen te maken over de te bereiken resultaten in de vroegschoolse periode.

Belangrijk voor de borging van het vve-beleid is dat de gemeente samen met de stuurgroep en de betrokkenen uit de vier leefgebieden concrete invulling geeft aan de voornemens en geïnventariseerde ideeën. De pilots vormen hiervoor een mooi startpunt.

Verbeterafspraken

1a9 De gemeente maakt voor november 2017 met de schoolbesturen concrete en meetbare inhoudelijke resultaatafspraken voor het eind van de vroegschoolse periode. De afspraken moeten betrekking hebben op relevante (leer/vaardigheid)ontwikkeling bij de doelgroepkinderen. De inspectie ontvangt deze afspraken uiterlijk 1 november 2017.

Verbeterpunten

1a4, 1a7 en 1a8

Voldoende oordelen

1a1, 1a2, 1a3, 1a5, 1b, 1c, 2a en 2b

Voorbeelden voor anderen

1a6