



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

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

Terschelling

Plaats : West-Terschelling
Gemeentenummer : 0093
Onderzoeksnummer : 293533
Datum onderzoek : 10 juli 2017
Datum vaststelling : 20 oktober 2017

INHOUDSOPGAVE

	VOORWOORD	5
1	INLEIDING	6
2	VVE IN DE GEMEENTE TERSCHELLING	8
3	CONCLUSIES.	14
4	REACTIE VAN DE GEMEENTE.	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 mogelijke risico's ten aanzien van de uitvoering van de wettelijke vve-verplichtingen bestaan, een onderzoek uit te voeren. Het onderzoek is uitgevoerd in 2017. Dit rapport beschrijft in hoeverre de gemeente Terschelling in 2017 voldoet aan de eisen ten aanzien van vve en welke veranderingen hebben plaatsgevonden ten opzichte van het vorige onderzoek in 2014.

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 Terschelling in 2017.

De aanleiding van het onderzoek zijn de onduidelijkheden 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 het vorige onderzoek in 2014 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 opgevraagde 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 Terschelling.

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 Terschelling. 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 TERSCHELLING

De gemeente Terschelling heeft slechts een beperkt deel van de digitale vragenlijst ingevuld. Daarom heeft de inspectie onvoldoende zicht op mogelijke risico's 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 ouders 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 Terschelling sinds de bestandsopname**

In 2012 heeft de inspectie een bestandsopname gemaakt van de kwaliteit van vve in de gemeente Terschelling. De inspectie heeft daarbij geconstateerd dat de gemeente ondanks de beperkte financiële middelen wel het initiatief heeft genomen om actief vve-beleid te voeren onder andere door de aanschaf van vve-programma's voor de peuterspeelzalen en basisscholen te subsidiëren. Ook heeft de gemeente de scholing van de pedagogisch medewerkers van de peuterspeelzaal, de dubbele bezetting op de peutergroepen en de uitbreiding van de vve-tijd voor de doelgroepeuters gefinancierd.

De uitvoering van vve op Terschelling was in 2012 pas net gestart. Veel zaken waren toen nog in ontwikkeling. Het gemeentelijk beleid in zijn geheel behoefde

verbetering. Bovendien was het noodzakelijk dat de gemeente afspraken maakte met de schoolbesturen over de resultaten aan het eind van de vroegschoolse periode en dat de gemeente opdracht gaf aan de GGD om de basisvoorwaarden voor vve op de voorscholen te toetsen.

Uit het onderzoek in 2014 bleek dat de kwaliteit van het vve-beleid van de gemeente Terschelling ten opzichte van de bestandsopname verbeterd was. Ten opzichte van de bestandsopname constateerde de inspectie een positieve ontwikkeling bij acht van de onderzochte aspecten. Bovendien heeft de gemeente ervoor gezorgd dat de basisvoorwaarden voor vve op de peuterspeelzalen door de GGD zijn getoetst. Verbeterpunten lagen er nog in het ouderbeleid, in de afspraken met de vve-instellingen over de interne kwaliteitszorg op het gebied van vve, in het maken van afspraken met de schoolbesturen over de te bereiken resultaten aan het eind van de vroegschoolse periode en in de systematische evaluatie en verbetering van het gemeentelijk vve-beleid.

In 2016 hebben de gemeente, de schoolbesturen, het bestuur van de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk en de Jeugdgezondheidszorg een convenant afgesloten met afspraken over:

- de inspannings- en resultaatafspraken
- de informatie-overdracht
- de organisatie

Evenals in 2014 vindt de uitvoering van vve plaats op de twee peuterspeelzalen en de vijf basisscholen op Terschelling. Na de zomervakantie zal er een extra peuterspeelzaalgroep voor 8 kinderen komen. Na de zomervakantie zal ook de implementatie van de harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderopvang plaatsvinden. De definitieve invoeringsdatum is 1 januari 2018.

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

- Convenant voor- en vroegschoolse educatie Terschelling 2016
- Convenant Lokaal Educatieve Agenda, 3 juli 2017
- Uitvoeringsplan LEA 2017-2018
- Concept overlegstructuur VVE Gemeente Terschelling
- Werklijst VVE-werkgroep
- Afspraken werkgroepoverleg VVE 29 mei 2017
- Verantwoording tbv vaststelling subsidie Stichting Prokino 2016
- Subsidiebeschikking Stichting Prokino 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

1a9 De gemeente heeft geen concrete afspraken gemaakt met de schoolbesturen over de te bereiken resultaten aan het eind van de vroegschoolse periode. De resultaatafspraken zoals geformuleerd in het convenant van 2016 betreffen nog niet, zoals de wetgever bedoeld heeft, meetbare resultaten van leerlingen aan het eind van groep 2.

'2' Verbeterpunten

1a4 Evenals in 2012 en 2014 heeft de gemeente nog geen analyse van de ouderpopulatie gemaakt en een daarop gebaseerd beleid geformuleerd met concrete doelen en te verwachten resultaten. Dit thema staat wel op de agenda van de werkgroep VVE. Door de voorschoolse voorzieningen is de wens geuit om met de leraren van de groepen 1/2 een gezamenlijke training te volgen gericht op het vergroten van de ouderbetrokkenheid.

1a7 De gemeente heeft nog geen afspraken gemaakt met de vve-instellingen over de wijze waarop ze hun eigen kwaliteit evalueren, verbeteren en borgen. Uit de werklijst van de werkgroep VVE blijkt wel dat de werkgroep dit item binnenkort aanpakt.

1c Op dit moment is er nog geen sprake van een systematische evaluatie op gemeentelijk niveau met daaraangekoppelde verbeterplannen. Wel heeft de gemeente een concept-overlegstructuur VVE Gemeente Terschelling gemaakt waarin de gemeente vastgelegd heeft welke informatie over de uitvoering van vve de daarbij betrokken partners jaarlijks moeten aanleveren. Op basis van deze informatie zal de jaarlijkse evaluatie plaatsvinden met als doel het uitvoeringsprogramma met verbeterpunten en ambities voor het komend jaar op te stellen.

'3' Voldoende

1a1 De gemeente hanteert dezelfde brede definitie voor doelgroepeuters als in 2014. Zij kiest ervoor de doelgroepkinderen vve te identificeren op basis van daadwerkelijk vastgestelde achterstanden of vastgestelde risico's op achterstanden. De doelgroep voor de voorschoolse educatie bestaat uit peuters die behoren tot de doelgroep van de 'nieuwe gewichtenregeling basisonderwijs', door de JGZ beschouwd worden als risicokinderen of uitvallen op het screeningsinstrument SNEL (spraak- en taalnormen eerstelijns gezondheidszorg).

De gemeente heeft evenals in 2014 nog geen definitie voor doelgroepkleuters.

In tegenstelling tot de bevindingen van de leraren van de groepen 1 en 2 bestaat er nog steeds een aanname dat er op Terschelling relatief veel kinderen in groep 1 en 2 zijn met een taalachterstand. De gemeente wil dit verifiëren via de screening logopedie in groep 2. Mogelijk kan dit leiden tot een specifieke definitie van doelgroepkleuters.

1a2 Volgens de gewichtenregeling op teldatum 1-10-2009 zou de gemeente een aanbod vve moeten realiseren voor 3 doelgroepkinderen. Hieraan voldoet de gemeente. Het aantal kinderen dat in 2015 een vve-indicatie kreeg volgens de eigen definitie van de gemeente was 5 en in 2016 6. Deze kinderen hebben ook daadwerkelijk 4 dagdelen deelgenomen aan de voorschoolse educatie.

1a3 De gemeente heeft afspraken gemaakt over de toeleiding van doelgroepkinderen naar vve. Het consultatiebureau heeft hierin een centrale rol. Via de registratie en de jaarlijkse rapportage van de Jeugd Gezondheidszorg (JGZ) heeft de gemeente zicht op het non-bereik. In de in paragraaf 2.2 genoemde concept-overlegstructuur staan de afspraken vermeld over de door de JGZ aan te leveren gegevens.

1a5 De gemeente heeft met de houder van de kinderopvangorganisatie en de schoolbesturen afgesproken dat de peuterspeelzalen en de basisscholen gezamenlijk een kwalitatief volwaardig vve-aanbod realiseren. De peuterspeelzalen gebruiken hiervoor een integraal vve-programma en een observatiesysteem voor het volgen van de brede ontwikkeling van de peuters. De basisscholen gebruiken geen specifieke vve-programma maar hanteren wel allemaal hetzelfde kleuterprogramma met daarnaast extra ondersteuningsplannen voor de zorgkinderen.

1a6 Volgens de informatie van de gemeente zijn de lijnen naar externe zorginstanties kort. Deze instanties zijn verenigd in het eilandteam. Elke school en kinderopvangvoorziening heeft een eigen contactpersoon in dit team. Indien kinderen externe zorg nodig hebben wordt dit besproken in het individueel zorgoverleg. Het eilandteam bepaalt wie bij dat overleg aanwezig moeten zijn.

1a8 Het realiseren van een doorgaande leerlijn van voorschoolse voorzieningen naar groep 1 en 2 is een van de uitgangspunten in het convenant van 2016. Het convenant richt zich wat betreft de doorgaande leerlijn enerzijds op de informatie over het bereik van de doelgroep, de duur van de deelname aan vve en het gebruikte programma en anderzijds op de overdracht van de gegevens uit het kindvolgsteem en de warme overdracht bij de overgang naar de basisschool.

In het convenant is ook vastgelegd dat de werkgroep VVE, waarin vertegenwoordigers van de vve-partners participeren, twee keer per jaar bij elkaar komt. Doel hiervan is de onderlinge uitwisseling en afstemming over de vve uitvoering ten behoeve van een doorlopende leerlijn.

1b Op Terschelling is de gemeente de regievoerder van vve. Door diverse wisselingen van vve-beleidsambtenaren en door de tijd die de aanstaande harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderopvang heeft gekost, is de regierol tijdelijk wat op de achtergrond geraakt. Deze is nu echter weer aangetrokken, zowel op bestuurlijk niveau als op uitvoeringsniveau. Op bestuurlijk niveau heeft de gemeente onlangs het Lokale Educatieve Agenda Overleg (LEA) weer gestart en een uitvoeringsplan, waar vve onderdeel van uitmaakt, opgesteld. Afstemming en coördinatie van dit uitvoeringsplan valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Op uitvoeringsniveau krijgt de regie-rol van de gemeente vooral invulling via de organisatie van de bijeenkomsten van de werkgroep VVE.

2a De gemeente heeft ervoor gezorgd dat de GGD de basiskwaliteit van de voorscholen beoordeeld heeft. Van beide peuterspeelzalen zijn recente GGD-rapporten beschikbaar.

2b De gemeente heeft in de subsidiebeschikkingen voor de kinderopvangorganisatie onder andere opgenomen dat de subsidieaanvrager een vve-aanbod moet realiseren, zorg moet dragen voor een warme overdracht naar het primair onderwijs en mee moet draaien in de werkgroep VVE. In de inhoudelijke verantwoording ten behoeve van de subsidievaststelling verantwoordt de houder dat de peuterspeelzalen voldoen aan de voorwaarden conform het besluit basisvoorwaarden voorschoolse educatie.

3 CONCLUSIES

De inspectie heeft op het niveau van de gemeente het beleid voor de voor- en vroegschoolse educatie in de gemeente Terschelling beoordeeld. Dit omdat wij onvoldoende zicht hadden op mogelijke risico's ten aanzien van de uitvoering van wettelijke eisen betreffende voor- en vroegschoolse educatie.

Uit het onderzoek blijkt dat het vve-beleid van de gemeente Terschelling, na enige stagnatie in verband met ambtelijke wisselingen en de ontwikkelingen rondom de harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderopvang, weer nadere invulling krijgt.

We hebben geconstateerd dat de werkgroep VVE de verbeterpunten uit het rapport van 2014 nu duidelijk in de werklíjst opgenomen heeft. We hebben er vertrouwen in dat wanneer de gemeente de ingeslagen weg via de bestuurlijke ondersteuning vanuit de LEA weet voort te zetten, zij haar vve-ambities zal realiseren. De invulling van de afspraken met de schoolbesturen over de te bereiken resultaten aan het eind van de vroegschoolse periode zal echter nog nader geconcretiseerd moeten worden.

Verbeterafpraak

1a9 De gemeente maakt vóór 1 januari 2018 afspraken met de schoolbesturen over de te bereiken resultaten in de vroegschoolse periode.

Verbeterpunten

1a4, 1a7 en 1c

Voldoende oordelen

1a1, 1a2, 1a3, 1a5, 1a6, 1a8, 1b, 2a en 2b

4 REACTIE VAN DE GEMEENTE

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

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:

Het college erkent het belang van een kwalitatief goed vve aanbod. Er wordt actief vve beleid gevoerd gericht op invoering van de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang. Het accent ligt hierbij op de kwaliteit van peuteropvang door onder andere invoering van ontwikkelingsgerichte programma's in een doorlopende ontwikkellijn en door professionalisering van het pedagogisch personeel.

Het college onderschrijft de verbeterpunten die geconstateerd zijn door de Inspectie. Op alle punten zijn acties gezet, zoals ook in de rapportage is aangegeven. Op uitvoerend niveau zijn de afspraken geborgd binnen de werkagenda van de vve werkgroep. Bestuurlijke borging van kwalitatief goed vve beleid vindt plaats middels het uitvoeringsplan van de Lokale Educatieve Agenda (LEA).