



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

## De Fryske Marren

**Onderzoek gemeente**

Onderzoek naar voor- en vroegschoolse educatie

Datum vaststelling: 2 juni 2020

# Samenvatting

De inspectie 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 De Fryske Marren 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 een gesprek met betrokkenen van de gemeente en de aangeleverde documenten. 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

### Context

De gemeente Fryske Marren is een uitgestrekte plattelandsgemeente, telt 51 kernen en heeft ongeveer 51.430 inwoners. De gemeente geeft aan dat de harmonisatie van de kinderopvang vanaf 2016 veel aandacht heeft gevraagd en er hebben in de afgelopen jaren meerdere wisselingen in de taken van de beleidsmedewerkers plaatsgevonden. De ontwikkeling van de kwaliteit van vve kreeg niet de hoogste prioriteit. Vanaf eind 2018 is het (door)ontwikkelen van het gemeentelijke vve-beleid opgepakt in gezamenlijkheid met de ouders en de schoolbesturen.

### Wat gaat goed bij vve?

De gemeente weet hoeveel kinderen met een ontwikkelingsachterstand gebruik maken van voorschoolse educatie. Er is ook beleid dat alle vve-locaties werken met een programma waarin voldoende aandacht is voor de ontwikkelingsgebieden taal, rekenen, sociaal emotionele ontwikkeling en bewegen. Daarnaast is de afspraak gemaakt dat alle doelgroepeuters, op het moment dat zij doorstromen naar de basisschool, worden besproken met de leerkracht van de basisschool, zodat er sprake kan zijn van een doorgaande ontwikkelingslijn. De gemeente Fryske Marren coördineert het vve-beleid en zorgt ervoor dat de locaties die gesubsidieerd worden voor vve, daar ook op getoetst worden door de GGD.

**Gemeente: De Fryske Marren**  
**Gemeente nummer: 1940**

OAB-budget gemeente 2019:  
€642.700

Aantal kinderdagverblijven in de gemeente zonder voorschoolse educatie: 20

Aantal kinderdagverblijven in de gemeente met voorschoolse educatie: 14. Deze vallen onder 5 houders

Aantal geregistreerde gastouders in de gemeente in maart 2020: 186

Aantal schoolbesturen in de gemeente: 5

GGD-regio: GGD Fryslân

**Wat kan beter bij vve?**

De gemeente vertrouwt erop dat elke locatie werkt aan verbetering van vve. Elke locatie doet dit nu op zijn eigen manier. Het totaaloverzicht van de kwaliteit van vve op alle locaties ontbreekt. Dit betekent dat gemeentelijk beleid over bijvoorbeeld de omgang met ouders en de wijze waarop locaties werken aan het verbeteren van hun kwaliteit beter kan. Hernieuwde afspraken over vve zijn deels al wel mondeling gemaakt, maar moeten nog worden vastgesteld in overeenstemming met alle betrokkenen. De gemeente geeft aan dat dit in 2020 gebeurt. Het budget dat de gemeente te besteden heeft aan onderwijsachterstanden is in 2020 meer dan verdriedubbeld ten opzichte van 2018. Dit maakt het ook noodzakelijk om binnen de gemeente nieuwe afspraken te maken over de besteding van deze middelen.

**Wat moet beter bij vve?**

Volgens de wet moet de gemeente afspraken maken met de schoolbesturen over de resultaten van vroegschoolse educatie. Dit heeft de gemeente Fryske Marren niet gedaan. Hiermee voldoet de gemeente niet aan de wet.

**Vervolg**

Wij spreken met de gemeente Fryske Marren af dat zij binnen een jaar voldoet aan de wettelijke eisen rond vve. Wij controleren dit in het eerste kwartaal van 2021.

# 1. Opzet onderzoek

De inspectie heeft onderzoek uitgevoerd bij de gemeente Fryske Marren.

## 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;
- Intern overleg met het team Kinderopvang over GGD-toezicht in de gemeente;
- Een gesprek met de betrokken beleidsambtenaar en de coördinator vve over het vve-beleid van de gemeente;
- Beoordeling van het vve-beleid van de gemeente Fryske Marren.

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

Standaarden gemeente	Onderzocht
<b>1. Gemeentelijk beleid</b>	
1.1 Definitie doelgroepkind	•
1.2 Bereik	•
1.3 Toeleiding	•
1.4 Doorgaande lijn	•
1.5 Resultaten	•
1.6 Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau	•
<b>2. Vve beleidscontext</b>	
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	•
<b>3. Vve condities</b>	
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:

- O Onvoldoende
- K Kan beter
- V Voldoende
- G Goed

## 2. Resultaten onderzoek op gemeenteniveau

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

### Samenvattend oordeel

De gemeente Fryske Marren voldoet grotendeels aan haar wettelijke verplichtingen voor wat betreft vve.

Er zijn afspraken over de doelgroepdefinitie, het bereik en de doorgaande lijn. Ook is er voldoende aanbod voor de doelgroepkinderen. Het ontbreekt echter aan definitieve (meetbare) resultaatafspraken voor vroegschoolse educatie.

Er zijn ook enkele vve-aspecten die beter kunnen, maar waaraan geen wettelijke verplichting ten grondslag ligt. Het is van belang dat de gemeente Fryske Marren gezamenlijke afspraken en beleid maakt over de volgende onderwerpen: ouderbetrokkenheid, interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen en daarnaast over systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau. Omdat het budget voor onderwijsachterstanden in de gemeente Fryske Marren fors is verhoogd, zouden ook bestaande afspraken geactualiseerd en uitgebreid kunnen worden, zoals bijvoorbeeld de doelgroepdefinitie.

### 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

Bij dit deel van het gemeentelijke onderzoek gelden als beoordelingen en waarderingen van de standaarden: onvoldoende, kan beter, voldoende en goed.

### Wat moet beter

#### Resultaatafspraken

Omdat er nog geen definitieve resultaatafspraken zijn vastgesteld tussen de gemeente en de schoolbesturen, voldoet de gemeente niet aan artikel 167, lid b van de WPO. De standaard is daarom als onvoldoende beoordeeld en dit moet beter.

Ondanks inspanningen hiertoe is het de gemeente nog niet gelukt om afspraken met de schoolbesturen te maken over de resultaten die ze willen bereiken met de inzet van vroegschoolse educatie (ten behoeve van een goede start in groep 3). Daarom geven we de gemeente voor de wettelijke tekortkoming over de resultaten een herstelopdracht. Zie hiervoor de tabel op pagina 12 van dit rapport.

### Wat is voldoende

#### Doelgroepdefinitie

De gemeente heeft samen met de houders kinderopvang en de schoolbesturen bepaald welke peuters tot de doelgroep behoren. Vanwege bezuinigingen in De Fryske Marren is in 2015 besloten de doelgroep te versmallen en te beperken tot peuters in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar van ouders met een laag opleidingsniveau. Het jaar daarna (2016) is de doelgroepdefinitie aangepast, om meer kinderen te kunnen bereiken. Het criterium is dat een kind een vve-indicatie krijgt als aan minimaal één van de volgende eisen wordt voldaan:

- Laag opleidingsniveau van de ouders;
- Weinig stimulerend vermogen van de directe omgeving en/of Het ontwikkelingsniveau van het kind;

- Signalen van de pedagogisch medewerker van de kinderopvang (de peuter wordt terugverwezen naar JGZ en krijgt daarna meestal alsnog een VVE-indicatie).

Inmiddels is sprake van een structurele verhoging van de OAB-gelden vanaf 2019. Voor de gemeente Fryske Marren is het van belang dat ze nieuwe afspraken maakt over de doelgroepdefinitie en de inzet van deze middelen zodat meer kinderen kunnen profiteren van vve. Tot die tijd worden de afspraken voor het definiëren van de doelgroep conform eerdere afspraken uitgevoerd. Op dit moment sluit de definitie niet meer aan bij de bekostiging, en daardoor is het nu de vraag is of alle kinderen die voorschoolse educatie nodig hebben wel worden bereikt.

#### *Bereik*

Het bereik binnen de gemeente, lees het aantal beschikbare kindplaatsen, voldoet aan de wettelijke eis. Volgens de telgegevens (oude gewichtenregeling) van DUO zou de gemeente minimaal een aanbod moeten realiseren voor 50 doelgroepkinderen op de voorscholen. In de afgelopen drie jaren heeft de gemeente 174 peuters bereikt (gemiddeld 58 per jaar). In het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) staan nu 14 locaties in de gemeente Fryske Marren geregistreerd die gesubsidieerd worden voor vve, en daarmee zijn er in totaal 373 gesubsidieerde kindplaatsen beschikbaar. Het aantal kindplaatsen is daardoor toereikend. De gemeente geeft aan dat tot nu toe voor alle gedefinieerde kinderen een plaats beschikbaar is.

#### *Toeleiding*

De gemeente Fryske Marren wil peuters die een (taal)achterstand hebben, vroegtijdig bereiken en toeleiden naar een voorschoolse voorziening waar wordt gewerkt met een vve-programma. In het verleden is een indiceringsprocedure afgesproken met de GGD. De gemeente weet hoeveel kinderen het consultatiebureau bezoeken en hoeveel daarvan een vve-indicatie krijgen. Ouders worden door het CJG gewezen op de mogelijkheden van een voorschool en bij een vve-indicatie streeft men naar zo spoedig mogelijke plaatsing op een voorschool. Vrijwel alle doelgroepeuters zijn daarmee in beeld. De gemeente weet hoeveel ouders zich daadwerkelijk aanmelden voor vve en waar het non-bereik zich bevindt en ook wat de reden is dat ouders geen gebruik maken van vve. Het percentage dat niet wordt bereikt, is over de afgelopen vier jaren ongeveer 14% per jaar. Het non-bereik heeft vooral te maken met de bereikbaarheid van de vve-locaties, is soms een principiële weigering van de ouders of dat ouders aangeven gebruik te maken van gastouderschap thuis nabij. Het is een behoorlijke uitdaging voor de gemeente om dit percentage non-bereik terug te brengen en de peuters toch naar vve toe te leiden. Het is hierbij niet duidelijk in hoeverre de gemeente bijvoorbeeld toeleidingsactiviteiten faciliteert. Hier liggen mogelijkheden voor verbetering.



#### *Doorgaande lijn*

De gemeente heeft met de houders kinderopvang en de schoolbesturen afspraken gemaakt over de overdracht van kindgegevens van de voor- naar de vroegscholen. De instellingen gebruiken hiervoor eenzelfde formulier. Voor alle vve-kinderen betreft dit tevens een warme overdracht. Met de voorscholen heeft de gemeente de afspraak gemaakt dat zij een vve-programma en een peutervolgsysteem gebruiken, maar niet voorgeschreven welke.

Er zijn tot nu toe geen afspraken gemaakt met de voor- en vroegscholen over de doorgaande lijn met betrekking tot het aanbod, het pedagogisch en didactisch handelen, ouderbeleid en de begeleiding en de zorg.

Het is het voornemen van de coördinator vve van de gemeente in de vve-werkgroep voortouw te nemen in het maken van verdere afspraken over de doorgaande ontwikkelingslijn.

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

De gemeente is regiehouder en coördineert de uitwerking van het vve-beleid. In 2019 is deze gemeentelijke coördinatie weer opgepakt, nadat het een aantal jaren op een laag pitje stond. Het overleg over de uitvoering van vve vindt naast in het LEA-overleg vooral plaats in de vve-werkgroep. Deze vindt vier keer per jaar plaats. Hierbij zijn behalve de houders van de kinderopvang ook afgevaardigden van de vijf schoolbesturen in de gemeente aanwezig. De rol van de gemeente als regievoerder van de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van vve-beleid is zeker aanwezig maar het op orde brengen van een kwaliteitscyclus voor vve-beleid in de gemeente Fryske Marren kan planmatiger en strakker.

### **Vve-beleidscontext**

#### **Wat is voldoende**

##### *Integraal vve-programma*

Er zijn afspraken over het gebruik van een integraal vve-programma. De gemeente Fryske Marren bevordert het werken met een effectief vve-programma in de voorschoolse voorzieningen dat voldoet aan artikel 5 van het 'Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie'. Tevens gebruikt elke voorschool een kindvolgsysteem.

##### *Externe zorg*

Er is op gemeentelijk niveau geen specifiek beleid ontwikkeld voor externe zorg. Alle scholen (po en vo) en alle voorschoolse voorzieningen hebben een contactpersoon bij het gemeentelijke Wijkteam jeugd. Deze persoon bezoekt scholen en peuterspeelzalen, adviseert over zorgkinderen en verwijst zo nodig door. Daarnaast hanteren betrokkenen het Signaleringsprotocol waarin het werken met de in Friesland gehanteerde verwijsindex VIF-ZiZeO is opgenomen.

Om deze reden hebben wij deze indicator als voldoende beoordeeld.

### **Wat kan beter**

#### *Ouders*

Op gemeentelijk niveau is nog geen concreet beleid vastgelegd (op basis van een analyse van de ouderpopulatie) om ouders als partner te betrekken bij het voorkomen van achterstanden bij peuters. Wel geeft de gemeente aan dat dit een belangrijk bespreekpunt is in de vve-werkgroep en dat ouders als belangrijke partner zijn beschreven in het uitvoeringsdocument vve januari 2020 en in het vve-convenant met samenwerkingspartners. Deze afspraken zijn nog in concept en moeten nog formeel worden afgestemd en vastgelegd.

#### *Interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen*

Er zijn nog geen afspraken gemaakt met vve-instellingen over de wijze waarop zij hun kwaliteit evalueren, verbeteren en borgen. Hoewel in de subsidiebeschikking wel wordt gevraagd naar een inhoudelijk verslag is het nog niet gebruikelijk dat de vve-instellingen op eigen initiatief systematisch aan de gemeente over de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie rapporteren.

De voorscholen moeten wel voldoen aan de wettelijke verplichtingen (zoals het verplichte taalniveau), maar er zijn geen aanvullende afspraken opgenomen hoe de voor- en vroegscholen zich over de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie moeten verantwoorden en rapporteren aan de gemeente. Ook heeft de gemeente Fryske Marren geen afspraken gemaakt met bijvoorbeeld de GGD dat zij toeziet op een aantal gemeentelijke kwaliteitseisen vve, meer dan de wettelijke basisvoorwaarden.

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

Net als tijdens het onderzoek in 2016 heeft er nog steeds geen systematische evaluatie plaatsgevonden over het beleid en/of de afspraken met partners over de uitvoering van vve. Dit is daarom net als tijdens het vorige onderzoek een verbeterpunt en kan dus beter. Door het ontbreken van een vastgelegd en actueel beleid over de uitvoering van vve wordt een systematische evaluatie ook bemoeilijkt. Er zijn geen duidelijke kwaliteitseisen geformuleerd, aan de hand waarvan kan worden vastgesteld dat aan de eisen wel of niet wordt voldaan en welke verbeteractiviteiten nodig zijn. Het is van belang dat de gemeente beleid formuleert, dit jaarlijks evalueert en bijstelt indien nodig.

### **Vve-condities**

#### **Wat is voldoende**

##### *De GGD beoordeelt de basiskwaliteit van de voorscholen*

De gemeente heeft met de GGD sluitende afspraken gemaakt over een jaarlijkse beoordeling van de basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie bij de betreffende voorscholen.

In de gemeente Fryske Marren betreft dit 14 voorscholen.

Er zijn echter geen 'kwaliteitseisen' gesteld, meer dan de basisvoorwaarden voorschoolse educatie die door de GGD gecontroleerd worden. Dit is ook niet verplicht, maar het biedt wel mogelijkheden tot het sturen op kwaliteitsverbetering op de locaties.

#### *Gemeentelijk subsidiekader*

De Fryske Marren heeft een integrale subsidiebeschikking voor peuterwerk en vve waarin voorwaarden zijn opgenomen conform de wet op de Kinderopvang en het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

Behalve het subsidiebedrag zijn in deze beschikking ook voorwaarden met betrekking tot financiële verantwoording en voorwaarden (of een verwijzing daarnaar) conform de wet op Kinderopvang en het Besluit Basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie opgenomen, bijvoorbeeld over het aanleveren van verantwoordingsgegevens en dat de vve-instellingen moeten voldoen aan de basisvoorwaarden.

## 2.2. Afspraken vervolgtoezicht

Tekortkoming	Wat verwachten wij?	Wat doen wij?
<b>Vve gemeente</b>	<b>... van de gemeente</b>	
De gemeente Fryske Marren heeft nog geen afspraken met de schoolbesturen gemaakt over wat de resultaten van voerschoolse educatie moeten zijn. De gemeente voldoet hiermee niet aan de wettelijke eis (art. 167, lid 1b van de WPO)	De gemeente spreekt met de schoolbesturen definitief af wat de resultaten van de voerschoolse educatie moeten zijn en stuurt ons uiterlijk 31 december 2020 de gemaakte afspraak toe	Wij controleren in 2021 de gemaakte afspraken over de resultaten van voerschoolse educatie in de gemeente Fryske Marren en geven een terugkoppeling aan de gemeente

## 3. Reactie van de gemeente

Hieronder geeft het college van B en W een reactie op de uitkomsten van het onderzoek. De gemeente Fryske Marren geeft aan hoe zij hiermee aan de slag gaat.

We kunnen ons herkennen in de rapportage die door de inspectie is opgesteld. Het gesprek hebben we als positief en plezierig ervaren; het heeft ons input gegeven om VVE in De Fryske Marren verder te implementeren en daarbij ook een kwaliteitslag te maken.

We zijn het eens met de conclusie die er getrokken is. We zijn binnen de gemeente actief om het VVE beleid en de uitvoering met onze partners vorm te geven. We zijn ons ook bewust van de verbeterpunten die genoemd zijn in paragraaf 2.1.

Wij verwachten dat we nog dit jaar de stappen gezet hebben om te kunnen voldoen aan de wettelijke eisen rondom VVE.