



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

## Lochem

**Onderzoek gemeente**

Onderzoek naar voor- en vroegschoolse educatie

**Datum vaststelling: 20 juli 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 Lochem 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 de aangeleverde documenten en de toelichting daarop, in een gesprek met betrokkenen van de gemeente. 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**

De meeste onderdelen die we in het gemeentelijk vve-beleid hebben onderzocht, zijn van voldoende kwaliteit. De gemeente voldoet grotendeels aan de wettelijke eisen.

## **Wat gaat goed bij vve?**

We zien dat de gemeente Lochem in de afgelopen tijd goede ontwikkelingen in gang heeft gezet met haar vve-beleid. De partijen die nodig zijn om uitvoering te geven aan het beleid, zijn constructief betrokken. Voor iedereen is duidelijk om welke kenmerken het gaat van de peuters die deel kunnen nemen aan voorschoolse educatie. Onderling is geregeld overleg tussen de betrokken partijen en er zijn afspraken gemaakt.

De peuters die voorschoolse educatie nodig hebben, kunnen in Lochem profiteren van een geschikt aanbod.

## **Wat moet beter bij vve?**

In de gemeente Lochem is niet bekend welke resultaten er worden bereikt met de vroegschoolse educatie. Daardoor is onduidelijk wat de gemeente bereikt met haar vve-beleid. We zien nu te weinig hoe de gemeente hierop stuurt. Daarom geven we de gemeente voor deze tekortkoming een herstelopdracht.

**Gemeente: Lochem**

**Gemeente nummer: 0262**

OAB-budget gemeente 2019:  
€209.600,00

Aantal houders in de gemeente  
zonder voorschoolse educatie: 5

Aantal houders in de gemeente met  
voorschoolse educatie: 5

Aantal kinderdagverblijven  
met voorschoolse educatie in de  
gemeente: 8

Aantal schoolbesturen in de  
gemeente: 5

GGD-regio: Noord- en Oost-  
Gelderland

**Wat kan beter bij vve?**

Veel afspraken zijn onderling gemaakt tussen de betrokken partijen, een vaak ook alleen mondeling. Er kan meer worden vastgelegd dat vervolgens ook systematischer kan worden geëvalueerd. Nu kan de gemeente niet feitelijk aantonen of ze de goede keuzes maakt. We vinden dat het gemeentelijk vve-beleid hierin kwetsbaar is.

Verder is in het gemeentelijk vve-beleid te weinig zichtbaar wat de gemeente in gang zet voor de ouders van de doelgroeppeuters.

**Vervolg**

We spreken af dat de gemeente ons informeert over de wijze waarop zij de resultaten van de vroegschoolse educatie verzamelt en gebruikt voor haar vve-beleid.

# Inhoudsopgave

	<b>Samenvatting</b>	<b>0</b>
<b>1.</b>	<b>Opzet onderzoek</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Resultaten onderzoek op gemeenteniveau</b>	<b>7</b>
	Afspraken vervolgtoezicht	13
<b>3.</b>	<b>Reactie van de gemeente</b>	<b>14</b>

# 1. Opzet onderzoek

De inspectie heeft onderzoek uitgevoerd bij de gemeente Lochem.

## Werkwijze

We hebben de volgende activiteiten verricht:

- een analyse van de beantwoorde digitale vragenlijst in relatie tot de bevindingen tijdens eerder onderzoek van het vve-beleid van de gemeente,
- een 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 het vve-beleid van de gemeente Lochem.

Bij het onderzoek naar vve-gemeenten hebben we 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 op 25 februari 2020. Vervolgens hebben wij de eisen met betrekking tot het vve-beleid beoordeeld en de eigen aspecten van kwaliteit gewaardeerd.

### **Legenda**

In de legenda hiernaast is te zien hoe de beoordeling en waardering van standaarden in dit rapport is aangegeven.

### **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 beschrijven we de resultaten van het onderzoek naar het vve-beleid bij de gemeente Lochem.

### Samenvattend oordeel

De gemeente Lochem voldoet grotendeels aan haar wettelijke verplichtingen voor wat betreft vve. Dat komt omdat binnen de gemeente de afspraken over de voor- en vroegschoolse educatie zijn geregeld. Daarbij zijn alle relevante partijen betrokken. Er is een doelgroepdefinitie, de toeleiding van de peuters is geregeld en er vindt een overdracht plaats van de (ontwikkelings)gegevens van de peuters naar de basisschool.

Het enige wat onvoldoende plaats vindt, is het realiseren van de afspraken rond de resultaten van de vroegschoolse educatie. Daardoor blijft onduidelijk in hoeverre het vve-beleid in Lochem succesvol is. De gemeente geeft aan dat dit niet lukt vanwege de diversiteit aan schoolbesturen binnen de gemeente en de wijze waarop de besturen aankijken tegen het aanleveren van gegevens.

In de beleidscontext zien we dat de gemeente in haar vve-beleid nog beter werk kan maken van een passend ouderbeleid. Verder vinden we dat het gemeentelijk vve-beleid kwetsbaar is omdat er weliswaar afspraken zijn, maar dat er (te) weinig is vastgelegd. Daardoor is het bijna niet mogelijk om feitelijk te evalueren en na te gaan hoe het effect is van de afspraken die zijn gemaakt of wat de resultaten zijn van de processen in het vve-beleid. Ook is niet aan te tonen of vast te stellen welke veranderingen, verbeteringen of aanpassingen zinvol zijn (geweest) in het gemeentelijk vve-beleid.

### 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

In de gemeente Lochem is het vve-beleid belegd bij de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling. De taken die behoren bij de uitvoering van het gemeentelijk vve-beleid, zijn in een werkgroep belegd. Deze werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de kinderopvangorganisaties, het consultatiebureau, de plaatselijke bibliotheek en vertegenwoordigers van de verschillende schoolbesturen van het basisonderwijs. Ongeveer vier keer per jaar voeren deze partijen overleg over wat gebeurt of moet gebeuren in het vve-beleid. De gemeente kenmerkt het werken aan haar vve-beleid als een proces waarin de lijnen kort zijn: er is ook tussentijds afstemming en overleg wanneer dat nodig is.

### *Doelgroepdefinitie (1.1)*

We beoordelen de doelgroepdefinitie als Voldoende.

In de gemeente Lochem is een peuter met aantoonbaar achterstand in de taalontwikkeling, een kind dat in aanmerking komt voor vve. Voor alle partijen geldt dat dit het uitgangspunt is voor een verwijzing naar de voorschoolse educatie bij een organisatie voor de kinderopvang. Ook wanneer pedagogisch medewerkers zelf een peuter opmerken als



een kind met een taalachterstand, is het mogelijk om dit kind te indiceren als een doelgroepeuter. De gemeente geeft aan dat deze afspraken nergens verifieerbaar zijn vastgelegd voor derden en ook niet meer inhoudelijk zijn geëvalueerd in de afgelopen tijd.

#### *Bereik (1.2)*

Het bereik van de doelgroepeuters in Lochem beoordelen we als Voldoende.

Uit de gegevens die de gemeente Lochem heeft over het aantal doelgroepeuters, maken we op dat in 2018 negenendertig peuters in aanmerking kwamen voor voorschoolse educatie. Gezien de eigen doelgroepdefinitie is dat conform de verwachting. Bij de gemeente is bekend hoeveel peuters daadwerkelijk naar een voorschool gaan. Als een peuter niet naar een voorschool gaat, is bij de gemeente bekend waarom dat zo is. Het consultatiebureau informeert de gemeente daar geregeld over.

#### *Toeleiding (1.3)*

Ook dit onderdeel van het vve-beleid in de gemeente Lochem beoordelen we als Voldoende.

De gemeente geeft aan dat de lijnen kort zijn. Afspraken die gelden voor de toeleiding van een doelgroepeuter naar een voorschoolse locatie, zijn regelmatig onderwerp van gesprek in het overleg dat de gemeente voert met de jeugdverpleegkundige (namens het consultatiebureau). Zodoende is steeds helder hoe de toeleiding van de doelgroepeuters verloopt. In principe, zo geeft de gemeente aan, zijn er altijd voldoende plaatsen beschikbaar en volgt het geld het kind.

#### *Doorgaande lijn (1.4)*

We beoordelen de doorgaande lijn als Voldoende.

Er is in voldoende mate een doorgaande lijn tussen de voor- en de vroegschoolse educatie. Juist dit jaar heeft de vve-werkgroep van de gemeente Lochem een nieuw overdrachtsformulier gemaakt. Dit formulier bevat de gegevens over de ontwikkelingen van de peuter op de essentiële gebieden. Het is bestemd voor de overdracht van alle peuters naar de basisschool, voor de doelgroepeuters is dat een warme overdracht. Wel vinden we dat in deze overdracht beter duidelijk moet worden gemaakt welk voorschools aanbod (i.c. het programma) de peuter heeft gehad en hoe lang dat aanbod heeft geduurd.

#### *Resultaten (1.5)*

Dit onderdeel van het vve-beleid beoordelen we als Onvoldoende.

In de gemeente Lochem zijn geen eenduidige afspraken gemaakt over de resultaten van de vroegschoolse educatie.

Dit jaar (januari 2020) heeft de gemeente werk gemaakt van een procedure waar zij op overzichtelijke wijze gaat inventariseren hoe de kinderopvangorganisatie op een aantal onderdelen heeft gewerkt

aan het vve-beleid. De gemeente noemt dit 'resultaatafspraken'.

Dit is echter niet conform het gestelde in artikel 167, lid 1 onder b, WPO. We verwachten namelijk dat de gemeente met de bevoegde gezagsorganen afspraken maakt over de resultaten van de vroegschoolse educatie. Deze resultaten geven vervolgens een beeld van de vorderingen en de groei van de jongste leerlingen die binnen de gemeente tot de doelgroepdefinitie behoorden.

Eenduidige afspraken hierover zijn in het vve-beleid van de gemeente Lochem nog niet gemaakt. Daarom geven we een herstelopdracht (zie p. 13). We verwachten van de gemeente Lochem dat zij resultaatafspraken maakt met de bevoegde gezagen van het primair onderwijs over de vroegschoolse educatie.

De inventarisatie die de gemeente zal doen van de gegevens betreffende de processen in de voorschoolse educatie, kunnen uiteraard wel nuttig zijn in het meetbaar vaststellen en evalueren van de ontwikkelingen in de voorschoolse locaties. In deze rapportage komen we hierop terug in de onderbouwing van onze waardering voor de wijze waarop standaard 2.4 uitwerking krijgt.

#### *Vve-coördinatie (1.6)*

We beoordelen dit onderdeel als Voldoende. In Lochem is de gemeente de regievoerder van het vve-beleid. Afspraken over het vve-beleid zijn gemeentebreed gemaakt, al hebben we al eerder in deze rapportage vastgesteld dat de vastlegging ervan summier is of ontbreekt.

In de notulen van de werkgroep vve, is echter duidelijk dat de gemeente stuurt en dat alle noodzakelijke partijen (de betrokken gemeentebestuur, het consultatiebureau, de Lochemse schoolbesturen en de kinderopvangorganisaties) samenwerken. Ook buiten de werkgroepbijeenkomsten, vindt geregeld overleg en afstemming plaats tussen de gemeente en de partners in vve. De gemeente heeft bovendien de afspraak gemaakt met de vve-locaties dat er iemand verantwoordelijk is voor het werken aan de kwaliteit van vve op de locatie. Deze persoon is tevens de contactpersoon voor de gemeente. Verder is duidelijk dat het vve-beleid expliciete aandacht heeft en een agendapunt is in de Lokaal Educatieve Agenda van de gemeente.

#### **Vve-beleidscontext**

##### *Integraal vve-programma (2.1)*

We waarderen het beleid van de gemeente betreffende het vve-programma op de voorschoolse locaties als Voldoende. De gemeente heeft met de vve-locaties afgesproken dat zij gebruik maken van een integraal vve-programma, dat wordt erkend door Sardes of het Nederlands Jeugdinstituut. Van elke VVE-locatie wordt

verwacht dat ze de brede ontwikkeling van alle kinderen systematisch volgt. Daarbij dient de locatie gebruik te maken van een observatie-instrument waarin de ontwikkeling op de vier SLO-gebieden: taal, rekenen, motoriek en de sociaal-emotionele ontwikkeling wordt gevolgd.

#### *Ouders (2.2)*

Dit onderdeel uit de context van het vve-beleid in de gemeente Lochem Kan beter.

Er zijn op gemeentelijk niveau geen afspraken vastgelegd, noch is er beleid vastgesteld met daarin (in ieder geval) passende doelen op het gebied van ouderparticipatie. Daarbij is het helpend als er een analyse is van de kenmerken van de ouderpopulatie van de doelgroeppeuters in de gemeente Lochem. Aan de hand hiervan is het mogelijk om te komen tot afspraken over de wijze waarop kan worden gewerkt aan doelen in het ouderbeleid en hoe dat past bij de verschillende voorschoolse locaties die in Lochem zijn.

#### *Externe zorg (2.3)*

We waarderen de externe zorg als Voldoende.

We zien dat er in een zorgstructuur is in de gemeente Lochem, waardoor peuters (en hun ouders) op de voorschoolse locaties zorg en ondersteuning krijgen als dat nodig is.

Deze structuur is ingebed in de werkwijze die de voorscholen hanteren. Ook in de lokale educatieve agenda (LEA) is, naast de voor- en vroegschoolse educatie, de zorg voor de jeugd onderdeel van het bestuurlijk overleg dat twee keer per jaar plaatsvindt.

#### *Interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen (2.4)*

Dit onderdeel waarderen we als Voldoende.

We stellen vast dat de gemeente als regievoerder van het vve-beleid, de zorg voor de kwaliteit van vve regelmatig als een gespreks- of overlegpunt aan de orde stelt binnen de diverse partijen.

Bovendien is er inmiddels op inzichtelijke wijze werk gemaakt van het inventariseren van de gegevens die betrekking hebben op de uitvoering van de voorschoolse educatie in de gemeente Lochem.

Daarbij gaat het om de volgende onderdelen:

- de aantallen vve-kinderen, met de uitval daarbij,
- de basiskwaliteit en de kwaliteit van de voorschoolse educatie
- inhoud van de voorschoolse educatie (programma, volginstrument, beleidsdocumentatie en de ouderbetrokkenheid),
- de doorgaande ontwikkelingslijn (inclusief de aantallen en de gegevens over de warme overdracht),
- de evaluatie van het vve-beleid op de locaties, met de eventuele verbeterpunten.

Deze inventarisatie is echter nieuw en leidt op dit moment nog niet tot een dieper zicht op de kwaliteitszorgprocessen en de eventueel daarbij behorende verbeter- of ontwikkelpunten. De gemeente geeft

aan dat dit op termijn wel de bedoeling zal zijn.

*Systematische evaluatie en verbetering (2.5)*

We waarderen de evaluatie en verbetering als Kan beter.

Zoals hierboven eerder beschreven bij 2.4, heeft de gemeente wel intenties in gang gezet om zicht te krijgen op de wijze waarop de vve-locaties werken aan hun processen en de afspraken hierover. Van een concrete en systematisch uitgevoerde evaluatie, met de daarbij behorende conclusies voor verbeteringen, is op dit moment nog niets zichtbaar of aantoonbaar. Ook de resultaten van de vroegschoolse educatie zijn relevant in de evaluaties en verbeteringen voor het gemeentelijk vve-beleid (zie hierboven bij 1.5).

Een en ander betekent niet dat in Lochem geen verbeteringen plaats vinden in het gemeentelijk vve-beleid. Er zijn momenten van (onderling) beraad of overleg tussen of met de verschillende partijen, waarna (nieuwe) afspraken volgen. We stellen echter vast dat binnen de uitvoering van het gemeentelijk vve-beleid geen vastgelegde afspraken zijn, waardoor systematische evaluaties en daarbij behorende verbeteringen niet inzichtelijk of aantoonbaar zijn.

**Vve-condities**

*De gemeente heeft geregeld dat de GGD de basiskwaliteit van de voorscholen beoordeelt (3.1)*

We beoordelen deze standaard als Voldoende.

De gemeente Lochem heeft afgesproken dat de GGD zowel de algemene basiskwaliteit als de basiskwaliteit van de voorschoolse educatie controleert. De gemeente Lochem heeft een A-status.

*Er is een gemeentelijk subsidiekader (3.2)*

Het gemeentelijk subsidiekader waarderen we als Voldoende.

De gemeente Lochem heeft in de *Verordening gemeentelijke kindregelingen gemeente Lochem (2019)* vastgelegd welke criteria gelden in de voorschoolse educatie bij de subsidieverlening aan de houders.

## Afspraken vervolgtoezicht

Tekortkoming	Wat verwachten wij?	Wat doen wij?
<b>We gemeente</b>	<b>... van de gemeente</b>	
Er zijn in de gemeente Lochem geen afspraken gemaakt met de schoolbesturen over de aanlevering van de resultaten van de vroegschoolse educatie in Lochem (artikel 167, lid 1b, WPO).	We verwachten dat de gemeente Lochem passende afspraken maakt met de schoolbesturen van het primair onderwijs over het aanleveren van de resultaten van de vroegschoolse educatie.  De gemeente zendt deze afspraken voor december 2020 aan de Inspectie van het Onderwijs.	We gaan na of in de gemeente Lochem is voldaan aan deze herstelopdracht. Dat doen we aan de hand van de ons toegezonden resultaatafspraken die de gemeente maakt. Ook de vragenlijst-vve die de gemeente ons aanlevert, betrekken we hier t.z.t. in.

## 3. Reactie van de gemeente

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

Wij bedanken de inspectie voor het bezoek en de prettige communicatie over het onderzoek naar voor- en vroegschoolse educatie in onze gemeente.

We herkennen ons in de uitkomsten van het rapport. Afgelopen twee jaar hebben we als gemeente geïnvesteerd in de voorschoolse educatie. In onze gemeentelijke werkgroep sluiten naast kinderopvang en consultatiebureau ook bibliotheek en de welzijnsinstelling aan. We ervaren een constructieve houding van betrokken partijen.

Met het consultatiebureau en de kinderopvangorganisaties maken we jaarlijks resultaatafspraken. Begin 2020 hebben we een format voor de verantwoording van die afspraken gemaakt. De overdracht van VVE-kinderen naar de basisschool regelen we via het overdrachtsformulier en de warme overdracht. Dit is een blijvend aandachtspunt komende jaren. In het rapport staat dat we nog beter werk kunnen maken van een passend ouderbeleid. Hiermee gaan we, samen met onze partners, zeker aan de slag.

De opmerking in het rapport dat het realiseren van afspraken rond de resultaten van vroegschoolse educatie nog onvoldoende is begrijpen we. Deze afspraken gaan we via het LEA maken met de schoolbesturen. Deze afspraken koppelen we aan u terug.

Aan de kwetsbaarheid van het gemeentelijk VVE-beleid werken we door het opstellen van nieuw onderwijsachterstandenbeleid. Daarin beschrijven we onze werkwijze. En leggen we gemaakte afspraken vast. We verwachten dat we het nieuwe beleid eind 2020 vaststellen.

Inspectie van het Onderwijs  
Postbus 2730, 3500 GS Utrecht  
T-algemeen 088 6696000  
T-loket (voor vragen) 088 6696060