



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

Schiermonnikoog

Onderzoek gemeente

Onderzoek naar voor- en vroegschoolse educatie

Datum vaststelling: 23 oktober 2020

Samenvatting

De inspectie houdt toezicht op de wijze waarop de gemeenten de verplichtingen aangaande het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB) nakomen. Gemeenten die al voor 2019 een GOAB-budget kregen, hebben hiervoor een digitale vragenlijst ingevuld. Ten gevolge van de lockdown vanwege het coronavirus, is dit onderzoek uitgesteld. Het vindt nu plaats vlak na de zomervakantie, in augustus en september 2020. Dit onderzoek is bedoeld om de kwaliteit van het vve-beleid (voor- en vroegschoolse educatie) van de gemeente voor de eerste keer in beeld te brengen. We gaan daarbij na in hoeverre de gemeente in haar vve-beleid voldoet aan de wettelijke eisen.

We hebben een gesprek gevoerd met de betrokkenen van de gemeente en aangeleverde documenten geanalyseerd. Vervolgens hebben we de wettelijke eisen met betrekking tot het vve-beleid beoordeeld en de eigen aspecten van kwaliteit gewaardeerd.

Beeld van de kwaliteit van vve binnen de gemeente

We zien dat het vve-beleid en de uitvoering daarvan in de gemeente Schiermonnikoog nog kan groeien. Aan de meeste essentiële wettelijke eisen die gelden voor voorschoolse educatie wordt echter voldaan. Er ligt een beleidsdocument *Onderwijsachterstandenbeleid Schiermonnikoog* waarin is beschreven hoe voorwaardelijk vorm en inhoud te geven aan het onderwijsachterstandenbeleid, waaronder vve. Niet alle onderdelen van vve zijn hierin opgenomen. Dit is een eerste onderzoek dat de inspectie naar het vigerende vve-beleid binnen de gemeente Schiermonnikoog uitvoert. In dit eerste gesprek stellen we vast dat de gemeente in samenwerking met de kinderopvang het vve-beleid verder moet ontwikkelen.

Wat gaat goed bij vve?

De gemeente Schiermonnikoog heeft duidelijke afspraken gemaakt met JGZ over wie de doelgroepkinderen zijn. Alle peuters mogen gebruik maken van een vve-kindplaats en krijgen 16 uur vve aangeboden. Op Schiermonnikoog is het vanzelfsprekend dat alle peuters vanaf 2,5 jaar naar de peuteropvang gaan. De toeleiding is volgens de gemeente al jaren 100%. Binnen de regionale afspraken is ook voorzien in een passend netwerk van instanties die extra hulp kunnen bieden aan peuters en ouders die dat nodig hebben.

Gemeente: Schiermonnikoog
Gemeente nummer: 0088

OAB-budget gemeente 2019:
€54.100,00 (definitief)

Aantal houders in de gemeente met
voorschoolse educatie: 1

Aantal kinderdagverblijven
met voorschoolse educatie in de
gemeente: 1

Aantal PO-schoolorbesturen in de
gemeente: 1

GGD-regio: GGD Fryslân

Ook is de samenwerking tussen de gemeente, de peuteropvang en de school goed. Samen trekken zij op om een doorgaande ontwikkeling van kinderen te bevorderen.

Wat moet beter bij vve?

Uit ons onderzoek blijkt dat er vanwege de kleinschaligheid op het eiland sprake is van korte lijnen en informeel overleg. Omdat het een wettelijke plicht is, maar ook in het kader van overdraagbaarheid, duidelijkheid en verantwoording, is het van belang dat de gemeente het vve-beleid ook formeel vastlegt.

Ook moet de gemeente Schiermonnikoog met het schoolbestuur van de basisschool die vroegschoolse educatie aanbiedt, afspraken maken en vastleggen over wat ze willen dat kleuters kennen en kunnen om succesvol in groep 3 te kunnen starten met leren lezen, rekenen en schrijven.

Wat kan beter bij vve?

De gemeente kan nog meer sturen op de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid van voor- en vroegschoolse educatie. De notitie *Onderwijsachterstandenbeleid Schiermonnikoog* lijkt daarvoor een goede aanzet. Er zou ook meer aandacht kunnen komen voor de wijze waarop de betrokkenheid van ouders kan worden vergroot. Zowel de gemeente als de vve-locatie hebben hierbij een taak.

De gemeente heeft daarnaast een verantwoordelijkheid bij het vaststellen of haar eigen vve-beleid het gewenste effect heeft. Daarom moet ze met de voor- en vroegschool afspraken maken welke informatie over de kwaliteit en de resultaten ze nodig heeft.

Vervolg

We spreken met de gemeente af dat ze met het schoolbestuur afspraken gaat maken over de resultaten van vroegschoolse educatie. Met dit eerste onderzoek naar vve nemen wij de gemeente tevens op in het landelijk georganiseerde risicogestuurd toezicht op gemeentelijk vve-beleid.

1. Opzet onderzoek

De inspectie heeft onderzoek uitgevoerd bij de gemeente Schiermonnikoog.

Werkwijze

We hebben de volgende activiteiten verricht voor dit onderzoek:

- een startgesprek met de gemeente om toe te lichten wat ons toezicht inhoudt en aanvullende informatie te verkrijgen,
- een gesprek met de betrokken beleidsambtenaar/loco secretaris van de gemeente en de interim-directeur van de basisschool op het eiland over het vve-beleid op Schiermonnikoog,
- analyse van opgevraagde en aangeleverde beleidsdocumenten,
- beoordeling en waardering van de kwaliteit van het vve-beleid van de gemeente Schiermonnikoog.

Voor meer informatie over het nieuwe toezicht en het nieuwe onderzoekskader, zie de website van de inspectie.

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

Standaarden gemeente	Onderzocht
1. Gemeentelijk beleid	
1.1 Definitie doelgroepkind	•
1.2 Bereik	•
1.3 Toeleiding	•
1.4 Doorgaande lijn	•
1.5 Resultaten	•
1.6 Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau	•
2. Vve beleidscontext	
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	•
3. Vve condities	
3.1 De gemeente heeft geregeld dat de GGD de basiskwaliteit van de voorscholen beoordeelt	•
3.2 Er is een gemeentelijk vve-subsidiekader	•

Legenda

De beoordeling en waardering van standaarden wordt in dit rapport aangegeven door de symbolen in 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:

-  Onvoldoende
-  Kan beter
-  Voldoende
-  Goed

2. Resultaten onderzoek op gemeenteniveau

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

Samenvattend oordeel

De gemeente Schiermonnikoog voldoet ten dele aan haar wettelijke verplichtingen voor wat betreft vve.

Dat komt vooral doordat het nog ontbreekt aan resultaatafspraken voor vve met het schoolbestuur. Aan de overige wettelijke verplichtingen voldoet de gemeente, maar er is zeker nog ruimte voor verbetering, vooral in het vastleggen van afspraken over de werkwijze in vve.

Versterking is zeker ook mogelijk binnen de vve-beleidscontext, waar het gaat om ouderbetrokkenheid, en evaluatie van vve op de niveaus van de vve-locatie en de gemeente.

De vve-condities voldoen aan de wettelijke eisen.

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

Context

De gemeente krijgt sinds 2019 van het ministerie van OCW een budget voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB).

Daarmee hoort de gemeente zorg te dragen voor het maken van vve-beleid en uitvoering ervan mogelijk te maken. Dat vve-beleid moet voor een groot deel nog opgezet worden. Vooral voor kleinere gemeenten, zoals Schiermonnikoog, is dat een flinke opgave.

Sinds 2015 biedt peuteropvang It Lytjhus voorschoolse educatie aan en ontvangt hiervoor subsidie van de gemeente. Hoewel de houder van de kinderopvang de Stichting Kinderopvang Friesland is, valt de pedagogisch en educatieve aansturing van de peuteropvang onder de verantwoordelijkheid van de interim-directeur van de basisschool. Tijdens de periode dat we dit onderzoek uitvoerden, is de intentieverklaring ondertekend om te komen tot een leerontwikkelcentrum (LOC) op Schiermonnikoog voor kinderen van 0-16 jaar. Hierbij is zowel de gemeente, de kinderopvang, de basisschool als het voortgezet onderwijs betrokken.

1.1 De gemeente heeft een doelgroepdefinitie

De gemeente heeft een doelgroepdefinitie opgenomen in de notitie *Onderwijsachterstandenbeleid Schiermonnikoog* en daarom beoordelen we deze standaard als Voldoende.

De afspraak is dat JGZ een indicatie afgeeft op grond van risico's op een achterstand in de ontwikkeling bij het jonge kind. Daarnaast kunnen ook de professionals in de kinderopvang in overleg met JGZ een vve-indicatie initiëren als er sprake is van een peuter met een risico op een ontwikkelingsachterstand. De gemeente hanteert (nog) geen definitie van wat zij verstaat onder een doelgroepkleuter.

1.2 Er zijn voldoende kindplaatsen

We beoordelen deze standaard als Voldoende. De gemeente heeft in samenspraak met de houder voorzien in de bekostiging van 15 beschikbare kindplaatsen voor de voorschoolse educatie. Alle peuters van 2,5 tot 4 jaar op Schiermonnikoog krijgen vve aangeboden. Dit betreft ten tijde van het onderzoek 7 peuters, waarvan 2 met een vve-indicatie.

1.3 We beoordelen de Toeleiding als Voldoende

De gemeente heeft informeel met JGZ afgesproken dat zij verantwoordelijk is voor de indicatie van doelgroeppeuters en toeleiding naar locaties met voorschoolse educatie binnen de gemeente. De gemeente is er trots op dat alle peuters op Schiermonnikoog naar vve worden toegeleid.

1.4 De doorgaande lijn voldoet aan de wettelijke eisen

De standaard beoordelen we als Voldoende. Hoewel niet expliciet geformuleerd in bijvoorbeeld de subsidievoorwaarden voor houders of in een vve-beleidsdocument, is de afspraak gemaakt dat een warme overdracht plaatsvindt tussen de voor- en de vroegschool voor alle peuters. De peuteropvang is gehuisvest in de basisschool en de directeur van de school stuurt ook de peuteropvang aan. De ambitie is om te komen tot een Integraal Kindcentrum (IKC) en een doorgaande lijn in het onderwijsleerproces voor alle kinderen op Schiermonnikoog van 0-16 jaar.

1.5 Er zijn geen resultaatafspraken gemaakt

We beoordelen deze standaard als Onvoldoende. De gemeente heeft met het schoolbestuur van de school op Schiermonnikoog geen afspraken gemaakt over het gewenste ontwikkelingsniveau van met name de doelgroepkinderen, zodat ze zonder of hooguit met beperkte achterstand in groep 3 van de basisschool kunnen beginnen. Daarmee voldoet de gemeente niet aan artikel 167, lid b van de WPO. De peuteropvang en de school hanteren wel een volgsysteem voor peuters in de peuteropvang en de kleuters in groep 1 en 2, zodat duidelijk is waar de aandachtspunten liggen als de kinderen doorstromen naar groep 3 van de basisschool.

1.6 We waarderen de vve-coördinatie op gemeentelijk niveau als Kan beter

Het is van belang dat de gemeente in de komende tijd een helder vve-beleid formuleert en vastlegt met duidelijke ambities en concrete doelen. Vervolgens is sturing en coördinatie nodig om dit beleid uit te voeren en te evalueren op gewenste effecten. De kleinschaligheid op het eiland en het grote aantal portefeuilles waarvoor de beleidsmedewerker verantwoordelijk is, leidt ertoe dat de gemeente ervoor kiest taken te delegeren.

Dit betekent dat de doorontwikkeling en verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van vve in de praktijk ligt bij de interim-directeur van de basisschool. Zeker één keer in de zes weken is sprake van overleg tussen de gemeente en de school. Formele afspraken zijn echter niet vastgelegd en dit maakt het beleid kwetsbaar.

Vve-beleidscontext

2.1 Op de peuteropvang wordt gebruik gemaakt van een integraal vve-programma en kindvolgsysteem

We waarderen deze standaard als Voldoende.

De gemeente heeft afspraken gemaakt met de houder waaraan het vve-programma in de voorschool moet voldoen. Dit is vastgelegd in de notitie *Onderwijsachterstandenbeleid Schiermonnikoog*. In de praktijk gebruikt de vve-locatie een vve-programma en een peutervolgsysteem dat het opsporen van ontwikkelingsachterstanden mogelijk maakt. De GGD-inspecties laten zien dat dit programma ook feitelijk gebruikt wordt.

2.2 Er is geen gemeentelijk ouderbeleid

We waarderen deze standaard als Kan beter.

De invulling van het ouderbeleid wordt overgelaten aan de vve-locatie. De gemeente heeft zelf (nog) geen duidelijke visie en doelen op ouderparticipatie, op welke wijze zij de doelen willen verwezenlijken (inclusief financiering/subsidiëring), en welke concrete effecten de gemeente van het ouderbeleid verwacht. Dit is nog een ontwikkelpunt.

2.3 Er is een toegankelijk netwerk van externe zorg

We waarderen deze standaard als Voldoende.

Uit de vragenlijst en het gesprek met de gemeente Schiermonnikoog blijkt dat de gemeente beschikt over een netwerk van (zorg)partners waarop een beroep gedaan kan worden in geval van specifieke problemen in de ontwikkeling of gezinssituatie. Daarnaast is sprake van ondersteuning van JGZ bij begeleiden en verwijzen van kinderen met ontwikkelingsproblemen.

2.4 Er zijn geen afspraken over interne kwaliteitszorg met voor- en vroegscholen

De wijze waarop de gemeente gebruik maakt van kwaliteitsbevindingen van de voor- en vroegschool waarderen we als Kan beter.

Er zijn geen aanvullende subsidievoorwaarden voor de houders opgenomen, zoals bijvoorbeeld dat de houders zelf halfjaarlijks een 'evaluatie van het (kwalitatief) beleid' uitvoeren. De inhoud van vve wordt daarmee aan de houders zelf overgelaten en laat veel ruimte. De rapportages zouden meer informatie kunnen bevatten dan uitsluitend de besteding van middelen en het aantal bereikte doelgroepkinderen.

Ook de kwaliteit van het pedagogisch-educatief handelen van de pedagogisch medewerkers, de wijze waarop het vve-programma wordt gebruikt, de omvang en kwaliteit van zorg en begeleiding die peuters is geboden en welke ontwikkeling de doelgroepeuters hebben doorgemaakt, zouden deel kunnen uitmaken van een kwalitatieve rapportage aan de gemeente.

2.5 Er is geen systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau

Deze standaard waarden we ook als Kan beter.

De gemeente beschikt momenteel niet over kwalitatieve gegevens, verzameld door de voor- en vroegschool zelf of verkregen via bijvoorbeeld een vve-monitor. Reflectie op de effecten van het eigen vve-beleid is daarmee niet mogelijk en conclusies voor verbetering of aanpassing van het beleid zijn daardoor moeilijk te trekken.

Vve-condities

3.1 De GGD beoordeelt de basiskwaliteit van de voorschool

Deze standaard beoordelen we als Voldoende.

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

3.2 Er is geen gemeentelijk vve-subsidiekader

We waarden deze standaard als Kan beter.

De gemeente heeft geen vve-subsidiekader, omdat er sprake is van slechts één voorschool op het eiland. Dit betekent dat er officieel geen voorwaarden zijn vastgesteld, waaraan de kinderopvangorganisatie moet voldoen als ze voorschoolse educatie gesubsidieerd wil hebben. Dat aan geldende wet- en regelgeving wordt voldaan, is wel een criterium in de algemene subsidievoorwaarden die gelden op het eiland, maar er zijn geen aanvullende inhoudelijke voorwaarden, zoals ouderbetrokkenheid of doorgaande lijn. De gemeente laat daardoor een kans liggen om het subsidiekader als sturend instrument te gebruiken voor het vergroten van de kwaliteit van de voorschoolse educatie.

2.2. Afspraken vervolgtoezicht

Tekortkoming	Wat verwachten wij?	Wat doen wij?
Vve gemeente	... van de gemeente	
De gemeente heeft nog geen afspraken met het schoolbestuur gemaakt over wat de resultaten van vroegschoolse educatie moeten zijn. De gemeente voldoet hiermee niet aan de wettelijke eis (art. 167, lid 1b van de WPO).	De gemeente spreekt met het schoolbestuur definitief af wat de resultaten van de vroegschoolse educatie moeten zijn en stuurt ons uiterlijk 1 april 2021 de gemaakte afspraken toe.	Bij onduidelijkheden over de afspraken nemen wij contact op met 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 Schiermonnikoog geeft aan hoe zij hiermee aan de slag gaat.

Wij danken de inspectie voor het prettige open gesprek en de rapportage. Het rapport is helder en dezerzijds positief ontvangen. We herkennen en erkennen de diverse positieve bevindingen en ook de vermelde verbeterpunten.

De gemeente Schiermonnikoog wil optimale ontwikkelkansen bieden aan alle kinderen op het eiland. Kinderen in onze gemeente moeten in een veilige en gezonde omgeving kunnen opgroeien. Onderwijsachterstanden is binnen de gemeente Schiermonnikoog een onderdeel van het brede jeugdbeleid en ook het in ontwikkeling zijnde Leer- en ontwikkelcentrum 0-16 jaar. Onderwijsachterstanden staat in directe verbinding met de mogelijkheden die kinderen hebben om tot ontwikkeling te komen. Sinds 2019 ontvangt de gemeente Schiermonnikoog onderwijsachterstandsgelden van de Rijksoverheid. De ontwikkelpunten uit deze nulmeting zullen worden meegenomen in het uitwerken van het vve-beleid dan wel het onderwijsachterstandenbeleid.