



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

Hilvarenbeek

Onderzoek gemeente

Onderzoek naar voor- en vroegschoolse educatie

Datum vaststelling: 17 november 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. Gemeenten die sinds 2019 ook een GOAB-budget ontvangen, krijgen in 2019-2020 een eerste onderzoek naar de kwaliteit van het vve-beleid.

Het onderzoek is bedoeld om de kwaliteit van het vve-beleid van de gemeente een eerste keer in beeld te brengen en te onderzoeken in hoeverre de gemeente daarmee 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

In de gemeente Hilvarenbeek werken de basisscholen en kinderopvanglocaties al enkele jaren intensief samen aan het verzorgen van voor- en vroegschoolse educatie (vve). Deze nauwe samenwerking tussen kinderopvang en basisonderwijs (in stichting Samenwijs) zorgt er voor dat de gemeente al voldoet aan de meeste wettelijke eisen rond vve.

De gemeente heeft sinds 2019 vanuit de overheid middelen gekregen om onderwijsachterstanden te voorkomen en terug te dringen. Dat betekent dat de gemeente ook moet voldoen aan enkele wettelijke verplichtingen rond vve. Tot nu toe heeft de gemeente het ontwikkelen van vve beleid en de uitvoering daarvan vooral overgelaten aan Samenwijs. Nu de gemeente een wettelijke taak hierin heeft gekregen is het van belang om afspraken tussen de gemeente en Samenwijs vast te leggen, zodat de gemeente kan aangeven en aantonen dat het voldoet aan alle wettelijke verplichtingen.

Dit is een eerste onderzoek door de inspectie naar het vigerende vve-beleid binnen de gemeente. Daarom kan de gemeente dit onderzoek zien als een o-meting van het vve-beleid.

Gemeente: Hilvarenbeek
Gemeente nummer: 0798

OAB-budget gemeente 2020:
€ 60.100,00

Aantal houders in de gemeente
zonder voorschoolse educatie: 0

Aantal houders in de gemeente met
voorschoolse educatie: 1

Aantal kinderdagverblijven
met voorschoolse educatie in de
gemeente: 7

Aantal schoolbesturen in de
gemeente:
2

GGD-regio: Hart voor Brabant

Wat gaat goed bij vve?

Door de inspanningen van Samenwijs op het gebied van voor- en vroegschoolse educatie, voldoet de gemeente aan de meeste onderdelen die wettelijk verplicht zijn.

Met alle betrokken partijen zijn afspraken gemaakt over bijvoorbeeld de doelgroepdefinitie, de wijze van toeleiding naar vve, het monitoren van het bereik en het zorgdragen voor een soepele doorgaande lijn. Op enkele aspecten loopt de gemeente Hilvarenbeek zelfs voor op andere gemeenten. Zo loopt de doorgaande lijn voor de peuters naar de basisschool op vele fronten soepel en lukt het de gemeente alle doelgroepkinderen te laten deelnemen aan voorschoolse educatie.

Wat moet beter bij vve?

Op één onderdeel voldoet de gemeente nog niet aan de wet. Zo zijn er nog geen concrete afspraken met de (voorscholen en) basisscholen gemaakt over wat de resultaten van vve moeten zijn, nadat kinderen van 2 tot 6 jaar vve hebben gevolgd. Hierdoor kan de gemeente niet aantonen dat alle inspanningen het gewenste resultaat hebben.

De gemeente moet met de schoolbesturen die vroegschoolse educatie aanbieden resultaatafspraken maken over wat ze verwachten dat (doelgroep)kleuters kennen en kunnen om succesvol in groep 3 te kunnen starten.

Wat kan beter bij vve?

Het is belangrijk dat alle betrokken organisaties, onder aanvoering van de gemeente, gezamenlijk en vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid streven naar een goede uitvoering van vve. Hiermee kan het doel bereikt worden dat de meeste kinderen in Hilvarenbeek zonder achterstand aan groep 3 van de basisschool kunnen beginnen. Om dit te bereiken kan de gemeente meer sturen op kwaliteit en resultaten. Zo kan de gemeente meer concrete afspraken maken met de (houder van) voorscholen over de manier waarop ze ouders kunnen helpen, zodat zij ook thuis de ontwikkeling van hun kind kunnen stimuleren. Daarnaast mag de gemeente gerust aan de voorscholen vragen om zich te verantwoorden over de kwaliteit die zij leveren in de voorschoolse voorzieningen.

Het is immers belangrijk dat de pedagogisch medewerkers voldoende vaardigheden hebben om kinderen gericht in hun ontwikkeling te stimuleren.

Vervolg

We spreken met de gemeente af dat ze voor 1 april 2021 met de schoolbesturen afspraken heeft gemaakt over wat de resultaten van vve moeten zijn. De gemeente zal zich hierover verantwoorden aan de inspectie.

De gemeente zal tevens opgenomen worden in het landelijk georganiseerde risicogestuurde toezicht op gemeentelijk vve-beleid.

1. Opzet onderzoek

De inspectie heeft onderzoek uitgevoerd bij de gemeente Hilvarenbeek.

Werkwijze

- Analyse van de ingevulde jaarlijkse vragenlijst;
- een gesprek met de betrokken beleidsambtenaar over het vve-beleid van de gemeente;
- beoordeling en waardering van de kwaliteit van het vve-beleid van de gemeente Hilvarenbeek.

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	•

Onderzoeksactiviteiten

We hebben de jaarlijkse vragenlijst geanalyseerd. In een gesprek met betrokkenen van de gemeente en de beleidsmedewerker van Stichting Samenwijs hebben we toelichting gevraagd op het vve-beleid 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 Hilvarenbeek op de standaarden voor vve.

Samenvattend oordeel

De gemeente Hilvarenbeek voldoet op één onderdeel na aan haar wettelijke verplichtingen voor wat betreft vve. Er is een vastgestelde doelgroepdefinitie, de indicering en toeleiding van doelgroepkinderen is geregeld, er zijn voldoende vve kindplaatsen en er is sprake van een soepele doorgaande lijn van voor- naar vroegschool. Ook de vve-conditions voldoen aan de wettelijke eisen.

Het ontbreekt op dit moment nog aan resultaatafspraken voor vve met de schoolbesturen.

De gemeente laat op dit moment het ontwikkelen en uitvoeren van het vve beleid voor een groot deel over aan de Samenwijs partners. Dit is op zich geen probleem, als hier ook een duidelijke opdracht van de gemeente aan ten grondslag ligt. De gemeente is immers regievoerder en subsidieverstrekker als het om vve gaat. Op dit moment ontbreekt het op onderdelen nog aan deze duidelijke opdracht en afspraken. Hierdoor zijn de sturingsmogelijkheden van de gemeente beperkt.

Versterking van het vve beleid is verder mogelijk binnen de vve-beleidscontext, waar het gaat om het maken van afspraken met de houder over de resultaten van ouderbetrokkenheid en evaluatie van vve op het niveau van de vve-locaties.

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-conditions (3)'.

Gemeentelijk vve-beleid	O	K	V	G
1.1 Definitie doelgroepkind			•	
1.2 Bereik				ℓ
1.3 Toeleiding			•	
1.4 Doorgaande lijn				ℓ
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:

In de gemeente Hilvarenbeek werken kinderopvang en basisscholen al vele jaren samen. Zij hebben in 2018 de Stichting Samenwijs opgericht om deze samenwerking verder te versterken en uit te bouwen. Onderwijs en opvang worden in een doorgaande lijn aangeboden in zeven Samenwijscentra, in de verschillende kernen van Hilvarenbeek. De Samenwijscentra zijn al enkele jaren actief in het realiseren van voor- en vroegschoolse educatie. De gemeente heeft dit altijd ondersteund en voor (aanvullende) bekostiging gezorgd.

De gemeente krijgt sinds 2019 van het ministerie van OCW een budget voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB). Consequentie daarvan is onder meer het hebben en uitvoeren van een vve-beleid. In de Lokaal Educatieve Agenda 2018 – 2021 zijn de ambities van de gemeente voor wat betreft vve op hoofdlijnen uitgewerkt. Ook het vve subsidiebeleid is sturend op hoofdlijnen. In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma wordt het beleid verder uitgewerkt. Hierin is tevens aangegeven dat veel van de uitvoering door Samenwijs wordt ingevuld en uitgevoerd.

1.1 De gemeente heeft afspraken over een doelgroepdefinitie

Deze standaard beoordelen we als Voldoende. De gemeente Hilvarenbeek heeft een definitie van een doelgroepeuter vastgelegd. De definitie bevat belangrijke criteria, zoals het opleidingsniveau van de ouders, land van herkomst, thuistaal, sociaal-emotionele achterstand en/of taal- of ontwikkelingsachterstand vastgesteld door het consultatiebureau.

1.2 Er zijn voldoende kindplaatsen en het bereik van doelgroepkinderen is 100 procent

We beoordelen deze standaard als Goed. Alle zeven Samenwijscentra bieden voorschoolse educatie aan en moeten doelgroepkinderen voorrang geven bij plaatsing. Dat betekent dat er meer dan 200 vve kindplaatsen thuisnabij beschikbaar zijn. Op 1 oktober 2019 had het consultatiebureau 19 peuters geïndiceerd als doelgroepeuter. Alle doelgroepeuters hebben ook daadwerkelijk deelgenomen aan voorschoolse educatie. Dat is een bereik van 100 procent.

1.3 De toeleiding naar voorscholen is geregeld

We beoordelen de Toeleiding als Voldoende. Binnen de gemeente is duidelijk wie welke taak heeft rondom de toeleiding. Hierover heeft de gemeente met diverse partners afspraken gemaakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het consultatiebureau, die de peuters indiceert en toeleidt naar een vve locatie. De voorscholen koppelen aan het consultatiebureau terug of een peuter ook daadwerkelijk is aangemeld. In het kader van het verscherpen van het beleid kunnen de afspraken rond de toeleiding en registratie wellicht nog wat nauwkeuriger worden omschreven, zodat voor een ieder duidelijk is wie welke taak hierin heeft. De gemeente heeft jaarlijks overleg met het consultatiebureau om met hen de wijze van toeleiding te bespreken.

De gegevens over het aantal geïndiceerde peuters levert het consultatiebureau aan stichting Samenwijs. In de jaarlijkse verantwoording aan de gemeente verwerkt Samenwijs deze gegevens en het aantal bereikte doelgroepeuters. Hoewel de lijnen kort zijn binnen de gemeente is het wellicht handig als de gemeente sneller en vaker beschikt over de aantallen doelgroepeuters en het bereik. Dit versterkt de sturingsmogelijkheden, daar waar nodig.

1.4 De doorgaande lijn is soepel voor alle peuters

Deze standaard beoordelen we als Goed. De gemeente heeft met de houder van voorscholen en schoolbesturen de afgelopen jaren al flink ingezet op het creëren van Samenwijscentra. Voorscholen en basisscholen zitten in één gebouw en werken nauw met elkaar samen. Dit betekent dat niet alleen de overdracht van gegevens over peuters soepel verloopt – elk kind wordt warm overgedragen – maar dat er ook een doorgaande lijn is op pedagogisch-/educatief vlak, zorg en begeleiding en ouderparticipatie. Hiermee heeft de gemeente de doorgaande lijn voor kinderen op goede wijze gerealiseerd.

1.5 Er zijn nog geen resultaatafspraken gemaakt

De gemeente heeft op dit moment nog geen concrete afspraken met de schoolbesturen over wat de resultaten van vroegschoolse educatie moeten zijn. Hiermee voldoet de gemeente niet aan artikel 167, lid 1b van de WPO. We beoordelen deze standaard daarom ook als Onvoldoende en geven de gemeente hiervoor een herstelopdracht.

De gemeente heeft met de twee schoolbesturen 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.

Bij deze afspraken hoort ook het bepalen van de wijze waarop de scholen/schoolbesturen de resultaatgegevens aan de gemeente aanleveren.

Omdat vve een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van zowel de voor- als de vroegscholen mag de gemeente ook aan de voorscholen vragen wat de verwachte resultaten van de voorschoolse educatie dienen te zijn. Hoewel hier geen wettelijke grondslag voor is, kan het wel de gezamenlijke verantwoordelijkheid benadrukken en is er een beter beeld van wat de voorscholen bijdragen aan het terugdringen van ontwikkelingsachterstanden.

1.6 De gemeente coördineert op hoofdlijnen maar kan de regie steviger oppakken

We waarderen de vve-coördinatie als Voldoende. In 2018 heeft de gemeente de Lokaal Educatieve Agenda 2018-2021 vastgesteld in samenwerking met de betrokken partners. Hierin is op hoofdlijnen aangegeven welke ambities de gemeente heeft, onder andere op het gebied van vve.

De gemeente werkt de LEA uit in jaarlijkse uitvoeringsprogramma's waarin onder andere is aangegeven welke resultaten verwacht worden, wie waar verantwoordelijk voor is en wat de stand van zaken is. De gemeente bepaalt daarnaast met het subsidiebeleid de hoofdlijnen van het vve beleid. In de gemeente Hilvarenbeek zijn de betrokken partners, verenigd in Samenwijs, al jaren actief om voor- en vroegschoolse educatie te verzorgen binnen de Samenwijscentra. Nu de gemeente sinds 2019 een wettelijke taak heeft om vve in te zetten in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid, kan de gemeente meer de regierol oppakken.

Omdat de gemeente formeel de opdrachtgever en subsidieverstrekker is, is het van belang om te kunnen sturen op beleid. Dit vraagt om meer concrete afspraken met de betrokken partners in het verlengde van de wettelijke eisen en overige kwaliteitsstandaarden.

Vve-beleidscontext

2.1 Er wordt gebruik gemaakt van een integraal vve-programma en observatiesysteem

We waarderen deze standaard als Voldoende. De gemeente heeft in haar subsidievoorwaarden aangegeven dat de kinderopvanglocaties die voorschoolse educatie aanbieden, gebruik moeten maken van een erkend vve programma. Hoewel dit niet expliciet is vastgelegd in de subsidievoorwaarden gebruiken alle locaties tevens een observatiesysteem om de ontwikkeling van de peuters te volgen.

2.2 Beleid om ouderparticipatie te versterken kan concreter

We waarderen deze standaard als Kan beter.

De gemeente heeft in het onderwijsachterstandenbeleid globaal aangegeven welke ambities er zijn op het gebied van ouderbetrokkenheid. Dit is nog niet vertaald in gericht ouderbeleid, waarbij afspraken gemaakt zijn met de kinderopvang over doelen en resultaten.

Voor het daadwerkelijk actief betrekken van ouders bij de vve-activiteiten, zowel thuis als op de vve-locatie is het van belang dat de gemeente afspraken maakt met de houders van voorscholen over de wijze waarop zij dit doen en wat de resultaten hiervan (moeten) zijn. Hiermee kan de gemeente actief aanmoedigen dat ouders, in het verlengde van wat er op de vve-locaties gebeurt, ook thuis hun kind stimuleren in zijn of haar ontwikkeling.

De gemeente subsidieert wel enkele initiatieven om bijvoorbeeld de taalvaardigheid van ouders te versterken.

Samenwijs heeft in haar eigen vve-beleid helder aangegeven dat de ouderbetrokkenheid op alle locaties zoveel mogelijk gestimuleerd wordt en de wijze waarop dit gebeurt.

2.3 Er is een toegankelijk netwerk van externe zorg

We waarderen deze standaard als Voldoende.

De gemeente heeft geregeld dat peuters die dat nodig hebben snel extra zorg en ondersteuning kunnen krijgen. Ieder Samenwijscentrum heeft een zorgteam 0 – 12 jarigen. Hierin kunnen kinderen die opvallen besproken worden en kan gezorgd worden voor extra ondersteuning. Ook heeft elk Samenwijscentrum een JOOB (Jeugd Ouder Opvoedbegeleider). Deze kan zelf lichte ondersteuning bieden, ook in de gezinssituatie en kan zorgen voor externe ondersteuning vanuit jeugdhulp.

Met deze voorzieningen geeft de gemeente invulling aan een belangrijk aspect van vve, namelijk het zo vroeg mogelijk signaleren van risico's in de ontwikkeling van kinderen en het organiseren van extra ondersteuning om deze risico's te minimaliseren.

2.4 Er zijn nog geen concrete afspraken over interne kwaliteitszorg met de voorscholen

We waarderen deze standaard als Kan beter. Effecten van vve zijn mede afhankelijk van de kwaliteit van de vve die geleverd wordt door de voorscholen. Het gaat dan om de pedagogische en educatieve vaardigheden van de pedagogisch medewerkers, de wijze waarop het vve-programma wordt gebruikt, de zorg en begeleiding die aan peuters geboden wordt, de inrichting van de ruimtes, enz. Het is daarom van belang dat gemeenten hierover afspraken maken met de (houder van) voorscholen.

De gemeente Hilvarenbeek heeft hierover nog geen afspraken gemaakt. Samenwijs is op dit moment wel bezig om een intern kwaliteitszorgsysteem in te richten.

Dit maakt het mogelijk om bijvoorbeeld jaarlijks aan de gemeente te verantwoorden hoe het staat met de kwaliteit, wat verbeterd kan worden en hoe Samenwijs dit gaat oppakken.

2.5 Er is voorzien in een systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau

Deze standaard waarden we als Voldoende.

De vve ambities, die uitgewerkt worden in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's worden regelmatig in de LEA-overleggen geëvalueerd. Daarnaast verantwoordt Samenwijs zich jaarlijks aan de gemeente over de uitgevoerde activiteiten in het kader van vve. Wanneer de gemeente haar eigen vve beleid meer concreet gaat uitwerken kan nog beter nagegaan worden of de gemeente de doelen bereikt die in het kader van de wettelijke verplichtingen en kwaliteitsstandaarden gesteld zijn.

Vve-condities

3.1 De GGD beoordeelt jaarlijks de basiskwaliteit van de voorscholen

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 voorscholen.

3.2 Er is een gemeentelijk vve-subsidiekader

We waarden deze standaard als Voldoende. De gemeente heeft beleidsregels voor subsidieverlening vastgesteld voor de houders van kinderopvang. Hierin zijn de voorwaarden vermeld, waaraan de organisatie moet voldoen als ze voorschoolse educatie gesubsidieerd wil hebben. Hoewel er naast de basisvoorwaarden ook enkele aanvullende voorwaarden gesteld zijn, betreft het nog weinig inhoudelijk voorwaarden. 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 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 1 april 2021 de gemaakte afspraak toe.	Bij onduidelijkheden over de afspraken nemen wij contact op met de gemeente Daarnaast wordt elke gemeente jaarlijks bevraagd over (de voortgang van) het vve beleid. De informatie uit deze vragenlijst zal tevens benut worden om na te gaan of de gemeente aan de wettelijke vereisten voldoet.

3. Reactie van de gemeente

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

De gemeente herkent zich in de uitkomsten van het onderzoek. In het onderzoek wordt er een grote nadruk op gelegd dat het ontwikkelen en uitvoeren van het VVE beleid voor een groot deel overgelaten wordt aan Samenwijs partners. In de uitvoering is dat zeker zo. Echter de gemeente Hilvarenbeek bepaalt met haar subsidiebeleid, waarin VVE een onderdeel is, wel de grote lijnen van het VVE beleid.

Op het onderdeel waar de gemeente nog niet aan de wet voldoet, gaan we afspraken maken met de voorscholen en basisscholen over wat de resultaten van VVE moeten zijn. We gaan afspraken maken over wat we verwachten dat (doelgroep)kleuters kennen en kunnen om succesvol in groep 3 te starten. We hebben dit al besproken in het bestuurlijk LEA overleg van 12 oktober 2020. De gemeente gaat deze resultaten opnemen in de beleidsregels die de gemeente jaarlijks vastlegt. Deze worden in maart 2021 gepubliceerd.