



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

Heerde

Onderzoek gemeente

Onderzoek naar voor- en vroegschoolse educatie

Datum vaststelling: 31 augustus 2021

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 Heerde bestaan er mogelijk risico's ten aanzien van de uitvoering van de wettelijke vve-verplichtingen in deze gemeente. Het gaat hier met name over de taken die de gemeente heeft met betrekking tot de doelgroepdefinitie, het bereik van de doelgroepkinderen, de doorgaande lijn van voorschool naar vroegschool en de afspraken over de resultaten van de vroegschoolse educatie. 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 gemeente Heerde heeft sinds 2011 gericht aandacht gehad voor vve-beleid. Diverse beleidsnota's zijn daar sturend op geweest. In het kaderdocument sociaal domein 2017-2020 is het gemeentelijk vve-beleid beschreven. Momenteel wordt dit document geëvalueerd en geactualiseerd.

Wat gaat goed bij vve?

De wettelijke eisen waaraan de gemeente Heerde moet voldoen zijn grotendeels op orde.

Het is duidelijk bij de gemeente welke peuters tot de doelgroep behoren en hoe deze via het consultatiebureau bij de voorscholen terecht komen. De gemeente weet ook hoeveel peuters zij bereikt heeft. Ieder jaar evalueert de gemeente haar beleid met een (externe) monitor. De onderdelen die beter kunnen worden opgenomen in de plannen voor het volgende jaar. Ook zorgt de gemeente ervoor dat de GGD de kwaliteit van de voorschoolse educatie toetst.

Gemeente: Heerde

Gemeente nummer: 0246

OAB-budget gemeente 2021:
€ 276.604

Aantal houders in de gemeente
zonder voorschoolse educatie: 5

Aantal houders in de gemeente met
voorschoolse educatie: 1

Aantal kinderdagverblijven
met voorschoolse educatie in de
gemeente: 3

Aantal schoolbesturen in de
gemeente: 5

GGD-regio: Noord- en Oost
Gelderland

Wat moet beter bij vve?

Er is één wettelijke eis niet op orde. De gemeente Heerde moet met de schoolbesturen voor het primair onderwijs afspraken maken over de resultaten van de vroegschoolse educatie.

Wat kan beter bij vve?

De gemeente Heerde kan ervoor zorgen dat de voorscholen hun kwaliteit regelmatig evalueren en daar verslag van uitbrengen aan de gemeente. De gemeente heeft hierover wel afspraken gemaakt met de voorscholen, maar deze worden onvoldoende nagekomen.

Vervolg

De gemeente Heerde heeft een herstelopdracht voor de wettelijke eis om afspraken te maken met de schoolbesturen voor primair onderwijs over de resultaten van de vroegscholen. De gemeente krijgt de opdracht om deze afspraken te maken vóór 1 december 2021.

Wij volgen de ontwikkelingen van het vve-beleid van de gemeente Heerde met behulp van een jaarlijkse vragenlijst. Wanneer wij risico's zien in het vve-beleid, of als wij signalen krijgen over de gemeente, dan nemen wij daarover contact op.

1. Opzet onderzoek

De inspectie heeft onderzoek uitgevoerd bij de gemeente Heerde.

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 over het vve-beleid van de gemeente;
- Beoordeling van het vve-beleid van de gemeente Heerde.

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

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. Het onderzoek heeft in het kader van de geldende corona-maatregelen online plaatsgevonden.

Beleidsdocumentatie:

We kregen van de gemeente Heerde de volgende (beleids)documenten:

- Kaderdocument Sociaal Domein gemeente Heerde 2017-2020
- Uitvoeringsprogramma onderwijskansen tbv OAB 2019-2021
- Uitvoeringsprogramma Jeugd 2019-2021
- Stappenplan VVE, van indicatie tot start
- Protocol signalering en toeleiding vooschoose educatie
- Raamovereenkomst VVE 2020
- Conformiteitenlijst versie 1.0
- Monitorverslag peuteropvang en VVE gemeente Heerde, jan. 2020
- Werkwijze VVE aanbieder en Overdracht Voorschool naar Vroegschool

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:

-  Onvoldoende
-  Kan beter
-  Voldoende
-  Goed

2. Resultaten onderzoek op gemeenteniveau

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

Samenvattend oordeel

De gemeente Heerde voldoet grotendeels aan haar wettelijke verplichtingen voor wat betreft vve. Dat komt doordat de standaarden die gebaseerd zijn op de wettelijke vereisten (1.1 tot en met 1.5 en 3.1) merendeels als Voldoende beoordeeld zijn. De standaard Resultaten van de vroegschoolse educatie (1.5) is echter als Onvoldoende beoordeeld. Dat komt omdat de gemeente hierover geen afspraken heeft gemaakt met de schoolbesturen.

De standaarden die geen wettelijke basis hebben (1.6, 2.1 tot en met 2.5 en 3.2) zijn ook voor het merendeel als Voldoende beoordeeld. Alleen de standaard Interne kwaliteitszorg waarden wij als Kan beter.

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			•	

1. Gemeentelijk vve-beleid

1.1 Doelgroepdefinitie

Deze standaard beoordelen wij als Voldoende. De gemeente Heerde heeft haar doelgroepdefinitie voor peuters die zij naar een voorschoolse locatie wil toeleiden op orde. De gemeente heeft met het consultatiebureau in afspraken vastgelegd dat het gaat om peuters met (een risico op) een taalachterstand door onvoldoende taalaanbod of een arme taalomgeving.

1.2 Bereik

We beoordelen deze standaard als Voldoende. Wij gaan na of er voldoende kindplaatsen beschikbaar zijn voor het aantal gedefinieerde doelgroep peuters. Dat is het geval. De gemeente Heerde brengt het bereik in beeld door sinds 2011 een jaarlijkse monitoring met betrekking tot Voor- en Vroegschoolse Educatie te laten uitvoeren. Uit deze monitoring blijkt dat gemeente in beeld heeft wat het gerealiseerde bereik is. Daarbij heeft zij ook in beeld wat het non-bereik is en wat hiervoor de redenen zijn. Een beperkende factor voor het bereik kan zijn dat de gemeente een raamovereenkomst heeft met één aanbieder voor drie vve locaties. De gemeente Heerde zet zich per 2019 in om 2 jarigen alvast een VVE aanbod te doen als daarvoor voldoende plek is. Hierdoor starten peuters al voor de wettelijke leeftijd van 2,5 jaar met een VVE aanbod.

1.3 Toeleiding

Wij beoordelen deze standaard als Voldoende. De gemeente heeft met het consultatiebureau afgesproken dat zij verantwoordelijk is voor de indicatie van doelgroepeuters en de toeleiding naar locaties met voorschoolse educatie binnen de gemeente. Dit is vastgelegd in het protocol Signalering en toeleiding en laat zien dat de centrale rol voor het (vroeg) signaleren en toeleiding van de doelgroepeuters ligt bij het consultatiebureau, in samenwerking met de voorschoolse voorzieningen. Nadat het consultatiebureau een VVE indicatie heeft afgegeven, geeft zij dit door aan de betreffende voorschool.

1.4 Doorgaande lijn

De gemeente heeft met de houders van de kinderopvang en schoolbesturen afspraken gemaakt over het overdragen van kindgegevens van voor- naar vroegschool. Hierbij wordt gebruik gemaakt van standaardformulieren, waarin de brede ontwikkeling van

de peuters wordt beschreven. Er vindt een warme overdracht plaats van de voor- naar de vroegschool voor vrijwel alle peuters. De overdrachtsformulieren worden door de VVE aanbieder eerts met de ouders besproken. Deze overdracht kan echter versterkt worden door de aanwezigheid van de ouders meer te stimuleren. De gemeente kan hierin een meer sturende rol vervullen. De gemeente heeft met de houders van de kinderopvang ook afspraken gemaakt over het gebruik van het vve-programma en het peutervolgsysteem. Er zijn nog geen afspraken gemaakt over de doorgaande lijn met betrekking tot het aanbod, het pedagogisch en didactisch handelen, het ouderbeleid en de begeleiding en de zorg met de vroegscholen.

1.5 Resultaten

Deze standaard beoordelen we als Onvoldoende. In de gemeente Heerde zijn geen afspraken gemaakt met de schoolbesturen over de resultaten van de vroegschoolse educatie. Daarmee wordt er niet voldaan aan artikel 167, lid b, WPO.

De wet eist van gemeenten dat er samen met de schoolbesturen afspraken worden gemaakt over de resultaten van de vroegschoolse educatie. Deze resultaten kunnen de partijen vaststellen op basis van doelen die zij zelf bepalen. De resultaten moeten daarbij meetbaar zijn en het liefst ambitieus. Daarbij is onderdeel van de afspraken welk instrument de vroegscholen gebruiken om de resultaten te meten. De gemeente Heerde heeft weliswaar sinds 2012 resultaatafspraken met de schoolbesturen gemaakt, maar deze zijn sinds 2016 niet meer actueel.

We geven de gemeente Heerde een herstelopdracht voor dit onderdeel van het vve-beleid. We verwachten dat de gemeente op uiterlijk 1 december 2021 resultaatafspraken met de schoolbesturen heeft gemaakt.

1.6 Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau

Wij waarderen deze standaard als Voldoende. De gemeente is regiehouder en coördineert de uitwerking en de uitvoering van het vve-beleid en betreft hierbij de LEA-partners. Het afgelopen jaar heeft de gemeentelijke coördinatie op een laag pitje gestaan als het gaat om vve, vanwege prioritering voor werkzaamheden die voortvloeiden uit de corona crisis. Het overleg over de uitvoering van vve gaat, behalve in het LEA-overleg, vooral via operationeel overleg met de houder van het peuterspeelzaalwerk en het kinderdagverblijven. Op dit moment vindt het minder plaats met het bevoegd gezag van de vroegscholen. 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 Heerde vraagt om aandacht.

2. VVE beleidscontext

2.1 Intergraal VVE programma

Deze standaard waarderen wij als Voldoende. De gemeenten dienen

ervoor te zorgen dat de voorscholen gebruik maken van een integraal programma dat voldoet aan artikel 5 van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. Dat betekent dat er een aanbod is waarmee de brede ontwikkeling van de peuters wordt gestimuleerd. De gemeente Heerde heeft hierover met de houders van de kinderopvang afspraken gemaakt en deze vastgelegd in een zogenaamde conformiteitenlijst. Tevens gebruikt iedere voorschool een observatiesysteem voor het volgen van de brede ontwikkeling van de peuters.

2.2 Ouders

Deze standaard waarden wij als Voldoende. Het is belangrijk dat de gemeente een actieve deelname van ouders van doelgroeppeuters inzet om ontwikkelingsachterstanden te voorkomen of te verminderen. Het is belangrijk dat de gemeente concreet beleid ontwikkelt waarin is aangegeven welke doelen zij nastreeft op het gebied van ouderparticipatie en hoe zij deze doelen wil bereiken en evalueren. De gemeente heeft een projectplan én een coördinator ouderbetrokkenheid, die als taak heeft voorschoolse educatie en het primair onderwijs met elkaar te verbinden. Door de coronacrisis heeft de uitvoering van dit plan echter vertraging opgelopen, wat ook blijkt uit de vve monitor van januari 2021.

2.3 Externe zorg

We waarden deze standaard als Voldoende. De gemeente Heerde zorgt voor een sluitend netwerk van zorgverleners, zodat kinderen de zorg en ondersteuning krijgen die ze nodig hebben. De gemeente voert een coördinerende rol over een netwerk waarbij verschillende organisaties zijn betrokken: houders van de kinderopvang, schoolbesturen en intern begeleiders primair onderwijs, expertise centrum jonge kind, opvoedondersteuning en jeugdzorg.

2.4 Interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen

Deze standaard waarden wij als Kan beter. Van vve-instellingen verwachten we dat ze hun kwaliteit regelmatig evalueren, verbeteren en borgen. Met name gaat het dan om de kwaliteit van de pedagogische en educatieve vaardigheden, de wijze waarop de locatie werkt aan het vve-aanbod en de zorg en begeleiding die de organisatie haar peuters en kleuters biedt. Door de coronacrisis is daar het afgelopen anderhalf jaar onvoldoende sprake van geweest. Afspraken hierover heeft de gemeente Heerde weliswaar gemaakt met de houder van de kinderopvang middels een conformiteitenlijst, maar het is ons niet duidelijk of de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden nagekomen. Vandaar dat we deze standaard als een verbeterpunt aanmerken in ons onderzoek.

2.5 Systematische evaluatie en verbeteringen van vve op gemeentelijk niveau

Deze standaard beoordelen wij als Voldoende. Van de gemeente verwachten wij dat het het eigen vve-beleid, de afspraken en de

uitvoering regelmatig (jaarlijks) evalueert. De gemeente Heerde zet vanaf 2011 jaarlijks een (externe) monitor in om haar beleid, het bereik en de resultaten in kaart te brengen. De beleidsvoornemens die voortvloeien uit deze monitor zien wij terug in het Uitvoeringsprogramma Onderwijskansen Gemeente Heerde 2019-2021. Hierin staan de verschillende beleidsonderdelen beschreven in plannen van aanpak met heldere doelen en een duidelijke planning.

3. Vve-condities

3.1 De gemeente heeft geregeld dat de GGD de basiskwaliteit van de voorscholen beoordeeld

Wij beoordelen deze standaard als Voldoende. De gemeente Heerde heeft afspraken gemaakt met de GGD Noord en Oost-Gelderland om de basiskwaliteit van de voorschoolse educatie te toetsen.

3.2 Er is een gemeentelijk vve subsidiekader

Deze standaard waarderen wij als Voldoende. De gemeente Heerde heeft een subsidiebeschikking waarin voorwaarden zijn opgenomen waaraan de uitvoering van de voorschoolse educatie moet voldoen. In deze beschikking zijn aanvullende voorwaarden opgenomen t.a.v ouderbetrokkenheid, doorgaande lijn en warme overdracht.

2.2. Afspraken vervolgtoezicht

Tekortkoming	Wat verwachten wij?	Wat doen wij?
Vve gemeente	... van de gemeente	
1.5 Resultaatafspraken. De gemeente voldoet niet aan art. 167, lid 1b, WPO waarin staat dat de gemeente jaarlijks afspraken moet maken met schoolbesturen over de resultaten van de vroegschoolse educatie.	De gemeente heeft op uiterlijk 1 december 2021 afspraken gemaakt met de schoolbesturen over de resultaten van de vroegschoolse educatie en stuurt deze afspraken naar de inspectie.	Wij controleren in december 2021 of de gemeente afspraken heeft gemaakt met de schoolbesturen.

3. Reactie van de gemeente

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

Gemeente Heerde heeft het landelijke expertisecentrum Sardes en enkele gemeenten benaderd als voorbereiding op de herstelopdracht. Daarna wordt het LEA-overleg benut om de aanpak van de herstelopdracht en verbeteropdracht te formuleren en te bestendigen.

Standaard 1.5 Resultaten:

Gemeente Heerde heeft op deze standaard een herstelopdracht en zal dit voor 21 december 2021 realiseren. In september 2021 is er weer een LEA. Hierin wordt toegewerkt naar het opstellen van een VVE convenant met actuele VVE resultaatafspraken met het onderwijs. De VVE monitoring zal hierin zoals nu al het geval is ook een rol krijgen. Het VVE convenant zal daarmee vooral verankeren wat we als gemeente al doen en helpen bij een duidelijke rol en taakomschrijving van de ketenpartners (waaronder het onderwijs) bij VVE. Artikel 166, lid 1b van de WPO is hiervoor de wettelijke grondslag. De gemeente heeft, net als bij de andere afspraken uit artikel 166 van de WPO, doorzettingsmacht. Dat wil zeggen dat, als schoolbesturen in september niet meewerken aan het maken van het VVE convenant inclusief resultaatafspraken, de gemeente eenzijdig resultaten vaststelt. Gemeente Heerde heeft de ambitie om uiterlijk 1 december 2021 afspraken te maken met de schoolbesturen over de resultaten van de vroegschoolse educatie (middels een VVE convenant) en stuurt deze afspraken naar de inspectie via de contactpersoon. Dan kan in 2022 tot implementatie worden overgegaan van de resultaatafspraken.

Standaard 2.4 Interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen:

Gemeente Heerde heeft op dit punt geen herstelopdracht van de onderwijsinspectie gekregen, maar ziet dit wel als een aanknopingspunt om te verbeteren. In het najaar van 2021 voeren zij nog overleg hierover met de voorschoolse aanbieder van VVE. Het Waarderingskader Voorschoolse Educatie biedt daarvoor een goed aanknopingspunt(m.n. bijlage 5 en kwaliteitsgebied KA Kwaliteitszorg en Ambitie van het onderzoekskader 2017 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs, versie 1 augustus 2020). Een eerste suggestie is om de voorschool (VVE-aanbieder) te vragen om een jaarverslag op te leveren met de benodigde kwaliteitsinformatie. Dit kan worden vastgelegd in een addendum bij de bestaande raamovereenkomst VVE. Ook kan ervoor worden gekozen om de jaarlijkse VVE monitoring op dit onderdeel uit te breiden.