



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

RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEIT VAN VOOR- EN VROEGSCHOOLSE EDUCATIE GEMEENTE

Waadhoeke

Plaats : Franeker
Gemeentenummer : 1949
Onderzoeksnummer : 298313
Datum onderzoek : 5 februari 2019
Datum vaststelling : 3 september 2019

SAMENVATTING

De gemeente Waadhoeke moet het vve-beleid op onderdelen verbeteren.

Uit de jaarlijkse vragenlijst die gemeenten invullen over het onderwijsachterstandenbeleid bleken mogelijke risico's in de uitvoering van wettelijke vve-verplichtingen. Daarom hebben wij nader onderzoek uitgevoerd.

Context

De gemeente Waadhoeke is op 1 januari 2018 ontstaan uit de voormalige gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Menaldumadeel en uit vier dorpen van de voormalige gemeente Littenseradeel. In 2018 telde de gemeente 46.104 inwoners. De gemeente Waadhoeke bestaat uit 41 officiële kernen, met Franeker als hoofdplaats.

De gemeente geeft aan dat de gemeentelijke fusie en de harmonisatie van de kinderopvang vanaf 2016 veel aandacht hebben gevraagd van de beleidsmedewerkers van Het Bildt, Franekeradeel en Menameradeel. Ook het eerste jaar na de fusie (2018) is veel tijd gaan zitten in het oplossen van knelpunten die zich voordeden. Hierdoor kreeg het bepalen van gezamenlijk vve-beleid in de nieuwe gemeente Waadhoeke en de ontwikkeling van de kwaliteit van vve niet de hoogste prioriteit. Wel is in de aanloop naar de fusie een conceptnotitie opgesteld voor het vve-beleid en de uitvoering ervan na de fusie in 2018.

In 2018 heeft een HBO-student Bedrijfskunde een onderzoek uitgevoerd naar ouderbetrokkenheid en bereik van vve binnen de gemeente Waadhoeke. De gemeente wil de bevindingen uit dit onderzoek als input meenemen voor het opnieuw ijken van het vve beleid in Waadhoeke. De gemeente geeft aan dat het ijken van vve-beleid voor 2019 is gepland.

Het budget dat de gemeente Waadhoeke in 2020 te besteden heeft aan onderwijsachterstanden wordt in 2020 meer dan verdriedubbeld ten opzichte van 2018. Ook dit maakt het noodzakelijk om binnen de gemeente nieuwe afspraken te maken over de besteding van deze middelen.

Wat gaat goed?

Er is beleid dat alle vve-locaties werken met een programma waarin voldoende aandacht is voor de ontwikkelingsgebieden taal, rekenen, sociale vorming en bewegen. Daarnaast is de afspraak gemaakt dat alle doelgroeppeuters, 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. Een medewerker van de gemeente Waadhoeke coördineert het vve-beleid en zorgt ervoor dat alle locaties die gesubsidieerd worden voor vve, daar ook op getoetst worden door de GGD.

Wat kan beter?

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. In het verleden had elke fusiegemeente binnen Waadhoeke zijn eigen vve-beleid en zijn eigen wijze om dit te verbeteren en hierop te controleren. De gemeente geeft aan dat in 2019 nieuwe gemeentelijke afspraken over vve gemaakt zullen worden. Ook heeft de gemeente nog weinig zicht op de peuters met een ontwikkelingsachterstand die niet worden aangemeld voor vve, het zogenaamde non-bereik.

Wat moet beter?

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

Vervolg

Wij spreken met de gemeente Waadhoeke af dat zij binnen een jaar voldoet aan de wettelijke eisen rond vve. Wij controleren dit in het eerste kwartaal van 2020.

1 INLEIDING

Wat voor onderzoek heeft de inspectie gedaan?

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 gemeente Waadhoeke bestaan er mogelijk risico's ten aanzien van de uitvoering van de wettelijke vve verplichtingen in deze gemeente. Wij hebben daarom besloten een onderzoek uit te voeren.

Wij hebben deze vragenlijst geverifieerd 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.

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 vve-beleid van de gemeente Waadhoeke.

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

Wij publiceren jaarlijks ook een oordeel over het toezicht dat door de gemeenten op de kinderopvang en peuterspeelzalen wordt uitgevoerd. Voor meer informatie hierover zie www.onderwijsinspectie.nl/onderwijs/Kinderopvang.

Leeswijzer

Hierna volgt eerst de conclusie van het onderzoek in de gemeente Waadhoeke. Hoofdstuk 3 geeft per kwaliteitsgebied de resultaten van het onderzoek. In hoofdstuk 4 is de reactie van de gemeente op het onderzoek en de rapportage opgenomen.

2 HOOFDCONCLUSIE

De gemeente Waadhoeke voldoet ten dele 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 nog aan een procedure die ervoor zorgt dat voldoende peuters naar vve worden toegeleid en aan definitieve 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 Waadhoeke gezamenlijke afspraken en beleid maakt over de volgende onderwerpen: ouderbetrokkenheid, externe zorg, interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen en systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau.

3 RESULTATEN ONDERZOEK

Hieronder staan de waarderingen van de standaarden en een toelichting daarop. De nummering in de tabellen verwijst naar het volledig onderzoekskader voorschoolse educatie en primair onderwijs. De score geeft aan in welke mate de betreffende standaard is gerealiseerd.

Gemeentelijk vve-beleid		Onvoldoende	Voldoende	Goed
1.1	Definitie doelgroepkind		•	
1.2	Bereik		•	
1.3	Toeleiding	•		
1.4	Doorgaande lijn		•	
1.5	Resultaten	•		
Gemeentelijk vve-beleid		Kan beter	Voldoende	Goed
1.6	Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau		•	

Gemeentelijk 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

1.3 De toeleiding moet beter

De gemeente heeft in 2018 geen overleg georganiseerd waar de afspraken over en de feitelijke uitvoering van de toeleiding zijn geagendeerd, terwijl dit wel een wettelijke taak is. Eveneens ontbreekt zicht op het non-bereik van doelgroepeuters. Daardoor beoordelen we de standaard 'toeleiding' als onvoldoende. De gemeente voldoet niet aan artikel 167, lid 1a onder 2 van de WPO.

De gemeente Waadhoeke wil peuters die een (taal)achterstand hebben, vroegtijdig bereiken en toeleiden naar een voorschoolse voorziening waar wordt gewerkt met een vve-programma. Ouders worden gewezen op de mogelijkheden van een voorschool en bij een vve-indicatie wordt gestreefd naar zo spoedig mogelijke plaatsing op een voorschool. Het merendeel van de doelgroepeuters is daarmee in beeld. In het verleden is een duidelijke indiceringsprocedure afgesproken met de GGD. De gemeente weet hoeveel kinderen het consultatiebureau bezoeken en hoeveel daarvan een vve-indicatie krijgen.

Met de houders van de 19 gesubsidieerde locaties ontbreken afspraken over de toeleiding. Ook is niet duidelijk in hoeverre de gemeente toeleidingsactiviteiten faciliteert. De gemeente weet niet hoeveel ouders zich daadwerkelijk aanmelden voor vve en waar het non-bereik zich bevindt. Alleen in het geval van ouders die toestemming hebben gegeven aan de GGD hun NAW-gegevens door te geven en een duidelijke reden hebben aangegeven waarom ze hun kind niet aanmelden voor vve is de reden voor het non-bereik bekend.

1.5 Er zijn nog geen resultaatafspraken vastgesteld

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.

De gemeente Waadhoeke heeft de volgende afspraak met de bevoegde gezagen van de voorscholen gemaakt; alle doelgroepkinderen voldoen aan de SLO-doelen van begin groep 1 op het moment dat zij de overgang van de peuterspeelzaal naar de basisschool maken. Ondanks de inspanningen hiertoe is het de gemeente nog niet gelukt om resultaatafspraken met de schoolbesturen te maken over resultaten 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.

Wat is voldoende

1.1 De doelgroepdefinitie is voldoende

In alle drie de voormalige fusiegemeenten Franekeradeel, Menameradeel en Het Bildt is de doelgroepdefinitie in de afgelopen jaren beoordeeld van 'voldoende' tot 'voorbeeld voor anderen'. In 2019 wordt een nieuwe afspraak gemaakt over de doelgroepdefinitie die gaat gelden voor de hele gemeente Waadhoeke. Tot die tijd worden de afspraken voor het definiëren van de doelgroep conform eerdere afspraken uitgevoerd.

1.2 Het bereik voldoet aan de wet

Het bereik binnen de gemeente Waadhoeke, lees het aantal beschikbare kindplaatsen, voldoet aan de wettelijke eis. Volgens de telgegevens (oude gewichtenregeling) van DUO zijn er per 1 oktober 2017 minimaal 21 doelgroepeutersl in de drie fusiegemeenten. In het landelijk register kinderopvang staan nu 19 locaties geregistreerd die gesubsidieerd worden voor vve, zodat er in totaal 413 gesubsidieerde kindplaatsen beschikbaar zijn. Het aantal kindplaatsen is daardoor toereikend.

Het aantal peuters met een doelgroepindicatie dat ook daadwerkelijk vve volgt is ongeveer 77,7%. Van deze kinderen geven de houders in een maandelijkse verantwoording bij de gemeente aan waarom ouders niet kiezen voor vve. Het non-bereik is onbekend. Dit zijn vooral de kinderen die niet op het consultatiebureau komen en daarom ook geen indicatie hebben gekregen en niet toegeleid kunnen worden. Het vraagt nog wel de nodige aandacht en inspanning van de gemeente om ervoor te zorgen dat alle kinderen die dat nodig hebben ook daadwerkelijk vve volgen gedurende voldoende dagdelen.

1.4 Er zijn afspraken over de doorgaande lijn

De gemeente heeft met de vve-instellingen en schoolbesturen afspraken gemaakt over het overdragen van kindgegevens van voor- naar vroegschool. Hierbij wordt gebruik gemaakt van standaardformulieren. Inmiddels betreft dit voor de doelgroepkinderen ook een warme overdracht. De gemeente heeft met de voorscholen ook afspraken gemaakt over het gebruik van het vve-programma en het peutervolgsysteem. Tevens is in het kader van de transitie Jeugd en de ketenzorg, regelmatig overleg waarbij zowel de intern begeleider van de voorscholen als de bovenschools ib-ers van de vroegscholen zijn betrokken. Er zijn nog geen afspraken gemaakt over de doorgaande lijn met betrekking tot het aanbod, het pedagogisch en didactisch handelen, ouderbeleid en de begeleiding en de zorg met de vroegscholen.

1.6 Er is sprake van vve coördinatie op gemeentelijk niveau

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 gemeentelijke fusie en de nawerk van de harmonisatie van de kinderopvang. Het overleg over de uitvoering van vve gaat behalve in het LEA-overleg vooral informeel met de houder van het peuterspeelzaalwerk en het kinderdagverblijven en vindt op dit moment 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 Waadhoeke kan planmatiger en strakker.

Vve-beleidscontext		Kan beter	Voldoende	Goed
2.1	Integraal vve-programma		•	
2.2	Ouders	•		
2.3	Externe zorg	•		

Vve-beleidscontext		Kan beter	Voldoende	Goed
2.4	Interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen	•		
2.5	Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau	•		

Vve-beleidscontext

Bij dit deel van het gemeentelijke onderzoek geldt als waardering van de standaarden: kan beter, voldoende en goed.

Wat voldoende is

2.1 Er zijn afspraken over het gebruik van een integraal vve-programma

De gemeente Waadhoeke 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.

Wat beter kan

2.2 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 of verminderen van achterstanden bij peuters. Het onderzoek naar ouderbetrokkenheid dat een student in 2018 heeft uitgevoerd, biedt aanknopingspunten hiervoor. Uit de beschreven situatie in het onderzoeksrapport blijkt dat er sommige houders met hun locaties afspraken maken over hoe om te gaan met ouders. In het algemeen heeft elke locatie zijn eigen werkwijze hiervoor. Als grootste knelpunt als het gaat om ouderbetrokkenheid wordt het niet bereiken van migrantenouders genoemd.

2.3 Externe zorg

Op gemeentelijk niveau zijn nog geen afspraken gemaakt over peuters die extra (externe) zorg behoeven. De gemeente dient te beschikken over een overzicht van de zorginstanties waarop de voor- en vroegscholen een beroep kunnen doen. Wel laat de gemeente zich informeren door de voorscholen over de kinderen die extern zijn doorverwezen (integrale vroeghulp, logopedie, fysiotherapie, taaltrein, MOD en KDC).

2.4 Interne kwaliteitszorg

De gemeente Waadhoeke heeft nog geen afspraken gemaakt met de vve-instellingen over de wijze waarop ze hun eigen kwaliteit evalueren, verbeteren en borgen. Het is evenmin 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 Waadhoeke geen afspraken gemaakt met bijvoorbeeld de GGD dat zij toeziet op een aantal gemeentelijke kwaliteitseisen vve, meer dan de wettelijke basisvoorwaarden.

2.5 Systematisch evalueren en verbeteren van vve op gemeentelijk niveau

Van een systematische evaluatie en verbetering van het eigen vve-beleid binnen de gemeente is nog geen sprake. 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 nieuwe gemeente een gezamenlijk beleid formuleert, dit jaarlijks evalueert en bijstelt indien nodig.

Vve-condities	Onvoldoende	Voldoende	Goed
3.1 De gemeente heeft geregeld dat de GGD de basiskwaliteit van de voorscholen beoordeelt		•	
Vve-condities	Kan beter	Voldoende	Goed
3.2 Er is een gemeentelijk subsidiekader		•	

Vve-condities

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

Wat voldoende is

3.1 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 Waadhoeke betreft dit 19 voorscholen. Er zijn echter geen 'kwaliteitseisen' gesteld, meer dan de basisvoorwaarden vve die door de GGD gecontroleerd worden. Dit is ook niet verplicht, maar het biedt wel mogelijkheden tot kwaliteitsverbetering op de locaties.

Wat beter kan

3.2 Er is een gemeentelijk vve-subsidiekader

De gemeente Waadhoeke beschikt over een algemene subsidieverordening waarin ook onderwijs en het sociaal domein is opgenomen. Daarin is alleen het subsidiebedrag genoemd en enkele voorwaarden met betrekking tot financiële verantwoording en (statutaire) wijzigingen. Voorwaarden (of een verwijzing daarnaar) conform de wet op Kinderopvang en het Besluit Basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie ontbreken in de subsidiebeschikking. Een passage die aangeeft dat de GGD de opdracht heeft om jaarlijks te toetsen of de vve-instellingen voldoen aan de basisvoorwaarden, ontbreekt eveneens. Dit geldt ook voor aanvullende voorwaarden zoals ouderbetrokkenheid of zelfevaluatie. Door het ontbreken van hiervoor genoemde subsidievoorwaarden mist de gemeente de greep op de besteding van de subsidiegelden. Informeel wordt er vanuit gegaan dat de gelden goed besteed worden.

4 REACTIE VAN DE GEMEENTE

Dit rapport beschrijft de oordelen en waarderingen van de inspectie over het gemeentelijke beleid ten aanzien van voor- en vroegschoolse educatie in de gemeente Waadhoeke. Wij hebben de gemeente gevraagd de ontwikkelrichting van het vve-beleid aan te geven op basis van de eigen kwaliteitsoordelen en die van de inspectie.

De gemeente heeft aangegeven dat er geen officiële reactie op het rapport wordt ingestuurd vanwege het vertrek van de voor vve verantwoordelijke beleidsmedewerker bij de gemeente Waadhoeke. Per 1 oktober 2019 is een opvolger aangesteld. Om deze reden hebben wij dit rapport zonder een reactie van de gemeente definitief gemaakt.