



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

RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEIT VAN VOOR- EN VROEGSCHOOLSE EDUCATIE IN 2017 IN DE GEMEENTE

Heumen

Plaats : Malden
Gemeentenummer : 0252
Onderzoeksnummer : 293603
Datum onderzoek : 12 juli 2017
Datum vaststelling : 5 september 2017

INHOUDSOPGAVE

	VOORWOORD	5
1	INLEIDING	7
2	VVE IN DE GEMEENTE HEUMEN	9
3	CONCLUSIES.	15
4	REACTIE VAN DE GEMEENTE.	17

VOORWOORD

In de periode 2007-2012 heeft de Inspectie van het Onderwijs een landelijke bestandsopname uitgevoerd naar de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie (vve). Daarna is het signaalgestuurde toezicht op vve in werking getreden.

Het signaalgestuurde toezicht vve begon eind 2013 met het versturen van digitale vragenlijsten naar de 315 gemeenten. Voor de 37 grote gemeenten is er tot en met 2015 een apart monitortraject. Na de monitor zijn we ook in deze gemeenten gestart met het signaalgestuurd toezicht.

Op basis van een analyse van de digitale vragenlijsten is besloten om in gemeenten waar risico's ten aanzien van de uitvoering van de wettelijke vve-verplichtingen lijken te bestaan, een onderzoek uit te voeren. Het onderzoek is uitgevoerd in 2016-2017. Dit rapport beschrijft in hoeverre de gemeente Heumen in 2016 voldoet aan de eisen ten aanzien van vve en welke veranderingen hebben plaatsgevonden ten opzichte van de bestandsopname.

De hoofdinspecteur primair onderwijs en speciaal onderwijs,
dr. A. Jonk

1 INLEIDING

Dit rapport is het verslag van een onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar het gemeentelijke beleid ten aanzien van voor- en vroegschoolse educatie (vve) in de gemeente Heumen in 2016-2017.

De aanleiding van het onderzoek is het mogelijk bestaan van risico's ten aanzien van het voldoen aan wettelijke eisen ten aanzien van voor- en vroegschoolse educatie in deze gemeente.

De basis van het onderzoek is een digitale vragenlijst die de gemeente heeft ingevuld. 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 veranderingen ten opzichte van de bestandsopname in beeld gebracht.

Het signaalgestuurde toezicht op de vve-locaties maakt nog geen deel uit van dit onderzoek. Wij zijn na de zomer van 2015 gestart met het signaalgestuurde toezicht op vve op de locaties. De signalen van de GGD zijn leidend om te bepalen welke peuterspeelzalen en kinderdagverblijven met voorschoolse educatie worden bezocht.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestond uit de volgende activiteiten:

- Analyse van de beantwoorde digitale vragenlijst in relatie tot de bevindingen tijdens de bestandsopname.
- 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 Heumen.

Toezichtkader

Als basis voor de beoordeling gelden de beoordelingscriteria toezichtkader voor- en vroegschoolse educatie voor gemeenten, zoals die te vinden zijn op: www.onderwijsinspectie.nl > onderwijssectoren > voor- en vroegschoolse educatie.

Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 geeft een beeld van het vve-beleid op gemeentelijk niveau. Daar wordt ingegaan op de ontwikkeling van de gemeente sinds de bestandsopname (paragraaf 2.1) en op de door de gemeente aangeleverde vve-documenten (paragraaf 2.2). Tenslotte geven wij in dit hoofdstuk een oordeel over het gemeentelijke vve-beleid (paragraaf 2.3). Hoofdstuk 3 bevat de conclusies over het vve-beleid in de gemeente Heumen. In hoofdstuk 4 wordt de gemeente uitgenodigd om kort te reflecteren op onze bevindingen inspectie en zo mogelijk aan te geven welke kwaliteitsontwikkelingen hieraan verbonden worden.

2 VVE IN DE GEMEENTE HEUMEN

De gemeente Heumen heeft een digitale vragenlijst ingevuld. Op basis van de antwoorden hebben wij mogelijke risico's gesignaleerd ten aanzien van het voldoen aan wettelijke eisen betreffende voor- en vroegschoolse educatie.

De digitale vragenlijst levert informatie over:

- wel of geen afspraken van de gemeente met de schoolbesturen en de houders over de doelgroepdefinitie, toeleiding, doorgaande lijn en resultaatafspraken;
- het bereik;
- de veranderingen bij de aspecten ouderbeleid, integraal vve-programma, externe zorg en interne kwaliteitszorg;

De beoordeling van het gemeentelijke beleid is gebaseerd op de digitale vragenlijst, opgevraagde gemeentelijke beleidsdocumenten, eventuele aanvullende informatie en het gesprek met de gemeente (zie paragraaf 2.3).

Bij de beoordeling wordt gewerkt met een vierpuntsschaal:

1. *Staat in de kinderschoenen: verbeteringen zijn dringend nodig.*
Deze kwalificatie geeft aan dat echt iets verbeterd dient te worden.
2. *Enigszins ontwikkeld: verbeteringen zijn nodig*
Deze kwalificatie geeft aan dat het wenselijk is dat iets verbeterd wordt.
3. *Voldoende*
4. *Goed ontwikkeld: een voorbeeld voor anderen.*
Deze kwalificatie geeft aan dat dit aspect in orde is, en wel op een zodanige manier dat anderen hiervan kunnen leren.

2.1 **Ontwikkeling van vve in de gemeente Heumen sinds de bestandsopname**

De gemeente Heumen is een kleine gemeente met bijna 17.000 inwoners. In de gemeente Heumen is vanaf het najaar 2014 een vve-aanbod. In de afgelopen jaren is sprake van een opvallende toename van het aantal doelgroepkinderen. Deze toename wordt met name veroorzaakt door de komst van kinderen met een niet-Nederlandse achtergrond. De ontwikkeling van het gemeentelijk vve-beleid verloopt traag. Dit heeft volgens de gemeente te maken met de schaalgrootte en de hieruit volgende prioriteitenbepaling.

2.2 Lijst met de vve-documenten die de gemeente Heumen heeft aangeleverd

Geen

2.3 Het gemeentelijk vve-beleid

In deze paragraaf geven wij onze bevindingen weer over het gemeentelijke vve-beleid. Per domein is beschreven op welke punten wij het gemeentelijk beleid en uitvoering als voldoende ('3') beoordelen, waar nog verbeterpunten worden gezien, zowel zonder ('2') als met ('1') afspraken en op welke punten wij de gemeente als een voorbeeld voor anderen zien ('4').

Wij baseren onze bevindingen op de uitkomsten van de verificatie van de digitale vragenlijst door middel van documentenanalyse en gesprekken met vertegenwoordigers van de gemeente. Waar de bevindingen van de inspectie afwijken van het beeld uit de digitale vragenlijst van de gemeente wordt dit vermeld en onderbouwd.

HET GEMEENTELIJK VVE-BELEID		1	2	3	4
1A1	Definitie doelgroepkind				•
1A2	Bereik	•			
1A3	Toeleiding			•	
1A4	Ouders		•		
1A5	Integraal vve-programma			•	
1A6	Externe zorg			•	
1A7	Interne kwaliteitszorg van de voor- en vroegscholen		•		
1A8	Doorgaande lijn			•	
1A9	Resultaten	•			
1B	Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau		•		
1C	Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau		•		

DE VVE-CONDITIES		1	2	3	4
2A	GGD-rapport			•	
2B	Gemeentelijk subsidiekader			•	

'1' Verbeterpunten met afspraak

1a2 Het bereik (peuters)

Dit betreft zowel het aantal aangeboden kindplaatsen (voor hoeveel doelgroepkinderen zijn er 'plaatsen' gecreëerd) als het aantal bezette vve-kindplaatsen (hoeveel vve-kindplaatsen worden ook daadwerkelijk 'bezet' door doelgroepkinderen).

Sinds eind 2016 is, als gevolg van gezinshereniging, sprake van een toename van het aantal doelgroepkinderen. Ondanks een verdubbeling van het aantal kindplaatsen blijkt dit medio 2017 nog ontoereikend te zijn. In overleg met de houder gaat een extra peutergroep starten om de ontstane wachttijd weg te werken. Het blijft echter van belang om een wachttijd van doelgroepkinderen te voorkomen.

Een verbeterpunt betreft het aantal uren vve dat aangeboden wordt aan doelgroepkinderen. Dit moeten er minimaal 10 zijn (of vier dagdelen), maar in de gemeente Heumen zijn dit er minder (drie dagdelen/9 uur).

1a9 Resultaten

Op gemeentelijk niveau dienen afspraken gemaakt te worden over de resultaten van vve. Volgens de WPO, artikel 167 moet de gemeente met de schoolbesturen afspraken maken over wat de resultaten van de voor- en vroegscholen zijn. De resultaten moeten meetbaar en voldoende ambitieus zijn en daarmee passen bij wat er van de kindpopulatie verwacht mag worden. Resultaten kunnen bijvoorbeeld geformuleerd worden in termen van toetsresultaten, resultaten uit het observatiesysteem of leerwinst.

De gemeente geeft aan dat het lastig is om resultaatafspraken te maken met de besturen van de basisscholen. Inmiddels zijn opnieuw initiatieven genomen om het overleg hierover weer op te starten.

'2' Verbeterpunten

1a4 Ouders

Het is van belang dat een gemeente actieve participatie van ouders van doelgroepeuters inzet als instrument om ontwikkelingsachterstanden van peuters te voorkomen of te verminderen. Hiervoor is het belangrijk dat de gemeente concreet beleid ontwikkelt, waarin is aangegeven welke doelen de gemeente nastreeft op het gebied van ouderparticipatie, op welke wijze de gemeente deze doelen wil verwezenlijken, welke instellingen hierbij betrokken zijn en welke concrete resultaten de gemeente verwacht te behalen, om na te gaan of de doelen behaald zijn. Het gaat hier expliciet om gemeentelijk beleid.

Ouderactiviteiten die door een gemeente worden geïnitieerd, dienen onderdeel uit te maken van het beleid en op die manier de doelen van dat beleid te realiseren.

In de gemeente Heumen maakt 'ouderbetrokkenheid op de voorscholen' deel uit van de gemeentelijke (subsidie)voorwaarden voor vve en van de jaarlijkse evaluatie. Echter, aangezien gemeentelijk vve-beleid ontbreekt, is onduidelijk wat de zienswijze en visie van de subsidieverstrekker is op ouderbetrokkenheid. Hier ligt een kans om dit nader in te vullen in samenspraak met de vve-partners.

1a7 Interne kwaliteitszorg van de voor- en vroegscholen

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. Van vve-instellingen wordt verwacht dat ze deze kwaliteit regelmatig evalueren, verbeteren en borgen. Gemeenten dienen met vve-instellingen afspraken te maken over de wijze waarop ze dit doen en hoe ze zich over deze kwaliteit verantwoorden aan de gemeente. De gemeente Heumen heeft nog geen afspraken met houders en besturen gemaakt.

1b VVE-coördinatie op gemeentelijk niveau

Bij de vve-coördinatie op gemeentelijk niveau gaat het zowel om de sturing als om de uitvoerende coördinatie.

In de gemeente Heumen is nog te weinig sprake van de gemeente als 'regievoerder voor vve' in de richting van de voorscholen en de schoolbesturen. Dit betekent allereerst het formuleren van helder vve-beleid vanuit de gemeente met duidelijke ambities en concrete doelen. Daarnaast moet meer sturing en coördinatie uitgaan van de gemeente om vve tot stand te brengen en te borgen, door vve expliciet op de Lokaal Educatieve Agenda (LEA) te zetten.

1c Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau

De gemeente dient het eigen vve-beleid, de afspraken, de uitvoering en de resultaten regelmatig (jaarlijks) te evalueren. Deze jaarlijkse evaluatie wordt vastgelegd en kan leiden tot conclusies voor verbeteringen of aanpassingen van het beleid.

Van een systematische evaluatie en verbetering van het eigen gemeentelijk vve-beleid

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.

Ook op dit onderdeel zal de gemeente het beleid moeten verbeteren.

'3' Voldoende

1a3 Toeleiding

Bij de toeleiding wordt gewaardeerd óf die op gemeentelijk niveau geregeld is en of daar een verantwoording bij wordt gegeven, met name hoe wordt geprobeerd het non-bereik aan te pakken.

De gemeente Heumen heeft het toeleidingstraject vastgelegd en ook wie er verantwoordelijk is voor de toeleiding. Er zijn afspraken gemaakt met de GGD over wie wat doet in het kader van de toeleiding. Er vindt geen evaluatie plaats van de uitvoering van deze toeleidingsactiviteiten. Dit is wel noodzakelijk. Het is hierbij van belang om inzicht te verkrijgen in het non-bereik: waar zitten de doelgroepeuters die niet naar een voorschool gaan en hoe komt het dat zij niet gaan? Deze informatie is nodig om ervoor te kunnen zorgen dat potentiële doelgroepkinderen naar een vve-voorziening toegeleid kunnen worden.

1a5 Integraal vve-programma

Gemeenten dienen er voor te zorgen dat voorscholen gebruik maken van een integraal programma dat voldoet aan Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. Dat betekent dat het gaat om een programma waarmee de ontwikkeling van peuters op de vier ontwikkelingsgebieden (taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotioneel) wordt gestimuleerd. Gemeenten dienen bovendien afspraken te maken over het gebruik van een observatiesysteem in de voorscholen voor het volgen van de brede ontwikkeling van peuters. Alle voorscholen maken gebruik van een vve-programma en een kindvolgsysteem.

1a6 Externe zorg

Gemeenten zijn, in het kader van integraal jeugdbeleid, verantwoordelijk voor een sluitend netwerk van zorgverleners, zodat kinderen op effectieve en efficiënte wijze de zorg en ondersteuning krijgen die ze nodig hebben om zich optimaal te kunnen ontwikkelen. Voor vve is het van belang dat de gemeente een dergelijke zorgstructuur ook in het leven heeft geroepen voor peuters, zodat voorscholen en ouders van peuters hier gebruik van kunnen maken als dit nodig is.

In de gemeente Heumen is sprake van een dergelijke zorgstructuur. Binnen de gemeente Heumen is het Centrum voor Jeugd en Gezin actief om voor- en vroegscholen en ouders bij te staan bij vragen of zorgen over de ontwikkeling.

In het kader van het integraal jeugdbeleid loopt een pilot 'passende kinderopvang'. Hierbinnen werken jeugdzorg en kinderopvang samen om kinderen bij wie zorgen zijn over hun ontwikkeling, vroegtijdig te signaleren en te begeleiden.

1a8 Doorgaande lijn

Gemeenten dienen minimaal afspraken gemaakt te hebben met vve-instellingen en schoolbesturen over de overdracht van kindgegevens van voor- naar vroegschool, waarbij gegevens over de ontwikkeling van het kind een onderdeel zijn van deze gegevens. Daarnaast is het wenselijk dat er een warme overdracht voor zorgkinderen plaatsvindt voor de continuïteit van de zorg. Dit is het geval.

2a GGD rapport

De gemeente Heumen heeft geregeld dat alle (vve-)locaties door de GGD beoordeeld worden op de basiskwaliteit en de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Rapporten hiervan zijn beschikbaar.

2b Gemeentelijk subsidiekader

De gemeente beschikt over een gemeentelijk subsidiekader waarin eisen zijn opgenomen waaraan de houders moeten voldoen.

'4' Voorbeeld voor anderen

1a1 Definitie doelgroepkind

Gemeenten krijgen geld van het rijk om de benodigde vve-voorzieningen in de voorscholen te bekostigen op basis van schoolgewichten in een gemeente. Daarbij wordt een vuistregel gehanteerd: het aantal doelgroepeuters is driekwart van het aantal kleuters van een gemeente met een leerling-gewicht. Gemeenten hebben nadrukkelijk de ruimte om hun definitie van 'doelgroepkind' nader in te vullen door aanvullende criteria te benoemen door bijvoorbeeld de taalachterstand van kinderen mee te nemen.

De gemeente Heumen hanteert een brede doelgroepdefinitie. Niet alleen ontwikkelings- en taalcomponenten zijn daar een onderdeel van, ook wordt onder meer gekeken naar (sociale, emotionele en cognitieve) achterstanden en ontwikkeling van het gedrag. Op basis van deze brede definitie komen er meer kinderen in aanmerking voor een indicatie.

De inspectie publiceert 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 > onderwijssectoren > Kinderopvang.

3 CONCLUSIES

De inspectie heeft op het niveau van de gemeente het beleid voor de voor- en vroegschoolse educatie in de gemeente Heumen beoordeeld. Dit vanwege mogelijke risico's ten aanzien van de uitvoering van wettelijke eisen betreffende voor- en vroegschoolse educatie.

Conclusies gemeentelijk vve-beleid

Het vve-beleid van de gemeente Heumen is sinds 2014 niet echt in een stroomversnelling geraakt. Op nog te veel indicatoren voldoet het beleid niet aan de verwachtingen en eisen die de wetgever hieraan heeft gesteld. In hoofdstuk vier geeft de gemeente aan hoe ze haar vve-beleid in de komende periode zal gaan ontwikkelen. De wijze waarop ze dat doet en in welk tempo, staat de gemeente vrij.

Bij twee indicatoren echter, stellen wij een termijn vast, waarop de betreffende indicator op orde moet zijn.

- De gemeente Heumen zorgt dat **uiterlijk 1 december 2017** er voldoende kindplaatsen zijn voor voorschoolse educatie voor in ieder geval de doelgroepkinderen en deze kinderen niet meer op een wachtlijst staan. De gemeente informeert in december 2017 de inspectie over de stand van zaken.
- De gemeente Heumen heeft uiterlijk **1 november 2017** resultaatafspraken met de besturen van de vroegscholen gemaakt. De inspectie van het onderwijs wordt daarover direct geïnformeerd.

4 REACTIE VAN DE GEMEENTE

Dit rapport beschrijft de oordelen van de inspectie over de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie in gemeente Heumen.

Daarnaast hebben wij de gemeente gevraagd haar eigen kwaliteit te beoordelen en dat samen met de oordelen van de inspectie te vertalen naar de ontwikkelingsrichting van het vve-beleid.

Hieronder geeft de gemeente haar reactie:

De gemeente Heumen vindt voorschoolse educatie voor doelgroepkinderen erg belangrijk.

We gaan de uitdaging dan ook aan om voor alle doelgroepkinderen een passend aanbod te realiseren. Die uitdaging heeft betrekking op het feit dat deze groep kinderen als gevolg van gezinsherenigingen sterk toeneemt en veel groter is dan aanvankelijk was geprognosticeerd.

De ontwikkelingsrichting die de gemeente daarbij voor ogen heeft is afgeleid van de domeinbeschrijving in dit rapport. Dit wil zeggen dat allereerst wordt gewerkt aan (1) de verbeterpunten met afspraak en vervolgens aan (2) de verbeterpunten. Tot slot worden (3) de punten waarop de gemeente een voldoende scoort opnieuw onder de loep genomen.

1. Verbeterpunten met afspraak

De gemeente is inmiddels actief aan de slag gegaan met de zogenoemde verbeterpunten met afspraak. Sinds er eind 2016 als gevolg van gezinsherenigingen sprake is van een behoorlijke toename van het aantal doelgroepkinderen, is het aantal vve-kindplaatsen ruim een half jaar geleden reeds verdubbeld en is aan de aanbieder van vve gevraagd om het aanbod nog verder uit te breiden. Dit betekent dat de gemeente Heumen met de aanbieder van vve in gesprek is over uitbreiding van het aanbod. De resultaatafspraken vve zijn inmiddels geagendeerd voor het bestuurlijk overleg dit najaar met de schoolbesturen. De onderwijsinspectie wordt over de uitbreiding van het aanbod en de resultaatafspraken geïnformeerd conform de conclusies in het vorige hoofdstuk. Hiermee zorgt de gemeente ervoor dat de vve-indicatoren uitbreiding en resultaatafspraken in 2017 op orde zijn.

2. Verbeterpunten

In het rapport wordt een aantal verbeterpunten genoemd, zoals beleidsvorming rondom ouderparticipatie, kwaliteitsafspraken over de voor- en vroegscholen, vve-coördinatie en evaluatie.

- *Ouderparticipatie*

De methodiek die op de vve-locatie wordt gebruikt heeft een oudercomponent die is gericht op de uitbreiding van informele leerervaringen in de thuissituatie. De gemeente heeft hiervoor op dit moment geen concreet beleid ontwikkeld, maar pakt de handschoen op om hieraan in samenwerking met de aanbieder van vve nader vorm en inhoud te geven.

- *Kwaliteitsafspraken, vve-coördinatie en evaluatie*

De gemeente Heumen ziet hiervoor zeker mogelijkheden en kansen, maar kan dit niet alleen.

Het vraagt ook iets van de betrokken partijen, zoals de aanbieder van vve en de schoolbesturen. In het overleg met de betrokken organisaties zullen de verbeterpunten steeds expliciet worden geagendeerd en besproken.

3. Voldoende

Ten aanzien van de afspraken met de GGD vindt weliswaar geen schriftelijke evaluatie plaats, maar is wel sprake van tussentijdse afstemming en bijstelling. Drie keer per vve en het wegwerken van de wachtlijst. Wij zullen dit overleg gaan formaliseren en de afspraken schriftelijk vastleggen.

Tot slot

De gemeente Heumen neemt de bevindingen en aanbevelingen in deze rapportage ter harte en zal zorgdragen voor de verdere ontwikkeling van een kwalitatief goed aanbod vve.