



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

Heumen

Onderzoek gemeente

Onderzoek naar voor- en vroegschoolse educatie

Datum vaststelling: 9 juli 2021

Samenvatting

De inspectie houdt toezicht op de wijze waarop de gemeenten de verplichtingen aangaande het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB) nakomen. Gemeenten vullen hiervoor jaarlijks een digitale vragenlijst in.

In 2018 nam de gemeente Heumen deel aan het onderzoek Pilot herijken toezicht vve en kinderopvang. In dit onderzoek onderzocht de inspectie het vve beleid in de gemeente Heumen.

Uit dit onderzoek kwam naar voren dat het vve-beleid van de gemeente Heumen op twee onderdelen niet voldeed aan de wet. Het eerste onderdeel betrof de resultaatafspraken met de schoolbesturen over vve, zodat kan worden nagegaan hoe doelgroepkleuters er eind groep 2 voor staan. Het tweede punt betrof de wettelijke verplichting om de GGD opdracht te geven om op de (ve-) locaties de basisvoorwaarden voorschoolse educatie te toetsen.

Wij gaven de gemeente opdracht om de beide tekortkomingen te herstellen. Verder kwam uit het onderzoek naar voren dat verschillende aspecten die weliswaar geen wettelijke basis hebben maar wel bijdragen aan de kwaliteit van vve ('eigen aspecten van kwaliteit'), voor verbetering vatbaar waren.

In 2019 en 2020 vonden twee voortgangsgesprekken plaats.

In 2019 stelden we vast dat de gemeente voldeed aan de herstelopdracht met betrekking tot de beoordeling van de basiskwaliteit door de GGD. De gemeente voldeed echter nog niet aan de herstelopdracht over resultaatafspraken.

In dit onderzoek gingen wij in de eerste plaats na of de gemeente voldoet aan de wet voor wat betreft de resultaatafspraken. Ook bespraken wij de actuele stand van zaken ten aanzien van de overige standaarden. Op basis van dit gesprek en de vragenlijst 2021 hebben we de eisen met betrekking tot het vve-beleid beoordeeld en de eigen aspecten van kwaliteit gewaardeerd.

Gemeente: Heumen

Gemeente nummer: 0252

OAB-budget gemeente 2021:
€62.000

Aantal houders in de gemeente
zonder voorschoolse educatie: 4

Aantal houders in de gemeente met
voorschoolse educatie: 1

Aantal kinderdagverblijven
met voorschoolse educatie in de
gemeente: 2

Aantal schoolbesturen in de
gemeente: 2

GGD-regio: GGD Gelderland-Zuid

Beeld van de kwaliteit van vve binnen de gemeente

Wat gaat goed bij vve?

De gemeente heeft afspraken gemaakt met betrokken partners over wie doelgroepeuters zijn. JGZ indiceert deze doelgroepeuters en stimuleert de betreffende ouders om hun kind deel te laten nemen aan een voorschool. Hiernaast heeft de gemeente ervoor gezorgd dat de voorschoollocaties voldoen aan de wettelijke voorwaarden, zoals het werken met een geïntegreerd vve programma om de brede ontwikkeling van peuters te stimuleren. Verder heeft de gemeente geregeld dat ouders en voorscholen gebruik kunnen maken van extra zorg en ondersteuning voor peuters die dat nodig hebben. Ook verloopt de overdracht van kindgegevens van de voor- naar de vroegschool nu beter.

Wat moet beter bij vve?

De gemeente heeft nog steeds geen afspraken gemaakt met de schoolbesturen over wat ze willen dat (doelgroep)kleuters kennen en kunnen om succesvol in groep 3 te kunnen starten. Hierdoor kan de gemeente niet aantonen dat alle inspanningen het gewenste resultaat hebben.

Wat kan beter bij vve?

De gemeente kan het vve-beleid en de uitvoering hiervan op verschillende punten verbeteren zodat de meeste kinderen in de gemeente Heumen zonder achterstand aan groep 3 van de basisschool kunnen beginnen. Allereerst kan de gemeente meer de regie pakken om alle betrokken partners samen te brengen en goede afspraken met elkaar te maken. Bijvoorbeeld over de manier waarop ouders geholpen kunnen worden, zodat zij ook thuis de ontwikkeling van hun kind kunnen stimuleren en over meer inhoudelijke afstemming tussen voor- en vroegscholen.

Verder is de bereikbaarheid van voorschoolse educatie voor ouders met peuters die niet in Malden wonen een aandachtspunt. Daarnaast mag de gemeente gerust aan de voorscholen vragen hoe ze zelf zorgen voor goede kwaliteit van de voorschoolse educatie. Ten slotte kan de gemeente ook haar eigen beleid jaarlijks gaan evalueren.

Vervolg

We spreken met de gemeente af dat voor 1 april 2022 wordt voldaan aan de wettelijke eis van de resultaatafspraken. Hierover gaat de gemeente met de betrokken partners concrete afspraken maken. De gemeente zal zich hierover verantwoorden aan de inspectie.

In hoofdstuk 2.2 is de afspraak voor het vervolgtoezicht vastgelegd.

1. Opzet onderzoek

De inspectie heeft onderzoek uitgevoerd bij de gemeente Heumen.

Werkwijze

- Analyse van de beantwoorde digitale vragenlijst in relatie tot de bevindingen tijdens eerder onderzoek van het vve-beleid van de gemeente.
- Een gesprek met de betrokken beleidsambtenaren over het vve-beleid van de gemeente;
- Beoordeling van het vve-beleid van de gemeente Heumen.

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 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.

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 Heumen op de standaarden voor vve.

Samenvattend oordeel

De gemeente Heumen voldoet ten dele aan haar wettelijke verplichtingen voor wat betreft vve. Dat komt doordat het de gemeente ook nu, in voorjaar 2021, nog niet is gelukt om de samenwerking met de schoolbesturen en scholen vlot te trekken en afspraken te maken over de beoogde resultaten van voor- en vroegscholen (1.5). Dit is echter een wettelijke eis waaraan een gemeente moet voldoen.

Hiernaast kan de gemeente (net als wij in 2018 constateerden) meer regie nemen in het ontwikkelen van het vve beleid en het samenbrengen van partners om het beleid uit te werken en uit te voeren. Het tempo waarin de ontwikkeling en uitvoering van het vve-beleid plaatsvindt, ligt (te) laag. Wij mogen verwachten dat de gemeente Heumen snel stappen onderneemt om tot verbetering te komen.

Hier staat tegenover dat de gemeente inmiddels wel voldoet aan de vve-condities en dat er inmiddels structureel overleg plaatsvindt met een van de partners, namelijk de aanbieder van voorschoolse educatie.

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

1.1 De gemeente heeft afspraken over een doelgroepdefinitie

De gemeente Heumen hanteert een doelgroepdefinitie op basis waarvan het consultatiebureau kinderen indiceert. De gemeente voldoet hiermee (net als in 2018) aan de wet.

Het aandachtspunt dat uit ons onderzoek in 2018 naar voren kwam, is nog steeds aan de orde. De gemeente kan de definitie verder verbeteren door, bijvoorbeeld in het kader van het formuleren van vve-resultaatafspraken, in overleg met de schoolbesturen ook een definitie te formuleren voor kleuters. Hierbij kan het gaan om een doelgroepdefinitie die is gebaseerd op de CBS-criteria, maar het kan ook gaan om andere of aanvullende criteria.

1.2 Voldoende kindplaatsen maar spreiding over de kernen vraagt aandacht

We beoordelen deze standaard (net als in 2018) als Voldoende. Gemeenten dienen er zorg voor te dragen dat er voldoende voorzieningen in aantal en spreiding zijn waar kinderen met een risico op een achterstand kunnen deelnemen aan voorschoolse educatie (WPO artikel 166, eerste lid). Voor wat betreft het aantal beschikbare plaatsen in de gemeente Heumen, voldoet de gemeente hieraan. De aanbieder stelt het aantal beschikbare kindplaatsen namelijk gelijk aan het aantal doelgroepeuters.

Echter, op het punt van de geografische spreiding van het aanbod ligt er een aandachtspunt voor de gemeente. In de gemeente Heumen zijn er op dit moment twee kinderopvanglocaties met voorschoolse educatie (voorscholen) waar doelgroepkinderen terecht kunnen, beide gevestigd in Malden.

Op basis van de gegevens van het CBS (2017) heeft de gemeente ca. 15 peuters die tot de onderwijsachterstanden-doelgroep behoren, grotendeels in de kern Malden en voor een klein deel in Overasselt. Recent besloot de gemeente om in de locatie in Overasselt geen voorschoolse educatie meer aan te bieden. Het is niet realistisch om te verwachten dat doelgroepeuters uit Overasselt een locatie in Malden gaan bezoeken. De gemeente moet ervoor zorgen dat zoveel mogelijk doelgroepkinderen gebruik kunnen maken van voorschoolse educatie door de spreiding ervan te vergroten.

1.3 De toeleiding voldoet aan de wettelijke eisen, het zicht op toeleiding vanuit kinderopvanglocaties kan beter

We beoordelen de Toeleiding (net als in 2018) als Voldoende. Er zijn afspraken met de JGZ over het signaleren van risico's op taalachterstand, voorlichting aan ouders en controle op de inschrijving voor voorschoolse educatie. De jeugdverpleegkundige is hierbij volgens de gemeente 'de spin in het web'. De gemeente heeft minder in beeld in hoeverre ook de kinderopvanglocaties potentiële doelgroepeuters signaleren en toeleiden naar voorschoolse educatie. Hiervoor vertrouwt de gemeente op de kinderopvangorganisatie. Het is aan te bevelen om dit thema nadrukkelijker te agenderen in de gesprekken met de kinderopvangpartner.

1.4 Afspraken overdracht kindgegevens zijn verder verbeterd maar doorgaande lijn kan op veel punten sterker

We beoordelen de Toeleiding (net als in 2018) als Voldoende. Positief ten opzichte van 2018 is dat nu in het overdrachtsformulier voor basisscholen is opgenomen of een peuter een doelgroepeuter was, zodat de vroegschool hiervan op de hoogte is. Nog steeds liggen er veel kansen om de inhoudelijke lijn in het aanbod, de zorg en de ouderbetrokkenheid te versterken tussen de voorscholen en de basisscholen waar veel doelgroepeuters naar doorstromen. Om hierin verbetering te brengen, is het niet alleen van belang dat de gemeente de regie neemt, maar dat ook de kinderopvangorganisatie en de schoolbesturen hun verantwoordelijkheid nemen om hierover met elkaar afspraken te maken.

1.5 Resultaatafspraken ontbreken nog steeds

We beoordelen deze standaard opnieuw als Onvoldoende. De gemeente is al verschillende jaren op de hoogte van het feit dat afspraken met scholen/schoolbesturen ontbreken over wat het gewenste ontwikkelingsniveau van (met name) de doelgroepkinderen moet zijn bij aanvang in groep 3 en hoe deze aan de gemeente moeten worden aangeleverd. De gemeente kreeg hiervoor in 2018 een herstelopdracht. We stellen vast dat de gemeente nu, in 2021, nog steeds niet voldoet aan artikel 167, lid 1b van de WPO. Ook hier geldt dat het niet alleen van belang is dat de gemeente de regie neemt, maar dat ook de schoolbesturen hun verantwoordelijkheid nemen om met elkaar tot afspraken te komen.

1.6 De gemeente kan veel steviger regie nemen

Net als in 2018 waarderen we de vve-coördinatie als Kan beter. Gemeenten zijn regievoerder voor vve in hun gemeente. Dit betekent allereerst het formuleren van helder vve-beleid vanuit de gemeente met duidelijke ambities en concrete doelen. In de gemeente Heumen is nog steeds geen sprake van een gezamenlijk en door alle partners gedragen vve-beleid. Wel vindt inmiddels structureel overleg plaats met de kinderopvangorganisatie. Maar meer sturing en coördinatie is nodig om tot beleidsontwikkeling en uitvoering te komen. Uiteraard in samenspraak met alle betrokken partners, dus ook met de schoolbesturen.

Vve-beleidscontext

2.1 Met de voorscholen zijn afspraken gemaakt over het gebruik van een integraal vve-programma en een observatiesysteem

We waarderen deze standaard als Voldoende. De gemeente Heumen heeft met de kinderopvangorganisatie afspraken gemaakt over het gebruik van een integraal vve-programma en het gebruik van een observatiesysteem om de ontwikkeling van de peuters te kunnen volgen.

Een volgende stap kan zijn om ook met de andere partners (schoolbesturen) het inhoudelijke gesprek te voeren met het oog op een goede doorgaande lijn van voor- naar vroegschool.

2.2 Een gemeentelijk ouderbeleid ontbreekt

We waarderen deze standaard net als in 2018 als Kan beter. Voor het daadwerkelijk actief betrekken van ouders bij de vve-activiteiten, zowel thuis als op de vve-locatie is het van belang dat gemeenten afspraken maken met de houder(s) van voorscholen over de wijze waarop zij dit (gaan) doen en wat de resultaten hiervan zijn. Hiermee kan de gemeente actief aanmoedigen dat ouders, in het verlengde van wat er op de VVE-locaties gebeurt, ook thuis ontwikkelingsstimulerend gedrag gaan vertonen. De gemeente Heumen heeft sinds 2018 nog geen verdere stappen gezet in de ontwikkeling van een visie op ouderbeleid.

2.3 Externe zorg voor peuters die dat nodig hebben

Net als in 2018 waarderen we deze standaard als Voldoende. De gemeente Heumen hanteert een zorgstructuur die het mogelijk maakt dat snel externe ondersteuning georganiseerd kan worden voor peuters die dit nodig hebben. De gemeente evalueert ook de effectiviteit van de externe zorg. Dit blijkt uit het gegeven dat de gemeente de aanpak die in 2018 gevolgd werd ('passende kinderopvang') niet effectief genoeg vond en herzien heeft.

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

Net als in 2028 waarden we deze standaard als Kan beter. Effecten van vve zijn mede afhankelijk van de kwaliteit van de vve die de voorscholen leveren. 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 (houders van) voorscholen. De gemeente Heumen heeft geen afspraken met de vve-locaties over de wijze waarop deze hun eigen kwaliteit evalueren, verbeteren en borgen en ook zijn er geen afspraken over de wijze waarop ze zich aan de gemeente verantwoorden over de kwaliteit van vve.

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

Ook deze standaard waarden we als Kan beter. Een werkende kwaliteitscyclus om de uitvoering en kwaliteit van vve te monitoren en te evalueren, zodat het beleid verbeterd of aangepast kan worden, ontbreekt nog. Voorwaarde is allereerst de aanwezigheid van een helder gemeentelijk vve-beleid met duidelijke ambities, doelen en afspraken over uitvoering en monitoring.

Vve-condities

3.1 De GGD beoordeelt jaarlijks de basiskwaliteit van de voorscholen

Deze standaard voldoet sinds 2019 aan de wettelijke eisen. 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 net als in 2018 als Voldoende. De gemeente Heumen heeft subsidievoorwaarden vastgesteld voor de houder(s) van kinderopvang. Hierin zijn de voorwaarden vermeld, waaraan de organisatie moet voldoen als ze voorschoolse educatie gesubsidieerd wil hebben. Dit zijn echter vooral voorwaarden die rechtstreeks uit de wet- en regelgeving zijn geciteerd, 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?
Ve gemeente	... van de gemeente	
De gemeente Heumen heeft nog geen afspraken met de schoolbesturen 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 Heumen spreekt met de schoolbesturen af wat de resultaten van de vroegschoolse educatie moeten zijn en stuurt ons uiterlijk 1 maart 2022 de gemaakte afspraak toe.	Uiterlijk eind september 2021 voeren wij een tussentijds (digitaal) gesprek met in ieder geval de wethouder over de voortgang van het proces. Wij controleren of de toegestuurde afspraak voldoet en geven een terugkoppeling aan 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 Heumen geeft aan hoe zij hiermee aan de slag gaat.

De gemeente Heumen herkent de onderzoeksresultaten in de rapportage. We reageren graag op de volgende bevindingen in het rapport: (1) de wettelijke eis van resultaatafspraken, (2) spreiding van het aanbod, (3) de doorgaande lijn en (4) het verbeteren van de kwaliteitszorg.

Resultaatafspraken

De gemeente Heumen voldoet (nog) niet aan de wettelijke eis om in samenwerking met de scholen en schoolbesturen afspraken te maken over de beoogde resultaten van voor- en vroegschoolse educatie. Inmiddels hebben wij hiervoor aansluiting gezocht bij buurgemeente Berg en Dal. Daar worden op dit moment de resultaatafspraken met de schoolbesturen en aanbieders van voorschoolse opvang geëvalueerd. Aangezien hier - net als in onze gemeente - schoolbestuur SPO Condor en kinderopvangorganisatie KION actief zijn, onderzoeken we nu met het schoolbestuur en KION de mogelijkheid om vergelijkbare resultaatafspraken te maken. We hebben er vertrouwen in dat we in de tweede helft van 2021 een eind op weg zijn met het maken van resultaatafspraken, waarbij ook schoolbestuur Conexus zal worden betrokken.

Spreiding

In het rapport wordt geconstateerd dat er weliswaar voldoende kindplaatsen zijn, maar dat spreiding over de verschillende kernen aandacht vraagt. Aangezien het VVE-aanbod zich beperkt tot de kern Malden, heeft dit ook bij ons tot de vraag geleid wat te doen met doelgroepkinderen uit de overige kernen. Als een peuter geplaatst wordt op de peutergroep in Overasselt zien we dit als bereik, ondanks het feit dat hier geen specifiek VVE-aanbod wordt gerealiseerd. De aanname die aan deze overweging ten grondslag ligt, is dat deelname aan een peutergroep een positieve invloed heeft op de (taal)ontwikkeling van een kind. We zijn ons er van bewust dat spreiding van belang is, maar binnen de beschikbare mogelijkheden en middelen is dit de beste oplossing. Van de peuters die helemaal niet bij een formele voorschoolse voorziening staan ingeschreven, registreert het consultatiebureau overigens wat hiervan de reden is.

Doorgaande lijn

De constatering dat er nog steeds veel kansen liggen om de inhoudelijke lijn in het aanbod, de zorg en ouderbetrokkenheid te versterken tussen de voorscholen en de basisscholen herkennen wij. We zijn ook gematigd optimistisch dat de schoolbesturen en kinderopvangorganisatie hun verantwoordelijkheid nemen om hierover afspraken te maken. Het overleg om dit nader vorm te geven zal door de gemeente gefaciliteerd worden.

Kwaliteitszorg

De constatering dat er geen afspraken zijn over de interne kwaliteitszorg met de voor- en vroegscholen, vinden we wat kort door de bocht. In onze jaarlijkse subsidiebeschikking is opgenomen dat op iedere peutergroep van maximaal 8 peuters altijd één pedagogisch medewerker werkzaam dient te zijn, die beschikt over een erkend VVE-certificaat en taaltoetsniveau 3F. Ook worden per kwartaal gegevens verstrekt over het aantal bereikte peuters. Drie keer per jaar vindt overleg met de aanbieder plaats, waarbij de voortgang en ontwikkelingen in het VVE-beleid worden besproken. Wij kennen onze aanbieder voor voorschoolse educatie als een professionele partij, met ruime kennis en ervaring op het gebied van pedagogisch handelen die ouderbetrokkenheid belangrijk vindt. Desalniettemin zullen wij uw aanbeveling om nadere afspraken te maken over de interne kwaliteitszorg meenemen in de gesprekken die wij hierover met KION hebben.

Tot slot

Op basis van de resultaten van het herstelonderzoek en het gesprek dat wij hier op 1 juni 2021 met elkaar hebben gevoerd, zien we voldoende aanknopingspunten om ons VVE-beleid verder te ontwikkelen.