



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

Borne

Onderzoek gemeente

Onderzoek naar voor- en vroegschoolse educatie

Datum vaststelling: 29 november 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 Borne bestaan er mogelijk risico's ten aanzien van de uitvoering van de wettelijke vve-verplichtingen in deze gemeente. 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 Borne is bezig met het opnieuw inrichten van het beleid op het gebied van vve. Op het moment is het opstellen van een gezamenlijk overdrachtsformulier een van de concrete actiepunten die de gemeente uitzet. We zien daarbij dat het opnieuw realiseren van vve-beleid binnen de gemeente nog in de beginfase zit en aandacht vraagt.

Wat gaat goed bij vve?

De definitie van de doelgroep is vastgesteld binnen de gemeente. Daarnaast bestaat binnen de gemeente Borne sluitend netwerk van zorgverleners, zodat de kinderen de zorg en ondersteuning krijgen die ze nodig hebben om zich goed te kunnen ontwikkelen.

Verder heeft de gemeente vastgelegd dat de GGD zowel de algemene basiskwaliteit (zoals veiligheid en gezondheid) als de basiskwaliteit van de voorschoolse educatie controleert.

Tot slot maakt de gemeente van uitvoeringregels met betrekking tot de subsidieverstrekking om te garanderen dat de verstrekte subsidies op de juiste wijze worden gebruikt.

Gemeente: Borne

Gemeente nummer: 0147

OAB-budget gemeente 2021:
€ 118.328 (voorlopig)

Aantal houders in de gemeente
zonder voorschoolse educatie: 2

Aantal houders in de gemeente met
voorschoolse educatie: 2

Aantal kinderdagverblijven
met voorschoolse educatie in de
gemeente: 5

Aantal schoolbesturen in de
gemeente: 2

GGD-regio: GGD Twente

Wat moet beter bij vve?

Twee wettelijke eisen zijn nog niet in orde. Ten eerste moet de gemeente Borne ervoor zorgen dat er afspraken gemaakt worden over de organisatie van een doorlopende leerlijn van voorschool naar vroegschool. En ten tweede moet de gemeente Borne samen met de schoolbesturen voor het basisonderwijs afspraken maken over de resultaten van de vroegschoolse educatie.

Wat kan beter bij vve?

Van vijf onderdelen in ons kader vinden we dat het vve-beleid in gemeente Borne beter kan. De gemeentelijke coördinatie van vve kan verbeterd worden. De inzet van een integraal vve programma verdient aandacht binnen de gemeente. Het beleid om ouders sterker te betrekken bij de ontwikkeling van hun kinderen ontbreekt op dit moment. De gemeente kan met de voor- en vroegscholen afspraken maken over een (gezamenlijke) werkwijze om de interne kwaliteitszorg op de locaties vorm te geven. En tot slot verdient de systematische evaluatie en verbetering van vve aandacht binnen de gemeente. Op dit moment is er geen systematiek waarmee de gemeente dit kan doen.

Vervolg

We geven de gemeente Borne twee herstelopdrachten. De eerste betreft de wettelijke eis om afspraken te maken met houders van de kinderopvang en met de schoolbesturen over de overdracht van kindgegevens van de voor- naar de vroegschool, waarbij de gegevens over de ontwikkeling van het kind een onderdeel zijn van deze overdracht. De tweede herstelopdracht gaat over het maken van afspraken met de schoolbesturen (en mogelijk ook de kinderopvangorganisaties) over de resultaten van de vroegschoolse educatie.

1. Opzet onderzoek

De inspectie heeft onderzoek uitgevoerd bij de gemeente Borne.

Werkwijze

We hebben in dit onderzoek de volgende activiteiten verricht:

- een analyse gemaakt van de beantwoorde digitale vragenlijst in relatie tot de bevindingen tijdens eerder onderzoek van het vve-beleid van de gemeente,
- een analyse van aanvullend opgevraagde informatie in relevante beleidsdocumenten van de gemeente,
- intern overleg gevoerd met het team Kinderopvang over GGD-toezicht in de gemeente,
- een gesprek gevoerd met de betrokken beleidsambtenaar over het vve-beleid van de gemeente Borne,
- de beoordeling van het vve-beleid van de gemeente Borne, aan de hand van het onderzoekskader (2017).

Bij het onderzoek naar vve-gemeenten onderzoeken we de volgende standaarden.

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 indien van toepassing 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 beschrijven we de resultaten van ons onderzoek bij de gemeente Borne. Na een samenvattend oordeel geven we weer welke oordelen we hebben over de standaarden voor vve, met een onderbouwing daarvan. We sluiten dit hoofdstuk af met afspraken over het vervolgtoezicht.

Samenvattend oordeel

De gemeente Borne voldoet ten dele aan haar wettelijke verplichtingen voor wat betreft vve. De standaarden die zijn gebaseerd op deze wettelijke vereisten (1.1 tot en met 1.3 en 3.1), zijn merendeels als Voldoende beoordeeld. De standaarden Doorgaande lijn (1.4) en Resultaten van de vroegschoolse educatie (1.5) zijn als Onvoldoende beoordeeld. Dat komt omdat daarover geen afspraken zijn met de schoolbesturen en de kinderopvangorganisaties (artikel 167, eerste lid, onder a en b).

De standaarden uit dit kader, die geen wettelijke basis hebben, maar die gaan over de context van en de condities voor de processen in de voor- en vroegschoolse educatie vve (1.6, 2.1, 2.2, 2.4 en 2.5), zijn voor het merendeel als kan beter gewaardeerd. De standaarden Externe zorg en het Gemeentelijke vve-subsidiekader (2.3 en 3.2) hebben we als voldoende gewaardeerd.

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 drie kwaliteitsgebieden. Voor de standaarden die wettelijk zijn vereist (1.1 tot en met 1.5 en 3.1), geven we een oordeel. Waar het gaat om de niet-wettelijke aspecten, geven we geen oordeel maar een waardering (2.1 tot en met 2.5 en 3.2).

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

We beoordelen in dit kwaliteitsgebied drie van de vijf standaarden die behoren tot de wettelijke vereisten, als Voldoende. Het gaat om Doelgroepdefinitie, Bereik en Toeleiding. Twee van de wettelijk verplichte standaarden, namelijk Doorgaande lijn (1.4) en Resultaten (1.5) beoordelen we als Onvoldoende.

De laatste standaard, Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau (1.6), is geen wettelijke vereiste. In dit onderzoek waarderen we deze standaard als 'kan beter'.

Doelgroepdefinitie (1.1)

De gemeente Borne heeft haar doelgroepdefinitie voor peuters die zij naar een voorschoolse locatie wil toeleiden, op orde. De doelgroepdefinitie wordt onder andere vastgelegd in de 'Uitvoeringsregels subsidieverstrekking kinderopvang, peuterwerk en vve'. In de afspraken met de GGD-JGZ heeft de gemeente vastgelegd dat het gaat om peuters van wie is vastgesteld dat de taalontwikkeling achterblijft. Ook het opleidingsniveau van de ouders weegt mee in de definitie alsmede in hoeverre er sprake is van schuldsanering. Een aandachtspunt is dat op dit moment deze definitie nog niet is vastgesteld in overleg met schoolbesturen. Daarnaast is deze definitie kwetsbaar door het ontbreken van een vastgesteld vve-beleid en de doelstellingen voor vve.

Bereik (1.2)

In de gemeente Borne is in voldoende mate aanbod van vve-kindplaatsen. Er zijn afspraken met de twee organisaties voor de kinderopvang over het aantal beschikbare kindplaatsen. Jaarlijks gaat het volgens de gemeente om ongeveer 33 peuters die voldoen aan de

doelgroepdefinitie en om 33 plaatsen die voor de vve-peuters mogelijk zijn. In januari 2021 bedroeg het aantal bereikte doelgroeppeuters 20. Dat betekent dat de gemeente voldoende vve-kindplaatsen heeft gerealiseerd op de voorscholen.

Toeleiding (1.3)

De gemeente heeft afspraken gemaakt met de betrokken partners (onder andere met het consultatiebureau) over wie wanneer verantwoordelijk is om ervoor te zorgen dat potentiële doelgroepkinderen worden toeleid naar een vve-voorziening.

De gemeente heeft daarnaast inzicht in het non-bereik: bekend is waar de doelgroepkinderen zitten die niet naar een voorschool gaan en waardoor het komt dat zij niet naar een voorschool gaan. we beoordelen de standaard Toeleiding als Voldoende.

De gemeente kan de analyse van haar non-bereik verder aanscherpen om daardoor meer ouders en hun kinderen te betrekken bij de voorschoolse educatie. Het lijkt erop dat door het ontbreken van een doelgericht vve-beleid in de gemeente, niet alle kinderen worden bereikt. Dit beschouwen we daarom als een risico.

Doorgaande lijn (1.4)

Ten tijde van dit onderzoek is de gemeente in gezamenlijkheid met de schoolbesturen en de vve-locaties bezig om een overdrachtsformulier te ontwikkelen. Het doel van dit formulier is het borgen van een soepele doorgaande lijn van de voor- naar de vroegschool. De verwachting is dat hierover in het najaar van 2021 een besluit kan worden genomen.

Op dit moment zijn er echter nog geen eenduidige afspraken gemaakt tussen de gemeente, de houders van kinderopvang en met de schoolbesturen over de overdracht van kindgegevens van voor- naar vroegschool, waarbij de gegevens over de ontwikkeling van het kind een onderdeel zijn. Dat maakt dat niet voldaan kan worden aan artikel 167, lid 1a onder 3 van de WPO en we deze standaard als Onvoldoende beoordelen.

Resultaten (1.5)

De gemeente heeft gezamenlijk overleg belegd met schoolbesturen, gemeente, kinderopvang en GGD. Hierin worden zaken besproken en afgesproken op het gebied van vve. Er zijn echter nog geen concrete en meetbare afspraken gemaakt met de schoolbesturen over de resultaten van vroegschoolse educatie. Daarmee wordt niet voldaan aan artikel 167, eerste lid, onder b, WPO en daarom beoordelen we deze standaard als Onvoldoende.

Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau (1.6)

De gemeente Borne is regievoerder voor vve in haar gemeente. Op dit moment is er echter nog geen helder vve-beleid geformuleerd door de

gemeente met daarin duidelijke ambities en concrete doelen. Het ontbreken van deze ambities en doelen maakt dat de gevraagde sturing en de coördinatie om vve tot stand te brengen en te borgen door de gemeente niet in voldoende mate te realiseren is. In het kader van de coördinatie op gemeentelijk niveau vraagt het ontbreken van een Lokaal Educatieve Agenda (LEA) binnen de gemeente Borne daarnaast aandacht.

Vve-beleidscontext

Van de vijf standaarden die gaan over de context waarbinnen de gemeente handelt om het vve-beleid te realiseren, waarden we er een als voldoende. Het gaat hierbij om de standaard Externe zorg (2.3).

Van de vier andere standaarden (2.1, 2.2, 2.4 en 2.5), respectievelijk Vve-aanbod, Ouderbeleid, Interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen en Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau, treffen we op dit moment nog te weinig aan, waardoor we vaststellen dat deze onderdelen (verdere) verbetering nodig hebben.

Integraal vve-programma (2.1)

op dit moment maken de voorscholen binnen Gemeente Borne nog geen gebruik van een integraal programma waarmee de ontwikkeling van peuters op de vier ontwikkelingsgebieden (taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotioneel) wordt gestimuleerd. Hier zijn nog geen afspraken over gemaakt. Wel heeft de gemeente in het document 'Uitvoeringsregels subsidieverstrekking kinderopvang, peuterwerk en vve' vastgelegd dat de houder werkt met een kindvolgsysteem aansluitend bij de SLO-doelen van het primair onderwijs. Daarmee is echter nog geen aanbod voor de voorschoolse educatie geborgd. In dit aanbod gaat het om het stimuleren van de ontwikkeling van: beginnende geletterdheid, beginnende gecijferdheid, de motoriek en de sociaal-emotionele ontwikkeling. Deze standaard is daarom een verbeterpunt binnen dit onderzoek.

Ouders (2.2)

Het is van belang dat een gemeente actieve participatie van de ouders van de doelgroeppeuters inzet als een instrument om achterstanden van peuters te voorkomen of te verminderen. Van het gemeentelijk vve-beleid verwachten we doelgerichte en concrete aandacht voor ouderbetrokkenheid. Het is helpend om daarvoor met elkaar (zowel de schoolbesturen, de kinderopvangorganisaties als de gemeente) een heldere analyse van de kenmerken van de ouderpopulatie te maken. Daarmee kunnen de partijen het ouderbeleid passend maken bij wat nodig is.

Op dit moment ontbreekt in de gemeente Borne het beleid om ouders actief te betrekken bij de doelen van de voor- en vroegschoolse educatie. Vandaar dat we deze standaard als 'kan beter' aanmerken.

Externe zorg (2.3)

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. Binnen de gemeente Borne bestaat dit netwerk waardoor we deze standaard als voldoende waarderen.

Interne kwaliteitszorg van de voor- en vroegscholen (2.4)

De standaard Interne kwaliteitszorg van de voor- en vroegscholen merken we aan als een verbeterpunt binnen dit onderzoek.

Effecten van vve zijn mede afhankelijk van de kwaliteit van de vve die wordt geleverd door de voorscholen. Het gaat dan onder andere om de pedagogische en educatieve vaardigheden van de pedagogisch medewerkers, de wijze waarop het vve-programma wordt gebruikt en de zorg en begeleiding die aan peuters wordt geboden. Van vve-instellingen wordt verwacht dat ze deze kwaliteit regelmatig evalueren, verbeteren en borgen.

Binnen de gemeente Borne zijn geen afspraken gemaakt met vve-instellingen over de wijze waarop ze dit doen en hoe ze zich over deze kwaliteit verantwoorden aan de gemeente.

Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau (2.5)

De basis om tot evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau te kunnen komen, ontbreekt binnen de gemeente. Het gaat dan met name om het ontbreken van een gemeentelijk en gezamenlijk gedragen vve-beleid en de afspraken die hieruit voortvloeien. Omdat het vve-beleid ontbreekt, kan er niet worden voldaan aan de systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau. Hierdoor merken we deze standaard aan als een verbeterpunt.

Vve-condities

Onder Vve-condities vallen twee standaarden. Eén van deze twee standaarden kent een wettelijke basis (3.1), de andere heeft dat niet. Beide standaarden zijn in dit onderzoek van voldoende kwaliteit.

De gemeente heeft geregeld dat de GGD de basiskwaliteit van de voorscholen beoordeelt (3.1)

Binnen de gemeente Borne toetst de GGD zowel de algemene basiskwaliteit (zoals veiligheid en gezondheid) als de basiskwaliteit

van de voorschoolse educatie, deze toetsing legt de GGD per locatie jaarlijks vast in een rapport. Hiermee voldoet de gemeente aan de basiskwaliteit van deze standaard en dat maakt dat we deze standaard als Voldoende beoordelen.

Er is een gemeentelijk vve-subsidiekader (3.2)

De gemeente maakt gebruik van uitvoeringregels met betrekking tot de subsidieverstrekking om te garanderen dat de verstrekte subsidies op de juiste wijze worden gebruikt. Deze regels zijn beschreven in het document: 'Uitvoeringsregels subsidieverstrekking kinderopvang, peuterwerk en vve'. Deze standaard waarderen we als voldoende.

2.2. Afspraken vervolgtoezicht

Tekortkoming	Wat verwachten wij?	Wat doen wij?
Vve gemeente	... van de gemeente	
1.4 Doorgaande lijn De gemeente voldoet niet aan art. 167, lid 1a onder 3 van de WPO waarin staat dat de gemeente verantwoordelijk is voor het voeren van overleg en het zorg dragen voor het maken van afspraken over de organisatie van een doorlopende leerlijn van voorschoolse naar vroegschoolse educatie.	De gemeente heeft op uiterlijk 1 juli 2022 afspraken gemaakt met de voorscholen en schoolbesturen over de doorgaande lijn van vroegschoolse educatie en stuurt deze afspraken naar de inspectie.	Wij controleren in juli 2022 of de gemeente afspraken heeft gemaakt met de voorscholen en schoolbesturen.
1.5 Resultaatafspraken De gemeente voldoet niet aan art.167, lid 1b van de WPO waarin staat dat de gemeente jaarlijks afspraken moet maken met de schoolbesturen over de resultaten van vroegschoolse educatie.	De gemeente heeft op uiterlijk 1 juli 2022 afspraken gemaakt met de schoolbesturen over de resultaten van vroegschoolse educatie en stuurt deze afspraken naar de inspectie.	Wij controleren in juli 2022 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 Borne geeft aan hoe zij hiermee aan de slag gaat.

Hartelijk dank voor het delen van uw bevindingen in een (concept)rapport. Het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs geeft de gemeente Borne inzicht in de kwaliteit van het VVE- beleid en de verbeterpunten die de gemeente daarin kan maken.

De gemeente Borne heeft twee herstelopdrachten meegekregen. Eén van de herstelopdrachten, te weten het maken van resultaatafspraken met de schoolbesturen, was bij de gemeente bekend en in beeld. Samen met de schoolbesturen wordt de herstelopdracht opgepakt en streven wij ernaar dit binnen de gestelde deadline van juli 2022 gereed te hebben.

Met onze partners JGZ, kinderopvangorganisaties en schoolbesturen zijn wij reeds begonnen om de overdracht van kinderen van de voorschool naar de vroegschool als onderdeel van de doorgaande lijn te verbeteren. Dit signaleert u al in het verslag en is de afgelopen periode verder opgepakt.

De gemeente wil graag naar een overdrachtsformulier waar alle betrokken organisaties in de voor- en vroegschool mee uit de voeten kunnen en waarmee een warme overdracht eenvoudiger wordt. Naast de herstelopdrachten geeft u de gemeente Borne ook adviezen voor verbetering van het VVE-beleid. Dit maakt dat de gemeente de komende jaren aandacht zal blijven besteden aan de kwaliteit van het VVE-beleid om het jonge kind in Borne een goede start te geven op het basisonderwijs en de verdere schoolcarrière.