



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

Gilze en Rijen

Onderzoek gemeente

Onderzoek naar voor- en vroegschoolse educatie

Datum vaststelling: 5 oktober 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 Gilze en Rijen 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 een betrokkene 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 krijgt al jaren een budget voor gemeentelijk achterstandenbeleid. In 2013 had de gemeente Gilze en Rijen het gemeentelijk vve-beleid op hoofdlijnen op orde, met uitzondering van het maken van resultaatafspraken met betrokken partners. Ook moest het ouderbeleid nader uitgewerkt worden. In 2021 zien we dat het gemeentelijk vve-beleid op verschillende standaarden verbetering behoeft, waaronder ook op de aspecten die in 2013 reeds naar voren kwamen. De afgelopen jaren is de samenwerking tussen partners in de LEA die noodzakelijk is voor het maken van afspraken, het stellen van gezamenlijke (resultaat)doelen en het evalueren daarvan, gestagneerd.

Wat gaat goed bij vve?

De gemeente heeft bepaald welke kinderen met een risico op een achterstand in aanmerking komen voor voorschoolse educatie (doelgroepdefinitie). Ook heeft zij voldoende kindplaatsen gerealiseerd om alle peuters die dat nodig hebben voorschoolse educatie te bieden. Op de voorscholen wordt hiervoor een integraal programma gebruikt. Bovendien heeft de gemeente een externe zorgstructuur ingericht, waarmee zij ervoor zorgt dat peuters die dat nodig hebben passende hulp krijgen.

Gemeente: Gilze en Rijen
Gemeente nummer: 0748

OAB-budget gemeente 2020:
€885.170

Aantal houders in de gemeente
zonder voorschoolse educatie: 5

Aantal houders in de gemeente met
voorschoolse educatie: 3

Aantal kinderdagverblijven
met voorschoolse educatie in de
gemeente: 8

Aantal schoolbesturen in de
gemeente: 3

GGD-regio: Hart van Brabant

Wat moet beter bij vve?

De gemeente voldoet op een aantal standaarden niet aan de wet. Zo moet de gemeente duidelijke afspraken maken over indicering conform de doelgroepdefinitie, registratie van doelgroepkinderen en toeleiding naar vve voorzieningen. Ook is het noodzakelijk dat de gemeente afspraken maakt over de manier waarop de overdracht van voorschool naar vroegschool plaatsvindt. Bovendien is het nodig dat de gemeente afspraken maakt met de schoolbesturen over de beoogde resultaten van vve (wat willen we dat de kinderen kennen en kunnen aan de start van groep 3?) en de manier van verantwoorden hierover.

Wat kan beter bij vve?

Het is van belang dat alle betrokkenen, onder regie van de gemeente, gezamenlijk vanuit een gedeelde visie en verantwoordelijkheid streven naar een goede uitvoering van vve. Dit om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk kinderen in de gemeente zonder achterstanden kunnen starten in groep 3 van de basisschool. De eerste stappen zijn gezet om zowel de regie van de gemeente, als de gezamenlijke verantwoordelijkheid van partners opnieuw vorm te geven. Aandacht vraagt het maken van afspraken over hoe ouders worden betrokken bij de ontwikkeling van hun kind, zodat zij ook thuis de ontwikkeling kunnen stimuleren. Ook kan de gemeente de voorscholen vragen om zich te verantwoorden over de kwaliteit die zij leveren. Dit kan bijdragen aan het versterken van de interne kwaliteitscyclus van voorscholen en maakt het mogelijk om vastgestelde resultaten te duiden. Tot slot kan de gemeente, na het uitwerken van een visie en het vaststellen van doelen, haar eigen beleid jaarlijks gaan evalueren om vast te stellen of de beoogde doelen behaald worden, wat goed gaat, en wat beter moet.

Vervolg

We spreken met de gemeente af dat ze het komende half jaar ervoor gaat zorgen dat ze aan de wettelijke eisen voor vve gaat voldoen. Eind januari 2022 verantwoordt de gemeente zich hierover aan de inspectie.

1. Opzet onderzoek

De inspectie heeft onderzoek uitgevoerd bij de gemeente Gilze en Rijen.

Werkwijze

- Analyse van de beantwoorde digitale vragenlijsten 2020 en 2021 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;
- Een gesprek met de betrokken beleidsmedewerker over het vve-beleid van de gemeente;
- Beoordeling en waardering van het vve-beleid van de gemeente Gilze en Rijen.

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 vragenlijsten van 2020 en 2021, ingevuld door de gemeente, geverifieerd in een gesprek met de vve-coördinator van de gemeente. Ook hebben we de nagezonden documenten en de toelichting daarop betrokken in het onderzoek. 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:

- O Onvoldoende
- K Kan beter
- V Voldoende
- G Goed

2 . Resultaten onderzoek op gemeenteniveau

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

Context

De gemeente krijgt al vele jaren van het ministerie van OCW een budget voor gemeentelijk achterstandenbeleid (GOAB). De consequentie daarvan is onder meer het hebben en uitvoeren van een vve-beleid. In 2013 had de gemeente Gilze en Rijen het gemeentelijk vve-beleid op hoofdlijnen op orde, met uitzondering van het maken van resultaatafspraken met betrokken partners. Ook verdiende het ouderbeleid nadere uitwerking.

In 2021 stellen we vast dat het gemeentelijk vve-beleid op verschillende standaarden verbetering behoeft, waaronder ook op de aspecten die in 2013 reeds naar voren kwamen. De afgelopen jaren is de samenwerking tussen partners in de LEA die noodzakelijk is voor het maken van afspraken, het stellen van gezamenlijke (resultaat)doelen en het evalueren daarvan, gestagneerd. De gemeente staat voor de taak om het vve-beleid opnieuw met de partners vorm te geven om te kunnen voldoen aan de wettelijke eisen rond vve. Dit vraagt om een visie op vve, heldere afspraken met betrokkenen, en voldoende menskracht om de regievoering vanuit de gemeente te realiseren.

Samenvattend oordeel

De gemeente Gilze en Rijen voldoet in onvoldoende mate aan haar wettelijke verplichtingen voor wat betreft vve. Dat komt doordat het ontbreekt aan heldere afspraken rond indicering en toeleiding, de doorgaande lijn van voor- naar vroegschool en resultaatafspraken voor vve met de schoolbesturen.

Daarnaast kan de regie door de gemeente versterkt worden om (nieuw) vve-beleid te ontwikkelen en partners samen te brengen om beleid uit te werken en uit te voeren. Binnen de vve-beleidscontext is het mogelijk het beleid rond ouderbetrokkenheid te versterken, net als de evaluatie van vve binnen de vve-locaties en binnen de gemeente zelf.

De gemeente Gilze en Rijen voldoet aan de wettelijke eisen wat betreft de doelgroepdefinitie en de realisatie van voldoende kindplaatsen. Dit geldt ook voor de vve-condities, omdat de gemeente met de GGD afspraken heeft gemaakt over de jaarlijkse beoordeling van de basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie bij de betrokken voorscholen.

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 een doelgroepdefinitie

We beoordelen deze standaard als Voldoende. De gemeente heeft in het verleden met partijen afspraken gemaakt over welke kinderen met een risico op een achterstand in aanmerking komen voor voorschoolse educatie (artikel 167, lid 1a onder 1 WPO). Deze afspraken zijn vastgelegd in februari 2020. Een kind behoort tot de doelgroep vve indien het voldoet aan een van de volgende criteria: laag opleidingsniveau van ouders, tweetaligheid, problemen in de thuissituatie (zoals armoede), of zorgvraag van het kind op een of meer ontwikkelingsgebieden.

1.2 De gemeente zorgt voor voldoende kindplaatsen

We beoordelen deze standaard als Voldoende. De gemeente zorgt in samenspraak met de ouders voor voldoende kindplaatsen waar voorschoolse educatie wordt aangeboden (artikel 166, eerste lid WPO). In Gilze Rijen zijn 208 kindplaatsen beschikbaar waar gesubsidieerde voorschoolse educatie wordt geboden. De gemeente meldt 60 doelgroepeuters in de jaarlijkse vragenlijst. Van deze 60 peuters maakten 50 peuters in 2020 daadwerkelijk gebruik van de voorschoolse educatie.

1.3 Afspraken over toeleiding moeten beter

We beoordelen de Toeleiding als Onvoldoende omdat de toeleiding door JGZ op dit moment niet gebeurt op grond van de in de gemeente vastgestelde doelgroepdefinitie. Om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk doelgroepkinderen daadwerkelijk deelnemen aan voorschoolse educatie, moet de gemeente overleg voeren met betrokken partners en zorgdragen voor afspraken over de manier waarop doelgroepkinderen worden toegeleid naar voorschoolse educatie (artikel 167, lid 1a, onder 2 WPO). Uit de vragenlijst 2021 en het gesprek blijkt dat de in 2016 gemaakte afspraken over wie verantwoordelijk is voor de toeleiding nog geldig zijn. Uit het nagestuurde 'Toeleidingsformulier JGZ naar voorschool met VVE' blijkt echter dat de criteria in de doelgroepdefinitie niet geheel overeen komen met de vastgestelde doelgroepdefinitie uit 2020. Overleg dat leidt tot duidelijke afspraken is nodig om ervoor te zorgen dat JGZ indiceert conform de huidige (in 2020 vastgestelde) doelgroepdefinitie. Ongeveer 10 kinderen worden niet bereikt; zij zijn geïndiceerd voor vve maar maken hier geen gebruik van. Op dit moment monitort de gemeente niet of de kinderen die geïndiceerd zijn, ook daadwerkelijk aangemeld worden op een voorschool en wat de redenen zijn als dit niet gebeurt. Zicht hierop maakt het mogelijk om de toeleiding te versterken en meer kinderen te bereiken.

1.4 De doorgaande lijn voldoet niet aan de wettelijke eisen

We beoordelen deze standaard als Onvoldoende omdat er geen actuele afspraken zijn om een soepele doorgaande lijn van voorschool naar vroegschool te waarborgen. De gemeente voldoet hiermee niet aan artikel 167, lid 1a onder 3. Er ligt een convenant uit 2016 waarin afspraken over de doorgaande lijn zijn gemaakt. Dit document is echter niet vindbaar, en we stellen daarmee vast dat er geen sprake is van actuele afspraken die de basis vormen voor de huidige werkwijze. Hierdoor is het voor de gemeente niet mogelijk om te monitoren of de huidige praktijk conform de gemaakte afspraken wordt uitgevoerd. Volgens de beleidsmedewerker wordt in de praktijk gebruik gemaakt van een (digitaal) formulier voor alle peuters die naar groep 1 gaan. Voor alle doelgroepeuters is het wenselijk dat een warme overdracht wordt gedaan tussen voorschool en vroegschool.

1.5 De gemeente heeft nog geen afspraken over resultaten gemaakt

We beoordelen de standaard Resultaten als Onvoldoende, omdat de gemeente op dit moment nog geen afspraken heeft gemaakt over wat de resultaten van de vroegschoolse educatie moeten zijn (artikel 167, lid 1b WPO). Bij het laatste onderzoek naar het gemeentelijk vve-beleid (in 2013) stelden we ook vast dat er geen resultaatafspraken waren. Zonder dergelijke resultaatafspraken is het niet mogelijk om vast te stellen of alle inspanningen in de voor- en vroegscholen leiden tot het gewenste resultaat (ervoor zorgen dat kinderen zonder of met beperkte achterstand starten aan groep 3). Bij het maken van resultaatafspraken moet ook helder zijn op welke manier de schoolbesturen concrete gegevens (bijvoorbeeld uit het observatie- of volgsysteem) moeten aanleveren.

Omdat vve een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van zowel de voor- als de vroegscholen mag de gemeente ook aan de voorscholen vragen wat de verwachte resultaten van de voorschoolse educatie dienen te zijn. Hoewel hier geen wettelijke grondslag voor is, kan de gemeente wel de gezamenlijke verantwoordelijkheid benadrukken en kan er een beter beeld ontstaan van wat de voorscholen bijdragen aan het terugdringen van ontwikkelingsachterstanden.

1.6 De gemeente kan de regierol beter vervullen

We waarderen deze standaard als Kan beter. Gemeenten zijn regievoerder voor vve in hun gemeente. Dit vraagt om een helder vve-beleid, met ambities en concrete doelen. Daarnaast is voldoende sturing en coördinatie vanuit de gemeente nodig om vve tot stand te brengen, te versterken en te borgen. We stellen vast dat het zowel ontbreekt aan actueel en gedragen vve-beleid als aan voldoende sturing en coördinatie. De afgelopen jaren stond de beleidsmedewerker vrijwel alleen voor de opgave om het vve-beleid (uit 2013) te coördineren, in een context waarin sprake was van een getroebleerde relatie tussen schoolbesturen en de wethouder. De aanstelling van een nieuwe beleidsadviseur onderwijs en de inzet van een procesbegeleider moeten bijdragen aan het bij elkaar brengen van partijen, om vanuit gezamenlijke doelen te kunnen werken aan de kansen voor de (doelgroep)kinderen in de gemeente Gilze en Rijen.

Vve-beleidscontext

2.1 Er wordt gebruik gemaakt van een integraal vve-programma We waarderen deze standaard als Voldoende omdat de gemeente in haar subsidievoorwaarden heeft aangegeven dat kinderopvanglocaties die vve aanbieden, moeten voldoen aan de wettelijke basisvoorwaarden voorschoolse educatie. In artikel 5 van deze basisvoorwaarden is aangegeven dat de locaties gebruik moeten maken van een integraal vve programma.

De gemeente heeft echter geen afspraken gemaakt over het gebruik van een observatiesysteem om de ontwikkeling van de peuters te volgen. Gezien het belang van het goed volgen van de ontwikkeling van de kinderen, zijn duidelijke afspraken hierover met de voorscholen wel aan te bevelen.

2.2 Er is geen gemeentelijk ouderbeleid

We waarderen deze standaard als Kan beter. De gemeente heeft geen visie op ouderbeleid. Voor het actief kunnen betrekken van ouders bij de vve-activiteiten, zowel thuis als op de vve-locaties, is het van belang dat de gemeente afspraken maakt met de houders van de voorscholen over de wijze waarop zij dit doen en wat de resultaten hiervan zijn.

2.3 Er is een toegankelijk netwerk van externe zorg

We waarderen deze standaard als Voldoende. Voor peuters en ouders die dit nodig hebben, kan door korte lijnen externe ondersteuning georganiseerd worden. Jeugdconsulenten van de dorpssteams vormen de spil in de zorgstructuur. Zij voeren regelmatig overleg met de kinderopvanglocaties en kunnen zowel pedagogisch medewerkers als ouders handvatten geven bij zorgen rond een peuter. Waar nodig kan opgeschaald worden naar specialistische hulp, via het Sociaal Team. Ook als er wachtlijsten zijn wordt er op de voorschoollocaties tijdelijk extra ondersteuning geboden.

2.4 Gemeente maakt nog geen afspraken over interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen

We waarderen de standaard Interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen als Kan beter, omdat de gemeente Gilze en Rijen nog geen afspraken heeft gemaakt over de wijze waarop voor- en vroegscholen hun eigen kwaliteit evalueren, verbeteren en borgen. Ook zijn er nog geen afspraken over de kwaliteitsaspecten waarover vve-instellingen zich verantwoorden naar de gemeente. Omdat de kwaliteit van de geboden vve een belangrijke factor is om de beoogde effecten te realiseren op de ontwikkeling van de kinderen, is het belangrijk dat de gemeente de houders stimuleert om de kwaliteit van vve te monitoren, borgen en verbeteren. Belangrijke aspecten zijn bijvoorbeeld de pedagogische en educatieve vaardigheden van de pedagogisch medewerkers, de wijze waarop het vve programma wordt uitgevoerd, de zorg en begeleiding die peuters ontvangen en de inrichting van de omgeving.

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

Ook deze standaard waarderen we als Kan beter. Zoals blijkt uit voorgaande standaarden, heeft het vve-beleid in de gemeente Gilze en Rijen een nieuwe impuls nodig, waarbij betrokken partijen (weer) vanuit een gezamenlijk doel en heldere afspraken gaan werken aan de kansen voor kinderen.

De afgelopen maanden is het overleg tussen schoolbesturen, houders kinderopvang en gemeente opgestart om de LEA op te stellen. Wanneer nieuw beleid is geformuleerd en uitgewerkt, ligt het voor de hand dat de gemeente ook uitwerkt hoe zij het beleid en de doelstellingen gaat evalueren omdat dit mogelijkheden biedt om beleid te verbeteren of bij te stellen. Uiteraard zijn de gegevens over de interne kwaliteitszorg van de voor- en vroegscholen (zie 2.4) en de resultaten van vve zoals besproken bij 1.5 een belangrijk onderdeel van de systematische evaluatie van vve.

Vve-condities

3.1 De GGD beoordeelt jaarlijks de basiskwaliteit van de voorscholen

We beoordelen deze standaard als Voldoende omdat de gemeente met de GGD afspraken heeft gemaakt over de jaarlijkse beoordeling van de basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie bij de betrokken voorscholen. Kanttekening hierbij is dat een aantal voorscholen in 2019 voor het laatst bezocht zijn door de GGD vanwege de Corona pandemie. De gemeente heeft aangegeven dat de GGD heeft toegezegd dat deze locaties binnenkort met spoed worden onderzocht.

3.2 Er is een gemeentelijk subsidiekader

We beoordelen deze standaard als Voldoende omdat de gemeente subsidievoorwaarden heeft vastgesteld voor de houders van kinderopvang. De gemeente stelt voorwaarden die rechtstreeks uit de wet- en regelgeving voortkomen, namelijk voldoen aan de basisvoorwaarden van voorschoolse educatie. De gemeente zou het subsidiekader meer in kunnen zetten als sturingsinstrument, ter stimulering van de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Dit kan zij doen door inhoudelijke voorwaarden te stellen aan bijvoorbeeld de wijze waarop vormgegeven wordt aan ouderbetrokkenheid, de doorgaande lijn maar ook aan de interne kwaliteitszorg op voor- en vroegscholen en de manier waarop zij zich daarover verantwoorden.

2.2. Afspraken vervolgtoezicht

Tekortkoming	Wat verwachten wij?	Wat doen wij?
Vve gemeente	... van de gemeente	
De gemeente voert geen jaarlijks overleg over de toeleiding naar voor- en vroegschoolse educatie. De gemeente voldoet hiermee niet aan de wettelijke eis (art. 167 lid 1a, onder 2 van de WPO).	De gemeente plant en voert voor 31 december 2021 een jaarlijks overleg met de houders kinderopvang en de schoolbesturen over de doelgroepdefinitie, de toeleiding en de doorgaande lijn en laat het ons uiterlijk 31 januari 2022 weten wanneer dit heeft plaatsgevonden.	Wij controleren in februari 2022 of er een jaarlijks overleg heeft plaatsgevonden en welke onderwerpen op de agenda stonden.
De gemeente maakt geen afspraken over de organisatie van een doorlopende leerlijn van voorschoolse naar vroegschoolse educatie. De gemeente voldoet hiermee niet aan de wettelijke eis (art. 167, lid 1a onder 3 van de WPO).	De gemeente maakt afspraken met de houders kinderopvang en de schoolbesturen over de doorgaande lijn van voor- naar vroegschoolse educatie en stuurt ons uiterlijk 31 januari 2022 de gemaakte afspraak.	Wij controleren in februari 2022 of de gemaakte afspraken over de doorgaande lijn voldoende zijn en geven een terugkoppeling aan de gemeente.
De gemeente maakt geen afspraken met de schoolbesturen 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 spreekt met de schoolbesturen af wat de resultaten van vroegschoolse educatie moeten zijn en stuurt ons uiterlijk 31 januari 2022 de gemaakte afspraak toe.	Wij controleren in februari 2022 of de gemaakte afspraken over de resultaten van vroegschoolse educatie voldoende zijn 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 Gilze en Rijen geeft aan hoe zij hiermee aan de slag gaat.

De gemeente Gilze en Rijen is blij met de duidelijkheid die het rapport geeft. De gemeente is inmiddels intensief met de partners aan de slag om de samenwerking te verdiepen en de afspraken te concretiseren.