



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

## Ameland

**Onderzoek gemeente**

Onderzoek naar voor- en vroegschoolse educatie

Datum vaststelling: 10 november 2020

# Samenvatting

De inspectie houdt toezicht op de wijze waarop de gemeenten de verplichtingen aangaande het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB) nakomen. Gemeenten die al voor 2019 een GOAB-budget kregen, vullen hiervoor jaarlijks een digitale vragenlijst in.

Dit onderzoek is bedoeld om de kwaliteit van het vve-beleid (voor- en vroegschoolse educatie) van de gemeente Ameland voor de eerste keer in beeld te brengen. We gaan daarbij na in hoeverre de gemeente in haar vve-beleid voldoet aan de wettelijke eisen. Ten gevolge van de lockdown vanwege het coronavirus, is dit onderzoek uitgesteld. Het vindt nu plaats vlak na de zomervakantie, in de periode augustus tot oktober 2020.

We hebben een gesprek gevoerd met de betrokkene van de gemeente en aangeleverde documenten geanalyseerd. Vervolgens hebben we de wettelijke eisen met betrekking tot het vve-beleid beoordeeld en de eigen aspecten van kwaliteit gewaardeerd.

## Beeld van de kwaliteit van vve binnen de gemeente

### Context

We zien dat het vve-beleid en de uitvoering daarvan in de gemeente Ameland nog kan groeien. In december 2019 is een beleidsdocument *Op weg naar 16 uur voorschoolse educatie (ve) voor doelgroeppeuters* in het College van B&W van Ameland vastgesteld. Hierin is een implementatieplan voor 16 uur ve opgenomen evenals hoe voorwaardelijk vorm en inhoud te geven aan vve, zoals het programma dat de pedagogisch medewerkers gebruiken en het ontwikkelingsvolgsysteem'. Dit is een eerste onderzoek dat door de inspectie is uitgevoerd naar het vigerende vve-beleid binnen de gemeente Ameland.

### Wat gaat goed bij vve?

De gemeente Ameland subsidieert alle kinderen in de leeftijd van 2,5-4 jaar voor ten minste acht uur voorschoolse educatie. Wanneer een peuter tot de doelgroep behoort en een vve-indicatie krijgt, is er een aanbod van 16 uur voorschoolse educatie. Het consultatiebureau zorgt ervoor dat doelgroepkinderen worden doorverwezen naar een locatie voor voorschoolse educatie. De gemeente zorgt voor voldoende plekken waardoor er geen wachtlijst is.

**Gemeente: Ameland**

**Gemeente nummer: 0060**

OAB-budget gemeente 2019:  
€54.100,00 (definitief)

Aantal houders kinderopvang in de gemeente (geregistreerd in LRK): 3

Aantal houders in de gemeente met voorschoolse educatie: 0 (geregistreerd in LRK)

Aantal kinderdagverblijven met (geregistreerde) voorschoolse educatie in de gemeente: 0 (geregistreerd in LRK)

Aantal schoolbesturen in de gemeente: 3

GGD-regio: GGD Fryslân

Ook is de gemeente gestart met een implementatieplan voor de doorontwikkeling van de voorschoolse educatie, waaronder de uitbreiding naar 16 uur voorschoolse educatie per 1 augustus 2020 en voldoende vve-geschoolde medewerkers in de kinderopvang.

#### **Wat moet beter bij vve?**

Het eerste en belangrijkste verbeterpunt is dat de gemeente aan de GGD de opdracht moet geven om ook de basisvoorwaarden voor de voorschoolse educatie te toetsen op de locaties. Ook moet de gemeente Ameland met de schoolbesturen afspraken maken en vastleggen over wat ze willen dat kleuters kennen en kunnen om succesvol in groep 3 te kunnen starten. Tot slot moet de gemeente met de kinderopvanghouders en andere betrokkenen afspraken maken hoe alle kinderen met risico op een ontwikkelingsachterstand worden toegeleid naar voldoende uren vve.

#### **Wat kan beter bij vve?**

Uit ons onderzoek blijkt dat er vanwege de kleinschaligheid op het eiland sprake is van korte lijnen en informeel overleg. In het kader van regievoering, overdraagbaarheid, duidelijkheid en verantwoording, is het van belang dat de gemeente het vve-beleid ook formeel vastlegt.

De gemeente Ameland geeft aan tenminste jaarlijks overleg te voeren met de schoolbesturen en de houders van de kinderopvang. De afspraken die in dit overleg nu informeel worden gemaakt kunnen ook vastgelegd en betrokken worden bij de totstandkoming van vve-beleid.

#### **Vervolg**

We spreken af met de gemeente dat zij in het Landelijk Register Kinderopvang registreert welke locaties vve-locaties zijn en de GGD opdracht geeft om de basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie te controleren. Deze tekortkoming melden wij tevens bij de afdeling Toezicht op de Kinderopvang van de Inspectie van het Onderwijs. Ook spreken we af dat de gemeente met de schoolbesturen afspraken maakt over de resultaten van de vroegschoolse educatie en afspraken maakt met betrokkenen over de toeleiding van de doelgroepkinderen naar vve. Met dit eerste onderzoek nemen wij de gemeente Ameland tevens op in het landelijk georganiseerde risicogestuurd toezicht op gemeentelijk vve-beleid.

# 1. Opzet onderzoek

De inspectie heeft onderzoek uitgevoerd bij de gemeente Ameland.

## Werkwijze

We hebben de volgende activiteiten verricht voor dit onderzoek:

- een startgesprek met de gemeente om toe te lichten wat ons toezicht inhoudt en aanvullende informatie te verkrijgen,
- een gesprek met de betrokken beleidsambtenaar over het vve-beleid van de gemeente,
- analyse van opgevraagde en aangeleverde beleidsdocumenten,
- beoordeling en waardering van de kwaliteit van het vve-beleid van de gemeente Ameland.

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

Bij het onderzoek naar vve-gemeenten worden de volgende standaarden onderzocht.

Standaarden gemeente	Onderzocht
<b>1. Gemeentelijk beleid</b>	
1.1 Definitie doelgroepkind	•
1.2 Bereik	•
1.3 Toeleiding	•
1.4 Doorgaande lijn	•
1.5 Resultaten	•
1.6 Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau	•
<b>2. Vve beleidscontext</b>	
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	•
<b>3. Vve condities</b>	
3.1 De gemeente heeft geregeld dat de GGD de basiskwaliteit van de voorscholen beoordeelt	•
3.2 Er is een gemeentelijk vve-subsidiekader	•

### **Legenda**

De beoordeling en waardering van standaarden wordt in dit rapport aangegeven door de symbolen in 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 Ameland op de standaarden voor vve.

### Samenvattend oordeel

De gemeente Ameland voldoet ten dele aan haar wettelijke verplichtingen voor wat betreft vve. Dat komt vooral doordat het nog ontbreekt aan afspraken met de kinderopvanghouders en andere betrokkenen over de toeleiding. Daarnaast ontbreken duurzame resultaatafspraken voor vve met de schoolbesturen. Aan de overige wettelijke verplichtingen voldoet de gemeente, maar er is zeker nog ruimte voor aanscherping en verbetering.

Versterking is zeker ook mogelijk binnen de vve-beleidscontext, waar het gaat om ouderbetrokkenheid en evaluatie van vve op de niveaus van de vve-locaties en de gemeente.

De vve-condities voldoen niet aan de wettelijke eisen, omdat de gemeente geen afspraken heeft gemaakt met de GGD over het toetsen van de basisvoorwaarden van de 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

### Context

De gemeente Ameland krijgt sinds 2019 van het ministerie van OCW een budget voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB). Daarmee hoort de gemeente zorg te dragen voor het maken van vve-beleid en uitvoering ervan mogelijk te maken.

Dat vve-beleid moet voor een groot deel nog opgezet worden.

Vooraf voor kleinere gemeenten, zoals Ameland, is dat een flinke opgave.

In overleg en werksessies met de gemeente en twee aanbieders heeft een extern bureau (Sardes) de notitie *Op weg naar 16 uur voorschoolse educatie voor doelgroeppeuters* opgesteld. Deze notitie is vastgesteld in het College van B&W en bevat een plan van implementatie. In dit plan zijn ook mogelijke inhoudelijke keuzes beschreven ten aanzien van de wettelijke voorwaarden op gemeentelijk niveau voor vve.

### 1.1 De gemeente heeft een doelgroepdefinitie

De gemeente heeft een doelgroepdefinitie opgenomen in de subsidievoorwaarden voor vve en daarom beoordelen we deze standaard als Voldoende.

De afspraak is dat JGZ een indicatie afgeeft op grond van risico's op een achterstand in de ontwikkeling bij het jonge kind.

Wij onderschrijven de aanbeveling in de eerder genoemde gemeentelijke notitie dat het van belang is dat de gemeente haar eigen doelgroepdefiniëring onder de loep neemt, omdat het aantal doelgroeppeuters sinds jaar en dag 3 à 4 peuters is en het maar de vraag is of hiermee alle peuters met een risico op een

ontwikkelingsachterstand naar vve worden toe geleid.  
De gemeente kan de doelgroepdefinitie uitbreiden, zodat meer peuters kunnen profiteren van 16 uur vve. Dit kan uiteindelijk weer positief bijdragen aan het uitstroomniveau van de leerlingen aan het einde van de basisschoolperiode. Daarnaast kan de gemeente nadenken over een definitie van een doelgroepkleuter.

#### *1.2 Er zijn voldoende kindplaatsen*

We beoordelen deze standaard als Voldoende, omdat we hier nagaan of voldoende vve-kindplaatsen beschikbaar zijn voor het aantal gedefinieerde doelgroepeuters. Dit is het geval in de gemeente Ameland. Alle peuters van 2,5 tot 4 jaar op Ameland krijgen vve aangeboden, alleen de peuters met een vve-indicatie krijgen 16 uur vve aangeboden, voor de andere peuters is dit 8 uur.

#### *1.3 We beoordelen de toeleiding als Onvoldoende.*

De gemeente heeft met JGZ geregeld dat zij verantwoordelijk is voor de indicatie van doelgroepeuters en de toeleiding naar locaties met voorschoolse educatie binnen de gemeente. Formele afspraken hierover ontbreken echter. Ook zijn hierover in het implementatieplan van de notitie vve geen concrete afspraken opgenomen. Aangezien dit een wettelijke verplichting is, krijgt de gemeente hiervoor een herstelopdracht (artikel 167, lid 1a onder 2, WPO).

#### *1.4 De doorgaande lijn voldoet aan de wettelijke eisen*

De standaard beoordelen we als Voldoende omdat de doorgaande lijn met betrekking tot het aanbod en het volgsysteem expliciet is opgenomen in de subsidievoorwaarden. Informeel is de afspraak gemaakt dat een warme overdracht plaatsvindt tussen de voor- en de vroegschool voor tenminste alle doelgroepeuters. Formeel moet dit nog worden vastgelegd. Een volgende stap is om ook afspraken te maken over de doorgaande lijn in bijvoorbeeld het pedagogisch educatief handelen, de zorg en de omgang met ouders.

#### *1.5 Er zijn geen resultaatafspraken gemaakt*

We beoordelen deze standaard als Onvoldoende.  
De gemeente heeft met de schoolbesturen binnen de gemeente geen afspraken gemaakt over het gewenste ontwikkelingsniveau van met name de doelgroepkinderen, zodat ze zonder of hooguit met beperkte achterstand in groep 3 van de basisschool kunnen beginnen. Daarmee voldoet de gemeente niet aan artikel 167, lid b van de WPO. Hiervoor krijgt de gemeente eveneens een herstelopdracht.  
De peuteropvang en de school hanteren wel een volgsysteem voor peuters in de peuteropvang en de kleuters in groep 1 en 2, zodat duidelijk is waar de aandachtspunten liggen als de kinderen doorstromen naar groep 3 van de basisschool.



*1.6 We waarderen de vve-coördinatie op gemeentelijk niveau als Kan beter.*

Het is van belang dat de gemeente Ameland in de komende tijd een helder vve-beleid formuleert en vastlegt met duidelijke ambities en concrete doelen. Vervolgens is sturing en coördinatie nodig om dit beleid uit te voeren en te evalueren op gewenste effecten. De kleinschaligheid op het eiland en het grote aantal portefeuilles waarvoor de beleidsmedewerker verantwoordelijk is, leidt ertoe dat de gemeente ervoor kiest taken te delegeren. Dit betekent dat de doorontwikkeling en verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van vve in de praktijk ligt bij de houders en de schoolbesturen. Dit maakt het gemeentelijk beleid kwetsbaar.

### **Vve-beleidscontext**

*2.1 Op de peuteropvang wordt gebruik gemaakt van een integraal vve-programma en kindvolgsysteem.*

We waarderen deze standaard als Voldoende.

De gemeente heeft afspraken gemaakt met de houders waaraan het vve-programma in de voorscholen moet voldoen. Dit is vastgelegd in de *Subsidieregeling Peuteropvang gemeente Ameland 2020*.

*2.2 Er is geen gemeentelijk ouderbeleid*

We waarderen deze standaard als Kan beter.

De invulling van het ouderbeleid wordt overgelaten aan de vve-locaties. De gemeente heeft zelf (nog) geen duidelijke visie en doelen op ouderparticipatie, op welke wijze zij de doelen willen verwezenlijken (inclusief financiering/ subsidiëring), en welke concrete effecten de gemeente van het ouderbeleid verwacht. Dit is nog een ontwikkelpunt.

*2.3 Er is een toegankelijk netwerk van externe zorg*

We waarderen deze standaard als Voldoende.

In de vragenlijst en het gesprek dat wij voerden geeft de gemeente aan dat zij beschikt over een netwerk van (zorg)partners waarop een beroep gedaan kan worden in geval van specifieke problemen in de ontwikkeling of de gezinssituatie. Daarnaast is sprake van ondersteuning van JGZ bij het begeleiden en verwijzen van kinderen met ontwikkelingsproblemen.

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

De wijze waarop de gemeente gebruik maakt van kwaliteitsbevindingen van de voor- en vroegschool waarderen we als Kan beter.

Afspraken over het bewaken en verbeteren van de kwaliteit ontbreken bij de houders. Regelmatige (halfjaarlijkse of jaarlijkse) evaluaties van de afspraken vinden niet plaats. De inhoud en de uitvoering van de voorschoolse educatie wordt daardoor aan de houders zelf overgelaten en laat veel ruimte.

De rapportages zouden meer informatie kunnen bevatten dan uitsluitend de besteding van middelen en het aantal bereikte doelgroepkinderen. Ook de kwaliteit van het pedagogisch-educatief handelen van de pedagogisch medewerkers, de wijze waarop het vve-programma wordt gebruikt, de omvang en kwaliteit van zorg en begeleiding die peuters is geboden en welke ontwikkeling de doelgroepeuters hebben doorgemaakt, zouden deel kunnen uitmaken van een kwalitatieve rapportage aan de gemeente.

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

Deze standaard waarden we ook als Kan beter.

De gemeente beschikt momenteel niet over kwalitatieve gegevens, verzameld door de voor- en vroegschool zelf of verkregen via bijvoorbeeld een vve-monitor. Ook andere evaluatiegegevens ontbreken. Reflectie op de effecten van het eigen vve-beleid is daarmee niet mogelijk en conclusies voor verbetering of aanpassing van het beleid zijn daardoor moeilijk te trekken. Hier ligt een samenhang met wat we eerder in dit rapport opmerkten over de afspraken in de doorgaande lijn (standaard 1.4). De vastlegging van afspraken over de warme overdracht van de voor- naar de vroegschool maken de evaluaties ervan ook makkelijker.

### **Vve-condities**

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

Deze standaard is beoordeeld als Onvoldoende. Hoewel de GGD de drie vve-locaties wel heeft bezocht, is de basiskwaliteit voor vve niet beoordeeld (artikel 1.63 en 2.21 van de Wet Kinderopvang en Kwaliteitseisen). De gemeente krijgt hiervoor een herstelopdracht.

*3.2 Er is sprake van een gemeentelijk vve-subsidiekader waarin voorwaarden voor de subsidieontvanger staan opgenomen.*

Deze standaard beoordelen wij als Voldoende. Zo zijn er bijvoorbeeld met de kinderopvangorganisatie afspraken over de wijze van subsidiëring, het aantal uren vve voor doelgroepkinderen, het vve-aanbod en het volgsysteem.

## 2.2. Afspraken vervolgtoezicht

Tekortkoming	Wat verwachten wij?	Wat doen wij?
Vve gemeente	... van de gemeente	
<p>1.3 Toeleiding De gemeente heeft geen formele afspraken gemaakt over de toeleiding naar vve of hierover beleid vastgelegd (artikel 167, lid 1a onder 2 van de WPO)</p>	<p>De gemeente zorgt ervoor dat zij uiterlijk in maart 2021 afspraken met betrokken partners heeft gemaakt over de toeleiding van de doelgroepkinderen naar vve en stuurt deze aan de inspectie toe.</p>	<p>Wij controleren of de gemeente deze afspraken heeft gemaakt</p>
<p>1.5 Resultaten De gemeente heeft geen afspraken met de schoolbesturen over wat de resultaten van vroegschoolse educatie moeten zijn (artikel 167, lid 1b WPO)</p>	<p>De gemeente zorgt ervoor dat zij uiterlijk in maart 2021 resultaatafspraken met de schoolbesturen heeft gemaakt en stuurt deze aan de inspectie toe.</p>	<p>Wij controleren of de gemeente deze afspraken heeft gemaakt.</p>
<p>3.1 De gemeente heeft geregeld dat de GGD de basiskwaliteit van de voorscholen beoordeelt (artikel 1.63 en 2.21 Van de Wet Kinderopvang en Kwaliteitseisen).</p>	<p>De gemeente geeft de GGD opdracht om uiterlijk in mei 2021 de vve-locaties te beoordelen op de basiskwaliteit van de voorschoolse educatie.</p>	<p>Wij controleren of de GGD de basiskwaliteit heeft beoordeeld en melden deze tekortkoming tevens aan de afdeling Toezicht op de Kinderopvang van de Inspectie van het onderwijs.</p>

## 3. Reactie van de gemeente

Hieronder geeft het college van B en W een reactie op de uitkomsten van het onderzoek. De gemeente Ameland geeft aan hoe zij hiermee aan de slag gaat.

In het algemeen kan de gemeente zich vinden in de rapportage over het onderzoek. Vanaf 2019 ontvangt de gemeente voor het eerst rijksbudget gericht op het voorkomen en wegnemen van onderwijsachterstanden. Per 1 augustus 2020 gelden aangescherpte kwaliteitseisen wat betreft voorschoolse educatie. Binnen deze context heeft de gemeente het afgelopen schooljaar met de aanbieders van peuteropvang en voorschoolse educatie samengewerkt om dit in de kleinschalige situatie in de basis in te richten. Met de uitvoering is een start gemaakt. De stand van zaken van de verschillende onderdelen is in de rapportage aangegeven.

Wat betreft de aangegeven tekortkomingen en de aanbevelingen (punten die beter kunnen), zoals opgenomen in het rapport, gaat de gemeente het volgende ondernemen:

Tekortkomingen:

- Uiterlijk in maart 2021 zijn er nadere afspraken gemaakt met de aanbieders van voorschoolse educatie en de Jeugdgezondheidszorg over de toeleiding van de doelgroepkinderen naar vve (afspraken worden naar de inspectie gestuurd). De huidige aanpak over de toeleiding vormen hierbij de basis.
- Uiterlijk maart 2021 zijn er nadere afspraken gemaakt met de schoolbesturen basisonderwijs over wat de resultaten (ontwikkelingsniveau van m.n. doelgroepkinderen) van vroegschoolse educatie moeten zijn (afspraken worden naar de inspectie gestuurd).
- Aan de GGD wordt formeel opdracht gegeven om uiterlijk in mei 2021 de vve-locaties te beoordelen op de basiskwaliteit van de voorschoolse educatie.

Aanbevelingen:

- In overleg met de aanbieders van vve wordt bekeken of de doelgroepdefinitie verandert c.q. verruimt dient te worden.
- In 2021 wordt gewerkt aan de opzet van een kort, overzichtelijk vve-beleid met een aantal duidelijke ambities en doelen.
- In 2021 vindt een oriëntatie plaats op visie en doelen op ouderparticipatie.
- In 2021 worden met voor- en vroegscholen afspraken gemaakt over interne kwaliteitszorg.
- In 2021 vindt een oriëntatie plaats op een praktische vorm van systematische evaluatie (en verbetering) van vve op gemeentelijk niveau.