

Toegang tot voorschoolse educatie voor peuters in de asielopvang

*Onderzoek bij gemeenten,
COA-locaties en jeugdgezondheidszorg*

Tessa Jenniskens & Annemarie van Langen
m.m.v. Wendy de Geus & Paulien Muller

Nijmegen, augustus 2020



Projectnummer: 2019962

© 2020 KBA Nijmegen, Oberon & Sardes

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoudsopgave

1	Inleiding en achtergrond	1
1.1	Aanleiding tot het onderzoek	1
1.2	Onderzoeksvragen	2
1.3	Onderzoekopzet en respons	3
1.3.1	Surveys	3
1.3.2	Casusonderzoek	4
1.4	Leeswijzer	5
2	Gemeenten met opvanglocaties	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Resultaat	7
3	Aanbod voor peuters in asielopvang	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Aanbod voor peuters in de asielopvang	9
3.2.1	Algemeen aanbod	9
3.2.2	Informeel opvangaanbod	11
3.2.3	Voorschoolse educatie	12
3.3	VVE-doelgroep	15
4	Vorm en kwaliteit VE-aanbod	17
4.1	Inleiding	17
4.2	Organisator VE-aanbod en samenwerkende partijen	17
4.3	Kwaliteit en toezicht VE-aanbod	19
4.4	Aanpassingen in VE-aanbod	20
5	Toegankelijkheid en bereik van het VE-aanbod	23
5.1	Inleiding	23
5.2	Afspraken over toeleiding	23
5.3	Afspraken over bereik	25
5.4	Daadwerkelijk bereik	26
6	Vergelijking met 2016	29
6.1	Inleiding	29
6.2	Cijfers in 2016	29
6.3	Vergelijking	30
7	Leerpunten	31
7.1	Inleiding	31
7.2	Succesfactoren	31
7.3	Knelpunten, behoeften, verbeterpunten	32
7.4	Tips voor andere gemeenten	35
8	Samenvatting en conclusies	37

Bijlage 1. Soorten opvanglocaties COA	43
B1.1 Opvanglocaties tijdens asielprocedure	43
B1.2 Opvanglocaties voor terugkeer	44
 Bijlage 2. Caseverslagen	 45

1 Inleiding en achtergrond

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Gemeenten zijn wettelijk verplicht een aanbod voorschoolse educatie (VE) te bieden voor peuters met risico op taalachterstanden, maar mogen zelf de doelgroep voor deze VE formuleren. Ondanks hun evidente risico op taalachterstanden worden peuters in de asielopvang niet altijd tot deze doelgroep gerekend of krijgen zij niet altijd een VE-aanbod. In 2016 constateerde Sardes op basis van een landelijke peiling dat van alle Nederlandse gemeenten met een asielzoekerscentrum (AZC) binnen de grenzen, slechts in ongeveer één derde deel voorschoolse educatie (VE) werd aangeboden aan de peuters die daar verbleven. In een derde van de gemeenten was er geen educatief aanbod voor de peuters in het AZC. In de overige gemeenten was er sprake van een voorschools aanbod door vrijwilligers of van een speelkamer waarvan ouders met jonge kinderen gebruik konden maken. Een mogelijke reden indertijd om geen VE-aanbod voor de kinderen in de asielopvang te faciliteren was een financiële: gemeenten ontvingen geen OAB-middelen voor kinderen die niet stonden ingeschreven in hun Basisregistratie Personen (BRP). Met een nieuwe CBS-indicator vanaf 2019 is deze belemmering ten dele opgeheven, omdat alle peuters in de asielopvang die staan ingeschreven in de BRP en daarnaast alle kinderen in de basisschoolleeftijd in de asielopvang voortaan de maximale onderwijs-score krijgen en worden meegenomen in de bepaling van de gemeentelijke OAB-middelen.¹

Voor jonge kinderen in de asielopvang gelden een aanzienlijk aantal risicofactoren die hun ontwikkeling mogelijk belemmeren. Zo komen zij in de opvang nauwelijks in aanraking met de Nederlandse taal en is er vaak sprake van stress, onrust en krappe behuizing. Ofschoon alle COA-locaties voorzien in speelmogelijkheden voor kinderen zijn deze vaak beperkt, zoals bijvoorbeeld de Kinderombudsman en de Werkgroep Kind in AZC hebben aangetoond². Uit onderzoeken blijkt dat kwalitatief goede voorschoolse voorzieningen bijdragen aan het inlopen van ontwikkelingsachterstanden; het pre-COOL cohortonderzoek³ heeft voorts aangetoond dat hoe groter de achterstand is die kinderen hebben, hoe meer zij profiteren van de hoge kwaliteit van voorschoolse voorzieningen. Tegelijk gaat een nieuwe wet Inburgering in per juli 2021, waarin een grotere rol voor de inburgering en integratie van vluchtelingen bij gemeenten komt te liggen. Ook deelname aan voorschoolse voorzieningen draagt hier aan bij.

In 2019 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin wordt voorgesteld in kaart te brengen in hoeverre gemeenten met een centrale asielopvang voorschoolse educatie aanbieden aan vluchtelingenpeuters, hoe toegankelijk dit aanbod is, en welke knelpunten en succesfactoren er bij het organiseren van dit aanbod worden ervaren⁴. De onderzoeksbureaus Oberon,

1 Posthumus, H., Joosten, M., Scholtus, S. & Walhout, J. (2019). Herziening gewichtenregeling primair onderwijs Fase 4: verfijning imputaties. Den Haag: CBS.

2 Wachten op je toekomst - Kinderen in de noodopvang in Nederland (2016). Kinderombudsman. Ontheemd, De verhuizingen van asielzoekerskinderen in Nederland (2013). Werkgroep Kind in AZC. Kind in het centrum - Kinderrechten in asielzoekerscentra (2009). Werkgroep Kind in AZC.

3 Pre-COOL consortium (2016). *Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit van voorschoolse instellingen. Resultaten uit het pre-COOL cohortonderzoek.* (samenvattende brochure). Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

4 Motie van de leden Westerveld en van den Hul over aanbieden van voorschoolse educatie aan vluchtelingenpeuters: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z09533&did=2019D19448>

Sardes en KBA Nijmegen hebben dit onderzoek uitgevoerd, in opdracht van het Ministerie van OCW. In dit rapport doen we verslag van het onderzoek, bestaande uit surveys onder gemeentebtenaren, COA-locatiemanagers en verpleegkundigen Jeugdgezondheidszorg (JGZ), gevolgd door verdiepend casusonderzoek.

Op basis van de succesfactoren en belemmeringen die in het onderzoek in kaart gebracht zijn, is daarnaast ook een handreiking opgesteld met als doel gemeenten te ondersteunen bij het aanbieden van voorschoolse educatie aan peuters die in de asielopvang verblijven.⁵

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling in het onderzoek luidt: *Is er vanuit het perspectief van de betreffende gemeentebtenaren, COA-locatiemanagers en JGZ-verpleegkundigen sprake van een toereikend en toegankelijk aanbod van voorschoolse educatie aan peuters in de asielopvang?*

Deze vraag kan uiteengelegd worden in zes deelvragen, die hierna verder worden uitgewerkt.

I Welke gemeenten betreft het?

- In welke asielopvangcentra verblijven peuters en binnen welke gemeenten zijn deze opvangcentra gelokaliseerd?

Wat betreft de gemeenten waar peuters in de asielopvang verblijven:

II Welk aanbod en voor wie?

- Is er een aanbod voor de peuters in de asielopvang? Indien niet, waarom niet?
- Indien wel: waaruit bestaat het aanbod?
- Is er sprake van een VE-aanbod? Indien niet, waarom niet?
- Indien sprake is van een VE-aanbod: Maken peuters die in de asielopvang verblijven automatisch onderdeel uit van de VE-doelgroep of niet?

III Vorm en kwaliteit van het VE-aanbod?

- Waar wordt de ve aangeboden? Binnen of buiten de asielopvang?
- Wie is de aanbieder?
- In hoeverre voldoet het aanbod aan het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit ve?
- Is er sprake van toezicht?
- Is er sprake van resultaatafspraken m.b.t. de kindontwikkeling?
- Is er sprake van aanpassingen in het aanbod, zoals aanvullende expertise mbt traumaverwerking?

IV Toegankelijkheid en bereik van het VE-aanbod?

- Is er sprake van afspraken over het bereik?
- Hoe verloopt de toeleiding? Is er sprake van samenwerking met het COA?
- Is het aanbod reëel toegankelijk voor de peuters in de asielopvang (bijv. locatie, vervoer, tijdstip, begeleiding van ouders)

⁵ Muller, P., m.m.v. W. de Geus & A. van Langen (i.v.). *Voorschoolse educatie voor peuters in de asielopvang. Handreiking voor gemeenten, COA, JGZ en kinderopvang*. Utrecht: Sardes.

V Trend

- Hoe ziet het landelijke beeld er uit ten opzichte van het beeld uit 2016?

VI Leerpunten

- Wat zijn de belangrijkste belemmeringen voor gemeenten in het bieden van een toereikend en toegankelijk aanbod van voorschoolse educatie voor peuters in de asielopvang?
- Wat zijn de belangrijkste succesfactoren voor gemeenten in het bieden van een toereikend en toegankelijk aanbod van voorschoolse educatie voor peuters in de asielopvang?

1.3 Onderzoeksopzet en respons

1.3.1 Surveys

Conform de wens van de opdrachtgever zijn de onderzoeksvragen in eerste instantie beantwoord door enquêtes uit te zetten bij drie respondentgroepen:

- a. De gemeenteambtenaren die verantwoordelijk zijn voor GOAB/VVE in alle gemeenten waar zich een COA-opvanglocatie bevindt;
- b. De managers van deze COA-opvanglocaties (of een medewerker die verantwoordelijk is voor de opvang van jonge kinderen);
- c. De JGZ-verpleegkundigen die vanuit de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) verantwoordelijk zijn voor de peuters op deze opvanglocaties.

Het COA kent overigens verschillende soorten opvanglocaties; Bijlage 1 bevat daarvan een overzicht. In overleg met de opdrachtgever is besloten dit onderzoek te beperken tot de AZC-, pre-POL- en/of GLO-locaties van het COA, omdat de bewoners hier langere tijd verblijven. Van het COA hebben we bij de start van het onderzoek overzichten ontvangen van de aantallen peuters (2,5- tot 4-jarigen) op deze opvanglocaties in Nederland. Op grond daarvan konden we ook een lijst opstellen van de gemeenten en regionale GGD-afdelingen die benaderd moesten worden. Respondentgroep a is in eerste instantie per mail, bij non-respons ook telefonisch, benaderd met het verzoek een digitale vragenlijst in te vullen. Respondentgroep b is via een centrale aankondiging in het zogenoemde Postoverzicht door het COA uitgenodigd om een vragenlijst in te vullen en bij non-respons vervolgens telefonisch gerappelleerd. Voor het benaderen van respondentgroep c zijn eerst de GGD-afdelingen gebeld om te vragen naar de contactgegevens van de betreffende JGZ-verpleegkundige, waarna deze per mail en/of telefonisch is benaderd.

Het bovenstaande was een intensief proces, dat uiteindelijk heeft geleid tot een respons die per respondentgroep varieert van 83 tot 89 procent (Tabel 1.1). Enkele respondenten hebben de vragenlijst overigens niet volledig ingevuld. Daarom worden bij de tabellen in dit rapport steeds het totale aantal respondenten vermeld waarop de cijfers gebaseerd zijn.

Tabel 1.1 – Overzicht respons per respondentgroep*

Respondentgroep	Populatie (bruto steekproef)	Ingevulde vragenlijsten (netto steekproef)	Respons- percentage
a. Gemeenteambtenaren GOAB/VVE	45	41	89%
b. COA-locatiemanagers	46	40**	87%
c. JGZ-verpleegkundigen	46	38	83%

* Twee opvanglocaties die zeer binnenkort zullen sluiten, zijn buiten het onderzoek gehouden. Ook de vestigingsgemeenten en JGZ-verpleegkundigen van deze locaties zijn niet benaderd.

** Twee respondenten hebben de vragenlijst anoniem ingevuld; zij zijn hier niet meegeteld en de data zijn verwijderd uit het bestand.

De drie respondentgroepen hebben een online vragenlijst ingevuld, waartoe via een link in de mailuitnodiging toegang werd verkregen. Bij respondentgroep a was dit een unieke link, bij respondentgroep b en c dienden de respondent zelf in te vullen voor welke opvanglocatie hij of zij verantwoordelijk is. De vragenlijsten waren per respondentgroep anders, maar kenden wel een basisdeel met vergelijkbare vragen. Verder is de rubricering van de deelvragen in Paragraaf 1.2 gevolgd.

1.3.2 Casusonderzoek

Na het surveyonderzoek is een verdiepend casusonderzoek uitgevoerd onder vijf gemeenten, om de bevindingen die met de enquêtes zijn opgehaald verdere verdieping en inkleuring te geven. De casussen zijn geselecteerd uit de zestien gemeenten die een VE-aanbod voor peuters in de asielopvang financieren en in de gemeentelijke enquête hebben aangegeven dat zij bereid zijn deel te nemen aan een verdiepend onderzoek. Binnen deze groep hebben we vijf gemeenten geselecteerd die samen een zo groot mogelijke variatie vertegenwoordigen. Daarbij is rekening gehouden met de kenmerken gemeentegrootte, verdeling over Nederland en locatie van het VE-aanbod (op of buiten de COA-locatie) en tevens met bijzonderheden in het VE-aanbod die benoemd zijn in de gemeentelijke vragenlijst. Deze bijzonderheden konden zowel positief (succesfactoren) als negatief (knelpunten) van aard zijn.

Via een persoonlijke mail, gevolgd door telefonisch contact, is de betreffende gemeenteambtenaar benaderd met het verzoek aan het casusonderzoek deel te nemen. Via de ambtenaar zijn vervolgens de contactgegevens verkregen waarmee de lokale VE-aanbieder (kinderopvangorganisatie), de COA-locatiemanager (c.q. de medewerker verantwoordelijk voor VE-toeleiding peuters) en de verantwoordelijke JGZ-verpleegkundige benaderd konden worden met het verzoek deel te nemen. Soms zijn nog extra gesprekspartners benaderd, op advies van de betrokkenen. Vanwege de coronacrisis zijn alle interviews telefonisch gehouden. Ook is er geen bezoek aan de VE-locatie en/of de COA-locatie afgelegd, zoals aanvankelijk wel de bedoeling was. Daardoor kon er helaas ook niet met ouders van peuters in de asielopvang gesproken worden. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een topiclijst per respondentgroep, die eerst is voorgelegd aan de opdrachtgever. Deze werkwijze bood ons de mogelijkheid alle relevante onderwerpen in beeld te houden, en tegelijkertijd in te zoomen op de onderwerpen die voor de betreffende gesprekspartner het meest relevant zijn.

1.4 Leeswijzer

In het vervolg van dit rapport beschrijven we aan de hand van tabellen de resultaten van de drie surveyonderzoeken. De opbouw van de hoofdstukken volgt de rubricering van de deelvragen uit Paragraaf 1.2. In alle hoofdstukken ligt de focus op de onderzoeksresultaten die bij de gemeenten zijn verzameld; aangevuld met de resultaten van de andere twee respondentgroepen, de COA-locatiemanagers en de JGZ-verpleegkundigen. Bedacht moet worden dat de netto steekproeven van de drie respondentgroepen van elkaar verschillen; zowel qua omvang als herkomst. Ter verduidelijking een voorbeeld: onder de 38 JGZ-verpleegkundigen die gerespondeerd hebben, zijn er vier werkzaam in gemeenten die in de netto steekproef van gemeenten ontbreken. Bijlage 1 geeft een overzicht van alle soorten COA-opvanglocaties. In Bijlage 2 zijn alle caseverslagen opgenomen, als kwalitatieve verdieping en inkleuring van de enquêteresultaten.

Zoals eerder vermeld is er naast dit onderzoeksrapport ook een handreiking voor gemeenten, het COA, de JGZ en de kinderopvang, ontwikkeld over het organiseren van voorschoolse educatie voor peuters in de asielopvang, in de hoop dat dit bijdraagt aan de toegankelijkheid van dit aanbod voor deze groep.

2 Gemeenten met opvanglocaties

2.1 Inleiding

De eerste onderzoeksvraag luidt: 'Op welke asielopvangcentra verblijven peuters en binnen welke gemeenten zijn deze opvangcentra gelokaliseerd'? Het antwoord op deze vraag is feitelijk niet geheel verkregen uit het surveyonderzoek, maar door drie informatiebronnen met elkaar te vergelijken en samen te voegen:

- Het overzicht van het COA over het aantal 2,5- tot 4-jarige peuters in de asielopvang, op grond waarvan we ook de bruto steekproeven hebben samengesteld (zie §1.3).
- De website van het COA, waarop per locatie staat vermeld welke opvangsoorten er worden geboden op elke locatie (<https://www.coa.nl/nl/locatiezoeker>).
- Het antwoord dat de COA-locatiemanagers (respondentgroep b) gaven op de vraag naar welke soorten opvang worden geboden op de desbetreffende locatie.

Daarbij tekenen we aan dat er soms sprake was van tegenstrijdige informatie. Om die reden hebben we de hierna volgende informatie laten controleren door een beleidsmedewerker van het COA. Overigens betreft het altijd een momentopname; er is immers sprake van zeer wisselende bezetting op de opvangcentra van het COA en daarmee samenhangend veranderen ook de locaties soms van opvangtype.

2.2 Resultaat

In Tabel 2.1 zijn alle betreffende locaties opgenomen, behalve de twee die op zeer korte termijn gaan sluiten. In oktober 2019 zijn er in Nederland 46 COA-opvanglocaties met (ook) een AZC, pre-POL en/of GLO waar peuters verblijven: 29 locaties met een AZC en pre-POL, zeven locaties met alleen een AZC, vijf met alleen een pre-POL, drie met alleen een GLO en twee met een AZC en een GLO.⁶ Deze 46 locaties zijn gevestigd in 45 verschillende gemeenten (er zijn twee locaties in Den Helder).

Op de 46 locaties verblijven op dat moment in totaal 772 peuters (2,5- tot 4-jarigen). Het aantal peuters per locatie is niet in de tabel opgenomen, maar de cijfers zijn wel bekend. Daaruit blijkt dat dit aantal niet per se samenhangt met de omvang van de gemeente. In de G44-gemeenten verblijven op de peildatum gemiddeld bijna vijftien peuters in de asielopvanglocatie, in de kleinere gemeenten gemiddeld bijna achttien. De totale range varieert op de peildatum van vier tot 56 peuters per opvanglocatie.

⁶ Exclusief eventuele andere soorten opvanglocaties zoals COL en POL (zie Bijlage 1).

Tabel 2.1 – Overzicht AZC-, pre-POL- en/of GLO-locaties waar peuters verblijven (oktober 2019)

Opvanglocatie (n=46)	AZC/pre-POL/GLO	Gemeente
Almelo	AZC & pre-POL	Almelo
Almere	AZC & pre-POL	Almere
Amersfoort	GLO	Amersfoort
Amsterdam	AZC & pre-POL	Amsterdam
Apeldoorn	pre-POL	Apeldoorn
Arnhem (EH)	AZC & pre-POL	Arnhem
Assen	AZC & pre-POL	Assen
Baexem	AZC & pre-POL	Leudal
Balk	AZC & pre-POL	De Fryske Marren
Budel	pre-POL	Cranendonck
Burgum	GLO	Tytsjerksteradiel
Delfzijl	AZC & pre-POL	Delfzijl
Den Helder 1	AZC	Den Helder
Den Helder 2	AZC & pre-POL	Den Helder
Drachten	AZC & pre-POL	Smallingerland
Dronten	AZC & pre-POL	Dronten
Echt	AZC & pre-POL	Echt-Susteren
Emmen	AZC & GLO	Emmen
Gilze	AZC & GLO	Gilze en Rijen
Grave	AZC & pre-POL	Grave
Hardenberg	AZC & pre-POL	Hardenberg
Harderwijk	AZC	Harderwijk
Heerhugowaard	AZC & pre-POL	Heerhugowaard
Heerlen	AZC & pre-POL	Heerlen
Hengelo	pre-POL	Hengelo
Hoogeveen	AZC & pre-POL	Hoogeveen
Katwijk	GLO	Katwijk
Leersum	AZC & pre-POL	Utrechtse Heuvelrug
Luttelgeest	AZC & pre-POL	Noordoostpolder
Maastricht	AZC (AVO ¹)	Maastricht
Middelburg	AZC	Middelburg
Nijmegen	AZC & pre-POL	Nijmegen
Oisterwijk	AZC	Oisterwijk
Overloon	AZC & pre-POL	Boxmeer
Rijswijk	AZC & pre-POL	Rijswijk
Rotterdam	AZC & pre-POL	Rotterdam
Schalkhaar	AZC & pre-POL	Deventer
Sneek	AZC & pre-POL	Súdwest Fryslân
St. Annaparochie	AZC & pre-POL	Waadhoeke
Sweikhuizen	pre-POL	Beekdaelen
Ter Apel	pre-POL	Westerwolde
Utrecht	AZC	Utrecht
Weert	AZC & pre-POL	Weert
Winterswijk	AZC & pre-POL	Winterswijk
Zutphen	AZC & pre-POL	Zutphen
Zweeloo	AZC	Coevorden

¹ AVO: Aanvullende Opvang

3 Aanbod voor peuters in asielopvang

3.1 Inleiding

De tweede onderzoeksvraag in het surveyonderzoek luidt: Welk aanbod krijgen de peuters in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar in de asielopvang? In dit hoofdstuk beantwoorden we deze vraag, inclusief subvragen zoals:

- Is er een aanbod voor de peuters in de asielopvang? Indien niet, waarom niet?
- Indien wel: waaruit bestaat het aanbod?
- Is er sprake van een VE-aanbod? Indien niet, waarom niet?
- Indien sprake is van een VE-aanbod: Maken peuters die in de asielopvang verblijven automatisch onderdeel uit van de VE-doelgroep of niet?

3.2 Aanbod voor peuters in de asielopvang

3.2.1 Algemeen aanbod

Tabel 3.1 laat zien hoeveel van de 41 gemeenten die onze vragenlijst hebben ingevuld, een financiële bijdrage leveren aan een wekelijks opvangaanbod voor peuters die verblijven in de COA-locatie die gevestigd is in de gemeente. In eerste instantie gaat het hier om financiering van peuteropvang in brede zin; dus niet uitsluitend van voorschoolse educatie, maar bijvoorbeeld ook om informeel (al dan niet educatief) aanbod door vrijwilligers in COA-speelzalen. De gemeenten zijn uitgesplitst naar grootte: de 44 grootste gemeenten van Nederland (G44) en de rest. Aangenomen mag worden dat de eerste groep gemiddeld genomen over meer GOAB-middelen beschikt dan de tweede.

Tabel 3.1 – Financiële bijdrage gemeente aan wekelijks opvangaanbod peuters in asielopvang (n=41)

	Grootte gemeente					
	G44		Overig		Totaal	
	n	%	n	%	n	%
Ja	12	86%	16	59%	28	68%
Nee	2	14%	11	41%	13	32%
Totaal	14	100%	27	100%	41	100%

Twee derde deel van de ondervraagde gemeenten draagt financieel bij aan een wekelijks opvangaanbod in brede zin voor peuters die verblijven in de asielopvang; 86 procent van de G44-gemeenten en 59 procent van de kleinere gemeenten. Dertien gemeenten dragen niet financieel bij aan een dergelijk opvangaanbod: twee G44-gemeenten en elf kleinere gemeenten. In Tabel 3.2 is te lezen wat de redenen daarvoor zijn. De dertien gemeenten konden meer dan één antwoord aanvinken, vandaar dat de kolom optelt tot boven de honderd procent.

Tabel 3.2 - Redenen gemeenten voor niet financieel bijdragen aan wekelijks opvangaanbod peuters in asielopvang (n=13; meer antwoorden mogelijk)

	n	%
Politiek besluit	-	0%
Onvoldoende middelen	2	15%
Er verblijven geen/weinig peuters in de COA-locatie in onze gemeente	3	23%
Het verloop onder de peuters in de COA-locatie in onze gemeente is te groot	4	39%
Praktische belemmeringen	2	15%
Het aanbod is in voorbereiding	2	15%
Opvangaanbod wordt bekostigd (of kosteloos aangeboden) door andere partijen	4	31%
Anders	5	39%
Weet ik niet/reden onbekend	1	8%

Bij het antwoord 'Anders' noemen drie gemeenten dat ze geen signalen van behoefte hieraan vanuit het COA hebben ontvangen en/of dat er geen behoeftenonderzoek is gedaan. Eén gemeente voert als reden aan dat de COA-locatie een GLO (Gezinsopvanglocatie; zie Bijlage 1) met uitgedeelde gezinnen betreft.

Van de 28 gemeenten die financieel wél bijdragen aan een wekelijks opvangaanbod, laat Tabel 3.3 zien naar welke vorm(en) van aanbod deze bijdrage gaat. De respondenten konden meer antwoorden aanvinken, waardoor de optelling boven de honderd procent komt. Van belang in dit verband is dat twee (G44-)gemeenten hebben aangegeven dat zij zowel aan VE-aanbod op als buiten de COA-locatie bijdragen; zij komen dus in de eerste twee regels van de tabel dubbel voor.

Tabel 3.3 – Vorm opvang voor peuters in asielopvang waaraan gemeente financieel bijdraagt (n=28; meer antwoorden mogelijk)

	Grote gemeente					
	G44 (n=12)		Overig (n=16)		Totaal (n=28)	(%=28)
	n	%	n	%		
Peuteropvang met VE-aanbod binnen/bij de COA-locatie	6	50%	7	44%	13	46%
Peuteropvang met VE-aanbod buiten de COA-locatie	8	67%	5	31%	13	46%
Reguliere peuteropvang (zonder VE-aanbod) binnen/bij de COA-locatie	-	0%	-	0%	-	0%
Reguliere peuteropvang (zonder VE-aanbod) buiten de COA-locatie	1	8%	3	19%	4	14%
Informeel educatief aanbod (door vrijwilligers) binnen/bij de COA-locatie	-	0%	1	6%	1	4%
Informeel educatief aanbod (door vrijwilligers) buiten de COA-locatie	1	8%	-	0%	1	4%
Informeel niet-educatief aanbod (door vrijwilligers) binnen/bij de COA-locatie	-	0%	2	13%	2	7%
Informeel niet-educatief aanbod (door vrijwilligers) buiten de COA-locatie	-	0%	-	0%	-	0%
Anders	-	0%	2	13%	2	7%

In Tabel 3.3 is te zien dat twee gemeenten (ook) de categorie ‘anders’ aangevinkt hebben. Uit de aanvullende toelichting blijkt dat de ene gemeente hier doelt op jeugdzorg, de andere op een project waarin ouders en peuters in de leeftijd van 1,5 tot 2,5 jaar een ochtend per week een groepsaanbod krijgen. Beide vormen van opvang zijn uiteraard relevant, maar sluiten niet aan op de gestelde vraag.

In Tabel 3.4 is de informatie uit Tabel 3.1 en 3.3 gecomprimeerd. Deze tabel heeft betrekking op alle 41 gemeenten die deelgenomen hebben aan de survey.

Tabel 3.4 – Samenvattend overzicht financiële bijdragen van gemeenten in de survey aan opvang peuters 2,5-4 jaar in asielopvang

	Grootte gemeente					
	G44		Overig		Totaal	
	n	%	n	%	n	%
(Ook) aan peuteropvang met VE-aanbod	12	86%	12	44%	24	59%
Uitsluitend aan peuteropvang zonder VE-aanbod	-	0%	4	15%	4	10%
Geen bijdrage aan peuteropvang	2	14%	11	41%	13	32%
Totaal	14	100%	27	100%	41	100%

In totaal dragen 24 van de 41 ondervraagde gemeenten (59%) financieel bij aan voorschoolse educatie voor peuters die in de asielopvang verblijven. Zeventien andere gemeenten (42%) doen dat niet, maar vier van hen dragen wel financieel bij aan andere vormen van peuteropvang, zoals een informeel aanbod door vrijwilligers. Het wel of niet financieel bijdragen aan VE-aanbod vertoont samenhang met de gemeentegrootte (c.q. GOAB-middelen): onder de G44-gemeenten dragen er twaalf van de veertien financieel bij aan VE-aanbod (86%), onder de kleinere gemeenten zijn dat er twaalf van de 27 (44%).

Aangenomen mag worden dat als de gemeente geen financiële bijdrage levert aan een VE-aanbod voor peuters in de asielopvang, er dan voor deze peuters ook daadwerkelijk geen VE-aanbod beschikbaar is. Het omgekeerde is echter niet altijd waar: als de gemeente wel een financiële bijdrage hieraan levert, is er niet per definitie voor al deze peuters een VE-aanbod beschikbaar. Uit het casusonderzoek komt namelijk naar voren dat er soms beperkingen aan de financiering worden gesteld; bijvoorbeeld een maximum aantal peuters in de asielopvang dat gebruik mag maken van een VE-aanbod.

3.2.2 Informeel opvangaanbod

Tabel 3.3 laat zien dat enkele gemeenten ook financieel bijdragen aan het *informele* aanbod voor de peuters in de asielopvang. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat dit informele aanbod elders niet voorkomt; het is ook mogelijk dat dit niet bekend is bij de gemeenten. Daarom zijn hierover ook vragen voorgelegd aan de andere twee respondentgroepen. Van de ondervraagde JGZ-verpleegkundigen melden er twintig (53%) dat de COA-locatie waarvoor ze verantwoordelijk zijn een informeel niet-educatief aanbod (door vrijwilligers) aanbiedt aan de peuters. Van de ondervraagde COA-medewerkers melden er 22 (55%) dat er informele peuteropvang op/bij hun locatie wordt aangeboden. In vrijwel alle gevallen is dit aanbod structureel (d.w.z. wekelijks terugke-

rend), op één van de locaties incidenteel. Het COA heeft in de organisatie van dit structurele informele aanbod van een speelzaal een belangrijke rol (Tabel 3.5).

Tabel 3.5 – Rol COA in aanbod structurele informele opvangaanbod peuters in asielopvang, volgens COA-medewerkers (n=20)

	n	%
Het COA/de locatie stelt een ruimte beschikbaar	20	100%
Het COA/de locatie financiert de inrichting en benodigde materialen	20	100%
Het COA/de locatie coördineert de inzet van de vrijwilligers/bewoners	20	100%
Het COA/de locatie motiveert ouders om te (blijven) deelnemen	19	95%
Het COA/de locatie leidt ouders en peuters toe naar het aanbod	20	100%
Andere rol van het COA/de locatie	2	10%

Sommige COA-medewerkers hebben hun toelichting verder toegelicht. Een van hen meldt dat het COA wekelijks contact heeft met de vrijwilligers om de opkomst en de voortgang te monitoren; een tweede geeft aan dat het COA bewoners op de locatie met affiniteit (en ervaring) probeert te betrekken bij het informele opvangaanbod; *“in organisatie, maar ook in beleid en besluitvoering om zo de participatie van de bewoners te bevorderen”*.

Tevens is aan de COA-locatiemanagers gevraagd welk deel van de peuters altijd, soms of nooit gebruik maakt van het informele opvangaanbod. In Tabel 3.6 zijn de gemiddelde percentages inclusief de range van de gegeven antwoorden weergegeven. Op de locaties die het betreft, maakt gemiddeld 62 procent van de peuters (bijna) altijd gebruik van het informele opvangaanbod. Er is echter sprake van een grote variatie tussen de verschillende COA-locaties, de range varieert tussen twintig en honderd procent van de peuters. Overigens kan dat ook te maken hebben met de (in)stabiliteit van het aanbod; uit het casuonderzoek blijkt dat die soms eveneens te variëren.

Tabel 3.6 – Percentage peuters in asielopvang dat altijd/soms/nooit gebruik maakt van informeel opvangaanbod, volgens COA-medewerkers (n=20)

Hoe vaak?	Gemiddeld %	Range
Bijna altijd	62%	20-100%
Soms/onregelmatig	19%	0-40%
Nooit	19%	0-60%

3.2.3 Voorschoolse educatie

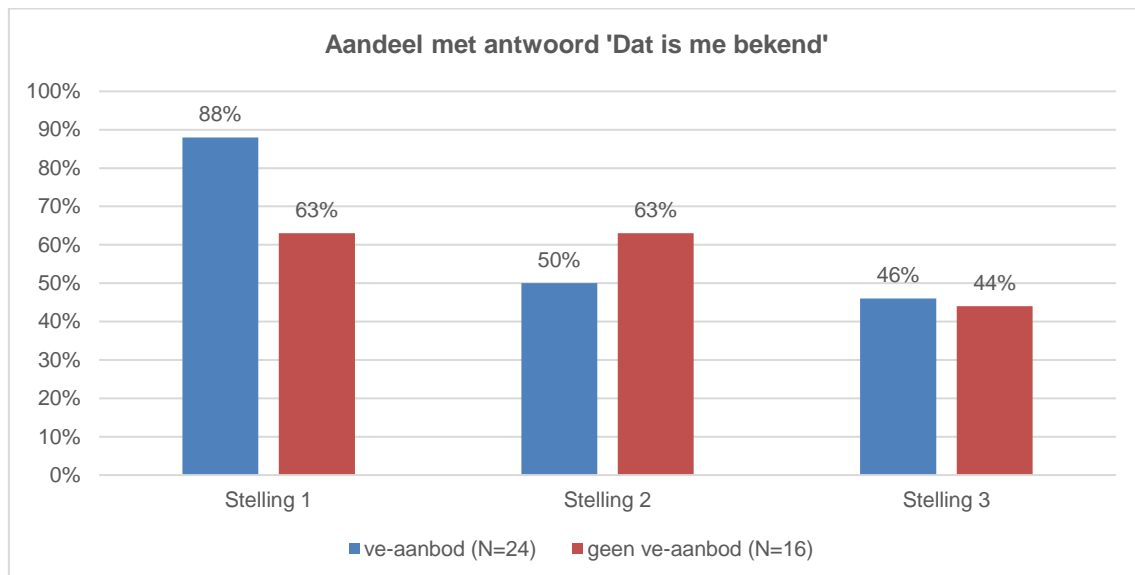
Uit Tabel 3.4 is gebleken dat ongeveer veertig procent van de ondervraagde gemeenten geen VE-aanbod voor peuters in de asielopvang financiert, ondanks het feit dat deze peuters sinds 2019 meetellen bij de bepaling van de gemeentelijke OAB-middelen (zie §1.1). Bijna zestig procent financiert wel een VE-aanbod voor deze peuters. Aan alle gemeenten zijn over dit

thema de volgende drie stellingen voorgelegd, met de vraag in hoeverre ze vóór het invullen van de vragenlijst op de hoogte waren van de inhoud:

1. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid aanbod te organiseren voor peuters met risico op taalachterstanden binnen de gemeentegrenzen, dus ook als zij in een AZC verblijven.
2. Bij de nieuwe landelijke indicator voor het vaststellen van risico op onderwijsachterstanden (per 1 januari 2019) zijn alle kinderen die in een AZC verblijven of hebben verbleven, automatisch tot de doelgroep gerekend.
3. Elk kind dat in een AZC verblijft of heeft verbleven telt mee in de bepaling van het gemeentelijke OAB-budget.

In Figuur 3.1 zien we welk aandeel van de respondenten naar eigen zeggen bekend was met de inhoud van de stellingen. In de figuur is onderscheid gemaakt tussen gemeenten die wel en niet financieel bijdragen aan een VE-aanbod voor peuters in de asielopvang.

Figuur 3.1 – Reactie gemeenten op stelling 1 t/m 3, naar gemeentelijke financiering VE-aanbod voor peuters in asielopvang (n=40)



Uit de figuur blijkt het gemaakte onderscheid (wel/geen financiering VE-aanbod) met name bij stelling 1 relevant: als de gemeente financieel bijdraagt aan het VE-aanbod voor deze peuters, was men vaker al op de hoogte van de informatie in stelling 1 dan als dat niet het geval is (88 vs. 63%). Bij stelling 2 is het verschil minder groot en bovendien omgekeerd: de informatie in deze stelling was iets vaker al bekend bij gemeenten die niet financieel bijdragen aan het VE-aanbod dan bij gemeenten die dat wel doen (63 vs. 50%).

Bij de gemeenten die een VE-aanbod voor peuters in de asielopvang financieren, is tevens nagevraagd uit welke bronnen dit wordt gefinancierd. In Tabel 3.7 is onderscheid gemaakt naar VE-aanbod op de COA-locatie of daarbuiten. De twee gemeenten met beide varianten zijn bij de eerste groep gevoegd. Eén gemeente heeft de vraag niet beantwoord.

Tabel 3.7 – Bronnen gemeentelijke bijdrage aan VE-aanbod voor peuters in asielopvang (n=23)

	VE-aanbod (ook op COA-locatie)		VE-aanbod (alleen) buiten COA-locatie		Totaal	
	n	%	n	%	n	%
GOAB-middelen	12	92%	10	100%	22	96%
Andere gemeentelijke middelen	4	31%	2	20%	6	26%
COA-middelen	6	46%	1	10%	7	30%
Middelen kinderopvangorganisatie(s)	1	8%	-	0%	1	4%
Middelen bijbehorende school/schoolbestuur	-	0%	-	0%	-	0%
Anders	-	0%	-	0%	-	0%
Totaal	13	100%	10	100%	23	100%

De GOAB-middelen zijn de meest gebruikte bron, ofschoon één gemeente deze niet heeft aangevinkt. Daarnaast worden er in zeven gemeenten COA-middelen ingezet en in zes gemeenten andere gemeentelijke middelen. In één gemeente worden ook middelen van de kinderopvangorganisatie ingezet voor de financiering van het VE-aanbod.

Zeventien gemeenten hebben aangegeven *niet* financieel bij te dragen aan een VE-aanbod voor peuters in de asielopvang; zestien van hen hebben ook de redenen daarvoor aangegeven (Tabel 3.8). Ook bij deze vraag kon men meer antwoorden aanvinken, waardoor het geheel optelt tot boven de honderd procent.

Tabel 3.8 – Redenen gemeenten voor niet financieel bijdragen aan VE-aanbod peuters in asielopvang (n=16; meer antwoorden mogelijk)

	n	%
Ze behoren niet tot de gemeentelijke doelgroep voor voorschoolse educatie	1	6%
Onvoldoende financiële middelen beschikbaar om een aanbod te realiseren	2	13%
Praktische belemmeringen om een aanbod te realiseren	7	44%
Het aanbod is in voorbereiding	2	13%
Anders	8	50%

Bij hun aanvullende toelichting noemen enkele gemeenten dat peuters maar zeer korte tijd aanwezig zijn op de betreffende COA-locatie of dat er zelfs nauwelijks peuters zijn. Door drie gemeenten wordt gemeld dat de peuteropvang op de COA-locatie door vrijwilligers wordt verzorgd; twee van deze respondenten voegen daaraan toe dat het idee om deze opvang te professionaliseren bij deze vrijwilligers gevoelig ligt en dat zij niet open staan voor verandering. Eén gemeente geeft aan dat de COA-locatie op afzienbare termijn gaat sluiten, waardoor het niet zinvol is om VE-aanbod te regelen; een andere gemeente voert aan dat het om een COA-locatie gaat voor uitgeprocedeerde gezinnen (GLO; zie ook Tabel 3.2).

Tabel 3.9 – Overleg JGZ en COA over realiseren VE-aanbod voor peuters in asielopvang

	JGZ-verpleegkundigen (n=19)		COA-medewerkers (n= 15)	
	n	%	N	%
Ja, namelijk:	6	32%	8	53%
- met gemeente	3	16%	5	33%
- met kinderopvangorganisatie	1	5%	3	20%
- met COA	2	11%	n.v.t.	-
- met JGZ	n.v.t.	-	-	0%
- met een school	1	5%	1	7%
- anders	3	16%	3	20%
Nee	2	11%	5	33%
Weet ik niet	11	58%	2	13%

Indien de gemeenten voor peuters in de asielopvang geen VE-aanbod financieren, is aan zowel de JGZ-verpleegkundigen als de COA-locatiemanagers gevraagd of er overleg gaande is met andere partijen om in de toekomst een VE-aanbod te realiseren (Tabel 3.9). Er waren meer antwoorden mogelijk waardoor de kolommen in Tabel 3.6 optellen tot boven de honderd procent. We zien dat er in een aantal gevallen wel overleg gaande is, onder andere met de gemeente.

3.3 VVE-doelgroep

Tabel 3.10 laat zien welke groepen kinderen volgens de gemeenten vallen onder de gemeentelijke doelgroepdefinitie voor VVE. Vooral kinderen met een taalachterstand, met een sociaal-emotionele ontwikkelingsachterstand, met laagopgeleide ouders, en met een andere thuistaal worden veel genoemd. In een kwart van de gemeenten vallen volgens de respondenten ook kinderen die in een AZC verblijven per definitie tot de VVE-doelgroep (ongeacht overige kenmerken). Elders is dat *formeel* niet het geval, ofschoon de vastgestelde criteria (zoals taalachterstand) waarschijnlijk wel op vrijwel al deze kinderen van toepassing zullen zijn en ze dus indirect wel vrijwel altijd tot de doelgroep zullen behoren.

Tabel 3.10 – Doelgroepen in gemeentelijke doelgroepdefinitie VVE (n=40)

	n	%
Kinderen met laagopgeleide ouders	28	70%
Kinderen met een taalachterstand	37	93%
Kinderen met een andere thuistaal	22	55%
Kinderen met een sociaal-emotionele ontwikkelingsachterstand	31	78%
Kinderen van verslaafde ouders	7	18%
Kinderen die in een AZC wonen	10	25%
Anders	12	30%

Bij de categorie 'Anders' beschrijven de respondenten de doelgroepen nader of vullen ze bovenstaande nog aan met de volgende criteria:

- Sociaal-economische criteria (schuldsanering, laag inkomen)
- Herkomst ouders (land van herkomst, verblijfsduur, buitenland)
- Ontwikkelingsachterstand (of risico daarop) op andere gebieden, zoals; sociaal cultureel, sociaal medisch, spel- en motorische ontwikkeling.

In de meeste gemeenten worden meerdere doelgroepen tot de gemeentelijke doelgroepdefinitie gerekend. Op basis van de enquête zijn er circa twintig verschillende combinaties van doelgroepen te onderscheiden.

We hebben gevraagd aan de gemeenten of er wordt vastgesteld of peuters die verblijven in de asielopvang voldoen aan de gemeentelijke doelgroep voor VVE. In Tabel 3.11 zijn de antwoorden daarop uitgesplitst naar het al dan niet financieel bijdragen aan VE-aanbod voor deze peuters. Volgens de meeste gemeenten (n=24, 60%) vallen de peuters in de asielopvang automatisch onder de gemeentelijke doelgroepdefinitie, hetzij formeel (als wonen in een AZC een van de vastgestelde criteria is), hetzij indirect (als de kinderen in de asielopvang voldoen aan de andere criteria). Opmerkelijk is dat vijf van deze 24 gemeenten geen VE-aanbod voor peuters in de asielopvang financieren. Zes andere gemeenten zonder VE-aanbod voor deze peuters geven aan dat (waarschijnlijk om die reden) geen doelgroepbepaling nodig is.

Tabel 3.11 – Wordt vastgesteld of peuters in de asielopvang behoren tot VVE-doelgroep, naar financiering VE-aanbod voor deze peuters in gemeente (n=40)

	VE-aanbod		Geen VE-aanbod		Totaal	
	n	%	n	%	n	%
- Dit is niet nodig want ze vallen automatisch onder de gemeentelijke doelgroepdefinitie	19	79 %	5	31%	24	60%
- Ja, het consultatiebureau checkt bij elke peuter of hij/zij valt onder de gemeentelijke VVE-doelgroep	4	17%	1	6%	5	13%
- Nee, het consultatiebureau past op deze peuters geen doelgroepbepaling toe	-	0%	6	38%	6	15%
- Weet ik niet	1	4%	4	25%	5	13%
Totaal	24	100%	16	100%	40	100%

Ook aan de JGZ-verpleegkundigen is gevraagd of het consultatiebureau checkt of de peuters die in de asielopvang verblijven behoren tot de gemeentelijke VVE-doelgroep. In deze respondentgroep koos een kwart voor antwoord 1 (niet nodig, vallen ze automatisch onder), een derde deel voor antwoord 2 (ja, wordt bij elke peuter gecheckt) en de overige 42 procent voor antwoord 3 (géén doelgroepbepaling; meestal met als reden dat er geen VE-aanbod is voor deze groep).

4 Vorm en kwaliteit VE-aanbod

4.1 Inleiding

De derde onderzoeksvraag in het surveyonderzoek heeft betrekking op de vorm en kwaliteit van het VE-aanbod voor peuters in de asielopvang. We beantwoorden in dit hoofdstuk vragen zoals:

- Waar wordt de VE aangeboden; binnen of buiten de COA-locatie?
- Wie is de aanbieder?
- In hoeverre voldoet het aanbod aan het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit VE?
- Is er sprake van toezicht?
- Is er sprake van resultaatafspraken m.b.t. de kindontwikkeling?
- Is er sprake van aanpassingen in het aanbod, zoals aanvullende expertise m.b.t. traumaverwerking?

De informatie in dit hoofdstuk gaat per definitie over niet meer dan 24 gemeenten; namelijk alle gemeenten die een VE-aanbod voor peuters in de asielopvang financieren. Doordat één gemeente de vragenlijst maar gedeeltelijk heeft ingevuld, hebben veel tabellen in dit hoofdstuk betrekking op 23 gemeenten.

4.2 Organisator VE-aanbod en samenwerkende partijen

Tabel 4.1 laat zien of het VE-aanbod door één of meerdere kinderopvangaanbieders wordt verzorgd en waar het wordt aangeboden. De cijfers zijn uitgesplitst naar gemeentegrootte, maar tussen deze groepen zijn geen grote verschillen. Zoals al bleek uit Tabel 3.3. zijn er twee G44-gemeenten waar zowel op de COA-locatie als daarbuiten voorschoolse educatie voor de peuters in de asielopvang wordt aangeboden. In een van deze gemeenten wordt het VE-aanbod buiten de COA-locatie door een of meer kinderopvangorganisaties op meerdere plaatsen aangeboden⁷; de andere gemeente heeft over het VE-aanbod buiten de COA-locatie geen verdere informatie verstrekt.

Tabel 4.1 – Organisatie van VE-aanbod voor peuters in asielopvang, naar gemeentegrootte (n=24)

	G44 (n=12*)		Overig (n=12)		Totaal (n=24)	
	n	%	n	%	n	%
Op de COA-locatie door een kinderopvangaanbieder	6	50%	7	58%	13	54%
Buiten de COA-locatie door een kinderopvangaanbieder op één centrale locatie	4	33%	3	25%	7	29%
Buiten de COA-locatie door een of meer kinderopvangaanbieders op meerdere locaties	3	25%	2	17%	5	21%

* Eén G44-gemeente komt twee keer voor, bij de eerste en derde organisatievorm

7 Deze gemeente telt daardoor twee keer mee in Tabel 4.1 en enkele vervolgtabellen.

Als er sprake is van VE-aanbod buiten de COA-locatie, wordt dit ongeveer even vaak op één centrale locatie (door één kinderopvangorganisatie) aangeboden als op meerdere locaties (door een of eerdere aanbieders).

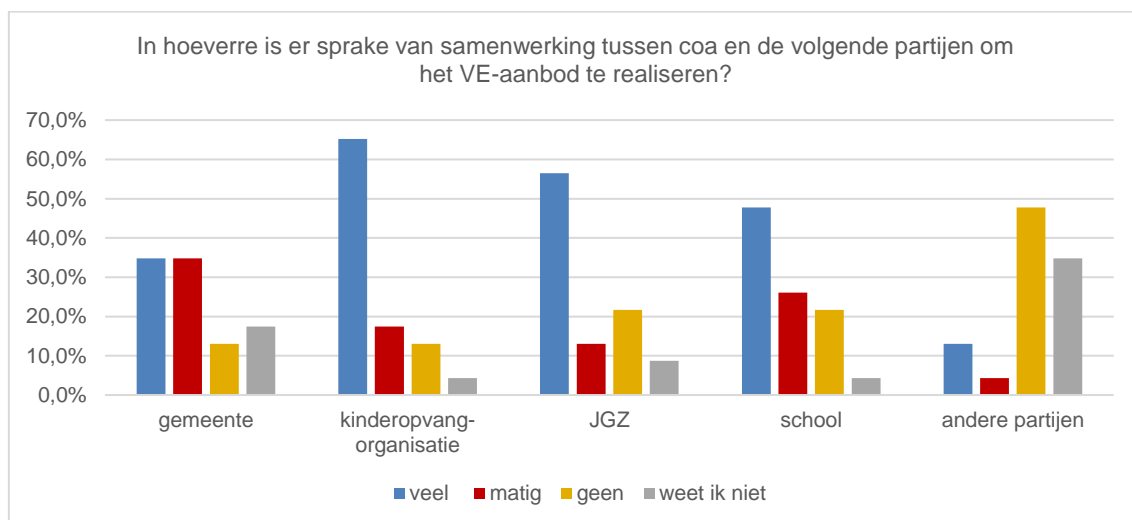
De gemeenten werken met verschillende partijen samen om het VE-aanbod voor peuters in de asielopvang te realiseren. Tabel 4.2 geeft een overzicht. De tabel is uitgesplitst naar gemeenten met VE-aanbod op de COA-locatie en daarbuiten. De twee gemeenten die beide varianten aanbieden zijn bij de eerstgenoemde groep ondergebracht. In hun toelichting op het antwoord 'Anders' noemen twee gemeenten de GGD en het wijkteam.

Tabel 4.2 – Samenwerkingspartners gemeenten bij VE-aanbod peuters in asielopvang (n=23)

	VE-aanbod (ook op AZC*		VE-aanbod buiten AZC*		Totaal	
	n	%	n	%	n	%
Kinderopvangorganisatie(s)	12	92%	10	100%	22	96%
Jeugdgezondheidszorg	7	54%	5	50%	12	52%
COA	11	85%	2	20%	13	57%
Bestuur van een school	4	31%	3	30%	7	31%
Anders	2	15%	-	0%	2	9%
Totaal	13	100%	10	100%	23	100%

Ook aan de COA-locatiemanagers hebben we gevraagd met wie men samenwerkt om het VE-aanbod (binnen óf buiten de locatie) te realiseren; in dit geval inclusief de intensiteit van deze samenwerking. In Figuur 4.1 worden de resultaten gepresenteerd. Bij hun toelichting op het antwoord 'Andere partijen' noemen de COA-medewerkers onder andere het gemeentelijke ondersteuningsteam en een ouder/kind-team.

Figuur 4.1 – Intensiteit samenwerking COA en andere partijen t.b.v. VE-aanbod peuters in asielopvang, volgens COA-medewerkers (n=23)



4.3 Kwaliteit en toezicht VE-aanbod

Tabel 4.3 laat zien dat verreweg het meeste VE-aanbod voor peuters in de asielopvang volgens de betreffende gemeenten volledig voldoet aan het 'Besluit basisvoorwaarden kwaliteit VE'. In drie gemeenten waar sprake is van VE-aanbod op de COA-locatie voldoet de kwaliteit van dit VE-aanbod slechts ten dele. Deze respondenten geven aan dat er een aangepast programma wordt gehanteerd, dat er minder VE-uren worden aangeboden dan wettelijk is bepaald en dat er geen vaste leidster-kind ratio gehanteerd kan worden vanwege de vele wisselingen. In paragraaf 4.5 komen we hier op terug.

Tabel 4.3 – Mate waarin VE-aanbod voor peuters in asielopvang voldoet aan 'Besluit basisvoorwaarden kwaliteit VE', volgens gemeente (n=23)

	Volledig		Deels		Totaal	
	n	%	n	%	n	%
Op de COA-locatie door een kinderopvangaanbieder	10	77%	3	23%	13	100%
Buiten de COA-locatie door een kinderopvangaanbieder op één centrale locatie	6	100%	-	0%	6	100%
Buiten de COA-locatie door een of meer kinderopvangaanbieders op meerdere locaties	5	100%	-	0%	5	100%

In de meeste gemeenten is tevens sprake van GGD-toezicht op het VE-aanbod voor peuters uit de asielopvang (Tabel 4.4). In twee gemeenten waar het VE-aanbod op de COA-locatie is gesitueerd is dit echter niet het geval; de reden daarvoor is niet bekend. In twee andere gemeenten kent men het antwoord op deze vraag niet.

Tabel 4.4 –GGD-toezicht op VE-aanbod voor peuters in asielopvang, volgens gemeente (n=23)

	Ja		Nee		Weet niet		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Op de COA-locatie door een kinderopvangaanbieder	10	77%	2	15%	1	8%	13	100
Buiten de COA-locatie door een kinderopvangaanbieder op één centrale locatie	5	83%	-	0%	1	17%	6	100
Buiten de COA-locatie door een of meer kinderopvangaanbieders op meerdere locaties	5	100%	-	0%	-	0%	5	100

Van de gemeenten met een VE-aanbod voor peuters in de asielopvang zijn er negentien (82%) die in het algemeen resultaatafspraken hebben gemaakt over VVE. Dat blijkt uit het linkerdeel van Tabel 4.5. In de meeste gevallen gaat het om afspraken met de schoolbesturen én de kinderopvang; soms alleen met de kinderopvang. Bij de betreffende gemeenten is doorgevraagd of er dan ook specifieke resultaatafspraken zijn gemaakt over de ontwikkeling van de peuters in de asielopvang. Zoals blijkt uit het rechterdeel van Tabel 4.5 is dat meestal niet het geval, op drie van de negentien gemeenten na.

Tabel 4.5 – Resultaatafspraken in gemeente over VVE algemeen (linkerdeel tabel) / over ontwikkeling van peuters in asielopvang (rechterdeel tabel)(n=23)

	Over VVE algemeen		Zo ja: over peuters in asielopvang	
	n	%	n	%
Ja, alleen met de kinderopvang	4	17%	1	5%
Ja, met de schoolbesturen en de kinderopvang	15	65%	2	11%
Nee	4	17%	14	74%
Weet ik niet	-	-	2	11%
Totaal	23	100%	19	100%

4.4 Aanpassingen in VE-aanbod

Verschildt het VE-aanbod van peuters in de asielopvang van het VE-aanbod voor andere peuters in de gemeente? Een klein deel van het antwoord op deze vraag is al gegeven in Tabel 4.3 (Besluit basisvoorwaarden kwaliteit VE). Meer informatie hierover is te vinden in Tabel 4.6, waarbij er onderscheid is gemaakt naar de locatie(s) waar het VE-aanbod plaatsvindt. De respondenten konden meer antwoorden aanvinken, waardoor de kolom optelt tot boven de honderd procent.

Tabel 4.6 – Aanpassingen VE-aanbod voor peuters in asielopvang naar organisatie VE-aanbod, volgens gemeente (n=23)

	Op COA-locatie door een kinderopvang-aanbieder		Buiten COA-locatie door kinderopvangaanbieder op één centrale locatie		Buiten COA-locatie door een of meer kinderopvangaanbieders op meerdere locaties	
	n	%	n	%	n	%
Peuters asielopvang in aparte groep	7	54%	1	17%	-	0%
Aangepast uren per week	6	46%	1	17%	-	0%
Aangepast programma	8	62%	1	17%	1	20%
Andere ouderbijdrage	10	77%	2	33%	1	20%
Extra professionals	3	23%	1	17%	-	0%
Extra vrijwilligers	1	8%	1	17%	-	0%
Andere groepsgrootte	3	23%	-	0%	-	0%
Aparte afspraken met GGD/Inspectie	2	15%	-	0%	-	0%
Aanvullende expertise m.b.t. traumaverwerking	5	39%	1	17%	-	0%
Anders	-	0%	2	33%	1	20%
Geen verschillen	-	0%	4	67%	4	80%
Weet ik niet	1	8%	-	0%	-	0%
Totaal	13	100	6	100%	5	100%

Bij een deel van de antwoorden in Tabel 4.6 kon een nadere toelichting worden gegeven, die in Tabel 4.7 bij elkaar zijn gezet.

Tabel 4.7 – Overzicht toelichtingen op aanpassingen VE-aanbod voor peuters in asielopvang.

Aangepast aantal uren per week	<ul style="list-style-type: none"> - Beperking aantal dagdelen - Beperking aantal uren per dagdeel
Aangepast programma	<ul style="list-style-type: none"> - Aangepast aan herkomsttaal en –cultuur - Aangepast aan veiligheidsbehoefte ouders - Extra aandacht op taal - Meer structuur - Selectie van VVE-programma wordt cyclisch aangeboden - Extra ouderprogramma's - VVE-programma aangevuld met delen uit andere programma's (doorlopende leerlijn naar PO) - Praktijkbezoeken zoals winkel en slager
Ouderbijdrage:	<ul style="list-style-type: none"> - Geen ouderbijdrage - Vergoed door gemeente
Extra vrijwilligers op VVE-groepen	<ul style="list-style-type: none"> - Vrijwilliger met ervaring met AZC-peuters en trauma-expertise. - Vrijwilligers die de taal spreken van de peuters
Andere groepsgrootte	<ul style="list-style-type: none"> - Kleinere groep - Wisselende groepsgrootte per dag
Aparte afspraken GGD/Inspectie	<ul style="list-style-type: none"> - Locatie onder toezicht van GGD - Overleg over peuters in disciplinair samengesteld team op de COA-locatie
Aanvullende expertise m.b.t. traumaverwerking	<ul style="list-style-type: none"> - Een vrijwilliger die hier ervaring mee heeft - Jeugdzorg wordt geboden indien nodig - Meer tijd en aandacht voor traumaverwerking - Pedagogisch medewerkers volgen jaarlijks een cursus gericht op problematiek van vluchtelingenkinderen - Traumaverwerking gebeurt op AZC door CJG-medewerker; signaleringsfunctie ligt bij pedagogisch medewerker die schakelt met CJG-medewerker

5 Toegankelijkheid en bereik van het VE-aanbod

5.1 Inleiding

Onderzoeksvraag 4 gaat over de toegankelijkheid en bereik van het VE-aanbod voor de peuters in de asielopvang. In dit hoofdstuk gaan we daar verder op in en beantwoorden vragen zoals:

- Is er sprake van afspraken over het bereik?
- Hoe verloopt de toeleiding? Is er sprake van samenwerking met het COA?
- Is het aanbod reëel toegankelijk voor de peuters in de asielopvang (bijv. locatie, vervoer, tijdstip, begeleiding van ouders)

Net als in Hoofdstuk 4 gaat dit hoofdstuk uitsluitend over de gemeenten waar een VE-aanbod voor peuters in de asielopvang wordt gefinancierd. De tabellen in dit hoofdstuk hebben dus maximaal betrekking op 24 gemeenten; vaak ook 23 door gedeeltelijke non-respons van een gemeente.

5.2 Afspraken over toeleiding

Tabel 5.1 laat zien dat de gemeenten vooral met het COA, het consultatiebureau en de VE-aanbieder (kinderopvangorganisatie) specifieke afspraken hebben gemaakt over de toeleiding van peuters in de asielopvang naar voorschoolse educatie. De gemeenten waar zowel op als buiten de COA-locatie VE-aanbod is, zijn in de tabel bij de eerste groep gevoegd.

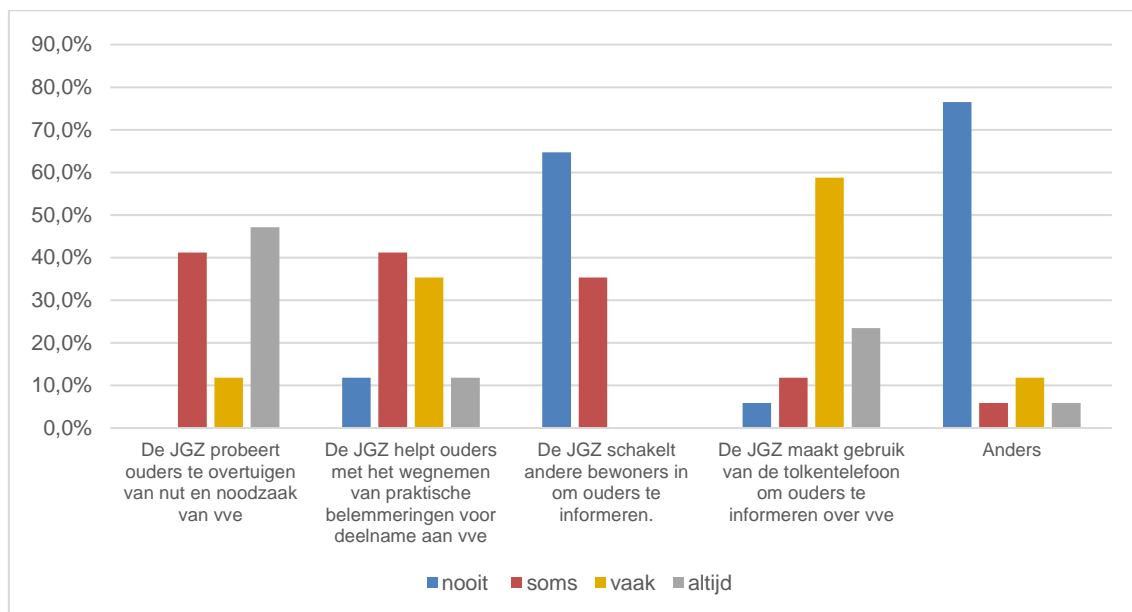
Tabel 5.1 – Afspraken gemeente met andere partijen over VE-toeleiding peuters in asielopvang (n=23)

	VE-aanbod (ook op COA-locatie)		VE-aanbod buiten COA-locatie		Totaal	
	n	%	n	%	n	%
Ja, afspraken met het COA	3	23%	6	60%	9	39%
Ja, afspraken met JGZ (consultatiebureau)	4	31%	3	30%	7	30%
Ja, afspraken met kinderopvangorganisatie(s)	3	23%	6	60%	9	39%
Ja, afspraken met een school/scholen	-	0%	-	0%	-	0%
Ja, afspraken met een andere partij	-	0%	-	0%	-	0%
Nee, geen specifieke afspraken	6	46%	2	20%	8	35%
Totaal	13	100%	10	100%	23	100%

Als het VE-aanbod op de COA-locatie is gesitueerd, komt het relatief meer voor dat er geen specifieke afspraken zijn gemaakt over de toeleiding van de peuters die daar verblijven. De gemeenten heeft in die situatie dus een minder actieve rol in de toeleiding naar voorschoolse educatie van de peuters in de asielopvang.

Omdat JGZ-verpleegkundigen een rol spelen in het toeleiden van peuters naar voorschoolse educatie, hebben we in de vragenlijst aan deze respondentgroep een aantal mogelijke activiteiten voorgesteld met de vraag hoe vaak men deze uitvoert in verband met de toeleiding van peuters in de asielopvang (Figuur 5.1).

Figuur 5.1 – Frequentie activiteiten JGZ-verpleegkundigen t.b.v. toeleiding peuters in asielopvang (n=17)



De figuur laat zien dat de JGZ-verpleegkundigen zich flink inspinnen – met name richting de ouders – om de toeleiding naar voorschoolse educatie van peuters in de asielopvang te bevorderen. In toelichting op het antwoord ‘Anders’ noemen drie JGZ-verpleegkundigen nog dat er bij de gemeente/GGD speciale ‘toeleaders’ voor VVE zijn aangesteld. Een van deze respondenten meldt dat deze persoon tot taak heeft ouders te helpen bij administratieve zaken rondom de inschrijving van de kinderen; een tweede geeft aan dat de speciale toeleider met ouders op de COA-locatie in gesprek gaat.

Bijna zestig procent van de JGZ-verpleegkundigen geeft voorts in de enquête aan dat er geen specifieke afspraken met de gemeente zijn gemaakt over de rol van de JGZ bij de toeleiding van peuters in de asielopvang naar VE-aanbod. Waar dat wel het geval is, worden de volgende afspraken genoemd:

- Beleid om kinderen richting VVE te verwijzen
- Actieve benadering en controle op inschrijving
- Indicaties door jeugdartsen voor VVE.
- JGZ kan een peuter voorrang geven op de wachtlijst
- Een via VVE aangesteld persoon checkt of ouders ook daadwerkelijk gaan

Daarnaast geeft ruim drie kwart van de bevroegde JGZ-verpleegkundigen aan dat men samenwerkt met het COA ten behoeve van de VE-toeleiding van peuters in de asielopvang. Ook meldt

88 procent van hen samen te werken met de VE-aanbieder (de kinderopvangorganisatie) om de toeleiding van deze peuters te bevorderen.

Ook de COA-locatiemanagers zijn gevraagd naar hun rol bij de toeleiding tot en het aanbieden van voorschoolse educatie voor de peuters in de asielopvang. In onderstaande tabel worden de resultaten gepresenteerd, waarbij opnieuw onderscheid is gemaakt tussen VE-aanbod op en buiten de COA-locatie. De respondenten konden meer antwoorden aanvinken, zodat de kolommen optellen tot boven de honderd procent.

Tabel 5.2 – Rol COA bij (toeleiding tot) VE-aanbod voor peuters in asielopvang, volgens COA-medewerkers (n=22)

	VE-aanbod op COA-locatie		VE-aanbod buiten COA-locatie	
	n	%	N	%
Het COA/de locatie stelt een ruimte beschikbaar	11	92%	1	10%
Het COA/de locatie verstrekt informatie aan ouders over het aanbod bij binnenkomst	12	100%	9	90%
Het COA/de locatie neemt ouders mee naar de opvang	3	25%	3	30%
Het COA/de locatie informeert de medewerkers van de kinderopvang over nieuwe ouders	10	83%	9	90%
Het COA/de locatie spreekt ouders aan en motiveert ze om hun kind te (blijven) brengen	11	92%	9	90%
Het COA/de locatie schakelt andere ouders in om ouders te motiveren om hun kind te brengen	2	17%	5	50%
Het COA/de locatie helpt om praktische knelpunten weg te nemen voor ouders	7	58%	7	70%
Andere rol van het COA/de locatie	2	17%	2	20%
Totaal	12	100%	10	100%

In hun toelichting op het antwoord 'Andere rol' noemen COA-medewerkers het online aanmelden van de betreffende peuters bij de kinderopvangorganisatie en daarnaast een signalerende rol en overleg met de VE-aanbieders bij problemen.

5.3 Afspraken over bereik

In de meeste gemeenten (83%) zijn geen specifieke afspraken gemaakt over het bereik van peuters in de asielopvang naar voorschoolse educatie (Tabel 5.3).

Tabel 5.3 – Afspraken op gemeentelijk niveau over VE-bereik peuters in asielopvang (n=23)

	Grote gemeente					
	G44		Overig		Totaal	
	n	%	n	%	n	%
Nee, geen specifieke afspraken hierover	8	73%	11	92%	19	83%
Ja, wel specifieke afspraken hierover	3	27%	1	8%	4	17%
Totaal	11	100%	12	100%	23	100%

Vier gemeenten hebben wel specifieke afspraken over het bereik gemaakt. Bij drie gemeenten hebben deze afspraken betrekking op een maximaal bereik (alle/zo veel mogelijk peuters in de asielopvang nemen deel aan VE). Bij een vierde gemeente zijn er afspraken gemaakt over een gemeentelijke subsidie van VE-aanbod voor kinderen zonder Burgerservicenummer (BSN). Daarnaast is aan de gemeenten gevraagd of het VE-bereik van peuters in de asielopvang wordt besproken op gemeenteniveau (Tabel 5.4). Van alle gemeenten met een VE-aanbod voor peuters in de asielopvang wordt dit door ruim de helft af en toe besproken, in vier andere gemeenten structureel. Bij de toelichting op hun antwoord melden de gemeenten dat het onderwerp besproken wordt bij subsidieaanvragen, bij ambtelijk en bestuurlijk overleg met de VVE-aanbieder, en in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid (OAB) en de Lokale Educatieve Agenda (LEA).

Tabel 5.4 – Bespreking VE-bereik peuters in asielopvang op gemeentelijk niveau volgens gemeenten (n=23)

	n	%
Komt nooit ter sprake	3	13%
Wordt af en toe besproken	14	61%
Wordt structureel besproken	4	17%
Weet ik niet	2	9%
Totaal	23	100%

5.4 Daadwerkelijk bereik

Gemeenten

We hebben onder andere aan de gemeenten gevraagd of alle peuters die in de asielopvang verblijven ook daadwerkelijk gebruik maken van het VE-aanbod. Overigens zegt dat niet altijd iets over de deelnamebereidheid van de ouders van deze peuters; het kan ook samenhangen met gemeentelijke beperkingen wat betreft het aantal VE-plaatsen of met de doelgroepdefinitie in de gemeente waardoor niet al deze peuters kunnen deelnemen.

Uit Tabel 5.5. blijkt dat meer dan de helft van de gemeenten (n=14; 61%) niet weet of alle peuters in de asielopvang gebruik maken van het VE-aanbod. Blijkbaar hebben zij hier onvoldoende zicht op. Negen andere gemeenten hebben dat wel; waarvan er drie (13%) de vraag beves-

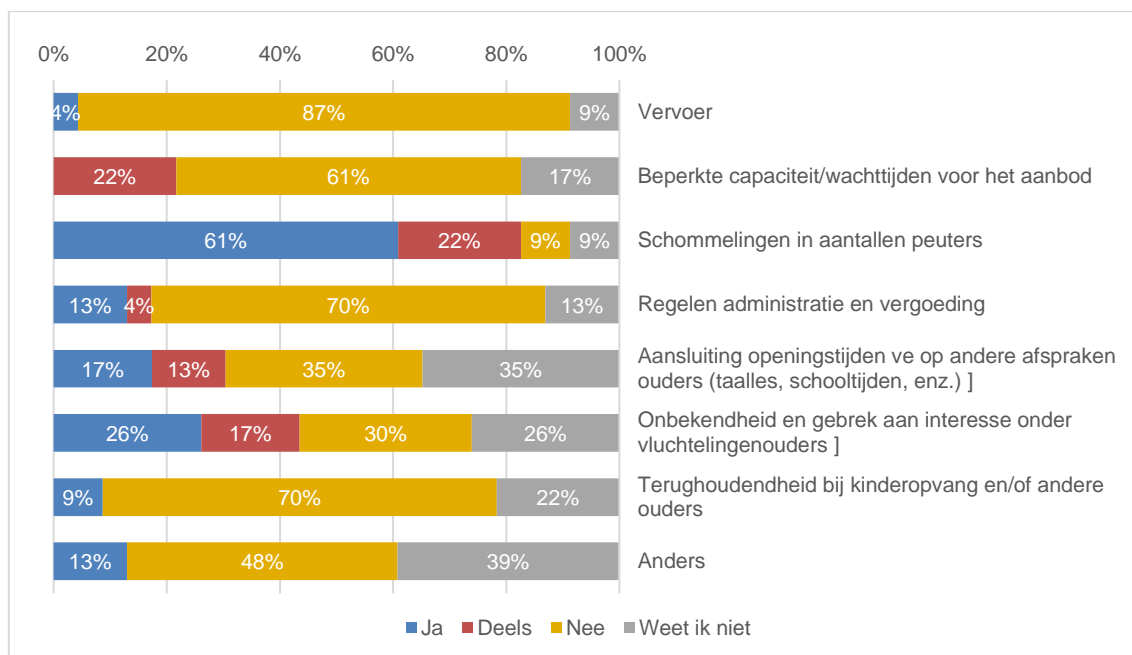
tigend beantwoorden en zes (26%) ontkennend. Bij deze laatste is nagevraagd welk percentage van de peuters wel gebruik maakt van het VE-aanbod. Voor zover men daarop het antwoord weet (n=4) blijkt het gemiddeld te gaan om 83 procent (minimum 70%, maximum 95%).

Tabel 5.5 – Maken volgens gemeente alle peuters in asielopvang gebruik van het VE-aanbod? (n=23)

	VE-aanbod (ook) op COA-locatie		VE-aanbod buiten COA-locatie		Totaal	
	n	%	n	%	n	%
Ja	2	15%	1	10%	3	13%
Nee	5	39%	1	10%	6	26%
Weet ik niet	6	46%	8	80%	14	61%
Totaal	13	100%	10	100%	23	100%

Het belangrijkste knelpunt dat zich volgens de gemeenten voordoet bij de toeleiding tot voor-schoolse educatie van de peuters in de asielopvang betreft de schommelingen in de aantallen peuters op de COA-locatie (negentien gemeenten hebben 'Ja' of 'Deels' aangevinkt), zo blijkt uit Figuur 5.2. Ook onbekendheid en gebrek aan interesse van de vluchtelingenouders wordt herhaaldelijk genoemd (tien keer 'Ja' of 'Deels'). Eén gemeentelijke respondent licht bij het antwoord 'Anders' toe dat de peuters in de asielopvang een andere intake behoeven dan de reguliere VVE-doelgroep en dat daarom het COA (en eventueel een tolk) aansluit bij het intake-gesprek. Een ander geeft aan dat de ouders van de peuters in de asielopvang vaker handelingsverlegen zijn.

Figuur 5.2 – Knelpunten bij VE-toeleiding van peuters in asielopvang volgens gemeenten (n=23)



Ook aan de JGZ-verpleegkundigen is gevraagd naar de VE-deelname van de peuters in de asielopvang, voor zover er althans een VE-aanbod voor hen bestaat. Afgeleid uit de antwoorden hebben zij hierop meer zicht dan de gemeenten, zoals ook te verwachten was. Volgens bijna drie kwart van de betreffende JGZ-respondenten maakt tachtig tot honderd procent van deze peuters gebruik van het VE-aanbod. Degenen die een lagere schatting geven, noemde daarvoor de volgende redenen:

- Er is een wachtlijst (n=3)
- Praktische knelpunten zoals ligging locatie, haal- en brengtijden, slaaptijden kind (n=3)
- Ouders verwachten snel weer te vertrekken (n=2)
- Er is peuteropvang (zonder VE) op de COA-locatie (n=2)
- Financiële knelpunten voor ouders, zoals vervoerskosten (n=1)
- Kindercentra moeten (helaas nog steeds) erg wennen aan asielzoekersouders; zeker als deze ouders analfabeet/laaggeletterd zijn (n=1)
- Kinderen hebben nog geen BSN (n=1).

Tot slot is ook aan de COA-locatiemanagers gevraagd welk deel van de peuters altijd, soms of nooit gebruik maakt van het VE-aanbod. Ook deze groep blijkt hierop meer zicht te hebben dan de gemeenten, vergelijkbaar met de JGZ-verpleegkundigen. In Tabel 5.6 zijn de gemiddelde percentages inclusief de range van de gegeven antwoorden weergegeven, uitgesplitst naar VE-aanbod op en buiten de COA-locatie. Het gaat om kleine aantallen, maar het lijkt er op dat meer peuters gebruik maken van voorschoolse educatie als dit op de COA-locatie wordt aangeboden dan als het VE-aanbod buiten de COA-locatie is.

Tabel 5.6 – Percentage peuters in asielopvang dat gebruik maakt van VE-aanbod, volgens COA-medewerkers (n=23)

	VE-aanbod op COA-locatie (n=12)		VE-aanbod buiten COA-locatie (n=11)	
	Gem. %	Range	Gem.%	Range
Bijna altijd	75%	40-100%	45%	0-80%
Soms/onregelmatig	15%	0-40%	14%	0-68%
Nooit	12%	0-30%	47%	10-100%

Ook aan de COA-medewerkers is aanvullend gevraagd naar de redenen waarom niet alle peuters gebruik maken van het VE-aanbod. De volgende antwoorden werden gegeven:

Bij VE-aanbod op de COA-locatie:

- Gebrek aan motivatie of vertrouwen bij ouders om hun kind te brengen (5)
- Er is een wachtlijst (4)
- Praktische knelpunten (3).

Bij VE-aanbod buiten de COA-locatie:

- Gebrek aan motivatie of vertrouwen bij ouders om kind te brengen (8)
- Praktische knelpunten (7)
- Er is een wachtlijst (3)
- Ouders hebben geen weet van het aanbod (2)
- Ouders verwachten snel weer te vertrekken (3)
- Financiële knelpunten (2)

6 Vergelijking met 2016

6.1 Inleiding

Onderzoeksvraag 5 luidt: Hoe ziet het landelijke beeld eruit ten opzichte van 2016; is er een trend zichtbaar? In 2016 is een eerdere peiling gedaan naar het educatief aanbod voor peuters in de asielopvang⁸. We vergelijken hier de gegevens uit die peiling met de huidige, voor zover mogelijk. Om de vraagstelling voor de huidige peiling zo scherp mogelijk te krijgen is op onderdelen echter afgeweken van de vragen uit de eerdere peiling. Bovendien zijn, in overleg met de opdrachtgever, gemeenten met een AZC, pre-POL en/of GLO direct aangeschreven met het verzoek de vragenlijst in te vullen, terwijl in de eerdere peiling gemeenten zelf aangaven of ze een vorm van asielopvang hadden. Mogelijk zijn daardoor ook andere vormen van opvang meegerekend, waar VE-aanbod minder voor de hand ligt (POL, COL, crisisopvang). Het voorafgaande maakt de vergelijking maar ten dele haalbaar.

Daar komt bij dat de situatie in 2016 door landelijke ontwikkelingen minder goed vergelijkbaar is met die in 2020. Zo was er in 2015 sprake van een toename in aantallen asielzoekers waardoor ook het aantal opvanglocaties groeide, maar ook de doorstroom in het proces vertraagde. Het aantal peuters in de asielopvang was in 2016 groter, door de grotere instroom, en ook door de komst van veel Syrische gezinnen onder de asielzoekers. In 2020 zien we dat ten opzichte van 2016 het aantal locaties is afgenomen. Het aantal peuters is veel kleiner en een substantieel deel verblijft in een van de gezinslocaties met het doel om Nederland te verlaten.

6.2 Cijfers in 2016

In 2016 had een kwart van de gemeenten in de survey te maken met een vorm van asielopvang binnen de grenzen. Destijds bood 59 procent van deze gemeenten een vorm van educatief aanbod voor peuters in de asielopvang. Dit was niet per se VE-aanbod, het ging ook om opvang door vrijwilligers. Als er geen aanbod werd geboden, was dit vooral vanwege praktische problemen, of omdat de groep peuters te klein was of te kort bleef.

Er was sprake van VE-aanbod voor peuters in de asielopvang bij een derde deel van de gemeenten in de survey (23 van de 68). Van deze groep boden acht gemeenten VE voor peuters in de asielopvang op dezelfde manier aan als voor andere VVE-doelgroepkinderen. De overige gemeenten rapporteerden een of meer verschillen, waarbij een aangepast aantal dagdelen, aangepast programma en andere (c.q. geen) ouderbijdrage het meest voorkwamen. Voor schoolse educatie voor peuters in de asielopvang werd vooral uit de gemeentelijke OAB-middelen gefinancierd (83%). Bij een kwart van de betreffende gemeenten leverde het COA een bijdrage.

⁸ Sandra Beekhoven en Paulien Muller (2016). *Educatief aanbod voor asielzoekerspeuters en peuters met een status. Resultaten van een landelijke peiling*. Utrecht: Sardes.

Bij tien van de 23 gemeenten waren er geen knelpunten om een VE-aanbod voor peuters in de asielopvang te verzorgen. Een even grote groep noemde financiën als knelpunt; een paar gemeenten noemden gebrek aan deskundigheid van de professionals als knelpunt.

6.3 Vergelijking

Het percentage gemeenten dat een vorm van educatief aanbod verzorgt voor peuters in de asielopvang is ongeveer vergelijkbaar gebleven (twee derde deel). In de meting van 2020 is in tegenstelling tot 2016 bij deze vraag echter expliciet gevraagd naar aanbod waaraan de gemeente *financieel* bijdraagt, terwijl in 2016 mogelijk ook aanbod meegerekend is dat bijvoorbeeld door het COA en/of door vrijwilligers is georganiseerd. Dat maakt de vergelijking minder zuiver. Ook de redenen om geen aanbod te bieden (c.q. financieren) zijn niet helemaal vergelijkbaar uitgevraagd over de twee metingen.

Het aantal gemeenten dat een VE-aanbod voor peuters in de asielopvang financiert, is bij beide peilingen *absoluut gezien* vrijwel gelijk: in 2016 in 23 gemeenten, in 2020 in 24. Het valt niet na te gaan of dit dezelfde gemeenten zijn. *Relatief gezien* is er sprake van een toename in het VE-aanbod: van een derde deel van de gemeenten die enige vorm van asielopvanglocatie meldden in 2016 tot bijna zestig procent van de gemeenten met een AZC, pre-POL en/of GLO in 2020. Omdat de beide peilingen (inclusief de betreffende steekproeven) niet één op één kunnen worden vergeleken (zie ook Paragraaf 6.1) is het onduidelijk welk belang aan deze relatieve toename mag worden gehecht.

Het VE-aanbod voor de peuters in de asielopvang is in 2020 voor het grootste deel hetzelfde als voor andere doelgroeppeuters, als het aanbod buiten de COA-locatie plaatsvindt. Bij de gemeenten waar de VE op de COA-locatie wordt aangeboden, zijn er altijd een of meer aanpassingen. Net als in 2016 zijn er in totaal in ongeveer tweederde van de gemeenten aanpassingen in het VE-aanbod voor peuters in de asielopvang

In de financiering van het VE-aanbod voor peuters in de asielopvang lijkt er geen verandering te zijn tussen 2016 en nu; de GOAB-middelen worden ingezet, met soms een aanvulling. Ook wat betreft de knelpunten bij het organiseren van het aanbod zien we geen verschil qua meest genoemde knelpunten (financiën en deskundigheid personeel).

7 Leerpunten

7.1 Inleiding

De laatste onderzoeksvraag gaat over de leerpunten die de respondenten in de enquêtes hebben benoemd; de belangrijkste succesfactoren en knelpunten die men ervaren heeft bij het bieden van een toereikend en toegankelijk aanbod van voorschoolse educatie voor peuters in de asielopvang. In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten daarvan.

7.2 Succesfactoren

In de enquête hebben we aan de gemeenten met een VE-aanbod voor peuters in de asielopvang een aantal mogelijke succesfactoren voorgelegd, met de vraag om aan te geven of deze in hun gemeente van toepassing zijn (Tabel 7.1). In de tabel zijn de antwoorden gerangschikt naar het aantal keren dat ze zijn aangevinkt. We zien dat de professionaliteit en ervaring van de VE-aanbieders door de gemeenten het vaakst als succesfactor wordt gezien, direct gevolgd door de praktische aspecten van het VE-aanbod, de effectieve samenwerking tussen de betrokken organisaties en de overtuigingskracht van de toeleiders. De gemeentelijke respondent die het antwoord 'Anders' koos, heeft dit aangevuld met de toelichting: "Dat de peuters uit het AZC gewoon meedraaien met de normale groep VE."

Tabel 7.1 – Succesfactoren bij VE-aanbod peuters in asielopvang volgens gemeenten (n=23)

	n	%
Professionaliteit en ervaring van de VE-aanbieder(s)	18	78%
Praktische aspecten van het VE-aanbod (locatie, openingstijden)	16	70%
Effectieve samenwerking tussen betrokken organisaties (JGZ, COA, kinderopvang)	13	57%
Overtuigingskracht van de toeleiders	12	52%
Motiverende communicatie tussen vluchtelingenouders onderling	4	17%
Anders	1	4%
Totaal	23	100%

Ook aan de JGZ-verpleegkundigen en COA-locatiemanagers is gevraagd naar de succesfactoren wat betreft het VE-aanbod voor peuters die verblijven in de asielopvang, in de vorm van een open vraag. Dat leverde verschillende antwoorden op, die in Tabel 7.2 thematisch bijeen gezet zijn.

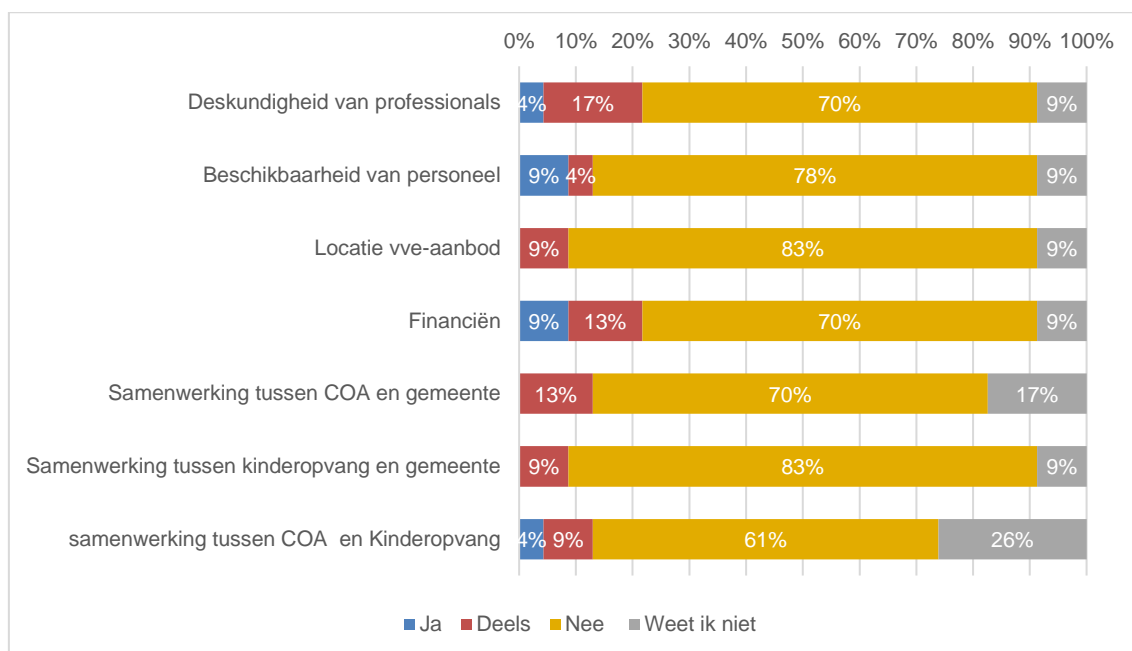
Tabel 7.2 – Succesfactoren in VE-aanbod peuters in asielopvang volgens JGZ en COA

Thema	JGZ-verpleegkundigen	COA-medewerkers
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - Korte lijnen en laagdrempelig contact tussen betrokken partijen zoals JGZ, gemeenten, COA en KOV - Overleg tussen de betrokken partijen over de ontwikkeling van peuters, over de toeleiding van peuters, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Financiële bijdrage van de gemeente - Korte lijnen goede samenwerking en goede afspraken met de verschillende partijen zoals KOV, VE-locatie, gemeenten, GZA en JGZ
Toegankelijkheid en toeleiding	<ul style="list-style-type: none"> - Laagdrempelig, goede bereikbaarheid en bekendheid van de VE-locatie voor ouders - Alle kinderen op AZC kunnen gebruik maken van VVE; ook zonder BSN - Gemakkelijke en actieve toeleiding tot VVE (niet te veel bureaucratie, papierwerk) 	<ul style="list-style-type: none"> - Zichtbaarheid en bereikbaarheid peuteropvang (op locatie of via vervoer) - Meeste ouders vinden het belangrijk dat hun kinderen leren, gebruik VE-aanbod is vanzelfsprekend (en anders wordt er doorgevraagd naar 'waarom niet') - Goed verloop aanmeldingsprocedure; bij intakegesprek op AZC al informatie over peuteropvang
Professionaliteit	<ul style="list-style-type: none"> - Continuïteit van medewerkers KOV en daarnaast gemotiveerdheid en feeling met AZC-gezinnen 	<ul style="list-style-type: none"> - Professionaliteit, ervaring, gezamenlijke inzet, betrokkenheid, aandacht voor andere culturen bij medewerkers KOV
Belang VVE	<ul style="list-style-type: none"> - Merendeel kinderen al jong goed in beeld, incl. risicokinderen, vroegtijdig op kunnen inspelen en doorverwijzen naar geïndiceerde zorg - Aanleren basiscommunicatie en -vaardigheden 	<ul style="list-style-type: none"> - Voortijdig signaleren achterstanden - Veilige plek voor kinderen, leren samen te spelen, taal en structuur, dagritme, persoonlijke aandacht - Overstap naar regulier basisonderwijs wordt makkelijker, de Nederlandse taal hebben ze sneller onder de knie - Ouders krijgen even rust en leren te spelen met hun kind

7.3 Knelpunten, behoeften, verbeterpunten

In de gemeentelijke enquête zijn tevens een aantal mogelijke knelpunten voorgelegd, met de vraag in hoeverre deze aan de orde zijn bij het organiseren van VE-aanbod voor peuters in de asielopvang (Figuur 7.1). Over het algemeen hebben de voorgegeven knelpunten zich volgens de respondenten (uitsluitend de gemeenten met een VE-aanbod voor peuters in de asielopvang) weinig voorgedaan; het percentage dat 'Ja' of 'Deels' aanvinkte varieert van negen tot 22 procent (twee tot vijf gemeenten).

Figuur 7.1 - Ervaren knelpunten bij VE-aanbod peuters in asielopvang volgens gemeenten (n=23)

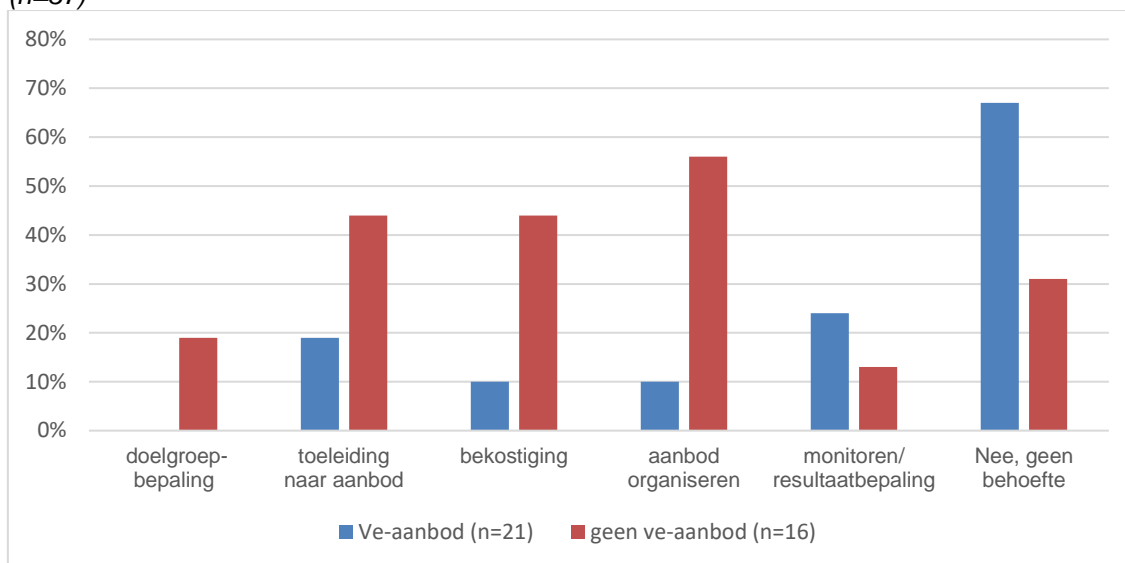


Hun antwoord hebben twee gemeenten nog als volgt toegelicht:

- *“Gebrek aan kennis van de vele culturen; taalbarrière.”*
- *“Personeel in de kinderopvang is moeilijk te vinden, overal, dus ook bij AZC. Daarnaast moet de locatie bij de school waar de asielpeuters worden opgevangen opnieuw gebouwd worden, terwijl dat niet in de begroting onderwijshuisvesting (of elders) zit.”*

Aan het slot van de vragenlijst konden alle gemeenten aangeven of ze behoefte hebben aan bepaalde informatie of ondersteuning bij het vormgeven van een VE-aanbod voor peuters in de asielopvang. Figuur 7.2. laat het percentage zien dat het betreffende antwoord heeft aangevinkt; met een uitsplitsing naar gemeenten die wel en niet financieel bijdragen aan een VE-aanbod voor peuters in de asielopvang. De figuur laat zien dat de gemeenten die geen VE-aanbod voor deze peuters financieren relatief vaker behoefte hebben aan de genoemde informatie en ondersteuning dan de andere gemeenten.

Figuur 7.2 – Behoeftte aan informatie/ondersteuning m.b.t. VE-aanbod peuters in asielopvang (n=37)



De JGZ-verpleegkundigen en de COA-locatiemanagers konden aan het slot van hun vragenlijst aangeven wat er volgens hen nodig is om de toegang tot en gebruikmaking van het VE-aanbod voor peuters in de asielopvang te verbeteren (Tabel 7.3).

Tabel 7.3 – Nodig voor verbetering toeleiding/deelname VE-aanbod peuters in asielopvang?

Thema	JGZ-verpleegkundigen	COA-medewerkers
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> - Goede samenwerking met VE-instellingen en medewerking van COA en gemeenten - Meer personeel / meer dagdelen beschikbaar - Wens om flexibele ad hoc uitbreiding - Meer VE-plekken - Ook aanbod voor jongere kinderen (<2,5 jaar) - Wens: VE-aanbod op locatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Meer vrijwilligers - Uniforme aanpak voor alle COA-locaties: personeel voor opvang peuters - Financiering zodat pre-POL er ook gebruik van mag maken - Opvang niet meer afhankelijk van subsidie (nu wel, loopt af in 2020). - Flexibele tijden voorschool, zodat ouders kunnen deelnemen aan programma's en afspraken. - Meer VE-plekken bij KOV (wachtljst)
Toeleiding en toegankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> - Minder administratieve last bij aanmelding & tegemoetkoming kosten - Vaste werkwijze in toeleiding - Vergroten bekendheid VVE - Informatie in andere talen over VVE - Deelname VE ook zonder BSN, zodat kinderen minder achterstand oplopen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Intrinsiek motiveren ouders, hen het belang van VE uitleggen - Vertrouwen ouders om kind te brengen naar opvang buiten het AZC - Informatieavond voor ouders (gegeven door peuterleidsters en vrijwilligers) om ouders te motiveren
Inhoud VE-aanbod	<ul style="list-style-type: none"> - Voorlichting over lezen, zingen en benoemen wat je doet. - Lidmaatschap bibliotheek 	

7.4 Tips voor andere gemeenten

De allerlaatste vraag aan de gemeenten betrof eventuele tips die zij hebben voor andere gemeenten als het gaat om het bieden van voorschoolse educatie aan peuters in de asielopvang. In het kader hieronder zijn ze gebundeld. Sommige tips sluiten goed aan bij de bevindingen in Tabel 4.7 over gedane aanpassingen in het VE-aanbod voor peuters in de asielopvang.

- *“In de praktijk is het om verschillende redenen onmogelijk om een peuterspeelzaal op een asielzoekerscentrum te laten voldoen aan alle eisen die wettelijk gesteld worden aan een VVE-locatie. Je maakt er het beste van in het belang van deze specifieke groep peuters. Dus: gewoon beginnen en het aanbod op een asielzoekerscentrum praktisch regelen en laat je daarbij niet belemmeren door de regels.”*
- *“Als je denkt dat iets nodig is, organiseer het. Wacht niet.”*
- *“Gebruik voorschool in/bij het AZC zoveel mogelijk als overbrugging, om kinderen (en ouders) voor te bereiden op een reguliere voorschool buiten AZC.”*
- *“Onze grootste succesfactor is de samenwerking tussen kinderopvang, JGZ en school. Hierin is veel geïnvesteerd en dat werkt goed.”*
- *“Wij financieren de peuteropvang volledig, waardoor ouders geen bijdrage hoeven te betalen en die drempel er dus niet is.”*
- *“Wij zijn in gesprek gegaan met het COA naar aanleiding van een vraag van hen. Samen met de kinderopvangorganisatie hebben we afgestemd met het COA om te kijken hoe we tot een mogelijke invulling kunnen komen en afstemming over financiën, vervoer e.d.”*
- *“Kijk vooral naar de manier waarop er wel iets geboden kan worden en zorg voor expertise op taalgebied, ook al is een volwaardig VVE-aanbod wellicht niet haalbaar.”*
- *“Laat peuters in het AZC meedoen aan VVE, geef ze een goede start. Gun ze speelplezier, ze hebben al zoveel meegemaakt vaak.”*
- *“Praktische en administratieve belemmeringen zo veel mogelijk wegnemen voor de ouders.”*
- *“Zorg voor een goede overlegstructuur tussen de verschillende partijen.”*

8 Samenvatting en conclusies

Gemeenten zijn wettelijk verplicht een aanbod voorschoolse educatie (VE) te bieden voor peuters met risico op taalachterstanden, maar mogen daarbij zelf de doelgroep voor VE formuleren. Ondanks hun evidente risico op taalachterstanden lijken peuters in de asielopvang niet altijd tot deze doelgroep gerekend te worden of een VE-aanbod te krijgen. In het hier beschreven onderzoek is in kaart gebracht in hoeverre gemeenten met een centrale asielopvang binnen de grenzen voorschoolse educatie (VE) aanbieden aan peuters die daar verblijven, hoe toegankelijk dit aanbod is, en welke knelpunten en succesfactoren er bij het organiseren van dit aanbod worden ervaren. In opdracht van het Ministerie van OCW hebben de onderzoeksbureaus Oberon, Sardes en KBA Nijmegen dit onderzoek uitgevoerd in het voorjaar van 2020.

Het onderzoek bestond uit een survey onder gemeenten waar een asiellootatie is gevestigd waar ook peuters kunnen wonen. We hebben ons in overleg met de opdrachtgever beperkt tot AZC-, pre-POL- en GLO-locaties, omdat de bewoners daar doorgaans langere tijd verblijven. De survey is uitgevoerd onder drie groepen betrokkenen: gemeentelijk beleidsmedewerkers voor onderwijsachterstandenbeleid en VVE, COA-locatiemanagers van de asielopvanglocaties en JGZ-medewerkers betrokken bij de jeugdgezondheidszorg op de asielopvanglocatie. Daarnaast hebben we in vijf gemeenten een verdiepend casusonderzoek uitgevoerd, waarvoor we interviews hielden met de betrokken gemeenteburgemeester, COA-locatiemanager, jeugdverpleegkundige/arts, manager kinderopvang en soms een andere betrokkene, zoals een school. De voorliggende rapportage bevat de resultaten van de surveys en de casusbeschrijvingen. Daarnaast is er mede op basis van de resultaten van het onderzoek een handreiking voor gemeenten gemaakt om deze te ondersteunen bij de vormgeving van een VE-aanbod aan peuters in de asielopvang. Deze verschijnt separaat.⁹

We geven hieronder de belangrijkste bevindingen van het onderzoek weer en beantwoorden daarmee de onderzoeksvragen.

I In welke gemeenten is er asielopvang waar peuters verblijven?

In totaal 45 gemeenten hebben op 1 oktober 2019 een AZC-, pre-POL- en/of GLO-locatie binnen hun grenzen waar peuters verblijven. Het aantal COA-locaties is 46, namelijk 29 locaties met een AZC en pre-POL, zeven locaties met alleen een AZC, vijf met alleen een pre-POL, drie met alleen een GLO en twee met een AZC en een GLO. Het aantal peuters per locatie varieert sterk; van enkele tot meer dan vijftig. Door variatie in instroom kunnen deze aantallen schommelen. In totaal verblijven er op het peilmoment 772 peuters (2,5- tot 4-jarigen) in de 46 asielopvanglocaties; gemiddeld vijftien op locaties in de G44 en gemiddeld achttien op locaties in de kleinere gemeenten.

II Welk aanbod is er voor peuters in de asielopvang?

Van 41 van de 45 gemeenten hebben we antwoorden op de survey gekregen (89 procent respons). Twee derde deel van deze gemeenten (28 van de 41) draagt financieel bij aan een educatief aanbod voor de peuters die in de asielopvang verblijven. In de grotere steden (G44)

⁹ Muller, P., m.m.v. W. de Geus & A. van Langen (i.v.). *Voorschoolse educatie voor peuters in de asielopvang. Handreiking voor gemeenten, COA, JGZ en kinderopvang*. Utrecht: Sardes.

gebeurt dat nog iets vaker dan in kleinere. De bijdrage betreft niet uitsluitend VE-aanbod; gemeenten dragen ook bij aan reguliere peuteropvang of informele opvang. Van de 41 gemeenten dragen er 24 (59 procent) financieel bij aan VE voor peuters in de asielopvang.

Een derde deel van de gemeenten met een opvanglocatie draagt dus niet bij aan een vorm van educatief aanbod voor peuters in de asielopvang. Als redenen daarvoor melden de gemeenten met name de kleine aantallen peuters of de variatie in de stroom peuters. Daarnaast is een reden om niet financieel bij te dragen dat er al aanbod aanwezig is dat door andere partijen wordt bekostigd of gratis aangeboden. Ook genoemd is dat er geen behoefte kenbaar is gemaakt vanuit het COA. Onvoldoende middelen bij de gemeente is door maar twee gemeenten genoemd als reden om geen aanbod te financieren.

Los van de financiële bijdragen van de gemeente kan er een informeel door COA georganiseerd of gecoördineerd aanbod zijn op de asielopvang. Via de survey bij medewerkers van JGZ en COA-medewerkers hebben we zicht op dit aanbod. Iets meer dan de helft in elke groep geeft aan dat er informeel educatief aanbod is voor peuters in het centrum waar ze werken. Dit is vrijwel altijd een wekelijks terugkerend, structureel aanbod, waaraan de meeste peuters bijna altijd deelnemen.

In totaal namen er 24 gemeenten deel aan de survey die financieel bijdragen aan VE voor peuters die in de asielopvang verblijven. Het gaat bij dertien gemeenten om VE-aanbod op of bij de COA-locatie, twee daarvan dragen daarnaast ook bij aan VE-aanbod voor peuters uit de asielopvang buiten de COA-locatie. In elf gemeenten vindt het VE-aanbod aan peuters uit de asielopvang uitsluitend buiten de locatie plaats in belendende wijken.

De middelen die gemeenten inzetten om het VE-aanbod te financieren zijn de specifieke uitkering GOAB, door een kwart van de gemeenten aangevuld met andere gemeentelijke middelen. Daarnaast noemt een derde deel van de gemeenten dat het COA middelen inzet voor het VE-aanbod. Dit is voornamelijk het geval als de VE op de COA-locatie wordt geboden.

De redenen om niet financieel bij te dragen aan een VE-aanbod voor peuters in de asielopvang, zijn vooral praktisch of hebben te maken met de aard van de opvang (gaat sluiten, of kinderen verblijven maar kort). Slechts twee gemeenten melden onvoldoende middelen te hebben om een VE-aanbod te realiseren. Bij twee gemeenten is het aanbod in voorbereiding. Ook een aantal JGZ-verpleegkundigen en COA-locatiemanagers geeft aan met de gemeente in overleg te zijn over het gaan realiseren van VE-aanbod.

De gemeenten zijn bij navraag niet allemaal op de hoogte van de verwachtingen die er zijn over het bieden van VE aan peuters in de asielopvang. Het best bekend is de gemeentelijke verantwoordelijkheid aanbod te organiseren voor peuters met risico op taalachterstanden binnen de gemeentegrenzen, dus ook als zij in een AZC verblijven. Gemeenten die financieel bijdragen aan het VE-aanbod voor deze peuters, zijn hiervan iets vaker op de hoogte dan gemeenten die niet bijdragen. Dat bij de nieuwe CBS-indicator voor onderwijsachterstanden alle kinderen die in een AZC verblijven of hebben verbleven automatisch tot de doelgroep zijn gerekend, is bij ongeveer de helft van de gemeenten bekend. Dat deze kinderen meetellen in de bepaling van het gemeentelijke OAB-budget is bij iets minder dan de helft van de gemeenten bekend. Of een gemeente wel of niet een VE-aanbod voor de peuters in de asielopvang financiert, lijkt niet systematisch samen te hangen met de bekendheid van de laatste twee feiten.

JGZ bepaalt niet altijd of een peuter in de asielopvang een VVE-indicatie krijgt. Soms is de reden daarvoor dat deze peuters automatisch onder de gemeentelijke doelgroepdefinitie vallen. Ook zijn er gemeenten zonder VE-aanbod voor peuters in de asielopvang, waar wordt aangevoerd dat indicatiestelling om die reden overbodig is. Bij een kwart van alle gemeenten met een asiellocatie zijn kinderen die in een AZC wonen expliciet benoemd als doelgroep in de gemeentelijke doelgroepdefinitie voor voorschoolse educatie.

III Welke vorm en kwaliteit heeft het VE-aanbod?

Gemeenten bieden VE-aanbod op de COA-locatie (ongeveer de helft van de gemeenten die VE-aanbod financieren) of buiten de COA-locatie op bestaande kinderopvang. Als er sprake is van VE-aanbod buiten de COA-locatie, wordt dit ongeveer even vaak op één centrale locatie (door één kinderopvangorganisatie) aangeboden als op meerdere locaties (door een of meerdere aanbieders).

Als het aanbod buiten de COA-locatie is georganiseerd, voldoet het aanbod volgens de gemeenten in alle gevallen aan de eisen uit het 'Besluit basisvoorwaarden kwaliteit VE'. Dit geldt meestal ook voor het VE-aanbod op de COA-locatie. In drie gemeenten waar sprake is van VE-aanbod op de COA-locatie voldoet de kwaliteit van dit VE-aanbod slechts ten dele. Bijvoorbeeld omdat er een aangepast programma wordt gehanteerd, er minder VE-uren worden aangeboden dan wettelijk is bepaald, of omdat er geen vaste leidster-kind ratio gehanteerd kan worden vanwege de vele wisselingen. In de meeste gemeenten is tevens sprake van GGD-toezicht op het VE-aanbod voor peuters uit de asielopvang.

Als het VE-aanbod op kinderopvang buiten de COA-locatie wordt geboden, zijn er in beperkte mate aanpassingen in het aanbod. Bij VE-aanbod op de COA-locatie worden juist veel aanpassingen genoemd, waaronder aanpassingen in aantal uren per week, programma, ouderbijdrage, extra vrijwilligers, groepsgrootte, afspraken GGD/Inspectie en aanvullende expertise met betrekking tot traumaverwerking.

Van de gemeenten met een VE-aanbod voor peuters in de asielopvang zijn er negentien (82%) die in het algemeen resultaatafspraken hebben gemaakt over VVE. Bij drie zijn er ook specifieke resultaatafspraken gemaakt over de ontwikkeling van de peuters in de asielopvang.

IV Hoe is de toegankelijkheid en het bereik van het VE-aanbod?

Over de toeleiding van peuters in de asielopvang naar VE maken gemeenten vooral met het COA, het consultatiebureau (de JGZ) en de VE-aanbieder (kinderopvangorganisatie) specifieke afspraken. Als het VE-aanbod op de COA-locatie is gesitueerd, zijn er vaker geen specifieke afspraken gemaakt over de toeleiding van de peuters die daar verblijven. Als er vanuit de gemeente geen VE-aanbod is georganiseerd, is er uiteraard nog minder reden om afspraken te maken. Bijna zestig procent van de JGZ-verpleegkundigen geeft in de enquête aan dat er geen specifieke afspraken met de gemeente zijn gemaakt over de rol van de JGZ bij de toeleiding van peuters in de asielopvang naar VE. Desalniettemin spannen veel JGZ-medewerkers zich in voor de toeleiding, bijvoorbeeld door praktische bezwaren weg te nemen en ouders te overtuigen. Ook wordt de tolkentelefoon veelvuldig ingezet. Er wordt door JGZ ook direct samengewerkt met het COA en de kinderopvang in de toeleiding. De COA-locatiemanagers melden eveneens een actieve rol van het COA in de toeleiding, met name informatievoorziening aan ouders en het motiveren van de ouders. Maar ook het informeren van de kinderopvang over de nieuwe ouders en het wegnemen van praktische bezwaren voor de ouders.

Afspraken op gemeenteniveau over het VE-bereik van peuters in de asielopvang zijn er niet veel gemaakt. Vier gemeenten hebben wel specifieke afspraken over dit bereik gemaakt. Bij drie gemeenten hebben deze afspraken betrekking op een maximaal bereik (alle/zo veel mogelijk peuters in de asielopvang nemen deel aan VE). Bij een vierde gemeente zijn er afspraken gemaakt over een gemeentelijke subsidie van VE-aanbod voor kinderen zonder Burgerservicenummer (BSN).

Wel is het VE-bereik van peuters in de asielopvang op gemeentelijk niveau onderwerp van gesprek. Van alle gemeenten met een VE-aanbod voor peuters in de asielopvang wordt dit door ruim de helft af en toe besproken, in vier andere gemeenten structureel.

Het daadwerkelijk bereik van peuters uit de asielopvang is vaker niet dan wel bekend voor de gemeente. Desondanks weten gemeenten wel knelpunten te noemen in de toeleiding. Het meest genoemde knelpunt is de schommelingen in het aantal peuters. Ook gebrek aan interesse van ouders voor deelname aan het aanbod is meermalen genoemd.

Volgens bijna driekwart van de betreffende JGZ-respondenten maakt doorgaans tachtig tot honderd procent van de asielpeuters gebruik van het VE-aanbod, als dat er is. Enkel zien praktische knelpunten voor ouders of een wachtlijst als reden voor niet deelname en dat komt overeen met de redenen die COA-medewerkers noemen. Daarnaast noemt een derde deel een gebrek aan motivatie of vertrouwen bij ouders om hun kind te brengen.

V Trend

Er is in beperkt mate een vergelijking mogelijk tussen de eerdere meting uit 2016 en de huidige resultaten. In 2016 bevond zich een grotere groep peuters in de asielopvang dan in 2020, maar deze peuters waren ook over meer locaties en gemeenten verspreid. Mogelijk verschilde de situatie voor een individuele gemeente daarom niet veel van nu.

Er is in de tussentijd ook niet wezenlijk iets veranderd in wet- en regelgeving. Wel is er de wijziging in de grondslag voor de berekening van het GOAB-budget, maar de autonomie van gemeenten bij VE blijft overeind. Bovendien blijken lang niet alle gemeenten op de hoogte te zijn van de verwachtingen die er van Rijkswegge zijn over het bieden van VE aan peuters in de asielopvang. Zo is de helft onbekend met het meetellen van deze peuters in het bepalen van het GOAB-budget.

Het aantal gemeenten met een VE-aanbod voor peuters in de asielopvang is in absolute zin ongeveer gelijk gebleven (23 resp. 24 gemeenten in de surveys van 2016 en 2020). Percentueel gezien is er sprake van een stijging. Waar in 2016 een derde deel van de gemeenten met een asielopvanglocatie een VE-aanbod financierde voor peuters in de asielopvang, is dat in 2020 59 procent. Het valt echter niet uit te sluiten dat deze relatieve stijging (mede) het gevolg is van verschillen in de wijze van steekproeftrekking en bevraging.

VI Leerpunten

Mogelijke belemmeringen in het organiseren van het VE-aanbod voor peuters in de asielopvang worden door een klein deel van de gemeenten ervaren. Relatief het meest genoemd zijn (gebrek aan) financiën en deskundigheid van de professionals. Dit noemt een op de vijf gemeenten (tenminste deels) een knelpunt.

De belangrijkste succesfactoren voor gemeenten in het bieden van een toereikend en toegankelijk aanbod van voorschoolse educatie voor peuters in de asielopvang zijn ook bevraagd. De

professionaliteit en ervaring van de VE-aanbieders wordt door de gemeenten het vaakst als succesfactor gezien. Andere succesfactoren zijn praktische aspecten van het VE-aanbod, de effectieve samenwerking tussen de betrokken organisaties en de overtuigingskracht van de toeleiders. Ook JGZ-verpleegkundigen en COA-medewerkers geven aan dat samenwerking en professionaliteit succesfactoren zijn. Andere succesfactoren zijn de toegankelijkheid van het VE-aanbod en de (makkelijke, actieve) manier waarop de toeleiding is geregeld. Bij toegankelijkheid gaat het onder meer om goede bereikbaarheid en bekendheid van de VE-locatie voor ouders, en dat alle peuters kunnen deelnemen. Daarnaast wordt de meerwaarde van deelname aan het VE-aanbod op zich voor peuters in de asielopvang als succesfactor aangegeven.

Gemeenten die al VE-aanbod hebben, geven meestal aan geen ondersteuningsbehoefte te hebben. Een enkeling heeft behoefte aan ondersteuning of extra informatie bij toeleiding of bij monitoring. Gemeenten die nog geen VE-aanbod hebben, noemen vooral behoefte aan ondersteuning bij het organiseren van het VE-aanbod, en bij bekostiging en toeleiding. Ook JGZ- en COA-medewerkers noemen behoeften en wensen voor het VE-aanbod die vooral gaan over de organisatie van dit aanbod en de toeleiding. In de handreiking die tegelijk met dit onderzoek uitkomt geven we praktische tips om alle partijen te ondersteunen bij het (verder) vormgeven en organiseren van een VE-aanbod voor peuters in de asielopvang.

Bijlage 1. Soorten opvanglocaties COA

Onderstaande is gebaseerd op de website van het COA (<https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties-tijdens-de-asielprocedure>).

B1.1 Opvanglocaties tijdens asielprocedure

Centrale ontvangstlocatie (COL)

Asielzoekers die Nederland binnenkomen, melden zich bij de Vreemdelingenpolitie in het aanmeldcentrum in Ter Apel. Direct na hun aanmelding krijgen ze 3 tot 10 dagen onderdak in de 'centrale ontvangstlocatie' (COL) in Ter Apel of Budel. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV) worden opgevangen in de 'centrale ontvangstlocatie voor AMV' in Ter Apel.

Procesopvanglocatie (POL)

Na het aanmeldgehoor verhuizen asielzoekers naar een 'procesopvanglocatie' (POL). Daar doorlopen zij de algemene asielprocedure. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV) verblijven tijdens deze procedure in een 'procesopvanglocatie voor AMV', of 'POL AMV'.

Pre-procesopvanglocatie (pre-POL)

Asielzoekers die na hun verblijf in de centrale ontvangstlocatie nog niet kunnen starten met de algemene asielprocedure gaan naar een zogenaamde 'pre-procesopvanglocatie', of 'pre-POL'. Daar wachten ze op de start van de procedure. De pre-POL is geen reguliere locatie van het COA. Deze locatie is alleen nodig als de IND door een hoge instroom van asielzoekers een wachttijd heeft. Een pre-POL bevindt zich vaak op het terrein van een AZC.

Asielzoekerscentrum (AZC)

Na de algemene asielprocedure gaan de meeste volwassen asielzoekers naar een AZC:

- Asielzoekers met een verblijfsvergunning, ook wel 'statushouders'. Zij mogen in een AZC wonen totdat zij woonruimte krijgen in een gemeente.
- Asielzoekers die in de verlengde asielprocedure zitten.
- Afgewezen asielzoekers. Zij hebben nog maximaal 28 dagen recht op opvang in een AZC.

Kleinschalige woonvoorziening voor alleenstaande jongeren (KWV)

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen gaan na de algemene asielprocedure naar een opvanggezin, een kleinschalige opvangplek van Nidos, of een kleinschalige woonvoorziening (KWV) van het COA. In een kleinschalige woonvoorziening wonen circa 20 jongeren vanaf 15 jaar zonder verblijfsvergunning, of jongeren van 13-14 jaar zonder verblijfsvergunning waar Nidos nog geen opvanggezin voor heeft.

Opvanglocaties voor extra begeleiding en toezicht

Sommige asielzoekers kunnen niet zelfstandig in een AZC wonen. Ze hebben bijvoorbeeld psychische problemen, missen vaardigheden of zorgen voor overlast. Voor hen zijn er 2 opvanglocaties: de intensief begeleidende opvang en de handhaving en toezichtlocatie.

B1.2. Opvanglocaties voor terugkeer

Gezinslocatie (GL of GLO)

Uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen kunnen vanuit een AZC naar een 'gezinslocatie' (GLO) verhuizen als zij geen ander onderdak hebben. Kinderen onder de 18 jaar houden namelijk ook na afwijzing van de asielaanvraag recht op onderdak. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) begeleidt de gezinnen bij vertrek uit Nederland. De begeleiding van het COA is ook gericht op terugkeer en een toekomst in het land van herkomst.

Vrijheidsbeperkende locatie (VBL)

Uitgeprocedeerde volwassen asielzoekers die geen recht meer hebben op opvang in een AZC kunnen onderdak krijgen in de 'vrijheidsbeperkende locatie' (vbl) in Ter Apel. Maar alleen als er zicht is op vertrek binnen 12 weken. In maximaal 12 weken bereiden zij zich voor op vertrek uit Nederland.

Gesloten gezinsvoorziening (Gvv)

De gesloten gezinsvoorziening Zeist, ook wel 'gvv', is een detentiecentrum van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Er verblijven gezinnen met minderjarige kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) die ons land gedwongen moeten verlaten. Zij zitten maximaal 14 dagen in vreemdelingenbewaring, zodat zij zich niet aan hun uitzetting kunnen onttrekken.

Bijlage 2. Caseverslagen

Casus 1. Kleinere gemeente, 1 VE-aanbieder buiten het AZC

1. Besluitvorming

Toen er sprake van was dat het AZC kwam zijn er binnen de gemeente voorbereidingen getroffen om aanbod te organiseren voor de peuters in het AZC. De overwegingen die de gemeente moest maken was of er informeel aanbod met vrijwilligers op het AZC zelf zou komen of dat de gemeente een formeel aanbod zou regelen, sowieso regulier peuteraanbod en misschien ook VVE. En vervolgens was de vraag hoe het aanbod te organiseren, op het centrum of gebruik maken van het VE-aanbod dat er in de gemeente al was. Hierbij heeft de gemeente informatie ingewonnen bij andere gemeenten.

2. Van start

Er is gekozen voor een aanbod buiten het AZC in bestaande kinderopvang. De reden daarvoor was het variabel aantal bewoners in het AZC en draagvlak onder de kinderopvangaanbieders, want het was niet duidelijk of een opvang op het AZC exploitabel zou zijn. Een andere overweging was dat een concentratie van AZC-peuters bij elkaar in een groep niet gewenst was. Daarom is gekozen voor instroom van de AZC-peuters in het reguliere peuteropvangaanbod. De meerwaarde ten opzichte van opvang op het AZC is dat de peuters een voorschools aanbod krijgen, een onderdompeling in het Nederlands en dat ze ook leren van Nederlandse kinderen.

Bij de besluitvorming waren AZC, JGZ, en de kinderopvangpartij waren betrokken. De gemeente heeft gekozen voor VE-aanbod bij één aanbieder¹⁰. Een partij met een gedegen aanbod en een locatie die op loopafstand is van het AZC. De kinderopvangpartij wilde een maximum aantal kinderen uit AZC in de groep, vanwege de acceptatie door de andere ouders en omdat het voor de kansen van de AZC-kinderen zelf ook beter is om een gemengde groep te hebben. Er zijn maximaal 5 peuters uit het AZC in een groep van 16. Voor de ouders geldt dat die geen ouderbijdrage betalen.

De pm-ers binnen de opvang hadden wat vragen over de taalbarrière. Dus er is extra geïnvesteerd in taalscholing. De medewerkers van de aanbieder hebben een (algemene) cursus omgang met anderstaligen gevolgd.

3. Beschikbaarheid en inzet van ruimte, materieel en middelen

Er zijn geen andere afspraken met de aanbieder gemaakt dan die er al waren over VVE. Wel wordt een maximum aantal kinderen vanuit het AZC aangehouden. Voor de ouders geldt dat die geen ouderbijdrage betalen.

4. Doelgroepdefinitie

Alle AZC-peuters hebben gratis toegang tot het reguliere peuteropvangaanbod. De doelgroepdefinitie voor ve is voor de AZC-peuters een beetje aangepast. AZC peuters waarvan de taalstam van de taal van het land van herkomst niet goed is ontwikkeld (te beoordelen door JGZ arts) komen in aanmerking voor een VVE indicatie (en dus voor 4 dagdelen). Als de taalstam van land van herkomst voldoende is dan kan de peuter wel naar regulier aanbod maar niet op een VE-plaats. Dit is een financiële overweging geweest, anders zou elke peuter in het AZC vier dagdelen aanbod moeten krijgen. Het totaal aantal peuters op het AZC varieert sterk maar ligt tussen de 10 en 25. Er is behoorlijk veel verloop in het AZC. De samenstelling van de bewoners van het AZC wijzigt ook.

¹⁰ Andere aanbieders zijn niet uitgesloten maar liggen gelet op de locatie waar zij gevestigd zijn niet voor de hand voor AZC-bewoners. Daarom zijn in praktische zin afspraken gemaakt met de aanbieder die een locatie heeft nabij het AZC.

5. Toeleiding

Het COA huurt de GGD in om de jeugdgezondheidszorg te verlenen op het AZC. De zorg is dezelfde als bij de reguliere JGZ. Alle kinderen onder de 18 worden door de JGZ gezien. De intake doet de jeugdverpleegkundige binnen 4 weken na aankomst. Voor de spraaktaalontwikkeling werkt de JGZ op het AZC altijd met een tolk. Ze vragen de ouders hoe de ontwikkeling is verlopen en observeren het kind. Bij twijfel, als een peuter verlegen is of nog niet praat dan volgt nog een apart gesprek met het kind. Het schema van het PGA-pad is hetzelfde als het reguliere consultatiebureau, zelfs iets zorgvuldiger.

6. Monitoring van bereik en resultaten

De gemeenteambtenaar doet zelf de administratie van het VE-bereik. De jeugdarts bepaalt de indicatie en geeft dit door aan de gemeenteambtenaar. Deze meldt dit aan de VE-locatie van de keuze en die neemt contact op met de ouders of het AZC. De gemeente krijgt teruggemeld dat het kind is aangemeld en geplaatst. In de praktijk gaat het om twee locaties in de wijk nabij het AZC. Een wachtlijst is er niet; alle peuters met een indicatie worden geplaatst. Er is bij de gemeente geen zicht op het daadwerkelijk gebruik als het geen VVE betreft. Het COA geeft aan dat ze de ouders stimuleert om te gaan. Als de kinderen 1 of 2 weken niet geweest zijn dan neemt de kinderopvang contact op of met AZC en stuurt een brief dat ze weer moeten komen. Als ze die week dan nog niet komen dan worden de kinderen uitgeschreven en daarover is contact met het AZC. Dus na 3 weken afwezigheid is er uitschrijving.

7. Kwaliteit van het aanbod

Op de kinderopvang zijn geen aanpassingen gedaan voor de AZC-kinderen. Ze draaien mee in het programma Uk en Puk. De kinderen pikken het Nederlands snel op. Bij de omgang met ouders is het soms wel lastig, als ze geen Engels spreken. Als kinderen trauma's hebben dan wordt daar mee omgegaan op de opvang. De achtergrond van de kinderen wordt niet actief bevraagd bij de ouders. Hechtingsproblemen komen wel iets meer voor, dan blijft de ouder iets langer erbij in de groep. Bij het AZC is ook een speelzaal. Dit is informeel aanbod met vrijwilligers. Het plan is met aanmelding en plaatsing te gaan werken en het bezoek minder vrijblijvend te maken. Het AZC maakt een informatie mapje voor het jonge kind. Dit gaat vooral over hoe de speelzaal op locatie is ingericht, over de GGD op locatie en de basisschool. Er is voor kinderen onder de 4 jaar verder niet heel veel te doen op het AZC.

8. Overleg en samenwerking

Op gemeentelijk niveau is er VVE-overleg waar niet specifiek over de peuters in de asielopvang gesproken wordt. Tussen AZC en kinderopvang is er voornamelijk contact bij aanmelding van nieuwe kinderen. Voor de intake gaat een medewerker van de kinderopvang naar het AZC en spreekt af met AZC, ouder en tolk. Zo kan de kinderopvang inhoudelijke vragen stellen en zijn zaken rondom privacy (i.v.m. foto's en uitjes) ook duidelijker na te vragen bij de ouders.

Leerpunten voor anderen

- Bij de start nagaan op aanbod op locatie wel realistisch is
- Maak gebruik van de ervaringen van andere gemeenten
- Bij de start van het AZC op tijd met alle partijen om tafel zitten
- Proactief opstellen ten opzichte van knelpunten die je verwacht.
- Binnen het AZC iemand hebben die de ouders in het AZC kan overtuigen van het belang van de peuterspeelzaal.
- Een informatieboekje voor ouders met pictogrammen is handig, zodat je niet alleen afhankelijk bent van de Nederlandse taal.
- Een vaste contactpersoon bij het AZC voor de kinderopvang.

Casus 2: Middelgrote gemeente (G40), 1 VE-aanbieder buiten het AZC

1. Besluitvorming

De COA-locatie in deze gemeente bestaat al vele jaren. Ook is het in deze gemeente al geruime tijd beleid dat peuters in de leeftijd van 2 tot 4 jaar in de asielopvang recht hebben op voorschoolse educatie. Dat was indertijd een politiek besluit, genomen omdat deze kinderen per definitie een taalachterstand hebben. Dat is een van de criteria voor een VVE-indicatie in deze gemeente.

2. Van start

Omdat de COA-locatie midden in een woonwijk staat, is er gekozen voor een VE-aanbod buiten deze locatie (maar wel op loopafstand daarvan). De peuters uit de asielopvang zitten in een gemengde groep, samen met de peuters uit de woonwijk. Dat sluit aan bij het doel van de gemeente om zowel in VVE als in het onderwijs kinderen uit kansarmere en kansrijkere gezinnen bij elkaar te zetten.

Alle partijen zijn tevreden over deze situatie. Men noemt het 'een gouden greep'. De peuters uit de asielopvang profiteren er enorm van; ze stappen even uit de (nare) situatie op de COA-locatie, zien goed voorbeeldgedrag en pikken spelenderwijs de Nederlandse taal en cultuur op. Sommigen stromen zelfs zonder taalachterstand door naar het basisonderwijs. Dat zou allemaal minder vanzelfsprekend zijn als het VE-aanbod op de COA-locatie zou zijn.

3. Beschikbaarheid en inzet van ruimte, materieel en middelen

De kinderopvangaanbieder hanteert een maximum van zestig procent doelgroepkinderen per VE-groep¹¹. Dat heeft tot gevolg dat er in de VE-groep op loopafstand van de COA-locatie een wachtlijst is. In maart 2020 zitten er vijf peuters uit de asielopvang in deze VE-groep en staan er vier op de wachtlijst. In principe kunnen laatstgenoemde peuters wel terecht in andere VE-groepen, wat verder weg van de COA-locatie. Veel ouders uit de asielopvang willen dat echter niet; zij houden hun kinderen liever in de buurt. Soms kunnen de peuters op de wachtlijst wel alvast één dagdeel meedraaien in de nabij gelegen VE-groep, in afwachting van een ruimere plek. De ouders van de deelnemende peuters betalen een ouderbijdrage, die ze terugkrijgen van het COA. Dat levert nooit problemen op.

4. Doelgroepdefinitie

In de gemeente vallen kinderen met een risico op taal- en ontwikkelingsachterstand in de doelgroep voor VVE. Alle peuters in de asielopvang voldoen daar aan. Het wonen in de asielopvang is op zichzelf geen doelgroepcriterium.

5. Toeleiding

De toeleiding naar voorschoolse educatie verloopt in de gemeente via een soepele samenwerking tussen de COA-medewerker die verantwoordelijk is voor gezinnen met kinderen en de JGZ-verpleegkundige van het consultatiebureau dat verantwoordelijk is voor de kinderen op de COA-locatie. Samen hebben ze goed zicht op elke nieuwe peuter die in de asielopvang arriveert en ook houden ze goed in de gaten welke jongere kinderen (soms zelfs op de COA-locatie geboren) de leeftijd van 2 jaar bereiken en in aanmerking komen voor voorschoolse educatie. Ze zorgen onderling voor een snelle afgifte van de VVE-indicatie, meestal binnen enkele weken na aankomst. Beiden proberen ze de ouders te stimuleren hun kind aan te mel-

¹¹ Nb. De gemeente stelt extra middelen beschikbaar voor groepsverkleining als het aandeel doelgroeppeuters meer dan tachtig procent bedraagt.

den voor voorschoolse educatie; bijna altijd met succes. De kinderopvangorganisatie die de VE aanbiedt heeft in de toeleiding nauwelijks een rol. Men schrijft in wie zich aanmeldt (en neemt de tijd om de ouders daarbij indien nodig te helpen), maar men heeft er geen zicht op of er peuters in de asielopvang verblijven die zich niet aanmelden voor voorschoolse educatie.

6. Monitoring van bereik en resultaten

Via de lokale peutermonitor heeft de gemeente goed in beeld hoeveel VVE-indicaties er worden afgegeven en hoeveel van de betreffende doelgroepkinderen daadwerkelijk gebruik maken van (V)VE. De monitor werkt echter met geanonimiseerde overzichten per wijk, dus de gemeente heeft geen specifiek zicht op het aantal peuters in de asielopvang dat gebruik maakt van het VE-aanbod. Een uitzondering hierop zijn kinderen zonder Burgerservicenummer (BSN) die ingeschreven worden bij de kinderopvang, omdat de gemeente dan moet controleren of zij niet woonachtig zijn in een andere gemeente.

De gemeente heeft weinig zicht op de VE-resultaten, maar de kinderopvangorganisatie die VE aanbiedt aan peuters in de asielopvang werkt met een uitgebreid systeem van observaties, oudergesprekken en andere instrumenten. Aan de hand daarvan wordt voor elk VE-doelgroepkind een dossier opgebouwd dat bij de overgang naar basisonderwijs wordt overgedragen. Het is jammer dat deze 'warme overdracht' soms niet kan plaatsvinden omdat het gezin opeens verdwenen is uit de asielopvang.

7. Kwaliteit van het aanbod

Op de VE-groep die de peuters uit de asielopvang bezoeken is veel aandacht voor taal. Dat is echter niet alleen voor deze peuters van belang, maar ook voor de andere doelgroepkinderen. Er wordt gewerkt met thema's in blokken van zes weken uit het programma Uk en Puk. De VE-aanbieder bepaalt mede op basis van de behoeften in de groep welke activiteiten uit het programma worden aangeboden. In het programma zitten veel vaste herkenningspunten en rituelen; er wordt bijvoorbeeld altijd hetzelfde liedje gezongen als er moet worden opgeruimd. Ook als een peuter nog geen Nederlands spreekt, weet hij of zij dan wel wat er gaat gebeuren. Ook wordt er veel gewerkt met pictogrammen; bijvoorbeeld als de kinderen buiten gaan spelen wordt er een bepaald pictogram getoond. Dat neemt de kinderen spelenderwijs mee in een bepaalde structuur. Dat geeft de anderstalige kinderen, ook de peuters uit de asielopvang, houvast.

Als er bij de kinderopvang zorgen zijn over een bepaald kind, wordt de GGD ingeschakeld en kan er eventueel aanvullende zorg worden ingeschakeld. Maar dat geldt natuurlijk ook voor de andere kinderen op de groep.

8. Overleg en samenwerking

Er is regelmatig contact tussen de gemeente en de kinderopvangaanbieders over VVE, maar dat gaat over alle doelgroepkinderen in de gemeenten. Waar het specifiek de voorschoolse educatie voor peuters in de asielopvang betreft, vindt er met name overleg plaats tussen het COA, de JGZ en de kinderopvangorganisatie. De samenwerking tussen deze drie partijen verloopt goed.

Leerpunten voor anderen

- Ga als gemeente actief op zoek naar de peuters in de asielopvang en zorg voor een ruimhartig educatief aanbod voor deze groep. De opbrengst betaalt zich langdurig uit. Peuters zijn flexibel en leren snel de taal. Maar vaak worden ze vergeten en richt men de aandacht op de kinderen in de basisschoolleeftijd.

- Korte lijntjes tussen de kinderopvang, de COA-locatie en de JGZ-verpleegkundige zijn aan te raden. Ook werpt het vruchten af als er een vaste COA-medewerker voor gezinnen met kinderen is, die goed zicht heeft op de peuters.
- Kinderen in de asielopvang vormen een kwetsbare groep die een professioneel opvangaanbod nodig hebben. Dat is ook voor hun ouders van groot belang. Ze willen allemaal het beste voor hun kind.
- Doordat de peuters in de asielopvang buiten de COA-locatie, in de wijk, voorschoolse educatie ontvangen ontstaat een mix van culturen. Dat werkt heel goed, bevordert de integratie en is heel prettig voor de peuters.
- Het is belangrijk met de ouders uit de asielopvang goed de regels van de kinderopvang te communiceren en af te stemmen – eventueel met hulp van een tolk of een COA-medewerker. Bijvoorbeeld over de tijden waarop de ouder het kind haalt en brengt, over het afmelden van het kind bij verzuim of over gezond eten.

Casus 3: Grote gemeente (G4), 1 VE-groep op het AZC in de AZC-school

1. Besluitvorming

Op het moment dat de asielopvang zijn deuren opende, was iedereen het erover eens dat het belangrijk was om voor de peuters een VE-aanbod te organiseren. De gemeente heeft een duidelijke visie dat alle kinderen tellen en dus recht hebben op een dergelijk aanbod. "Dat doe je gewoon." COA vindt het tevens belangrijk dat door het VE-aanbod voor de peuters ouders ruimte krijgen voor hun eigen afspraken, zoals met de advocaat, taallessen, het volgen van de programma's van COA, enzovoort.

De keuze voor de VE-aanbieder was pragmatisch. De aanbieders zijn regionaal ingedeeld dus gekozen is voor een aanbieder die actief is in de buurt van het AZC. Bijkomende voordelen zijn dat het een grote aanbieder is, wat stevigheid biedt aan de constructie, en dat er een coördinator werkzaam is die het VE-aanbod 'met ziel en zaligheid' heeft opgezet.

Met COA is in het begin afgestemd over een ruimte in het AZC die voldoet aan alle GGD-eisen. De speelzaal is hiervoor beschikbaar gesteld. Met de kinderopvangorganisatie is afgesproken dat deze gedurende de vakantieperiodes ook een activiteitenaanbod organiseert voor de kinderen in het AZC van 2 tot 12 jaar oud.

2. Van start

Op het AZC functioneert 1 VE-groep voor maximaal 16 kinderen. Echter, de kinderopvang benadrukt dat in de praktijk vanaf 14 kinderen de groep gesplitst wordt omdat het anders te veel wordt. De kinderen zijn in hun gedrag vaak jonger dan de eigenlijke leeftijd en er is vaak sprake van opvallend gedrag - daarom is er intensievere begeleiding nodig. De kinderen ontvangen een aanbod van 16 uur per week, zoals alle kinderen in de gemeente. Dit is belangrijk omdat ouders vaak slecht slapen en vermoeid zijn - het is dan belangrijk voor zowel de ouders als de kinderen als de laatste vijf keer per week de ochtend naar de VE-groep kunnen komen.

De VE-groep functioneert 40 weken per jaar. De overige 12 weken worden er vakantieactiviteiten geboden aan de kinderen van 2 tot 12 jaar die op het AZC verblijven.

De VE-groep geldt als een overbruggingsvoorziening; als ouders er voor kiezen kan het kind de overstap maken naar een reguliere voorziening. [In de praktijk gebeurt dit als ouders een huis toegewezen krijgen en uit het centrum weggaan.]

3. Beschikbaarheid en inzet van ruimte, materieel en middelen

Alle kosten worden door de gemeente gedragen. Naast de kosten voor de pedagogisch medewerkers zijn kosten voor de coördinator, voor scholing en training van de professionals op de groep en voor extra zorg op de groep.

Deze groep is een relatief dure groep, zonder ouderbijdrage en KOT. Niettemin ontvangen alle peuters in de asielopvang een VVE-indicatie, ook als ouders een hoog opleidingsniveau hebben. Een voordeel voor deze G4-gemeente is de schaal, waardoor er makkelijk met OAB-geld kan worden geschoven.

Toen de asielopvang net bestond was er wel een VE-aanbod maar nog geen regeling. Toen kwam er een specifieke regeling in combinatie met de reguliere VE-regeling. En sinds 2020 valt het VE-aanbod in het AZC onder een generieke regeling met een specifieke activiteit waarop subsidie kan worden aangevraagd.

4. Doelgroepdefinitie

Alle peuters in het AZC ontvangen een VVE-indicatie, ook als ouders hoogopgeleid zijn. Deze werkwijze wijkt af van de gemeentelijke VVE-criteria: laag opleidingsniveau van de ouder en/of taalarme thuisomgeving.

5. Toeleiding

Omdat de kinderopvang in het AZC gevestigd is, zien de pedagogisch medewerkers snel als er nieuwe kinderen zijn gearriveerd en spreken de ouders dan aan. Ook is de afspraak met COA dat de kinderopvang een mailtje ontvangt als er een jong gezin arriveert. Sporadisch komt er een verzoek van de JGZ, bijvoorbeeld in het geval van een jonge peuter die al erg toe was aan deelname aan de VE-groep. Een voordeel is dat de pedagogisch medewerkers samen verschillende talen beheersen, zoals Arabisch, Frans, Engels en Turks. Ouders ontvangen vervolgens een welkomstkaartje.

Hoe de wenperiode eruit kan afhankelijk van de behoefte van de ouders lang of kort zijn. Uitgangspunt in het contact met ouders is dat de pedagogisch medewerkers ouders plezier willen laten beleven met hun kind. Zo is er sprake van een uitgebreide inloop en worden met regelmaat uitstapjes georganiseerd met kinderen en hun ouders. Het komt nauwelijks voor dat ouders weigeren om hun kind te brengen. Wel vinden ouders het soms moeilijk om op tijd of met regelmaat te brengen - daarover gaan de pedagogisch medewerkers met hen in gesprek. Het is een kwestie van flexibel en tegelijk duidelijk zijn.

6. Monitoring van bereik en resultaten

De deelname aan de VE-groep wordt niet gemonitord, vanwege het grote aantal wisselingen. Ook worden de VE-resultaten niet gemonitord, omdat de thuissituatie van deze kinderen zo afwijkend is dat meetresultaten weinig zeggen. 'Bij deze groep kom je alleen toe aan het werken aan de voorwaarden die nodig zijn voor een normale ontwikkeling. Wat het verder opbrengt is mooi meegenomen maar is niet het doel.' Wel is er sprake van reguliere VVE-inspectie door de GGD.

7. Kwaliteit van het aanbod

Op deze groep gaat veel aandacht van de pedagogisch medewerkers uit naar het begeleiden van gedrag van kinderen en ook naar opvoedingsondersteuning van ouders. Een factor die dit bemoeilijkt is dat er op de groep met regelmaat kinderen bijkomen en weggaan, wat onrust met zich meebrengt.

Een constructie die deze VE-locatie veel lucht geeft zijn de 20 coördinatoren die de gemeente subsidieert. Dit maakt het mogelijk om de vele extra taken rond ouderbetrokkenheid en zorg uit te voeren. Tevens subsidieert de gemeente extra scholing en training voor de pedagogisch medewerkers, bijvoorbeeld over het omgaan met trauma.

Ook is er 1-op-1-begeleiding via het project Okido en het Kabouterhuis (MOC) beschikbaar voor zorgkinderen op de groep, wat de pedagogisch medewerkers meer ruimte geeft voor de interactie met de overige kinderen.

8. Overleg en samenwerking

Met name bij de start van de VE-groep heeft er veelvuldig overleg plaatsgevonden tussen gemeente, kinderopvang en met betrekking tot de groepsruimte ook met COA. Op dit moment heeft de gemeente weinig werk aan deze locatie, omdat het goed loopt. Over enige tijd zal het AZC verhuizen, en dan is er weer werk aan de winkel voor de gemeente.

De kinderopvang zoekt met regelmaat contact met de OuderKindAdviseurs [van COA]. Hier legt de kinderopvang signalen neer als zij thuissituaties zien waarover zij zich zorgen maken, zoals een alleenstaande moeder met vier kinderen die overbelast lijkt te zijn. De kinderopvang maakt zich zorgen omdat het daarna vaak nog lang duurt voordat er ook daadwerkelijk actie wordt ondernomen.

De JGZ heeft verder weinig contact met de kinderopvang, omdat de VVE-indicering automatisch wordt toegewezen en de JGZ geen kerntaak heeft in de toeleiding.

Leerpunten voor anderen:

- Een VE-groep in het AZC maakt dat de kinderopvang goed zicht heeft op jonge gezinnen en ouders laagdrempelig kan (aan)spreken.
- Communicatie met ouders en (opvoed)ondersteuning van ouders behoren tot de kerntaken van de VE-groep in het AZC.
- De gemeente faciliteert en subsidieert de extra taken en kosten die deze doelgroep met zich meebrengt, zoals een extra scholing Omgaan met trauma en de inzet van een coördinator.

Casus 4: Middelgrote gemeente (G40), 1 VE-groep op het AZC bij de AZC-school

1. Besluitvorming

De eerste partij die een poging ondernam om een VE-aanbod op te tuigen voor de peuters in het AZC was in 2016 de peuterspeelzaalorganisatie. Gesprekken hierover met de gemeente liepen destijds stuk op de kosten. In 2018 werd het AZC verbouwd en kwam er ook een school. Vanuit COA werd er toen aangegeven dat er behoefte was aan een 'peuterspeelzaal', naast de crèche die binnen de opvang beschikbaar was. (Deze crèche wordt gerund door bewoners samen met een Nederlandse vrijwilligster. De kwaliteit van de opvang wisselt afhankelijk van welke moeders er aanwezig zijn en niet alle groepen ouders voelen zich hier even welkom.) Ook de school gaf vanuit de basis van ikc-vorming aan behoefte te hebben aan een voor-schoolse voorziening, om kinderen goed toe te rusten voor de overstap naar groep 1. En ook de wethouder Onderwijs stond positief ten opzichte van het plan, vanuit het principe van solidariteit: "Deze kinderen moeten ook kansen krijgen. Ook als ze niet in deze gemeente blijven."

2. Van start

Gemeente, COA, school en peuterspeelzaalorganisatie (inmiddels in het kader van de harmonisatie omgevormd tot kinderopvangorganisatie) kwamen tot een gezamenlijk plan en afspraken over verdeling van middelen en taken. Voor het slagen van het plan was het belangrijk dat al deze partijen gezamenlijk achter de besluitvorming stonden.

3. Beschikbaarheid en inzet van ruimte, materieel en middelen

Financiële compensatiemiddelen die de gemeente toebedeeld had gekregen vanwege de vestiging van het AZC, bleken uiteindelijk niet aangewend te mogen worden voor dit doel. (Deze middelen moeten besteed worden aan de inwoners van de gemeente, niet aan de AZC-bewoners.) Maar omdat er inmiddels al veel afspraken waren gemaakt, heeft de wethouder toen besloten om OAB-middelen te gebruiken. Tweederde van de personeelkosten van de pedagogisch medewerkers worden nu door de gemeente betaald. COA betaalt éénderde van deze kosten en stelt daarnaast de ruimte beschikbaar. De school draagt bij in de vorm van het aansturen en de inhoudelijke begeleiding van de pedagogisch medewerkers door de schooldirecteur. En de kinderopvangorganisatie heeft met eigen materialen de ruimte ingericht.

4. Doelgroepdefinitie

Bij alle peuters in het AZC is sprake van een achterstand in de Nederlandse taal. Daarmee vallen zij allemaal onder de VVE-doelgroepdefinitie die in deze gemeente gehanteerd wordt. De JGZ geeft geen VVE-verwijzing aan de kinderen in het AZC - alle kinderen vanaf 3 jaar die op het AZC wonen mogen deelnemen aan de VE-groep, tenminste als er plek voor hen is.

5. Toeleiding

De casemanagers en woonbegeleiders van COA spelen een belangrijke rol bij de toeleiding. Zij verwijzen ouders met kinderen die bijna 3 jaar worden door naar de peuterspeelzaal. Ook geven zij aan als kinderen voorrang behoeven vanwege de thuissituatie, bijvoorbeeld als er sprake is van huiselijk geweld. Ook de JGZ zoekt af en toe contact met de peuterspeelzaal, als zij bij een kind constateren dat deelname aan de peuterspeelzaal dringend nodig. Een knelpunt daarbij is dat de peuterspeelzaal zoveel mogelijk wil vasthouden aan een maximum van 12 kinderen op de groep. Het komt voor dat er meer driejarigen dan plaatsen zijn en COA dringt er op aan om dan meer kinderen toe te laten.

Naar ouders toe werkt het goed dat de peuterspeelzaal als 'school' wordt gepresenteerd en in hetzelfde gebouw zit: "Op het AZC gaan kinderen vanaf 3 jaar naar school."

COA speelt ook een rol op het moment dat kinderen verzuimen. Als dit meerdere keren gebeurt, berichten de pedagogisch medewerkers de woonbegeleiders en gaan deze bij de ouders langs.

6. Monitoring van bereik en resultaten

Er is een aparte subsidiebeschikking gemaakt voor de VE-groep op het AZC. Op basis van deze beschikking wordt het aantal kinderen dat deelneemt gemonitord. De reden voor een aparte beschikking is dat het aanbod in een aantal opzichten afwijkt van het VE-aanbod dat andere kinderen in de gemeente krijgen. De gemeente ziet het peuterspeelzalaanbod als een doorontwikkelpoject; op basis van gezamenlijke evaluaties kan het aanbod worden aangescherpt en eventueel uitgebreid.

7. Kwaliteit van het aanbod

Streven is om de peuters op het AZC een voorschools aanbod van hoge kwaliteit te bieden. Een team van ervaren en betrokken pedagogisch medewerkers garanderen deze kwaliteit, ook omdat zij daarnaast nog op andere VE-zalen werken en de themavoorbereidingen ook op deze zaal inzetten. De kinderopvangorganisatie houdt zoveel mogelijk vast aan een ratio van twee pedagogisch medewerkers op 12 kinderen. Dit met name vanwege het onrustige gedrag van kinderen op deze locatie. Een andere afwijking van het reguliere VE-aanbod in de gemeente is dat de peuters een aanbod van drie keer 3 uur krijgen aangeboden, dus niet de 10 uren waar VE-kinderen elders gebruik van maken. Ook zal het aanbod niet per 1 augustus 2020 worden uitgebreid naar 16 uur, zoals bij de andere VE-locaties. De startleeftijd van kinderen op deze locatie ligt rond de 3 jaar in plaats van bij 2,5 jaar.

Wat de gemeente betreft zijn dit keuzes die gemaakt zijn bij het opstarten van het project. Het is nu tijd voor een grondige evaluatie met de betrokken partners: COA, kinderopvang en de school. Op basis daarvan kunnen in de toekomst andere keuzes worden gemaakt.

8. Overleg en samenwerking

Een leerpunt bij de totstandkoming van een voorschools aanbod voor peuters in het AZC is het dat het belangrijk is om alle partners te blijven betrekken bij het proces. Omdat COA niet consequent werd meegenomen in het overleg tussen kinderopvang en school, ontstonden hier uiteenlopende verwachtingen. Het kost nu tijd en energie om de betrokkenen weer op één lijn te krijgen. Een lacune is het overleg met de JGZ. Deze speelt nu een zeer beperkte rol in de toeleiding en ook de samenwerking tussen peuterspeelzaalgroep en zorg is op dit moment nog een 'zoekplaatje'. De kinderopvang heeft inmiddels met regelmaat contact met de crèche: "We moeten het samen doen."

Leerpunten voor anderen:

- Het aanbod op de crèche op het AZC is wisselend - vanuit het belang van het kind is een structureel, hoogkwalitatief aanbod van een professionele kinderopvangorganisatie nodig.
- Zorg dat je alle partijen om de tafel hebt en spreek een heldere rol- en taakverdeling af. In het begin moet je dat als gemeente sturen.
- Zie het opzetten van een VE-aanbod als een ontwikkelproces; goede afspraken maken en beginnen en dan vervolgens goed evalueren en het aanbod waar nodig bijstellen.
- De kinderopvang heeft sterke pedagogische medewerkers op de groep gezet - dat verhoogt de kwaliteit.
- De plaatsing van de peutergroep bij de school verhoogt de bereidheid onder ouders om hun kind te laten deelnemen.

Casus 5: Kleinere gemeente, VE-groepen op het AZC in de AZC-school

1. Besluitvorming

Deze gezinslocatie heeft sinds 2017 een VE-aanbod. Er zijn twee groepen (met maximaal 12 kinderen) voor drie dagdelen in de week (12 uur). Er is ook een groep op de woensdagochtend voor jonge kinderen (2 - 2,5 jaar) om alvast te wennen.

In 2014 is vanuit de JGZ de lobby hiervoor al gestart. Aanvankelijk kocht de gemeente 10 VE-plekken in op een aantal peuterspeelzalen in de buurt van de gezinslocatie. Het verspreiden van kinderen over reguliere zalen pakte niet goed uit. Dit kwam onder meer omdat door het beperkte aantal plaatsen alleen de kinderen met het meest afwijkende gedrag geplaatst werden.

Het standpunt van de gemeente is: "Juist voor deze kinderen moeten we veiligheid garanderen." Bovendien ontving de gemeente meer GOAB-middelen vanwege de asielopvang. De gemeente heeft veel geïnvesteerd in de samenwerking tussen de verschillende partijen: JGZ, kinderopvang, schoolbestuur en COA. Echter, COA ziet als beheerder van een gezinslocatie voor zichzelf geen rol weggelegd bij het VE-aanbod: "COA mag geen scholing faciliteren voor kinderen onder de 4 jaar."

Op instigatie van de JGZ, de AZC-school en de kinderopvang heeft de gemeente middelen vrijgemaakt voor een pilot om een voorschools aanbod op te starten in de AZC-school op het terrein van de gezinslocatie. Dit is volgens alle betrokkenen een succesformule gebleken. Er is sprake van een hoogkwalitatief aanbod, de vroegsignalering verloopt goed en er is een doorgaande lijn naar groep 1.

2. Van start

Vanaf 2014 heeft er veelvuldig overleg plaatsgevonden tussen gemeente, JGZ, kinderopvang-organisatie(s) en school om tot een passend aanbod voor de peuters op de gezinslocatie te komen. COA is ook geïnformeerd en heeft ervoor gekozen om zich afzijdig te houden bij deze ontwikkeling.

Duidelijk werd dat het aanvankelijke plan om tien plaatsen bij peuterspeelzalen in de buurt gebruiken voor kinderen uit de gezinslocatie voor alle partijen slecht uitpakte. In de praktijk konden deze kinderen alleen geplaatst worden als er geen wachtlijst was. De 'meest urgente peuters' uit de gezinslocatie, met veel probleemgedrag, kregen dan voorrang. Hierdoor kwamen asielpeuters negatief bekend te staan in de gemeente. Ook was het voor sommige ouders lastig om hun kind naar een locatie buiten de gezinslocatie te brengen. De kinderopvang had er moeite mee dat kinderen niet met regelmaat kwamen en niet alle pedagogisch medewerkers konden goed overweg met deze doelgroep.

Toch wilde de betrokken kinderopvangorganisatie graag iets voor deze peuters betekenen. Ook wilde de JGZ graag nauw samenwerken met een peuterspeelzaal in het kader van vroegsignalering en afstemming rond zorg. En de school gaf aan stuk te lopen op kinderen die aan het begin van groep 1 fors achterliepen in de algehele ontwikkeling. COA wilde het voorschoolse aanbod niet op het eigen terrein faciliteren, omdat COA naar eigen zeggen geen scholing mag faciliteren voor kinderen onder de 4 jaar. Tevens was er geen geschikte ruimte beschikbaar. Wel is er een speelzaal beschikbaar, die wordt gerund door enkele moeders die dit doen tegen een kleine vergoeding. Daarom werd het alternatief om in 2017 een gemeentelijke pilot te starten met een VE-aanbod in het schoolgebouw op het terrein van de gezinslocatie. Toen de opvang op een gegeven moment vol zat, is er een woensdagochtend bij gekomen om alle kinderen toch te kunnen plaatsen.

3. Beschikbaarheid en inzet van ruimte, materieel en middelen

Na de pilot in 2017 is besloten om voor vier jaar vanuit GOAB-middelen een VE-aanbod te realiseren voor de peuters op de gezinslocatie. Deze ve wordt aangeboden als een aparte dienst en valt niet onder de reguliere VE-subsidieregeling. Dit heeft er onder meer mee te maken dat ouders geen ouderbijdrage betalen en alle kinderen in de gezinsopvang automatisch worden toegeleid.

4. Doelgroepdefinitie

In het verleden werd er in deze gemeente een VVE-doelgroepdefinitie gehanteerd waarbij vooral werd gekeken naar kindfactoren. Niet alle kinderen in de gezinslocatie vielen toen onder de definitie, maar niettemin werden ze allemaal naar een VE-groep doorverwezen. Recent is er sprake van een nieuwe doelgroepdefinitie waarbij het vooral gaat om ouderfactoren. 'Andere thuistaal' is één van de nieuwe factoren en daar vallen al deze kinderen onder.

5. Toeleiding

De JGZ speelt een zeer actieve rol in de toeleiding van peuters naar de VE-groep. Binnen een maand na aankomst worden ouders met jonge kinderen uitgenodigd op consult. Daar wordt ook informatie gegeven over het VE-aanbod. Vervolgens stuurt de JGZ een mailtje naar de kinderopvang en ontvangen de ouders van de kinderopvang een uitnodiging. Tevens vraagt de kinderopvang bij COA een lijst op om te zien welke nieuwe gezinnen zijn binnengekomen. Bij 'negen van de tien' kinderen verloopt de toeleiding probleemloos. Soms willen ouders niet dat hun kind deelneemt, bijvoorbeeld omdat ze het kind willen opvoeden in de moedertaal of bang zijn voor de 'slechte invloed van andere kinderen'. Dan gaat de jeugdverpleegkundige of jeugdarts uitgebreid met ouders in gesprek en probeert hen toch te motiveren en eventuele zorgen weg te nemen. Ouders zien de VE-groep over het algemeen als professioneler en aantrekkelijker dan de speelkamer en vertellen elkaar positieve verhalen. Bovendien is het dichtbij en gratis. Het bereik wordt niet gemonitord maar is meestal tegen de 100 procent. Er is regelmatig sprake van een wachtlijst voor de 2 groepen; kinderen komen dan alvast op de woensdagochtenden.

Als kinderen met regelmaat afwezig zijn, geeft de kinderopvang een seintje naar de JGZ. De JGZ roept het kind dan indien nodig op. Daarbij wordt soms ook de hulp van COA ingeroepen, om ouders erop te attenderen dat zij zich aan de afspraken houden.

6. Monitoring van bereik en resultaten

Bereik, resultaten en kwaliteit van het VE-aanbod in de asielopvang wordt besproken in de LEA. Door de kinderopvang wordt de kindontwikkeling geobserveerd en met name de sociaal-emotionele ontwikkeling van de kinderen. Specifiek op zorg wordt gemonitord vanuit de kinderopvangorganisatie.

7. Kwaliteit van het aanbod

Bij de subsidie is een kwaliteitskader, waarin handvatten gegeven waaraan de VE-kwaliteit in de asielopvang moet voldoen. Verder is er GGD-toezicht op het VE-aanbod in de asielopvang, net als op de andere VE-locaties in de gemeente. De gemeente vindt het belangrijk om een formeel aanbod te realiseren dat aan alle vereisten voldoet. Uitzondering vormt de urenuitbreiding naar 16 uur per week; dat gaat op deze groep voorlopig niet gebeuren.

Kern van de kwaliteit is dat er hele sterke pedagogisch medewerkers op de groep staan; twee vaste gezichten met specifieke expertise en affiniteit met de doelgroep. Zij hebben ook extra scholing gevolgd (oa interculturele communicatie) en gebruiken naast het VE-programma tevens LOGO 3000. Het aanbod wordt structureel aangepast aan de groep, zoals een rustige inrichting en het overslaan van een voor deze kinderen bedreigend thema als 'de politie'. De

professionals besteden ook veel aandacht aan de communicatie met ouders, bijvoorbeeld middels een extra lange inloop.

De pedagogisch medewerkers zijn helemaal opgenomen in het schoolteam. Dat is belangrijk, onder meer om heftige zaken te delen als er bijvoorbeeld een gezin verdwijnt in de illegaliteit of wordt uitgezet.

8. Overleg en samenwerking

Gedurende de eerste jaren van opstarten en zoeken naar de meest geschikte formule heeft de gemeente het initiatief genomen tot veelvuldig overleg met JGZ en kinderopvang - waarbij ook COA werd geïnformeerd. Ook nu zijn de lijntjes nog kort en denkt de gemeente met name mee met de kinderopvang in het kader van VE-overleg. Want er is op deze locatie 'wat meer maatwerk nodig', zoals extra scholing en extra zorg. Het lijntje tussen kinderopvang en school is kort, bijvoorbeeld bij de overdracht van zorgkinderen. Kinderopvang (pedagogisch medewerkers) en JGZ (jeugdverpleegkundige) overleggen driemaandelijks over de kinderen op de groep. Indien nodig is er contact met COA-medewerkers, met name voor de toeleiding van peuters en om verzuim tegen te gaan. COA kiest ervoor om zich verder afzijdig te houden wat betreft het VE-aanbod.

Leerpunten voor anderen:

- De gemeente heeft het VE-aanbod voor de peuters op de gezinslocatie vanaf het begin als iets gezamenlijks benaderd. De gemeente heeft de noodzaak ervan aangegeven en direct alle partijen betrokken.
- De JGZ ziet de peuterspeelzaal als onmisbare samenwerkingspartner in de asielopvang: 'Ik kan echt niet werken als ik geen peuterspeelzaal naast me heb. Ik signaleer dan te weinig.'
- De kinderopvang kan maatwerk leveren omdat ze in de asielopvang en in het schoolgebouw zitten. Ouders hoeven niet te reizen en men kan het aanbod waar nodig aanpassen, zoals meer aandacht besteden aan het aanleren van sociale competenties.
- Ouders gaan beter in hun opvoedrol zitten als hun kinderen naar de VE-groep gaan. Zij krijgen veel mee op de peuterspeelzaal en daarom is het voor hen makkelijker om hun kind te begeleiden.