



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

VVE-BESTANDSOPNAME

TUSSENRAPPORTAGE
STAND VAN ZAKEN PER MEDIO 2011

Utrecht, augustus 2011

Voorwoord

In de Memorie van toelichting bij de Wet Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) is aangekondigd dat de Inspectie van het Onderwijs een bestandsopname zal maken van de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie (vve) op alle peuterspeelzalen en kinderdagverblijven met gesubsidieerde voorschoolse educatie.

Deze tussenrapportage beschrijft de stand van zaken van de vve-bestandsopname per medio 2011. De bestandsopname is dan uitgevoerd in de vier grote steden (G4) en in de meeste middelgrote steden (waaronder de G27); de vier grote steden zijn al eerder beoordeeld in het kader van de pilot die in 2006/2007 is uitgevoerd. Deze rapportage gaat dus over vve in de grote(re) en niet in de kleine(re) gemeenten.

De hoofdinspecteur primair onderwijs en expertisecentra

Dr. L.S.J.M. Henkens
oktober 2011

Inhoud

Samenvatting

- 1 Inleiding 5**
- 2 Geschiedenis van vve in Nederland 7**
 - 2.1 Onderwijsachterstandenbeleid: de periode vóór 2000 7
 - 2.2 Periode 2000 – 2005: de Voorscholen 7
 - 2.3 Periode 2006 – 2010: meer variatie in vve 8
 - 2.4 Vanaf 2010: opbrengstgericht werken, ook bij vve 8
- 3 Toezichtkader van de vve-bestandsopname 10**
 - 3.1 Werkwijze: het 'hoe' van de vve-bestandsopname 10
 - 3.2 Vve-waarderingskader: het 'wat' van de vve-bestandsopname 10
- 4 Gemeentelijke vve-beleidscontext en vve-condities 12**
 - 4.1 Gemeentelijke vve-beleidscontext 13
 - 4.2 Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau 18
 - 4.3 Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau 19
 - 4.4 Gemeentelijk niveau: het domein 'condities' 19
 - 4.5 Vergelijking van gemeenten bij de start van de vve-bestandsopname 20
- 5 Kwaliteit van vve op de voor- en vroegscholen 25**
 - 5.1 Onderzochte gemeenten per medio 2011 25
 - 5.2 Vve-kwaliteit op de locaties 26
 - 5.3 Resultaten van vve 30
- 6 Conclusies 31**

Samenvatting

Plaatsbepaling

In de Wet Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) staat dat de Inspectie van het Onderwijs ook toezicht gaat houden op de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Daartoe heeft de inspectie een toezichtkader ontwikkeld dat op 17 augustus 2010 in de Staatscourant is gepubliceerd. Dit toezichtkader vormt de basis van de vve-bestandsopname, de beginmeting van de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie (vve) in alle Nederlandse gemeenten met gesubsidieerde voorschoolse educatie.

Vve is bedoeld voor alle peuters en kleuters uit achterstandsgezinnen. Dat zijn de kinderen die in de basisschool een 'leerlinggewicht' krijgen: de 'doelgroepkinderen'. Omdat gemeenten beleidsruimte hebben bij de uitwerking van vve wordt de vve-bestandsopname per gemeente uitgevoerd. Steeds wordt eerst het vve-beleid van een gemeente getoetst aan de Wet OKE en vervolgens worden de vve-locaties beoordeeld. Per locatie is er een rapport en er is ook een overkoepelend rapport per gemeente; beide staan op de website van de Inspectie van het Onderwijs.

De vve-bestandsopname wordt eind 2012 afgerond. Medio 2011 is hij klaar voor de grote(re) steden, waar het grootste deel van de doelgroepkinderen woont; daar gaat deze tussenrapportage over.

Vve-beleid bij de grote(re) gemeenten (G4 en G27)

De Wet OKE is van kracht vanaf 1 augustus 2010. Het is begrijpelijk dat een jaar daarna er nog diverse verbeterpunten zijn in het gemeentelijke beleid. Vanuit het perspectief van het opbrengstgericht werken is de grootste omissie dat slechts enkele gemeenten toetsbare afspraken hebben gemaakt over de te bereiken resultaten met vve. Hier moeten dus nog flinke slagen gemaakt worden om tot effectief vve te komen.

Kwaliteit van vve op de bijna tweeduizend vve-locaties in die gemeenten

Medio 2011 zijn een kleine tweeduizend vve-locaties beoordeeld in de grote(re) steden, zowel voorscholen (vve-peuterspeelzalen en –kinderdagverblijven) als vroegscholen (de groepen 1 en 2 van vve-basisscholen).

Met name *het pedagogisch handelen*, zeker ook op de voorscholen, is relatief vaak een voorbeeld voor anderen ('4').

Verbeterpunten zijn er natuurlijk ook. De uitvoering van vve op de standaardmanier (één programma voor alle kinderen) gaat relatief goed, al staan op de vroegscholen *de dubbele bezetting* en *de adequate scholing* onder druk.

Naar de 'binnenkant' én naar de 'buitenkant' zijn verbeteringen gewenst:

- Naar de 'binnenkant' gaat het om de *ontwikkeling, begeleiding en zorg*, om *het werken met een doelgerichte planning*, en om *het rekening houden met verschillen tussen de kinderen (ook in moeilijkheidsgraad)*, met andere woorden: om *het opbrengstgericht werken*.
- Naar de 'buitenkant' gaat het om *de ouders*, *de interne kwaliteitszorg* en *de doorgaande lijn*.

Na de afronding van de vve-bestandsopname verschijnt begin 2013 het eindrapport.

1 Inleiding

Het doel van voor- en vroegschoolse educatie (vve) is jonge kinderen (peuters en kleuters) die dat nodig hebben een betere start te geven in het basisonderwijs:

- *Voorschoolse educatie* wordt verzorgd op peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. De financiële middelen worden door het Rijk ter beschikking gesteld aan de gemeenten. Die hebben beleidsruimte om de voorschoolse educatie nader vorm te geven.
- *Vroegschoolse educatie* wordt verzorgd in de groepen 1 en 2 van basisscholen. De extra gelden hiervoor worden vanaf 2006 niet langer aan de gemeenten, maar aan schoolbesturen toegekend in de vorm van het gewichtsgeld (voor de 4- en 5-jarigen) in de lumpsumbekostiging van de scholen.

Vve bestaat in Nederland in zijn huidige vorm ruim tien jaar, maar kent een rijke voorgeschiedenis. Al in de jaren zestig heerste internationaal optimisme over de mogelijkheden om de achterstanden van jonge kinderen in het onderwijs aan te pakken. Op grote schaal werden toen zogenaamde compensatieprogramma's ontwikkeld en uitgevoerd. In de Verenigde Staten liep bijvoorbeeld het federale Head Start Programma, waarbinnen allerlei projecten werden uitgevoerd (zoals Sesamstraat). Beroemd is het HighScope Perry Preschool Program (uit Michigan), waarvan de kinderen uit de experimentele én de controlegroep jarenlang zijn gevolgd. Berekend is dat elke dollar die HighScope-kinderen gekost hebben, zich ruim acht keer heeft terugverdiend tegen de tijd dat die kinderen veertig jaar oud zijn¹. Nobelprijswinnaar voor economie James J. Heckman heeft het wetenschappelijk evaluatieonderzoek over vve-programma's, waaronder HighScope, op een rij gezet. Hij concludeerde dat vve een van de beste investeringen is die een overheid kan doen²; vve levert meer economische groei op dan bijvoorbeeld investeren in het hoger onderwijs. Doorslaggevend is echter wel dat vve op een goede manier wordt uitgevoerd.

De kwaliteit van vve is dus cruciaal. Mede daarom is in de Wet Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE³) opgenomen dat de Inspectie van het Onderwijs toezicht gaat houden op de kwaliteit van vve. De toezichttaak van de inspectie is door de Wet OKE uitgebreid van het reguliere onderwijs naar de voorzieningen met voorschoolse educatie, zoals vve-peuterspeelzalen en -kinderdagverblijven (of -kindercentra). In de Memorie van toelichting bij de Wet OKE staat⁴ dat de inspectie eerst een zogenaamde

¹ James J. Heckman e.a. (2009). *The Rate of Return to the High/Scope Perry Preschool Program*. IZA DP No. 4533, October 2009 (zie table 8), en James J. Heckman e.a. (2010). *A New Cost-Benefit and Rate of Return Analysis for the Perry Preschool Program: A Summary*. IZA Policy Paper No. 17, juli 2010.

² De zogenaamde Heckman equation luidt: *Invest + Develop + Sustain = Gain*

- Invest in educational and development resources for disadvantaged families to provide equal access to successful early human development.
- Nurture early development of cognitive and social skills in children from birth to age five.
- Sustain early development with effective education through to adulthood.
- Gain a more capable, productive and valuable workforce that pays dividends to America for generations to come.

³ Deze wet is van kracht vanaf 1 augustus 2010. De Wet OKE bouwt voort op de afspraken die in het kader van het Grotestedenbeleid gemaakt zijn en ook op de brief Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Kamerstukken II 2007/08, 31 322, nr. 24).

⁴ "In 2009 start de Inspectie van het Onderwijs met een bestandsopname van de kwaliteit van de voorschoolse educatie op alle peuterspeelzalen en kindercentra met gesubsidieerde voorschoolse educatie. Hiermee wordt landelijk een beeld verkregen van de kwaliteit van de voorschoolse educatie en wordt op lokaal, bestuurs- en instellingsniveau duidelijk wat de kwaliteit van voorschoolse educatie is." (Par. 5.4 van de Memorie van toelichting bij de Wet OKE)

'bestandsopname' zal maken van de kwaliteit van de voorschoolse educatie op alle peuterspeelzalen en kinderdagverblijven met gesubsidieerde voorschoolse educatie.

Deze tussenrapportage beschrijft de stand van zaken van de vve-bestandsopname per medio 2011. De bestandsopname is dan uitgevoerd in de vier grote steden (G4) en in de meeste middelgrote steden (waaronder de G27); de vier grote steden zijn al eerder beoordeeld in het kader van de pilot die in 2006/2007 is uitgevoerd⁵. Deze rapportage gaat dus over vve in de grote(re) en niet in de kleine(re) gemeenten.

Deze tussenrapportage is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op de geschiedenis van vve in Nederland en van het onderzoek naar de effectiviteit van vve. Hoofdstuk 3 beschrijft het toezichtkader dat gebruikt wordt om de kwaliteit van vve te beoordelen. De kwaliteit van vve wordt op twee niveaus beoordeeld: of het gemeentelijke vve-beleid klopt met de Wet OKE (hoofdstuk 4) en wat de kwaliteit van vve is op de voor- en de vroegscholen in die gemeenten (hoofdstuk 5). De rapportage eindigt met een aantal conclusies (hoofdstuk 6).

Deze tussenrapportage beschrijft de hoofdlijnen. In de tekst wordt meermalen verwezen naar andere, meer gedetailleerde documenten zoals de verantwoording van het toezichtkader, de rapporten van de afzonderlijke vve-locaties, de gemeentelijke rapporten enzovoorts. Deze rapporten zijn te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs (www.onderwijsinspectie.nl).

5 In de Memorie van toelichting (par. 5.4) bij de Wet OKE staat hierover het volgende: "In 2007 heeft de Inspectie van het Onderwijs in de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de voor- en voorschoolse educatie in gecertificeerde peuterspeelzalen. (...) De ervaringen met het toezicht op voorschoolse educatie zijn door de vier grote gemeenten positief gewaardeerd. De informatie die het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs heeft opgeleverd, heeft de gemeenten mogelijkheden gegeven om gericht te kunnen sturen op de kwaliteit van voor- en voorschoolse educatie."

2 Geschiedenis van vve in Nederland

Het Nederlandse vve-beleid is van recente datum en kan onderscheiden worden in enkele fasen: de periode vóór 2000, 2000 – 2005, 2005 – 2010, en 2010 en verder.

2.1 Onderwijsachterstandenbeleid: de periode vóór 2000

Vve in zijn huidige vorm bestaat eigenlijk pas vanaf ongeveer 2000. In de periode daarvoor was sprake van een breder opgezet onderwijsachterstandenbeleid (OAB) dat zich sterk richtte op basisscholen in bepaalde achterstandswijken in de middelgrote en grote steden, waarbij ook de omgeving van de school en de kinderen werd betrokken.

Zo werden in de zeventiger jaren, net als in Amerika, ook in Nederland compensatieprojecten uitgevoerd, zoals het Innovatieproject Amsterdam (onder leiding van Co van Calcar), Onderwijs en Sociaal Milieu (in Rotterdam), Differentiatie aanvankelijk lezen (in Utrecht) en Preventie van leesmoeilijkheden (in Nijmegen). Daarna is het een aantal jaren stil geweest rondom dit onderwerp, onder meer vanwege de bezuinigingen in het onderwijs.

Zo ongeveer rond de eeuwwisseling kent het onderwijsachterstandenbeleid een nieuwe start, als onderdeel van het Grotestedenbeleid (GSB) dat zich richt op de 31 (middel)grote steden: de zogenoemde G4 en G27. Vve krijgt een prominente plaats in het onderwijsachterstandenbeleid, dat op zijn beurt geïntegreerd wordt in een breder pakket van GSB-maatregelen en -activiteiten op gemeentelijk niveau.

2.2 Periode 2000 – 2005: de Voorscholen

In 1994 bracht een commissie onder voorzitterschap van professor W. Meijnen een advies uit aan de ministeries van VWS en OCW over de ontwikkelingsstimulering van achterstandskinderen: "(Allochtone) kleuters meer aandacht". Aanbevolen werd te gaan werken met centrumgerichte programma's die op basis van evaluatieonderzoek effectief waren gebleken. De Nederlandse start van Piramide en Kaleidoscoop was het gevolg.

In de jaren daarvoor was veel geëxperimenteerd met gezinsgerichte programma's zoals Instapje, Opstapje en Opstap. Deze werkten met groepen van buurtmoeders die elke dag thuis ontwikkelingstaken met hun jonge kinderen uitvoerden. Uit evaluatieonderzoek bleek dat de effecten daarvan positief, maar relatief bescheiden waren. Ook bleek het in de praktijk onmogelijk meer beslag te leggen op de gezinssituatie om de effectiviteit te verhogen. Bijgevolg leek een meer centrumgerichte aanpak de kans te vergroten om kansarme kinderen langduriger gerichte ontwikkelingsstimulering te bieden.

Na een aantal jaren van kleinschalig experimenteren met Piramide en Kaleidoscoop kunnen gemeenten vanaf de periode 200 – 2005 Grotestedenbeleid-geld krijgen van het Ministerie van OCW om op scholen en peuterspeelzalen met meer dan 70 procent achterstandskinderen⁶ een van beide programma's in te voeren. Daarmee ontstaat het concept 'Voorschool', geschreven met een hoofdletter V: een combinatie van een peuterspeelzaal en een basisschool met veel of allemaal achterstandskinderen, liefst in één gebouw. In veel gemeenten bestaat dit concept ook nu nog, maar zijn er daarnaast andere varianten en inzichten ontstaan.

⁶ In vve-jargon worden achterstandskinderen 'doelgroepkinderen' genoemd. In administratief opzicht zijn het de kinderen met een 'leerlinggewicht'.

2.3 Periode 2006 – 2010: meer variatie in vve⁷

In 2006 wordt de lumpsumbekostiging van de basisscholen ingevoerd. Een onderdeel daarvan is dat de extra middelen vanwege de 'gewichteregeling' voor de kleuters uit groep 1 en 2 naar de schoolbesturen gaan, wat impliceert dat het vve-geld voor de basisscholen niet langer naar de gemeenten gaat. Hierdoor wordt de zogenoemde 'knip' een feit: gemeenten krijgen vanaf 2006 de middelen voor de vve-peuters en de basisscholen voor de vve-kleuters, terwijl dus voorheen de gemeente alle vve-middelen ontving. In de praktijk is tijdens de vve-bestandsopname gebleken dat hierdoor ook de zeggenschap van de gemeenten over vve op de basisscholen sterk is verminderd.

Een ander punt dat in deze periode speelt zijn de landelijke beleidsvoornemens over het aantal te 'bereiken' doelgroepkinderen, dat wil zeggen: het aantal doelgroepkinderen dat daadwerkelijk vve krijgt. Eerst is het streven om in 2010 minimaal 70 procent van de doelgroepkinderen te bereiken, en in 2006 wordt zelfs een Kamermotie aangenomen om (op termijn) vve aan te bieden aan alle doelgroepkinderen. In praktisch opzicht is het onmogelijk om heel veel kinderen te bereiken wanneer vve zich beperkt tot de achterstandswijken, en veel gemeenten kiezen ervoor vve ook in de rest van de stad aan te bieden. Dit leidt er doorgaans toe dat wordt gewerkt met gemengde groepen waarin zowel doelgroep- als niet-doelgroepkinderen zitten (ook in de achterstandswijken). Het grote, extra voordeel hiervan is dat segregatie (in de vorm van 'witte' peuterspeelzalen en 'zwarte' vve-zalen waarvan de kinderen doorstromen naar 'witte' en 'zwarte' basisscholen) wordt vermeden.

Een andere manier om meer doelgroepkinderen te bereiken is om ook de kinderdagverblijven bij vve te betrekken en ook daar vve te financieren. Dit gebeurt in steeds meer gemeenten. Het 'traditionele' beeld van een Voorschool in de vorm van een koppel van één vve-peuterspeelzaal met één vve-basisschool komt hierdoor nog meer onder druk te staan.

Door al deze ontwikkelingen ontstaan er tussen en binnen gemeenten verschillen in de invulling van vve. Naast de 'traditionele' Voorscholen komen er allerlei andere verschijningsvormen, al dan niet in combinatie met 'brede scholen' of 'integrale kindercentra'.

2.4 Vanaf 2010: opbrengstgericht werken, ook bij vve

In 2010 wordt de Wet OKE van kracht. Deze wet bouwt voort op de GSB-afspraken en is dus voor de G31-gemeenten heel herkenbaar, maar voor veel kleine(re) gemeenten nogal nieuw.

De laatste jaren wordt het opbrengstgerichte werken steeds belangrijker, mede vanwege zaken als de Nederlandse schoolprestaties in internationaal perspectief, de aanpak en het voorkomen van (zeer) zwakke scholen, het invoeren van de referentieniveaus en het Actieplan Basis voor presteren⁸, waarin opbrengstgericht werken een centrale plaats

⁷ Vanuit de klassieke innovatieliteratuur gedacht is vve een mooi voorbeeld van het 'fidelity perspective' ofwel de getrouwheidsaanpak: het programma ligt vast, de uitvoeringscondities zijn gedefinieerd, de leiders worden gecertificeerd opdat zij in staat zijn het programma uit te voeren op de manier waarop het bedoeld is, enzovoorts. Omdat de omstandigheden (zoals de invoering van de lumpsumbekostiging en de bijbehorende 'knip', de grotere nadruk op taal) en het lokale beleid (de vergroting van het bereik en het tegengaan van segregatie) veranderen, verandert de innovatieaanpak naar 'mutual adaptation' (wederzijdse aanpassing), waardoor vve veel meer verschijningsvormen gaat kennen. Zie ook Berman, P. en McLaughlin, M.W. (1978). *Implementation of educational innovation*. Educational Forum, jrg. 40, nr. 3, p. 345 – 370.

⁸ Het actieplan is op 23 mei 2011 aangeboden aan de Tweede Kamer. Het heeft de veelzeggende ondertitel 'Naar een ambitieuze leercultuur voor alle leerlingen'.

inneemt. In de Wet OKE staat dat op gemeentelijk niveau afspraken moeten worden gemaakt over de te bereiken vve-resultaten⁹. In het Actieplan Basis voor presteren staat dat de Inspectie van het Onderwijs gaat monitoren wat de stand van zaken en de opbrengsten zijn van deze resultaatafspraken over de vroegschoolse educatie die de gemeenten met de schoolbesturen maken.

In tien jaar tijd is dus sprake van aanzienlijke accentverschuivingen in de vve-aanpak: eerst lag de nadruk op de vve-condities, toen op bredere toepassing binnen gemeenten, en vanaf 2010 op de vraag of kinderen door vve écht beter worden voorbereid op de basisschool.

⁹ De Wet OKE is een wijzigingswet en heeft onder meer betrekking op de Wet primair onderwijs (WPO). In WPO-artikel 167, over de afspraken over de voor- en vroegschoolse educatie, staat: "1. Burgemeester en wethouders voeren ten minste jaarlijks overleg en dragen zorg voor het maken van afspraken over de (...) resultaten van vroegschoolse educatie."

3 Toezichtkader van de vve-bestandsopname

Hoe staat het met de kwaliteit (en de effectiviteit) van vve in Nederland? Dat is de hoofdvraag van de vve-bestandsopname die aan de Inspectie van het Onderwijs gesteld is.

Om de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen werkt de inspectie met toezichtkaders. Een toezichtkader bestaat uit een waarderingskader en een werkwijze. De werkwijze gaat over 'hoe' het toezicht wordt uitgevoerd (paragraaf 3.1) en het waarderingskader over het 'wat', dus over de inhoud (paragraaf 3.2). Die inhoud gaat bij vve met name over de kwaliteit van vve en dus niet alleen over de vraag of voldaan wordt aan de wettelijke eisen. Het toezichtkader voor de vve-bestandsopname is gepubliceerd in de Staatscourant (nr. 12632, 13 augustus 2010).

3.1 Werkwijze: het 'hoe' van de vve-bestandsopname

Het vve-toezicht in het kader van de bestandsopname is getrapd georganiseerd. Het eerste aangrijpingspunt is de gemeente. Dit omdat gemeenten de mogelijkheid hebben een eigen inkleuring aan vve te geven, zoals de definitie van 'doelgroepkind', de locaties waar vve gegeven wordt enzovoorts. De inspectie bekijkt op welke manier elke gemeente dat gedaan heeft in het licht van de Wet OKE.

Daarna worden de vve-locaties binnen de betreffende gemeente beoordeeld, zowel de voorscholen (dat wil zeggen: de peuterspeelzalen en kinderdagverblijven met vve) als de vroegscholen (dat wil zeggen: de groepen 1 en 2 van basisscholen met vve). Daarbij moet op bepaalde punten rekening worden gehouden met beleidskeuzes op gemeentelijk niveau, zoals de definitie van een 'doelgroepkind'.

Van elke beoordeelde locatie is een rapport beschikbaar¹⁰. Daarnaast is er per gemeente een gemeentelijk rapport met [a] de beoordeling van het gemeentelijke vve-beleid, [b] een totaalbeeld van de beoordeelde vve-locaties in de betreffende gemeente en [c] een vergelijking van het gemeentelijke beleid en wat er op de vve-locaties is aangetroffen.

3.2 Vve-waarderingskader: het 'wat' van de vve-bestandsopname

De wettelijke basis van het vve-waarderingskader (2010) is vooral de Wet OKE en daarbinnen met name artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en artikel 167 van de Wet op het primair onderwijs (WPO). Daarnaast bouwt het waarderingskader voort op het reguliere Waarderingskader PO en op de bevindingen uit de pilot 'Toezicht op vve in de vier grote steden' uit 2006/2007.

Het vve-waarderingskader bestaat uit vier hoofddomeinen, met daarbinnen in totaal circa twintig aspecten (zie tabel 3.2 voor enkele van die aspecten). Elk aspect bestaat weer uit een of meerdere indicatoren die beoordeeld worden met de volgende kwalificaties:

- '3' voldoende
- '2' een wenselijk verbeterpunt
- '1' een noodzakelijk verbeterpunt
- '4' een voorbeeld voor anderen

¹⁰ De stedelijke en locatie rapporten staan op de website van de Inspectie van het Onderwijs; de rapporten van de locatieonderzoeken alleen als die van na 1 augustus 2010 (ingangsdatum Wet OKE) zijn.

Tabel 3.2 Het vve-waarderingskader op hoofdlijnen (domeinen en enkele aspecten)

VVE-BELEIDSCONTEXT (= beleid en organisatie op gemeentelijk niveau)
Gemeentelijk vve-beleid
Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau
Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau
VVE-CONDITIES (GGD-rapporten)
Basiskwaliteit: algemeen
Basiskwaliteit: voorschoolse educatie
KWALITEIT VAN DE UITVOERING VAN VVE (op de voor- en de vroegscholen)
Ouders
Kwaliteit van de educatie
Ontwikkeling, begeleiding en zorg
Interne kwaliteitszorg
Doorgaande lijn
OPBRENGSTEN (= resultaten van vve)
Bereik
Resultaten, m. n. eind groep 2

Twee van de vier domeinen (de vve-beleidscontext en -condities) spelen vooral op gemeentelijk niveau. De twee andere domeinen worden vooral op de vve-locaties beoordeeld.

In hoofdstuk 4 worden de resultaten van de gemeentelijke beoordelingen (beleidscontext en condities) besproken en in hoofdstuk 5 komen de locaties aan bod (uitvoering en opbrengsten).

4 Gemeentelijke vve-beleidscontext en vve-condities

Het domein 'vve-beleidscontext' gaat over het beleid en de organisatie op gemeentelijk niveau, dat wil zeggen: het beleid van alle relevante vve-actoren binnen een gemeente. Een van de actoren op gemeentelijk niveau is de gemeente zelf, andere zijn met name de schoolbesturen, de houders van de peuterspeelzalen en de houders van de kindercentra. De vve-beleidscontext wordt in de bestandsopname dus op gemeentelijk niveau gewaardeerd. Dat levert twee resultaten op:

- *Een waardering van het vve-beleid in een gemeente*
Dit is een eigenstandige waardering van het vve-beleid in een bepaalde gemeente, met de Wet OKE als referentie. Hierbij komen onder meer de wettelijke gemeentelijke afspraken aan bod. Zo wordt bijvoorbeeld nagegaan of er op gemeentelijk niveau afspraken zijn gemaakt over de resultaten van vve.
- *De context voor de beoordeling van de vve-locaties*
Deze gemeentelijke afspraken zijn niet alleen van belang vanwege de wettelijke opdracht, maar ook omdat zij als context fungeren bij de beoordeling van de vve-locaties. Omdat op gemeentelijk niveau ook andere vve-afspraken gemaakt kunnen worden, komen die ook aan de orde, maar dan vooral vanwege hun relevantie als vve-context, zoals de manier waarop de ouders bij vve betrokken worden.

Tabel 4 bevat een overzicht van de aspecten en indicatoren van het domein 'vve-beleidscontext'. Deze tabel is een uitwerking van tabel 3.2.

Tabel 4 De aspecten en indicatoren van het domein 'vve-beleidscontext'

Vve-beleidscontext (= beleid en organisatie op gemeentelijk niveau)

Gemeentelijk vve-beleid (§4.1)

Indicatoren m.b.t. het bereik

Definitie doelgroepkind (§4.1.1)

Bereik (§4.1.2)

Toeleiding (§4.1.3)

Ouders (§4.1.4)

Integraal vve-programma (§4.1.5)

Externe zorg (§4.1.6)

Interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen (§4.1.7)

Doorgaande lijn (§4.1.8)

Resultaten (§4.1.9)

Nadere gemeentelijke afspraken over de voor- en vroegscholen (§4.1.10)

Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau (§4.2)

Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau (§4.3)

In het vve-waarderingskader wordt niet volstaan met een waardering van het vve-beleid op gemeentelijk niveau: met name de uitvoering in de praktijk op de vve-locaties wordt beoordeeld. De gearceerde contextindicatoren (op gemeentelijk niveau) komen daarom ook als **aspect** aan bod in de beoordelingen van de uitvoering van vve op locatie (zoals te zien in tabel 5.2), waar dus feitelijk wordt nagegaan hoe de contextindicatoren in de praktijk op de voor- en vroegscholen gehanteerd worden. Door deze aanpak is het tevens mogelijk om na afloop van alle locatiebeoordelingen de geaggregeerde oordelen op de vve-aspecten en -indicatoren te spiegelen aan de oordelen op het niveau van het gemeentelijke vve-beleid.

Het domein 'vve-beleidscontext' telt drie aspecten: de gemeentelijke vve-beleidscontext (uiteengelegd in tien indicatoren, paragraaf 4.1), de vve-coördinatie op gemeentelijk niveau (paragraaf 4.2) en de systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau (paragraaf 4.3). In paragraaf 4.4 komen de vve-condities aan de

orde. In 4.5 volgen de uitkomsten van een vergelijking van gemeenten bij de start van de vve-bestandsopname.

4.1 Gemeentelijke vve-beleidscontext

Gemeenten hebben een aantal wettelijke vve-taken, maar voeren ook een eigen vve-beleid.

De indicatoren van dit aspect worden op gemeentelijk niveau gewaardeerd tegen de Wet OKE, nog voordat de afzonderlijke vve-locaties van een gemeente worden beoordeeld. In het vve-toezichtkader¹¹ is bij elke indicator aangegeven welke wetstekst erbij hoort.

Het gemeentelijke vve-beleid wordt beoordeeld aan de hand van de volgende indicatoren. In tabel 4.5 is te lezen hoe deze indicatoren in ruim twintig grote(re) gemeenten zijn beoordeeld. Een inhoudelijk overzicht van de toelichtingen op deze indicatoren staat in een afzonderlijk document op de website van de inspectie; daar staat dus voor elke indicator de toelichtende tekst per gemeente.

4.1.1 Definitie van 'doelgroepkind'

Gemeenten krijgen geld van het Rijk om de benodigde vve-voorzieningen op de voorscholen te bekostigen op basis van de schoolgewichten¹² in een gemeente. Gemeenten hebben nadrukkelijk de ruimte om hun definitie van 'doelgroepkind' inhoudelijk nader in te vullen. Zo laten sommige gemeenten de taalachterstand van kinderen meetellen. Vooral de volgende elementen blijken in de definities voor te komen, waarbij vaak meerdere elementen in één definitie zitten:

- *Het leerlinggewicht*

Zoals gezegd is het leerlinggewicht de basis van de vve-bekostiging. Er zijn drie categorieën: 0, 0,3 en 1,2. Ongeveer 16 procent van alle basisschoolkinderen heeft vanwege het lage opleidingsniveau van de ouders een gewicht van 0,3 of 1,2; voor deze kinderen krijgen de gemeenten (peuters) en de scholen (kleuters) dus meer geld. Van alle kleuters zijn de gewichten op individueel niveau bekend vanwege de integrale leerlingentelling (ILT) die scholen jaarlijks moeten uitvoeren voor hun bekostiging.

Voor peuters bestaat er geen ILT. Het Rijk gebruikt de volgende vuistregel om het aantal doelgroepeuters te bepalen waarvoor voldoende aanbod moet zijn gerealiseerd: het aantal doelgroepeuters is driekwart¹³ van het aantal kleuters met een leerlinggewicht in een gemeente.

Gemeenten verschillen in de manier en het moment waarop ze het leerlinggewicht van peuters vaststellen (als ze dat tenminste doen): al vroeg via het consultatiebureau, rond de tweede verjaardag, bij de intake op de voorschool en dergelijke. Deze gewichtengegevens van de peuters worden soms niet alleen om administratieve redenen verzameld, maar worden ook gebruikt voor de bekostiging van de voorscholen én voor de vergoeding van het derde en vierde dagdeel dat de ouders van doelgroepeuters extra vergoed krijgen bovenop het eerste en tweede dagdeel voor elke peuter.

- *Additionele criteria voor doelgroepkinderen*

Naast het leerlinggewicht worden op de consultatiebureaus en bij de intake vaak aanvullende criteria gehanteerd, zoals de omgevingsanalyse (RIVM), de

¹¹ Het uitgewerkte toezichtkader staat op de website van de Inspectie van het Onderwijs.

¹² Het schoolgewicht is de som van de vastgestelde gewichten van de op de teldatum ingeschreven leerlingen, te verminderen met een getal gelijk aan 6 procent van het aantal leerlingen op de teldatum.

¹³ Kleuters zitten in principe twee hele jaren in groep 1 en 2, terwijl peuters doorgaans anderhalf jaar (van tweeënhalf tot vier jaar) op een voorschool zitten.

taalvaardigheid of de ontwikkeling van het kind (bijvoorbeeld beoordeeld aan de hand van het 'Van Wiechenschema').

- *Inschrijving op een Voorschool*
Sommige gemeenten die het 'Voorschool'-concept hanteren (dus: een vve-peuterspeelzaal met een basisschool, liefst in één gebouw, in een achterstandswijk) beschouwen alle kinderen op de Voorschool als doelgroepkind. Er wordt hier dus naar de vve-locatie gekeken en niet direct naar de individuele kinderen. In de praktijk hebben de meeste Voorschoolkinderen natuurlijk een leerlinggewicht, maar dat is zeker niet altijd het geval.
- *Tijdens de 'wen'-periode*
Er zijn ook voorscholen waar de leidsters de peuters eerst laten wennen en pas daarna op diagnostische gronden bepalen of een kind een doelgroepkind is of niet. Bij deze aanpak ligt de nadruk dus op het feitelijk functioneren van de peuter. De gemeenten die dit criterium (ook) hanteren, zijn in de vve-bestandsopname beoordeeld met een '4: een voorbeeld voor anderen', omdat ze alleen de peuters die daadwerkelijk vve nodig hebben als 'doelgroepkind' benoemen.

4.1.2

Bereik: zowel het aantal aangeboden als bezette vve-kindplaatsen

In de beginfase van vve (van 2000 tot 2010) lag de nadruk op de vve-condities (zie paragraaf 4.4) en het bereik van vve: krijgen voldoende doelgroepkinderen vve? Omdat gemeenten beleidsruimte hebben in hun definiëring van doelgroepkinderen, kunnen er in een bepaalde gemeente relatief veel of juist weinig doelgroepkinderen zijn: als niet alleen gewichtenkinderen meetellen maar ook kinderen van allochtone ouders, of kinderen met ontwikkelingsachterstand of andere risico's, zullen er immers méér doelgroepkinderen zijn dan wanneer uitsluitend het leerlinggewicht wordt meegenomen. Gemeenten met een bredere definitie krijgen echter niet meer geld voor vve omdat het Rijk voor de bekostiging de 'gewichten'-definitie hanteert. Bij het bepalen van het bereik van vve moet daarom onderscheid gemaakt worden tussen de vraag of een gemeente voldoende vve-plaatsen aanbiedt (in relatie tot de vve-bekostiging) en de vraag hoeveel 'gemeentelijke' doelgroepkinderen in een gemeente daadwerkelijk vve krijgen.

- *Aanbod van kindplaatsen*
Dit is het aantal aangeboden kindplaatsen: voor hoeveel doelgroepkinderen zijn er plaatsen gecreëerd? De eisen die aan een vve-kindplaats gesteld worden zijn conditionele zaken als: er wordt gewerkt met een integraal vve-programma, de leidsters zijn vve-geschoold, er is een dubbele bezetting, er wordt voldoende vve per week gegeven enzovoorts (zie verder paragraaf 4.4).
Hoewel het antwoord op deze vraag simpel lijkt (en dat in de beginperiode van vve ook was, omdat toen het Voorschool-concept centraal stond), is dat in de praktijk niet zo. Er zijn immers steeds meer gemengde groepen waar niet altijd sprake is van een dubbele bezetting met vve-geschoolde leidsters, terwijl er aan de andere kant ook gemeenten zijn die alle leidsters van peuterspeelzalen scholen voor vve, ook als ze géén of slechts enkele doelgroepkinderen hebben.
- *Gerealiseerde bereik door de doelgroepkinderen*
De vraag bij het gerealiseerde bereik is: hoeveel van de vve-kindplaatsen worden ook daadwerkelijk bezet door doelgroepkinderen? Gemeenten en houders van peuterspeelzalen en kindercentra moeten zorgen dat er (voldoende) aanbod is van vve-kindplaatsen, maar dat leidt er niet altijd toe dat zo'n kindplaats door een doelgroepkind bezet wordt: er kunnen in een groep zestien vve-kindplaatsen zijn terwijl er bijvoorbeeld 'maar' acht doelgroepkinderen in die groep zitten. Als een gemeente een bredere doelgroepdefinitie hanteert, zullen er meer doelgroepkinderen zijn. Om alle kinderen een plek te kunnen geven, zullen er dús meer kindplaatsen gecreëerd moeten worden dan door het Rijk bekostigd worden. Tijdens de vve-bestandsopname is gebleken dat de bereikgegevens per gemeente moeilijk te duiden zijn, zowel vanwege het onderscheid tussen aanbod en realisatie, als vanwege de onduidelijkheid in de precieze invulling van wanneer voldaan wordt aan de aanbod- en de realisatiecriteria.

Er is geprobeerd een relatie te leggen tussen het geld dat gemeenten jaarlijks krijgen voor het onderwijsachterstandenbeleid, de jaarlijkse verantwoordingsgegevens in het kader van het tweedelijns toezicht op de kinderopvang, de eigen (beleids)documenten van de gemeente en de aangeleverde gegevens tijdens de bestandsopname. Er blijken aanzienlijke verschillen tussen de gegevens te bestaan, terwijl ze eigenlijk sterk overeen zouden moeten komen.

4.1.3

Toeleiding

Of de vve-toeleiding effectief is, blijkt uit het gerealiseerde bereik. In de vve-bestandsopname is de kwaliteit van de toeleiding daarom niet gewaardeerd op basis van dat bereik, maar van de vraag of die toeleiding goed geregeld is en of daar een verantwoording bij wordt gegeven. Daar hoort bij of de gemeente weet welke groepen peuters onvoldoende worden bereikt en hoe wordt geprobeerd om het non-bereik aan te pakken.

Peuters (en ook vierjarige kleuters) zijn niet leerplichtig en kunnen om die reden dus niet gedwongen worden om vve te krijgen. Er zijn echter veel 'drang'-middelen om peuters toe te leiden naar vve.

In de vve-bestandsopname is gebleken dat gemeenten diverse mechanismen en activiteiten hebben om de toeleiding te bevorderen¹⁴. In deze paragraaf wordt op basis van de bevindingen uit de vve-bestandsopname een 'maximaal' 'drang'-toeleidingsmodel geschetst. Het model kent twee hoofdstappen:

- 1] Wie zijn de doelgroepkinderen, waar 'zitten' ze in de stad en hoe ziet het non-bereik eruit?
- 2] Hoe krijg je voor elkaar dat de doelgroepputers naar een peuterspeelzaal of een kinderdagverblijf gaan, en dan ook nog naar een voorschool?

Stap 1: Wie zijn de doelgroepkinderen, hoe/waar worden ze geïdentificeerd en hoe ziet het non-bereik eruit?

- *Wie zijn de doelgroepkinderen?*
Allereerst moet de gemeente zorgen voor een eenduidige en meetbare definitie van een doelgroepkind. NB 'Meetbaar' hoeft niet beperkt te zijn tot (in principe) objectief te beoordelen zaken, zoals het opleidingsniveau van de ouders, maar kan ook bestaan uit een beoordeling door een deskundige zoals een wijkverpleegkundige.
- *Identificeren van de doelgroepkinderen*
In de gemeentelijke basisadministratie (GBA) staan de familienaam, voornamen, het adres en de geboortedatum van elke inwoner van een gemeente, ook van zuigelingen. Het GBA wordt onder meer gebruikt om zuigelingen te identificeren die ingeënt dienen te worden. Vrijwel elk kind (97 procent) neemt deel aan het Rijksvaccinatieprogramma en krijgt in het eerste levensjaar een aantal inentingen op het consultatiebureau. Bij deze kinderen kan dan tevens bepaald worden of het (potentiële) doelgroepkinderen zijn of niet. De GBA is dus een dekkend bestand van waaruit de doelgroepkinderen geïdentificeerd kunnen worden, uitzonderingen daargelaten.
Er kan daarna ook (aanvullend) gewerkt worden met huisbezoeken door de jeugdverpleegkundige.
Of een kind een (potentieel) doelgroepkind is, kan worden geregistreerd in het Integraal Dossier JGZ (ID-JGZ).
- *Hoe ziet het non-bereik eruit?*
De informatie uit stap 2 (zie hieronder) verschaft een beeld van welke doelgroepkinderen wel en niet aan voorschoolse educatie deelnemen. Op basis van de GBA en het ID-JGZ wordt duidelijker welke (groepen) kinderen weinig of niet deelnemen aan voorschoolse educatie en wat de redenen van het non-bereik zijn. Op basis van deze informatie kan de gemeente bepalen hoe zij de toeleiding van deze

¹⁴ Zie de website van de inspectie met de vve-stadsrapportages van de bestandsopname, de site van de VNG met praktijkvoorbeelden, en de sites van Sardes en Oberon.

kinderen alsnog effectiever kan maken.

In de vve-bestandsopname is gebleken dat de systematische analyse van het non-bereik en de koppeling met effectieve(re) toeleidingsactiviteiten nauwelijks voorkomt.

Stap 2: De inschrijving bij een vve-peuterspeelzaal of –kinderdagverblijf en het daadwerkelijke bezoek

- *Het toeleidingstraject*

Op verschillende momenten kan er contact zijn met ouders (consultatiebureau, wijkverpleegkundige, felicitatiedienst enzovoorts) waarin zij geïnformeerd kunnen worden over de voorschool en over de inschrijving van hun kind. Belangrijk is dat de ouders ervan overtuigd worden dat een voorschool voor hun kind zorgt voor een 'goede startpositie' en dus geen stigma is.

Gemeenten blijken hierbij diverse toeleidingsinstrumenten te gebruiken. Mede op basis van de analyse van het non-bereik dienen die geoptimaliseerd te worden.

- *De beschikbaarheid van een voorschoolse voorziening*

Sommige gemeenten hebben naast vve-voorscholen 'gewone' peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Het is zaak dat het aanbod aan voorschoolse voorzieningen aansluit op de woonomgeving van de doelgroepkinderen. Die beperkt zich steeds minder tot de achterstandswijken.

4.1.4

Ouders

Uit de invulling van vve in andere landen¹⁵ en de resultaten van wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de oudercomponent van vve heel belangrijk is.

Het ouderbeleid in de vve-bestandsopname is allereerst op gemeentelijk niveau beoordeeld, maar ook wordt op de locaties gekeken naar de invulling ervan aan de hand van een zevental indicatoren:

1. Is er ouderbeleid op gemeentelijk niveau met een analyse van de ouderpopulatie?
2. Is er beleid over hoe en waarover de ouders vooraf geïnformeerd worden?
3. Hoe is de intakeprocedure?
4. Op welke manier wil men dat ouders thuis participeren in de voor- of voorschool van hun kind?
5. Op welke manier wil men dat ouders thuis op de voor- of voorschool van hun kind meedoen aan vve?
6. Hoe worden de ouders geïnformeerd over de ontwikkeling van hun kind?
7. In welke mate wordt rekening gehouden met de thuistaal?

In de vve-bestandsopname is gebleken dat gemeenten verschillende activiteiten met ouders doen, maar dat die vaak eerder gedaan worden 'omdat ze die altijd al deden' dan dat er een overwogen beleid onder ligt.

Ook bestaan er aanzienlijke verschillen in het aantal ouders dat bereikt wordt.

4.1.5

Integraal vve-programma

Vóór de Wet OKE werden vve-programma's expliciet beoordeeld op hun kwaliteit. Als die voldoende was, kwamen ze in de databank van erkende vve-programma's van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI).¹⁶ In de Wet OKE¹⁷ wordt niet langer gesproken van *erkende*, maar van *integrale* programma's: "Voor de voorschoolse educatie wordt een programma gebruikt waarin op gestructureerde en samenhangende wijze de ontwikkeling wordt gestimuleerd op het gebied van taal, rekenen, motoriek en de sociaal-emotionele ontwikkeling."

¹⁵ Vve heet in het buitenland vaak iets als 'ECEC' (early childhood education and care). Deze benaming laat zien dat voor- en voorschoolse educatie in het buitenland beduidend breder is dan in Nederland.

¹⁶ Zie de NJI-databank.

¹⁷ In het bijbehorende Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie, artikel 5.

In 2009 heeft Sardes zeven integrale centrumgerichte programma's beoordeeld die door het NJI zijn erkend en komt tot de volgende beoordeling (tabel 4.1).

Tabel 4.1 Beoordeling vve-programma's m.b.t. aandacht voor de vier ontwikkelingsdomeinen¹⁸

Vve-programma	Taalontwikkeling en ontluikende geletterdheid	Denkontwikkeling en ontluikend rekenen	Motorische en creatieve ontwikkeling	Persoonlijke en sociaal-emotionele ontwikkeling
1. Piramide	volledig	volledig	volledig	volledig
2. Ko-totaal (Puk & Ko)	volledig	volledig	in hoge mate	volledig
3. Startblokken	in hoge mate	in hoge mate	in hoge mate	volledig
4. Kaleidoscoop	volledig	volledig	volledig	volledig
5. Doe meer met Bas	volledig	volledig	in geringe mate	in geringe mate
6. Speelplezier	volledig	volledig	in hoge mate	in hoge mate
7. Sporen	in hoge mate	in hoge mate	in hoge mate	in hoge mate

Sommige gemeenten werken met een vve-programma dat niet in de NJI-databank staat, maar waarvan de gemeente/houder van peuterspeelzaal of kinderdagverblijf in de praktijk vindt dat het voldoende 'integraal' is. In sommige gemeenten werkt men ook met aanvullende programma's of bronnenboeken bij het vve-programma.

In de vve-bestandsopname is op de locaties zowel gekeken naar welk programma men heeft, als naar de kwaliteit van het gebruik van het programma. Er is daarbij onderscheid gemaakt tussen drie aspecten: 'het aangeboden programma', 'het pedagogisch klimaat' en 'het educatief handelen' (zie paragraaf 4.5). Op gemeentelijk niveau wordt vooral gekeken naar de afspraken hierover die op gemeentelijk niveau zijn gemaakt.

4.1.6 Externe zorg

In het vve-waarderingskader bestaat het aspect 'ontwikkeling, begeleiding en zorg' uit twee deelaspecten, namelijk 'ontwikkeling, begeleiding en zorg' binnen de groep, waarbij vaak aangesloten wordt op het gebruikte vve-programma, en 'inbedding in de bredere zorgketen'. Gemeenten krijgen in toenemende mate verantwoordelijkheden voor die externe zorgketen (Centra voor Jeugd en Gezin, zorg- en adviesteams enzovoorts). In de vve-bestandsopname is gebleken dat de afstemming van vve en de externe zorg op elkaar sterk kan verschillen per gemeente. Als voorscholen beheerd worden door bijvoorbeeld wijkwelzijnsorganisaties, is er een natuurlijkere afstemming met de externe zorg dan wanneer het om op zichzelf staande peuterspeelzalen gaat. In feite gaat het hier om de ketenaanpak: hoe zijn de verantwoordelijkheden voor de externe zorg voor een kind (of een gezin) belegd (op papier) en hoe ziet het overleg en de afstemming tussen de verschillende partijen eruit?

4.1.7 Interne kwaliteitszorg

De interne kwaliteitszorg is de verantwoordelijkheid van de voorscholen (peuterspeelzalen en kinderdagverblijven) en de vroegscholen (basisscholen) zelf. Voorscholen zijn soms HKZ-gecertificeerd en basisscholen hebben soms een eigen kwaliteitszorgsysteem. Bij de beoordeling van de interne kwaliteitszorg gaat het in de vve-bestandsopname om de vraag of gemeenten in hun vve-beleid voldoende stimuleren dat vve onderdeel is van de reguliere kwaliteitszorg van de vve-locaties. Uit de bestandsopname is gebleken dat dit weinig gebeurt.

¹⁸ Bron: IJ. Jepma, S. Rutten en S. Beekhoven, *Quick scan VVE-programma's*. Sardes, 2009

4.1.8 *Doorgaande lijn*

Om een doorgaande lijn tussen de voor- en de vroegschool in een gemeente te kunnen garanderen, is het belangrijk dat de gemeente dit coördineert. Op deze manier kan een koppeling gemaakt worden tussen processen en de organisatie in de voorscholen enerzijds en processen en de organisatie in de vroegscholen anderzijds. Vaak wordt de doorgaande lijn 'smal' geïnterpreteerd en beperkt tot de vraag of de voor- en de vroegschool hetzelfde programma hebben. In het vve-waarderingskader is de doorgaande lijn een afzonderlijk aspect met maar liefst zeven indicatoren: [1] de vve-coördinatie tussen voor- en vroegschool, [2] voldoende kinderen stromen door van voor- naar vroegschool, [3] warme overdracht van voor- naar vroegschool, en een doorgaande lijn [4] qua aanbod, [5] qua pedagogisch en educatief handelen, [6] qua omgang met de ouders en [7] qua begeleiding en zorg. Uit de bestandsopname is gebleken dat doorgaans een deel van deze zeven punten niet op gemeentelijk niveau is geregeld.

4.1.9 *Resultaten van vve*

Op gemeentelijk niveau dienen afspraken gemaakt te worden over de resultaten van vve. De Memorie van toelichting bij de Wet OKE geeft voorbeelden, zonder uitputtend te zijn:

- het aantal kinderen dat een niveau stijgt;
- het aantal kinderen dat bijvoorbeeld minimaal op niveau C zit; of
- afspraken over de minimale woordenschat aan het einde van groep 2.

In het reguliere waarderingskader van de Inspectie van het Onderwijs wordt getoetst of de school een leerlingvolgsysteem gebruikt voor ten minste taal en rekenen/wiskunde, en bij scholen met kinderen met een taalachterstand ook de woordenschat.

De beoordeling van de inspectie tijdens de vve-bestandsopname op gemeentelijk niveau gaat over de vraag of er afspraken zijn gemaakt en dus niet zozeer over de inhoud van die afspraken. In de toelichting bij het oordeel kan de inspectie overigens wel opmerkingen maken over het ambitieniveau van de vve-resultaten op gemeentelijk niveau.

Tijdens de vve-bestandsopname is gebleken dat in de praktijk vrijwel alle vroegscholen (onder meer) de Cito-toetsen Taal voor kleuters en Ordenen afnemen, maar dat de interpretatie van de resultaten daarvan op gemeentelijk niveau zelden gebruikt wordt om de effectiviteit van vve te beoordelen.

In een volgende rapportage zal de inspectie uitgebreid ingaan op de vve-resultaten en die plaatsen in het bredere kader van het opbrengstgericht werken.

4.1.10 *Nadere afspraken over de voor- en de vroegscholen*

Op gemeentelijk niveau kunnen nadere afspraken gemaakt worden over de voor- en de vroegscholen. Deze afspraken worden in de inspectiebeoordelingen van de vve-locaties niet als norm beschouwd, maar ze zijn natuurlijk wel van belang als contextinformatie. In de vve-bestandsopname zijn deze afspraken wel beschreven, maar niet beoordeeld.

4.2 **Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau**

Bij de vve-coördinatie op gemeentelijk niveau gaat het zowel om de sturing als om de uitvoerende coördinatie. Uit de vve-bestandsopname blijkt dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen gemeenten in de vve-coördinatie (zie paragraaf 4.5). Die verschillen bestaan onder meer uit:

- de rolopvatting van de gemeente (zowel van de wethouder als van de ambtenaren), die varieert van sturend tot procesmatig tot administratief-ondersteunend;

- de mate van integratie van vve in het bredere gemeentelijke beleid, zowel het beleid over 'het jonge kind' als het bredere onderwijsbeleid;
- de prioriteit die aan vve gegeven wordt.

4.3 Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau

In hoofdstuk 2 is al geschetst dat de accenten in het landelijke vve-beleid de afgelopen tien jaar flink verschoven zijn. In de vve-bestandsopname blijkt dat het vve-beleid van de gemeenten grotendeels bestaat uit het uitvoeren en uitwerken van de landelijke beleidsontwikkelingen, waarbij de 'knip' in 2006 en de invoering van de Wet OKE de belangrijkste zijn. Ook de inbedding van vve in het bredere gemeentelijke beleid (zoals 'het jonge kind' en het onderwijsbeleid) zijn leidend in het gemeentelijke beleid.

Deze inspanningen kosten de meeste gemeenten zo veel energie dat er weinig tijd en beleidsruimte overblijft om ook nog te werken aan de systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau.

In de praktijk werken enkele gemeenten met een vve-monitor, die doorgaans vooral gaat over het bereik van vve. Zo'n monitor wordt meer als verantwoording gebruikt en minder om vve te verbeteren. Een monitor is een van de manieren om vve op gemeentelijk niveau te evalueren en waar nodig te verbeteren, maar dat kan ook op andere manieren.

4.4 Gemeentelijk niveau: het domein 'condities'

Het domein 'condities' gaat over de wettelijke voorwaarden waaraan de vve-locaties moeten voldoen. Het zijn zowel de basiskwaliteitseisen uit de Wet kinderopvang en kwaliteit peuterspeelzalen als de meer specifieke eisen aan de voorschoolse educatie. De wettelijke voorwaarden worden door de GGD beoordeeld, in opdracht van de gemeente; ze zijn uitgewerkt in het GGD-toetsingskader¹⁹.

In de vve-bestandsopname speelt allereerst de vraag hoe de gemeente het GGD-toezicht heeft georganiseerd. Als dat goed geregeld is, kan de inspectie bij haar vve-toezicht volstaan met de vraag of er een recent GGD-rapport is, omdat de GGD deze indicatoren al beoordeeld heeft.

Aangezien enkele indicatoren cruciaal zijn voor vve, zijn die bij de locatiebeoordelingen door de inspectie alsnog geverifieerd, als dat nog niet gedaan was door de GGD. In tabel 4.4 zijn die indicatoren cursief weergegeven.

Tabel 4.4 De kwaliteitsaspecten van het GGD-toetsingskader

Hoofdpunten van het GGD-toetsingskader

- Wettelijke basis
- *Informatie aan ouders*
- *Personeel (o.a. VOG, kwalificatie en voertaal)*
- Veiligheid en gezondheid
- *Groepsgrootte en leidster/kind-ratio*
- Pedagogisch beleid(splan)
- Klachten

Eisen aan de voorschoolse educatie

- *Minimum aantal uren voorschoolse educatie per week*
 - *Aantal beroepskrachten en groepsgrootte*
 - *Kwaliteit van de beroepskrachten*
 - *Voorschools educatieprogramma*
-

¹⁹ In deze rapportage wordt uitgegaan van de tekst uit de Werkpocket peuterspeelzalen en voorschoolse educatie van GGD Nederland (mei 2011).

Naast de basiskwaliteitseisen uit het GGD-rapport hanteert een gemeente ook een verordening met vve-subsidievoorwaarden: voorscholen moeten aan bepaalde eisen voldoen om vve-subsidie te krijgen. Gemeenten kunnen besluiten om deze subsidievoorwaarden mee te laten lopen in het GGD-toezicht, maar dat blijken ze in de praktijk niet te doen.

Met name voorscholen hebben al met al een behoorlijk zware toezichtlast: de 'eigen' HKZ-certificering, het GGD-toezicht, de gemeentelijke subsidievoorwaarden en de (eenmalige) vve-bestandsopname door de Inspectie van het Onderwijs.

4.5 Vergelijking van gemeenten bij de start van de vve-bestandsopname

Het vve-beleid van de gemeenten is bij de start van de vve-bestandsopname beoordeeld aan de hand van een waarderingskader, waarbij de Wet OKE als referentie is gehanteerd. Hierdoor is het onder meer mogelijk om gemeenten onderling te benchmarken per indicator. In tabel 4.5 is dit gebeurd. Op de website van de Inspectie van het Onderwijs wordt in de betreffende gemeenterapporten een toelichting op de oordelen gegeven. Zie ook het afzonderlijke werkdocument op de website met die toelichtingen waarin per indicator de gemeentelijke toelichtingen staan.

In de praktijk blijken gemeenten al tijdens de vve-bestandsopname te werken aan de gemeentelijke verbeterpunten: veel van de '1'-en en '2'-en zijn nu dus al opgelost.

4.5.1 Voorbeeldig gemeentelijk vve-beleid

Als het gemeentelijke vve-beleid méér inhoudt dan de Wet OKE voorschrijft, is in de vve-bestandsopname een '4' voor dat beleid gegeven: een voorbeeld voor anderen. Hieronder staan de indicatoren waarop relatief vaak een '4' is gegeven (zie ook de laatste kolommen van tabel 4.5):

- *De leidsters zijn geschoold voor vve (2e3): 43 procent van de gemeenten*
In de beginperiode van vve werden leidsters structureel gecertificeerd voor het vve-programma (vooral Piramide en Kaleidoscoop). De laatste jaren is er in het kader van Vversterk (een landelijk scholingstraject voor vve-instellingen) een algemener en minder intensief scholingsaanbod, dat door het Rijk wordt bekostigd. In de vve-bestandsopname is daarom een Vversterk-scholing voldoende (een '3') en wordt de programmaspecifieke scholing als een voorbeeld voor anderen ('4') beoordeeld. Dat was bij bijna de helft van de gemeenten nog het geval, en dan met name bij de voorscholen.
- *De groepsgrootte van de voorscholen (2c1): 38 procent*
Volgens de Wet OKE²⁰ is de maximale groepsgrootte van voorscholen zestien kinderen. Bij ruim een derde van de gemeenten is die groepsgrootte kleiner.
- *De definitie van doelgroepkind (1a1): 29 procent*
Veel gemeenten hanteren met name in de voorscholen een ruimere definitie van doelgroepkind dan het leerlinggewicht, namelijk door ook de taalsituatie in het gezin mee te nemen. Dit gebeurt soms met een (impliciete) verwijzing naar de 'oude' gewichtenregeling, waarin ook het land van herkomst een rol speelde. In de vve-bestandsopname wordt de definitie van doelgroepkind als een voorbeeld voor anderen ('4') beoordeeld als expliciet rekening wordt gehouden met de daadwerkelijke vve-behoefte van een kind, bijvoorbeeld op basis van observatiegegevens in het begin van de voorschoolperiode.
- *Externe zorg (1a6): 19 procent*
In sommige gemeenten is er een expliciete beleidsmatige relatie tussen vve en de externe zorg. Geregeld is dan dat vve-kinderen externe zorg krijgen als zij dat nodig hebben.

20 Zie het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie, artikel 3, lid 2.

- *De doorgaande lijn (1a8): 19 procent*
De wettelijk verplichte doorgaande lijn heeft niet alleen betrekking op het gebruik van hetzelfde programma in de voor- en de vroegschool. In paragraaf 4.1.7 zijn maar liefst zeven indicatoren genoemd die betrekking hebben op de doorgaande lijn.

4.5.2 *Verbeterpunten in het gemeentelijke vve-beleid*

De Wet OKE is van kracht sinds 1 augustus 2010. Het is niet reëel om te veronderstellen dat gemeenten toen onmiddellijk hun vve-beleid hebben aangepast, al is de Wet OKE op veel punten de wettelijke vastlegging van de afspraken in het kader van het Grotestedenbeleid (GSB). In de vve-bestandsopname is het beleid beoordeeld met een '2' als het nog niet aan de eisen van de Wet OKE voldoet en met een '1' als een verbetering echt nodig was, bijvoorbeeld als er geen GGD-onderzoeken werden uitgevoerd. De volgende indicatoren zijn gewenste of noodzakelijke verbeterpunten op gemeentelijk niveau (zie tabel 4.5b):

- *De resultaten van vve (1a9): 81 procent*
Bij de start van vve in Nederland was de assumptie dat als aan bepaalde condities voldaan werd, vve dan 'vanzelf' succesvol zou zijn en dat kinderen dan gewoon mee zouden kunnen op de basisschool. Er zijn dus nog weinig gemeenten die expliciete vve-resultaatafspraken hebben.
- *Informeren van de ouders en de ouderbetrokkenheid (1a4): 71 procent*
In de meeste gemeenten worden activiteiten voor ouders georganiseerd, al dan niet in nauwe relatie met vve. In paragraaf 4.1.4 worden maar liefst zeven elementen in het ouderbeleid onderscheiden. In twee derde van de gemeenten moet een overkoepelend ouderbeleid, van waaruit inhoudelijke en organisatorische keuzes gemaakt worden, nog ontwikkeld worden.
- *De interne kwaliteitszorg van de voor- en de vroegscholen (1a7): 67 procent*
Vve leunt sterk op het gebruik van een bepaald programma en op de (specifieke) scholing van de leidsters. De borging en de verbetering van de kwaliteit van vve op 'school'-niveau is onderbelicht, ook op gemeentelijk niveau. Bij de beoordeling op gemeentelijk niveau gaat het overigens niet om concrete afspraken over de invulling van de kwaliteitszorg voor vve, maar om de vraag of de locaties aan vve-kwaliteitszorg werken.
- *De systematisch evaluatie en verbetering op gemeentelijk niveau (1c): 57 procent*
Gemeenten zijn de afgelopen jaren vooral bezig geweest met het ontwikkelen van nieuw vve-beleid vanwege landelijke aanpassingen in het vve-beleid (zie hoofdstuk 2) of vanwege de uitwerking van de lokale ambities uit de stedelijke jeugd- en/of onderwijsagenda's. De meeste gemeenten zijn nauwelijks toegekomen aan de systematische evaluatie van hun eigen vve-beleid, laat staan het formuleren en uitvoeren van verbetermaatregelen.
- *De doorgaande lijn (1a8): 53 procent*
Veel gemeenten definiëren de doorgaande lijn als het streven om zo veel mogelijk kinderen van een voorschool door te laten stromen naar de bijbehorende vroegschool, die met hetzelfde vve-programma werkt. Bij het beoordelen van de vve-locaties kijkt de inspectie naar zeven indicatoren voor die doorgaande lijn (zie tabel 5.2). Bij de beoordeling van het gemeentelijke beleid komen deze zeven punten terug (zie paragraaf 4.1.8). Het is niet verwonderlijk dat de afstemmingsindicatoren (pedagogisch klimaat en educatief handelen, omgang met de ouders, en interne begeleiding en zorg) die op de locaties vaak verbeterpunten zijn (zie tabel 5.2), dat ook op gemeentelijk niveau zijn.
- *Het bereik (1a2): 43 procent*
Zoals in paragraaf 4.1.2 al is gezegd, is het 'bereik' bij vve in veel gemeenten een problematisch begrip. Dat komt zowel door de verschillen in het aanbod van kindplaatsen als door het gerealiseerde bereik. Zo blijkt het lang niet vanzelfsprekend te zijn dat alle vve-kindplaatsen ook daadwerkelijk door doelgroepkinderen worden

bezet, waarbij soms onduidelijk is of men de smalle definitie ('gewichtenleerling') of de bredere, lokale definitie hanteert. Aangezien de smalle en de brede definitie verschillende percenteringsbasissen hebben, is het dan moeilijk te achterhalen wat '70 procent bereik' nu precies inhoudt.

- *De toeleiding (1a3): 43 procent*

Gemeenten verschillen nogal van elkaar in hun beleid voor de vve-toeleiding. Ook zijn nogal wat zaken in ontwikkeling, met name wat betreft de rol van de jeugdzorg (consultatiebureaus). Een belangrijk element bij de beoordeling van de toeleiding is de vraag of gemeenten systematisch onderzoeken wat het non-bereik is en waar het te lokaliseren is: zijn er bepaalde groepen ouders die hun kinderen niet naar vve laten gaan, zijn er bepaalde wijken waar dit veel voorkomt?

- *De vve-coördinatie op gemeentelijk niveau (1b): 43 procent*

Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen gemeenten in de mate waarin ze de vve coördineren. In diverse gemeenten beperkt de coördinatie zich tot de ambtelijke organisatie van de vve-subsidievoorziening aan de voorscholen en de verantwoording daarvan, en in het uitvoeren van de landelijke vve-beleidsvoorschriften.

- *Beschikbaarheid van het GGD-rapport (2a): 29 procent*

Omdat het GGD-toetsingskader in 2010/2011 nog niet is aangepast aan de eisen van de Wet OKE, en met name de voorschoolse educatie-eisen, zijn nog nergens GGD-rapporten aangetroffen waarin het nieuwe GGD-toetsingskader gebruikt is. Ook is in verschillende gemeenten de werkdruk voor de GGD (onder meer vanwege het toezicht op de gastouders) zo groot dat men er niet aan toekwam om tijdig de benodigde onderzoeken uit te voeren. Met verschillende gemeenten is afgesproken dat zij deze wettelijke toezichttaak alsnog waarmaken.

Tabel 4.5a De beoordeling van de vve-beleidscontext en –condities in een aantal gemeenten bij de start van de vve-bestandsopname
 '1': verbeteringen zijn noodzakelijk; '2': verbeteringen zijn gewenst; '3': voldoende; '4': voorbeeld voor anderen

Gemeenten		Amsterdam	Almere	Arnhem	Deventer	Dordrecht	Ede	Groningen	Haarlem	Heerlen	Helmond	's-Hertogenbosch	Leeuwarden	Leiden	Lelystad	Maastricht	Schiedam	Tilburg	Utrecht	Zaanstad	Zoetermeer	Zwolle	
1	DE VVE-CONTEXT																						
a	Gemeentelijk vve-beleid																						
a1	Definitie doelgroepkind	4	2	3	4	3	3	3	4	3	4	3	2	4	2	3	4	2	4	3	3	2	
a2	Bereik	4	2	3	2	3	3	2	3	3	2	3	2	3	2	2	4	3	4	3	2	2	
a3	Toeleiding	3	2	3	2	2	3	3	3	3	2	2	2	3	2	2	3	3	4	3	3	2	
a4	Ouders	3	2	3	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	
a5	Integraal programma	4	3	3	3	3	3	4	3	4	3	3	1	3	3	3	3	2	3	3	3	4	
a6	Externe zorg	3	3	2	2	4	3	2	3	4	4	4	2	3	3	3	2	3	3	3	2	2	
a7	Interne kwaliteitszorg locaties	4	2	2	2	3	2	3	2	2	2	2	2	3	2	2	3	2	3	3	2	2	
a8	Doorgaande lijn	4	2	2	2	4	2	3	4	3	2	3	2	2	3	2	3	2	3	4	3	2	
a9	Resultaten	3	1	2	2	2	2	2		2	2	2	1	1	1	2	2	2	2	2	3	3	
b	Gemeentelijke vve-coördinatie	3	2	4	2	3	2	3	3		2	4	2	3	2	2	3	2	3	4	3	2	
c	Gemeentelijke vve-evaluatie	3	2	2	2	4	3	3	2		2	3	2	4	4	2	2	2	2	3	2	2	
2	VVE-CONDITIES																						
a	Recent GGD-rapport	4	1		3	3	3	3	3	3	3	3	1	2	1	1	3	3	3	1	3	3	
b	Vve-subsidievoorwaarden	3	3	2	3	3		3	3	3		3	3	3	3	2	3	3		3		3	
c	Groepsgrootte en bezetting																						
c1	Groepsgrootte	3	2		4	4	3	4	4	3	3	3	2	3	3	4	4	4		3	3	4	
c2	Dubbele bezetting	3	3		3	3	3	4	3	3	3	2	1	3	3	3	3	3		3	3	3	
d	Vve-tijd per week	3			3	3	3	4	3	3	3	3	1	2	3	3	3	2		3	2	3	
e	Kwaliteit leidsters																						
e1	Gekwalificeerde leidsters	3	3	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3		3	3	4	
e2	Nederlandse taal leidsters	4	3	3	3		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3		3	3	3	
e3	Leidsters zijn geschoold voor vve	4	2	4	4	4	3	3	3	4	3	2	3	3	4	4	3	2		4	3	4	
e4	Opleidingsplan vve-beroepskracht	3			3	2		3	3	3		2	3		3	2		2			2	3	

Tabel 4.5b Het percentage '1', '2', '3' en '4' bij de beoordeling van de vve-beleidscontext en – condities in een aantal gemeenten bij de start van de vve-bestandsopname

'1': verbeteringen zijn noodzakelijk;

'2': verbeteringen zijn gewenst;

'3': voldoende;

'4': voorbeeld voor anderen

		'1'	'2'	'3'	'4'
1	DE VVE-CONTEXT				
a	Gemeentelijk vve-beleid				
a1	Definitie doelgroepkind		24	43	33
a2	Bereik		43	43	14
a3	Toeleiding		43	53	5
a4	Ouders		71	29	
a5	Integraal vve-programma	5	5	71	19
a6	Externe zorg		33	48	19
a7	Interne kwaliteitszorg locaties		67	29	5
a8	Doorgaande lijn		53	29	19
a9	Resultaten	19	62	14	
b	Gemeentelijke vve-coördinatie		43	38	14
c	Gemeentelijke vve-evaluatie		57	24	14
2	VVE-CONDITIES				
a	Recent GGD-rapport	24	5	62	5
b	Vve-subsidievoorwaarden		14	71	
c	Groepsgrootte en bezetting				
c1	Groepsgrootte		10	43	38
c2	Dubbele bezetting	5	5	76	5
d	Vve-tijd per week	5	14	62	5
e	Kwaliteit van de leidsters				
e1	Gekwalificeerde leidsters			86	10
e2	Nederlandse taal leidsters			86	5
e3	Leidsters zijn geschoold voor vve		14	38	43
e4	Opleidingsplan vve-beroepskracht		24	38	

5 Kwaliteit van vve op de voor- en vroegscholen

Dit hoofdstuk gaat over de kwaliteit van de uitvoering van vve op de locaties: de voor- en de vroegscholen. Paragraaf 5.1 brengt het aantal vve-locaties per onderzochte gemeente in kaart. Paragraaf 5.2 gaat in op de resultaten van de vve-bestandsopname op deze locaties.

5.1 Onderzochte gemeenten per medio 2011

Tabel 5.1 toont het aantal voor- en vroegscholen in de onderzochte gemeenten waar tot medio 2011 de vve-bestandsopname is uitgevoerd.

Tabel 5.1 Het aantal vve-locaties (vve-peuterspeelzalen, -kinderdagverblijven en -basisscholen), geordend per gemeente, waar tot medio 2011 de vve-bestandsopname is (of wordt) uitgevoerd.

Gemeente	Aantal vve-peuterspeelzalen	Aantal vve-kinderdagverblijven	Aantal vve-basisscholen	Totaal aantal vve-locaties
Almelo*	8	4	14	26
Almere	25	0	13	38
Amersfoort*	15	0	8	23
Amsterdam^	123	0	122	245
Arnhem**	18	7	20	45
Assen*	4	14	3	21
Bergen op Zoom*	11	1	7	19
Breda	17	3	14	34
Delft*	11	0	11	22
Den Haag^	95	31	93	219
Deventer	8	0	12	20
Diemen*	4	0	4	8
Dordrecht	23	1	21	45
Ede	10	2	11	23
Eindhoven*	24	0	23	45
Enschede	23	5	29	57
Groningen	17	6	12	35
Haarlem	22	0	18	40
Heerlen	17	0	19	36
Helmond	6	0	5	11
Leeuwarden	13	10	5	28
Leiden	16	2	9	27
Leidschendam-Voorburg*	10	3	6	19
Lelystad	9	0	11	20
Maastricht	13	3	11	27
Nijmegen*	17	5	19	41
Roermond*	9	3	9	21
Ronde Veenen*	3	0	2	5
Rotterdam^	133	6	99	238
's-Hertogenbosch	14	7	14	35
Schiedam	25	0	25	50
Stadskanaal*	2	0	1	3
Tilburg	31	2	27	60
Utrecht^	25	0	15	40

Veendam*	3	0	3	6
Veghel*	2	0	4	6
Venlo*	12	5	15	32
Vlaardingen*	5	0	8	13
Zaanstad	21	0	23	44
Zoetermeer	10	0	23	33
Zwolle	17	0	8	25
TOTAAL	871	120	796	1785

* onderzoeken vinden plaats/in voorbereiding

** onderzoeken in 2009 plaatsgevonden

^ pilot 2007-2009 en ook onderzoeken in de jaren daarna

Op al deze locaties is (of wordt) de kwaliteit van vve beoordeeld, wat resulteert in circa tweeduizend locatieoordelen op de vve-indicatoren. In de volgende paragraaf worden de resultaten beschreven en geïnterpreteerd.

5.2 Vve-kwaliteit op de locaties

Tabel 5.2 toont het totaalbeeld van de vve-bestandsopname van de ruim zeshonderd locaties²¹ uit tabel 4.5a, uitgesplitst naar voor- en vroegscholen. Van elke locatie is een afzonderlijk rapport beschikbaar (zie de website van de Inspectie van het Onderwijs voor de rapporten van na 1 augustus 2010). In deze paragraaf worden de meest saillante bevindingen besproken uit dat totaalbeeld. In een volgend rapport worden die bevindingen gedetailleerder besproken: dan worden ook de rapporten van de G4 en de nog resterende gemeenten erbij betrokken, en ook zijn dan nadere analyses uitgevoerd.

Tabel 5.2 De kwaliteit van vve op ruim zeshonderd locaties, uitgesplitst naar voor- en vroegscholen; percentages '1', '2', '3' en '4' per aspect en per indicator

Aspect/indicator	Voorschool				Vroegschool			
	'1'	'2'	'3'	'4'	'1'	'2'	'3'	'4'
VVE-CONDITIES								
A CONDITIES	1,4	10,8	75,0	1,9				
1 GGD-rapport per voorschool	11	21	58	0				
2 Groepsgrootte en dubbele bezetting								
2a Groepsgrootte		2	86	1				
2b Dubbele bezetting		2	89		1	27	47	1
3 Vve tijd per week		25	64	1				
4 Kwaliteit beroepskrachten								
4a Gekwalificeerde beroepskrachten		1	90	1				
4b Voldoende beheersing Nederlandse taal			91					
4c Gecertificeerde beroepskrachten		11	69	11		29	52	6
OUDERS								
B OUDERS		34,6	54,7	2,4		25,2	62,0	2,1
1 Gericht ouderbeleid		80	13			69	19	1
2 Ouders zijn vooraf adequaat geïnformeerd		19	70	4		14	73	3
3 Intake		11	77	4		7	79	3
4 Thuis stimulerende activiteiten doen		43	45	4		36	49	3
5 Participatie in vve-activiteiten in de voor-/vroegschool		33	55	4		30	52	4
6 Informeren over de ontwikkeling van hun kind		43	48	1		2	85	2
7 Rekening houden met de thuistaal		8	82	1		8	80	
DE UITVOERING VAN VVE								

21 Exclusief Amsterdam en Utrecht, omdat die in de pilot onderzocht zijn met een waarderingskader dat iets afwijkt van het huidige.

C1 VVE-PROGRAMMA		35,8	52,8	1,0		18,8	62,8	3,3
1 Een integraal vve-programma		14	75			11	70	
2 Werken met een doelgerichte planning		46	41	2		21	58	2
3 Het aanbod taalontwikkeling is voldoende dekkend		22	68	2		10	71	6
4 Aanbod klimt op in moeilijkheidsgraad; differentiatie		59	31	1		31	55	3
C2 PEDAGOGISCH HANDELEN		13,0	72,6	6,2		6,8	75,6	6,2
1 Respectvol pedagogisch handelen		1	81	10			82	7
2 Duidelijke pedagogische gedragsgrenzen		2	86	4		3	82	5
3 Sociale vaardigheden en persoonlijke competenties		5	81	6		4	81	4
4 Respect voor de autonomie van het kind		10	77	5		1	82	6
5 Aantrekkelijke en spel- en taaluitlokkende ruimte		45	42	5		28	52	9
C3 EDUCATIEF HANDELEN		25,7	63,0	3,1		14,9	64,3	4,3
1 Het educatief handelen is goed op elkaar afgestemd		29	56	5		7	50	3
2 Effectieve, gerichte activiteiten taalontwikkeling		15	73	3		8	74	6
3 Bevorderen van interactie met en tussen kinderen		33	57	2		30	55	4
4 Actieve betrokkenheid/verrijking spelen en werken		14	72	5		17	64	6
5 Bevorderen van de ontwikkeling van aanpakgedrag		31	59	2		18	68	2
6 Gedrag leidsters/leerkrachten is responsief		4	84	4		5	81	4
7 Afstemmen activiteiten op ontwikkelingsverschillen		49	42	1		25	61	2
D1 ONTWIKKELING, BEGELEIDING, ZORG		58,8	41,8	1,5		25,0	68,5	4,3
1 Volgen van de brede ontwikkeling van alle kinderen		43	46	3		14	69	5
2 Planmatige begeleiding: de hele/kleine groep, kind		68	23	2		28	55	6
3 Evaluatie van de aangeboden begeleiding en zorg		73	18	1		32	55	2
4 Specifieke aandacht voor de taalontwikkeling		22	22	1		6	32	3
D2 EXTERNE ZORG		4,3	82,7	1,3		1,7	79,7	2,3
1 Overzicht kinderen die externe zorg nodig hebben		5	84	2		4	83	1
2 Aanmelden van kinderen voor externe zorg		1	84	2			78	4
3 Ontwikkeling bijhouden van kinderen met extra zorg		5	83			1	79	2
KWALITEITSZORG EN DOORGAANDE LIJN								
E INTERNE KWALITEITSZORG	2,2	35,3	32,2	1,3	1,0	37,5	42,2	2,7
1 Vve-coördinatie in voor- c.q. vroegschool		9	80	3	1	20	63	4
2 Voor-/vroegschool evalueert vve-kwaliteit	2	60	29	1	1	50	34	3
3 Voor-/vroegschool evalueert opbrengsten kinderen	3	47	7		1	32	29	2
4 Formuleren en evalueren verbetermaatregelen	4	48	39	1	1	36	48	4
5 Voor/vroegschool borgt de kwaliteit van educatie	4	42	44	2	1	35	50	3
6 Vve zit in kwaliteitszorg van de basisschool					1	48	29	1
F DOORGAANDE LIJN	1,3	37,7	36,6	2,4	1,0	37,0	35,0	2,0
1 Vve-coördinatie tussen voor- en vroegschool	1	27	52	5	1	30	49	4
2 Voldoende doorstroom van voor- naar vroegschool		14	66	1		13	48	1
3 Warme overdracht		19	61	7		18	55	6
4 Afstemming aanbod voor- en vroegschool	2	37	38	3	1	35	38	4
5 Afstemming pedagogisch klimaat/educatief handelen	2	57	15		1	57	18	1
6 Afstemming in omgang met ouders	2	52	20	1	1	48	26	1
7 Afstemming interne begeleiding en zorg	2	59	13	1	1	55	19	1

Toelichting:

- Voorbeeldig ('4'): als het percentage op een aspect > 5 procent of op een indicator > 10 procent → groen
- Verbeterpunten:
 - Verbeteringen zijn nodig ('1') → rood
 - Verbeteringen zijn gewenst:
 - als het percentage op een **aspect** > 25 procent is (donkergeel)
 - als het percentage op een **indicator** > 45 procent is (lichtgeel) of meer dan 50 procent (donkergeel)

(Omdat niet alle indicatoren op alle locaties zijn beoordeeld tellen de percentages niet altijd op tot 100 procent.)

5.2.1 *Voldoende kwaliteit ('3')*

Het percentage 'voldoende' per aspect varieert van 32 tot 82 procent; in totaal wordt op ongeveer de helft van alle indicatoren een '3' gescoord. Het laagste percentage '3'-en zit bij de interne kwaliteitszorg (E) en de ontwikkeling, begeleiding en zorg bij de voorscholen (D1). In de tabel is te zien dat die lage percentages '3'-en toe te schrijven zijn aan het hoge percentage verbeterpunten ('2'-en); zie paragraaf 5.1.3.

In tabel 5.2 is ook te lezen wat het percentage voldoende (3) op indicatorniveau is:

Percentage voldoende ('3')	Voorscholen	Vroegscholen
A. Vve-condities	75,0	nvt
B. Ouders	54,7	62,0
C1. Vve-programma	52,8	62,8
C2. Pedagogisch handelen	72,6	75,6
C3. Educatief handelen	63,0	64,3
D1. Ontwikkeling, begeleiding en zorg	41,4	68,5
D2. Externe zorg	82,7	79,7
E. Interne kwaliteitszorg	32,2	42,2
F. Doorgaande lijn	36,6	35,0

De hoge percentages '3'-en hebben vooral betrekking op de 'basiskwaliteit' van vve, zoals het aspect 'condities' en het pedagogisch en educatief handelen van de leidsters en leraren. Daar is al vanaf de start van vve aandacht voor. Dat komt ook terug in de scholing voor de vve-programma's.

Ook is de 'externe zorg' voor de kinderen die meer zorg nodig hebben dan de leidsters en leraren op de vve-locatie kunnen bieden, over het algemeen voldoende. De indicatoren van 'externe zorg' hebben betrekking op het signaleren, aanmelden en in de eigen groep volgen van kinderen die externe zorg nodig hebben. Daarmee wordt echter geen uitspraak gedaan over de uitvoering van deze zorg door de externe hulpverleners en het effect van deze zorg aan kinderen en gezinnen.

5.2.2 *Voorbeeldige punten ('4')*

Zowel bij de voor- als bij de vroegscholen is op diverse locaties een '4' (voorbeeld voor anderen) gescoord voor de kwaliteit van het pedagogisch handelen van de leidsters en de leerkrachten. Met name de indicator 'Het pedagogisch handelen van de leidsters/leerkrachten is respectvol' springt in het oog. Daarnaast zijn bij alle andere aspecten, en daarbinnen bij vrijwel alle indicatoren, locaties aangetroffen die een voorbeeld voor anderen zijn.

5.2.3 *Verbeterpunten ('2' en '1')*

In Nederland wordt nu ruim tien jaar aan vve gewerkt. Dat is met name bij de voorlopers het geval; voor veel locaties is vve nog relatief nieuw. Het is daarom goed te begrijpen dat het percentage verbeterpunten op de vve-aspecten varieert tussen 1 en 58 procent.

Percentage verbeterpunten ('1' en '2')	Voorscholen	Vroegscholen
A. Vve-condities	12,2	Nvt
B. Ouders	34,6	25,2
C1. Vve-programma	35,8	18,8
C2. Pedagogisch handelen	13,0	6,8
C3. Educatief handelen	25,7	14,9
D1. Ontwikkeling, begeleiding en zorg	58,8	25,0
D2. Externe zorg	4,3	1,7
E. Interne kwaliteitszorg	35,3	37,5
F. Doorgaande lijn	37,7	37,0

In tabel 5.2 zijn de noodzakelijke verbeterpunten ('1') rood gearceerd. Op 11 procent van de voorscholen ontbreken (voldoende actuele) GGD-rapporten; daarnaast is op een klein percentage voor- en vroegscholen sprake van tekortschietende kwaliteitszorg en het ontbreken van een doorgaande lijn. Het ontbreken van GGD-rapporten komt mede doordat het nieuwe GGD-toetsingskader ten tijde van de bestandsopname nog niet was vastgesteld en de GGD wachtte op dat kader. Ook kostte het toezicht op de gastouders veel tijd voor de GGD.

De overige verbeterpunten laten het volgende beeld zien:

- *De vve-condities (A)*
De vve-condities zijn ook subsidievoorwaarden voor de voorscholen. Het is daarom logisch dat hier relatief weinig verbeterpunten zijn, op twee na:
 - Omdat de GGD in sommige gemeenten prioriteit moest geven aan de controle van gastouders en het nieuwe vve-toetsingskader van de GGD nog niet gereed was, is het toezicht op de vve-locaties soms achtergebleven. Ook was tijdens deze fase van de vve-bestandsopname het nieuwe GGD-toetsingskader nog niet vastgesteld.
 - Soms wordt de wettelijke minimumeis van ten minste tien uur vve per week niet gehaald.
- *Ouders (B)*
Net als op het gemeentelijke niveau ontbreekt ook op de locaties vaak een expliciet ouderbeleid, van waaruit op een gerichte manier ouderactiviteiten worden ondernomen. Het gaat hier om een goede analyse van de ouderpopulatie (wensen en mogelijkheden van ouders), een duidelijke visie op hoe ouders kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van hun kinderen en activiteiten die hier effectief op aansluiten.
- *Het vve-programma (C1)*
Met name op de voorscholen wordt met een integraal vve-programma gewerkt, al valt er aan het werken met een doelgerichte planning en de opbouw in moeilijkheidsgraad het nodige te verbeteren.
- *Het pedagogisch handelen (C2)*
Op een aantal voorscholen zijn verbeteringen wenselijk wat betreft een aantrekkelijke, spel- en taaluitlokkende ruimte.
- *De ontwikkeling, zorg en begeleiding (D1)*
Op de voorscholen wordt met een programma gewerkt. Verbeteringen zijn daar wenselijk in de afstemming op de verschillende groepen kinderen. Veel voorscholen werken nog onvoldoende systematisch met een instrument om de ontwikkeling van kinderen te volgen. Bovendien wordt bij de meeste voorscholen de informatie uit het volgsysteem nog onvoldoende benut voor een planmatig en op maat gesneden aanbod en begeleiding ('opbrengstgericht werken').
- *De interne kwaliteitszorg (E)*
Zowel op de voor- als op de vroegschool zijn verbeteringen wenselijk in de interne kwaliteitszorg. Nog te veel wordt het werken met een vve-programma als toereikend beschouwd. Ook wordt onvoldoende nagegaan of de beoogde doelen van het programma bereikt en geborgd worden en of zo nodig verbeteringen worden uitgevoerd. De meeste locaties hanteren wel een kwaliteitszorgsysteem, maar daar maakt vve nog geen onderdeel van uit.
- *De doorgaande lijn (F)*
Door het loslaten van het Voorschool-concept is het niet zo vanzelfsprekend meer dat kinderen doorstromen van een bepaalde voorschool naar de bijbehorende vroegschool. Ook is in de bestandsopname gebleken dat de afstemming tussen voor- en vroegschool méér moet omvatten dan het werken met hetzelfde programma. De doorgaande lijn omvat ook het pedagogisch klimaat en het educatief handelen, de omgang met de ouders, en de organisatie en de uitvoering van de interne begeleiding en de zorg. De afstemming tussen voor- en vroegscholen ontbreekt hier vrijwel op het merendeel van de vve-locaties.

5.3 Resultaten van vve

Tot 2010 werd in Nederland als vanzelfsprekend aangenomen dat het op een juiste wijze hanteren van een vve-programma zeker leidt tot betere prestaties van de doelgroepkinderen. Deze aanname is gebaseerd op de succesverhalen die vooral uit Amerika komen. In Nederlandse vve-onderzoeken blijken deze effecten echter lang niet altijd.

Daarom is in de vve-bestandsopname expliciet nagegaan of gemeenten (en scholen) effectdoelen hebben geformuleerd voor vve.

Een van de effectdoelen is het bereik van vve: zorgen dat zo veel mogelijk doelgroepkinderen vve krijgen. In paragraaf 4.1.2 is al beschreven dat het in de praktijk moeilijk is om het bereik te operationaliseren en te meten.

Tabel 5.3 De resultaten van vve op locatieniveau; percentages '1', '2', '3' en '4' per aspect en per indicator

Aspect/indicator	Vroegschool			
	'1'	'2'	'3'	'4'
G VVE-RESULTATEN		3,7	27	0
1 Resultaten worden gemeten conform de afspraken		1	10	
2 De resultaten zijn van voldoende niveau		1	2	
3 Verlengde kleuterperiode		9	68	1

Een ander effectdoel zijn de leerresultaten van de kinderen. In paragraaf 4.1.9 is gebleken dat daar op gemeentelijk niveau weinig over bekend is. In slechts een klein aantal gemeenten worden hierover afspraken gemaakt met de betrokken partijen. Uit tabel 5.3 blijkt dat op de locaties doorgaans niet beoordeeld kon worden wat de resultaten van vve zijn, omdat er geen expliciete afspraken op gemeentelijk niveau zijn. Tegelijkertijd blijkt dat vrijwel alle scholen in groep 1 en 2 de Citotoetsen Taal voor kleuters en Ordenen afnemen, soms één keer maar vaak ook op de vier meetmomenten midden en eind groep 1 en 2 (M1, E1, M2 en E2). De resultaten op deze toetsen worden echter niet in verband gebracht met vve, en er wordt dus vrijwel nooit onderscheid gemaakt in de resultaten van de gewichtenkinderen en de niet-gewichtenkinderen, en de kinderen die wel of geen voorschoolse educatie hebben gekregen. Het specifieke effect van vve kan dus niet worden vastgesteld.

In het kader van de vve-bestandsopname zijn bij de vroegscholen de toetsgegevens van Taal voor kleuters en Ordenen uit groep 1 en 2 opgevraagd, en zijn ook de specifieke vve-gegevens opgevraagd (leerlinggewicht en vve-geschiedenis). Deze gegevens worden geanalyseerd, om de relatie met de beoordeelde vve-indicatoren te kunnen onderzoeken.

6 Conclusies

Vier fasen in het vve-beleid

Vve is een nieuw fenomeen in het onderwijs, zeker als het gaat om de specifieke invullingseisen bij de voorscholen. Het is een van de manieren waarop in de afgelopen decennia het onderwijsachterstandenbeleid is vormgegeven. Hoewel de huidige vve pas een jaar of tien bestaat, hebben in de loop van die tien jaar toch duidelijke accentwijzigingen plaatsgehad. Zo stond vóór 2006 het concept van de Voorschool centraal, bestaande uit een (lieft inbandige) vve-peuterspeelzaal en een vve-basisschool, terwijl na 2006 om verschillende redenen die koppeling minder vanzelfsprekend werd. Met de Wet OKE en met name het Actieplan Basis voor presteren (uit 2011) verschuift het accent naar het opbrengstgericht werken.

Deze tussenrapportage gaat met name over de G4 en de G27

Deze tussenrapportage geeft een beschrijving van de stand van zaken van de vve-bestandsopname per medio 2011. Omdat gemeenten beleidsruimte hebben om vve nader in te vullen (bij de definitie van doelgroepkinderen, bij de vraag op welke locaties vve gegeven wordt enzovoorts) is de bestandsopname per gemeente uitgevoerd. Daarbij is gewerkt 'van groot naar klein', omdat de grote(re) gemeenten in het kader van het Grotestedenbeleid (GSB) hierop al zijn voorbereid. Deze tussenrapportage gaat dus vooral over vve in de G4 en de G27.

Het bepalen van de effectiviteit van vve is (nog steeds) een groot knelpunt

Een van de grootste knelpunten die in de vve-bestandsopname naar voren is gekomen, is dat het bij vve niet gebruikelijk is om objectief te beoordelen wat kinderen hebben geleerd (in de brede zin van het woord) door vve en of ze daadwerkelijk voldoende zijn toegerust voor (groep 3 van) de basisschool. In verschillende gemeenten worden nu aanzetten gemaakt om langs 'de koninklijke weg' te werken: formuleren van vve-doelen, ontwikkelen en/of selecteren van de gepaste instrumenten, en benutten van de toets- en/of observatiegegevens om het effect van vve vast te stellen én om vervolg- en verbeteracties uit te voeren. Min of meer parallel aan deze koninklijke weg kan ook gekozen worden voor een pragmatische aanpak, waarbij de toetsgegevens die scholen nu al hebben het uitgangspunt vormen. Op grond daarvan kunnen beslissingen worden genomen over vve maar ook over een eventuele uitbreiding of aanpassing van de te hanteren meetinstrumenten.

Voor de uiteindelijke beoordeling van het effect van vve is het nodig om de leerresultaten van de kinderen te kennen, of die nu langs de koninklijke of de pragmatische weg zijn gemeten. In deze tussenrapportage zijn die leerresultaten nog niet beschikbaar en kan dus nog geen antwoord gegeven worden op de hoofdvraag: "Werkt vve?".

Kwaliteit van het vve-beleid op gemeentelijk niveau

Per gemeente is begonnen met een analyse van de vve-beleidscontext, met de Wet OKE als referentiepunt. Er blijken aanzienlijke verschillen te bestaan tussen gemeenten (zie tabel 4.5) en ook zijn er nog diverse verbeterpunten (wat te begrijpen is omdat de Wet OKE een nieuwe wet is die pas per 1 augustus 2010 van kracht is). Op diverse punten is het beleid bij gemeenten overigens wél op orde en zijn er zelfs voorbeelden die andere gemeenten kunnen gebruiken om hun vve-beleid te verbeteren.

Saillant pluspunt is het *scholingsbeleid*: veel gemeenten investeren (nog) in de vve-certificering van de leidsters van de voorscholen.

Belangrijke verbeterpunten zijn het *niet beschikbaar zijn van een actueel GGD-rapport, de bovengenoemde vve-resultaatbepaling, het ouderbeleid, de doorgaande lijn en de interne kwaliteitszorg, de gemeentelijke vve-coördinatie, -evaluatie en –verbeteracties, en de toeleiding en het bereik.*

Kwaliteit van vve op de bijna 2000 onderzochte voor- en vroegscholen

Op bijna tweeduizend voor- en vroegscholen is de kwaliteit van vve beoordeeld. Met name *het pedagogisch handelen*, zeker ook op de voorscholen, is relatief vaak een voorbeeld voor anderen ('4'). Verbeterpunten zijn er natuurlijk ook. De uitvoering van vve op de standaardmanier (één programma voor alle kinderen) gaat relatief goed, al staan op de vroegscholen *de dubbele bezetting en de adequate scholing* onder druk. Naar de 'binnenkant' én naar de 'buitenkant' zijn verbeteringen gewenst, met name bij de voorscholen.

Naar de 'binnenkant' gaat het om de *ontwikkeling, begeleiding en zorg, om het werken met een doelgerichte planning*, en om *het rekening houden met verschillen tussen de kinderen (ook in moeilijkheidsgraad)*, met andere woorden: om *het opbrengstgericht werken*.

Naar de 'buitenkant' gaat het om *de ouders, de interne kwaliteitszorg en de doorgaande lijn*.

Nadere informatie

Op de website van de inspectie staan de gemeentelijke vve-rapporten en de locatierapporten (van na 1 augustus 2011). Daarmee is het mogelijk om het landelijke beeld uit deze tussenrapportage te vergelijken met de afzonderlijke gemeenten en zelfs ook de locaties.

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

2011-29 | gratis
ISBN: 978-90-8503-263-2
Publicatienummer: 22PD2011G033

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | oktober 2011