



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

LANDELIJK RAPPORT LEA/VVE 2022/2023

& themaverdieping Resultaatafspraken vroegschoolse educatie

Voorwoord

Ieder kind in Nederland gelijke kansen bieden, is een belangrijk uitgangspunt voor het onderwijs. Kansengelijkheid begint helaas al op jonge leeftijd, al voordat kinderen naar school gaan. Daarom werken veel partijen aan het tegengaan hiervan. Daarbij spelen Nederlandse gemeenten een belangrijke rol. Een van de instrumenten die zij inzetten voor het terugdringen van kansengelijkheid is het onderwijsachterstandenbeleid. Een onderdeel hiervan is een jaarlijks overleg dat gemeenten voeren met de houders van kinderopvangorganisaties en met schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs. Wij onderzoeken, eveneens op jaarlijkse basis, hoe zij deze overleggen invullen.

Het overleg over onderwijsachterstanden wordt vaak de Lokale Educatieve Agenda (LEA) genoemd en is wettelijk verplicht. Ook overleggen de betrokken partijen als onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid specifiek over de voor- en vroegschoolse educatie (vve). Ik benadruk het belang van dit overleg. Dit is dé plek om de krachten te bundelen en samen het gesprek aan te gaan ten behoeve van de kansengelijkheid.

Het doet mij goed om te zien dat de meeste gemeenten het thema ‘bestrijden van onderwijsachterstanden’ bespreken in de LEA. De onderwerpen ‘voorkomen van segregatie’ en ‘afstemmen van inschrijvings- en toelatingsprocedures’ zijn echter onderbelicht in het LEA-overleg. Dit constateerden wij vorig jaar ook al in onze *Jaarrapportage LEA/vve* en in ons Themarapport *Onderwerp van gesprek*. Ik roep gemeenten op om hun regierol te pakken. Ook het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) roep ik daarom nogmaals op om ook in de wet- en regelgeving duidelijker op te nemen wat van gemeenten wordt verwacht.

Een van de belangrijkste onderdelen om onderwijsachterstanden te bestrijden is de vve. Hiervoor zijn resultaatafspraken nodig. Omdat voor ons onvoldoende helder was waarom gemeenten niet tot deze afspraken kwamen, deden wij daar verdiepend onderzoek naar. Naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek roepen we gemeenten en schoolbesturen op om goed in beeld te krijgen voor welke kinderen vve bedoeld is. Daarnaast moeten de resultaatafspraken ingebed worden in het bredere jeugd- en onderwijsachterstandenbeleid per gemeente. Gemeenten, jullie vervullen hierin echt een spilfunctie. Pak daarom ook hier de regierol. Jullie hebben het overzicht over de gehele keten: van kinderopvang en voorschoolse educatie (ve) tot scholen en van leerplicht tot jeugdzorg. Jullie zijn daarom bij uitstek de partij om partners bij elkaar te brengen. Daarmee hebben jullie de sleutel in handen om onderwijsachterstanden te bestrijden voor de kinderen in jullie gemeente.

Plaatsvervangend inspecteur-generaal van het Onderwijs

Ria Westendorp

Januari 2024

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	4
Inleiding	6
1 Lokale Educatieve Agenda	10
1.1 Het overleg	11
1.2 De afspraken	12
1.3 De doelen	13
2 Voor- en vroegschoolse educatie	15
2.1 Doelgroepdefinitie, toeleiding en doorgaande lijn	16
2.2 Bereik	19
3 Het waarborgtoezicht	22
4 Voorschoolse educatie	26
5 Conclusies	28
Deel 2 - Verdiepend thema: Resultaatafspraken vroegschoolse educatie	31
6.1 Aanleiding voor het themaonderzoek	32
6.2 Onderzoeksopzet themaonderzoek	34
6.3 Afspraken en doelen: stand van zaken	34
6.4 Belemmeringen en succesfactoren	37
6.5 Conclusies en aanbevelingen	40
Bijlage 1. Samenvatting Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht Kinderopvang 2022	44
Colofon	48

Samenvatting

Gemeenten zijn verplicht om ieder jaar een overleg te organiseren met de houders van kinderopvangorganisaties en met schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs. Dit overleg is gericht op het maken van afspraken en het formuleren van meetbare doelen over de thema's 'bestrijden van onderwijsachterstanden', 'voorkomen van segregatie', 'bevorderen van integratie' en 'afstemming van toelatings- en inschrijvingsprocedures'. Dit overleg heet officieel 'Overleg onderwijsachterstanden', maar staat beter bekend als het overleg over de Lokale Educatieve Agenda (LEA). Een bijzonder onderdeel van het LEA-overleg is het overleg over voor- en vroegschoolse educatie (vve). Hierop is aanvullende regelgeving van toepassing. Gemeenten zijn, naast dat zij het overleg moeten voeren, ook verplicht om afspraken te maken over de onderwerpen 'doelgroepdefinitie', 'toeleiding', 'doorgaande lijn' en 'resultaten van vroegschoolse educatie'. Daarnaast moeten zij ervoor zorgen dat er in de gemeente voldoende voorschoolse voorzieningen zijn voor kinderen met een risico op een onderwijsachterstand.

Dit rapport bestaat uit 2 delen. In het eerste deel rapporteren we over de mate waarin gemeenten in 2022 overlegden over de 4 LEA-thema's en vve en in hoeverre zij afspraken maakten, doelen formuleerden en doelen bereikten. De basis voor deze rapportage zijn gegevens uit onze jaarlijkse vragenlijst. Daarnaast rapporteren we over het waarborgtoezicht dat wij in 2023 uitvoerden ten aanzien van LEA en vve. In het tweede deel beschrijven we de uitkomsten van een verdiepend onderzoek naar een van de vve-onderwerpen, namelijk de resultaatafspraken vroegschoolse educatie. Voor dit onderzoek gebruikten we ook de jaarlijkse vragenlijst. Daarnaast voerden we gesprekken met deskundigen, gemeenten en schoolbesturen.

Deel 1: LEA en vve

De meeste gemeenten bespreken het thema 'bestrijden van onderwijsachterstanden' in de LEA. De onderwerpen 'voorkomen van segregatie' en 'afstemmen van inschrijvings- en toelatingsprocedures' zijn onderbelicht in het LEA-overleg. Gemeenten maken hierover ook het minst

vaak afspraken. Een reden voor het ontbreken van overleg is dat het volgens de gemeenten niet nodig is om overleg over het betreffende thema te voeren of hier beleid op te maken. Dit baseren zij dan op hun eigen situatie. Andere redenen zijn dat de bespreking op andere niveaus plaatsvindt, er andere prioriteiten zijn of het personeelsverloop onder gemeenteambtenaren hoog is. Het percentage gemeenten dat niet overlegde over de LEA-thema's nam toe ten opzichte van vorig jaar. Dit vindt de inspectie een zorgelijke ontwikkeling. We houden dit de komende jaren scherp in de gaten.

Gemeenten stellen het meest frequent doelen voor het thema 'bestrijden van onderwijsachterstanden'. De overige LEA-thema's blijven achter. Opvallend is dat ongeveer een kwart van de gemeenten de doelen niet evalueert. Dat betekent dat deze gemeenten de kwaliteitscyclus niet volledig volgen en dat vinden we zorgelijk. In het najaar van 2023 en in 2024 voeren we met 120 gemeenten een lerende dialoog over de invulling van de LEA. In die gesprekken staat de inspectie uitgebreid stil bij de vraag of gemeenten afspraken maken én evalueren.

Gemeenten lijken zich niet altijd bewust van de wettelijke verplichting om jaarlijks overleg te voeren over de doelgroepdefinitie, toeleiding en doorgaande lijn en na te gaan of eerder gemaakte afspraken nog voldoen. We hebben de indruk dat het aanbod van kindplaatsen in de meeste gemeenten op orde is. Wanneer gemeenten aangeven dat zij te weinig kindplaatsen hebben, komt dat meestal omdat de subsidie de kinderen volgt. Pas wanneer doelgroepkinderen worden ingeschreven op de voorschool wordt de kindplaats als een voorschoolse kindplaats geoormerkt. Daarnaast laten ouders hun kinderen ook niet altijd deelnemen aan voorschoolse educatie (ve). Het landelijk bereik ligt op 77%. Dat percentage ligt lager dan voorgaande jaren, waarin het bereik tussen de 80 en 85% lag. Dit percentage is gebaseerd op een landelijk overzicht en geeft geen informatie over het bereik in afzonderlijke gemeenten. Bovendien is het jaarlijks landelijk bereikpercentage gebaseerd op een andere groep gemeenten, waardoor we niet de

conclusie kunnen trekken dat het bereik afneemt. Wanneer we kijken naar de gegevens van gemeenten die tussen 2020 en 2022 gegevens aanleverden over zowel het aantal doelgroeppeuters en het aantal bereikte doelgroeppeuters, als het aantal kindplaatsen, lijkt het bereik stabiel. Volgend jaar zullen we het bereik, samen met de doelgroepdefinitie en de toeleiding als verdiepend thema, meenemen in het Landelijk rapport LEA/vve.

Deel 2: Resultaatafspraken vroegschoolse educatie

Uit ons onderzoek naar de resultaatafspraken blijkt dat een derde van de gemeenten geen afspraken maakt over de verwachte resultaten van de vroegschoolse educatie. Ook blijkt dat belemmerende en succesfactoren voor het van de grond komen van afspraken vaak 2 kanten van dezelfde medaille zijn: wanneer niet of onvoldoende wordt voldaan aan een factor belemmert dit en wanneer wel wordt voldaan aan een factor stimuleert dit. De factoren die belemmerend of stimulerend kunnen werken zijn:

- **Inbedding in het brede beleid:** de centrale factor die zowel gemeenten en schoolbesturen als deskundigen noemen is de inbedding van de resultaatafspraken in het brede beleid en de beleidscyclus van gemeenten en schoolbesturen.
- **Prioritering van onderwijsachterstandenbeleid:** Een voorwaarde voor de inbedding in het brede beleid is dat zowel gemeenten als scholen het bestrijden van onderwijsachterstanden prioriteren in hun beleid.
- **Gezamenlijke verantwoordelijkheid:** Gemeenten en schoolbesturen hebben de gezamenlijke maatschappelijke opdracht en verantwoordelijkheid, samen met andere partijen binnen de gemeente, om onderwijsachterstanden tegen te gaan. Verbinding en samenwerking zijn cruciaal voor een goede invulling van deze gezamenlijke verantwoordelijkheid.
- **Regierol gemeenten:** De regie voor het maken van resultaatafspraken ligt in eerste instantie bij de gemeente. Maar deze regierol wordt niet altijd goed opgepakt en dat belemmert het maken van de resultaatafspraken.

Op basis van deze factoren formuleerden wij de volgende aanbevelingen:

- **Vroegschoolse educatie nieuw leven inblazen:** voordat resultaat-afspraken kans van slagen hebben, moet duidelijk zijn voor welke kinderen vve bedoeld is en welke leerlingen vve genoten. Gemeenten en schoolbesturen kunnen vroegschoolse educatie nieuw leven inblazen door met elkaar te bepalen welke leerlingen onder de doelgroep vve vallen. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) kan dit met aanvullende of aangepaste regelgeving stimuleren.
- **Vroegschoolse educatie = Onderwijsachterstandenbeleid (OAB) = LEA:** gemeenten, scholen en schoolbesturen dienen er zorg voor te dragen dat de resultaatafspraken ingebed zijn in een bredere kwaliteitscyclus rondom vve en onderwijsachterstanden, waarin ook afspraken over het borgen van de proceskwaliteit worden opgenomen. In LEA-verband kan afgesproken worden op welke wijze en op welk niveau de evaluatie wordt teruggekoppeld en hoe deze geanalyseerd wordt, met als doel de kwaliteit van de uitvoering van vve te monitoren en te versterken. We zien steeds meer gemeenten en schoolbesturen die afspraken maken over de kwaliteit van de vve, bijvoorbeeld in een kwaliteitskader. Echter, het beoogde effect van de vve, namelijk het terugdringen van (het risico op) achterstanden van kinderen, kan daarmee niet in beeld worden gebracht. Hiervoor is informatie nodig in termen van ontwikkelings-groei. Deze informatie moet vooral als bron of aanleiding worden gezien om het gesprek te voeren en niet om 'af te rekenen'. Daarom is het wenselijk om de term 'resultaatafspraken' te vervangen door een term zonder de connotatie van 'afrekenen' bij niet-behaalde resultaten.
- **Invulling geven aan regierol:** gemeenten hebben een spilfunctie in het onderwijsachterstandenbeleid. Zij hebben overzicht over de gehele keten van kinderopvang en vve tot scholen, en van leerplicht tot jeugdzorg. Om tot resultaatafspraken te komen, moeten gemeenten hierbij de regie pakken.

Inleiding

Gemeenten moeten minimaal jaarlijks een overleg organiseren met schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs en houders van kinderopvangorganisaties. Dat jaarlijks overleg is opgenomen in de Wet kinderopvang, de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op het voortgezet onderwijs onder de naam Overleg Onderwijsachterstandenbeleid¹, en is gericht op het maken van afspraken met meetbare doelen over de thema's:

- Het bestrijden van onderwijsachterstanden (inclusief voor- en vroegschoolse educatie (vve)²)
- Het voorkomen van segregatie
- Het bevorderen van integratie
- De afstemming over toelatings- en inschrijvingsprocedures

De verwachting van de wetgever is dat dit overleg zal bijdragen aan het terugdringen van de onderwijsachterstandsproblematiek in een gemeente.³ Door in regelgeving vast te leggen dat gemeenten, besturen en houders van kinderopvang samen tot doelen en afspraken moeten komen, benadrukt de wetgever de gezamenlijke verantwoordelijkheid bij deze belangrijke maatschappelijke opdracht.

Verplicht overleg, geen verplichte naam

Voor het jaarlijks overleg zijn verschillende benamingen in omloop, waarvan het 'Lokale Educatieve Agenda-overleg' (LEA-overleg) de meest gangbare is. We gebruiken daarom de term LEA in de rest van het rapport om dit overleg aan te duiden. Gemeenten kunnen de LEA-thema's ook gezamenlijk met andere gemeenten (regionaal)

bespreken en oppakken. Ook kunnen LEA-thema's aan de orde komen in het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) tussen de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeentebestuurders binnen een regio of in andere overleggen. Gezamenlijk kunnen deze overleggen deel uitmaken van het jaarlijks overleg.

Het overleg is gericht op het maken van afspraken over de (meerjaren) doelen van de partijen. Gemaakte afspraken hebben zoveel mogelijk het karakter van meetbare doelen. De gemeente kan de uitkomsten van het jaarlijks overleg omzetten in bindende afspraken over onder andere de te realiseren prestaties en inspanningen, die – voordat de afspraken tot stand komen – aan alle partijen worden voorgelegd.

Bijzondere positie vve

Een bijzonder onderdeel van het jaarlijks overleg is het overleg rond de vve. Het doel van vve is om kinderen met een verhoogd risico op een onderwijsachterstand een betere start in groep 3 van de basisschool te geven. Hoewel vve een onderdeel is van onderwijsachterstandenbeleid, vindt het overleg hierover vaak plaats in een afzonderlijk (bestuurlijk) overleg. De reden hiervoor is dat de vve specifieke aanvullende regelgeving kent. Gemeenten zijn namelijk wettelijk verplicht minimaal jaarlijks te overleggen met schoolbesturen en houders van de kinderopvang en afspraken te maken over de onderwerpen doelgroepdefinitie, toeleiding, doorgaande lijn en resultaatafspraken rondom vroegschoolse educatie. Ook moeten gemeenten zorgdragen dat er in de gemeente voldoende voorzieningen in aantal en spreiding zijn voor kinderen met een risico op een onderwijsachterstand (het bereik van voorschoolse educatie (ve)). Daarnaast hebben de gemeenten een toezichts- en handhavingstaak op de regels uit het besluit ve. De GGD voert het toezicht voor de gemeente uit.

¹ Art. 160 Wet op het primair onderwijs, Art. 3.42 Wet op het voortgezet onderwijs, Art. 1.50a Wet kinderopvang.

² Een belangrijk instrument ter bestrijding van onderwijsachterstanden is het aanbieden van voorschoolse educatie (op kinderdagverblijven) en vroegschoolse educatie (in groep 1 en 2 van het basisonderwijs). Hiervoor zijn in de WPO extra eisen uitgewerkt.

³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005), *Memorie van Toelichting – Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid.*

Rol van de inspectie

Als interbestuurlijk toezichthouder houdt de Inspectie van het Onderwijs (hierna 'de inspectie') toezicht op of gemeenten hun taken op gebied van de LEA en vve volgens de regelgeving uitvoeren. Daarnaast stimuleert de inspectie gemeenten om deze taakuitvoering te versterken. In dit rapport verslaan wij onze toezichtactiviteiten in 2023, signaleren we ontwikkelingen op stelselniveau en agenderen eventuele risico's.

Leeswijzer

In deel 1 van het rapport rapporteren we over de mate waarin gemeenten overlegden, afspraken maakten en doelen bereikten met betrekking tot de LEA/vve. Daarnaast doen we verslag van onze toezichtactiviteiten ten aanzien van LEA/vve. In deel 2 beschrijven we het verdiepende onderzoek naar de 'resultaatafspraken vroegschoolse educatie'.

Deel 1 - LANDELIJK RAPPORT LEA/VVE

1 Inleiding

In dit eerste deel van het rapport, beschrijven we de mate waarin gemeenten in 2022 LEA/vve-overleg voerden, afspraken maakten over vve en de 4 LEA-thema's (segregatie, integratie, onderwijsachterstanden (inclusief vve) en toelating- en inschrijving) en in hoeverre zij de LEA-doelen bereikten. Ook doen we verslag van onze toezicht-activiteiten in 2023.

LEA/vve in Nederlandse gemeenten

Dit deel van het rapport is veelal beschrijvend van aard en gebaseerd op gegevens die wij verzamelden via een vragenlijst die wij alle gemeenten jaarlijks toesturen. Voor een meer gedetailleerde weergave van deze gegevens verwijzen wij naar het technisch rapport (hierna TR) dat tegelijk met dit landelijk rapport verscheen.⁴ Dit jaar ontvingen wij van 2 gemeenten geen vragenlijst. Deze gemeenten zijn niet opgenomen in de analyse.

Toezicht

Naast de beschrijving van de stand van zaken ten aanzien van het overleg, de afspraken en de doelen van LEA en vve in Nederlandse gemeenten, rapporteren we ook over het waarborgtoezicht dat wij in 2023 uitvoerden ten aanzien van LEA en vve. Het stimulerende deel van het toezicht in de vorm van lerende dialogen, voerden we uit in het laatste kwartaal van 2023.⁵ Daarom namen we dat niet mee in dit rapport. We rapporteren daarover in ons Landelijk Rapport LEA/vve van volgend jaar.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deel 1 geven wij de bevindingen weer wat betreft de stand van zaken van LEA. In hoofdstuk 3 beschrijven we onze bevindingen over de vve. Het waarborgtoezicht beschrijven we in hoofdstuk 4. Deze 3 hoofdstukken starten met de conclusies. In hoofdstuk 5 beschrijven we in het kort de voorschoolse educatie (ve). We sluiten dit deel van het rapport af met conclusies (hoofdstuk 6).

⁴ Inspectie van het Onderwijs. (2023). *Landelijk rapport LEA/vve & Themaonderzoek resultaatafspraken voerschoolse educatie*. Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs. (2023). *Technisch rapport*. Inspectie van het Onderwijs.

⁵ Zie ook ons toezichtkader Interbestuurlijk Toezicht: [stcrt-2022-29001.pdf](https://www.officiëlebevestigingen.nl) ([officiëlebevestigingen.nl](https://www.officiëlebevestigingen.nl)).

2

3

4

5

6

1 Lokale Educatieve Agenda

1 Lokale Educatieve Agenda

In dit hoofdstuk doen we verslag van de mate waarin gemeenten de Lokale Educatieve Agenda (LEA) uitvoeren. We beschrijven hoeveel gemeenten het LEA-overleg voerden en of zij afspraken maakten. Daarnaast geven we een beeld van de mate waarin gemeenten doelen stellen en in hoeverre deze worden bereikt.

1.1 Het overleg

De meeste gemeenten voeren LEA-overleg, maar niet alle thema's komen in het overleg aan de orde. Vooral de thema's 'voorkomen van segregatie' en 'inschrijvings- en toelatingsprocedures' zijn onderbelicht. Een reden voor het ontbreken hiervan in het overleg is met name dat het volgens de gemeenten niet nodig is om te overleggen over het betreffende thema of hier beleid op te maken. Dat baseren zij dan op de situatie in hun gemeente. Andere redenen zijn: bespreking op andere niveaus, andere prioriteiten of het personeelsverloop onder gemeente-ambtenaren. We vinden het zorgelijk dat het aantal gemeenten dat over geen van de LEA-thema's overlegde, toenam ten opzichte van vorig jaar.

Uit de vragenlijstgegevens bleek dat ongeveer een vijfde van de gemeenten niet overlegde over de thema's die in de LEA aan de orde moeten komen (21%). Uitgesplitst per thema zien we dat (ruim) de helft van de gemeenten in 2022 niet overlegde over 'voorkomen van segregatie' en de 'inschrijvings- en toelatingsprocedures' (zie Tabel 1.1).

Tabel 1.1: Aantal gemeenten dat overlegde over onderwijsachterstandenbeleid in 2022 (n=340)

Jaarlijkse overleg onderwijs-achterstandenbeleid	Aantal gemeenten	Percentage
Bestrijden onderwijsachterstanden	319	94%
Voorkomen segregatie	165	49%
Bevorderen integratie	254	75%
Inschrijving en toelating	149	44%

Bron: vragenlijst gemeenten, 2023

Uit de vragenlijst blijken verschillende redenen waarom het overleg niet (over alle thema's) wordt gevoerd. Voor 3 van de 4 thema's noemen gemeenten als belangrijkste reden dat het, gezien de situatie in de gemeente, niet nodig is om te overleggen of beleid te maken op het betreffende thema. Met name bij inschrijving en toelating geven gemeenten ook regelmatig aan dat er al afspraken zijn waardoor overleg niet meer nodig is. Andere redenen die zij noemen zijn:

- Tekortschietende ambtelijke capaciteit of te hoge werkdruk bij schoolbesturen.
- Andere prioriteiten die spelen binnen de gemeente, waardoor 1 of meerdere thema's in 2022 niet aan de orde zijn geweest. In 2023 komen deze wel weer aan de orde.
- De thema's worden op andere niveaus besproken, bijvoorbeeld meer op uitvoeringsniveau zonder bestuurlijke vertegenwoordiging (in werkgroepen, regiegroepen of themagroepen). Dit komt met name terug bij 'bestrijden van onderwijsachterstanden' en 'het bevorderen van integratie'. Voor 'inschrijving en toelating' geldt dat dit ook met enige regelmaat wordt opgepakt door schoolbesturen onderling.
- Een of meer thema's maken deel uit van andere beleidsonderwerpen, zoals nieuwkomersonderwijs.

1

2

3

4

5

6

Reflectie

Het percentage gemeenten dat niet overlegde over de LEA-thema's nam toe ten opzichte van vorig jaar. Toen voerden 35 van de 325 gemeenten geen LEA-onderleg (11%).⁶ Dit jaar voerde 20% geen overleg. We vinden dit een zorgelijke ontwikkeling, vooral omdat gemeenten aangeven dat het ontbreken van (ambtelijke) capaciteit en andere prioriteiten ook een verklaring zijn voor het ontbreken ervan. Voor deze oorzaken zijn geen eenvoudige oplossingen beschikbaar. We houden dit de komende jaren scherp in de gaten.

1.2 De afspraken

Meer dan de helft van de gemeenten die overlegden over LEA-thema's, maakten daar ook afspraken over of hadden nog lopende afspraken. Het thema 'inschrijving en toelating' blijft achter: minder dan de helft van de gemeenten maakt hier afspraken over. Redenen die gemeenten aangaven voor het ontbreken van (nieuwe of lopende) afspraken waren onder andere dat zij nog werken aan afspraken en dat andere prioriteiten binnen de gemeente ervoor zorgden dat zij (nog) niet aan het maken van afspraken toekwamen. Vorig jaar constateerden we in een onderzoek dat daar verschillende oorzaken voor zijn. Onder andere de complexiteit van de vraagstukken, concurrentie tussen partners en het gebrek aan continuïteit spelen een rol. De aanbevelingen die we vorig jaar deden, zoals het kritisch bezien van de huidige wet- en regelgeving en de regierol van gemeenten, gelden nog steeds.

Naast het verplichte overleg hebben gemeenten een inspanningsverplichting om tot afspraken te komen voor de afzonderlijke LEA-thema's. Uit de ingevulde vragenlijsten blijkt dat dit niet in alle gemeenten gebeurt. In Tabel 1.2 is te lezen dat de meeste gemeenten die overlegden over de LEA-thema's ook afspraken maakten of dat gemaakte afspraken nog golden, waardoor er in 2022 lopende afspraken waren over deze onderwerpen. Het thema 'inschrijving en toelating' blijft echter achter: slechts de helft van de gemeenten maakt hier afspraken over.

Tabel 1.2: Aantal en percentage gemeenten dat afspraken maakte of nog lopende afspraken had over de verschillende LEA-onderwerpen in 2022

Afspraken over...	Aantal gemeenten	Percentage van het aantal gemeenten met overleg	n
Bestrijden onderwijsachterstanden	276	87%	319
Voorkomen segregatie	113	68%	165
Bevorderen integratie	213	84%	254
Inschrijving en toelating	122	48%	149

Bron: vragenlijst gemeenten, 2023

Gemeenten die in 2022 geen afspraken maakten, gaven daarvoor als reden dat zij nog werken aan de afspraken, bijvoorbeeld omdat beleid nog in ontwikkeling is of dat het maken van afspraken (wegens andere prioriteiten) in de gemeente is doorgeschoven naar 2023.

⁶ Inspectie van het Onderwijs. (2022). *Technisch rapport Jaarrapportage vve/LEA 2021*. Inspectie van het Onderwijs.

Reflectie

In 2022 deed de inspectie een onderzoek⁷ waaruit verschillende verklaringen naar voren kwamen voor het niet maken van afspraken. Complexiteit van de vraagstukken, concurrentie tussen partners en gebrek aan continuïteit in beleid kwamen daaruit als belangrijke factoren naar voren voor het niet maken van afspraken. De inspectie koppelde aan dit onderzoek een aantal aanbevelingen. Deze vragen nog altijd aandacht en hier komen we in de algemene conclusies op terug. Hieronder valt bijvoorbeeld het kritisch bezien van de huidige wet- en regelgeving en de regierol van gemeenten (zie paragraaf 1.4).

1.3 De doelen

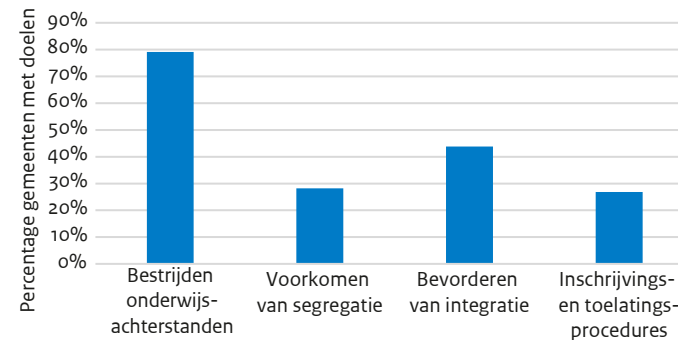
Voor het thema ‘het bestrijden van onderwijsachterstanden’ worden het vaakst doelen gesteld: 79% deed dit in 2022. Voor de andere thema’s worden minder vaak doelen gesteld. Opvallend is dat ongeveer 20-25% van de gemeenten de doelen niet evalueerde.

Doelen stellen

We vroegen alle gemeenten naar de doelen die zij stellen voor de LEA-thema’s. In totaal geeft een vijfde van de gemeenten aan voor geen van de 4 LEA-thema’s doelen te hebben geformuleerd. Dat betekent dat het merendeel van de gemeenten over een of meer onderwerpen doelen formuleerde. De grootste groep daarvan (29%) deed dit over 1 onderwerp. Minder gemeenten formuleerden doelen over 2 (21%) of 3 (12%) of alle 4 (18%) LEA-thema’s.

Uit Figuur 1.2 blijkt dat gemeenten vooral doelen stellen over het ‘teggengaan van onderwijsachterstanden’.

Figuur 1.2: Percentage gemeenten dat doelen stelde voor de verschillende LEA-thema’s in 2022 (n=340)



Bron: vragenlijst gemeenten, 2023

Bij de vraag naar redenen van het ontbreken van doelen bij de LEA-onderwerpen, benoemen gemeenten dat zij deze niet stelden, omdat de onderwerpen niet relevant zijn binnen de gemeente, de onderwerpen niet spelen binnen de gemeente of later opgepakt worden, bijvoorbeeld bij de nieuwe LEA in 2023. Of dat zij een kleine gemeente zijn met veel korte lijnen met hun partners, waardoor doelen stellen volgens hen niet altijd nodig is. Daarnaast geven gemeenten aan dat de doelen niet in de LEA zijn opgenomen.

⁷ Inspectie van het Onderwijs. (2022). *Themarapport Onderwerp van gesprek: het bestrijden van onderwijsachterstanden en voorkomen van segregatie*. Inspectie van het Onderwijs.

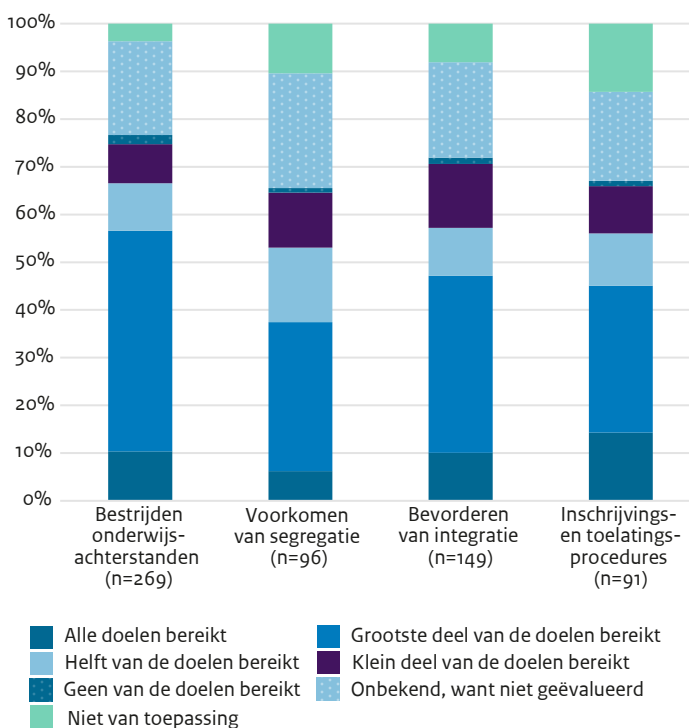
Evalueren van doelen

Meer dan de helft van de gemeenten die doelen stelden, geeft aan dat zij (meer dan) de helft van de doelen bereikten (zie Figuur 1.3).

Het onderwerp 'onderwijsachterstanden' loopt hierbij voorop: 67% van de gemeenten bereikte hierbij de helft of meer van de doelen.

Ongeveer een vijfde tot een kwart van de gemeenten geeft aan dat zij de doelen niet evalueerden. Deze gemeenten weten daarom niet of zij de gestelde doelen hebben behaald.

Figuur 1.3: Percentage gemeenten dat doelen bereikte voor de verschillende LEA-thema's in 2022



Bron: vragenlijst gemeenten, 2023

Gemeenten geven meerdere redenen aan voor het niet evalueren.

Deze meest genoemde redenen zijn ruwweg als volgt te categoriseren:

- Het beleid loopt nog en de evaluatie volgt nog.
- Doelen zijn nog in ontwikkeling.
- Doelen waren niet (voldoende) meetbaar.
- Er was te weinig capaciteit om te evalueren.

Reflectie

De meest genoemde reden voor het niet evalueren van doelen is dat de beleidsperiode nog niet was afgelopen en de evaluatie nog liep of nog moest plaatsvinden. Gemeenten geven echter ook aan dat de doelen niet (voldoende) meetbaar waren en dat er te weinig capaciteit is om te evalueren. Dat betekent dat deze gemeenten de kwaliteitscyclus nog niet volledig volgen en dat vinden we zorgelijk. In het najaar 2023 en in 2024 voeren we met 120 gemeenten een lerende dialoog over de invulling van de LEA. In die gesprekken staan we uitgebreid stil bij de vraag of gemeenten zich binnen de LEA inspannen om afspraken te maken en de factoren die bepalen of dit al dan niet lukt. Ook zal de evaluatie en het effect van de afspraken aan de orde komen.

1

2

3

4

5

6

1

2

3

4

5

6

2 Voor- en vroegschoolse educatie

2 Voor- en vroegschoolse educatie

In deze paragraaf doen we verslag van de uitvoering van de wettelijke taken van gemeenten met betrekking tot de voor- en vroegschoolse educatie (vve). We beschrijven of gemeenten overleggen en afspraken maken over de doelgroepdefinitie, toeleiding en doorgaande lijn. We gaan in op het aanbod en bereik van voorschoolse educatie (ve) en we beschrijven het toezicht op deze onderwerpen. Hoewel de resultaat-afspraken vroegschoolse educatie ook onderdeel zijn van de wettelijke taken van gemeenten, gaan we daar in dit hoofdstuk niet op in, omdat we daarnaar een verdiepingsonderzoek uitvoerden. De resultaten uit dit onderzoek beschrijven we in deel 2 van dit rapport.

2.1 Doelgroepdefinitie, toeleiding en doorgaande lijn

Gemeenten voldoen niet allemaal aan de wettelijke verplichting om jaarlijks te overleggen over de doelgroepdefinitie, toeleiding en doorgaande lijn, en na te gaan of de eerder gemaakte afspraken nog voldoen. Als reden om geen overleg te voeren of afspraken te maken geven zij vaak aan dat er nog lopende afspraken zijn. Ook capaciteitsproblemen spelen een rol. De inspectie is van mening dat, ook als afspraken nog lopen, overleg nodig is om na te gaan of de afspraken nog voldoen. Bovendien is het jaarlijkse overleg een wettelijke verplichting.

Doelgroepdefinitie

Vve is bedoeld voor peuters en kleuters met een risico op een onderwijsachterstand. Gemeenten bepalen welke kinderen in aanmerking komen voor vve in hun gemeente. Zij stellen hiervoor in ieder geval een doelgroepdefinitie voor peuters op. De doelgroepdefinitie geeft op basis van (omgevings)kenmerken aan welke peuters in aanmerking komen voor vve, ofwel wie een indicatie voor vve krijgen. Met de term doelgroepdefinitie wordt een nauwkeurige omschrijving van de te bereiken doelgroep bedoeld. Deze omschrijving geeft aan welke kinderen door hun omgeving een risico op een mogelijke achterstand in de Nederlandse taal hebben en daarom in aanmerking komen voor vve.

Uit de vragenlijst blijkt dat 46 gemeenten in 2022 een nieuwe doelgroepdefinitie opstelden. 218 gemeenten overlegden over de doelgroepdefinitie en hadden een doelgroepdefinitie die voldeed en in 2022 dus niet aangepast hoefde te worden. Dat betekent dat 264 gemeenten in 2022 een doelgroepdefinitie hadden. Mogelijk had een deel van de 51 gemeenten die niet overlegden ook een doelgroepdefinitie. Wij hebben daar echter geen gegevens over.

Tabel 1.4: Redenen om de doelgroepdefinitie in 2022 niet aan te passen (n=294)

	Aantal	Percentage
Er was geen overleg	51	17%
Er was overleg en de doelgroepdefinitie voldeed nog	218	74%
Er was overleg en de doelgroepdefinitie moest worden aangepast, maar dat is nog niet gebeurd	18	6%
We hebben geen doelgroepdefinitie voor peuters nodig	7	2%

Bron: vragenlijst gemeenten, 2023

1

2

3

4

5

6

De gemeenten die niet overlegden over de doelgroepdefinitie, gaven als reden dat de afspraken nog lopen (34), dat de situatie in de gemeente niet vroeg om overleg (44) of dat er geen capaciteit beschikbaar was voor overleg (10) (Tabel 1.5)

Tabel 1.5: Redenen om geen overleg te voeren over de doelgroepdefinitie (n=51)

	Aantal	Percentage
Onderwerp is niet relevant in onze gemeente	1	2%
We hebben geen capaciteit	10	20%
Dit wordt geregeld door andere partijen in de gemeente	1	2%
Afspraken lopen nog, dus overleg hierover is niet meer nodig	34	67%
Gezien de situatie in de gemeente is overleg hierover niet nodig	44	86%
Anders	40	78%

Bron: vragenlijst gemeenten, 2023

Toeleiding

Onder toeleiding verstaan we het begeleiden van doelgroepkinderen naar een kinderdagverblijf dat (door de gemeenten gesubsidieerde) ve aanbiedt. Gemeenten dienen afspraken te maken met betrokken partners over wie ervoor verantwoordelijk is dat doelgroepkinderen toegeleid worden naar deze zogenaamde 'voorscholen'. Er kunnen verschillende toeleidingsactiviteiten op initiatief van de gemeente uitgevoerd worden, zoals advisering vanuit een consultatiebureau.

Uit de vragenlijst blijkt dat 91 gemeenten nieuwe afspraken maakten. De meeste gemeenten die geen nieuwe afspraken maakten gaven aan dat na overleg duidelijk werd dat de lopende afspraken nog voldeden (198 gemeenten) of dat zij het voornemen hebben nieuwe afspraken te maken (21 gemeenten). In 8 gemeenten zijn geen afspraken over de toeleiding en zijn ook in 2022 geen afspraken gemaakt. In 22 gemeenten is geen overleg gevoerd over de toeleiding van kinderen naar ve (zie Tabel 1.6).

Tabel 1.6: Redenen om geen afspraken te maken over toeleiding (n=249)

	Aantal	Percentage
Er was geen overleg over de toeleiding	22	9%
Er was overleg, de afspraken over toeleiding voldeden nog	198	80%
Er was overleg, de afspraken over toeleiding moeten worden aangepast, maar dat is nog niet gebeurd	21	8%
Er zijn geen afspraken	8	3%

Bron: vragenlijst gemeenten, 2023

Gemeenten geven aan dat 'lopende afspraken' en gebrek aan capaciteit redenen zijn om geen overleg te voeren over toeleiding (zie Tabel 1.7).

1

2

3

4

5

6

Tabel 1.7: Redenen om geen overleg te voeren over toeleiding (n=22, meerdere antwoorden mogelijk)

	Aantal	Percentage
We hebben geen capaciteit om de toeleiding op te pakken	6	27%
Toeleiding is geen onderwerp waar de gemeente beleid op wil maken of waar de gemeente een rol voor zichzelf ziet	-	-
De toeleiding wordt door andere partijen opgepakt	-	-
Er lopen al afspraken over de toeleiding, dus overleg is niet meer nodig	15	68%
Gezien de situatie in de gemeenten is het niet nodig overleg te voeren over de toeleiding	1	5%
Anders	3	14%

Bron: vragenlijst gemeenten, 2023

Doorgaande lijn

Bij een doorgaande lijn gaat het om een ononderbroken ontwikkeling van kinderen van de voorschoolse voorziening (kinderopvang) naar de vroegschoolse voorziening (basisonderwijs). Een soepele doorgaande lijn is belangrijk voor succesvolle vve. Gemeenten moeten afspraken maken met aanbieders van ve en schoolbesturen over de (warme) overdracht van relevante gegevens over doelgroepkinderen. Daarnaast kan een gemeente nadere afspraken maken met de verschillende partners over bijvoorbeeld het gebruik van eenzelfde vve-programma en observatiesysteem.

Uit de vragenlijst blijkt dat 108 gemeenten in 2022 nieuwe afspraken maakten over de doorgaande lijn. De meeste gemeenten die geen nieuwe afspraken maakten, gaven aan dat na overleg duidelijk werd dat de lopende afspraken nog voldeden (151 gemeenten) of dat zij het voornemen hebben nieuwe afspraken te maken (41 gemeenten). In 16 gemeenten zijn geen afspraken over de doorgaande lijn en zijn ook in 2022 geen afspraken gemaakt. 24 gemeenten overlegden niet over de doorgaande lijn tussen voorschoolse en vroegschoolse educatie (zie Tabel 1.8).

Tabel 1.8: Redenen om geen afspraken te maken over doorgaande lijn (n=232)

	Aantal	Percentage
Er was geen overleg over doorgaande lijn	24	10%
Er was overleg, de afspraken over doorgaande lijn voldeden nog	151	65%
Er was overleg, de afspraken over doorgaande lijn moeten worden aangepast, maar dat is nog niet gebeurd	41	18%
Er zijn geen afspraken	16	7%

Bron: vragenlijst gemeenten, 2023

Bij 24 gemeenten vond geen overleg plaats. De redenen daarvoor waren voornamelijk dat er al afspraken waren en dat overleg niet nodig was of dat er onvoldoende capaciteit was (Tabel 1.9).

1

2

3

4

5

6

Tabel 1.9: Redenen om geen overleg te voeren over doorgaande lijn (n=24)

	Aantal	Percentage
De doorgaande lijn is niet relevant in onze gemeente	-	-
We hebben geen capaciteit	9	38%
De doorgaande lijn wordt door andere partijen opgepakt	-	-
Er lopen al afspraken over de doorgaande lijn, dus overleg is niet meer nodig	16	67%
Gezien de situatie in de gemeenten is het niet nodig overleg te voeren over de doorgaande lijn	1	4%
Anders	7	29%

Bron: vragenlijst gemeenten, 2023

Reflectie

Uit de vragenlijsten bleek dat gemeenten van mening zijn dat er geen overleg hoeft plaats te vinden als afspraken nog lopen. Daarnaast is de beperkte capaciteit van de ambtenaar een belangrijke reden om niet te overleggen of geen afspraken te maken. Toch vinden wij het belangrijk dat gemeenten met hun partners periodiek nagaan of gemaakte afspraken nog functioneren en het gewenste resultaat bereiken. Daarvoor is het jaarlijks overleg bedoeld en het is daarnaast wettelijk verplicht. Wij zijn van mening dat gemeenten hun kwaliteitscyclus hierop moeten inrichten.

2.2 Bereik

209 gemeenten (61%) hadden in 2022 voldoende kindplaatsen voor alle doelgroepkinderen. 54 gemeenten (16%) hadden onvoldoende kindplaatsen. Van de overige gemeenten waren onvoldoende gegevens beschikbaar om het aanbod te bepalen. Als reden voor onvoldoende aanbod van kindplaatsen geven gemeenten aan dat niet alle ouders hun kinderen laten deelnemen aan vve. Als gemeenten de houders van kinderopvang subsidiëren voor het aantal peuters en alleen de gesubsidieerde plaatsen als ve-kindplaats aanmerken, hebben zij minder kindplaatsen dan geïndiceerde kinderen. We hebben de indruk dat de meeste gemeenten hier flexibel mee omgaan en wanneer meer kinderen zich aanmelden voor ve, hier over het algemeen ruimte voor is.

Bijna twee derde van de gemeenten bereikten minder dan 100% van de doelgroepeuters. De meeste gemeenten met een bereik van minder dan 100% gaven hiervoor als reden dat de ouders niet willen dat hun kind deelneemt aan vve om praktische of andere redenen, bijvoorbeeld omdat zij al gebruik maken van andere vormen van opvang of omdat ouders de wettelijk vastgelegde 16 uur vve te veel vinden. Daarnaast geven gemeenten aan dat de redenen hen niet bekend zijn.

Voor het landelijk bereik kijken we naar het aantal doelgroepkinderen (volgens de gemeentelijke doelgroepdefinitie) en het aantal doelgroepkinderen dat ve volgt. Het landelijke bereik ligt op 77%. Dat ligt lager dan voorgaande jaren, waarin het bereik tussen de 80 en 85% lag. Alleen wanneer we kijken naar gegevens van gemeenten die tussen 2020 en 2022 gegevens aanleverden over zowel het aantal doelgroepeuters, het aantal bereikte doelgroepeuters als het aantal kindplaatsen, lijkt het bereik stabiel.

1

2

3

4

5

6

Doelgroepeuters: peuters die voldoen aan de doelgroepdefinitie die in de gemeente wordt gehanteerd. Het gaat dus om de peuters met een indicatie (geïndiceerde peuters).

Kindplaatsen met gesubsidieerde ve: de kindplaatsen op gesubsidieerde kinderdagverblijven met gesubsidieerde ve, waar doelgroepeuters gebruik van kunnen maken.

Bereikte doelgroepeuters: de doelgroepeuters die gebruik maken van de kindplaatsen met gesubsidieerde ve.

Niet bereikte doelgroepeuters: de doelgroepeuters die geen gebruik maken van de gesubsidieerde voorschoolse plaatsen.

Het bereik gaat over het aantal doelgroepeuters, het aantal beschikbare kindplaatsen en het aantal doelgroepeuters dat daadwerkelijk ve ontvangt. Net als in voorgaande jaren leverden niet alle gemeenten gegevens aan over het aantal doelgroepeuters, het aantal kindplaatsen en het aantal doelgroepeuters dat gebruikmaakte van ve. Tabel 1.10 geeft een overzicht van het aantal gemeenten dat gegevens aanleverde en het landelijk beeld dat we ophaalden in deze gemeenten.

Tabel 1.10: Overzicht van het aantal doelgroepkinderen, het aantal kindplaatsen en het aantal bereikte doelgroepkinderen in 2022, en het aantal gemeenten dat deze gegevens aanleverde

	Doelgroep- kinderen	Aantal kindplaatsen	Aantal bereikte kinderen
Aantal	53.257	71.562	43.334
Aantal gemeenten dat gegevens aanleverde	297	291	314

Bron: vragenlijst gemeenten, 2023

Uit de vragenlijst blijkt dat 61% van de gemeenten (209 gemeenten) voldoende kindplaatsen heeft voor het aantal doelgroepeuters. 16% van de gemeenten had niet voldoende kindplaatsen voor alle doelgroepeuters in de gemeenten. De overige 77 gemeenten leverden onvoldoende gegevens aan om een uitspraak te kunnen doen over het aanbod van kindplaatsen. Redenen die gemeenten geven voor het onvoldoende aanbod van kindplaatsen vallen voornamelijk in de categorie 'Anders'. Gemeenten geven daarbij aan dat niet alle ouders hun kinderen laten deelnemen aan vve. Wanneer gemeenten in de vragenlijst aangeven dat zij te weinig kindplaatsen hebben, komt dat meestal omdat de subsidie de kinderen volgt en de kindplaats pas als een voorschoolse kindplaats wordt aangemerkt wanneer doelgroepkinderen worden ingeschreven op een voorschool.

Bijna twee derde van de gemeenten bereikte minder dan 100% van de doelgroepeuters. De meeste gemeenten met een bereik van minder dan 100% gaven hiervoor als reden dat de ouders niet willen dat hun kind deelneemt aan vve om praktische of andere redenen, bijvoorbeeld omdat zij al gebruik maken van andere vormen van opvang of omdat ouders 16 uur vve te veel vinden. Daarnaast geven gemeenten aan dat de redenen hen niet bekend zijn.

1

2

3

4

5

6

Wanneer we uitgaan van gemeenten die gegevens aanleverden over zowel het aantal doelgroepeuters als het aantal bereikte doelgroepeuters, ligt het gemiddelde landelijk bereik in 2022 op 77% (n= 273 gemeenten). De afgelopen jaren lag het bereik tussen de 80 en 85%.⁸ Het gemiddelde bereikpercentage bedraagt 78% in de gemeenten met een smalle doelgroepdefinitie, 77% in gemeenten met een doelgroepdefinitie tussen breed en smal in en 85% in gemeenten met een brede doelgroepdefinitie (zie Tabel 1.11).⁹ Overigens geven deze gegevens geen beeld van de situatie in afzonderlijke gemeenten. Dat beeld is hierboven beschreven.

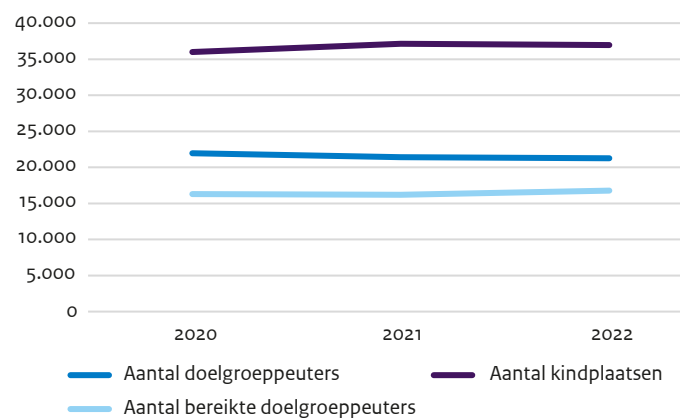
Tabel 1.11: Bereikpercentage in relatie tot de omvang van de doelgroepdefinitie

Omvang doelgroepdefinitie	Bereikpercentage	Aantal gemeenten
Smal	78%	83
Midden	77%	119
Breed	85%	54

Bron: vragenlijst gemeenten, 2022, 2023

We verzamelen al meerdere jaren gegevens over het aantal doelgroepeuters, het aantal kindplaatsen en het aantal bereikte doelgroepeuters, waardoor we een overzicht kunnen geven van de ontwikkeling door de jaren heen. Daarbij maken we gebruik van gegevens van gemeenten die alle gegevens in 2020, 2021 en 2022 aanleverden. Dit zijn 88 gemeenten. Figuur 1.4 geeft het overzicht weer van de ontwikkeling van de aantallen tussen 2020 en 2022. Op basis van deze cijfers lijkt het aantal doelgroepeuters, het aantal kindplaatsen en het aantal bereikte doelgroepeuters stabiel.

Figuur 1.4: Overzicht van de ontwikkeling van het aantal doelgroepeuters, kindplaatsen en bereikte doelgroepeuters in 2020, 2021 en 2022 (n=88)



⁸ Inspectie van het Onderwijs. (2023). *Staat van het Onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.

⁹ Smal = 1-3 indicatoren; midden = 4-6 indicatoren; breed = 7-9 indicatoren. Indicatoren zijn: Het opleidingsniveau van de ouders, taal- of ontwikkelingsachterstand van de peuter, vastgesteld door het consultatiebureau, taal- of ontwikkelingsachterstand vastgesteld door het kinderdagverblijf, land van herkomst van het kind, land van herkomst van de ouders, aantal jaren in Nederland, thuistaal, kinderen van inburgeraars, kinderen in een AZC.

1

2

3

4

5

6

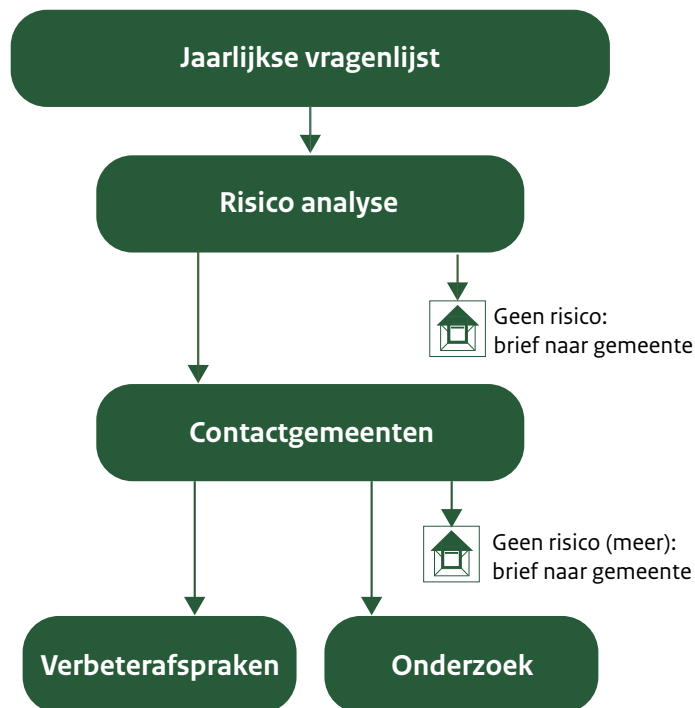
3

Het waarborgtoezicht

3 Het waarborgtoezicht

In ons waarborgtoezicht onderscheiden we verschillende stappen. Het proces is schematisch weergegeven in Figuur 1.5. De basis voor het waarborgtoezicht is de vragenlijst LEA/vve, waarvan we de resultaten in de voorgaande paragrafen beschreven. Op de informatie uit de vragenlijst voerden wij een risicoanalyse uit. Hierbij betrekken we de toelichting die gemeenten gaven en eventuele signalen die binnenkwamen. De uitkomst van de risicoanalyse is een lijst van gemeenten waar wij geen risico's in de taakuitvoering zien en een lijst van gemeenten waar wij mogelijke risico's zien. Op basis van de aard van de risico's, bepalen we vervolgens met welke gemeenten we contact gaan opnemen; zogenoemde contactgemeenten. Wij voeren een gesprek met de contactgemeenten over de aangeleverde informatie om na te gaan of er daadwerkelijk risico's zijn. We richten ons in dit gesprek op de huidige situatie en bespreken of de situatie in de gemeente is gewijzigd ten opzichte van de informatie in de vragenlijst. Als er risico's zijn in de huidige taakuitvoering gaan wij na of deze door de gemeente herkend worden en of de gemeente al actie onderneemt om de risico's op te heffen. Zo nodig maken we verbeterafspraken. Het contact kan leiden tot een onderzoek.

Figuur 1.5: Schematische weergave waarborgtoezicht LEA/vve



Risicoanalyse en bepalen contactgemeenten

We zagen bij 280 gemeenten mogelijke risico's: bij 103 gemeenten voor het LEA-overleg, 48 gemeenten met een mogelijk risico voor vve en 129 gemeenten met een mogelijk risico voor zowel LEA als vve. Bij de uitvoering van vve zagen we de meeste risico's bij het aanbod van kindplaatsen. Voor de selectie van contactgemeenten legden we dit jaar de focus op gemeenten met mogelijke risico's in de uitvoering van de vve. Daarnaast focusten we op gemeenten die helemaal geen overleg voerden of wel overleg voerden, maar niet over onderwijs-achterstandenbestrijding. Op basis van de aard van de risico's namen we met 93 gemeenten contact op over LEA en/of vve. Hieronder vallen

1

2

3

4

5

6

ook de 2 gemeenten die geen vragenlijst invulden. We hadden met 65 gemeenten contact over mogelijke risico's ten aanzien van het LEA-overleg en met 90 gemeenten spraken we over mogelijke risico's ten aanzien van de vve.

Contactgemeenten: LEA

We voerden gesprekken met 65 gemeenten waar wij een mogelijk risico zagen dat zij niet voldoen aan de wet- en regelgeving omtrent het LEA-overleg in 2023. Het doel van deze gesprekken was allereerst om na te gaan of er daadwerkelijk sprake was van een risico en, zo ja, of de gemeente dat erkende. Een tweede doel was om meer bewustwording bij de gemeenten te creëren over hun verantwoordelijkheden met betrekking tot deze taak. Uit onderzoek van de inspectie uit 2022¹⁰ bleek namelijk dat het om verschillende redenen vaak aan dit bewustzijn ontbrak. In de gesprekken kwamen onder meer de volgende vragen aan bod:

- Hebben gemeente, houders en schoolbesturen een beeld van de context en problematiek die binnen de gemeente speelt op de diverse vraagstukken?
- Weten gemeenten dat er een inspanningsverplichting is om tot afspraken te komen?
- Worden afspraken goed vastgelegd, geëvalueerd en bijgesteld?

Bij meer dan de helft van de gemeenten (54%) waarbij wij mogelijke risico's zagen voor de taakuitvoering omtrent het LEA-overleg in 2023, bleek tijdens het gesprek dat de mogelijke risico's die we vanuit de risicoanalyse zagen er niet (meer) waren. Met de overige gemeenten (31; 46%) maakten we verbeterafspraken. Dat deden we wanneer gemeenten aangaven dat zij niet met alle relevante partijen overlegden en wanneer gemeenten onvoldoende konden onderbouwen en/of met de betrokkenen zijn nagegaan waarom het onderwerp binnen de gemeente niet relevant is of speelt. Verbeterafspraken zijn gericht op het agenderen van de betreffende onderwerpen in het

overleg met de relevante partijen. Er waren geen gemeenten waar een nader onderzoek nodig was.

Uit de gesprekken

Wij zagen bij onze gesprekken met de contactgemeenten dat zij vasthouden aan de naam LEA. Bestuurlijke overleggen over LEA-onderwerpen die niet onder de naam LEA gevoerd worden, worden ten onrechte ook niet als zodanig geduid. Daarnaast is ons beeld bij deze gemeenten dat de situatie inmiddels is gewijzigd ten opzichte van het moment van invullen van de vragenlijst. Gemeenten hadden het overleg in 2023 wel weer gevoerd of gepland.

Uit de gesprekken bleek dat verschillende gemeenten niet aan overleg over één of meer van de LEA-thema's toekomen of dat zij niet alle relevante partijen kunnen betrekken bij het overleg, vanwege het verloop onder ambtenaren en regelmatige onderbezetting van capaciteit. We hebben de indruk dat ook een regelmatige inzet van freelancers op tijdelijke basis van toepassing is. De inspectie constateerde dit al in eerdere rapporten¹¹ en vindt het zorgelijk dat deze situatie nog steeds niet is veranderd. Gebrek aan continuïteit komt volgens de inspectie de kwaliteit van de taakuitvoering doorgaans niet ten goede.

Wij zien verder dat contactgemeenten onderwerpen als segregatie en integratie, inschrijving en toelating niet altijd relevant vinden voor hun gemeente. De inspectie vindt dat in sommige situaties aannemelijk. Vooral in plattelandsregio's waar vrijwel alle kinderen binnen hun dorp of wijk naar dezelfde school gaan. Bij andere, veelal wat grotere, gemeenten was niet zonder meer duidelijk dat het inderdaad geen relevante onderwerpen zijn, en konden gemeenten dat ook niet voldoende onderbouwen. In die gevallen zijn er verbeterafspraken gemaakt. Bij geen enkele gemeente was een nader onderzoek nodig.

¹⁰ Inspectie van het Onderwijs. (2022). *Themaraapport Onderwerp van gesprek: het bestrijden van onderwijsachterstanden en voorkomen van segregatie*. Inspectie van het Onderwijs.

¹¹ Inspectie van het Onderwijs. (2022). *Themaraapport Onderwerp van gesprek: het bestrijden van onderwijsachterstanden en voorkomen van segregatie*. Inspectie van het Onderwijs.

Contactgemeenten: vve

We hebben met 90 gemeenten gesprekken gevoerd waar wij een mogelijk risico zagen voor de taakuitvoering vve. Bij 62% van de gemeenten waarbij wij mogelijke risico's zagen voor de taakuitvoering omtrent de vve-onderdelen doelgroepdefinitie, toeleiding, doorgaande lijn en bereik in 2023, bleek tijdens het gesprek dat de mogelijke risico's die we vanuit de risicoanalyse zagen er niet (meer) waren. Met de overige gemeenten zijn verbeterafspraken gemaakt. Wat betreft het aanbod van ve maakten wij verbeterafspraken met gemeenten die geen of weinig zicht hadden op het aantal kindplaatsen en dus niet konden garanderen dat wanneer alle doelgroepkinderen zich melden, zij ook daadwerkelijk een plek hadden. Bij de overige vve-onderwerpen gingen verbeterafspraken over het voeren van het overleg en het maken van afspraken. Bij geen enkele gemeente was nader onderzoek nodig.

Uit de gesprekken

Uit de gesprekken met contactgemeenten ontstond het beeld dat er in gemeenten onduidelijkheid was over welke informatie zij moesten aanleveren. Ook konden sommige contactgemeenten de gevraagde informatie nog niet verstrekken omdat de cijfers op het moment van invullen nog niet beschikbaar waren. Dit laatste gold vooral voor gemeenten die met een gemeentelijke peutermonitor werken, waarvoor op het moment van invullen nog gegevens werden verzameld. Een andere belangrijke bevinding is dat gemeenten aangaven dat het voor hen niet logisch is kindplaatsen vrij te houden, uitgaand van 100% bereik, omdat in de praktijk het landelijk bereik ongeveer 80% is. Daarmee is het volgens hen niet realistisch dat hun gemeente wel 100% bereik heeft. Veel gemeenten subsidiëren bovendien vaak op basis van 'subsidie volgt kind'. Een ve-plaats wordt dan op papier pas een ve-plaats als er ook daadwerkelijk een doelgroepkind zit. Wij kunnen deze redenering volgen, mits er geen wachtlijsten zijn. Dan kun alle doelgroepkinderen ve ontvangen als de ouders dat wensen. We vonden het bij deze gemeenten niet nodig een verbeterafpraak te maken.

1

2

3

4

5

6

1

2

3

4

5

6

4 Voorschoolse educatie

4 Voorschoolse educatie

Toezicht en handhaving gemeenten

Een belangrijke andere gemeentelijke taak is toezicht en handhaving op de voorschoolse educatie (ve). GGD-en voeren in opdracht van gemeenten het toezicht uit bij kinderdagverblijven die ve aanbieden. Het toezicht richt zich hierbij op of de locaties voldoen aan de voorwaarden uit het Besluit basiskwaliteit voorschoolse educatie (Besluit ve). In ons *Landelijk Rapport Kinderopvang*¹² doen wij verslag van de uitkomsten van het toezicht door de GGD en de handhaving door de gemeenten. Ook gaan wij dieper in op het themaonderzoek Verzachtende omstandigheden. In Bijlage 1 is een samenvatting van dit rapport opgenomen.

Onderzoek kwaliteit ve

Naast het interbestuurlijk toezicht op gemeenten, houdt de inspectie ook signaalgestuurd toezicht op de kwaliteit van de ve. In het najaar van 2022 onderzochten we 195 voorscholen om de kwaliteit van de ve in beeld te brengen.¹³ De belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek waren dat de kwaliteit van ve in grote lijnen op orde was, maar dat er voor enkele aspecten ook aandachtspunten waren. Dat gold bijvoorbeeld voor het educatief handelen van de pedagogisch medewerkers, de doorgaande lijn en de ouderbetrokkenheid. Er bleek geen verschil met de kwaliteit in 2019, maar er waren wel verschillen tussen voorscholen. De aandachtspunten die uit het onderzoek in 2022 naar voren kwamen, zijn dezelfde als we in 2019 signaleerden.

¹² Inspectie van het Onderwijs (2023). [Landelijk Rapport Kinderopvang 2022](#). Inspectie van het Onderwijs.

¹³ Inspectie van het Onderwijs (2023). [Kwaliteit voorschoolse educatie 2022](#). Inspectie van het Onderwijs.

1

2

3

4

5

6

1

2

3

4

5

6

5 Conclusions

5 Conclusies

LEA: Algemeen

De bevindingen die wij in dit rapport beschrijven komen grotendeels overeen met de conclusies uit ons themarapport *Onderwerp van gesprek*¹⁴ en de Jaarrapportage LEA/vve over 2021.¹⁵ In beide rapporten en in het rapport dat voor u ligt, constateren we dat het bestrijden van onderwijsachterstanden het meest leeft in gemeenten. Daarover worden het meest frequent overleggen gevoerd, afspraken gemaakt en doelen opgesteld. Over de thema's 'voorkomen van segregatie en 'inschrijving en toelating' worden minder afspraken gemaakt en doelen opgesteld. Dat blijkt zowel uit de algemene vragen over de thema's als uit de meer gedetailleerde informatie die we bevroegen bij de deelonderwerpen.

Vervolg aanbevelingen themarapport

In het themarapport *Onderwerp van gesprek* constateerden we ook knelpunten waar gemeenten tegenaan lopen bij de LEA. We deden een aantal aanbevelingen om deze knelpunten te verlichten. We adviseerden het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) om de wetgeving rondom de LEA kritisch te evalueren en op basis hiervan te herzien. De minister gaf in de Kamerbrief van december 2022¹⁶ aan deze aanbeveling ter harte te nemen en informeerde de Kamer middels een Kamerbrief¹⁷ over de stand van zaken. We voeren in 2023/2024 lerende dialogen met gemeenten over de taken rondom het onderwijsachterstandenbeleid, waarbij de invulling van de kwaliteitscyclus het vertrekpunt is. Daarnaast

¹⁴ Inspectie van het Onderwijs. (2022). *Themarapport Onderwerp van gesprek: het bestrijden van onderwijsachterstanden en voorkomen van segregatie*. Inspectie van het Onderwijs.

¹⁵ Inspectie van het Onderwijs. (2022). [Factsheet Jaarrapportage LEA/vve 2021](#). Inspectie van het onderwijs.

¹⁶ Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (2022). *Verzamelbrief moties en toezeggingen primair en voortgezet onderwijs en maatschappelijke diensttijd*. DG Primair en voortgezet onderwijs.

¹⁷ [Kamerbrief over verdere kwaliteitsverbeteringen voorschoolse educatie. \(27 oktober 2023\)](#).

onderzoekt de VNG in hoeverre zij gemeenten kunnen ondersteunen in de opbouw en het inrichten van een functionele kwaliteitscyclus rondom onderwijsachterstandenbeleid.

LEA: Overleg

Uit de gegevens die gemeenten ons aanleverden, bleek dat 70 gemeenten over geen enkel thema overlegden. De meeste gemeenten bespreken het 'bestrijden van onderwijsachterstanden', maar de onderwerpen 'voorkomen van segregatie' en 'inschrijvings- en toelatingsprocedures' zijn onderbelicht in de LEA. Gemeenten geven aan dat deze onderwerpen niet relevant zijn of niet spelen in de gemeente. Andere redenen die gemeenten aangeven zijn het personeelsverloop onder ambtenaren of het hebben van andere prioriteiten. Dat kan in sommige situaties aannemelijk zijn, maar niet alle contactgemeenten konden voldoende onderbouwen dat het niet relevant was. Met deze gemeenten maakten we verbeterafspraken. Er zijn geen nadere onderzoeken uitgevoerd. In 2024 voeren we een verdiepend thema-onderzoek uit naar de 'inschrijvings- en toelatingsprocedures' om hier meer zicht op te krijgen. Het thema 'voorkomen van segregatie' zal in ons stimulerende toezicht aan de orde komen.

LEA: Afspraken

De meeste gemeenten die overleg voerden over de thema's 'bestrijden van onderwijsachterstanden' en 'bevorderen van integratie', maakten daar afspraken over. Ook bij de afspraken blijkt dat de thema's 'toelating en inschrijving' en 'voorkomen van segregatie' onderbelicht zijn. Gemeenten geven hierbij aan dat zij nog werken aan afspraken en dat sprake is van andere prioriteiten binnen de gemeente waardoor zij er (nog) niet aan toekwamen. Vorig jaar bleek uit onderzoek¹⁸ dat de complexiteiten van de onderwerpen en het gebrek aan continuïteit daar redenen voor kunnen zijn.

¹⁸ Inspectie van het Onderwijs. (2022). *Themarapport Onderwerp van gesprek: het bestrijden van onderwijsachterstanden en voorkomen van segregatie*. Inspectie van het Onderwijs.

LEA: Doelen

Voor 'het bestrijden van onderwijsachterstanden' stellen gemeenten het meest frequent doelen op. Een vijfde tot een kwart van de gemeenten evalueerde de doelen (nog) niet. Dat betekent dat deze gemeenten de kwaliteitscyclus nog niet volledig volgen en dat vinden we zorgelijk. In najaar 2023 en in 2024 voeren we met 120 gemeenten een lerende dialoog over de invulling van de LEA. In die gesprekken staan we uitgebreid stil bij de vraag of gemeenten zich binnen de LEA inspinnen om afspraken te maken en de factoren die maken dat dit al dan niet lukt. Ook zal hierbij de evaluatie en het effect van de afspraken aan de orde komen.

Vve: Doelgroepdefinitie, toeleiding en doorgaande lijn

Gemeenten lijken zich niet altijd bewust van de wettelijke verplichting om jaarlijks te overleggen over de doelgroepdefinitie, toeleiding en doorgaande lijn, en na te gaan of eerder gemaakte afspraken nog voldoen. We maakten verbeterafspraken over het organiseren van overleg met de contactgemeenten die dit jaar niet overlegden of geen afspraken maakten over de doelgroepdefinitie, de doorgaande lijn en/of toeleiding.

Vve: aanbod en bereik

Volgens de wet moeten gemeenten voldoende kindplaatsen hebben. We krijgen zowel uit de vragenlijsten als de gesprekken met contactgemeenten de indruk dat het aanbod van kindplaatsen in de meeste gemeenten op orde is. Wanneer gemeenten in de vragenlijst aangeven dat zij te weinig kindplaatsen hebben, komt dat meestal omdat de subsidie de kinderen volgt. Pas wanneer doelgroepkinderen worden ingeschreven op een voorschool wordt de kindplaats als een voorschoolse kindplaats aangemerkt. Of er een passende spreiding van ve-locaties is over de wijken en of er sprake is van wachtlijsten is volgens de inspectie een betere indicator om te bepalen of er voldoende plaatsen zijn. Ook is een belangrijke indicator voor risico's of gemeenten zich aantoonbaar inspinnen om het non-bereik in kaart te brengen en te verminderen. Wij gaan na of we onze vragen-

lijsten hierop kunnen aanpassen, zodat we de risico's op dit gebied beter in beeld krijgen.

Bijna twee derde van de gemeenten bereikte minder dan 100% van de doelgroepeuters. De meeste gemeenten met een bereik van minder dan 100% gaven als reden dat ouders niet willen dat hun kind deelneemt aan de vve om praktische of andere redenen, bijvoorbeeld omdat zij al gebruik maken van andere vormen van opvang of omdat ouders 16 uur vve te veel vinden. Daarnaast geven gemeenten aan dat de redenen hen niet bekend zijn.

Het landelijke bereik ligt op 77%. Dat is lager dan voorgaande jaren, waarin het bereik tussen de 80 en 85% lag. Dit percentage is echter elk jaar gebaseerd op een andere groep gemeenten, waardoor we niet de conclusie kunnen trekken dat het bereik afneemt. Wanneer we kijken naar gegevens van gemeenten die tussen 2020 en 2022 gegevens aanleverden over zowel het aantal doelgroepeuters, het aantal bereikte doelgroepeuters, als het aantal kindplaatsen, lijkt het bereik stabiel. Volgend jaar zullen we het bereik, samen met de doelgroepdefinitie en toeleiding als verdiepend thema meenemen in het landelijk rapport.

1

2

3

4

5

6

1

2

3

4

5

6

Deel 2 - Verdiepend thema: Resultaatafspraken vroegschoolse

6.1 Aanleiding voor het themaonderzoek

Gemeenten werden in 2002 verantwoordelijk voor de inzet van middelen voor voor- en vroegschoolse educatie (vve). Zij kregen hiervoor geld in het gemeentelijk budget voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. In 2006, met de invoering van de lumpsumbekostiging van het primair onderwijs, is de verantwoordelijkheid voor voorschoolse educatie (ve) bij gemeenten gebleven. De verantwoordelijkheid voor de vroegschoolse educatie is toen bij de schoolbesturen neergelegd. De afstemming over vve op gemeentelijk niveau werd in 2006 geregeld door verplicht overleg tussen de betrokken partijen. Bij de invoering van de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (Wet OKE) bleek echter dat samenwerking en afspraken op vrijwillige basis niet tot de gewenste resultaten leidden. Daarom werd de regierol van de gemeenten in de Wet OKE versterkt.

In de wet is een aantal onderwerpen opgenomen waarover gemeenten en partners in de gemeente afspraken moeten maken. In de Nota van Toelichting bij de Wet OKE wordt het maken van afspraken noodzakelijk geacht in verband met 'de lokale en bovenschoolse problematiek'.¹⁹ Een van de onderwerpen waarover afspraken moeten worden gemaakt is het resultaat van vroegschoolse educatie. Gemeenten moeten hierover verplicht afspraken maken met de schoolbesturen. Het maken van afspraken over hoe deze resultaten bereikt moeten worden is niet verplicht. Het is dus aan de schoolbesturen om te bepalen hoe zij deze resultaten bereiken. Gemeenten mogen scholen bij deze afspraken ondersteunen met geld dat zij ter beschikking hebben voor hun onderwijsachterstandenbeleid.²⁰

¹⁹ Nota van Toelichting Wet OKE.

²⁰ Nota van Toelichting Wet OKE..

Waarom resultaatafspraken?

In tegenstelling tot voor de voorschoolse educatie, zijn er in de Wet OKE geen kwaliteitseisen voor vroegschoolse educatie opgenomen. Een van de redenen daarvoor is de vrijheid van onderwijs van scholen. Een tweede reden die in de Nota van Toelichting wordt genoemd, is de meetbaarheid van de opbrengsten van vroegschoolse educatie door de Inspectie van het Onderwijs onder andere via de tussenresultaten van scholen. Hiervoor geldt dat het echter enige tijd kan duren voordat een tekort aan kwaliteit in de vroegschoolse educatie aan het licht komt, omdat scholen niet jaarlijks worden onderzocht. Daarom is in de wet opgenomen dat gemeenten en schoolbesturen afspraken maken over onder andere de resultaten van vroegschoolse educatie.²¹ Schoolbesturen en gemeenten mogen aanvullende afspraken maken over andere onderwerpen, zoals de kwaliteit van vroegschoolse educatie.

Inhoud van de resultaatafspraken

Resultaatafspraken gaan dus niet over de inhoud van vroegschoolse educatie, bijvoorbeeld het gebruik van een vve-programma. De afspraken moeten zich richten op de resultaten van vroegschoolse educatie. In de Nota van Toelichting bij de Wet OKE zijn voorbeelden opgenomen van deze resultaten zoals “het aantal kinderen dat een niveau stijgt” of “het aantal kinderen dat bijvoorbeeld minimaal op C-niveau zit op de toetsen van het Cito-leerlingvolgsysteem voor kleuters”²² of “afspraken over de minimale woordenschat aan het einde van groep 2”²³. Deze voorbeelden impliceren dat het over opbrengsten van kinderen gaat. In een notitie van de Inspectie van het Onderwijs uit 2014 worden de resultaatafspraken gekoppeld aan het doel van vve, namelijk dat kinderen zonder achterstand in groep 3 starten.²⁴

²¹ Nota van Toelichting Wet OKE..

²² Bij de toetsen van het Cito-leerlingvolgsysteem voor kleuters werden 5 niveaus onderscheiden, waarvan niveau A het hoogste en niveau E het laagste niveau waren.

²³ Nota van Toelichting Wet OKE.

²⁴ Inspectie van het Onderwijs. (2014). *Notitie afspraken vroegschoolse educatie*. Inspectie van het Onderwijs.

Gemeenten, kinderopvangorganisaties en schoolbesturen leveren inspanningen om de achterstanden bij jonge kinderen zoveel mogelijk weg te werken en de resultaatafspraken maken inzichtelijk wat die inspanningen voor resultaat hebben voor kinderen. De afspraken zijn in dit licht bedoeld als streven en niet als doelen die gehaald moeten worden. Ze zijn dus niet bedoeld als verantwoording van schoolbesturen aan gemeenten, maar als evaluatie van het beleid en als een uitgangspunt voor de kwaliteitsdialoog tussen de gemeente en schoolbesturen.

Resultaatafspraken en het toezicht

Het gemeentelijk toezicht op vve maakt sinds de invoering van de Wet OKE in 2010 onderdeel uit van het inspectietoezicht. Sinds 2010 constateren we in onze jaarlijkse risicoanalyse en in diverse onderzoeken²⁵ dat gemeenten het ingewikkeld (blijven) vinden om resultaatafspraken te maken met schoolbesturen. Tegelijkertijd zijn er ook gemeenten bij wie het wel lukt. Wij hebben echter beperkt zicht op de belemmeringen die gemeenten ervaren bij het maken van deze afspraken en op de succesfactoren van gemeenten die wel resultaatafspraken maken. Bovendien hebben we geen zicht op de effectiviteit van de afspraken: we weten niet welke afspraken er zijn, of ze volgens de betrokkenen tot het gewenste resultaat leiden en hoe gemeenten dat meten.

²⁵ Zie onder andere: Inspectie van het Onderwijs. (2013). *Extra aandacht nodig voor achterstanden bij het jonge kind*. Inspectie van het Onderwijs. Inspectie van het Onderwijs. (2019). *Samenwerken aan kwaliteit en kansen voor kinderen. Herijking toezicht vve en kinderopvang*. Inspectie van het Onderwijs.

6.2 Onderzoekopzet themaonderzoek

Met het themaonderzoek Resultaatafspraken vroegschoolse educatie willen we in beeld brengen wat de belemmeringen en succesfactoren zijn bij het maken van de resultaatafspraken vroegschoolse educatie. Daarnaast willen we inzicht geven in de inhoud van de afspraken: welke afspraken maken gemeenten, hoe meten de gemeenten welke resultaten zij hiermee bereiken en leveren ze de door hen gewenste effecten op?

De hoofdvraag van het themaonderzoek Resultaatafspraken vroegschoolse educatie luidt: *Hoe geven de gemeenten invulling aan de resultaatafspraken voor vroegschoolse educatie, in hoeverre leiden deze volgens de gemeenten tot het gewenste doel en welke belemmeringen en succesfactoren ervaren zij bij het maken ervan?*

We startten het onderzoek met het uitzetten van een vragenlijst en het doen van literatuuronderzoek. Vervolgens voerden we gesprekken met 8 deskundigen en 8 gemeenten en schoolbesturen. De groep deskundigen bestond uit inspecteurs, beleidsmakers bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), en adviseurs van het OAB-ondersteuningstraject voor gemeenten. We spraken met 2 gemeenten die in de vragenlijst aangaven geen resultaatafspraken te hebben en 6 gemeenten die dat wel hadden. Deze resultaatafspraken waren echter niet altijd gerelateerd aan ontwikkelingsresultaten van kinderen. De gesprekken waren bedoeld om een beeld te geven van succesfactoren en belemmeringen die de deskundigen, gemeenten en schoolbesturen in de praktijk tegenkomen bij het maken van resultaat-afspraken.

6.3 Afspraken en doelen: stand van zaken

Ondanks het feit dat het sinds de invoering van de Wet OKE in 2010²⁶ het maken van resultaatafspraken verplicht is, geeft ongeveer een derde van de gemeenten aan dat zij deze niet maakten (Tabel 2.1), zoals al jaren naar voren komt in onze risico-analyses.²⁷ In paragraaf 2.3.2 gaan we nader in op de factoren die belemmerend of juist stimulerend werken bij het maken van afspraken over de resultaten van vroegschoolse educatie.

Tabel 2.1: Aantal en percentage gemeenten met en zonder resultaatafspraken

Omvang doelgroepdefinitie	Aantal	Percentage
Wel resultaatafspraken	232	68%
Geen resultaatafspraken	102	30%
Missing	6	2%
Totaal	340	100%

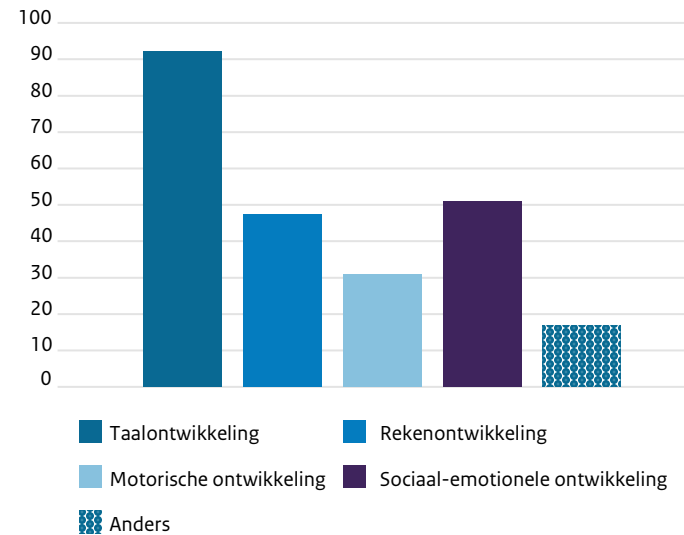
Meer dan de helft van de gemeenten met resultaatafspraken maakt deze afspraken met alle schoolbesturen in de gemeente (58%). Een kleiner deel (13%) maakt alleen resultaatafspraken met schoolbesturen van scholen met doelgroepkinderen.

²⁶ Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie: [Beleidsnotitie Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie | Lokale wet- en regelgeving \(overheid.nl\)](#).

²⁷ Zie onder andere: Inspectie van het Onderwijs. (2023). *Staat van het Onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.

Vve richt zich op 4 ontwikkelingsgebieden, namelijk taalontwikkeling, rekenontwikkeling, motorische ontwikkeling en sociaal-emotionele ontwikkeling. Gemeenten zijn niet verplicht om over al deze onderwerpen afspraken te maken. Wij vroegen gemeenten op welke ontwikkelingsgebieden de afspraken betrekking hadden. Ruim een derde van de gemeenten (35%) maakt afspraken over 1 ontwikkelingsgebied. Ongeveer een vijfde van de gemeenten maakt afspraken over 2 (20%), 3 (17%) of 4 ontwikkelingsgebieden (22%). Uit figuur 2.1 blijkt dat bijna alle gemeenten afspraken maken over de taalontwikkeling (92%). Ongeveer de helft van de gemeenten maakte afspraken over de rekenontwikkeling (47%) of de sociaal-emotionele ontwikkeling (51%) van kinderen. Ongeveer een vijfde van de gemeenten maakte (ook) afspraken over andere ontwikkelingsgebieden. Waarover is niet verder uitgevraagd.

Figuur 2.1: Onderwerpen van de afspraken (n=232)



Vervolgens vroegen we gemeenten naar de inhoud van de afspraken, uitgesplitst naar ontwikkelingsdoel. Over het algemeen formuleren gemeenten hun afspraken iets vaker in termen van eindresultaten aan het einde van een periode dan over de ontwikkeling in een bepaalde periode (Tabel 2.2).

1

2

3

4

5

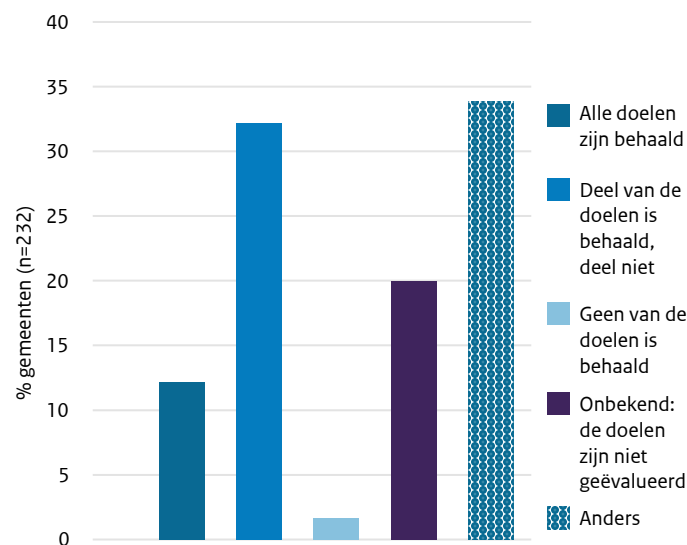
6

Tabel 2.2: Inhoud van de afspraken (n=232, in %, meerdere antwoorden mogelijk)

	Taal	Rekenen	Motorisch	Sociaal-emotioneel	Anders
Verwachte resultaat van de (doelgroep)kinderen aan het einde van de peuterperiode voorafgaand aan de overstap naar de basisschool	66%	32%	25%	37%	10%
Verwachte resultaat van de (doelgroep)kinderen aan het einde van groep 2	67%	33%	22%	37%	9%
Ontwikkeling van (doelgroep)kinderen tussen 2,5-4 jaar	55%	28%	23%	35%	9%
Ontwikkeling van (doelgroep)kinderen tussen 4-6 jaar	50%	25%	16%	30%	8%
Ontwikkeling van (doelgroep)kinderen tussen 2-6 jaar	47%	22%	18%	29%	5%

Het maken van afspraken is alleen zinvol als iedereen zich eraan houdt en de afspraken worden gemonitord. Voor goede monitoring moeten gegevens worden verzameld. In ongeveer een derde van de gemeenten, leveren de schoolbesturen de gegevens aan vanuit hun eigen leerlingvolgsysteem, 40% van de gemeenten gebruikt een vast format voor de aanlevering van gegevens en ongeveer een even groot deel gebruikt een andere manier om gegevens aan te leveren.

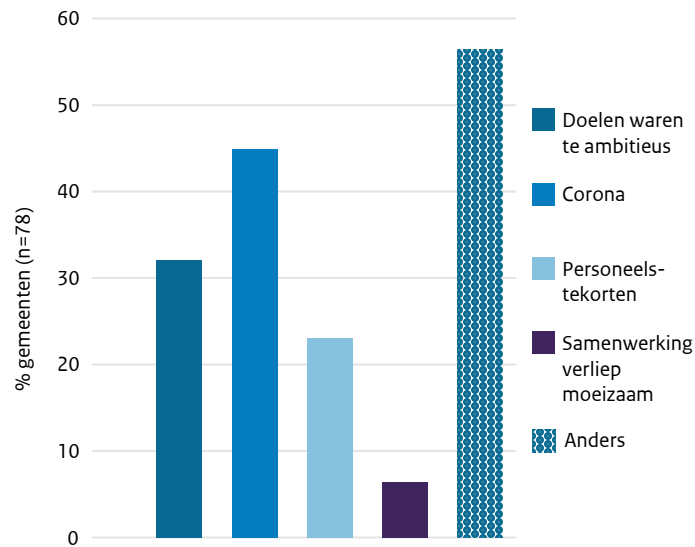
Om vervolgens te evalueren of de afspraken zijn behaald, moeten de gegevens worden afgezet tegen de afspraken. Van de 232 gemeenten met afspraken, zijn alle gestelde doelen in 12% van de gemeenten behaald (zie Figuur 2.2). In ongeveer een derde van de gemeenten (32%) is een deel van de doelen bereikt. Opvallend is dat in een vijfde van de gemeenten de afgesproken doelen niet worden geëvalueerd. In deze gemeenten is daarom niet bekend of de doelen zijn bereikt. In de categorie 'Anders' geven gemeenten vooral aan dat het nog onbekend is of de doelen zijn behaald, bijvoorbeeld omdat de evaluatie nog loopt.

Figuur 2.2: Doelbereik resultaatafspraken (n=232)

Van de gemeenten die aangaven dat zij een (deel) van de doelen niet hebben bereikt, zegt ongeveer een derde (32%) van de gemeenten dat de doelen te ambitieus zijn. In iets minder dan de helft (45%) van de gemeenten was corona een reden. Bijna een kwart (23%) van de

gemeenten geeft aan dat de doelen niet (volledig) bereikt zijn vanwege personeelstekorten. Meer dan de helft (56%) van de gemeenten geeft aan dat er (ook) andere redenen zijn. Bijvoorbeeld dat de redenen per kind verschillen, de doelen niet goed meetbaar bleken te zijn, de registratie niet voldoende (duidelijk) was om het bereiken van de doelen te kunnen beoordelen en dat er sprake was van andere prioriteiten in de gemeente of bij scholen.

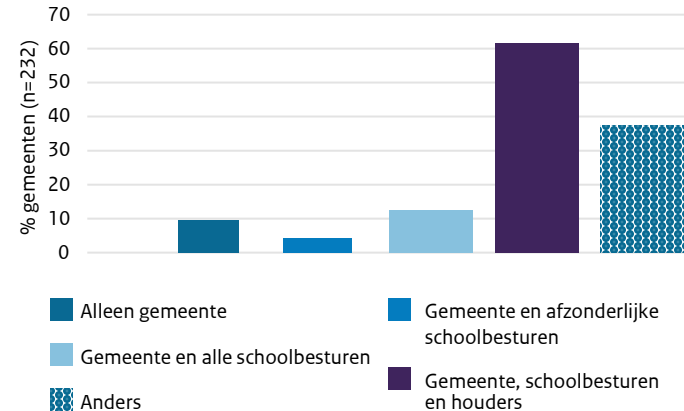
Figuur 2.3: Redenen waarom de doelen niet of niet helemaal zijn bereikt (meerdere antwoorden mogelijk, n=78)



Om ervoor te zorgen dat de partners op de hoogte zijn van de resultaten van vroegschoolse educatie en om de resultaten van vroegschoolse educatie te kunnen verbeteren, is het belangrijk dat de resultaten van de afspraken worden besproken. Uit Figuur 2.4 blijkt dat drie vijfde van de gemeenten het gesprek voert met zowel schoolbesturen als houders van kinderopvang over de evaluatie van de resultaten. Bijna twee vijfde deel van de gemeenten voert dit gesprek

ook met andere partners. Er worden diverse andere partners genoemd, zoals de Jeugdgezondheidszorg (JGZ)/Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD), de vve-werkgroep en -coördinator, de IB-ers/schooldirecteuren en de bibliotheek. Ongeveer twee vijfde (42%) van de gemeenten voert dit gesprek jaarlijks, gevolgd door halfjaarlijks (7%) en elk kwartaal (4%). 15% van de gemeenten voert deze gesprekken in een andere cyclus, niet of (nog) zonder vaste structuur.

Figuur 2.4. Gespreksniveau resultaten (meerdere antwoorden mogelijk)



6.4 Belemmeringen en succesfactoren

Uit de gesprekken die we voerden met deskundigen, gemeenten en schoolbesturen komen verschillende factoren naar voren die van invloed kunnen zijn op de resultaatafspraken. Eigenlijk is geen sprake van belemmeringen en succesfactoren als separate factoren. Het zijn voornamelijk keerzijden van dezelfde medaille. Daarmee bedoelen we dat wanneer niet of onvoldoende wordt voldaan aan een factor of voorwaarde, er vaker geen sprake is van resultaatafspraken dan wanneer dit wel zo is. Uit de gesprekken met zowel deskundigen als gemeenten en schoolbesturen komen over het algemeen dezelfde factoren naar voren. Daaruit kunnen we concluderen dat de

onderstaande factoren breed gedeeld worden. In de gesprekken kwamen ook mogelijke oplossingsrichtingen naar voren om een factor om te buigen van belemmering naar een succesfactor. In deze paragraaf beschrijven we 4 factoren en de eventuele oplossingsrichtingen.

Inbedding in het brede beleid

De centrale factor die door zowel gemeenten en schoolbesturen als deskundigen wordt genoemd is de inbedding van de resultaatafspraken in het brede beleid en de beleidscyclus van zowel gemeenten als schoolbesturen.

Diverse gesprekspartners geven aan dat het maken van resultaatafspraken over vroegschoolse educatie met als enige doel om te voldoen aan de wettelijke verplichting, volgens hen niet leidt tot het gewenste effect. Zowel schoolbesturen als gemeenten zijn dan niet overtuigd van het nut van de afspraken, waardoor het verzamelen van gegevens om te voldoen aan de resultaatafspraken geen nuttige bijdrage lijkt voor de eigen praktijk. Dat geldt vooral in gemeenten en bij schoolbesturen met weinig doelgroepkinderen. Resultaatafspraken kosten in deze gemeenten relatief veel tijd en inspanning, omdat het ingewikkeld is om valide en betrouwbare gegevens te verzamelen. Scholen mogen geen toetsen meer afnemen in groep 1 en 2 en gebruiken observatiesystemen om de ontwikkeling van kinderen te meten. Volgens sommige deskundigen, gemeenten en schoolbesturen zijn observaties niet voldoende betrouwbaar om te dienen als onderlegger voor resultaatafspraken op gemeentelijk niveau. Ook zijn de observaties afkomstig uit verschillende leerlingvolgsystemen waardoor de resultaten moeilijk vergelijkbaar zijn. Deze belemmeringen wegen volgens de gesprekspartners extra zwaar als de partijen onvoldoende toegevoegde waarde van de resultaatafspraken zien voor hun eigen beleid/praktijk. Daarnaast weten scholen ook niet altijd wie de doelgroepkinderen zijn en maken zij vaak geen onderscheid tussen zorgleerlingen en doelgroepkinderen. Deskundigen zien hiervoor verschillende concrete oplossingen, zoals aansluiten bij de instrumenten die scholen al gebruiken, afspraken

maken over resultaten van leerlingen uit groep 3, en gebruikmaken van de optie in de leerlingadministratie om aan te vinken of een leerling gebruikmaakte van voorschools aanbod.

Prioritering van onderwijsachterstandenbeleid

Om de inbedding in het brede beleid van scholen en gemeenten mogelijk te maken, moeten zowel gemeenten als scholen het bestrijden van onderwijsachterstanden in hun beleid prioriteren. Uit de gesprekken met deskundigen, gemeenten en schoolbesturen kwamen verschillende redenen naar voren voor het ontbreken van de focus op onderwijs aan het jonge (doelgroep)kind. Er spelen soms meer urgente problemen in de gemeente of op de school. Een voorbeeld hiervan is het personeelstekort. Deskundigen gaven aan dat scholen die onvoldoende leerkrachten hebben om goed onderwijs in de basis te verzorgen, minder oog hebben voor het onderwijs aan het jonge kind. Ondanks de urgente problemen in het onderwijs, zien de deskundigen de laatste jaren een kentering, waarbij scholen en schoolbesturen zich steeds beter realiseren dat achterstanden al op jonge leeftijd aanwezig zijn en juist op jonge leeftijd het meest effectief aangepakt kunnen worden. Volgens de gesprekspartners kan de aandacht voor het onderwijs aan jonge (doelgroep) kinderen in de al bestaande kwaliteitscyclus van de scholen nog versterkt worden.

Volgens de meeste deskundigen, gemeenten en schoolbesturen speelt in kleinere gemeenten de breedte van de beleidsportefeuille van de ambtenaar een rol bij de prioritering van het onderwijsachterstandenbeleid. In kleinere gemeenten hebben ambtenaren door de diverse beleidsterreinen weinig tijd tot hun beschikking om het onderwijsachterstandenbeleid goed uit te werken en daar voldoende prioriteit aan te geven. Een betrokken wethouder die kansengelijkheid en goed onderwijs voor jonge kinderen belangrijk vindt, kan daarin een stimulerende rol spelen.

1

2

3

4

5

6

Gezamenlijke verantwoordelijkheid

Gemeenten en schoolbesturen, en houders van een kinderopvang, hebben de gezamenlijke maatschappelijke opdracht om onderwijsachterstanden tegen te gaan. Daar zijn ze samen met de andere partijen in de gemeente verantwoordelijk voor. Volgens de deskundigen zijn verbinding en samenwerking cruciaal om hieraan een goede invulling te kunnen geven, hieronder vallen bijvoorbeeld het maken van resultaatafspraken vroegschoolse educatie. In gemeenten waar deze verbinding en samenwerking goed verloopt en waarin de partijen zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen, staan de vve en de daarmee verbonden resultaatafspraken hoger op de agenda, zo geven alle gesprekspartners aan.

Bij samenwerking kunnen zich verschillende belemmeringen voordoen. Een van de belemmeringen die deskundigen en schoolbesturen noemden, is het aantal partijen in een gemeente. Het kan gecompliceerd zijn om verbinding tot stand te brengen als er veel partijen zijn. Bijvoorbeeld als er veel schoolbesturen actief zijn in de gemeente. Daarnaast gaven sommige deskundigen aan dat er sprake kan zijn van (grote) concurrentie tussen schoolbesturen. Dat werkt belemmerend voor de totstandkoming van samenwerking. Deskundigen geven aan dat een partner, die in meer of mindere mate onafhankelijk is, daarbij behulpzaam kan zijn. Hierbij kan gedacht worden aan een vve-deskundige of een externe deskundige. Een andere belemmering om te komen tot verbinding en samenwerking volgens zowel deskundigen, gemeenten als schoolbesturen, is het soms hoge verloop van ambtenaren en medewerkers van schoolbesturen. Een oplossing daarvoor is de inbedding van de afspraken in de brede beleidscyclus. Wanneer de resultaatafspraken onderdeel zijn van breed beleid met vastgelegde ambities en andere afspraken, kunnen partijen daarop teruggrijpen bij een wisseling van betrokkenen. Een laatste belemmering om te komen tot verbinding en samenwerking is volgens de gesprekspartners de mate waarin schoolbesturen gemeente-overstijgend opereren. Het tot stand brengen en onderhouden van samenwerking en verbinding met alle gemeenten kan dan arbeidsintensief zijn. In die gevallen kan de keuze

voor een regionale aanpak helpen. Dan werken gemeenten die te maken hebben met dezelfde problematiek, of samenwerken met dezelfde schoolbesturen of houders van kinderopvang, regionaal samen. Bijvoorbeeld in een Regionale Educatieve Agenda (REA) met gelijksoortig onderwijsachterstandenbeleid en gelijksoortige afspraken.

Regierol gemeenten

Zoals beschreven werd, is de regierol van de gemeenten in de Wet OKE versterkt. Ook voor de resultaatafspraken vroegschoolse educatie ligt de regie in eerste instantie bij de gemeenten. Maar deze regierol komt niet altijd goed uit de verf, waardoor er ook geen resultaatafspraken worden gemaakt. In de eerste plaats geven zowel deskundigen als gemeenten en schoolbesturen die we spraken aan dat de autonomie van schoolbesturen de regierol van gemeenten belemmert. Schoolbesturen kunnen de regie van gemeenten ervaren als ongewenste invloed op hun eigen verantwoordelijkheid, waardoor zij zich niet willen conformeren aan afspraken over de resultaten van hun educatie. Schoolbesturen en deskundigen gaven daarnaast aan dat zij onvoldoende subsidie krijgen van de gemeente voor de vroegschoolse educatie. Dat schoolbesturen hun onderwijsachterstandenbudget (waaronder vroegschoolse educatie) ontvangen in de lumpsumbekostiging is niet altijd bekend bij schoolbesturen.

Uit de gesprekken met zowel deskundigen als gemeenten en schoolbesturen komt naar voren dat de regierol van gemeenten niet altijd goed van de grond komt, doordat de beleidsambtenaar niet deskundig genoeg is. In ons themarapport *Onderwerp van gesprek*²⁸ kwam dit ook als knelpunt naar voren. Daarnaast is het verloop onder ambtenaren groot. Verder is vooral in de kleinere gemeenten de beleidsportefeuille vaak divers. Dit is niet bevorderlijk voor de kennis over en ervaring met onderwijsachterstandenbeleid en de resultaat-

²⁸ Inspectie van het Onderwijs. (2022). *Themarapport Onderwerp van gesprek: het bestrijden van onderwijsachterstanden en voorkomen van segregatie*. Inspectie van het Onderwijs.

afspraken in het bijzonder. Dit terwijl de uitwerking van het beleid en de afspraken wel veel inhoudelijke kennis vraagt: beleidsmatige kennis over besluitvormingsprocessen en netwerksturing, en inhoudelijke kennis over vve, het onderwijs aan jonge kinderen en over de positionering van het onderwijsachterstandenbeleid in het brede gemeentelijke sociaal beleid.²⁹

6.5 Conclusies en aanbevelingen

6.5.1 Conclusies

Resultaatafspraken: effect is onvoldoende duidelijk, gesprek wordt wel gevoerd

Twee derde van de gemeenten maakt afspraken over de resultaten van vroegschoolse educatie. Van de gemeenten die afspraken maken, maken bijna alle gemeenten (92%) afspraken over de taalontwikkeling van kinderen. Die afspraken zijn in zo'n twee derde van de gemeenten gericht op het verwachte resultaat van kinderen aan het einde van de peuterperiode en de kleuterperiode (respectievelijk 66% en 67%). Ongeveer een vijfde van de gemeenten evalueert de doelen niet. Van de gemeenten die dit wel doen blijkt dat ongeveer 50% van de gemeenten de doelen in meer of mindere mate ook bereikt.

In de gemeenten die afspraken maken, worden de doelen om diverse redenen niet bereikt. De vraag of de resultaatafspraken volgens de gemeenten leiden tot het gewenste effect, kan daarom niet beantwoord worden.

Succesfactor of belemmering: 2 kanten van dezelfde medaille

Uit bovenstaande kunnen we concluderen dat een derde van de gemeenten geen afspraken maakt over de resultaten van vroegschoolse educatie, terwijl zij dat wettelijk wel verplicht zijn. Wij zien al jaren dat dit percentage ongeveer gelijk blijft.³⁰ Dat roept de vraag op waarom het zoveel gemeenten niet lukt om deze afspraken te maken. Wat belemmert het maken van deze afspraken of wat zijn de succesfactoren van de gemeenten die deze wel maken? Uit ons verdiepende onderzoek blijkt dat belemmeringen en succesfactoren geen separate factoren zijn. Het zijn voornamelijk keerzijden van dezelfde medaille: wanneer niet of onvoldoende wordt voldaan aan een factor of voorwaarde, komen resultaatafspraken niet of moeizaam tot stand. Factoren die kunnen belemmeren of stimuleren:

- Inbedding in het brede onderwijsachterstandenbeleid: de centrale factor die zowel gemeenten, schoolbesturen als deskundigen noemen is de inbedding van de resultaatafspraken in het brede beleid en de beleidscyclus van zowel gemeenten als schoolbesturen. Bijvoorbeeld in de LEA als onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid en in de kwaliteitszorgcyclus van scholen en schoolbesturen. Dan worden resultaatafspraken ook als zinvoller ervaren.
- Prioritering van onderwijsachterstandenbeleid: om de inbedding in het brede beleid van scholen en gemeenten mogelijk te maken, is een voorwaarde dat zowel gemeenten als scholen het bestrijden van onderwijsachterstanden in hun beleid prioriteren.
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid: gemeenten en schoolbesturen, houders van kinderopvang, en andere partijen in de gemeente hebben een gezamenlijke maatschappelijke opdracht bij het tegengaan van onderwijsachterstanden. Verbinding en samenwerking zijn cruciaal bij deze gezamenlijke verantwoordelijkheid, hieronder valt het maken van resultaatafspraken vroegschoolse educatie. In gemeenten waar dit goed verloopt en waarin de partijen zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen, staan de vve en de daarmee verbonden resultaatafspraken hoger op de agenda.

²⁹ Zie ook: *Themarapport Onderwerp van gesprek: het bestrijden van onderwijsachterstanden en voorkomen van segregatie*.

³⁰ Zie onder andere: Inspectie van het Onderwijs. (2023). *Staat van het Onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.

- Regierol gemeenten: voor de resultaatafspraken vroegschoolse educatie ligt de regie in eerste instantie bij gemeenten, maar deze wordt niet altijd goed opgepakt. Daardoor worden er ook geen resultaatafspraken gemaakt.

Deze conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen aan gemeenten, schoolbesturen en het OCW.

6.5.2 Aanbevelingen

Vve is bedoeld voor kinderen die op grond van omgevingsfactoren die buiten hen zelf liggen (zoals armoede, anderstaligheid en opleidingsniveau van ouders) een verhoogd risico lopen op onderwijsachterstanden. In Nederland is specifiek gekozen voor doelgroepenbeleid, omdat dat een bewezen effectieve aanpak is om kinderen met een ongunstige thuissituatie een betere start van het onderwijs te geven.³¹ Iedere Nederlandse gemeente stelt indicatoren op, op basis waarvan zij kinderen selecteren waarvoor het doelgroepenbeleid bedoeld is. Deze kinderen komen in aanmerking voor vve. Tot de leeftijd van 4 jaar spreken we over voorschoolse educatie. Eenmaal op de basisschool spreken we over vroegschoolse educatie.

Vroegschoolse educatie nieuw leven inblazen

Uit ons onderzoek bleek dat zowel besturen als gemeenten in het basisonderwijs vaak geen onderscheid meer (kunnen) maken tussen een reguliere zorgleerling en een doelgroepkind. Onze eerste aanbeveling aan zowel gemeenten als onderwijs is daarom om het begrip vroegschoolse educatie nieuw leven in te blazen door eerst met elkaar te bepalen welke leerlingen onder de doelgroep van vve vallen. Het Ministerie van OCW kan dit met aanvullende of aangepaste regelgeving stimuleren. Wij lichten dit hieronder toe.

Door 2 belangrijke wijzigingen in de bekostigingsstatistiek na de start van vve ging het zicht op de doelgroep binnen de vroegschoolse educatie verloren. De eerste wijziging is de aangebrachte knip in de financiering van vve. Tot 2006 werd zowel voor- als vroegschoolse educatie door gemeenten vanuit hun onderwijsachterstandenbudget gefinancierd. In 2006 is hierin echter een knip aangebracht. Hierdoor wordt vroegschoolse educatie niet meer vanuit de gemeente gefinancierd, maar ontvangen schoolbesturen via de lumpsum een onderwijsachterstandenbudget waaruit zij vroegschoolse educatie moeten bekostigen. Het geld is echter niet geoormerkt. Besturen mogen hierin eigen keuzes maken en zij maken dan vaak geen onderscheid meer tussen een zorgleerling in algemene zin en een doelgroepkind. Soms stelt de gemeente nog wel aanvullende middelen uit het onderwijsachterstandenbudget beschikbaar. Meestal worden deze middelen ingezet voor leerlingen met een taalachterstand in het algemeen en niet specifiek voor de doelgroepkinderen (Cebeon, 2016). Een tweede oorzaak is de nieuwe onderwijsachterstandenindicator die in 2019 zijn intrede deed. Scholen moesten tot 2019 zelf gegevens aanleveren over de achtergronden van leerlingen om in aanmerking te komen voor onderwijsachterstandenbudget. In 2018 is de verdelingssystematiek voor het onderwijsachterstandenbeleid aangepast: het CBS bepaalt nu op basis van vastgestelde indicatoren het onderwijsachterstandenbudget voor schoolbesturen. De gegevens over deze indicatoren komen uit de centrale registratie van het CBS en worden (mede omwille van privacy) niet meer aangeleverd door de scholen. De bekostiging via achterstandsscore is daarmee niet aan individuele leerlingen te koppelen. Scholen zijn dus niet automatisch op de hoogte over welke leerlingen dit gaat en zijn ook niet verplicht om bij te houden of een kind (mogelijk) een doelgroepkind is. Onderzoek van de inspectie³² wijst dan ook uit dat leraren vaak niet weten of een leerling doelgroepkind is. Ook in het leerlingvolgsysteem is dit niet meer te herleiden. Daardoor is het

³¹ Zie ook: Onderwijsraad. (2023). *Advies over voorzieningen voor jonge kind*. Onderwijsraad.

³² Inspectie van het Onderwijs. (2020). *Kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie in Nederland. Rapport Meting 2019*. Inspectie van het Onderwijs.

maken van of invulling geven aan resultaatafspraken voor specifiek deze doelgroep moeilijk, zo niet onmogelijk.

Voordat resultaatafspraken kans van slagen hebben, is het nodig dat alle partijen, gemeenten, schoolbesturen en ministerie OCW en de inspectie duidelijkheid hebben over welke leerlingen ve genoten en voor welke kinderen vve bedoeld is. Schoolbesturen kunnen er zorg voor dragen dat directeuren bij de inschrijving van leerlingen registreren of een leerling voor zijn 4e jaar ve heeft genoten. Zij kunnen die gegevens verkrijgen uit de (warme) overdracht van de voorschool naar de basisschool of uit informatie van de ouders. Dat sluit aan bij ons toezicht waarin wij als inspectie uitgaan van onderwijs aan kinderen dat ook is afgestemd op het niveau en de onderwijsbehoefte van leerlingen. Dit met oog voor de bevordering van gelijke kansen.³³ Dit uitgangspunt is een aantal jaren geleden toegevoegd in het bestuurtoezicht, maar kan nog versterkt worden. Een landelijke doelgroepdefinitie, zoals recent geadviseerd door de Onderwijsraad, kan behulpzaam zijn bij het creëren van de hierboven genoemde duidelijkheid.³⁴ Ook in sommige gesprekken met gemeenten en schoolbesturen kwam deze suggestie aan de orde.

Vroegschoolse educatie = OAB = LEA

Onze tweede aanbeveling aan gemeenten, scholen en besturen is om resultaatafspraken in te bedden in een bredere kwaliteitscyclus rondom vve en onderwijsachterstanden. Hier worden dan ook afspraken over het borgen van de proceskwaliteit in opgenomen. Dit sluit aan bij een landelijke tendens en biedt de mogelijkheid voor scholen of besturen om hun eigen doelen voor vroegschoolse educatie te stellen, aansluitend bij hun eigen leerlingvolgsysteem. In LEA-verband kan afgesproken worden op welke wijze en op welk niveau de evaluatie wordt teruggekoppeld en hoe deze geanalyseerd

wordt, met als doel de kwaliteit van de uitvoering van vve te monitoren en te versterken. We lichten dit hieronder verder toe.

We zien steeds meer gemeenten en schoolbesturen die afspraken maken over de kwaliteit van vve, bijvoorbeeld in een kwaliteitskader. De afspraken kunnen gaan over het educatief handelen van pedagogisch medewerkers, ouderbeleid of de doorgaande lijn. Gemeenten en schoolbesturen geven in de gesprekken aan dat het wenselijk is dat de resultaatafspraken meer als kwaliteitsafspraken mogen worden ingevuld. In het licht van recente onderzoeken³⁵ en beleidsmaatregelen³⁶ is de inspectie van mening dat afspraken over de kwaliteit van vve een cruciale rol spelen bij kwaliteitsverbetering van vve. Afspraken over de borging en de verbetering van kwaliteit van de vve juicht de inspectie dan ook toe. Het beoogde effect van de vve, namelijk het terugdringen van (het risico op) achterstanden van kinderen, kan daarmee alleen niet in beeld gebracht worden. Hiervoor is informatie in termen van ontwikkelingsgroei nodig. Deze informatie moet hierbij vooral als bron of aanleiding worden gezien om het gesprek te voeren en niet om 'af te rekenen' wanneer er onvoldoende sprake is van ontwikkelingsgroei. In dat kader is het wenselijk om de term 'Resultaatafspraken' te vervangen door een term zonder de connotatie dat 'afgerekend' wordt wanneer het resultaat niet behaald wordt.

Los van de vraag of de resultaatafspraken omgebogen kunnen worden naar kwaliteitsafspraken, moeten deze afspraken breder worden gezien dan alleen afspraken over de vroegschoolse educatie. Vroegschoolse educatie is, samen met voorschoolse educatie, onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid van gemeenten, schoolbesturen en houders van kinderopvang. De afspraken over vroegschoolse educatie zouden moeten aansluiten bij het

³³ Inspectie van het Onderwijs. (2023). *Onderzoekskader 2021: voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs, versie 2023*. Inspectie van het Onderwijs.

³⁴ Onderwijsraad (2023). *Advies over voorzieningen voor jonge kind*. Adviesbrief 21 september 2023. Onderwijsraad.

³⁵ Leseman, P., Veen, A. (red.). (2022). *Het pre-COOL cohort tot en met groep 8*.

Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit in de voor- en vroegschoolse periode. Kohnstamm Instituut. Rapport 1080.

³⁶ [Kamerbrief over de start van Programma Ontwikkeling jonge kind. \(4 juli 2023\)](#).

1

2

3

4

5

6

onderwijsachterstandenbeleid en daarmee onderdeel moeten zijn van de LEA. Wij deden in 2022 de aanbeveling om het beleid beter te borgen “door een adequate kwaliteitscyclus rond de LEA in te richten”.³⁷

Deze aanbeveling herhalen wij nogmaals voor de resultaatafspraken, want ook in het onderliggende onderzoek zien we dat resultaatafspraken beter tot stand komen als die zijn geborgd in een kwaliteitscyclus binnen gemeenten, scholen (schoolbesturen) én houders van de kinderopvang. Hierin bereiken partijen overeenstemming over inhoudelijke doelen, evaluatie van doelen en afspraken en daarover in gesprek blijven.

Door de resultaatafspraken af te leiden van of op te nemen als onderdeel van het brede beleid van gemeenten en schoolbesturen, bijvoorbeeld onderwijsachterstandenbeleid, LEA of het jeugdbeleid van de gemeente, is het nut ervan voor partijen duidelijker. Eventueel kan gekozen worden voor een aanvullende subsidie vanuit de gemeente. Daarbij is van belang dat partijen afspraken maken vanuit de door de partijen gewenste ambities ten aanzien van het brede onderwijsachterstandenbeleid. Van daaruit kunnen de partijen werken aan concrete doelen en vervolgens afspraken maken over hoe de doelen bereikt moeten worden en zullen worden geëvalueerd. De resultaten van vroegschoolse educatie kunnen daarbij als evaluatie-instrument ingezet worden om het effect van het beleid in beeld te brengen. Zo kunnen ze meerwaarde hebben voor de eigen praktijk van scholen en schoolbesturen.

Gemeenten pakken hun regierol

Onze derde aanbeveling is vooral gericht aan gemeenten. Wij roepen hen op om niet bang te zijn hun regierol te pakken. Gemeenten hebben een spilfunctie in het onderwijsachterstandenbeleid. Zij hebben overzicht over de gehele keten van kinderopvang en ve tot scholen, en van leerplicht tot jeugdgezondheidszorg en jeugdzorg.

Uit de gesprekken komt echter naar voren dat niet alle gemeenteambtenaren voldoende zijn toegerust (of zich toegerust voelen) om een goede invulling te geven aan deze spilfunctie. Het ontbreekt hen naar eigen zeggen aan deskundigheid door het hoge verloop onder ambtenaren en, vooral in kleine gemeenten, aan tijd. Het tijdsgebrek wordt veroorzaakt door de veelheid van taken en dossiers die zij onder hun hoede hebben. Gemeenten kunnen daar zelf in investeren door bijvoorbeeld externe deskundigheid in te huren of meer de samenwerking te zoeken en krachten te bundelen met omliggende gemeenten.

³⁷ Inspectie van het Onderwijs. (2022). *Themarapport Onderwerp van gesprek: het bestrijden van onderwijsachterstanden en voorkomen van segregatie*. Inspectie van het Onderwijs.

Bijlage 1. Samenvatting Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht Kinderopvang 2022

De sector kinderopvang had in 2022 wederom te maken met uitdagingen. Het jaar begon met het staartje van de coronapandemie. De kerstvakantie van de scholen en de sluiting van de buitenschoolse opvang duurden langer, om de verspreiding van het coronavirus te vertragen. De rest van het jaar veroorzaakten coronamaatregelen geen obstakels meer voor de kinderopvangsector. Vanaf maart 2022 kwam een vluchtelingeninstroom uit Oekraïne op gang. Kinderopvangorganisaties en gemeenten stonden voor de grote uitdaging om voor al die kinderen een passende plek in de opvang te vinden. Ondertussen kampt de sector, ook zonder de extra opvang van kinderen uit Oekraïne, met aanhoudend personeelstekort. Dit personeelstekort brengt risico's met zich mee voor de kwaliteit en de (emotionele) veiligheid van de kinderen.

Nagenoeg alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus zijn geïnspecteerd. Voorzieningen die in 2021 door corona niet of op afstand zijn onderzocht, hebben in 2022 meer aandacht gekregen binnen het toezicht. Hier hebben de GGD'en waar dit speelde op geprioriteerd, om ervoor te zorgen dat de kwaliteit op de voorzieningen zo goed mogelijk geborgd blijft. Uiteindelijk hadden bijna alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus in 2022 een jaarlijks onderzoek. Na de 2 coronajaren waarin diverse keuzes en prioriteringen gemaakt moesten worden, hebben de gemeenten hun taak om alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus te laten inspecteren daardoor weer op orde.

De intensivering van het toezicht op de gastouderopvang is in 2022 al zichtbaar. Per 1 januari 2023 moet ten minste 50% van de geregistreerde voorzieningen voor gastouderopvang geïnspecteerd worden, in plaats van de voormalig geldende bestuurlijke afspraak van 5%. In 2022 kwam er extra geld beschikbaar in het gemeentefonds voor de intensivering van het toezicht op de gastouderopvang. Het jaar 2022 was een ingroei-jaar, waarin gemeenten en GGD'en zich hierop konden voorbereiden. We zien dat een derde van de

gemeenten in 2022 al voldeed aan de vanaf 2023 geldende 50%-norm. Landelijk werd in 2022 38% van de gastoudervoorzieningen geïnspecteerd. Gemeenten hebben in 2022 dus al flinke stappen gezet om toe te werken naar de nieuwe norm vanaf 2023.

Er is in 2022 een start gemaakt met het flexibel inrichten van het toezicht. Vanaf 1 januari 2022 konden gemeenten en GGD'en ervoor kiezen om het toezicht op de kwaliteitseisen bij kindercentra en gastouderbureaus flexibel in te richten. Met flexibel toezicht wordt een groot deel van de vaste (verplichte) set minimaal te toetsen voorwaarden losgelaten. In plaats daarvan kunnen gemeenten en GGD'en gemotiveerde keuzes voor de invulling van het jaarlijks toezicht maken en deze vastleggen. Op welke manier gemeenten en GGD'en tot die invulling komen is in deze fase divers. De inspectie vindt het belangrijk dat er een uniform proces komt, waarin keuzes van de te beoordelen voorwaarden goed gemotiveerd zijn. Zo zouden keuzes moeten volgen uit een risico-inschatting en zou het gebruik van standaard sets van te toetsen voorwaarden (inspiratiesets) afgebouwd kunnen worden. Ook lokaal beleid en lokale context kunnen meegewogen worden in het maken van die keuzes, om zo de kwaliteit op een voorziening optimaal te borgen. Een goed ingerichte kwaliteitscyclus bij gemeenten kan helpen om dit proces goed vorm te geven.

In de in 2022 beoordeelde voorwaarden zien we terug dat voorwaarden die voorheen verplicht waren, maar onder flexibel toezicht niet meer, iets minder vaak zijn meegenomen in het toezicht dan in 2019. Zo werden de voorwaarden voor de opleidingseisen van beroepskrachten, de beroepskracht-kindratio en opvang in stam- en basisgroepen in 2022 in 87 tot 91% van de onderzoeken meegenomen. Hoewel dit minder is dan voorheen, worden deze voorwaarden nog steeds vaak beoordeeld. Hierbij speelt mee dat in 2022 nog niet alle GGD'en gestart zijn met flexibel toezicht. Deze GGD'en onderzochten nog alle voorwaarden van de minimale verplichte set. Daarnaast komt

1

2

3

4

5

6

dit mogelijk omdat deze voorwaarden juist nu relevante voorwaarden zijn, gezien de personeelstekorten en de druk die dit op de kwaliteit legt.

Er is een stijging van tekortkomingen op voorwaarden die onder druk staan door het personeelstekort. Bij kindercentra zien we, ten opzichte van 2019, een stijging van tekortkomingen op de voorwaarden voor de inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiairs, opleidingseisen van de beroepskracht, en het vaste gezichtencriterium voor kinderen onder de 1 jaar en voor kinderen van 1 jaar en ouder (respectievelijk 3%, 1%, 2% en 4%). De meeste tekortkomingen bij de kinderopvanglocaties die voorschoolse educatie (ve) aanbieden, zijn geconstateerd op de voorwaarden over kwalificaties van de beroepskrachten en de beroepskracht-kindratio. De oorzaak van deze toename onderzochten we niet. Mogelijk is deze (deels) te verklaren door de invoering van flexibel toezicht, waarmee er ruimte is om voorwaarden te belichten die in het verleden minder vaak getoetst werden. Een andere verklaring is de personeelstekorten waar de sector mee kampt. Voor 2022 nam het ministerie maatregelen om de sector zo goed mogelijk om te kunnen laten gaan met het personeelstekort. Uitgangspunt van deze maatregelen is en blijft uiteraard dat de kwaliteit op de voorzieningen geborgd blijft. De inspectie vindt de toename van het aantal tekortkomingen op deze voorwaarden, zoals de versoepelde voorwaarde over inzet voor beroepskrachten in opleiding, verontrustend. De kwaliteit van de opvang, zowel op het gebied van veiligheid als ontwikkeling, kan hiermee in het geding komen.

De meeste tekortkomingen worden hersteld met herstelaanbod, en ook ingezette handhaving is effectief. Bij kindercentra werd bij ruim de helft van de jaarlijkse onderzoeken een herstelaanbod gedaan. Bij gastouderbureaus en bij voorzieningen voor gastouderopvang lag de inzet van het herstelaanbod nog hoger. Het herstel van de tekortkomingen na een herstelaanbod ligt met 93 tot 99% hoog. Het doel van het instrument herstelaanbod wordt dus behaald, want tekortkomingen worden snel opgelost.

De tekortkomingen die niet met een herstelaanbod zijn opgelost, leiden tot een handhavingsadvies aan de gemeente. In 2022 worden ruim 9 van de 10 tekortkomingen binnen een jaar hersteld na een handhavingsactie van een gemeente. In 83% van de gevallen gebeurt dit na een eerste handhavingsactie, maar soms zijn hier meerdere handhavingsacties voor nodig.

Er wordt vaak besloten beredeneerd niet te handhaven bij tekortkomingen gerelateerd aan personeelstekort, in vergelijking met andere tekortkomingen. In totaal werd door gemeenten in 2022 bij 20% van de geconstateerde tekortkomingen met advies tot handhaven besloten beredeneerd niet te handhaven. Er is vooral niet gehandhaafd op voorwaarden die gerelateerd zijn aan de inzet van voldoende (gekwaliceerd) personeel, zowel voor de kinderopvang als voor de ve. De inspectie vindt dit zorgwekkend, omdat het gaat om opvang van (kwetsbare) kinderen. Daarom wordt in het najaar van 2023 bij de uitvoering van de risicoanalyse over verslagjaar 2022 extra aandacht besteed aan beredeneerd niet handhaven. Wanneer door de GGD-toezichthouder wordt geconstateerd dat een houder niet aan de kwaliteitseisen voldoet, dan heeft de gemeente in beginsel de taak om hiertegen handhavend op te treden. Slechts onder bijzondere omstandigheden hoeft een gemeente dit niet te doen, bijvoorbeeld bij concreet uitzicht op legalisatie of als de handhaving onevenredig is in verhouding met de belangen.

Met name bij tekortkomingen met verzachtende omstandigheden wordt vaak besloten beredeneerd niet te handhaven. Soms liggen er specifieke omstandigheden aan een tekortkoming ten grondslag. Hierdoor kan de houder van een kinderopvangvoorziening ondanks uiterste inspanning niet voldoen, maar draagt diegene er wel zorg voor dat de invloed op de kwaliteit geminimaliseerd blijft en de keuze verantwoord is. Als de toezichthouder oordeelt dat dit inderdaad het geval is, kan hij de situatie beschrijven en aangeven dat er sprake is van verzachtende omstandigheden. Hierbij zien we dat gemeenten in de helft van de gevallen (in de eerste helft van 2022) beredeneerd niet handhaven registreren.

1

2

3

4

5

6

Naast beredeneerd niet handhaven zijn er ook gemeenten die een waarschuwingsbrief sturen, soms in combinatie met de registratie van beredeneerd niet handhaven, om te laten blijken dat het niet de norm is of kan zijn. De inspectie onderschrijft dat we de norm moeten blijven benoemen, ook in lastige omstandigheden.

Gemeenten beoordelen elke situatie afzonderlijk, maar de onderbouwing van hun besluit is niet altijd duidelijk. In de toelichtingen in de jaarverantwoording moeten gemeenten het niet handhaven motiveren. Voor het themaonderzoek verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen door personeelstekort in de kinderopvang keken we naar de toelichtingen bij tekortkomingen met verzachtende omstandigheden. Soms is het uit deze toelichtingen onduidelijk hoe gemeenten de afweging maakten tot beredeneerd niet handhaven in relatie tot verzachtende omstandigheden gerelateerd aan personeelstekort. Daardoor rijst de vraag of de keuze juist en voldoende onderbouwd is. Uit gesprekken die wij voerden met 21 gemeenten blijkt dat ze beredeneerd niet handhaven wanneer blijkt dat een tekortkoming incidenteel is. Of als de houder er alles aan heeft gedaan om dit te voorkomen en de (emotionele) veiligheid van de kinderen en de kwaliteit van de opvang gewaarborgd zijn. Gemeenten bekijken elke situatie afzonderlijk en er is goed contact met de GGD-toezichthouder. De inspectie vindt het ook belangrijk dat de gemeente elke situatie individueel behandelt, met onderbouwing de juiste afwegingen maakt en het belang van goede kwaliteit van de kinderopvang vooropstelt. Ook als dat betekent dat de groep gesloten moet worden.

In de handhaving wordt niet altijd geëscaleerd. Bij 17% van de geconstateerde tekortkomingen wordt deze niet door een eerste handhavingsactie hersteld door de kinderopvangvoorziening. Er wordt dan in een aantal gevallen (25%) waarschuwing op waarschuwing gegeven, in plaats van bijvoorbeeld een voornemen tot het opleggen van een aanwijzing of last onder dwangsom. Van gemeenten mag verwacht worden dat ze voortvarend, adequaat en effectief handhaven om de geconstateerde tekortkoming zo snel

mogelijk te herstellen. Wanneer bijvoorbeeld na een eerste waarschuwing niet, of niet volledig, wordt hersteld, dan ligt het volgens de inspectie niet in de rede om nogmaals een waarschuwing te geven. De waarschuwing heeft immers eerder ook al niet voor voldoende aansporing gezorgd om de geconstateerde tekortkoming te herstellen.

Van gemeenten mag verwacht worden dat zij handelen conform hun eigen handhavingsbeleid. Uit gesprekken die wij met zo gemeenten voerden in het kader van de lerende dialoog, een nieuw toezicht-instrument van de inspectie, maken we op dat dit niet altijd het geval is. Soms is het beleid ook verouderd en past het niet meer bij de huidige regelgeving. Wij zullen om die reden vaker met gemeenten het gesprek aangaan over hun visie op handhaving, de vastlegging in beleid en de evaluatie van de effectiviteit van dat beleid.

We zien verschillen tussen GGD'en en/of gemeenten in (de uitwerking van) werkwijzen bij het toezicht en de handhaving op de kinderopvang. Dat gaat bijvoorbeeld om de werkwijze om te komen tot de invulling van flexibel toezicht. Ook zien we verschillen tussen GGD'en en/of gemeenten bij werkwijzen rondom het herstelaanbod (zoals het wel of niet geven van een handhavingsadvies na herstelaanbod), en bij eventuele aanvullende afspraken met de GGD. Er zijn ook verschillen in de inzet van beredeneerd niet handhaven, al dan niet rondom de werkwijze verzachtende omstandigheden.

Toezicht en handhaving in de kinderopvang zijn decentraal belegd. Dit brengt voordelen met zich mee; gemeenten en GGD'en kennen de houders en kunnen de lokale context meewegen in de oordeelsvorming en de handhaving. Maar het kan ook leiden tot onwenselijke verschillen in de uitvoering en mogelijk tot willekeur. Volgens de inspectie helpt het als werkwijzen en procedures landelijk gelijk zijn voor bijvoorbeeld de inzet van herstelaanbod of de invulling van flexibel toezicht. De uitvoering wordt dan transparanter, houders worden gelijk behandeld en onduidelijkheden rondom de verschillen nemen af. Zo wordt de kwaliteit van de gemeentelijke taakuitvoering

1

2

3

4

5

6

beter geborgd. Oordeelsvorming en besluiten blijven afhankelijk van de deskundigheid van de toezichthouder en de inhoudelijke context die er rondom de voorziening speelt. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft een onderzoek naar verschillen aangekondigd, zodat duidelijk wordt welke verschillen onwenselijk zijn en welke verschillen verklaarbaar zijn.

1

2

3

4

5

6

Colofon

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

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

© Inspectie van het Onderwijs | Maart 2024