

Vergaderjaar 2014–2015

34 242

Evaluatie Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE)

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2015

Inleiding

Kinderen verdienen een goede voorbereiding op hun schoolloopbaan en hun functioneren in onze maatschappij. Hierdoor hebben ze positieve leerervaringen en kunnen ze hun talenten maximaal ontwikkelen. Vooral jonge kinderen met een risico op een taalachterstand in de Nederlandse taal hebben een goede voorbereiding nodig, voordat ze de stap maken naar de basisschool. Juist dán is extra aandacht voor deze kinderen nodig. Voor- en vroegschoolse educatie (vve) speelt hierin een belangrijke rol. Het doel van vve is het voorkomen, vroegtijdig opsporen en aanpakken van taal- en onderwijsachterstanden bij jonge kinderen. Hoe eerder met die extra inzet wordt begonnen, hoe groter het positieve effect op het voorkomen van achterstanden, die anders later moeilijk in te halen zijn.¹ Ook het CPB wijst in zijn analyses op het belang van vve.²

In 2010 is de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (hierna: Wet OKE) in werking getreden. Het doel van de wet is de taalontwikkeling van jonge kinderen te stimuleren en de kwaliteit van peuterspeelzalen te verbeteren. De wet is dit jaar geëvalueerd. In deze brief presenteer ik, mede namens de Minister van SZW, de resultaten van deze evaluatie. Tevens ga ik in op de maatregelen die worden genomen om de kwaliteit van vve te versterken. De rapporten die de basis vormen voor deze evaluatie zijn als bijlage bij deze brief opgenomen³.

¹ Van Elk et al., *Onderwijsbeleid in Nederland*, CPB Achtergronddocument, 2011.

² CPB (2006) *Kansrijk kennisbeleid*; CPB (2015) *zittenblijven kostbaar*.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Met de invoering van de Wet OKE zijn via de specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (goab) extra middelen beschikbaar gesteld aan gemeenten.⁴ In deze brief worden ook de uitkomsten van de evaluatie van de specifieke uitkering goab meegenomen.

In deze evaluatie wordt gekeken naar de wijze waarop gemeenten hun vve-taken hebben uitgevoerd. Er wordt in deze evaluatie nog niet ingegaan op de (taal)ontwikkeling van kinderen. Voorwaarde voor positieve effecten van vve is dat de vve van hoge kwaliteit is en dat de juiste kinderen bereikt worden. Eind 2015 komen vanuit het al lopende Pre-COOL cohortonderzoek de eerste resultaten beschikbaar over de effecten van vve op peuters. Het onderzoek richt zich op peuters, die in 2010 en 2011 vve hebben gevolgd. Voor het zomerreces van 2016 wordt uw Kamer geïnformeerd over de ontwikkeling van kinderen die vve hebben gevolgd.

Deze brief is als volgt opgebouwd:

1. evaluatie van de Wet OKE;
2. evaluatie specifieke uitkering goab;
3. maatregelen om de kwaliteit van vve te versterken.

1. Evaluatie Wet OKE

De evaluatie van de Wet OKE richt zich op de drie belangrijkste uitgangspunten van de wet:

- a. harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzalen;
- b. de verplichting van de gemeenten om een kwalitatief goed voor-schools aanbod te doen aan alle kinderen met een risico op een taalachterstand in een gemeente;
- c. organisatie van toezicht op peuterspeelzalen en vve.

Allereerst is gekeken naar de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzalen.⁵ Op basis van diverse onderzoeken en publicaties is door het Ministerie van SZW een literatuurstudie gedaan.

Ten tweede is door bureau Cebeon onderzoek gedaan naar de uitvoering van de wettelijke vve-taken door gemeenten en de daarmee samenhangende uitgaven. Cebeon heeft voor haar onderzoek gebruik gemaakt van de bestandsopname en de midterm review van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie). De bestandsopname geeft inzicht in de kwaliteit van vve op zowel gemeentelijk niveau als op locaties in de periode 2007–2012.

In deze rapportage is geconstateerd dat de kwaliteit van vve nog niet op orde was en er verdere stappen noodzakelijk zijn. In de 37 grootste gemeenten (hierna: G37) heeft de inspectie in 2013 met de midterm review de kwaliteit in beeld gebracht.⁶ Met deze 37 gemeenten zijn specifieke afspraken gemaakt over de kwaliteit. De inspectie constateert in

⁴ Op dit moment ontvangen gemeenten jaarlijks € 361 mln. voor de uitvoering van vve. Daarnaast is dit budget ook bestemd voor schakelklassen en zomerscholen. Deze uitkering loopt tot en met 31 december 2015.

⁵ Harmonisatie tussen kinderopvang en peuterspeelzalen heeft ervoor gezorgd dat er meer vve in kinderdagverblijven wordt aangeboden, met in toenemende mate een vermindering van het aantal peuterspeelzalen. Gezien deze ontwikkeling zal het wetsvoorstel voor een maximum ouderbijdrage voor vve in peuterspeelzalen, dat bij uw Kamer ligt en is aangehouden, worden aangepast (Kamerstuk 33 141, nr. 6).

⁶ De G37 bestaan uit de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht) en de 33 grote(re) gemeenten (Tilburg, Dordrecht, Arnhem, Schiedam, Haarlem, Enschede, 's-Hertogenbosch, Almere, Zaanstad, Breda, Helmond, Nijmegen, Amersfoort, Leiden, Venlo, Almelo, Ede, Eindhoven, Apeldoorn, Deventer, Maastricht, Groningen, Lelystad, Heerlen, Delft, Emmen, Alkmaar, Zoetermeer, Sittard-Geleen, Zwolle, Leeuwarden, Hengelo en Haarlemmermeer).

de midterm review G37 dat in de G37 de kwaliteit van vve de afgelopen periode verbeterd is. Uw Kamer is hierover op 24 november 2014 geïnformeerd.⁷

Cebeon heeft in het onderzoek op basis van een zelfevaluatie een vergelijking gemaakt tussen de stand van zaken tijdens de bestandsopname (2007–2012) en de huidige situatie eind 2014. Voor de G37 heeft Cebeon gebruik gemaakt van de midterm review G37. De inspectie heeft met de invoering van de Wet OKE de taak gekregen toezicht te houden op de kwaliteit van vve. GGD GHOR Nederland is verantwoordelijk voor het toezicht op de basisvoorwaarden van vve. In paragraaf 1.3 wordt er ook kort ingegaan op de ervaringen van gemeenten met de inspectie en de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd.

Belangrijkste conclusie van de evaluatie is dat gemeenten in de afgelopen vijf jaar vooruitgang hebben geboekt in de uitvoering van het gemeentelijke vve-beleid. Nog niet alle wettelijke taken zijn echter op orde. De G37 lopen voor op kleinere gemeenten, onder meer als gevolg van de beschikbare budgetten uit de specifieke uitkering. Ik ga ervan uit dat de gemeenten de stijgende lijn in kwaliteit vasthouden en doorzetten. De G37 hebben als gevolg van de extra middelen de kwaliteit kunnen verhogen. De niet G37 gemeenten hebben te weinig middelen.

1.1 Harmonisatie peuterspeelzalen en kinderdagverblijven

In deze paragraaf worden de belangrijkste uitkomsten van de literatuurstudie over de harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven beschreven.

Met de Wet OKE is een grote stap gezet in de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, door ook voor het peuterspeelzaalwerk een landelijk kwaliteitskader te introduceren. Een groot deel van de kwaliteitsregels voor de kinderopvang is ook van toepassing geworden op het peuterspeelzaalwerk. Daarnaast zijn peuterspeelzalen opgenomen in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen en is er, net zoals in de kinderopvang, toezicht op de kwaliteit van de peuterspeelzalen.

Uit de bijgevoegde literatuurstudie blijkt dat peuterspeelzalen en kinderdagverblijven meer naar elkaar zijn toegegroeid, door onder meer de inzet van professionele krachten. De kwaliteit van peuterspeelzalen in Nederland is op hoofdlijnen goed, met name op het gebied van ondersteuning van de emotionele ontwikkeling van peuters. Zowel bij peuterspeelzalen als bij kinderdagverblijven is er nog ruimte voor kwaliteitsverbetering voor wat betreft de educatieve kwaliteit.

Het beeld over de kwaliteit in peuterspeelzalen komt overeen met het beeld over de dagopvang uit eerdere kwaliteitsmetingen.

De Wet OKE heeft er ook toe geleid dat in veel gemeenten de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in een volgende fase is beland. We zien de afgelopen jaren dat gemeenten een deel van het peuterspeelzaalwerk omvormen tot kinderopvang. Het kortdurende aanbod blijft behouden, vaak in de vorm van peuteropvang, maar werkende ouders kunnen dan kinderopvangtoeslag aanvragen.⁸ Het gevolg van deze trend is dat het aantal peuterspeelzalen de afgelopen jaren is gedaald, net zoals de gemeentelijke uitgaven aan peuterspeelzaalwerk.

⁷ Kamerstuk 31 293, nr. 228.

⁸ Opvang voor peuters gedurende enkele uren tot een dagdeel per dag.

Het kabinet heeft met de brief «Een betere basis voor peuters» zijn plannen aangekondigd voor een vervolg op de Wet OKE.⁹ Voor de verdere harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk zijn drie doelstellingen geformuleerd: de versterking van de pedagogische kwaliteit, één kwaliteitskader voor alle voorschoolse voorzieningen en één financieringsstructuur voor werkende ouders. Inmiddels is wet- en regelgeving van kracht geworden waarin een deel van de resterende verschillen tussen de kwaliteitseisen aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wordt weggenomen. Het gaat hierbij om de beroepskracht-kindratio, het vierogenprincipe en de eisen aan het pedagogisch beleidsplan. Zoals eerder aangekondigd, vindt de volledige gelijkstelling van kwaliteitseisen plaats in 2017.¹⁰

1.2 Uitvoering wettelijke vve-taken door gemeenten

Met de invoering van de Wet OKE werden gemeenten verantwoordelijk voor een vve-aanbod van hoge kwaliteit. Om te zorgen dat een kind met een risico op taalachterstand het aanbod krijgt dat het nodig heeft, moet een aantal stappen worden doorlopen. Gemeenten zijn verantwoordelijk geworden voor het gehele proces van het definiëren van de doelgroep tot het maken van afspraken over de resultaten met de vroegschoolse educatie (artikel 166 en 167 Wet Primair Onderwijs).¹¹ In deze paragraaf wordt ingegaan op de uitkomsten van de evaluatie en is beschreven hoe gemeenten invulling hebben gegeven aan hun wettelijke vve-taken.

Naar aanleiding van de motie Van Haersma Buma is in 2011 besloten om vier jaar (2011–2015) gericht extra te investeren (€ 95 miljoen) in de kwaliteit van vve in de grotere gemeenten: de G37.¹² In deze 37 gemeenten woont circa de helft van alle kinderen met een (risico) op een taalachterstand. Met deze gerichte impuls was het mogelijk een forse verbetering van de kwaliteit van de voorschoolse educatie te realiseren, zodat de kansen van deze kinderen op een goede schoolloopbaan en maatschappelijke carrière werden vergroot. Doel was het uitbreiden van het aanbod vve, zomerscholen, schakelklassen, het verhogen van de kwaliteit van pedagogisch medewerkers, het stimuleren van opbrengstgericht werken en het versterken van ouderbetrokkenheid. De ambities voor de G37 liggen hiermee hoger dan voor andere steden. In de vorm van bestuursafspraken zijn de resultaten vastgelegd, die deze gemeenten in vier jaar met de extra middelen dienden te bereiken. Gelet op de extra investeringen in de G37 wordt hierna de uitvoering van de wettelijke taken in de G37 en de niet-G37 apart beschreven.

1.2.1 Uitvoering wettelijke taken niet-G37

Uit het onderzoek van Cebeon blijkt dat ook in de niet-G37gemeenten, sinds de bestandsopname van de inspectie, een stap voorwaarts in de kwaliteit van gemeentelijk beleid is gemaakt.¹³ Niet alle gemeenten hebben echter de gemeentelijke taken op orde. Hieronder wordt kort ingegaan op de resultaten per wettelijke taak.

⁹ Kamerstuk 31 322, nr. 227.

¹⁰ Kamerstuk 31 322 nr. 263.

¹¹ Taken die uit deze wet voortkomen zijn: doelgroep definitie, toeleiding, aanbod, doorlopende leerlijn en resultaatafspraken.

¹² Kamerstuk 33 000, nr. 12.

¹³ Voor het onderzoek is een steekproef onder 50 gemeenten uitgevoerd. Hiervan zijn 22 gemeenten in de G37 bevraagd en 28 in de niet G37. Op basis van een zelfevaluatie hebben gemeenten aangegeven in hoeverre zij ten opzichte van de bestandsopname voortgang hebben geboekt. Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep. De klankbordgroep kan zich vinden in de conclusies van het rapport.

Doelgroepdefinitie

Gemeenten moeten samen met schoolbesturen en de houders van kinderopvangcentra en peuterspeelzalen de doelgroep in hun gemeente definiëren. Gemeenten kunnen zelf bepalen welke kinderen tot de doelgroep behoren, maar het moet uiteraard wel gaan om kinderen voor wie voorschoolse educatie is bedoeld. Dit zijn kinderen die een risico hebben op een taalachterstand in het Nederlands door een gebrek aan taalaanbod in hun omgeving. Met deze beleidsvrijheid kunnen gemeenten inspelen op de lokale situatie. Kinderen in zowel een plattelandsgemeente als in een grote stad moeten goed Nederlands spreken, maar de aard van de problematiek is anders. Gemeenten kunnen ervoor kiezen alleen rekening te houden met het opleidingsniveau van de ouders of bijvoorbeeld ook met de thuistaal. Gemeenten krijgen middelen voor het vve-aanbod op basis van het schoolgewicht in de gemeente en gemeenten kunnen zelf eigen middelen toevoegen voor een groter bereik. Het schoolgewicht geeft een indicatie van het aantal leerlingen met een (risico) op taalachterstand. Het schoolgewicht is gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders.

Cebeon constateert dat ten opzichte van de bestandsopname het aantal gemeenten in de niet-G37 dat voldoende scoort is gestegen. Ten tijde van de bestandsopname had 36 procent van de steekproefgemeenten in de niet-G37 nog geen doelgroepdefinitie. Op basis van de zelfevaluatie uit het Cebeon-onderzoek blijkt dat dit nu nog in negen procent het geval is.

In het Algemeen Overleg van 26 maart 2014 heb ik toegezegd in de evaluatie van de Wet OKE ook in te gaan op het vasthouden aan een decentrale doelgroepdefinitie of over te gaan op één centrale doelgroepdefinitie (Kamerstuk 31 322, nr. 240). Ik hecht waarde aan de mogelijkheid voor gemeenten om maatwerk te bieden. Uit de evaluatie blijkt dat gemeenten hier steeds beter toe in staat zijn. De laatste jaren is hier veel inzet op gepleegd door de betrokken partijen. Ik zie dan ook geen aanleiding om het huidige beleid op dit punt te wijzigen.

Toeleiding

Gemeenten zijn er verantwoordelijk voor dat de doelgroepkinderen die vve nodig hebben op de locaties terecht komen met voorschoolse educatie. Belangrijk is dat ouders ervan overtuigd worden dat vve voor hun kind zorgt voor een goede startpositie. Vorig jaar heeft het kabinet een extra stap gezet om gemeenten te helpen bij het proces van toeleiding. Met de organisaties die betrokken zijn bij de toeleiding, is in 2014 het «Convenant proces van signalering, toeleiding en plaatsing voor- en vroegschoolse educatie» ondertekend en aan u aangeboden.¹⁴ Doel van het convenant is het verbeteren van de toeleiding van kinderen naar de vve. In het convenant zijn de uitgangspunten en verantwoordelijkheden van diverse partijen rondom de toeleiding beschreven. Daarnaast is er een toolbox door de VNG ontwikkeld waarin informatie en goede voorbeelden over vve voor alle gemeenten beschikbaar komen.

Cebeon constateert dat ten opzichte van de bestandsopname in 2013 het aantal gemeenten dat voldoende scoort voor het onderdeel toeleiding is gestegen. Ten tijde van de bestandsopname had 54 procent van de

¹⁴ Kamerstuk 31 293, nr. 228. Partijen die het convenant ondertekend hebben zijn: de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Nederlands Centrum Jeugdgezondheid (NCJ), de Gemeentelijke Gezondheidsdienst Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio Nederland (GGD GHOR Nederland), ActiZ, VWS en OCW.

steekproefgemeenten in de niet-G37 dit als verbeterpunt. Nu is dit volgens Cebeon nog 27 procent.

Aanbod en bereik

Gemeenten hebben tevens de taak om te zorgen voor voldoende vve-aanbod. Er moeten genoeg vve-plekken zijn voor alle doelgroepkinderen. Cijfers uit de eerdere bestandsopname van de inspectie tonen aan dat bij 75 procent van de kleinere gemeenten (gemeenten met een goab-budget tot € 25.000) het aanbod van vve-plaatsen een probleem is.¹⁵ Doelgroepkinderen in deze gemeenten wonen verspreid en deze gemeenten ontvangen relatief weinig goab-middelen, waardoor het lastig is om een voorziening met voorschoolse educatie te exploiteren.

Cebeon constateert dat ten opzichte van de bestandsopname het aantal gemeenten dat voldoende plaatsen creëert is gestegen. Ten tijde van de bestandsopname had 57 procent van de steekproefgemeenten in de niet-G37 het aanbod als verbeterpunt. Volgens de zelfevaluatie uit het Cebeon-onderzoek heeft nog 29 procent van de steekproef gemeenten dit als verbeterpunt.

Uit de bestandsopname, maar ook uit onderzoek van het Kohnstamm-instituut, blijkt dat gemeenten het aanbod veelal op orde hebben, maar nog onvoldoende zicht hebben op het daadwerkelijke bereik van de doelgroep.¹⁶ Hierdoor is er geen landelijk beeld van het bereik van de doelgroepkinderen. Dit komt doordat gemeenten de vrijheid hebben hun eigen doelgroep te definiëren, maar niet altijd het bereik monitoren op basis van hun eigen definitie. Hier kom ik bij de maatregelen in paragraaf drie op terug.

Doorlopende lijn en resultaatafspraken

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het voorschoolse deel van het vve-beleid en basisscholen voor het vroegschoolse deel, de kleuterperiode. Gemeenten hebben de wettelijke taak om op gemeentelijk niveau afspraken te maken met basisscholen over de organisatie van de doorlopende leerlijn en de resultaten van vroegschoolse educatie.

Om te kunnen vaststellen in hoeverre de onderwijsachterstand is weggewerkt, is het belangrijk om de ontwikkeling van kinderen te volgen. Een soepele doorgaande lijn van de voor- naar de vroegschool is belangrijk voor succesvolle vve en bevordert de taalontwikkeling van kinderen. Gemeenten dienen minimaal afspraken te maken over de overdracht van kindgegevens van de voor- naar de vroegschool.

Daarnaast is het wenselijk dat gemeenten afspraken maken over:

- afstemming van het programma tussen voor- en vroegschool;
- doorstroom van doelgroepkinderen van voor- naar vroegschool;
- afstemming van het pedagogisch en educatief handelen;
- afstemming van de wijze waarop de ouderparticipatie op de voor- en de vroegschool wordt gestimuleerd;
- afstemming van de wijze waarop de zorg en begeleiding is ingericht op de voor- en de vroegschool.

De pilot startgroepen is gericht op het verbeteren van een doorlopende leerlijn. Bij de maatregelen in paragraaf drie kom ik hierop terug.

¹⁵ De inspectie constateert in de bestandsopname 2013 dat voor de wettelijke taak «aanbod» 75 procent van de hele kleine gemeenten dit als verbeterpunt heeft (bestandsopname 2013).

¹⁶ O.a. Kohnstamm (2014). *De Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE); beleidsreconstructie en implementatie in twaalf gemeenten.*

Het is belangrijk om de resultaten van de voorschoolse periode in de groepen 1 en 2 van de basisschool vast te houden, om te voorkomen dat kinderen terugvallen of stagneren in hun ontwikkeling. Daarom moeten schoolbesturen en gemeenten afspraken maken over de resultaten van voerschoolse educatie.

De inhoud van resultaatafspraken kan per gemeente verschillen, maar deze moeten erop gericht zijn om achterstanden bij kinderen in te lopen. Een voorbeeld van een mogelijke afspraak is: «85 procent van de vve-doelgroepkinderen voldoet zonder doublure aan de eisen om over te gaan naar groep 3».

Resultaatafspraken

Cebeon constateert dat ten opzichte van de bestandsopname het aantal gemeenten met resultaatafspraken is gestegen. Ten tijde van de bestandsopname had 74 procent van de steekproefgemeenten in de niet-G37 de resultaatafspraken als verbeterpunt. Nu heeft op basis van de zelfevaluatie uit het Cebeon-onderzoek 37 procent dit nog als verbeterpunt.

Doorlopende leerlijn

Ten tijde van de bestandsopname had 68 procent van de steekproefgemeenten in de niet-G37 de doorlopende leerlijn als verbeterpunt. Nu heeft op basis van de zelfevaluatie uit het Cebeon-onderzoek 34 procent dit nog als verbeterpunt.

1.2.2 Uitvoering wettelijke taken G37

Uw Kamer is per brief van 24 november 2014 geïnformeerd over de kwaliteit van vve in de G37. Uit de midterm review G37 blijkt dat de kwaliteit van het gemeentelijke beleid en de locaties in de 37 grotere gemeenten van Nederland is verbeterd sinds de bestandsopname. Hieronder treft u de uitkomsten per wettelijke taak aan.

Uitvoering wettelijk taken G37 bron: midterm review inspectie

Doelgroepdefinitie

Alle G37 gemeenten hebben een doelgroepdefinitie.

Aanbod en bereik

Bijna 86 procent van de gemeenten heeft voldoende zicht op het aanbod voerschoolse educatie en op de mate waarin hun doelgroep er gebruik van maakt. Bij vijf gemeenten is nog verbetering mogelijk.

Toeleiding

In vrijwel alle G37 (97 procent) zijn hierover afspraken gemaakt. Slechts één gemeente heeft de toeleiding niet op orde.

Doorlopende leerlijn

De basis voor een doorgaande lijn is in alle G37 gemeenten aanwezig, alle gemeenten hebben afspraken gemaakt over de overdracht van kindgegevens. Slechts twee gemeenten hebben nog geen afspraken over de warme overdracht.

Resultaatafspraken

In 70 procent van de gemeenten zijn er resultaatafspraken gemaakt. In elf gemeenten is nog verbetering nodig.

Uit de aangehaalde brief blijkt ook dat toezicht een belangrijke rol kan vervullen bij de kwaliteitsverhoging. Gemeenten vinden de informatie van de inspectie zeer waardevol. Zij gebruiken de

individuele gemeenterapporten van de inspectie om het eigen gemeentelijke vve-beleid verder te verbeteren. Daarnaast bieden de oordelen van de inspectie ook een aanknopingspunt voor gemeenten om samen met de vve-locaties en schoolbesturen verbeterpunten aan te pakken en goede voorbeelden te delen.

De kwaliteit van de pedagogisch medewerkers is cruciaal bij het werken met vve. Zij leren de kinderen woorden en vaardigheden die juist van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van het kind. In de G37 is dan ook extra ingezet op de professionalisering van pedagogisch medewerkers onder andere door verhoging van het taalniveau, extra aandacht voor ouderbetrokkenheid en opbrengstgericht werken. De inzet van hbo'ers bleek hierin erg waardevol, met name voor het verbeteren van het opbrengstgericht werken. Het evalueren van de kwaliteit van vve op locaties (de kwaliteitszorg) door gemeenten is van belang om een kwaliteitsslag op de locatie te maken. Dit is nog een aandachtspunt, zo blijkt uit de midterm review. In paragraaf drie wordt hier verder op ingegaan.

1.3 Toezicht

Sinds de inwerkingtreding van de Wet OKE in 2010 wordt toezicht gehouden op vve. In 2010 zijn specifieke basisvoorwaarden voor de kwaliteit van voorschoolse educatie wettelijk vastgelegd, zoals de groeps grootte, het aantal uren per week en de opleidingseisen voor het personeel. Deze wettelijke kwaliteitseisen worden door GGD GHOR Nederland beoordeeld. Naast deze randvoorwaarden is de uitvoering van vve bepalend voor de effectiviteit. De inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Daarvoor is het vve-toezichtkader ontwikkeld. De inspectie heeft naast het gemeentelijk beleid, de kwaliteit van vve op alle peuterspeelzalen en kinderdagverblijven met gesubsidieerde vve in kaart gebracht in de periode 2007–2012.

Na deze bestandsopname is er overgegaan op signaalgestuurd toezicht. Een signaal kan onder andere afkomstig zijn van de GGD-inspectie of de gemeente. Het kan ook gaan om een nieuwe vve-locatie of een herbeoordeling van een locatie. De inspectie ontvangt tot op heden weinig signalen en is hierover in overleg met GGD GHOR Nederland. Momenteel wordt gezamenlijk bekeken op welke wijze het signaalgestuurde toezicht verbeterd kan worden en hoe het toezicht van de GGD-inspectie en de Inspectie van het Onderwijs goed op elkaar afgestemd kan worden. Daarbij is het toezicht op de educatieve kwaliteit een van de onderwerpen. Ik constateer dat met het signaalgestuurde toezicht de kwaliteit van vve op dit moment onvoldoende in beeld wordt gebracht en dat er meer nodig is om de kwaliteit van vve in de niet-G37 op de voet te volgen. Bij de maatregelen in paragraaf drie kom ik op dit punt terug.

2. Evaluatie specifieke uitkering goab

Voor het uitvoeren van dit beleid ontvangen gemeenten middelen vanuit de specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (goab). De specifieke uitkering loopt tot 31 december 2015. De middelen worden

verdeeld op basis van het schoolgewicht per 1 oktober 2009 (de gewichtenregeling).¹⁷

Cebeon heeft de uitgaven van de gemeenten aan goab in de periode 2012–2014 onder de loep genomen. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar uitgaven gefinancierd vanuit de specifieke uitkering, en naar de inzet van eigen middelen van de gemeente voor de uitvoering van het goab.

Uit het onderzoek blijkt dat de verdeling van middelen over de G37 en de niet-G37 in relatie tot hun uitgaven ongelijk is. Deels is dit het gevolg van de uitwerking van de motie van Haersma Buma, waarmee € 95 miljoen extra middelen (bovenop de € 260 miljoen die beschikbaar is voor alle gemeenten) zijn geïnvesteerd in de G37. Daarnaast worden de middelen gedurende de hele goab-periode verdeeld op basis van hetzelfde schoolgewicht (voor de huidige periode betrof dat het schoolgewicht per 1 oktober 2009). Omdat de ontwikkeling van het schoolgewicht per gemeente verschilt, sluit deze vaste verdeling van middelen niet meer goed aan op het werkelijke aantal gewichtenkinderen in een gemeente. Er zijn dus gemeenten die te weinig of juist te veel middelen krijgen op basis van het actuele aantal kinderen met een (risico) op taalachterstand binnen hun gemeente.

De G37 hebben met de extra middelen hun gemeentelijke vve-beleid voor de doelgroepkinderen een flinke impuls kunnen geven (zij moesten ook aan meer eisen voldoen), maar de huidige ongelijke verdeling van de specifieke uitkering leidt ertoe dat de kwaliteit van vve in kleinere gemeenten achterblijft. Kleinere gemeenten hebben wettelijke taken nog niet op orde en meer verbeterpunten in de uitvoering dan de G37. Voor doelgroepkinderen in deze gemeenten betekent dat dat ze bijvoorbeeld niet goed naar de vve-voorziening worden toegeleid, de kwaliteit van de vve-voorziening ondermaats is of zelfs dat er geen vve-voorziening is. Dit terwijl er ook buiten de G37 gemeenten met een relatief groot aantal kinderen met een (risico) op taalachterstand zijn (zie ter illustratie bijlage 1).¹⁸

Uit inspectiegegevens blijkt dat er in kleinere gemeenten vaak niet voldoende vve-plekken zijn voor het aantal gewichtenkinderen. Zoals reeds vermeld, bleek uit de bestandsopname dat dit in bijna 75 procent van de kleinere gemeenten (gemeenten met een goab-budget tot € 25.000) het geval was. Waar kleine gemeenten vaak onvoldoende vve-plekken hebben voor het aantal gewichtenkinderen, bieden grote gemeenten juist vaak meer vve-plekken aan dan het aantal gewichtenkinderen in de desbetreffende gemeente. In Amsterdam zijn er bijvoorbeeld meer vve-plekken dan doelgroepkinderen.¹⁹ In 2013 vielen 40 procent van de peuters die deelnamen aan vve buiten de doelgroepdefinitie van de

¹⁷ Voor leerlingen met een risico op onderwijsachterstand wordt indien hun aandeel boven een bepaalde grens uitkomt, budget beschikbaar gesteld. Indicator voor een dergelijk risico op achterstand is een laag opleidingsniveau van de ouders. Hebben de ouders maximaal basisonderwijs dan krijgt het kind gewicht 1,2; bij maximaal lbo/vbo het gewicht 0,3. De som van de leerlingengewichten, verminderd met 6 procent van het totale aantal leerlingen, levert het schoolgewicht op. Het schoolgewicht kan daarbij maximaal 80 procent van het aantal leerlingen bedragen.

¹⁸ Zie bijlage 1 voor een overzicht van het percentage gewichtenkinderen in gemeenten op basis van de telling oktober 2013, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁹ Gewichtenkinderen worden gemeten vanaf 4 jaar, doelgroepkinderen vanaf 2 jaar. Daarbij wordt de definitie van doelgroepkinderen door de gemeenten zelf bepaald. De definitie van doelgroepkinderen is in het algemeen breder dan de definitie van gewichtenkinderen.

gemeente.²⁰ In 2012 behoorden in Utrecht 21 procent van de peuters die deelnamen aan vve niet tot de doelgroep.²¹

De verschillen tussen de G37-gemeenten en de niet-G37gemeenten zijn onevenredig groot. Per schoolgewicht ontvangen de G37 gemiddeld anderhalf keer zoveel als de niet-G37. Kijken we naar het actuele schoolgewicht (2014), dan is het verschil tussen sommige gemeenten zelfs nog groter. Rotterdam krijgt per schoolgewicht ruim twee keer het bedrag dat de gemeente Nissewaard (w.o. Spijkenisse) ontvangt. Amsterdam krijgt ruim twee keer het bedrag per schoolgewicht dat gemeentes als Uithoorn en Beverwijk ontvangen. Leiden ontvangt ruim twee keer het bedrag per schoolgewicht als Katwijk. Maar ook tussen G37-gemeenten onderling zijn de verschillen groot als we kijken naar de actuele ontwikkeling van het schoolgewicht. Lelystad krijgt bijvoorbeeld per schoolgewicht bij het huidige budget € 5.200, terwijl Leeuwarden ruim € 9.500 per schoolgewicht krijgt. Er is dus een grote ongelijkheid in het bedrag dat gemeenten krijgen. De niet-G37gemeenten hebben veel minder middelen tot hun beschikking.

De kwaliteit van vve die gemeenten kunnen bieden verschilt mede door deze verschillen van de middelen. Kleinere gemeenten zijn zelfs vaak niet in staat om een basisaanbod te creëren. Het laagste budget dat vanuit de specifieke uitkering wordt verstrekt bedraagt € 3.200.²² Van deze gemeenten wordt echter wel verwacht dat zij met dit budget een vve-aanbod creëren en voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Deze gemeenten staan nog aan het begin van de implementatie van het vve-beleid en hebben de wettelijke taken niet op orde. Kinderen in deze gemeenten kunnen dus niet rekenen op een volwaardig vve-aanbod, terwijl dit wel zo zou moeten zijn.

3. Maatregelen op het gebied van vve

Nog niet alle gemeenten hebben de uitvoering van de wettelijke vve-taken op orde. Hierdoor ontvangen niet alle kinderen het vve-aanbod dat ze nodig hebben. Uit de evaluatie van de Wet OKE blijkt dat gemeenten in de afgelopen vijf jaar wel vooruitgang hebben geboekt. Er is wel sprake van een verschil in kwaliteit van de uitvoering tussen de G37 en niet-G37. De huidige verdeling van de specifieke uitkering leidt ertoe dat de kwaliteit van het gemeentelijke vve-beleid in kleine gemeenten achterblijft, waardoor kinderen in deze gemeenten minder kans hebben zich spelenderwijs door vve voor te bereiden op de basisschool.

Met de volgende maatregelen wil ik recht doen aan kinderen in alle gemeenten door de vooruitgang in kwaliteit zoveel mogelijk vast te houden en waar mogelijk verder door te zetten en gemeenten die nog achterlopen te helpen hun taken op orde te krijgen. Hierbij neem ik ook een aantal maatregelen – naar aanleiding van de ervaringen met de G37 – om een impuls te geven aan de uitvoering van vve op locaties.

Verhogen taalniveau leidsters

Een leidster moet eerst zelf de taal goed beheersen, voordat zij de kinderen echt verder kan helpen met hun taalontwikkeling. In de G37 is ingezet op verhoging van het taalniveau van leidsters in deze gemeenten. Ook in de 86 gemeenten met de hoogste schoolgewichten buiten de G37

²⁰ Gemeente Amsterdam (2014), *Jaarrapportage 2013; Voor- en vroegschoolse educatie*.

²¹ Gemeente Utrecht (2013), *Staat van het Utrechtse Onderwijs 2013*.

²² Dit zijn gemeenten die nét boven de drempel uitkomen en vooral leerlingen met 0,3 gewicht in hun gemeente hebben.

wordt hier aan gewerkt. Dit sluit aan bij de motie Beertema.²³ In het schooljaar 2014/2015 zijn de eisen voor het taalniveau verhoogd in de opleidingen MBO PW3, keuzedeel VVE en MBO PW 4 (2F voor schriftelijke vaardigheden en 3F voor mondelinge vaardigheden en leesvaardigheid). Dit betekent dat de groep nieuwe pedagogisch medewerkers die aan de hogere taaleisen voldoet in de zomer 2017 van de opleiding komt. Tot die tijd worden zowel zittende als nieuwe pedagogisch medewerkers getoetst en zo nodig geschoold, zodat ze voldoende taalniveau hebben.

De G37 hebben eind 2015 naar verwachting 90 procent van hun pedagogisch medewerkers geschoold. De G86 zijn in 2014 begonnen met het toetsen en scholen van hun pedagogisch medewerkers. De overige gemeenten zullen vanaf 2017 deze stap zetten. Het voornemen is om taalniveau 3F in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie als eis op te nemen. Gelet op de stappen die de kleinere gemeenten nog moeten zetten, zal een overgangstermijn worden gehanteerd. Deze eis loopt vooruit op kwaliteitsverhoging binnen de kinderopvang en peuterspeelzalen in het kader van het traject «Het nieuwe toezicht» van het Ministerie van SZW. Er zal afstemming tussen beide trajecten plaatsvinden.

Hbo'ers in de vve

Dankzij de extra investeringen in de G37 is het aantal hbo'ers in de vve fors toegenomen. Het streefdoel in 2015 is 780 fte. Daarvan zijn er in 2013–2014 al 684 gerealiseerd.²⁴ Deze hbo'ers werken op de groep en/of coachen daarnaast de pedagogisch medewerkers om goed naar de ontwikkelingsbehoeften van kinderen te kijken en zo recht te doen aan verschillen tussen kinderen. Juist bij jonge kinderen zijn die groot. De kwaliteit van vve in de G37 is hiermee verbeterd, zo blijkt uit de midterm review. Omdat de hbo'ers zo belangrijk zijn voor kwaliteitsverbetering wil ik bevorderen dat de vve-middelen waar mogelijk worden ingezet om hbo'ers in vve binnen te halen dan wel – voor zover zij al benoemd zijn – te behouden voor vve. Ik zal bezien in hoeverre ik deze ontwikkeling verder kan stimuleren en of de hbo'er op termijn als eis in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie kan worden opgenomen. Ik zal uw Kamer hierover nader informeren.

Meer zicht op bereik

Het is van belang dat de kinderen die het nodig hebben gebruik maken van vve. Hiervoor is een beter zicht op het bereik van de doelgroepkinderen nodig. Door middel van voorlichting en het verspreiden van goede voorbeelden wordt dit punt onder de aandacht van gemeenten gebracht. In 2015 brengt de inspectie het aanbod voor en het bereik van peuters in beeld en rapporteert hierover in het onderwijsverslag. Als dit niet op orde is, worden hierover nadere afspraken gemaakt. Zo nodig gaat de inspectie tot handhaving over. Mocht blijken dat dit niet tot het gewenste effect leidt, dan zal ik bezien welke verdere stappen mogelijk zijn.

Startgroepen

Het is voor een kind zeer belangrijk dat er een goede overgang tussen voor- en vroegschool is. Zo wordt voorkomen dat kinderen terugvallen of stagneren in hun ontwikkeling. Om dit te realiseren wordt in de pilot startgroepen in 30 pilots verspreid door het gehele land geëxperimenteerd met het versterken van de verbinding met de basisschool. Door de

²³ Kamerstuk 28 760, nr. 30.

²⁴ Kamerstuk 31 293, nr. 228.

inzet van vijf dagdelen vve, de inzet van een hbo'er op de groep en de basisschool als regisseur, wordt hier door scholen samen met kinderdagverblijven en peuterspeelzalen aan gewerkt. Na de positieve tussenrapportage is het experiment met een jaar verlengd tot en met schooljaar 2015/2016. Eind dit jaar worden de resultaten van de evaluatie verwacht. Uit de reeds beschikbare informatie blijkt dat de startgroepen positieve effecten laten zien, in het bijzonder in krimpgebieden. In 2016 zullen er op basis van de resultaten van de pilot startgroepen maatregelen worden geformuleerd ter versterking van de doorgaande leerlijn tussen voor- en vroegschool en het aanbod van vve in kleinere gemeenten.

Kennisdeling

Om ervoor te zorgen dat de wettelijke taken in gemeenten verder op orde komen, zullen gemeenten ondersteund (blijven) worden. Deze ondersteuning vindt onder meer plaats in de vorm van werkbijeenkomsten en masterclasses om de kwaliteit op locaties (onder andere opbrengstgericht werken, ouderbetrokkenheid, resultaatafspraken, doorlopende leerlijn) en van zomerscholen en schakelklassen verder te verbeteren.

Verbeteren kwaliteitszorg instellingen

Het verbeteren van kwaliteit in peuterspeelzalen en kinderdagverblijven is een verantwoordelijkheid van instellingen, gemeenten, houders van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven en schoolbesturen samen. Het is de kwaliteit op de werkvloer die ertoe doet. De kwaliteit wordt onder andere bepaald door de wijze waarop het vve-programma wordt gebruikt, door de begeleiding en zorg die peuters krijgen en de scholing van leidsters. De vve-instellingen zijn verantwoordelijk voor deze kwaliteit. Zij dienen deze kwaliteit daarom regelmatig te evalueren, verbeteringen door te voeren en te borgen. Gemeenten kunnen dit stimuleren door het maken van afspraken met de houders van de instellingen (bijvoorbeeld door middel van subsidieafspraken). Van belang is dat gewerkt wordt aan continue verbetering en evaluatie van de kwaliteit van vve. Ik zal de inspectie vragen om tijdens haar onderzoeken de nadruk te blijven leggen op het aspect kwaliteitszorg.

Aanvullende steekproef

Uit de ervaringen met de bestuursafspraken met de G37 blijkt dat het toezicht van de inspectie werkt. Ik constateer dat met het huidige signaalgestuurde toezicht op de niet-G37 de kwaliteit van vve nog onvoldoende in beeld wordt gebracht. Om een beter zicht te krijgen op de kwaliteit van vve heb ik met de inspectie afgesproken dat naast het signaalgestuurde toezicht een aanvullende steekproef voor zowel het gemeentelijk beleid als de uitvoering op locaties wordt gestart in 2016. Voor het toezicht op de aanvullende eis taalniveau 3F zal overleg worden gevoerd met de GGD-GHOR Nederland en de inspectie.

Specifieke uitkering goab

Zoals eerder aangegeven sluit de verdeling van de goab-middelen niet aan bij het actuele schoolgewicht in de gemeenten. Daarnaast zijn de middelen voor het goab ongelijk over de gemeenten verdeeld, als gevolg van de uitwerking van de motie van Haersma Buma waarmee € 95 miljoen extra middelen zijn geïnvesteerd in de G37.²⁵ De reden was om versnippering van deze extra middelen te voorkomen en de middelen gericht in te zetten om de kwaliteit van vve te verbeteren. Hiermee kregen

²⁵ Kamerstuk 33 000, nr. 12.

kinderen in deze steden, waar vaak sprake is van concentratie van problemen, de kans om een vliegende start te maken in het basisonderwijs. Uw Kamer heeft er indertijd voor gekozen om extra middelen beschikbaar te stellen aan alleen de G37. In deze steden zijn grote stappen gezet maar dit heeft wel geleid tot scheefgroei in middelen tussen gemeenten in Nederland. De (huidige) bestuursafspraken lopen dit jaar ten einde en met de evaluatie van de Wet OKE is nu het moment de bekostiging af te wegen.

Er zijn mogelijkheden om het systeem meer op basis van gelijkwaardigheid met behoud van kwaliteit in te richten. Dat kan omdat een deel van de investeringen in de G37 een incidenteel karakter had. Aangezien de verdeling van goab-middelen en de samenhangende verschillen berusten op gemaakte politieke keuzes wil ik eerst met uw Kamer in gesprek over de gewenste verdeling van de middelen en de daarmee samenhangende aanpassingen van de bekostigingssystematiek of mogelijke andere oplossingen. Tevens zal ik hierover met de VNG in overleg treden.

Ik ben me ervan bewust dat het nog enige tijd zal duren voordat de besluitvorming en de aanpassing van de regelgeving inzake de bekostiging zijn afgerond. Daarom zal ik de bestaande bekostigingssystematiek met een jaar continueren teneinde op korte termijn duidelijkheid te bieden aan de gemeenten. Dit betekent dat de huidige financieringssystematiek voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid ook in 2016 zal gelden.

Tot slot

Het gaat steeds beter met de voor- en vroegschoolse educatie. Het is nu zaak dit door te zetten, resterende verbeterpunten gericht aan te pakken en de verworvenheden vast te houden. Dit is een uitdaging voor alle betrokkenen. De nog verder uit te werken maatregelen moeten ertoe leiden dat alle kinderen die het nodig hebben – in welke gemeente ze ook wonen – profiteren van kwalitatief goede voor- en vroegschoolse educatie. Zodat ieder kind een goede start kan maken op de basisschool.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker