

Uitvoering geven aan voorschoolse educatie: voorbeelden uit de gemeentelijke praktijk



Bijlage bij meting 2 van Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid



IJsbrand Jepma & Ruben
van Esch (Sardes)

Wendy de Geus & Anne
Ketelaar (Oberon)

November 2021

Oberon

Sardes

Uitvoering geven aan voorschoolse educatie: voorbeelden uit de gemeentelijke praktijk

**Bijlage bij meting 2 van Monitor Implementatie en
besteding gemeentelijk onderwijsachterstanden-
beleid**

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Inleiding | 4 |
| 1. Praktijkvoorbeeld 1: <i>“Voorschoolse educatie vanaf nul ontwikkelen”</i> | 9 |
| 2. Praktijkvoorbeeld 2: <i>“Voorschools beleid met impact”</i> | 13 |
| 3. Praktijkvoorbeeld 3: <i>“Ambitieuw binnen de financiële mogelijkheden”</i> | 20 |
| 4. Praktijkvoorbeeld 4: <i>“Vanuit de inhoud versterken”</i> | 25 |
| 5. Praktijkvoorbeeld 5: <i>“Nieuwe keuzes voor de toekomst”</i> | 30 |
| 6. Praktijkvoorbeeld 6: <i>“Ruime middelen en een klimaat van verbinding”</i> | 36 |
| 7. Praktijkvoorbeeld 7: <i>“Genereus, maar streng”</i> | 40 |

Inleiding

Als onderdeel van de tweede meting van de *Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (goab) 2019-2023*¹ hebben Sardes en Oberon in opdracht van het ministerie van OCW en het NRO zeven voorbeelden van de gemeentelijke praktijk van voorschoolse educatie (ve) voor doelgroeppeuters beschreven. De kernvragen luiden: *Wat is de inzet van de financiële middelen, welke keuzen zijn er gemaakt met welke redenen en welke invloed heeft dit op toegankelijkheid, bereik, aanbod, kwaliteit en opbrengsten bij voorschoolse educatie?*

De praktijkvoorbeelden zijn een neerslag van een kwalitatief, verdiepend onderzoek. Het betreft onderzoek naar praktijken binnen gemeenten die vanwege een unieke combinatie van redenen relevant en interessant zijn voor andere gemeenten en betrokkenen bij de uitvoering van ve. In alle gevallen gaat het om een zoektocht naar relaties tussen financiën enerzijds en toegankelijkheid, bereik, aanbod, kwaliteit en opbrengsten van ve anderzijds. Geprobeerd is deze relaties bloot te leggen, te verduidelijken en te verdiepen.

Uit de in totaal 226 gemeenten die in het voorjaar van 2021 hebben meegedaan aan de bovengenoemde monitor zijn de praktijkvoorbeelden geselecteerd. Bij de selectie is rekening gehouden met de volgende drie criteria:

- a) grootte (G4, G40 en G-overig),
- b) regionale spreiding (Noord, Midden-Oost, West en Zuid) en
- c) verandering in goab-budget (stijging, gelijkblijvend en daling).

Aanvankelijk is een kerngroep van 10 gemeenten en een kleine reservegroep van gemeenten geselecteerd. Bij weigering is geput uit de reservegroep gemeenten.

De beleidsmedewerkers van de gemeenten hebben ons geholpen met het benaderen van een contactpersoon van een ve-aanbieder en de JGZ. Vervolgens hebben de ve-aanbieders ons in contact gebracht met diverse informanten binnen hun organisatie: leidinggevend, pedagogisch beleidsmedewerkers / coaches, pedagogisch medewerkers en/of ouders van (doelgroep)peuters. Per praktijkvoorbeeld verschilde aantal en type informanten waarmee is gesproken.

In de gesprekken die vervolgens met de informanten zijn gevoerd zijn verschillende accenten gelegd. Hiervoor is een checklist van onderwerpen en vragen gebruikt. Met de beleidsmedewerkers van gemeenten en leidinggevend van de ve-aanbieders is vooral gesproken over de inzet van de financiële middelen, de keuzen en consequenties hiervan, maar is ook gesproken over de (fysieke en financiële) toegankelijkheid, het aanbod, de kwaliteit en de opbrengsten van ve voor de ontwikkeling van doelgroeppeuters. Met de JGZ-medewerkers is vooral gesproken over de opdracht vanuit de gemeente, de wijze van

¹ Jepma, IJ., Esch, R. van, m.m.v. E. Donkers (Sardes), Geus, W. de & Schuurman, T. (Oberon) (2021). *Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Meting 2: aanbod 960 uur, inzet pedagogisch beleidsmedewerker en financiën gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid / voorschoolse educatie*. Utrecht: Sardes/Oberon.

toeleiding van doelgroepeuters naar ve en het doelgroepbereik. Pedagogisch (beleids)-medewerkers / coaches zijn vooral gevraagd naar aanbod, kwaliteit en opbrengsten van ve. Ouders zijn bevestigd over het gebruik, de kosten, de kwaliteit en de meerwaarde van ve voor hun kinderen. In de gesprekken is teruggegrepen op de inhoud van de ingevulde vragenlijsten van de gemeenten en ve-aanbieders, indien aanwezig en van toepassing.

Hoewel elke gemeente met haar ve-aanbieders de urenuitbreiding naar 960 uur ve voor doelgroepeuters heeft gerealiseerd en deels ook al pedagogisch beleidsmedewerkers in de ve heeft rondlopen, staat elk praktijkvoorbeeld in principe op zichzelf. Binnen elke gemeente is een unieke combinatie van kenmerken van kracht die maakt dat er kwaliteitsvolle praktijken van ve zijn gerealiseerd.

De volgende tabel bevat een samenvattend overzicht van de kenmerken van de zeven praktijkvoorbeelden.

Tabel 1. Kenmerken van de zeven praktijkvoorbeelden

| Praktijkvoorbeelden | Kenmerken |
|--|--|
| 1. Praktijkvoorbeeld 1: <i>“Voorschoolse educatie vanaf nul ontwikkelen”</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Voor het eerst oab-budget en ve-beleid ('pionieren') • Spanning op financiële houdbaarheid vanwege klein goab-budget • Hoog aantal ve-indicaties afgemeten aan CBS-doelgroep • Hoog bereik van kinderen in voorschoolse voorziening • 'Gratis' dagdelen voor ouders van doelgroep • Doorontwikkeling van kwaliteit • Voorschoolse educatie levert resultaat |
| 2. Praktijkvoorbeeld 2: <i>“Voorschools beleid met impact”</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Veilig stellen van goab-middelen voor voorschoolse educatie • Dynamisch budgetteren • Andere subsidiesystematiek bij voorschoolse educatie • Budgetvolume voorschoolse educatie aanbieder • Aanvragen extra subsidie • Kostprijsbijstelling 2022 • Hoog doelgroepbereik realiseren • Veel animo onder ouders voor voorschoolse educatie • Tijdelijke dip in doelgroepbereik vanwege corona • Succesfactoren in toeleiding en bereik • Stevige ve-aanbieder met schaalvoordelen • Segregatie voorkomen met ruime ve-subsidieregeling • Ve-subsidie voor kwaliteitsverbetering |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Educatief ondersteuners onmisbaar voor kwaliteitsvolle voorschoolse educatie • Pedagogisch beleidsmedewerkers in de voorschoolse educatie • Intervisie met het basisonderwijs • Leeftijdsgedifferentiatie bij voorschoolse educatie • Opbrengsten van voorschoolse educatie |
| 3. <i>Praktijkvoorbeeld 3: “Ambitieuze binnen de financiële mogelijkheden”</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Flinker stijging goab-budget • Inzet eigen middelen voor peutersaanbod van reguliere peuters en overige activiteiten • Pedagogisch beleidsmedewerker in de ve wordt vanaf 1 januari 2022 ingezet en gefinancierd • Vergoeding voor hoger uurtarief per doelgroepeuter • ‘Gratis’ dagdelen voor ouders en doelgroep • Aanbod vanaf 2 jaar en in gemengde groepen • Fysieke toegankelijkheid in vooral de grotere kernen • Doelgroepbereik kan omhoog • Verbeterslag in kwaliteit • Inzet op ouderbetrokkenheid • Systematisch zicht op resultaten |
| 4. <i>Praktijkvoorbeeld 4: “Vanuit de inhoud versterken”</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Stijging van goab-budget met meer mogelijkheden voor breed aanbod • Ruimtegebrek staat ambities in de weg • Verhoogde bijdrage aan indiceren, toeleiding en bereik • Inzet op financiële toegankelijkheid van ve voor ouders • Beleidsruimte voor ve-aanbieders bij inhoudelijke vormgeving van ve • Financiering van inzet van pedagogisch beleidsmedewerker in de ve (scholingskosten zijn voor de ve-aanbieder) • Inzet voor kwaliteit: doorgaande lijn en samenwerking • Samenwerking vraagt investering in tijd en geld • Vve-coördinator voor versterking van beleid en kwaliteit |
| 5. <i>Praktijkvoorbeeld 5: “Nieuwe keuzes voor de toekomst”</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Veranderd budget maakt keuzes nodig • Doelgroep vanaf 2 jaar • Ve-aanbod mag kosten wat het kost • Homogene groepen, een bewuste keuze • Toeleiding en bereik kan nog versterkt • Plek genoeg • Financiële toegankelijkheid alleen voor doelgroepeuters |

| | |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Focus op kwaliteit • Investeren in ouderbetrokkenheid • Langdurige relaties met vaste aanbieders |
| 6. <i>Praktijkvoorbeeld 6: "Ruime middelen en een klimaat van verbinding"</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Ruime financiële middelen • Toegankelijkheid en diversiteit • Toegankelijkheid vergroten met 'gratis' uren • Aanbod en bereik • Tevredenheid over opbrengsten • Een klimaat van verbinding |
| 7. <i>Praktijkvoorbeeld 7: "Genereus, maar streng"</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Brede bestuurlijke steun voor voorschoolse educatie • Ruim ve-aanbod van 1.280 uur voor alle peuters van 2 tot 4 jaar • Royale groepsfinanciering voor hoge ve-kwaliteit • Kwaliteit én toegankelijkheid • Aantrekkelijk subsidiestelsel • Bovenwettelijke kwaliteit bij voorschoolse educatie • Stimulerend systeem van toeleiding van doelgroep naar voorschoolse educatie • Streven naar hoog doelgroepbereik • Variabele tariefstelling voor ouders • Kosten geen reden voor non-bereik • Het aanbod van voorschoolse educatie in de praktijk • Vroege startleeftijd bij voorschoolse educatie • Middelen voor extra ondersteuning en zorg • Hbo'ers op de groep voor hoge kwaliteit van voorschoolse educatie • Kwaliteit van voorschoolse educatie zit in gedrag van pedagogisch medewerkers • Superdiversiteit in de voorschool • De effecten van voorschoolse educatie op peuters • Verzwaarde rol en taakstelling van de inspectie bij kwaliteitsbewaking |

Kenmerken die we terugzien in meerdere praktijkvoorbeelden zijn bijvoorbeeld het organiseren van een adequaat systeem van toeleiding naar ve-voorzieningen en het laagdrempelig houden van de toegang tot ve, met onder meer 'gratis' dagdelen voor ouders van doelgroepeuters. Opvallend is ook de inzet van extra subsidiemiddelen voor het versterken van de ve-kwaliteit. Desondanks zijn er ook bijzondere kenmerken die vooral in die ene gemeente voorkomen. Voorbeelden hiervan zijn onder meer het organiseren van een ruimer ve-aanbod dan de wettelijk verplichte 960 uur ve (1.280 uur) voor alle peuters van 2 tot 4 jaar, waarbij er geen 'gratis' ve-uren worden geschonken aan ouders van doelgroepeuters. Dit is een keuze die niet in andere gemeenten voorkomt. Het opsplitsen van de ve-groep in

‘jongste’ en ‘oudste’ peuters door een ve-aanbieder, om zo vooral de 3+doelgroepeuters een extra ‘ve-boost’ te kunnen geven, is een ander voorbeeld in de praktijk van ve die niet bij andere ve-aanbieders voorkomt. Zo vertelt elk prakvoorbeeld ‘een eigen verhaal’.

We hopen dat de beschrijvingen van de praktijkvoorbeelden andere gemeenten en ve-aanbieders inspireren bij het maken van goede keuzes en het verbeteren van hun beleid en praktijk van ve, opdat kinderen uit de doelgroep overal in Nederland een goede start kunnen krijgen in het basisonderwijs.

1. **Praktijkvoorbeeld 1: “Voorschoolse educatie vanaf nul ontwikkelen”**

Voor het eerst middelen voor onderwijsachterstandenbeleid

Voor 2019 had deze gemeente geen specifiek ve-beleid en kreeg ook geen Rijksmiddelen voor onderwijsachterstanden. Kinderopvangaanbieders boden wel peuteropvang aan, vaak ook met gebruik van een ve-programma. De jeugdverpleegkundige en jeugdarts stimuleerden dan ook deelname aan de peuteropvang voor kinderen waarvan zij dachten dat het goed was om opvang te genieten. Daarnaast was er al jaren aandacht voor een goede (warme) overdracht naar het onderwijs en werkten de partijen in de gemeente met een overdrachtsformulier.

Financiën

Sinds 2019 ontvangt de gemeente geld (64.000 euro voor 2022) en is er een ontwikkeling geweest in aanbod en beleid. Met de aanbieders en het consultatiebureau zijn nu een beleidsnotitie en een kwaliteitskader in concept opgesteld als basis voor het ve-aanbod. Ook is er een subsidieregeling opgesteld voor peuteropvang en ve. *“Maar”, zo zegt de gemeente, “het is nog allemaal echt in opbouw.”*

Per 1 augustus 2020 zijn de aanbieders begonnen, en zijn zij direct gestart met 960 uur ve. Voorafgaand aan 1 augustus 2020 hebben de ve-aanbieders en gemeente samen de contouren hiervan uitgewerkt. Voordeel is dat twee van de vier kinderopvangaanbieders ook in andere gemeenten ve aanbieden, en dus goed op de hoogte zijn van de vereisten.

Een van de ouders merkt op dat vooral ook de flexibiliteit van de aanbieder erg fijn is in het aanbod; zo kan de peuter in de zomervakantie komen op de opvang. Dit helpt in het ritme en daarmee het vasthouden van de taalontwikkeling. De ouder zou dit alle peuters gunnen.

Omdat er nog geen formeel ve-aanbod was, was er ook weinig bekend over aantallen kinderen die in aanmerking zouden komen voor ve. De gemeente is samen met de JGZ begonnen met het bijhouden van het aantal indicaties op basis van de (relatief smalle) doelgroepdefinitie. Daarnaast kijkt de gemeente hoeveel peuters er aan andere voorschoolse voorzieningen, zoals gastouderopvang, deelnemen. Uit de laatste uitvraag onder alle kinderdagverblijven en gastouders in de gemeente uit oktober 2020 blijkt dat 96% van de peuters 2,5 tot 4 jaar deelnemen aan een vorm van voorschoolse voorziening.

Geen ruimte voor andere inzet door meer doelgroepeuters dan verwacht

De doelgroep ve is groter dan verwacht. De doelgroepdefinitie bevat onder andere armoede, schuldhulpverlening en taalontwikkeling als indicatoren. Hoewel deze definitie niet veel afwijkt

van de landelijke definitie, blijkt uit de eerste analyses dat het aantal indicaties het dubbele is dan op grond van de CBS-gegevens verwacht was.

Wat hierin meespeelt, denken de gemeente en de JGZ, is dat er in 2017 sprake is geweest van herhuisvesting en dat er een tussenvoorziening voor vergunninghouders is gevestigd in de gemeente. De eventuele peuters van deze vergunninghouders zijn ook onderdeel van de doelgroep en hebben recht op ve. Later dit jaar komt er een asielzoekerscentrum, waardoor er mogelijk nog meer vraag zal zijn naar ve. En daarnaast is er nu sprake van een lichte coronababygolf die ook zal leiden tot meer vraag. Omdat de Rijksmiddelen gebaseerd zijn op een t-2/t-3 systematiek zijn dergelijke ontwikkelingen niet direct terug te zien in de achterstandscore of hoeveelheid middelen die de gemeente ontvangt. Dat maakt het voor deze gemeente wel lastig om het financieel beheersbaar te houden, want ook de eigen gemeentelijke middelen zijn niet toereikend om deze groei te financieren.

Beperkt budget

Door het hoge aantal indicaties voor ve is het budget ook direct volledig benut voor het ve-aanbod en de toeleiding. De middelen die de gemeente in de periode 2019 tot 1 augustus 2020 niet had gebruikt voor het ve-aanbod, zijn nu in te zetten om deze extra doelgroepkinderen te kunnen betalen. De gemeente financiert vanuit de goab-middelen:

- JGZ voor toeleiding, communicatie met ouders (bijv. nieuwe folder) en overleg
- Ve-aanbod met een 'kop'-subsidie
- 'Gratis' uren voor ve-ouders
- Advies over beleidsontwikkeling

De taalklas die er is in deze gemeente wordt niet door de gemeente meegefinancierd. Ook extra inspanningen rondom kwaliteit, doorgaande lijn e.d. worden niet bekostigd. De aanbieders bespreken met elkaar of zij bijvoorbeeld scholingen gezamenlijk willen gaan afnemen om zo met elkaar te werken aan kwaliteitsverhoging. Ook al kan de gemeente hier niet financieel aan bijdragen, toch merkt de aanbieder dat de samenwerking tussen de aanbieders beter verloopt omdat er nu een gezamenlijk doel is om aan te werken – een sterk aanbod voor ve-peuters.

De gemeente zet de zogenoemde Asscher-middelen in voor het voorschoolse aanbod aan peuters met ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag. Uit deze middelen betaalt de gemeente een plusje boven het fiscaal maximum voor de reguliere peuteropvang voor ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag en het verschil tussen fiscaal maximum en de eigen bijdrage voor deze ouders. Alle uren die worden afgenomen door ouders met recht op kinderopvangtoeslag krijgen geen 'plusje' boven het fiscaal maximum. Hiervoor is het budget niet toereikend.

Ouderbijdragen

Ouders betalen een inkomensafhankelijke ouderbijdrage. Voor ve-ouders is een deel van de uren (50%) 'gratis', en betaalt de gemeente alle kosten. Ouders geven wel aan dat zij het aanbod van vier dagdelen ve veel vinden en er zijn veel ouders die, in ieder geval in eerste instantie, drie dagdelen afnemen. Als de doelgroeppeuter 3 jaar is, zijn ouders ook vaker geneigd de vier dagdelen af te nemen.

Een van de gesproken ouders heeft zelf ve aangevraagd voor de peuter die een spraaktaalachterstand heeft. Dit deed de ouder na een suggestie van een pedagogisch medewerker. Het was vervolgens ingewikkeld te achterhalen hoe een ve-indicatie te verkrijgen was. Na veel belletjes is de ouder bij het consultatiebureau terecht gekomen en was de indicatie binnen 24 uur afgegeven. Bij de andere ouder werd op het consultatiebureau al op jonge leeftijd aangegeven dat peuteropvang een mogelijkheid was voor de peuter om de Nederlandse taal te leren; later heeft het consultatiebureau ook een ve-indicatie gegeven op basis van de Nederlandse taalontwikkeling.

Volgens de ouders is ve ook in een gezin met een lager inkomen nog te betalen, omdat je voor twee dagdelen betaalt en er vier krijgt. Volgens de ouders zijn dagen zonder subsidie van de gemeente niet te betalen; de ouders vinden het heel goed dat de gemeente hier aan bijdraagt. De locatiekeuze is een logische – de enige peuteropvang in het dorp of gekoppeld aan de school waar de ouder zelf op heeft gezeten.

Doorontwikkeling van kwaliteit

Er staat nog heel wat op het lijstje om aan te werken. Deels door de beperkte middelen, maar ook omdat het goab slechts een van de vele beleidsterreinen is voor de ambtenaar. Een van de onderwerpen op het 'to do-lijstje' is de resultaatafspraken met het onderwijs. Het nieuwe ve-beleid en het kwaliteitskader zijn wel besproken in de lokaal educatieve agenda (LEA) en ve staat daar nu ook regelmatig op de agenda. Maar welke afspraken en hoe onderwijs dat gaat meten, daar moet de gemeente het nog over gaan hebben.

Ook staat op het lijstje om de ve-overlegstructuur nog verder uit te bouwen. Nu vindt overleg soms wat meer ad hoc plaats. En de gemeente wil bijvoorbeeld de eigen website up-to-date maken met de juiste informatie over ve en nadenken over uniformiteit in communicatie richting ouders. Dat lijstje, dat is voor de komende periode.

Voorschoolse educatie levert resultaat!

Beide gesproken ouders geven aan dat er, door de inzet van de extra uren ve, sprake is van vooruitgang bij hun peuters. *“Je ziet dat de extra uren echt bijdragen bij de taalontwikkeling én bij het gedrag. Mijn peuter kan zich beter uitdrukken en dat helpt.”* De andere ouder: *“Het verstaan van het Nederlands gaat echt beter, en ook het spreken gaat de goede kant op.”*

Kerngegevens

Doelgroep

- 30 doelgroepeuters 2,5 tot 4 jaar

Aanbod

- 960 uur ve op bijna alle locaties; geen variatie in urenaanbod per locatie
- pedagogisch beleidsmedewerker in de ve overal al zo goed als ingevoerd

Financiën

- inkomensafhankelijke ouderbijdrage over 8 uur; aanvullende 8 uur ve gratis voor ouders
- subsidie-uurtarief ve en peuteropvang boven fiscaal maximum (2021: € 10,10)
- eerste keer goab-budget
- 95% van het goab-budget wordt aan ve-aanbod besteed, rest aan toeleiding

2. **Praktijkvoorbeeld 2: “Voorschools beleid met impact”**

Veilig stellen van goab-middelen voor voorschoolse educatie

Deze G40-gemeente besteedt een groot deel van haar goab-middelen aan voorschoolse educatie (ve). De gemeente plust bovendien dit bedrag op met ongeveer 5 miljoen euro op jaarbasis. De ve (‘peuterwerk’) heeft een eigen begrotingspost in de gemeentelijke begroting. Dit jaar dreigt een onderbesteding van circa 3 miljoen euro. Dit geeft in de gemeenteraad een lastig politiek debat. Het roept de vraag op of (een deel van) de eigen gemeentemiddelen een andere bestemming kunnen krijgen, bijvoorbeeld het vergroten van het budget voor jeugdzorg (waar een tekort is). Daar komt bij dat de gemeente een aanbod van 960 uur ve financiert, maar dat niet alle doelgroepeuters 16 uur in de week (40 weken per jaar) afnemen. Dit is in de politieke discussie een lastig te verdedigen punt. In de gemeente is altijd goab-/ve-beleid gevoerd waar ‘sober en doelmatig’ de uitgangspunten waren, maar vanwege de financiële ruimte is dit strikt genomen niet meer nodig. Overigens moet de gemeente de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve nog gaan financieren (vanaf 1 januari 2022), dus daar zal ook nog een deel van het geld naartoe gaan. De gemeente is in gesprek met de ve-aanbieders om te komen tot een akkoord. Waarschijnlijk gaat de gemeente hiervoor een uurbedrag van 50 euro betalen aan de ve-aanbieders. De gemeente wil dat de pedagogisch beleidsmedewerkers in de ve ook de samenwerking en afstemming met het lokaal jeugdwerk intensiveren.

Dynamisch budgetteren

De gemeente bouwt aan een manier van dynamisch budgetteren bij goab/ve, waarbij er halverwege het jaar wordt herijkt. Zo kan beter worden gekeken of er geld over blijft (en dus een andere bestemming kan krijgen), of dat er geld bij moet. Hiermee kan worden voorkomen dat er jaarlijks een politiek debat wordt gevoerd over inzet van de goab-middelen. Er zijn sowieso jaarlijks schommelingen in het goab-budget vanwege de nieuwe berekeningswijze.

Andere subsidiesystematiek bij voorschoolse educatie

Rond 2018, in de tijd van de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang, is de gemeente overgestapt naar een andere subsidiesystematiek. Eerst was er sprake van locatiesubsidie. Deze is gewijzigd in een peutergebonden basis- en opslagsubsidie per uur, gebaseerd op een reële kostprijsberekening. De opslagsubsidie is momenteel 1,39 euro (boven op de maximale vergoeding van het Rijk van 8,46 euro per uur) en geldt voor alle peuters in de ve, zowel reguliere als doelgroepeuters (al dan niet van kinderopvangtoeslaggerechtigde ouders). De kostprijs van een uur ve is dus door de gemeente bepaald op 9,85 euro per uur.

Budgetvolume voorschoolse educatie aanbieder

In totaal ontvangt de geïnterviewde ve-aanbieder ongeveer 3,3 miljoen euro per jaar voor de uitvoering van ve (3 miljoen euro voor de realisatie van 960 uur ve en 300.000 euro voor

uitvoering van flankerend beleid). Dit is exclusief de subsidie voor de inzet van de pedagogisch coach. Deze coaches hebben beperkt ook taken op het gebied van (implementatie) van ve-beleid. Maar de nadruk van deze functie ligt op het bieden van pedagogische coaching in de ve-teams. Momenteel wordt een gesprek gevoerd met de gemeente over de uurprijsvergoeding van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve en diens rol en takenpakket.

Aanvragen extra subsidie

In coronatijd heeft de ve-aanbieder extra subsidie van het Rijk aangevraagd en gekregen. Hiermee zijn de 3+-peuters meer tegemoet gekomen aan hun ontwikkelbehoeften. In doorsnee peutergroepen van 16 peuters gaat er onwillekeurig veel aandacht uit naar de jongste peuters, mede omdat zij nog verzorgende taken vragen. Nu zijn er aanvullend op het reguliere ve-aanbod van de wekelijkse vier dagdelen tijdelijk kleine 3+-groepen gemaakt waar de pedagogisch medewerkers heel doelgericht aan de slag kunnen gaan.

Kostprijsbijstelling in 2022

Hoewel de gemeente ruimhartig is bij de inhoudelijke vormgeving van ve (doelgroepeuters mogen vanaf 2 jaar al 4 dagdelen van 4 uur in de week komen, 'gratis 3^e en 4^e dagdeel voor doelgroepeuters, maximaal 14 peuters bij een hoge concentratie doelgroepeuters op de groep e.d.), is altijd aan het einde van het jaar de vraag of de gemeentelijke subsidie toereikend is. De ve-aanbieder ziet zichzelf als een maatschappelijk verantwoorde ondernemer, en dat is de reden dat ze er aan hechten ve aan te blijven bieden. Ouders betalen een inkomensafhankelijke bijdrage waarbij de maximale vergoeding van het Rijk leidend is. De aangekondigde prijsaanpassing in 2022 naar 8,50 euro per uur (plus 4 eurocent) is volgens de ve-aanbieder (volstrekt) ontoereikend voor de werkelijke kosten. Als de gemeente de opslagsubsidie in dezelfde lijn ophoogt, bestaat het risico dat de ve-aanbieder een hogere uurprijs moet gaan vragen aan de ouders. Dit is een zeer onwenselijke situatie, met mogelijke gevolgen voor toegankelijkheid en doelgroepbereik.

Hoog doelgroepbereik realiseren

Om een hoog doelgroepbereik te realiseren worden allerlei toeleidingsactiviteiten uitgevoerd door de JGZ. Er wordt al vroeg gesignaleerd, want *“hoe eerder, hoe beter.”* Vaak wordt er al tijdens het 1,5 (18-maandenconsult) een ve-indicatie afgegeven. Dan resteert er genoeg tijd om met 2 jaar te starten met ve. Wel is het zo dat een deel van ouders vier dagdelen vanaf 2 jaar vaak te intensief vindt. De meeste ouders kiezen voor een ingroeimodel, bij 2,5 of 3 jaar gaan de doelgroepeuters dan vier dagdelen in de week. De JGZ vindt starten met één dagdeel in de week te weinig, en stuurt aan op minimaal twee dagdelen.

Bij de bepaling of een kind in aanmerking komt voor ve wordt gekeken naar drie criteria: opleidingsniveau van de ouders (maximaal mbo2-niveau), spraaktaalontwikkeling (Van Wiechenschema, geen medische oorzaak) en risico's op onderwijsachterstanden vanuit de

gezinssituatie (bijv. stress, complexe opvoedingssituatie). Expats zijn uitgesloten van een ve-indicatie, maar het niet spreken van de Nederlandse taal geeft nog wel eens discussie. Heeft een kind van hoogopgeleide Syrische ouders (beiden arts in eigen land) ook recht op ve, of is er vertrouwen in de ontwikkeling van het kind? Hierbij wordt gekeken naar de gezinssituatie - is er sprake van trauma of stress? - dan komt een kind wel in aanmerking voor ve. Ondanks de doelgroepcriteria blijft er altijd ruimte voor de jeugdverpleegkundige of jeugdarts om eigen professionele afwegingen te maken bij het afgeven van een ve-indicatie. Er is vertrouwen dat de professional per kind een zorgvuldige beslissing neemt.

Veel animo onder ouders voor voorschoolse educatie

In negen van de 10 gevallen zijn ouders blij met een ve-indicatie. Ouders hebben het beste voor met hun kind en willen graag dat hun kind de Nederlandse taal onder de knie krijgt en een goede start op de basisschool heeft. *“De JGZ is de meeste tijd kwijt aan ouders die graag ve willen voor hun kind, maar er niet voor in aanmerking komen.”* Andere ouders aarzelen, maar dit zijn veelal ouders met een licht verstandelijke beperking of een kwetsbaar kind. De gemeente hecht er belang aan dat het bereik goed wordt geregistreerd en dat de redenen van non-bereik bekend zijn. De JGZ doet veel moeite om dit te monitoren.

Als ouders twijfelen om hun kind naar een ve-voorziening te brengen, dan worden er motiverende gesprekken gevoerd. Als de ouders geen Nederlands of Engels spreken wordt een tolk ingeschakeld in de gespreksvoering met de ouders. Ook komt het incidenteel voor dat de jeugdverpleegkundige met de ouders een peutergroep bezoekt of een huisbezoek aflegt. Soms lukt het niet om een kind meteen geplaatst te krijgen. Als er plaatsingsproblemen zijn dan speelt de JGZ dat door naar de gemeente en wordt op managementniveau in overleg met de ve-aanbieders gekeken naar hoe er snel meer capaciteit kan worden gecreëerd.

Tijdelijke dip in doelgroepbereik vanwege corona

De gemeente en ve-aanbieder zijn tevreden over het doelgroepbereik. Dit ligt vrij hoog, rond de 95 procent van de doelgroepeuters volgt ve. In 2020 was er een kleine dip (87%), grotendeels veroorzaakt door corona. Het is nog niet helemaal duidelijk of dit een tijdelijke of meer structurele dip is. Er zijn geluiden dat bepaalde ouders (m.n. uit de kwetsbare maatschappelijke groeperingen) hun kinderen voorlopig thuis houden vanwege het besmettingsgevaar dat ze oplopen. In deze kringen is de vaccinatiegraad betrekkelijk laag. De JGZ beaamt dit: *“Er zijn (niet-gevaccineerde) ouders die bang zijn dat hun kind of zij zelf corona krijgen.”*

Succesfactoren in toeleiding en bereik

Er zijn meerdere succesfactoren aan te wijzen voor het hoge doelgroepbereik. Eén: het vroege consult en de niet-aflatende aanpak van bevlogen jeugdverpleegkundigen om kinderen met een ve-indicatie naar ve te krijgen. Voor deze ‘aandachtskinderen’ wordt alles uit de kast gehaald: motiverende gesprekken voeren (vooral bij multi-probleemgezinnen), relatie

opbouwen, bellen, appen, op huisbezoek gaan e.d. Twee: de ve-aanbieder regelt de 'peutertoeslag' voor ouders. Ze neemt de complexe administratieve last bij de ouders weg. Kwetsbare ouders zien nogal eens op tegen de bureaucratische rompslomp of zijn bang voor het aanvragen van kinderopvangtoeslag. Daar hebben ze heel nare dingen over gehoord in het nieuws. Drie: de hoge dichtheid aan ve-voorzieningen. Er is in de gemeente een dekkend ve-aanbod in alle wijken, de fysieke nabijheid is groot. Ouders hoeven dus niet ver te reizen. Vier: ouders van kinderen met een ve-indicatie hoeven maar twee dagdelen (naar rato van inkomen) te betalen, de twee volgende dagdelen zijn 'gratis'.

Stevige ve-aanbieder met schaalvoordelen

De ve-aanbieder waarmee is gesproken heeft een stevige marktpositie in de gemeente. Ze is de grootste ve-aanbieder met rond de 40 peuteropvanglocaties met ve en bijna 10 kinderdagopvanglocaties met ve. De ve-aanbieder biedt ve aan zo'n 500 reguliere peuters en 500 doelgroepeuters. Alles bij elkaar is de ve-aanbieder vertegenwoordigd in alle wijken en buurten, ze hebben een dekkend ve-aanbod. De organisatie is voortgekomen uit een fusie van vele kleine aanbieders van peuterspeelzaalwerk en een organisatie voor kinderdagopvang en buitenschoolse opvang. Daarnaast zijn er twee kleine ve-aanbieders actief, waarmee ze in een gemeentelijke vve-werkgroep zitten. *"Het voordeel van een grote ve-aanbieder is dat ze zelf voor de opleiding en scholing van hun personeel kunnen zorgen"*, aldus de gemeente. Ze hebben bijvoorbeeld eigen vve-trainers en een breed scholingspakket. Ze leiden hun eigen pedagogisch beleidsmedewerkers in de ve op.

Segregatie voorkomen met ruime ve-subsidieregeling

De gemeente maakt het mogelijk dat ve zowel in kortdurende peuteropvang als in kinderdagopvang kan worden gevolgd door doelgroepeuters. Ve mag ook in verticale dagopvanggroepen 0 tot 4 jaar worden aangeboden. Deze bepalingen dragen bij aan het voorkomen van segregatie binnen het voorschoolse stelsel, zegt de ve-aanbieder.

Ve-subsidie voor kwaliteitsverbetering

De gemeente heeft een ambitieus beleidskader waarmee ze bovenwettelijke kwaliteit nastreeft. Zo moet de ve-aanbieder werken volgens een strakke kwaliteitscyclus en een kindvolgsysteem. Tevens hanteert de gemeente een subsidie voor (incidenteel) flankerend beleid. Hieronder valt onder meer de versterking van de doorgaande lijn met het basisonderwijs en groepsverkleining (maximaal 14 i.p.v. 16 peuters) als er 'een sneeuwbal van problemen' is rond peuters op een ve-groep. Tegelijk betaalt de gemeente mee aan de deelname van een pilotproject waarmee ve van excellente kwaliteit wordt nagestreefd. Dit motiveert de ve-aanbieder om dit hoge kwaliteitsniveau ook in de andere ve-locaties aan te brengen. Het nadeel van tijdelijke subsidie is wel dat de ve-aanbieder geen structurele expertise, voorzieningen en faciliteiten kan opbouwen.

De opslagsubsidie wordt hoofdzakelijk ingezet voor de taakuren van de pedagogisch medewerker en de uren voor de inzet van een educatief ondersteuner. De ve-aanbieder differentieert in de toekenning van extra taakuren aan pedagogisch medewerkers. Pedagogisch medewerkers op ve-locaties die aantoonbaar moeilijker ve-groepen hebben (bijv. hoge concentratie van de doelgroep in combinatie met extra ondersteuningsbehoeften) krijgen meer taakuren voor voorbereiding en begeleiding van peuters en ouders. Het gaat dan om één uur per dagdeel per week per pedagogisch medewerker. Bij vier dagdelen van vier uur per week dus om vier uren extra. Daar bovenop is een 'educatief ondersteuner' zo'n vier tot zes uur beschikbaar op een dergelijke ve-locatie waar intensieve ve nodig is.

Educatief ondersteuners onmisbaar voor kwaliteitsvolle voorschoolse educatie

Sinds 2013 heeft de ve-aanbieder educatief ondersteuners (hbo'ers op de groep vanuit de toenmalige Bestuursafspraken tussen Rijk en G37) in dienst. Deze hooggekwalificeerde medewerkers zijn cruciaal voor kwaliteitsvolle ve: *"Zonder deze hbo'ers was de ve niet van de grond gekomen. Ze staan veelvuldig op de werkvloer, ze coachen en ondersteunen pedagogisch medewerkers in hun pedagogisch-didactisch handelen, zijn voorzitter van kindbesprekingen, maken kindplannen en zorgen voor goede uitvoering en evaluatie."*

De educatief ondersteuner (opgeleid als pedagoog op hbo-niveau en ingeschaald in cao Kinderopvang schaal 7) waarmee is gesproken vertelt dat haar functie per 1 januari 2022 wordt opgeheven en overgaat in de pedagogisch coach kindontwikkeling 0 tot 4 jaar. Nu is ze ook als tweede pedagogisch medewerker actief op de ve-groep (intallig), straks is ze volledig boventallig. Als educatief ondersteuner heeft ze een voorbeeldfunctie, ze biedt 'coaching on the job' aan pedagogisch medewerkers en bewaakt en borgt ze de kwaliteit van uitvoering van ve. Zo heeft ze bijvoorbeeld collega's geleerd om meer 'afstand te nemen en los te laten'. Pedagogisch medewerkers hebben soms de neiging om direct te reageren op (dreigende) conflicten tussen peuters, terwijl afstand nemen en afwachten er vaak toe leidt dat peuters zelf tot oplossingen komen.

Pedagogisch beleidsmedewerkers in de voorschoolse educatie

De educatief ondersteuner is nu verbonden aan vier ve-groepen, als pedagogisch coach is ze straks betrokken bij veel meer groepen en locaties, zowel locaties met als zonder ve. Dit komt doordat de ve-aanbieder de functie van pedagogisch coach vanuit IKK en ve combineert. Het aantal ve-locaties dat een pedagogisch coach bedient hangt af van het aantal doelgroepeuters. Als pedagogisch coach is de belangrijkste taak het versterken van de kwaliteit van pedagogiek van ve, waarbij coaching wordt beproefd. Daarnaast gaan de pedagogisch coaches pedagogisch medewerkers ondersteunen bij het (vroegtijdig) signaleren van zorg, het voeren van moeilijke oudergesprekken over zorg e.d.

Veel van de doelgroeppeuters brengen zorgvragen met zich mee. Dit lijkt in de afgelopen jaren alleen maar toe te nemen. Behalve taalachterstanden in het Nederlands zijn er ook veel problemen in gezinssituaties die om zorg vragen. Veel doelgroeppeuters groeien op in armoede, er zijn geen middelen voor leuke uitstapjes of aanschaf van (prenten)boeken.

Zo komt er meer aandacht voor het bewust kijken naar de ontwikkeling van kinderen. Wat is normaal en wat is afwijkend gedrag bij een peuter? Het is belangrijk dat pedagogisch medewerkers goed leren kijken en beoordelen. Van daaruit worden de procedure en criteria voor vroegsignalering bepaald. Dit kan ook inhouden dat pedagogisch medewerkers zich niet al te snel zorgen hoeven te maken rondom ontwikkelgedrag van de peuters: de ontwikkeling van peuters voltrekt zich doorgaans niet lineair en de bandbreedte is groot.

Intervisie met het basisonderwijs

De gemeente maakt het mogelijk dat alle educatief ondersteuners jaarlijks viermaal intervisiebijeenkomsten hebben met elkaar. Ook wordt overleg met onderbouwcoördinatoren uit het basisonderwijs bekostigd door de gemeente. Op deze manier worden structuur, cultuur, taal, pedagogisch-didactische werkwijzen bij vve bij elkaar gebracht en afgestemd.

Leeftijdsgedifferentiatie bij voorschoolse educatie

Omdat ve-groepen peuters in de leeftijd van 2 tot 4 jaar bevatten, en jongste peuters andere behoeften hebben dan oudste peuters, wordt er aan leeftijdsgedifferentiatie gedaan. Zo komt het voor dat een pedagogisch medewerker met de allerjongste peuters (2 tot 2,5 jaar) een half uurtje buiten gaat spelen, terwijl de andere pedagogisch medewerker in de tussentijd een vve-activiteit aanbiedt aan de oudere peuters. Zo komen de oudste peuters ook aan hun trekken.

Opbrengsten van voorschoolse educatie

Zowel de gemeente als ve-aanbieder is te spreken over de effecten die ze bij de peuters bereiken. *“We leveren een waardevolle maatschappelijke bijdrage. Kinderen leren bij ons veel op sociaal-emotioneel gebied, we brengen ze de leervoorwaarden voor de basisschool bij. Ze kunnen zich concentreren, samenspelen, speelgoed delen, enzovoorts. En niet te vergeten: ze krijgen een taalbad in het Nederlands.”* De educatief ondersteuner vult aan door te zeggen dat het *“iets magisch heeft om te merken dat een kind van 2 na een half jaar enorme sprongen in de Nederlandse taalbeheersing heeft gemaakt.”*

Kerngegevens

- grote stad uit de G40

Doelgroep

- 611 doelgroepeuters 2,5 tot 4 jaar en 110 doelgroepeuters 2 tot 2,5 jaar

Aanbod

- ve-aanbod voor doelgroepeuters vanaf 2 jaar (dus 1.280 uren tussen 2 en 4 jaar)
- 3 ve-aanbieders in de gemeente
- 960 uur ve op alle ve-locaties; variatie in vormgeving per locatie (kinderdagopvang én kortdurende peuteropvang)
- extra kwaliteitseisen bij ve
- er is al een inzet van de 'beleidsvoorlopers' van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve

Financieel

- stijging goab-budget van ruim 10% (budget is precies toereikend)
- 95% van het goab-budget wordt aan organiseren van ve-aanbod besteed
- inkomensafhankelijke ouderbijdrage over 8 uur; aanvullende 8 uur ve zijn gratis voor ouders van doelgroepeuters
- subsidie voor uurtarief ve ligt boven fiscaal maximum (2021: € 9,85)

3. **Praktijkvoorbeeld 3: “Ambitieuw binnen de financiële mogelijkheden”**

Financieel; ook gemeentemiddelen nodig

Deze kleinere gemeente met meerdere kernen heeft per 2019 met de nieuwe bekostigingssystematiek een flink groter goab-budget gekregen. Daardoor hoeft de gemeente niet meer aan te vullen op de specifieke uitkering goab (SPUK) om het ve-aanbod te kunnen bekostigen, wat voorheen wel gebeurde. De SPUK gaat vrijwel op aan het ve-aanbod sinds dit 16 uur per week is (sinds januari 2020). De gemeente bood voor deze urenuitbreiding al minimaal 12 uur aan in plaats van de toen nog geldende 10 uur.

De reguliere peuteropvang betaalt de gemeente uit eigen middelen. Uit gemeentelijke middelen betaalt de gemeente daarnaast de centrale schakelklas voor nieuwkomers in een nabijgelegen gemeente, ouderactiviteiten, een logopedisch spreekuur en een toeleidingsmonitor. De pedagogisch beleidsmedewerker in de ve betalen de aanbieders nu nog zelf. Per 1 januari 2022 zal de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve in de uurprijs opgenomen zijn.

Ve wordt ingekocht middels een aanbesteding, waarin een uurtarief van 9,91 euro per doelgroepeuter is afgesproken. Het aantal uren dat een doelgroepeuter gebruik maakt van een vve-plek wordt maandelijks door de aanbieders in rekening gebracht middels een factuurformat. Het verschil tussen het uurtarief van 9,91 euro en het fiscaal maximum wordt door de gemeente betaald en daarnaast krijgen ouders de helft van de uren ‘gratis’. Dit geldt voor alle ve-geïndiceerde kinderen vanaf 2 jaar.

Doelgroep vanaf 2 jaar

De keuze en investering om vanaf 2 jaar ve aan te bieden is gemaakt omdat aanbieders aangaven dat ouders het een te grote stap vonden om vanaf 2,5 jaar gelijk vier dagdelen hun kind te brengen. Het aanbod vanaf 2 jaar is om te wennen en deels toeleiding, en komt hopelijk het bereik ten goede. Tot de doelgroep rekent de gemeente enerzijds de voormalige gewichtenkinderen (laag opgeleide ouders of andere moedertaal); deze indicatie geeft JGZ bij 14 maanden. En anderzijds kinderen die een achterstand hebben in de spraaktaalontwikkeling vanwege blootstellingsachterstand; deze indicaties geeft de logopedist van de jeugdgezondheidszorg na de leeftijd van 2 jaar.

Eén van de ouders die we spraken was door de peuteropvang geattendeerd op de mogelijkheid meer dagdelen te komen. Ze heeft dit zeer gewaardeerd, want ze was onbekend met deze mogelijkheid en anders was haar peuter maar twee dagdelen naar de peuteropvang gekomen. Twee anderen vernamen van het consultatiebureau over de achterblijvende

taalontwikkeling bij hun kind. Voor één van de ouders geldt dat het kind tot dan toe thuisbleef; de andere ouder had het kind al twee dagdelen op de peuteropvang.

Financiële toegankelijkheid is goed geregeld

Ouders zijn volgens de aanbieder vaak aangenaam verrast over de lage kosten; sommigen betalen op grond van de VNG tabel ongeveer 10 euro per maand voor 16 uur ve per week. De helft van de ve-uren is 'gratis' voor de ouders.

Fysieke toegankelijkheid vooral in grotere kernen

Het ve-aanbod is goed verspreid over de gemeente, maar vooral in de grotere kernen. De ouders die we spraken hebben het over *"om de hoek bij oma"*, *"op de fiets te bereiken"*, *"achter het huis"*. Over een jaar worden drie ve-locaties gecentraliseerd in een nieuw te bouwen IKC, dan zullen sommige ouders langer moeten reizen, waarin tegemoetgekomen gaat worden door de openingstijden te versoepelen zodat ze aansluiten op de breng- en haaltijden voor school.

Er zijn volgens de aanbieder die we spraken nauwelijks wachtlijsten. JGZ meent dat er wel meer ve-kinderen zijn dan de locaties aankunnen. Doelgroepkinderen krijgen voorrang bij plaatsing. Tot 2018 waren er homogene groepen; toen was directe plaatsing wel eens lastig. Na de overgang naar gemengde groepen is er eigenlijk altijd plek op één van de locaties. Bij uitzondering is er een wachtlijst als een doelgroepkind per se op een specifieke locatie een plek wil.

Bereik en toeleiding

Het bereik van 3-jarigen is 87 procent van 2-jarigen is dat 44 procent. Het laat volgens de gemeente nog iets te wensen over, dus de toeleiding zou nog verbeterd kunnen. Er is sinds een jaar een gemeentelijke ve-monitor (nog deels in ontwikkeling) waarin JGZ de indicaties doorgeeft aan de voorkeurslocatie. Deze belt de ouder als er geen inschrijving binnenkomt. De gemeente kan in het systeem geanonimiseerde gegevens zien.

Er zijn afspraken met JGZ over de toeleiding. Met 14 maanden is de indicatiestelling en krijgen ouders informatie over ve en de locaties. Met 18 maanden vraagt JGZ of de ouders de ve-locatie hebben bezocht, en of ze zich hebben ingeschreven. Met 2 jaar is er eventueel logopedische screening en indicatiestelling en bij 2,5 jaar komen deze kinderen terug en wordt de inschrijving nagevraagd. Daarnaast is er een logopedisch spreekuur bij de jeugdgezondheidszorg. Al op de peuteropvang geplaatste reguliere kinderen kunnen bij achterblijvende taalontwikkeling via de pedagogisch medewerker naar de logopedist van de JGZ, en kunnen dan geïndiceerd worden en alsnog vier dagdelen in de week komen. Met de toeleidingsmonitor zijn er meer mogelijkheden voor de ve-locaties en JGZ om elkaar scherp te houden of kinderen zijn geplaatst.

De gemeente organiseert bijeenkomsten voor ouders van kinderen van 2 jaar, op drie plekken in de gemeente. Ouders krijgen hiervoor een schriftelijke uitnodiging. De bijeenkomst is bedoeld voor uitleg over het traject naar school, maar is ook bedoeld voor toeleiding naar ve. De ouders krijgen een goodie-bag met daarin informatie over het aanbod van scholen en van de ve-aanbieders.

JGZ merkt dat ouders in deze gemeente soms lang de tijd nemen om van twee dagdelen uit te breiden naar vier dagdelen. Dit gebeurt soms pas als de overgang naar de basisschool nadert. Bij twee van de ouders die we spraken kwam dit ook naar voren. Eén kind heeft de extra dagdelen na een wenperiode pas met 3 jaar afgenomen. De ander breidde pas met 3 jaar uit naar drie ochtenden; de moeder vindt vier dagdelen sowieso niet nodig.

Aanbod in gemengde groepen

Er zijn sinds langere tijd dezelfde aanbieders van ve. Er zijn twee gecontracteerde partners voor ve-aanbod: een lokale organisatie (voormalig peuterspeelzaalwerk) met vier locaties en vijf groepen en een regionale organisatie met twee peutergroepen in de gemeente. De lokale aanbieder hebben we gesproken en die vindt de middelen voldoende voor het bieden van het ve-aanbod. Wel zijn er scholingskosten, die de aanbieder zelf betaalt. Om die kosten te drukken wil de aanbieder een personeelslid een train-de-trainer opleiding laten doen en hoopt dat de gemeente die opleiding kan betalen.

Het ve-aanbod wordt gegeven in gemengde groepen, gedurende 40 weken met twee dagdelen van drie of vier uur naar keuze voor reguliere peuters en vier dagdelen van vier uur voor doelgroeppeuters. Bij de andere aanbieder worden dagdelen van 3,5 of vijf uur aangeboden. Alle ochtenddagdelen ve zijn inclusief lunch.

Volgens JGZ doet de gemeente het in vergelijking met omringende gemeenten goed met het ve-aanbod. *“Ze hebben het goed voor elkaar, ze kunnen niet méér doen.”*

Kwaliteit optimaliseren

De gemeente stelt kwaliteitseisen aan de ve die grotendeels overeenkomen met de wettelijke eisen. In de aanbesteding zijn daarnaast ook de resultaatafspraken opgenomen waaraan de aanbieders zich dienen te committeren, en samenwerkingsafspraken zoals het actief werken aan de doorgaande lijn aan de hand van de SLO-doelen, deelname aan de overlegstructuren, bijdragen aan toeleiding.

Er is een ve-werkgroep en daar staat kwaliteit altijd op de agenda en wordt besproken wat er nog verder kan worden ontwikkeld. De gemeente wil nog wel een slag in de kwaliteit maken, omdat de resultaatafspraken bij lange na niet worden gehaald. Er wordt aan training van pm'ers gedacht, op het terrein van ondersteuning en signalering. De exacte invulling hiervan wordt in samenwerking met de aanbieders uitgedacht. De training zou de gemeente vervolgens willen betalen uit eigen middelen.

De middelen zijn voldoende aanwezig om goede kwaliteit te bieden volgens de aanbieder die we spraken. Er worden aan de kwaliteit geen concessies gedaan om financiële redenen. Er zijn coachingsgesprekken ingevoerd in de organisatie en die leveren soms wensen op. Als een pedagogisch medewerker bijvoorbeeld materialen nodig heeft dan wordt dit nooit geweigerd. De pedagogisch medewerkers hebben gemiddeld 40 uur per jaar aan taakuren en worden een kwartier voor en na de contacttijd ook uitbetaald.

Ouders verwachten volgens JGZ soms meer van de 'speciale groep', dat er meer aandacht is voor hun kind. Ook de ouders die we spraken gaven aan niet zo'n zicht te hebben op wat er nou voor extra aanbod is en in hoeverre hun kind meer begeleiding krijgt dan reguliere kinderen op de groep.

Ouders gaven aan de groepen te groot te vinden. De gemeente heeft als wens om groepen met veel doelgroepkinderen bijvoorbeeld kleiner te kunnen houden. Nu kan een aanbieder daar zelf voor kiezen maar de inkomstenderving door het verkleinen van de groep komt voor rekening voor de aanbieder.

Inzet op ouderbetrokkenheid

Er is een kwaliteitseis dat een locatie elk half jaar een bijeenkomst organiseert waar elke v-ouder aanwezig moet zijn. Bij toerbeurt kunnen de locaties gebruik maken de logopedist, een pedagoog en de bibliotheek voor deze bijeenkomsten. De gemeente regelt deze inzet vanuit haar afspraken met deze partijen en er zijn geen kosten aan verbonden voor de locaties, die moeten alleen zorgen dat de ouders komen. In de praktijk blijkt de opkomst nog niet optimaal, omdat ze de 've-ouders' niet voldoende bereiken.

Het is een wens van de gemeente om meer te kunnen doen aan ouderbetrokkenheid, omdat bewezen is dat educatief partnerschap een meerwaarde levert voor de kinderen. De gemeente heeft vanuit een school de wens vernomen voor een oudercafé in samenwerking met de bibliotheek. Samen met de school wordt gekeken hoe de gemeente dit in 2022 in kan voeren. Er zijn nu drie oudercafés, op een peuteropvang en op twee scholen. Met name anderstalige ouders hebben uitleg nodig over wat er in een nieuwsbrief staat en over praktische zaken.

Systematisch zicht op de resultaten

Als resultaat van een gezamenlijk traject met ve en basisonderwijs wordt nu gemeentebreed de ontwikkeling van de peuters op drie ontwikkelingsgebieden geobserveerd aan de hand van de SLO-leerdoelen en in een schema gescoord, op 3 jaar, 3,5 en 4 jaar. Het basisonderwijs krijgt deze gegevens bij de overdracht en gaat hiermee verder voor de overgang naar groep 2 en groep 3. De gemeente heeft het formulier gedigitaliseerd in een eenvoudig Excelformulier waaruit een overzicht kan worden gemaakt. De gemeente heeft anoniem inzicht hierin en kan zien hoe de kinderen zich ontwikkelen. De ambitie is dat geen enkel kind met een achterstand

instroomt in groep 3. Dit is verwoord in een convenant dat samen met de partners is opgesteld. De resultaten zijn nog niet naar tevredenheid van de gemeente.

De ouders die we spraken zagen effecten op hun kind, onder meer zelfstandiger geworden, kunnen spelen, woordenschat groter geworden, beter praten, voor zichzelf opkomen, sociale, betere contacten met andere kinderen, goed voorbereid op basisonderwijs.

Wensen voor de toekomst

De gemeente is tevreden over het aanbod en de afspraken die er zijn, maar heeft het idee dat er nog winst te halen is op de resultaten die nu behaald worden en het bereik. En dat de gemeente daar wat op kan doen op het gebied van kwaliteitsstimulering door scholing, ouderbetrokkenheid vergroten, toeleiding. Binnen de financiële middelen is daar niet echt ruimte voor. De NPO-middelen kunnen door hun incidentele karakter wel voor een kwaliteitsimpuls worden benut. Volgend jaar worden alle uitgaven binnen sociaal domein weer besproken en is het de vraag of de extra eigen middelen die de gemeente nu uittrekt voor het goab behouden kunnen blijven in verband met overschrijdingen op de jeugdhulp.

Kerngegevens

- kleine gemeente met minder dan 40.000 inwoners en bestaande uit een meerdere kernen

Doelgroep

- er zijn ongeveer 100 doelgroepeuters volgens de eigen definitie, van 2 tot 4 jaar

Aanbod

- 16 uur ve-aanbod is er vanaf 1-1-2020 voor doelgroepeuters vanaf 2 jaar in heterogene groepen
- twee organisaties met ve-aanbod, spreiding over de grotere kernen
- pedagogisch beleidsmedewerker in de ve wordt per 2022 volgens de norm ingevoerd

Financieel

- subsidie voor uurtarief ve ligt boven fiscaal maximum (2021: € 9,91)
- twee dagdelen 'gratis'
- ruime verdubbeling van het goab-budget met de nieuwe systematiek; een kleine € 400.000 in 2021
- vrijwel het hele goab-budget wordt aan ve-aanbod besteed

4. Praktijkvoorbeeld 4: “Vanuit de inhoud versterken”

Groter budgetvolume

Een stijging in het goab-budget heeft deze gemeente de ruimte gegeven om nog meer in te zetten op een inhoudelijke en kwalitatieve versterking van onder meer ve. De uitgaven aan het voorschools aanbod (conform artikel 166 van de Wet op het primair onderwijs) zijn de laatste jaren gestegen van 63% van het totale goab-budget naar 66%. Het goab-budget wordt ingezet voor:

- toeleiding en indicatie
- voorschools aanbod inclusief gratis uren voor ve-ouders
- activiteiten om de doorgaande (lees)lijn te bevorderen
- schakelklassen
- thuisactiviteiten (Boekstart e.d.) en ouderbetrokkenheid
- naschoolse programma's
- programma's voor taalontwikkeling voor het basisonderwijs
- monitoring en evaluatie, inclusief resultaatafspraken en toeleidingsmonitor
- ambtelijke inzet, vve-coördinator, beleidsontwikkeling, LEA en de werkgroep ve
- inhuur derden voor pilots, projecten, metingen, advies

Op bijna al deze onderdelen is een kwaliteitsverbetering, verdieping of verbreding van de activiteiten ondernomen in de afgelopen periode, mede ingezet door de extra middelen die de gemeente ontvangt door de aanpassing van de verdeling van de goab-middelen. *“Er is ook echt de indruk dat er door de stijging in middelen meer kan,”* zo stelt een van de gesprekspartners.

Ruimtegebrek staat ambities in de weg

Er zijn ook momenten waarbij de ambities onder druk komt te staan. In deze gemeente is naast het tekort aan beroepskrachten in het onderwijs en de opvang namelijk ook sprake van een ruimtetekort. In het Integraal Huisvestingsplan (IHP) is de kinder- en peuteropvang standaard meegenomen. Veel scholen en voorscholen vormen een integraal kindcentrum of zijn in ieder geval in hetzelfde pand gehuisvest. Kinder- en peuteropvang betalen een verlaagd huurtarief wanneer zij in schoolpanden zijn gevestigd (niet gefinancierd vanuit goab). Door bij het IHP rekening te houden met de ruimtebehoefte van de inpandige kinder- of peuteropvang probeert de gemeente ruimtetekort voor te zijn. Voor een aantal locaties leidt dit op dit moment nog niet tot extra ruimte omdat daar ver- of nieuwbouw pas over een aantal jaar plaatsvindt. En het tekort aan ruimte leidt tot wachtlijsten, juist ook in die wijken waar meer doelgroeppeuters te vinden zijn. Dat is een vervelend knelpunt.

Verhoogde bijdrage aan indiceren, toeleiding en bereik

Het start al bij het indiceren en de toeleiding. Er is gekozen om meer tijd voor herhaalconsulten, observaties en thuisbezoeken in te kopen bij de JGZ. JGZ kan met deze extra momenten de indicering nog gericht uitvoeren. Deze contactmomenten gelden voor alle peuters waarbij de JGZ extra contact van belang vindt. Deze vinden ook al langer plaats (ook voor 2019) en worden vanuit de eigen middelen gefinancierd.

De gemeente heeft door de extra goab-middelen geïnvesteerd in een aparte toeleidingsmonitor om beter zicht te krijgen en houden op het bereik en op redenen waarom peuters niet deel nemen aan ve. Voor de JGZ heeft deze monitor geleid tot een tijdswinst doordat het nu direct inzichtelijk is of een peuter wel of niet geplaatst is. Er hoeft niet nagebeeld te worden. Ook de gesproken aanbieders zijn tevreden over de monitor. Wel ziet een van de aanbieders nog mogelijkheden om het contact met JGZ over indicaties te verbeteren, juist door de observaties van de peuteropvang te benutten bij het indiceren. Een andere aanbieder vindt dat er meer aandacht mag zijn voor het stimuleren van volledige deelname door peuters. Sommige ouders houden relatief snel hun kind thuis – bijvoorbeeld bij slecht weer – waardoor de peuter niet het volledige aanbod kan genieten.

Toegankelijkheid van voorschoolse educatie

De gemeente subsidieert het voorschools aanbod voor peuteropvang en voor ve met een 'kopje' per uur boven het fiscaal maximum, waardoor er financiële ruimte wordt gecreëerd voor de aanbieders. En doordat de gemeente dit kopje ook voor reguliere peuteropvang betaalt, wordt segregatie voorkomen, aldus de gemeente.

Ook de ouders worden, met middelen uit het goab, tegemoetgekomen:

- ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag worden tegemoetgekomen in de ouderbijdrage, waarbij de financiering via de aanbieders verloopt;
- ouders met een minimuminkomen krijgen een kwijtschelding van de ouderbijdrage;
- ouders betalen over zes uur een inkomensafhankelijke ouderbijdrage; van de 960 uur ve over 1,5 jaar zijn 600 uur 'gratis' voor ouders met een doelgroepeuter.

De JGZ ontvangt signalen dat financiën voor sommige ouders ondanks deze tegemoetkomingen een struikelblok zijn. JGZ-medewerkers maken tijd om de ouderbijdragen toe te lichten. Andere redenen om het aanbod af te slaan zijn principieel (kind liever thuis houden) of dat ouders het aantal uren in de week te veel vinden. Aanbieders gaan hier overigens soepel mee om. Ook als het aanbod in de basis 16 uur ve per week is, kan de peuter op verzoek van de ouder met minder uren starten. Sowieso kunnen (doelgroep)peuters in deze gemeente op 2-jarige leeftijd met peuteropvang starten met een basisaanbod van zes uur in de week. Een van de aanbieders geeft aan dat hierbij het aanbod toegankelijker is dan in naburige gemeenten, waar ouders moeten wachten tot een kind 2,5 jaar is en dan vaak al een andere oplossing hebben gekozen.

Aanbod

Aanbieders zijn vrij in het organiseren van het (ve-)aanbod, waardoor er diversiteit is in het aantal uren per week en het aantal uren per dagdeel in deze gemeente. *“We hebben ook niet de behoefte om dit gelijk te trekken, en willen het laten aansluiten bij er nodig is in de wijk,”* aldus de gemeente. Veel aanbieders hebben in de aanloop naar de invoering van 960 uur ve gekozen voor een opbouw in uren naar leeftijd, waarbij de jongere peuters minder uren gaan dan de oudere peuters. De meeste aanbieders waren ook al voor 1 augustus 2020 gestart met het aanbod van 960 uur, maar ook dit is vrijgelaten aan de aanbieders. De extra goab-middelen zijn ingezet om de eerdere invoering te financieren. Juist deze vrijheid en de betrokkenheid bij de beleidsontwikkelingen spreekt zowel gemeente als aanbieders aan.

Tot slot ondersteunt de gemeente aanbieders ook met financiering van opleidingen en scholing. Dit gebeurt alleen als ook vroegscholen deelnemen aan de scholing. De scholing van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve financiert deze gemeente bijvoorbeeld niet. Dat ziet de gemeente meer als het personeelsbeleid van de organisatie om een medewerker te laten omscholen tot een pedagogisch beleidsmedewerker. Wel betaalt de gemeente een aparte subsidie voor de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve; deze zal als ‘kopje’ worden toegevoegd aan de uurprijsvergoeding.

Inzet voor kwaliteit: doorgaande lijn en samenwerking

Er is veel aandacht voor samenwerking tussen de ketenpartners van het goab. Dit gebeurt in financiering maar ook door overleg op verschillende niveaus te voeren. Zo stelt de gemeente bijvoorbeeld in haar subsidieverordening dat scholing rondom onderwijsachterstanden alleen bekostigd kan worden als zowel de voorschool als de school hieraan deelnemen. Scholen en voorscholen vormen vaak samen een zogenaamd ‘kernkoppel’. Dat betekent dat de voorschool samen of nabij de school gehuisvest is en/of veel peuters doorstromen naar die school. De kernkoppels stellen gezamenlijk een borgingsdocument op waarin beschreven is hoe zij samen de doorgaande lijn vormgeven. Door de komst van de vve-coördinator, die bij het kernkoppel-overleg kan aanschuiven, is er meer sturing op deze overlegcyclus gekomen, aldus een van de aanbieders.

Rondom leesbevordering is de samenwerking nog breder dan gemeente, school en voorschool. Er wordt vanuit goab bijvoorbeeld geïnvesteerd in doorgaande leesstimulering vanaf het consultatiebureau tot aan de scholen. Er start binnenkort een door de gemeente gefinancierde pilot om jeugdverpleegkundigen en -artsen te betrekken bij het stimuleren van de leescultuur. Er worden nu al in de kinder- en peuteropvang peuterboekencollecties aangelegd om lezen te stimuleren. Deze pilot en de aanschaf van de collecties worden vanuit goab gefinancierd.

Samenwerking vraagt investering in tijd en geld

Een ander voorbeeld van de brede samenwerking is te vinden in het LEA directeurenoverleg, waar kinderopvang en schooldirecteuren (en andere partners zoals bibliotheek, samenwerkingsverband) samen met de gemeente overleggen. Het directeurenoverleg is voor de gemeente ook een moment om wensen op te halen en initiatieven te introduceren, zoals de introductie van LOGO3000 voor de voor- en vroegscholen waar de gemeente op heeft ingezet vanuit goab. Ook heeft de gemeente in het directeurenoverleg de behoefte aan het centraal het regelen van nieuwkomersonderwijs besproken. De gemeente heeft via de Gelijke Kansen Alliantie een subsidie aangevraagd om een onderzoek naar dit onderwerp te kunnen doen. Vervolgens is een traject gestart waarin de schoolbesturen, wethouders, beleidsambtenaren van drie gemeenten ondersteund door LOWAN gezamenlijk gekomen zijn tot een regionale pilot voor nieuwkomersonderwijs. De afspraken zijn vastgelegd in een regionaal convenant; de gemeenten financieren de nieuwkomerslocatie mee vanuit de goab-middelen.

Volgen van kwaliteit

Sinds 2019 heeft de gemeente een vve-coördinator. De rol van de coördinator is het opvolgen en aanscherpen van beleid en afspraken, ook rondom kwaliteit. Volgens een van de aanbieders heeft de rol van de coördinator hier ook aan bijgedragen, zeker rondom de resultaatafspraken.

De coördinator heeft onlangs met werkgroep ve in overleg met alle partners deze resultaatafspraken herzien. Belangrijk onderdeel hierbij is de gesprekscyclus die er rondom resultaten en kwaliteit is ontwikkeld, waarbij de gegevens uit het kindvolgsysteem dienen als input voor onder andere de kernoverleggen. Deze nieuwe afspraken hebben voor enkele scholen geleid tot de overstap naar een ander kindvolgsysteem, omdat het eigen systeem niet genormeerd was. De gemeente ondersteunt een dergelijke overstap door bijvoorbeeld vanuit goab scholing in het voorkeurssysteem te financieren. De gemeente legt het systeem niet op als verplichting, maar stimuleert door deze financiële prikkel wel het gebruik er van.

Een aantal jaren geleden heeft deze gemeente een aanvullend onderzoek laten uitvoeren naar de kwaliteit van de voorschoolse locaties. Dit vrij prijzige onderzoek, gefinancierd vanuit goab zou de gemeente graag willen herhalen omdat het informatie en praktische aanknopingspunten geeft om de kwaliteit op het voorschoolse locaties te verbeteren. Dat is een van de onderwerpen die nog op het lijstje staan om in een volgende beleidsperiode te gaan onderzoeken.

Kerngegevens

Doelgroep

- 330 doelgroepeuters 2,5 tot 4 jaar en 110 doelgroepeuters 2 tot 2,5 jaar

Aanbod

- ve-aanbod ook voor doelgroepeuters vanaf 2 jaar
- 27 locaties met ve-aanbod
- 960 uur ve op alle locaties; variatie in urenaanbod per locatie (vooral groeimodel in uren)
- pedagogisch beleidsmedewerker in de ve overal al zo goed als ingevoerd

Financiën

- inkomensafhankelijke ouderbijdrage over 6 uur; aanvullende 10 uur ve gratis voor ouders
- subsidie-uurtarief ve en peuteropvang boven fiscaal maximum (2021: € 9,54)
- stijging goab-budget van 30%
- 66% van het goab-budget wordt aan ve-aanbod besteed

5. **Praktijkvoorbeeld 5: “Nieuwe keuzes voor de toekomst”**

Veranderd budget maakt keuzes nodig

Deze grote gemeente heeft relatief gezien achteruitgang in goab-middelen in relatie tot de opdracht 960 uur voorschoolse educatie (ve) aan te bieden. Er zijn door de urenuitbreiding minder middelen over voor andere activiteiten naast ve-aanbod. Dit heeft gevolgen gehad: het aantal intensieve taalklassen in het basisonderwijs is teruggebracht en er is minder geld beschikbaar voor monitoring en deskundigheidsbevordering. De begroting voor dit jaar kent desondanks een tekort dat gedekt wordt door reserves uit voorgaande jaren.

De specifieke uitkering goab is voor de gemeente nauwelijks toereikend voor het ve-aanbod. Het toevoegen van de Asscher-gelden maakt het mogelijk het huidige aanbod aan voorscholen, intensieve taalklassen en een weekendschool in stand te houden. Zo'n 15 procent van het goab-budget gaat naar de taalklassen en weekendschool. Er is geen financiële ruimte voor uitbreiding van de doelgroep en minder ruimte dan voorheen voor het opleiden van pedagogisch medewerkers. Tot nu toe zijn er veelal homogene groepen, en de overgang naar meer gemengde groepen vraagt meer ve-geschoold personeel. De gemeente steekt geen eigen middelen in het oab.

Doelgroep vanaf 2 jaar

De doelgroep bestaat uit 370 peuters tussen de 2 en 4 jaar met een risico op (taal)achterstand. Bij het bepalen van de doelgroep kijkt de jeugdgezondheidszorg naar de opleiding van ouders (maximaal mbo niveau 2) en het taalaanbod thuis in het Nederlands (volgens de omgevingsanalyse van RIVM, 2009). De twee criteria zijn elk apart grond voor een indicatie. JGZ geeft aan dat kindfactoren geen criteria vormen, en dat dat een belemmering is, omdat niet alle risico's die kinderen lopen op een onderwijsachterstand met de ouderfactoren zijn te signaleren.

Het ve-aanbod is in deze gemeente vrij goedkoop voor ouders. Daardoor waren er ouders die probeerden onder de doelgroep te vallen (bijvoorbeeld omdat oma de peuter opvangt en die geen Nederlands spreekt). De gemeente heeft bepaald dat dit een keuze is die onder de eigen verantwoordelijkheid van ouders valt.

Er zijn twee ouders geïnterviewd. Eén ouder gaf aan zelf naar het consultatiebureau te zijn gegaan vanwege zorgen over de taalontwikkeling van haar kind. De andere ouder is door het kinderdagverblijf doorgestuurd. Deze ouder is blij dat de achterstanden van haar kind signaleerd zijn op de peutergroep.

Ve-aanbod mag kosten wat het kost

Er zijn momenteel drie kinderopvangorganisaties die ve aanbieden in veelal homogene groepen. Zij vragen jaarlijks subsidie aan op basis van te verwachten daadwerkelijke kosten. De gemeente geeft subsidie voor de groepen, ongeacht het aantal geplaatste kinderen. De gemeente vindt het een raar idee om alleen te betalen voor de afgenomen uren van doelgroeppeuters. In principe zitten alle kosten in de subsidie. Er zijn verschillen in de kosten per locatie, zo is bij locaties in een school de verbruikersvergoeding laag, er zijn verschillen in uurlonen et cetera. De gemeente overweegt daarom wel naar vaste bestanddelen en een vast uurtarief te gaan.

De ve-aanbieder die we spraken, werkt in meer gemeenten en vindt deze gemeente genereus. *“De kwaliteit blijft heel hoog omdat er in deze gemeente altijd twee volledig ve-geschoolde pedagogisch medewerkers op de groep staan, ongeacht het aantal doelgroeppeuters. Het staat voor de pedagogisch medewerkers dus ook vast welke uren ze werken, er hoeft niet geschoven te worden vanwege de bezetting per dag. Dit geeft rust en stabiliteit”*. De gemeente is ruimhartig omdat ze hoge kwaliteit wil.

Homogene groepen, een bewuste keuze

Er zijn al jaren homogene groepen in deze gemeente. Er is sinds drie jaar een pilot met een gemengde groep, daar zijn sinds kort nog twee locaties bijgekomen. Het was de wens van de kinderopvang en de basisscholen om met gemengde groepen te werken. Bij de scholen bestaat er voorkeur voor heterogene groepen, zodat ze dan niet alleen taalzwakke kinderen binnenkrijgen via de gekoppelde ve-locatie. JGZ is ook blij met de gemengde groepen, en heeft de wens om te onderzoeken of niet alle peuters naar de opvang zouden kunnen met een extra aanbod voor geïndiceerde kinderen. *“In andere gemeenten lukt dat ook dus waarom hier niet”*. Gezien de financiën is het voor de gemeente niet mogelijk om de peuteropvang als basisvoorziening aan te bieden. De gemeente ziet nog wel wat beren op de weg in verband met de ve-kwaliteit op de gemengde groepen. Zo zou volgens de gemeente de groep minstens voor de helft uit doelgroep moeten bestaan, anders is er vrees dat het programma minder goed wordt uitgevoerd door de pedagogisch medewerkers. Financieel zijn er consequenties want er zijn bij gemengde groepen meer ve-geschoolde pedagogisch medewerkers nodig om hetzelfde aantal kinderen ve-aanbod te kunnen geven. Ook bekostigt de gemeente op dit moment 4,5 taakuur per week per pedagogisch medewerker voor het openen en sluiten, bijhouden van het kindvolgsysteem, oudercontacten, doorgaande lijn en zorgpeuters. De gemeente wil nog wel de scholing voor extra personeel betalen maar wil voor reguliere peuters niet die taakuren betalen. De gemeente heeft aangegeven dat heterogene groepen budgetneutraal moeten blijven ten opzichte van homogene om het aanbod betaalbaar te houden.

De ouders die we spraken vinden gemengde groepen vanzelfsprekend, zo kunnen kinderen van elkaar leren en in het onderwijs zit ook iedereen bij elkaar.

De aanbieder constateert dat er een toename is van zorgpeuters. Een kleinere groepsgrootte of heterogene groepen kunnen de ruimte scheppen om adequaat met deze peuters om te gaan.

Toeleiding en bereik kan nog versterkt

Bij de geboorte van het kind vindt indicering op basis van opleidingsniveau ouders plaats; met 18 maanden de indicering op basis van blootstellingsachterstand. Peuters die binnen de doelgroep vallen, ontvangen met 18 maanden een vve-beschikking en kunnen vanaf 2 jaar instromen in de voorscholen.

Ouders krijgen bij de beschikking een flyer mee met locaties en dan ligt de bal bij de ouders. Volgens de aanbieder melden ouders daardoor hun kind soms pas aan als het al ouder is dan 2 jaar.

JGZ vraagt bij het consult op 2-jarige leeftijd na of kinderen die vanwege een blootstellingsachterstand zijn verwezen ook daadwerkelijk zijn aangemeld voor ve. Er is volgens JGZ bij de aanbieders de voorkeur om kinderen die na de leeftijd van 3 jaar nog geïndiceerd worden niet meer te plaatsen, omdat dan de doelen van het programma niet meer worden gehaald.

Een peuter kan tussen 2 jaar en 2,5 jaar al 16 uur komen, maar deze periode wordt ook gebruikt om te wennen en naar 16 uur toe te groeien. Vanaf 2,5 jaar verwacht de aanbieder dat de kinderen de volledige uren komen. Volgens de aanbieders zou de gemeente kunnen bezuinigen op het aanbod voor 2-jarigen. Het is enerzijds goed de kinderen al iets extra's mee te kunnen geven, maar de kinderen zijn nog erg jong, hebben veel verzorging nodig en komen niet alle dagdelen, zo is de ervaring.

Er is bij zowel gemeente als JGZ de wens het toeleidingssysteem sluitender te krijgen, meer zicht te krijgen op bereik en pro-actiever achter ouders van geïndiceerde peuters aan te kunnen gaan. Hier gaat de gemeente nog aan werken.

Plek genoeg

Er is in principe voldoende aanbod voor alle doelgroepeuters want er zijn nauwelijks wachtlijsten. Wel is het zo dat er niet altijd plek is op de gewenste locatie. In alle stadsdelen zijn meerdere locaties, met totaal ruim 470 plaatsen. Veel locaties zijn (dicht)bij scholen. De lijntjes tussen aanbieders, gemeente en JGZ zijn kort en er is structureel stuurgroep- en werkgroepoverleg. Daar wordt besproken of er genoeg locaties zijn op basis van inschrijvingen en eventuele wachtlijsten die ontstaan. De ouders die we spraken hadden het over aanbod "op de hoek van de straat" en op de school van een ouder broertje.

Financiële toegankelijkheid: alleen voor doelgroepeuters

De gemeente betaalt de aanbieders alle kosten voor ve minus de inkomsten uit de eigen bijdrage van de ouders. De gemeente hanteert één generieke ouderbijdrage conform het laagste tarief in de VNG Adviestabel ouderbijdrage, zodat de aanbieders geen inkomstenstoets hoeven te doen. Alle ouders betalen daardoor in 2021 0,34 euro per uur voor het ve-aanbod, dit geldt voor de doelgroepeuters vanaf 2 jaar. Er zijn geen gratis dagdelen. Een ouderbijdrage stimuleert ouders hun kind ook daadwerkelijk alle dagdelen te brengen, meent de gemeente.

Reguliere peuters krijgen geen gesubsidieerd aanbod. De 'Asschermiddelen' gebruikt de gemeente voor het ve-aanbod voor doelgroepeuters. Voor niet-doelgroepeuters zonder recht op kinderopvangtoeslag is de peuteropvang dus vrij duur (ongeveer 200 euro per maand). De gemeente geeft aan dat hierover wel vragen komen van inwoners en de gemeenteraad. Ook JGZ en de aanbieders vinden het een gemis dat deze groep geen gesubsidieerd aanbod krijgt.

Eén van de ouders die we spraken betreft een één-inkomen gezin, dat de bijdrage van 229 euro per maand voor twee dagdelen reguliere peuteropvang niet kon betalen. Dat haar kind uiteindelijk een ve-indicatie kreeg vanwege taalachterstanden maakt dat dit kind niet thuis bleef zitten tot het naar de basisschool gaat. De ouderbijdrage voor het ve-aanbod (20,48 euro per maand) is volgens deze ouders te doen.

Focus op kwaliteit

De gemeente zet al lang in op kwaliteit. Er is een externe coördinator die een scholingsprogramma samenstelt met de aanbieders en intervisie organiseert voor de ve-coaches. De gemeente heeft wat op scholing bezuinigd, maar betaalt nog alle (her)certificering en intervisie.

Er zijn al jaren ve-coaches in dienst van de aanbieders. Deze coaches bewaken de kwaliteit van de voorscholen door iedere week ongeveer 3,5 uur aanwezig te zijn op iedere groep. Ze zijn bij het koppeloverleg met de basisschool en doen aan jobcoaching en ondersteuning. De gemeente betaalt deze inzet. Hun taak komt grotendeels overeen met die van de pedagogische beleidsmedewerker in de ve. Een enkele coach heeft nog scholing nodig om voor de wet geschikt te zijn als pedagogisch beleidsmedewerker in de ve. Ook de taakuren voor de pedagogisch medewerkers worden door de gemeente betaald. Voor de intensieve taalklassen is er ook een gemeentelijk coördinator.

De gemeente hanteert het principe van koppelscholen, die gezamenlijk met de opvang aan thema's en ouderactiviteiten doen en de doorgaande lijn bespreken. Bij de overdracht naar basisonderwijs kunnen aanbieders via het kindvolgsysteem uitgebreide informatie leveren aan de school en laten zien wat ve betekent voor taalontwikkeling en sociale ontwikkeling.

De ouders die we spraken zijn tevreden over de vorderingen die hun kinderen maken in de taalontwikkeling en sociaal contact.

Investeren in ouderbetrokkenheid

Ouders spelen even mee bij ophalen of brengen en dan laten de pedagogisch medewerkers zien hoe ze met kinderen omgaan en hoe kinderen met elkaar omgaan en welke materialen er zijn.

Er zijn ouderbijeenkomsten al dan niet met de koppelschool aan de hand van een thema, of bibliotheekbezoek, herfstwandeling. Er is eenmaal per jaar uitleg over het programma Kaleidoscoop. De gesproken aanbieder maakt zelf budget vrij voor huisbezoeken. Dit betaalt de gemeente tot nu toe niet, maar de aanbieder vindt dit een fundament voor het contact met ouders.

Langdurige relaties met vaste aanbieders

De gemeente is geen voorstander van het toelaten van nieuwe ve-aanbieders. De huidige drie zijn al jaren de uitvoerende partijen en leveren volgens de gemeente de beste kwaliteit. In het nieuwe beleidsplan zullen er waarschijnlijk weer meerjarenafspraken worden voorgesteld. Het is de visie van de gemeente dat de beste kwaliteit geleverd wordt door langdurige relaties aan te gaan en te investeren in de mensen en de plekken. *“En daar ga je dan 20 jaar mee verder. Het onderwijs gaan we ook niet elke vier jaar opnieuw aanbesteden. Je zou een algemene voorziening moeten zijn net als onderwijs.”*

De gemeente denkt nog na over een andere systematiek in de bekostiging, met vaste componenten, en over de overgang naar heterogene groepen.

Kerngegevens

- G40-gemeente

Doelgroep

- er zijn 370 doelgroepeuters volgens de eigen definitie, van 2 tot 4 jaar

Aanbod

- 16 uur ve-aanbod voor doelgroepeuters vanaf 2 jaar in veelal homogene groepen
- drie organisaties met ve-aanbod
- 960 uur op alle locaties; variatie in urenaanbod per locatie drie dagdelen van 5,5 uur of vier dagdelen van vier uur.
- pedagogisch beleidsmedewerker in de ve nog niet overal volgens de norm ingevoerd, er zijn wel al heel lang ve-coaches
- reguliere peuters krijgen geen gesubsidieerd aanbod

Financieel

- ouderbijdrage is voor alle doelgroepeuters gelijk op het laagste uurtarief
- lichte stijging goab-budget, niet in verhouding met de verwachte toename in aanbod uren ve
- 87% van het goab-budget wordt aan ve-aanbod besteed en alle Asschermiddelen worden gebruikt voor ve

6. **Praktijkvoorbeeld 6: “Ruime middelen en een klimaat van verbinding”**

Ruime financiële middelen

Deze gemeente heeft naar eigen zeggen veel middelen. De partijen die betrokken zijn bij de ve werken goed samen, en een groot deel van die samenwerking is te danken aan goede coördinatie. Tot nu toe is er voldoende subsidie voor iedere doelgroeppeuter, en kunnen zij stuk voor stuk binnen de woonkernen bij een ve-aanbieder een plek krijgen. Dat is ook een belangrijk doel van de gemeente: ve voor *ieder* kind dat dit nodig heeft. Men is het er over eens dat dit doel bereikt wordt, maar er zijn ook uitdagingen.

Door de nieuwe herverdeling van de middelen is de gemeente er flink op vooruit gegaan, en komt de gemeente rond met de rijksmiddelen. Het budget is in 2019 na de herverdeling verdriedubbeld. Hiernaast is er ruim een ton aan Asscher-middelen beschikbaar. De beleidsadviseur: *“De goab-middelen zijn dus de kern van ons budget.”* In 2021 ging 75 procent van de gelden naar subsidies voor doelgroeppeuters in de ve en in 2022 zal dit 81 procent zijn.

De overige 20 procent uit de SPUK worden onder andere ook de toeleiding vanuit de GGD, monitoring VVE, jeugdeducatiefonds, en subsidies voor zomerscholen en ‘zware groepen’ bekostigd. Tevens zet de gemeente met deze middelen in op ouderbetrokkenheid.

Toegankelijkheid en diversiteit

De toegankelijkheid van de ve in de gemeente wordt door de verschillende betrokken partijen over het algemeen als goed beoordeeld. Wanneer ouders een ve-indicatie wenselijk vinden en hun kinderen onder de brede doelgroep definitie van de gemeente vallen, dan loopt de toeleiding soepel. Vanuit de JGZ wordt er een ruime doelgroep gehanteerd, waarvoor ook middelen beschikbaar zijn.

Er zijn ook gezinnen waarbij het moeilijker lijkt om ouders over de brug te krijgen. Dit gaat met name over ouders die zelf een taalachterstand in het Nederlands hebben. *“Voor deze kinderen is vve wel erg belangrijk, dus we proberen ouders met extra inspanning toch te motiveren”*, zegt een gesprekspartner. Ook is de ervaring dat sinds de kinderopvangtoeslageregeling, die toeslag voor deze ouders ingewikkelder is geworden. Dus bestaat er een risico dat niet alle ouders hier beroep op doen. De inzet van onafhankelijke cliëntondersteuning behoort tot de mogelijkheden zodat ouders worden geholpen bij het inschrijven van hun kind en het aanvragen van de toeslag.

Om de impact van het ve-aanbod bij onder andere de bovenstaande doelgroep te vergroten zijn er binnen de gemeente verschillende projecten opgezet. Zo is er vanuit de bibliotheek een gezins-gebonden aanpak: oud geleerd is jong gedaan. Taalstimulering van ouders speelt hierin

een rol, maar het doel is uiteindelijk om de ouderbetrokkenheid te vergroten. Ook deze aanpak wordt vanuit de middelen ve gesubsidieerd.

Toegankelijkheid verbeteren met 'gratis' uren

Om de toegankelijkheid voor ouders uit de laagste inkomensgroep te verbeteren, wordt vanaf 2021 een vaste ouderbijdrage van 10 euro per maand gehanteerd. Voor de rest wordt er met een inkomensstaffel gewerkt. Het maximum uurtarief ve in 2021 was 8,90 euro per uur. Voor 2022 is het tarief op 8,95 euro vastgesteld. Deze inkomensafhankelijke ouderbijdrage geldt voor de eerste 8 uur ve, de aanvullende 8 uur is 'gratis'.

Aanbod en bereik

De gemeente heeft genoeg middelen om alle doelgroeppeuters van een ve-aanbod te voorzien. Zoals benoemd is door de omzetting van de subsidie het ve-jaarbedrag binnen de gemeente flink gestegen. De subsidie voor ve-aanbieders kwam in 2021 uit op 1.092 euro per doelgroeppeuter met daarnaast nog een opslag van 383 euro per doelgroeppeuter per jaar voor de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve.

Voor de kleine ve-aanbieders betekent dit echter dat er een groot verschil in inkomsten kan ontstaan als er (tijdelijk) geen, of maar een enkele doelgroeppeuter, gebruik maakt van het ve-aanbod. Een gesprekspartner legt uit: *"In een aantal kernen zitten maar één of twee kinderen uit een doelgroep. Het is lastig, omdat die aanbieders wel aan alle eisen moeten voldoen (om bijvoorbeeld gecertificeerd te blijven en subsidie te ontvangen), maar soms hebben ze geen doelgroepkinderen – en dan weer wel."* Om ervoor te zorgen dat deze aanbieders de meerkosten van het ve-aanbod kunnen blijven dekken, wordt er voor elke aanbieder een minimumbedrag gehanteerd dat is gebaseerd op het ve-jaarbedrag voor twee doelgroeppeuters. Dit betreft een minimumbedrag op organisatieniveau, niet op locatieniveau.

In contrast tot weinig doelgroeppeuters in een kern, kan het tegenovergestelde ook voorkomen: *"We zien ook soms een grote concentratie van ve-kinderen op een groep"*, zegt een jeugdverpleegkundige. Anderen herkennen dit probleem ook: *"We hebben binnen de gemeente over het algemeen een balans gehad van 70-30 procent. Reguliere en doelgroeppeuters. De afgelopen jaren is dat echter omgedraaid."* Redenen daarvoor zijn een toename van nieuwkomers, een ruime indicatie en achterstanden vanwege Corona. Er is bijvoorbeeld één locatie die 100 procent doelgroep heeft, wat meer expertise vraagt. De gemeente heeft subsidie beschikbaar gesteld om een extra medewerker op deze groep te zetten voor vier dagdelen.

De pedagogisch beleidsmedewerkers en 960 uur ve

Vanaf 2019 ontvangen gemeenten extra Rijksmiddelen voor de inzet van 960 uur ve en de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve. In deze gemeente is voorgesteld om de middelen

voor de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve al in 2021 beschikbaar te stellen ten behoeve van opleiden en werven. Als de kinderopvang zover was konden zij hiermee ook al starten.

Ook met de 960 uur ve is de gemeente eerder begonnen (dan wettelijk moest). *“Het is belangrijk om partijen van tevoren al mee te nemen”*, wordt er gezegd. *“Als ze dan ‘aan’ staan, dan moet je dat belonen.”* Toen de realisatie van 960 uur *on hold* kwam te staan vanwege Corona heeft de gemeente in overleg met de kinderopvang doorgezet. *“We zitten ruim in onze middelen, dus daarom konden we die 960 uur ook doorzetten.”*

Tevredenheid over opbrengsten

Sinds 2016 investeert de gemeente jaarlijks met goab-gelden in het monitoren van het ve-aanbod om de kwaliteit van het ve-aanbod te evalueren. De conclusie van deze monitors is dat de gemeente goede afspraken heeft gemaakt over de voorschoolse educatie welke netjes worden nageleefd. Ook de indicering, de toeleiding naar de voorschool en de inrichting ervan en de overdracht naar de vroegscholen verlopen in het algemeen goed. Er is voldoende aanbod en er wordt geïnvesteerd in ouderbetrokkenheid. Het landelijke Coronabeleid kan het bereik binnen de ve negatief beïnvloeden, maar er wordt door aanbieders geïnvesteerd in extra inzet om kinderen en ouders betrokken te houden door thuisbezoeken te doen en materialen aan ouders en kinderen uit te delen.

De gemeente is tevreden. Maar vraagt zich ook af: *“[...] wat is goed genoeg?”*. De lat wordt hoog gelegd. Het doel is een maximaal doelgroepbereik op basis van een ruime indicatie, zo min mogelijk ve kinderen die nergens naar toe gaan. Daar zetten de betrokken partijen zich hard voor in. Alle peuters met een indicatie kunnen dan ook terecht in de ve. Ten tijde van Corona worden kinderen echter soms thuisgehouden wegens angst voor besmettingen, waardoor de daadwerkelijke deelname wisselt. Met hoeveel precies, kan men niet zeggen.

Een klimaat van verbinding

Binnen deze gemeente wordt er ook ingezet op een sterke verbinding tussen alle partijen die betrokken zijn bij het beleid en het aanbod van ve. *“Het is leuk om kaders neer te zetten, en met betrokken partijen te praten en nieuwe initiatieven te proberen.”* Deze nadruk op samenwerking wordt door meerdere partijen benadrukt en gezien als een factor die sterk bijdraagt aan de successen die er binnen de ve van de gemeente worden geboekt.

Naast een goede communicatie is er ook ruimte voor eigen inbreng. De goede samenwerking leidt ertoe dat de juiste mensen elkaar weten te vinden als ze tegen uitdagingen aanlopen, en dat de middelen terecht komen waar deze nodig zijn. Men begrijpt wie, waar verantwoordelijk voor is en weet waar aan te kloppen voor ondersteuning. *“Ik heb niet meer dan lof”*, zegt een ve-aanbieder over de gemeente. *“Als men een idee heeft dan wordt daar vaak wat mee gedaan”*, is de ervaring.

Kerngegevens

- gemeente valt onder G-overig

Doelgroep

- 103 doelgroepeuters 2,5 tot 4 jaar

Aanbod

- vijf aanbieders ve in de gemeente
- 960 uur ve op alle locaties; variatie in urenaanbod per locatie
- goede spreiding van ve aanbod over de kernen
- pedagogisch beleidsmedewerker in de ve overal ingevoerd, al vanaf begin 2021 aan het voorbereiden

Financiën

- sinds 2015 is er goab-budget
- groeiend goab-budget sinds 2015, meer dan € 800.000 verwacht in 2022
- inkomensafhankelijke ouderbijdrage over 8 uur; aanvullende 8 uur ve gratis voor ouders
- subsidie-uurtarief ve en reguliere peuters boven fiscaal maximum (2021: € 8,90)
- ongeveer 80% van het goab-budget wordt aan ve-aanbod besteed. De overige 20% wordt besteed aan toeleiding, kwaliteitsverbetering en onderzoek (o.a. monitoring, resultaatafspraken, netwerkbijeenkomsten) en projecten zoals ouderbetrokkenheid

7. **Praktijkvoorbeeld 7: “*Genereus, maar streng*”**

Brede bestuurlijke steun voor voorschoolse educatie

Volgens de beleidsmedewerker vinden het college en de raad de voorschool en ontwikkelingsstimulering op jonge leeftijd heel belangrijk. Zo wordt gestimuleerd dat alle kinderen een goede start op de basisschool kunnen maken. En daarvoor tasten ze graag diep in de buidel. De gemeente heeft sinds 2019 te maken met een daling van het goab-budget van het Rijk, maar plust er zelf vele miljoenen bij. Niet alleen voor de voorschool, maar ook voor versterking van de vroegschoolse educatie en de aanpak van risico's op onderwijsachterstanden in het primair onderwijs.

Ruim ve-aanbod van 1.280 uur voor alle peuters tussen 2 en 4 jaar

De voorschool biedt inmiddels een aanbod van 1.280 uur voorschoolse educatie voor alle peuters tussen 2 en 4 jaar. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar arbeidsparticipatie en achtergrond van de ouders. Dit is een politieke keuze geweest in de tijd van de harmonisatie van kinderdagopvang en peuterspeelzaalwerk. Hiermee wordt gestimuleerd dat verschillende groepen peuters elkaar jong ontmoeten en een divers ve-aanbod kunnen volgen in zowel hele- als halve dagopvang. Op deze wijze fungeert de voorschool als 'basisvoorziening'. Alle peuters hebben recht op 1.280 uur voorschool en alle ouders betalen een inkomensafhankelijke bijdrage voor de afgenomen uren. Er zijn geen 'gratis' uren ve voor ouders van doelgroepeuters, zoals in veel andere gemeenten wel het geval is. De ouders die recht op kinderopvangtoeslag hebben, vragen die aan. Voor de ouders die geen recht op toeslag hebben, vergoedt de gemeente een bedrag ter hoogte van het bedrag dat zij op basis van hun inkomen aan toeslag zouden ontvangen.

Royale groepsfinanciering voor hoge ve-kwaliteit

De gemeente hanteert een groepswijze kwaliteitssubsidie bij ve. De hoogte van de subsidie hangt af van het aantal peuters op de groep en het aandeel doelgroepeuters daarbinnen. Dit betekent dat bij meer doelgroepeuters er meer subsidie is. Omdat de ve-aanbieder waarmee is gesproken betrekkelijk veel doelgroepeuters heeft, gaat het om forse bedragen. Dit bedrag wordt als een lumpsum verleend, organisaties kunnen zelf kiezen hoe ze het bedrag verdelen over de verschillende onderdelen, waaronder taakuren voor pedagogisch medewerkers, ouderbetrokkenheid, hbo'er op de groep, permanente educatie en een adequate zorgstructuur. Ter illustratie: als pedagogisch medewerkers vijf dagen op een ve-groep staan (ca. 27 uur per week), krijgen ze per groep acht basistaakuren, plus nog eens vier taakuren ter versterking van de ouderbetrokkenheid. Afhankelijk van de samenstelling van de groep gaat het om minimaal 12 en maximaal 16 taakuren per groep. In de taakuren is ook de tijd voor opleiding en scholing opgenomen. Vanuit de Wet IKK moet de ve-aanbieder voor 1,1 fte aan een pedagogisch beleidsmedewerker / coach faciliteren, maar door de ve-subsidie van de gemeente hebben ze hiervoor 3,9 fte (+ 2,8 fte). Dit is inclusief zorgcoördinatie.

De ve-aanbieder vindt de gemeente royaal in de toekenning van ve-subsidie. Als de ve-aanbieder in een andere gemeente zou staan, zou het budget beperkter zijn. Doordat de gemeente veel over heeft voor ve, kan er binnen de voorscholen ook serieus werk worden gemaakt van het bieden van extra ondersteuning en zorg aan doelgroepeuters die dat nodig hebben. *“Zonder ve-subsidie van de gemeente zou het ziekteverzuim 50 procent zijn onder het personeel.”*

Kwaliteit én toegankelijkheid

De gemeente geeft zowel prioriteit aan het realiseren van hoge kwaliteit als aan het toegankelijker maken van de voorschool. Ve-aanbieders mogen aan ouders van doelgroepeuters geen meerkosten in rekening brengen. De ouderbijdrage die zij betalen is gebaseerd op het maximum uurtarief waarmee de Belastingdienst rekent. Wel is het zo dat ve-aanbieders voor doelgroepeuters 50 eurocent per uur extra in rekening kunnen brengen bij de gemeente. Daarnaast kunnen ouders die tot 120-130 procent van het minimumloon verdienen een ‘scholierenvergoeding’ aanvragen van 250 euro per jaar. Dit bedrag is niet bedoeld om de ouderbijdrage mee te betalen, maar is een tegemoetkoming in de kosten voor ouders met kinderen op de voorschool en bedoeld voor de aanschaf van bijvoorbeeld boekjes, een fiets of speelgoed. Uit waarneming van de gemeente blijkt dat het vaak niet de ouders met de kleinste portemonnee zijn die wegblijven van de voorschool, maar eerder de ouders die iets meer verdienen en niet in aanmerking komen voor allerlei ondersteuningsmaatregelen die er wel zijn voor de laagste inkomens.

Aantrekkelijk subsidiestelsel

Het subsidiestelsel van de gemeente is aantrekkelijk. Inmiddels is 50 procent van alle kinderdagverblijven in de stad een voorschool met subsidie van de gemeente. Er is sprake van een dekkend ve-aanbod, er is meer dan afdoende capaciteit, in alle wijken. Wel kampt de voorschool, zoals de hele kinderopvang, met een groeiend tekort te aan gekwalificeerde pedagogisch medewerkers die op de voorschool mogen werken. De gemeente kijkt met de sector naar manieren om dit probleem het hoofd te bieden.

De stad heeft inmiddels zo’n 55 aanbieders van voorscholen. Elk jaar haken er een paar ve-aanbieders af, maar er komt ook ieder jaar wel een nieuwe ve-aanbieder bij. Het subsidiestelsel staat in principe open voor iedereen, mits ze kunnen bewijzen dat ze de gevraagde kwaliteit kunnen bieden. Aanbieders krijgen de ruimte om voor een aanbod te kiezen dat past bij de populatie in de buurt. Er zijn ve-aanbieders die vier maal vier uur per week (gedurende 40 weken per jaar) aanbieden, maar ook andere vormen van drie langere dagdelen of integratie van ve in de hele dagopvang is toegestaan. Op deze wijze is er een ve-aanbod dat aansluit bij de verschillende behoeften van ouders.

Bovenwettelijke kwaliteit bij voorschoolse educatie

De gemeente is genereus voor de ve-aanbieders, maar tegelijk stelt ze hoge kwaliteitseisen. Aan de voorkant is er een stevig traject om in aanmerking te komen voor ve. Enerzijds is er een startsubsidie voor aanbieders die ve willen gaan bieden. Deze subsidie is bedoeld voor:

1. Het opleiden van voldoende beroepskrachten voorschoolse educatie
2. Het aanschaffen van een erkende methode voor ve
3. Het aanschaffen van een kindvolgsysteem dat aansluit op de gekozen ve-methode

Als een aanbieder laat zien goede kwaliteit te kunnen bieden, dan komen ze in aanmerking voor structurele (jaarlijkse) subsidie voor de uitvoering ve. De (variabele) groepssubsidie die ve-aanbieders hiervoor aan kunnen vragen, is vooral een kwaliteitssubsidie. De gemeente vraagt van de ve-aanbieders meer kwaliteit te bieden dan wettelijk moet. Hierop heeft de gemeente een lange traditie. Zo is het al vanaf 2015 mogelijk om hbo'ers op de groep (intellig) te plaatsen. Afhankelijk van de samenstelling van de groep (aantal peuters en aandeel doelgroepeuters) is er jaarlijks tussen de 20 en 40 duizend euro kwaliteitssubsidie per groep beschikbaar. De vergoeding voor de kindplaatsen voor ouders die geen recht op toeslag hebben of compensatie van de meerkosten, loopt via een inkoopovereenkomst tussen gemeente en ve-aanbieder.

De periodieke ve-subsidie maakt het onder meer mogelijk dat ve-aanbieders extra inspanningen verrichten. Het gaat daarbij in ieder geval om uitvoering van de volgende activiteiten:

- De inzet van taakuren voor een goede uitvoering van de ve
- Inrichting van de organisatie op ve
- Aanschaf materialen en aanbieden activiteiten voor ve
- Permanente educatie van de beroepskrachten ve
- Inzet van een hbo'er in de voorschool om de kwaliteit ve te verhogen
- Het realiseren van een adequate zorgstructuur
- Activiteiten om de ouderbetrokkenheid te stimuleren
- Vormgeven van een doorgaande ontwikkellijn met het basisonderwijs

Ve-aanbieders moeten bij hun subsidieaanvraag een plan indienen waarin in ieder geval is opgenomen wat hun visie is op voorschoolse educatie en hoe ze de subsidie in gaan zetten voor de uitvoering van bovengenoemde activiteiten. Het verplicht dat alle (startende) pedagogisch medewerkers in de voorschool een basistraining vve volgen. Deze basistraining is in opdracht van de gemeente door een onderwijsadviesbureau ontwikkeld.

Stimulerend systeem van toeleiding van de doelgroep naar voorschoolse educatie

De lokale GGD heeft de opdracht van de gemeente om een goed functionerend toeleidingssysteem van doelgroepeuters naar voorscholen te realiseren. De opdracht zit in het basispakket van de jeugdzorg. Al bij het 14 maandenconsult (de voorschool is toegankelijk vanaf 2 jaar, ofwel 24 maanden) worden ouders geattendeerd op het belang van de voorschool voor de ontwikkeling van peuters. Men spreekt bewust niet van een indicatie voor

ve, maar over een 'advies'. Het woord 'indicatie' heeft een medische achtergrond en roept associaties op met een (ontwikkelings)stoornis van het kind. Dat wil men graag vermijden.

Er worden allerlei activiteiten uitgevoerd om zoveel mogelijk doelgroeppeuters in de voorscholen te krijgen: motiverende gespreksvoering, op huisbezoek gaan bij 'zwevende' doelgroeppeuters (kinderen die wel in aanmerking komen voor de voorschool, maar nog niet zijn aangemeld), voorlichting aan ouders, sleutelpersonen uit netwerken van doelgroepen activeren, de inzet van een extern bureau dat ook de bemiddeling en plaatsing voor kinderopvang op sociaal-medische indicatie regelt et cetera. Dat de gemeente serieus werk wil maken van de toeleiding, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat ze de GGD financiert voor het voeren van 'verlengde' consulten met 10 minuten extra tijd.

In coronatijd is er snel geschakeld. Fysiek konden de consulten bij de eerste lockdown geen doorgang hebben, maar die zijn omgezet in telefonische consulten. De spreekuren zijn weer snel opgestart, maar dan digitaal. Ook de huisbezoeken zijn zo veel mogelijk doorgegaan. De voorscholen hebben veel noodopvang geboden. In die tijd zijn er ook veel doelgroeppeuters gewoon naar de voorschool gegaan.

Streven naar hoog doelgroepbereik

Ruwweg 30 procent van alle peuters in de stad (zo'n 17.000 kinderen) behoort tot de doelgroep. Daarvan streeft men na dat 85-90 procent naar een voorschool gaat. Op dit moment ligt het doelgroepbereik rond de 75 procent. Er zijn natuurlijk ook doelgroeppeuters die naar de kinderdagopvang (zonder ve) gaan, bijvoorbeeld omdat beide ouders hele dagen werken en zij hun kind voordat het twee werd al naar een kinderdagverblijf brachten en daar tevreden over zijn. Naar verwachting is dat zo'n 10 procent van de doelgroeppeuters. De GGD wil de relatie en het contact met de ouders goed houden. Ze zijn in eerste instantie 'zorgverleners'. De keuze van de ouders dient te worden gerespecteerd. Om die reden zetten ze geen dwang en drang in bij de toeleiding naar de voorscholen. Er is immers ook geen wettelijke verplichting, zoals de leerplicht bij 5 jaar.

De gemeente heeft een elektronisch loket (monitorsysteem) gebouwd waarin gegevens bij elkaar komen. Dat functioneert goed. Gemeente en GGD kunnen zo zien hoeveel doelgroeppeuters er in een wijk zijn en of ze zijn aangekomen in de voorscholen. Vanwege privacy-redenen hebben ve-aanbieders geen inzage in het elektronisch loket. Slechts in een enkel geval gaat het mis. Als een peuter (met een ontwikkelingsstoornis) niet helemaal op zijn plaats is op een voorschool en er extra ondersteuning en/of zorg nodig is, maar onduidelijk is wat de meest passende plek is, dan komt het voor dat onmiddellijke overplaatsing lastig is. Omdat de gemeente vindt dat de voorschool voor alle peuters is, investeert de gemeente ook in een voorschools aanbod voor kinderen die extra zorg nodig hebben: de voerschool+, voerschool++ groepen en de diagnose/analysegroepen. Dit zijn verschillende soorten kleinere groepen waar extra voorzieningen, deskundigheid en middelen beschikbaar zijn om deze specifieke groep kinderen de juiste ontwikkelingsstimulering te kunnen geven.

Variabele tariefstelling voor ouders

De geïnterviewde ve-aanbieder heeft drie verschillende tarieven voor de voorscholen. Dit hangt mede samen met de verschillen in de huisvestingskosten. De goedkoopste voorschool hanteert een vraagprijs van 9,21 euro per uur en de duurste voorschool vraagt 9,49 euro per uur. Dit zijn de tarieven voor ouders die KOT-gerechtigd zijn. Voor ouders van doelgroepeuters wordt de maximale vergoeding van het Rijk (8,46 euro per uur) toegepast.

De ve-aanbieder maakt zich zorgen over de beperkte verhoging van het uurtarief 2022 door de overheid voor kinderopvangtoeslag. Ze zullen hun tarieven aan KOT-ouders aanzienlijk meer dan de 4 eurocent verhogen. Dit tast mogelijk de toegankelijkheid van de voorschool in 2022 aan.

Kosten geen reden voor non-bereik

De voorscholen bieden geen 'gratis' uren voor de ouders van doelgroepeuters. Voor alle uren moeten de ouders een inkomensafhankelijke ouderbijdrage betalen. Omdat de inkomens van de meeste ouders tamelijk laag zijn, gaat het om relatief kleine bedragen. De indruk bestaat dat de betreffende ve-aanbieder geen ouders mist vanwege de hoogte van de kosten. Als het nodig is, worden ouders geholpen bij het aanvragen van KOT, want dat is een tamelijk complexe en bureaucratische handeling. Wel is de ve-aanbieder in coronatijd een paar peuters kwijtgeraakt, omdat de ouders hun baan verloren.

Het aanbod van voorschoolse educatie in de praktijk

De geïnterviewde ve-aanbieder heeft in totaal 31 voorscholen met 35 groepen in de gemeente. Zo'n 42 procent van de peuters heeft een ve-indicatie. De ve-aanbieder ervaart geen concurrentie met andere ve-aanbieders. Wel met kinderdagverblijven, omdat die een beter aanbod (ruimere openingstijden) hebben voor werkende ouders. Al met al krijgt de ve-aanbieder ruim 2 miljoen euro voor het verzorgen van een goed ve-aanbod. De ve-aanbieder is van oudsher een brede welzijnsorganisatie met een breed dienstenpakket. Hierdoor hebben ze onder meer multidisciplinaire deskundigheid in eigen huis. Ze willen de voorscholen zo veel mogelijk in een school of IKC hebben, want dat brengt voordelen met zich mee voor wat betreft het borgen van een doorgaande lijn in vve. Er worden combinatiefuncties (een pedagogisch medewerker uit de voorschool die ook actief is in de groepen 1 en 2 van de basisschool) ingezet bij scholen die subsidie van de gemeente hiervoor krijgen.

De voorscholen zijn vijf dagen per week open, gedurende 40 weken per jaar. Per dag is de voorschool 5 uur en 20 minuten open. Als doelgroepeuters drie dagen in de week komen, krijgen ze 16 uur per week ve en 1.280 uur ve tussen 2 en 4 jaar.

Vroege startleeftijd bij voorschoolse educatie

De voorschool is toegankelijk is voor peuters vanaf 2 jaar. Pedagogisch medewerkers zijn hier niet onverdeeld positief over. De jongste peuters van 2 tot 2,5 jaar hebben andere behoeften dan de oudste peuters vanaf 2,5 jaar. Hoewel de ene peuter niet de andere is, kan in algemene zin worden gezegd dat jongste peuters meer zorg nodig hebben dan oudste peuters. Ze zijn bijvoorbeeld nog niet zindelijk en hebben meer hulp nodig bij uit- en aankleden. De jongste peuters zijn ook nog heel fysiek ingesteld, willen alles aanraken, voelen, proeven. Daarom splitsen ze tijdens het spelen en werken op de groep de peuters weleens op in groepjes jongste en oudste peuters. Bij te veel jongste peuters kunnen de oudste peuters ondergesneeuwd raken. Dit is aangekaart in het overleg met de gemeente. Vervolgens is in opdracht van de gemeente een passend scholingsaanbod ontwikkeld, specifiek gericht op tweejarigen in de voorschool. De gemeente reageert hiermee adequaat op behoeften van de ve-aanbieders.

Middelen voor extra ondersteuning en zorg

De gemeente faciliteert dat pedagogisch medewerkers de training 'Kinderen die opvallen' kunnen volgen. Het doel van deze training is het leren signaleren en benoemen van opvallend gedrag bij jonge kinderen, het kunnen bespreken van deze observaties met ouders en weten welke ondersteuning vervolgens ingezet kan worden.

Behalve de variabele groepssubsidie kan de ve-aanbieder aparte subsidie aanvragen voor peuters met extra zorg en + en ++groepen. De +groep is een gemeentelijke pilot van een kleinere groep (maximaal 10) peuters die extra ondersteuning en zorg nodig hebben. Er staan twee hbo'ers op de groep. De +groep is voor peuters die met extra begeleiding potentie hebben om door te stromen naar regulier onderwijs. De pedagogisch medewerkers worden hierbij ondersteund door professionals van onder andere MOC 't Kabouterhuis. In de ++groep zijn zes kinderen die een indicatie hebben voor specialistische begeleiding en daarvoor op een wachtlijst staan en niet binnen een reguliere voorschool kunnen blijven tot daar plek is.

Daarnaast kan er ook OKIDO-inzet worden aangevraagd. Daarmee kan (tijdelijk) een derde pedagogisch medewerker voor een aantal uren per dag op de groep worden gefaciliteerd. Een OKIDO-indicatie wordt per individu afgegeven. De OKIDO'er begeleidt dan ook alleen dat kind, op basis van een behandelingsplan. Bij meerdere kinderen met OKIDO-indicatie worden de uren gebundeld.

Er lijkt een stijgende vraag naar TOS-specialisme (taalontwikkelingsstoornis) te zijn bij peuters. De ve-aanbieder is bezig om dit specialisme te verstevigen binnen de organisatie.

Hbo'ers op de groep voor hoge kwaliteit van voorschoolse educatie

De gemeente heeft een opleiding 'hbo'er op de voorschool' laten ontwikkelen, deelname aan deze training is verplicht, wil een medewerker ingezet worden als hbo'er in de voorschool. De pedagogisch medewerkers waarmee is gesproken werken op verschillende voorscholen en zijn zogeheten 'hbo'ers op de groep'. De ve-subsidie van de gemeente maakt het mogelijk dat er pedagogisch professionals op de groep staan die een hoger opleidings- en kwalificatieniveau hebben dan wettelijk moet. Ze zijn een schaal hoger ingeschaald (cao Kinderopvang schaal 7 i.p.v. 6) dan pedagogisch medewerkers op mbo3- en mbo4-niveau. De gemeente faciliteert de opleiding en biedt een tegemoetkoming in de hogere loonkosten.

De ene hbo'er op de groep heeft een ander takenpakket dan de collega's waarmee ze een ve-groep draait. Dit betreft vooral groep overstijgende taken. Bij de andere hbo'er op de groep zijn de taken meer gelijk verdeeld. De hbo'er op de groep met een andersoortig takenpakket schrijft bijvoorbeeld de nieuwsbrieven, is tevens ouder-kind-functionaris, doet de registratie van kindgegevens in het kindvolgsysteem KIJK!, begeleidt stagiaires en wordt betrokken bij 'lastige' gesprekken met ouders. Ook voelt de hbo'er op de groep zich eindverantwoordelijk voor het functioneren van de groep en de samenwerking met collega-pedagogisch medewerkers. Zelf zegt ze dat de helicopterview op kwaliteit bewaakt: gaan de groepsprocessen goed, komen alle peuters aan hun trekken, wat kan beter, wat is daarvoor nodig?

Kwaliteit van voorschoolse educatie zit in gedrag van de pedagogisch medewerker

Volgens de hbo'ers op de groep onderscheidt een goede pedagogisch medewerker zich door flexibel te zijn, in te spelen op de interesses en behoeften van de peuters. Creatief, wendbaar en responsief zijn maakt dat de peuters betekenisvolle ervaringen kunnen opdoen. *“Het helpt daarbij dat je iets extra meeneemt van jezelf, zoals liefde voor literatuur, muziek of theater. Zo kun je ook prima aan ontwikkelingsdoelen werken in de buitenlucht of tijdens een uitje. Daarvoor hoef je niet aan een tafel te zitten met een opdracht. Geweldige ve is niet 'een lesje volgens het boekje afdraaien'. Als pedagogisch medewerkers krampachtig vasthouden aan de vve-methode, dan wordt het een kunstje zonder bezieling. Echt goede pedagogisch medewerkers zijn minder afhankelijk van het vve-programma. Het maakt dan niet uit of je mbo- of hbo-opgeleid bent. De liefde voor peuters snijdt dwars door het opleidingsniveau heen.”*

Superdiversiteit in de voorschool

De peuters op de voorscholen hebben een heel diverse achtergrond. Vroeger namen de peuters vooral een Turks-, Marokkaans- en Surinaams-Nederlandse achtergrond mee, maar dat is veranderd. De stad is superdivers geworden. Tegenwoordig komen de peuters en hun ouders uit alle windstreken (hoogopgeleide expats uit Engelstalige landen, voormalige Oostbloklanden als Polen, Hongarije, Roemenië en Bulgarije, maar ook vluchtelingen en

statushouders uit Syrië, Irak, Afghanistan e.d.). Een deel van hen verstaat en spreekt vooral Engels. Dat maakt het werken voor de pedagogisch medewerkers leuk, maar ook complexer.

De effecten van voorschoolse educatie op peuters

Voorschoolse educatie is goed voor de peuters, daar is iedereen van overtuigd. De peuters gaan met heel veel plezier naar de voorschool. De peuters voelen zich veilig. Vanuit die veiligheid komen ze tot betrokkenheid en welbevinden. *“Het is puur genieten als je ze ziet samenwerken, elkaar ziet helpen als dat nodig is.”* Een voorbeeld hiervan is dat de oudste peuters (3+) ‘de kleintjes’ (net 2 jaar) wegwijzen in de speelruimte. Voor veel doelgroeppeuters geldt dat ze in de voorschool veel meer mogen en kunnen dan thuis, zoals rennen, buitenspelen, lawaai maken. Een deel van deze gezinnen woont klein (portiekflats zonder balkon), slecht geïsoleerd en dicht op elkaar. Eén van de pedagogisch medewerkers zegt: *“Je merkt het aan de peuters dat ze het fijn vinden op de groep. Dat ze graag bij je zijn en contact met je leggen, honderduit vertellen. Een teruggetrokken en stil meisje dat na een paar keer los komt, mee doet, vragen durft te stellen en zegt dat ze het leuk vindt. Dáár gaat het om.”*

Verzwaarde rol en taakstelling van de inspectie bij kwaliteitsbewaking

De GGD ziet erop toe dat de ve-aanbieders de vereiste gemeentelijke kwaliteit bieden. Er wordt gekeken naar de kwaliteit van het ve-aanbod op drie niveaus: individuele kinderen, groep en organisatie. De inspectie voert bijvoorbeeld jaarlijks een gesprek met het management van de organisatie, buiten de locatiebezoeken om. Accounthouders vanuit de gemeente voeren kwartaalgesprekken met de ve-aanbieders om een vinger aan de pols te houden en in te grijpen waar nodig. Dit alles draagt eraan bij dat over de hele linie een hoge kwaliteit van ve wordt geboden binnen de voorscholen.

De gemeente hoopt dat het kabinet grote plannen heeft voor de kinderopvang, zoals een algemeen toelatingsrecht van twee dagen in de week voor alle kinderen van 0 tot 4 jaar. Het zou goed zijn als verruiming van het toelatingsrecht niet ten koste gaat van de hogere eisen die aan de kwaliteit van voorschoolse educatie worden gesteld.

Volgens de ve-aanbieder heeft de gemeente een streng inspectieregime, maar dat is terecht. Ze stellen ook extra eisen aan de kwaliteit van ve. Ze bemoeien zich soms op detailniveau met de ve, maar daardoor is de kwaliteit over de hele linie goed te noemen. Het past ook bij de ambities van de stad. *“De gemeente wil dat doelgroepkinderen een kansrijke start kunnen maken op de basisschool, en daar dragen we graag aan bij.”* Jaarlijks wordt er op organisatieniveau een kwaliteitsdialoog gevoerd met de GGD. Tekenend voor de goede relatie is dat de ve-aanbieder de GGD-inspectie betreft bij haar nieuwe pedagogisch beleidsplan. Dit plan is naar de GGD gestuurd om na te laten gaan of het Wet IKK en ve-proof is.

De GGD-inspectie is positief over de kwaliteit van de kinderopvang bij de kinderopvang-aanbieder, en gaf zelfs complimenten. Wat hen vooral opviel was dat het pedagogisch klimaat en benaderingswijze van de kinderopvang.

Kerngegevens

- grote stad uit de G4
- 3.012 doelgroepkinderen 2,5 tot 4 jaar en 841 doelgroepkinderen 2 tot 2,5 jaar

Aanbod

- kinderopvang-aanbod voor reguliere en doelgroepkinderen vanaf 2 jaar (1.280 uren tussen 2 en 4 jaar)
- 56 kinderopvang-aanbieders in de gemeente
- 1.280 uren kinderopvang op alle kinderopvang-locaties; variatie in vormgeving per locatie (kinderdagopvang én kortdurende kinderopvang)
- extra kwaliteitseisen bij kinderopvang
- al geruime tijd inzet van pedagogisch beleidsmedewerker in de kinderopvang

Financieel

- daling van kinderopvang-budget van ruim 10% (budget is volstrekt niet toereikend)
- 50% van het kinderopvang-budget wordt aan organiseren van kinderopvang-aanbod besteed
- alle ouders betalen voor alle kinderopvang-uren een inkomensafhankelijke ouderbijdrage; geen gratis kinderopvang voor ouders van doelgroepkinderen
- subsidie voor uurtarief kinderopvang ligt ver boven fiscaal maximum (2021: meer dan € 2,00 opslag voor reguliere kinderen en meer dan € 4,00 opslag voor doelgroepkinderen)

Colofon

| | |
|---------|---|
| Titel | Uitvoering geven aan voorschoolse educatie: voorbeelden uit de gemeentelijke praktijk |
| Auteur | IJsbrand Jepma, Ruben van Esch (Sardes), Wendy de Geus & Anne Ketelaar (Oberon) |
| Versie | Finale versie |
| Datum | November 2021 |
| Project | Monitor Implementatie en besteding GOAB (TR1700) |



Sardes
Postbus 2357
3500 GJ Utrecht (NL)
T+31(0)30 23 26 200
www.sardes.nl

© Sardes 2021

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, op welke andere wijze dan ook, zonder vooraf schriftelijke toestemming van de uitgever.

Sardes

Postbus 2357

3500 GJ Utrecht

Lange Viestraat 371

3511 BK Utrecht

☎ (030) 232 62 00

@ secretariaat@sardes.nl

🌐 www.sardes.nl

🐦 @SardesUtrecht

📘 facebook.com/sardesBV



