



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

**Gemeentelijk beleid kinderopvang, voor- en
vroegschoolse educatie en
onderwijsachterstandenbestrijding**

januari 2026

Voorwoord

Als ik naar de afgelopen decennia kijk, zie ik dat gemeenten steeds meer taken hebben gekregen. Dat maakt dat gemeenten steeds vaker de spin in het web zijn als het gaat om de zorg voor hun inwoners, zowel als het gaat om het bestrijden van onderwijsachterstanden, maar ook op het gebied van de jeugd en het sociaal domein. Het zijn belangrijke en ingewikkelde taken.

In hoeverre komt de 'spin in het web'-functie tot uiting in het beleid van gemeenten? Wij kijken gericht naar toezicht en handhaving kinderopvang, onderwijsachterstandenbeleid (OAB) en naar de voor- en vroegschoolse educatie (vve). We zien dat gemeenten beleidsdocumenten over deze onderwerpen hebben, maar uit het onderzoek komen ook verbeterpunten. Zo valt het mij op dat er geen apart beleid is waarin gemeenten beschrijven welke doelen zij stellen om de kwaliteit van kinderopvang te verbeteren.

Er zijn verschillen tussen gemeenten als het gaat om de samenhang in het beleid. De ambtenaren van de verschillende beleidsterreinen binnen een gemeente kunnen meer de samenwerking zoeken. Gemeenten kunnen hun regierol beter invullen als zij ook hun beleid meer in samenhang beschrijven en daar bewuste keuzes in maken. Wij hebben er nog te weinig zicht op of dit ook daadwerkelijk gebeurt, maar uit de door ons onderzochte beleidsdocumenten blijkt dit niet het geval.

Tot slot benadruk ik het belang van meetbare doelen en concrete evaluatieplannen. Deze bleken alleen in beperkte mate beschikbaar. In onze jaarlijkse gesprekken met ambtenaren leggen we de focus op goede voorbeelden waarbij zij concrete en meetbare doelen stellen inclusief een concreet evaluatieplan. Zo versterken we met ons toezicht ook de samenwerking tussen gemeenten.

Met de VNG zullen we aandacht besteden aan hun ondersteuningsaanbod van gemeenten ten aanzien van de samenhang in het beleid. Aanvullend vraag ik het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om aandacht voor de behoefte van gemeenten aan meer concreetheid in de wet.

Inspecteur-generaal,

Alida Oppers

Inhoud

Voorwoord 2
Samenvatting 4
Inleiding 5

1. Wat hebben we gedaan? 6

- 1.1 Onderzoeksvragen 6
- 1.2 Onderzoeksopzet 6

2. Hoe hangen de beleidsterreinen met elkaar samen? 7

- 2.1 Beschrijving van de ontvangen beleidsdocumenten 7
- 2.2 Andere relevante beleidsterreinen in vve-beleid en onderwijsachterstandsbeleid 8
 - 2.2.1 Brede doelen voor achterstandbestrijding 9
 - 2.2.2 Raakvlakken met andere beleidsterreinen 9
 - 2.2.3 Zorgstructuur 9
 - 2.2.4 Laaggeletterdheid 10
 - 2.2.5 Onderwijshuisvestingsbeleid 10
 - 2.2.6 Voorkomen van segregatie 10
- 2.3 Conclusies: hoe hangen de beleidsterreinen samen? 10

3. Wat schrijven gemeenten over hun beleid? 12

- 3.1 Wettelijke vve-vereisten 12
 - 3.1.1 Doelgroepdefinitie 12
 - 3.1.2 Indicering en toeleiding 13
 - 3.1.3 Doorgaande lijn 14
 - 3.1.4 Resultaatafspraken 15
 - 3.1.5 Aanbod en bereik 16
- 3.2 Overig beleid: ouderbetrokkenheid 18
- 3.3 De onderdelen van de kwaliteitscyclus 20
 - 3.3.1 Doelen 21
 - 3.3.2 Systeem 21
 - 3.3.3 Praktijk 22
 - 3.3.4 Prestaties 22
- 3.4 Conclusie: wat schrijven gemeenten over hun vve-beleid en onderwijsachterstandenbeleid? 23

4. Conclusies en reflectie 25

Literatuur 27

Samenvatting

Gemeenten voeren beleid op verschillende beleidsonderwerpen. Uit de contacten die wij hebben met gemeenten over onderwijsachterstandenbeleid (OAB), voor- en vroegschoolse educatie (vve) en toezicht en handhaving kinderopvang zien we verschillen in het beleid tussen gemeenten. In dit onderzoek brachten we in beeld hoe gemeenten deze beleidsterreinen op elkaar afstemmen. Daarvoor voerden we een kwalitatief onderzoek uit op basis van beleidsdocumenten van een selectie van gemeenten. Het ging om beleidsdocumenten die zich richten op OAB, vve en kinderopvang. Daarnaast keken we naar documenten over bredere beleidsterreinen zoals onderwijs, jonge kind, jeugd en sociaal domein. We brachten in kaart hoe de beleidsdocumenten van 19 gemeenten zich tot elkaar verhouden en in hoeverre de beleidsonderwerpen OAB, vve en kinderopvang terugkwamen in de beleidsdocumenten die gemeenten aan ons opstuurden. Van deze 19 gemeenten selecteerden we 6 gemeenten om de inhoud van de beleidsdocumenten systematisch in beeld te brengen.

Uit ons onderzoek kwamen de volgende conclusies en aanbevelingen:

- In het OAB is wel aandacht voor andere beleidsterreinen zoals jeugd en sociaal domein, maar andersom bleek dat gemeenten het OAB niet noemen in beleidsdocumenten over bredere beleidsterreinen.
- Het beleid over vve hangt samen met andere beleidsterreinen. Gemeenten verwijzen naar vve in beleidsdocumenten die niet specifiek over vve gaan. En andersom komen andere beleidsterreinen naar voren in het vve-beleid.
- Gemeenten beschrijven kinderopvang in beleidsdocumenten van de andere beleidsdomeinen, maar er is geen apart beleid waarin zij de kwaliteitsdoelen voor kinderopvang beschrijven. Hierin kunnen gemeenten zich verbeteren.
- De beleidsvrijheid van gemeenten zien we terug in de beleidsdocumenten. Er zijn verschillen tussen gemeenten in de manier waarop zij hun beleid uitwerken. Het is belangrijk voor gemeenten om zich hiervan bewust te zijn en daar een bewuste keuze in te maken. Bij de verschillen valt op dat de uitwerking van onderwerpen in beleid concreter is naarmate deze concreter in de wet staan. Wij constateerden al in eerder onderzoek dat gemeenten behoefte hebben aan meer concreetheid als het gaat over de invulling van de wet. Wij vragen hier bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap opnieuw aandacht voor.
- In de beleidsdocumenten beschrijven gemeenten in beperkte mate meetbare doelen en er lijken geen concrete evaluatieplannen beschikbaar. De inspectie zal in de jaarlijkse ambtelijke gesprekken die zij voert met gemeenten verkennen of er goede voorbeelden zijn van gemeenten die concrete en meetbare doelen stellen en vooraf een concreet evaluatieplan opstellen.

Inleiding

Vanuit de ingevulde jaarverantwoordingen, gesprekken met gemeenten en eerdere onderzoeken¹ zien we verschillen in het beleid dat gemeenten voeren op het gebied van onderwijsachterstanden/voor- en vroegschoolse educatie (vve) en kinderopvang. Het doel van dit themaonderzoek is om in beeld te brengen hoe gemeenten hun onderwijsachterstandenbeleid (OAB), vve-beleid en beleid toezicht en handhaving kinderopvang (verder: kinderopvang) op elkaar afstemmen.

Gemeenten hebben diverse taken en vraagstukken als het gaat om de jeugd in de gemeente. Hoe de beleidsterreinen kinderopvang, onderwijsachterstanden en vve daarin een plek krijgen, verschilt per gemeente. Er is vanuit de afdeling Gemeentelijk Toezicht (GT) behoefte aan inzicht in de invulling van het beleid dat gemeenten voeren als het gaat om kinderopvang, onderwijsachterstanden en vve en in verschillen die hierin bestaan tussen gemeenten. Daarnaast is er behoefte aan voldoende inzicht in hoe het beleid op de verschillende beleidsterreinen met elkaar samenhangt. Dit onderzoek is een eerste stap naar meer inzicht in de verschillen in het beleid van gemeenten en de samenhang tussen het beleid kinderopvang, vve en onderwijsachterstanden en het beleid dat gemeenten voeren op aangrenzende terreinen, zoals jeugdhulp en het sociaal domein. De beelden en inzichten uit dit onderzoek nemen we mee in de doorontwikkeling van ons interbestuurlijk toezichtkader. Hierdoor kunnen wij ons toezicht beter laten aansluiten bij de gemeentelijke praktijk, een betere gesprekspartner zijn voor de gemeente en zo beter uitvoering geven aan ons stimulerende toezicht. In de conclusies gaan we in op aanbevelingen die voor andere partijen relevant kunnen zijn.

¹ Inspectie van het Onderwijs (2024). *Landelijk Rapport LEA/vve 2023-2024*. Inspectie van het Onderwijs (2023a). *Landelijk Rapport Kinderopvang 2022: voorzichtig vooruit en blijvende zorgen*. Inspectie van het Onderwijs (2023b). *Signalen over de kinderopvang*. Inspectie van het Onderwijs (2022). *Onderwerp van gesprek: het bestrijden van onderwijsachterstanden en het voorkomen van segregatie*.

1. Wat hebben we gedaan?

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe we het onderzoek uitvoerden. Voor een volledige beschrijving verwijzen we naar het Technisch Rapport dat bij dit rapport hoort.

1.1 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Hoe hangt het beleid van gemeenten dat zij formuleren over onderwijsachterstanden, voor- en vroegschoolse educatie (vve) en kinderopvang samen?*

De deelvragen die we in dit rapport beantwoorden zijn:

- Hoe is het onderwijsachterstandenbeleid (OAB), beleid voor voor- en vroegschoolse educatie en het kinderopvangbeleid ingebed in het brede(re) onderwijs-, jeugd- en sociaal beleid in de gemeenten?
- Wat schrijven gemeenten over hun onderwijsachterstandenbeleid, hun beleid voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvangbeleid?

1.2 Onderzoeksopzet

Voor dit onderzoek kozen we voor een beschrijvend kwalitatief onderzoeksontwerp. Dat levert een overzicht op van belangrijke thema's die gemeenten bespreken. In de eerste fase selecteerden we 30 specifieke gemeenten op basis van stedelijkheid. Na de selectie verzamelden we beleidsdocumenten, rapporten en andere relevante stukken van de gekozen gemeenten. Deze documenten vormden de primaire bron voor de analyse. We brachten de documenten systematisch bijeen via gemeentelijke websites en openbare databanken. We verzochten de 30 gemeenten om de documenten te controleren en eventueel aan te vullen. Daarvan reageerden 19 gemeenten op dit verzoek. Vervolgens brachten we in kaart hoe de documenten van deze 19 gemeenten zich tot elkaar verhouden. Daarbij keken we in hoeverre de thema's kinderopvang, vve en OAB terugkwamen in de beleidsdocumenten van de gemeenten. Uit een eerste analyse bleek dat de beleidsdocumenten kinderopvang vooral over de wettelijke toezicht- en handhavingstaak gingen. Dat waren vooral praktische uitwerkingen van wet- en regelgeving die niet de kwaliteitsdoelen van kinderopvang die de gemeenten nastreven, beschreven. De beleidsdocumenten over kinderopvang zijn daarom niet meegenomen in het verdere codeerproces. Van de 19 gemeenten selecteerden we 6 gemeenten om de inhoud van de documenten systematisch in beeld te brengen. Voor meer informatie over de selectieprocedures verwijzen wij naar het Technisch Rapport.

2. Hoe hangen de beleidsterreinen met elkaar samen?

Tijdens onze analyse van de beleidsdocumenten van de gemeenten kwamen verschillende beleidsterreinen aan bod. Om hier inzicht in te krijgen, stelden we een overzicht op van de ingediende beleidsdocumenten, geordend op basis van inhoud. In deze documenten gingen we gericht op zoek naar specifieke steekwoorden die relevant zijn voor dit onderzoek. De uitkomsten van deze analyse presenteren we in dit hoofdstuk. Vervolgens brachten we in de beleidsdocumenten van 6 gemeenten systematisch in kaart welke andere beleidsterreinen gemeenten beschreven.

2.1 Beschrijving van de ontvangen beleidsdocumenten

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aangeleverde documenten, gesorteerd naar beleidsterrein.

Tabel 2.1.1 Overzicht van de aangeleverde documenten per gemeente

Gemeente	Stedelijkheid*	VVE-beleid	VVE – financiën**	KO – beleid**	KO – financiën**	OAB	Kansrijke stad/stadsbreed	Onderwijs	Jonge kind	Jeugd	Laaggeletterdheid	Sociaal domein
1	MS							X				X
2	SS	X		X	X		X		X	X	X	
3	SS					X					X	
4	NS			X		X				X		
5	MS		X	X		X				X		X
6	WS			X		X						
7	ZSS			X		X		X	X			
8	WS	X	X	X					X			
9	MS			X	X							
10	SS	X		X						X		
11	WS	X	X	X						X		
12	WS		X	X		X		X		X		X
13	WS	X	X	X								
14	WS	X	X	X			X			X		X
15	SS		X	X		X	X	X				
16	NS		X		X					X		X
17	NS		X	X		X		X				X
18	MS	X	X	X			X			X		X
19	ZSS		X			X	X	X		X		X

* ZSS: Zeer sterk stedelijk, SS: Sterk stedelijk, MS: Matig stedelijk, WS: Weinig stedelijk, NS: Niet stedelijk.

** Vanwege de inhoud van deze beleidsdocumenten (gericht op de uitwerking van wet- en regelgeving en niet gericht op kwaliteitsdoelen van kinderopvang) betrokken we deze documenten niet bij de analyses.

Wat opvalt in de tabel is dat gemeenten die OAB-documenten aanleverden, geen vve-beleidsdocumenten aanleverden en andersom.

Kinderopvang-, vve- en onderwijsachterstandenbeleid in ander beleid

In de documenten die de aangrenzende beleidsterreinen beschrijven, zochten we systematisch naar specifieke zoekwoorden en termen die nauw aansluiten bij de thema's van ons onderzoek (zie het Technisch Rapport voor een uitgebreide uitwerking). Met deze zoekmethode konden we in beeld brengen op welke beleidsterreinen gemeenten zich richten en welke onderwerpen in welk soort documenten het meest nadrukkelijk naar voren komen. Tabel 2.1.2 geeft een beeld hoe vaak een onderwerp (kinderopvang, lokale educatieve agenda (LEA), OAB en vve) relatief gezien terugkomt. In de beleidsdocumenten die over Jeugd gaan, komt het onderwerp vve verhoudingsgewijs het meest voor (59%), gevolgd door kinderopvang (27%), OAB (9%) en LEA (5%). Omdat het aantal beleidsdocumenten per beleidsterrein verschilt, kunnen we alleen conclusies trekken binnen de beleidsterreinen zelf. De percentages uit de verschillende kolommen kunnen we niet met elkaar vergelijken.

Tabel 2.1.2. Percentage onderwerpen in beleidsdocumenten per beleidsterrein

	Jeugd	Jonge kind	Laagge-letterdheid	Onderwijs	Sociaal domein	Stadsbreed
Kinderopvang	27	29	23	39	57	34
LEA	5	-	-	9	5	-
OAB	9	6	13	7	9	5
vve	59	65	64	45	29	61

Kinderopvang komt als onderwerp terug in verschillende beleidsdocumenten

In deze tabel valt op dat het onderwerp kinderopvang in relatief veel verschillende beleidsdocumenten terugkomt, bijvoorbeeld binnen het onderwijs en het sociaal domein. Zoals we eerder beschreven, werken gemeenten de kwaliteitsdoelen van kinderopvang niet verder uit. Er is alleen sprake van beleid over toezicht en handhaving kinderopvang en dat beleid gaat over de praktische uitwerking van wet- en regelgeving. Daarnaast toont de tabel aan dat het onderwerp vve relatief het vaakst in ander beleid terugkomt. Zo komt het onderwerp vve in bijna alle soorten beleidsdocumenten vaker voor dan de onderwerpen OAB, LEA of de kinderopvang. Het blijkt dat de LEA verhoudingsgewijs weinig aandacht krijgt op andere beleidsterreinen. Dat de LEA weinig voorkomt, kan komen doordat gemeenten een ander soort overleg hebben dan de LEA, of hier een andere term aan geven. Ook het thema onderwijsachterstanden noemen gemeenten verhoudingsgewijs niet vaak in de overige beleidsterreinen. Hoe de aangrenzende beleidsterreinen terugkomen in de beleidsdocumenten over OAB en vve komt in paragraaf 2.2 aan de orde.

2.2

Andere relevante beleidsterreinen in vve-beleid en onderwijsachterstandsbeleid

Uit de codering van de beleidsdocumenten bleek dat gemeenten in de documenten over vve-beleid en OAB ook andere beleidsterreinen beschreven. In deze paragraaf beschrijven we welke andere beleidsterreinen aan de orde kwamen. Achtereenvolgens zijn dat bredere doelen voor achterstandbestrijding, zorgstructuur binnen de gemeente, laaggeletterdheid en onderwijs(huisvestings)beleid.

2.2.1 Brede doelen voor achterstandbestrijding

Gemeenten stellen in hun OAB een doel op dat breder is dan alleen het verminderen van onderwijsachterstanden.

'... jeugdigen gezond en veilig moeten kunnen opgroeien in een samenleving waarin ze hun mogelijkheden optimaal kunnen benutten.'

'Ieder kind verdient een eerlijke kans. Iedere schoolloopbaan begint bij de voorschoolse educatie met een kwalitatief goed aanbod. Daarnaast hebben we de ambitie om [...] te ontwikkelen tot mbo-stad waarmee we perspectief bieden aan jongeren en de werkgevers. Deze veelbelovende ontwikkelingen sluiten aan bij het Onderwijskansenbeleid.'

'Jeugdigen groeien gezond en veilig op binnen het eigen gezin en kunnen hun talenten ontwikkelen zodat zij (financieel) zelfredzaam worden.'

De gemeenten benoemen daarnaast dat OAB een onderdeel is in het nastreven van dit bredere doel en dat het samenwerken met partners hier een belangrijk onderdeel van is.

Vve-beleidsdocument beschrijft ook maatschappelijke ondersteuning

In het vve-beleid beschrijft een gemeente opvoedkundige ondersteuning via de pedagogisch coach op de kinderopvang en peuteropvang, de intern begeleider op scholen en het consultatiebureau. Daarnaast biedt de gemeente maatschappelijke ondersteuning aan ouders en bieden zij op scholen en de kinder- en peuteropvang, respectievelijk schoolmaatschappelijk werk en het Voorschools Adviesteam aan.

2.2.2 Raakvlakken met andere beleidsterreinen

Het beleidsdocument van een gemeente gaat specifiek in op de raakvlakken die het OAB heeft met andere beleidsdossiers in het sociaal domein. Dit zijn bijvoorbeeld: armoedebestrijding, gelijke kansenbeleid, gezondheidsbeleid, kinderopvang, sport en cultuur, en taal en laaggeletterdheid. De gemeente beschrijft ook met welke partners zij samenwerkt in het sociaal domein en welke programma's betrekking hebben op het sociaal domein. Dit zijn bijvoorbeeld Gelijke Kansen Alliantie, Kansrijke Start en Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid.

2.2.3 Zorgstructuur

Een andere gemeente benoemt in het onderwijsachterstandenbeleid de zorgstructuur binnen de kinderopvang en het onderwijs. De gemeente benoemt dat de maatschappelijke partners binnen onderwijsachterstanden oog hebben voor een veilig opvoedklimaat.

'Een onveilige thuissituatie heeft direct invloed op de ontwikkeling van het kind. We vormen een kring van veiligheid en gebruiken de Meldcode. Iedere partner heeft een aandachtsfunctionaris huiselijk geweld en kindermishandeling en deze weten elkaar ook te vinden.'

Het gaat hierbij om een doorgaande zorglijn die breder is dan alleen onderwijsachterstandenbeleid, waarbij de gemeente samenwerkt met verschillende partners om dit te realiseren.

Ondersteuning voor kinderen met aanvullende problematiek

Gemeenten gaan in hun vve-beleidsdocument in op ondersteuning voor kinderen met gedrags- en of ontwikkelingsproblematiek. Dit zijn kinderen die niet goed kunnen meekomen in een reguliere vve-groep of kinderdagopvang. Een gemeente

merkt dat er een toename is in het aantal kinderen met de indicatie 'bedreigde algehele en sociaal-emotionele ontwikkeling'. Deze gemeente stelt daarom als doel om de zorgstructuur van de voor- en vroegscholen te versterken, zodat de vve deze kinderen ook kan opvangen en zij de juiste ondersteuning krijgen. Om dit te realiseren, gaat de gemeente onderzoeken of het nodig is om extra personeel of andere deskundigen zoals orthopedagogen, maatschappelijk werkers of logopedisten in te zetten. Een andere gemeente werkte het beleid voor deze groep verder uit in een 'Peuterplus'-groep, waarbij pedagogisch medewerkers verbonden zijn aan een gedragswetenschapper. Ook verzorgt de logopedist op een aantal scholen en peuteropvanglocaties in deze gemeente extra ondersteuning en kunnen deze locaties de kindervysiotherapeut en ergotherapeut inzetten om kinderen praktisch beter te laten functioneren in de kinderopvang, peuteropvang, op school en thuis.

2.2.4 *Laaggeletterdheid*

Laaggeletterdheid van ouders

Bij gemeenten is ouderbetrokkenheid breder dan alleen het onderwijsachterstandenbeleid. Zij leggen een link met ander beleid in het sociaal domein, zoals laaggeletterdheid. In het document van een van de gemeenten staat bijvoorbeeld dat ouders in staat stellen om goed Nederlands te leren een randvoorwaarde is voor het succes van ouderbetrokkenheid. Deze gemeente zet daarom in op het verbeteren van de lees- en taalvaardigheid van ouders door hen door te verwijzen naar trajecten binnen volwasseneneducatie en initiatieven zoals het Taalhuis van de bibliotheek, en door professionals te trainen om laaggeletterdheid te herkennen.

Laaggeletterdheid voor laagtaalvaardige inwoners

Een gemeente benoemt ook de aanpak van laaggeletterdheid. De bibliotheek en de Buurtacademie geven de informele trajecten in deze aanpak vorm, bijvoorbeeld met initiatieven zoals Taalmaatjes, het Taalcafé, het Taalhuis en de Taalwandeling. Deze initiatieven richten zich op het op een laagdrempelige manier verbeteren van de lees- en taalvaardigheid van laagtaalvaardige inwoners. Daarnaast biedt de gemeente formele trajecten aan van de Taalschool, die cursussen geeft gericht op het behalen van een specifiek taalniveau, zoals 2F of B2.

2.2.5 *Onderwijshuisvestingsbeleid*

Een gemeente gaf op alle Integrale Kind Centra (IKC) aandacht aan de doelgroep nieuwkomers, bijvoorbeeld via een taalcoach of taalklas/schakelklas. Een andere gemeente denkt na over de huisvesting van de IKC's, zodat die zich toekomstbestendig kunnen maken en kunnen doorontwikkelen.

2.2.6 *Voorkomen van segregatie*

Eén gemeente benoemt dat zij met subsidie peuteropvangvoorzieningen ondersteunt die opvang combineren met een voorschools(ve)-programma waarbij kinderen met en zonder achterstanden hetzelfde programma volgen.

'Er is gekozen voor gemengde peutergroepen zodat er een goede balans is tussen kinderen met en zonder achterstanden. Alle peuters op de voorziening volgen hetzelfde programma.'

2.3

Conclusies: hoe hangen de beleidsterreinen samen?

Er is sprake van samenhang tussen verschillende beleidsterreinen die aan de kinderopvang, vve en OAB grenzen. Vanuit het perspectief van vve en OAB is er bijvoorbeeld een duidelijke verbinding met zorgstructuren, laaggeletterdheid, maatschappelijke ondersteuning en gedeeltelijk met het onderwijs zelf. Daarbij valt

op dat gemeenten de relatie tussen het onderwijs en beleidsterreinen zoals vve, OAB, LEA en kinderopvang vooral vanuit de onderwijsbeleidsplannen leggen, en minder vanuit de andere domeinen. Daarnaast komt het thema onderwijsachterstanden weinig voor in beleidsdocumenten buiten het directe onderwijsveld, terwijl gemeenten in het OAB wel vaker verwijzen naar ander beleid.

3. Wat schrijven gemeenten over hun beleid?

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe gemeenten in hun beleidsstukken vormgeven aan het beleid rond voor- en vroegschoolse educatie (vve) en het terugdringen van onderwijsachterstanden. We richten ons hierbij specifiek op documenten die expliciet ingaan op deze beleidsterreinen.

3.1 Wettelijke vve-vereisten

Een thema dat naar voren kwam uit onze analyse, is 'wettelijke taken vve'. Gemeenten zijn wettelijk verplicht (Wet Primair Onderwijs) om afspraken te maken over de doelgroepdefinitie, toeleiding, doorgaande lijn en resultaten van vroegschoolse educatie. Daarnaast moeten gemeenten voldoende aanbod hebben van voorschoolse voorzieningen voor kinderen met een risico op een onderwijsachterstand. Deze wettelijke taken kwamen in de vve- en OAB-beleidsdocumenten regelmatig expliciet naar voren. In deze paragraaf beschrijven we hoe gemeenten deze taken in de beleidsdocumenten opnemen en trekken we conclusies over de overeenkomsten en verschillen tussen het vve-beleid en onderwijsachterstandenbeleid.

3.1.1 Doelgroepdefinitie

Gericht op vve-leeftijd, criteria verschillen zowel in specificiteit als in breedte

Gemeenten beschrijven de doelgroepdefinitie in de vve-beleidsdocumenten vooral in relatie tot de voor- en vroegschoolse educatie. Alle gemeenten beschrijven de criteria voor hun doelgroepdefinitie voor kinderen tussen 2/2,5 en 4 jaar oud. De mate waarin zij de criteria specificeren verschilt per gemeente. Hieruit blijkt dat gemeenten kiezen voor een smallere of bredere doelgroepdefinitie.

Een gemeente over peuters die in aanmerking komen voor het ve-programma: *'Peuters van 2,5 tot 4 waarvan de hoogst genoten opleiding van 1 of beide ouders/verzorgers lager is dan vmbo gemengde leerweg of, die risico lopen op een taalachterstand, of die een ontwikkelingsachterstand hebben die een belemmering is voor de Nederlandse taalontwikkeling, komen in aanmerking voor het ve-programma.'*

Andere gemeenten zijn wat uitgebreider en specifiek.

'Volgens de criteria in een gemeente zijn doelgroepkinderen peuters die aan 1 of meer van de volgende kenmerken voldoet:

- Kinderen van wie de ouder(s)/verzorger(s) die belast zijn/is met de dagelijkse verzorging minder dan twee jaar vervolgonderwijs hebben/heeft genoten na het basisonderwijs;*
- Kinderen van wie de ouder(s)/verzorger(s) die belast zijn/is met de dagelijkse verzorging in onvoldoende mate Nederlands spreekt/spreken in het gezin;*
- Kinderen van wie de ouder(s)/verzorger(s) die belast zijn/is met de dagelijkse verzorging deelneemt/deelnemen aan een inburgeringstraject;*
- Kinderen waarbij de jeugdverpleegkundige op basis van een omgevingsanalyse risico bij het kind ziet met betrekking tot achterstand in één of meerdere ontwikkelingsgebieden (motorische ontwikkeling, sociaal-emotionele ontwikkeling, zelfredzaamheid) die van invloed zijn op*

de spraaktaal ontwikkeling of algemene ontwikkeling. Dit kan berusten op andere factoren in het gezin of bij het kind.'

Ruimere doelgroepdefinitie in onderwijsachterstandenbeleid

In de beleidsdocumenten over onderwijsachterstanden is te lezen dat gemeenten het subthema doelgroepdefinitie breder beschrijven dan in de vve-beleidsdocumenten. Zij doelen namelijk niet alleen op de voorschoolse educatie (2/2,5-4 jaar) en vroegschoolse educatie (4-6 jaar), maar ook op de doelgroep voor het onderwijsachterstandenbeleid (0-12/13 jaar). Opvallend is ook dat gemeenten de stabiliteit van de gezinssituatie en de sociaaleconomische status (SES) meenemen in de criteria voor de doelgroepdefinitie. Daarnaast spreken zij over een dusdanig ruime definitie of wijkgerichte aanpak dat alle peuters (in de betreffende wijk) gebruik kunnen maken van voorschoolse educatie.

3.1.2

Indicering en toeleiding

Beschrijving van indicering is voornamelijk gericht op het proces van indicering

Indicering kwam bij het subthema over de doelgroepdefinitie al een aantal keer voor. Bij het indiceren beschrijven gemeenten voornamelijk welke instantie beoordeelt of een (doelgroep)kind wel of geen ve-indicatie krijgt op basis van criteria.

'JGZ beoordeelt of een peuter op basis van de definitie tot de doelgroep behoort en is daarmee de primaire toeleider.'

Hierin gaat het dan voornamelijk om het consultatiebureau, ofwel JGZ, die deze indicatie geeft. Maar deze indicering ligt niet alleen bij consultatiebureaus. Zo leggen gemeenten uit dat de pedagogisch medewerker ook een voorstel bij het consultatiebureau voor indicering kan doen.

'Ook andere professionals kunnen een doorverwijzing naar het consultatiebureau doen.'

Indicering: vooral procesmatig minder inhoudelijk

In de beleidsdocumenten leggen gemeenten rondom indicering voornamelijk uit wie de indicatie afgeeft en hoe dat werkt. In mindere mate spreken zij ook inhoudelijk over de criteria voor de indicatie die gemeente stellen. Een gemeente beschrijft de zorgen over een van de criteria voor indicatie, namelijk over het criterium 'bedreigde algehele en sociaal-emotionele ontwikkeling'. Zo zegt de gemeente:

'Dit baart ons zorgen, aangezien deze kinderen niet altijd gebaat zijn bij een extra aanbod van VVE op de kinderopvang. Opvang van deze kinderen is soms ook moeilijk te realiseren voor de reguliere kinderopvang omdat zij niet altijd de (specialistische) ondersteuning kunnen bieden die het kind nodig heeft.'

Het bovenstaande voorbeeld geeft ook aan dat de indicering van doelgroepkinderen nauw samenhangt met de doelgroepdefinitie van de gemeente.

Toeleiding: beschrijving van het proces

Toeleiding is het proces waarbij een gemeente een kind met een ve-indicatie verwijst en daadwerkelijk wel of niet plaatst op een voorschoolse voorziening. In de beleidsdocumenten noemen gemeenten dat het consultatiebureau een rol heeft in de toeleiding van een kind met een ve-indicatie naar een voorschoolse voorziening. De stukken over indicatie en toeleiding overlappen vaak in beleidsdocumenten, aangezien dit stappen zijn die elkaar opvolgen.

Gemeenten gebruiken een toeleidingsmonitor

Gemeenten spreken ook over een toeleidingsmonitor om de toeleiding te monitoren. Hierbij kunnen zij dan ook de link maken met bereik van doelgroepkinderen.

'Uit het jaaroverzicht 2021 van de digitale toeleidingsmonitor blijkt dat op 1 januari 2022 27 kinderen in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar tot de doelgroep van VVE behoren. 16 peuters zijn daadwerkelijk aangemeld bij een aanbieder van VE en 11 zijn er gestart. Het bereik komt hiermee op 41%.'

Gemeenten geven in het OAB gedetailleerde informatie over het aantal indicaties

Gemeenten leggen in de beleidsdocumenten van onderwijsachterstanden, net als in de vve-beleidsdocumenten, uit dat zij kinderen indiceren op basis van de indicatoren. Daarnaast valt op dat gemeenten in de OAB-documenten uitleggen hoeveel ve-indicaties zij afgaven.

'Jaarlijks ontvangen ongeveer 335 kinderen in de gemeente deze indicatie.'

Daarna gaan de gemeenten verder in op de cijfers over hoeveel ve-indicaties zij afgaven op basis van leeftijd of wie de indicatie geeft. Daarnaast koppelen zij invloeden uit de (lokale) context aan de indicaties.

Niet het proces, maar de bedoeling van toeleiding

In de OAB-documenten gaan gemeenten minder dan in de vve-beleidsdocumenten in op het proces van toeleiding, maar beschrijven zij meer wat de bedoeling is van toeleiding naar voorschoolse educatie.

'Na indicering worden peuters met een indicatie actief toegeleid naar een VE-plek. De voorkeur heeft een toeleiding naar een peutergroep in de directe omgeving van het kind.'

Daarnaast beschrijft een van de gemeenten welke (andere) partij een belangrijke rol speelt in de toeleiding.

'De stichting begeleidt de ouders in de aanmelding van hun kind bij een VVE-locatie door het afleggen van huisbezoeken.'

3.1.3

Doorgaande lijn

Overgang voorschool naar basisschool

In de doorgaande lijn in vve-beleidsdocumenten spreken gemeenten voornamelijk over de overgang naar de basisschool bij doelgroepkinderen van de voorschoolse voorzieningen. De doelen die zij in dit onderdeel stellen, blijven redelijk algemeen en hebben betrekking op het verbeteren van de doorgaande lijn. Deze doelen ondersteunen gemeenten doordat zij benadrukken dat een goede overdracht belangrijk is. Hierbij spreekt een gemeente over een warme overdracht.

'Uitgangspunt is dat er een warme overdracht van voorschool naar vroegschool gerealiseerd wordt.'

Daarnaast beschrijven gemeenten activiteiten die zij ondernemen om de doorgaande lijn te verbeteren.

'Om de doorgaande lijn verder te bevorderen zijn er het afgelopen jaar visiebijeenkomsten georganiseerd. Uit de resultaten van deze visieavonden zijn kijkwijzers opgesteld waarmee men bij elkaar kan gaan kijken (kinderopvang en basisonderwijs). Ook dit is een aanzet om de inhoudelijke en praktische samenwerking met elkaar te versterken.'

Doorgaande lijn is breder

Wat opvalt is dat in de OAB-stukken gemeenten de doorgaande lijn breder trekken over een bredere leeftijdsgroep dan bij de vve-beleidsdocumenten gebeurt. Hieronder staat een voorbeeld van een gemeente die de leeftijd doortrekt naar 13 jaar.

'In dat kader willen we dat alle kinderen een goede start kunnen maken en zien het als onze taak, tezamen met de ouders en partners in onderwijs en kinderopvang, dat alle kinderen van 0 tot 13 jaar een ononderbroken ontwikkellijn doorlopen.'

Een gemeente trekt deze leeftijd zelfs tot 23 jaar door. De doorgaande lijn gaat hier dus niet alleen over vve, maar ook een werk-leerlijn waarbij ook andere partners betrokken worden.

'De partners in het samenwerkingsproces vormden een diverse groep die beseft dat de optimale ontwikkelingen van de jeugd (0-23 jaar) niet alleen een verantwoordelijkheid is van het onderwijs.[...] Het gemeentelijke programma is een integrale aanpak, die jongeren perspectief biedt en hen door doorlopende leer-werklijnen de weg wijst naar de belangrijke sectoren in onze regio.'

3.1.4

Resultaatafspraken

Resultaatafspraken krijgen minder aandacht

Gemeenten besteden in hun vve-beleid minder aandacht aan dit subthema dan aan de andere vve-subthema's. Een gemeente beschrijft wat resultaatafspraken betekenen in het licht van de wettelijke verplichting. Haar doel is om concrete resultaatafspraken te maken tussen schoolbesturen, gemeente en kinderopvang. Een andere gemeente gaat dieper en concreter in op de resultaatafspraken. Zo beschrijft de gemeente concreet en uitgebreid wat de resultaatafspraken zijn voor zowel de voorscholen als de vroegscholen. Zo geeft de gemeente aan bij de voorscholen dat 80% van de doelgroeppeuters een groei moet doormaken tussen de eerste en derde observatie op onderdelen waarin de peuter lager dan gemiddeld scoort. Hierbij geeft ze ook aan hoe ze dat ziet door het systeem en proces te beschrijven.

'waarbij met behulp van een kindvolgsysteem een uitgebreide observatie is uitgevoerd door een pedagogisch medewerker.'

Daarnaast is in dit beleidsplan ook aandacht voor de evaluatie van de resultaatafspraken.

'De evaluatie van de resultaatafspraken moet, als nodig, leiden tot aanpassingen in het VVE beleid of in de VVE-uitvoering gericht op het verhogen van de leeropbrengsten van de doelgroepkinderen.'

De voorscholen en vroegscholen moeten daarvoor gegevens aanleveren aan de gemeente. Daar maakten gemeenten ook afspraken over. Bovenstaande voorbeelden illustreren dus dat gemeenten in hun vve-beleidsdocument de resultaatafspraken op verschillende wijzen beschrijven.

Resultaatafspraken krijgen ook minder aandacht in de OAB

Ook in de beleidsdocumenten over onderwijsachterstanden is minder terug te vinden over resultaatafspraken. Een gemeente verwijst naar een uitvoeringsplan voor de uitwerking van de resultaatafspraken. Een andere gemeente beschrijft de resultaatafspraken vroegschoolse educatie concreter en uitgebreider en neemt daarbij ook de evaluatie van de resultaten mee.

'In 2026 is bij 80% van de kleuters die met een taalachterstand instromen in groep 1 van de basisschool, deze achterstand op taal eind groep 2 afgenomen met minstens 2 maanden.'

3.1.5

Aanbod en bereik

Aanbod is een verplichting voor gemeente

In de vve-beleidsdocumenten beschrijven de gemeenten hoe zij voldoende voorschoolse kindplaatsen aanbieden in relatie tot hun wettelijke verplichting.

'Sinds 2018 ontvangt de gemeente een rijksuitkering voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. De gemeente heeft met de ontvangst van dit geld de verplichting voldoende en een kwalitatief volwaardig aanbod voorschoolse educatie aan peuters aan te bieden.'

Gemeenten beschrijven niet expliciet hoe en wanneer er voldoende kwalitatief aanbod is voor voorschoolse educatie, en de mate van uitwerking verschilt per gemeente. Het kan ook zijn dat zij hiervoor een ander document gebruiken. Zo geeft een van de gemeente aan dat afspraken over de kwaliteit van het aanbod in het kwaliteitskader voorschools staan.

Verbinding aanbod voor- en vroegschool

Het valt op dat gemeenten bij het aanbod aandacht hebben voor (het gebrek aan) verbinding tussen het aanbod voorschoolse educatie en het aanbod vroegschoolse educatie. Zo geeft een gemeente aan dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en programma van de voorschoolse educatie en dat besturen en scholen zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en het programma van vroegschoolse educatie. De gemeente vraagt zich vervolgens af:

'Er is echter geen zicht op de kwaliteit van de vroegschoolse educatie op de basisscholen. We vragen ons af of de basisscholen inzicht hebben in de doelgroep. Wat is het aanbod aan de doelgroepkinderen VVE?'

Dit toont aan hoe die verschillen in verantwoordelijkheid kunnen leiden tot onvoldoende zicht op de vroegschoolse educatie voor de gemeente. Als doel stellen ze om dit inzichtelijk te krijgen. Een andere gemeente is al begonnen om deze verbinding te maken.

'Daarnaast is er verbinding gelegd met de opdracht voor de basisscholen om vroegschoolse educatie aan te bieden en is de samenwerking met lokale partners beschreven.'

Ook een andere gemeente ziet het belang van deze verbinding in.

'Wanneer er sprake is van een gezamenlijke visie en aanpak draagt VVE effectief bij aan de doorgaande leerlijn tussen voorschool (peuteropvang) en de eerste twee groepen van het primair onderwijs (vroegschool). Voor- en vroegschool kunnen gezamenlijke doelen afspreken en aanbod op elkaar afstemmen voor de leeftijd van 2 tot en met 6 jaar.'

Deze voorbeelden illustreren dat gemeenten bij aanbod een link maken tussen het voorschoolse en het vroegschoolse aanbod, waarbij de ene gemeente daarin verder lijkt te zijn dan de andere gemeente.

Bereik is wisselend

Als gemeenten spreken over aanbod gaat het vaak over het bereik van de doelgroepkinderen: hoeveel doelgroepkinderen maken gebruik van voorschoolse educatie. Het bereik en de aard van de bijbehorende doelen verschilt tussen

gemeenten. Zo geeft een gemeente aan een bereik te hebben van 41% terwijl een andere gemeente een bereik heeft van 97%. Er is ook een gemeente die helemaal nog geen goed zicht heeft op het bereik. Zo geeft de laatste gemeente aan:

'Ondanks dat de GGD een belangrijke rol heeft in de toeleiding en bereik is helaas onvoldoende zicht op het bereik en non-bereik van de doelgroep peuters. De gemeente heeft geen zicht op jonge kinderen die geen kinderopvang bezoeken, of kinderen die gebruik maken van gastouderopvang.'

Bij bereik is het juist belangrijk dat een gemeente zicht heeft op het non-bereik van doelgroepkinderen en dat een gemeente daar afspraken over maakt. Andere gemeenten doen dat wel. Zo geeft een gemeente aan:

'Het bereik en non-bereik van geïndiceerde peuters wordt door het Consultatiebureau (GGD) geregistreerd en gemonitord. De gemeente heeft afspraken gemaakt over periodieke terugkoppeling hiervan. Ieder kwartaal levert de GGD een rapportage aan waarin aantallen instroom, bereik en non-bereik worden omschreven. De ambitie is om een bereik (aantal geplaatste peuters) te realiseren/behouden van 95% of hoger.'

Deze gemeente formuleerde een concreet streefpercentage voor het bereik. Een andere gemeente formuleerde ook een concreet streefpercentagebereik, namelijk 100%, maar wil eerst meer zicht krijgen op het bereik. Daarvoor gaat ze een monitor aanschaffen. Deze laatste gemeente geeft aan het bereik van de voorschoolse educatie te willen verhogen maar verbindt hier geen concreet percentage aan.

Ook aanbod als verplichting voor gemeente, maar geen verbinding voor- en vroegschool

Ook in de OAB-documenten beschrijven alle gemeenten de wettelijke verplichting rondom vve en benoemen hierin ook de financiering. De verbinding tussen de voorschoolse en vroegschoolse educatie is wat minder prominent zichtbaar maar wel aanwezig.

'Binnen de Gemeentelijke Onderwijsachterstanden is de gemeente primair verantwoordelijk voor het voorschoolse aanbod en aanvullend voor het vroegschoolse aanbod. Het Onderwijskansenbeleid van [...] is complementair aan het jeugdbeleid en het sociaal domein in brede vorm. Daarom hebben we als gemeente aandacht voor de samenwerking tussen de voor- en vroegschool met (passend) onderwijs, het sociaal domein en de lokale partners'.

Ook hier geven gemeente aan dat er een primaire en secundaire verantwoordelijkheid is, maar dat er wel samenwerking plaatsvindt.

Globale visie op aanbod

Naast de wettelijke beschrijvingen formuleren gemeenten ook de visie op de kwaliteit en spreiding van het aanbod.

'We willen een kwalitatief goed educatief voorschools aanbod leveren waar door alle peuters gebruik van wordt gemaakt. Om dit voor elkaar te krijgen maken we het voorschoolse aanbod voor alle ouders aantrekkelijk. Dat doen we door ervoor te zorgen dat...' waarna een opsomming volgt van hoe dat aanbod aantrekkelijk wordt gemaakt zoals voldoende keuze en goede spreiding, extra eisen aan de kwaliteit, ruimere doelgroepdefinitie.'

'Voor effectieve voorschoolse educatie is het van belang een zo intensief mogelijke spreiding van een kwalitatief aanbod te realiseren. Iedere kinderopvang in [...] moet hierbij betrokken worden. Een goede kwaliteit van de uitvoering van een VVE-programma is van belang voor doelgroepkinderen'.

Dit blijven wel visies op hoofdlijnen. Hoe en wanneer er van voldoende spreiding en kwaliteit sprake is, komt niet concreet aan de orde.

Beschrijving van het bereik

Ook in beleidsdocumenten over onderwijsachterstanden staan beschrijvingen van het bereik. Dit kan gaan om percentages, zoals bij een gemeente die een overzicht geeft van het bereik van de jaren 2022 en 2023. Ook kan het gaan om een beschrijving van het bereik met een analyse van de aantallen en achtergronden van de doelgroepkinderen.

'De afgelopen periode kent de gemeente een oplopende wachtlijst en meer kinderen met een VE-indicatie en de verwachting is dat deze cijfers verder oplopen. Deze stijging lijkt voornamelijk veroorzaakt door peuters met een taalachterstand door opvoedverlegenheid bij ouders en een ongunstige thuissituatie. Er is minder sprake van een migratieachtergrond als oorzaak van de taalachterstand.'

Ook in de beleidsdocumenten over onderwijsachterstanden is te zien dat de mate van concreetheid verschilt in de doelen die gemeenten formuleren.

'Daarnaast willen we dat zoveel mogelijk VE-geïndiceerde peuters ook daadwerkelijk deelnemen aan een VE-programma. Dat leidt tot een realistisch doel dat jaarlijks ten minste 95% van de VE-geïndiceerde peuters op een VE-plek zit.'

Andere gemeenten zijn wat minder concreet:

'We willen we dat iedere peuter gebruik kan maken van een voorschoolse voorziening. Het bereiken van de doelgroep lukt goed. Deze jaarlijkse evaluatie op bereik, kwaliteit en resultaten, wordt vastgelegd en kan leiden tot conclusies voor verbeteringen of aanpassingen van het beleid.'

3.2

Overig beleid: ouderbetrokkenheid

Naast de wettelijke vve-vereisten kwam nog een ander thema naar voren uit onze analyse van de beleidsdocumenten, namelijk ouderbetrokkenheid. In deze paragraaf beschrijven we hoe gemeenten vormgeven aan hun beleid voor ouderbetrokkenheid.

Doelgroep breder dan alleen vve-kinderen

In de vve-beleidsdocumenten van de gemeenten is de doelgroep voor ouderbetrokkenheid breder dan alleen de kinderen met een vve-indicatie. Zo benoemt een gemeente dat de VoorleesExpress een belangrijk project is van de bibliotheek om ouderbetrokkenheid te vergroten. Ook een andere gemeente benoemt een bredere doelgroep dan alleen kinderen met een vve-indicatie.

'Het stimuleren van ouders bij de ontwikkeling van jonge kinderen dient structureel aandacht te hebben in de kinderopvang en op basisscholen. Meerdere onderzoeken tonen aan dat de betrokkenheid van ouders bij het leerproces van kinderen essentieel is voor de (taal)ontwikkeling van kinderen.'

Een gemeente benoemt dat het betrekken van ouders belangrijk is voor alle kinderen.

'In de gemeente willen we dat alle kinderen de kans krijgen op te groeien in een gezonde, pedagogische, sociale en stabiele omgeving. Daarom zet de gemeente in op preventie, om problemen bij opgroeien te verminderen en ouders en jeugdigen tijdig goed te informeren en te begeleiden.'

Doelen stellen

Gemeenten stellen in hun beleid ook doelen om ouderbetrokkenheid te vergroten. Hoewel de doelgroep voor ouderbetrokkenheid in de gemeenten breder is dan alleen ouders van kinderen met een vve-indicatie, zijn de doelen gericht op de voor- en vroegscholen. Zo stellen gemeenten als doel dat alle voor- en vroegschoolse voorzieningen de rol en betrokkenheid van ouders vastleggen in beleid. Daarnaast stelt een gemeente als doel om vve-thuisprogramma's te optimaliseren en dat voor- en vroegscholen goede voorbeelden van ouderbetrokkenheid met elkaar delen.

Gemeenten beschrijven activiteiten

Een andere gemeente formuleerde geen specifieke doelen voor ouderbetrokkenheid, maar benoemt wel dat zij in de gemeente activiteiten organiseren om ouderbetrokkenheid te vergroten, zoals opvoedkundige en maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast biedt de bibliotheek in deze gemeente het programma BoekStart aan waarmee de bibliotheek met het project "SamenVoorlezen" gezinnen ondersteunt bij de taalontwikkeling van hun kinderen. In een andere gemeente organiseren de bibliotheek en de lokale organisatie voor welzijnswerk de VoorleesExpress, waarbij zij ouders ondersteunen met voorlezen door vrijwilligers. De activiteiten in beide gemeenten hebben betrekking op een bredere doelgroep dan alleen kinderen met een vve-indicatie. Soms hebben de activiteiten alleen betrekking op de doelgroep vve: een gemeente benoemt dat zij gebruikmaken van het programma vve-thuis en wil inzetten op het uitwisselen van goede voorbeelden van ouderbetrokkenheid tussen voor- en vroegscholen. Hoe dit eruitziet, moet de gemeente in de aankomende beleidsperiode uitwerken.

In alle gemeenten speelt ouderbetrokkenheid een belangrijke rol in de taalontwikkeling van kinderen

De gemeenten waarvan wij de documenten over OAB bekeken beschrijven allemaal dat de betrokkenheid van ouders een belangrijke rol speelt in de (taal)ontwikkeling van kinderen.

'Betrokkenheid van ouders bij de ontwikkeling van en het onderwijs aan hun kind(eren), versterkt de cognitieve ontwikkeling van hun kinderen.'

'Als kinderen thuisbetrokkenheid ervaren hebben ze meer zelfvertrouwen om op een IKC succesvol te zijn. Dit geldt voor alle kinderen, ongeacht hun leeftijd.'

'Tussen het 2e en het 4e jaar maken kinderen een sterke taalontwikkeling door. In die jaren mag een kind nog vooral thuis zijn. Ouders leren hun kinderen hoe zich te uiten.'

Ouderbetrokkenheid in onderwijsachterstandenbeleid: doelen met verschillende uitwerking

De gemeenten namen doelen op voor ouderbetrokkenheid in het OAB. Het verschilt per gemeente hoe zij ouders willen betrekken en op welk aspect van ouderbetrokkenheid zij de focus leggen. Een gemeente wil zich de aankomende beleidsperiode richten op 'thuisbetrokkenheid' van ouders, waarmee de gemeente wil zorgen dat kinderen ook thuis voldoende ontwikkelmogelijkheden krijgen. Een andere gemeente benoemt als doel om alle ouders te bereiken. De gemeente wil hierbij focussen op het betrekken van ouders bij de ontwikkeling van kinderen en het uitwisselen van kennis met ouders. Een andere gemeente wil met het nieuwe beleid bereiken dat zij meer ouders motiveren om hun kinderen een rijke taalbeleving te geven.

Ouderbetrokkenheid in onderwijsachterstandenbeleid: diverse activiteiten

De activiteiten die gemeenten beschrijven om ouders te betrekken, variëren per gemeente. Voor 2 gemeenten is de bibliotheek een belangrijke partner voor het organiseren van activiteiten. In beide gemeenten biedt de bibliotheek het programma BoekStart aan, waarbij ouders vlak na de geboorte van hun kind informatie krijgen over het belang van lezen en een gratis lidmaatschap van de bibliotheek. In een andere gemeente biedt het consultatiebureau dit programma aan om de laagtaalvaardige ouders te bereiken die mogelijk een drempel voelen om de bibliotheek te bezoeken. De bibliotheek in een gemeente biedt daarnaast het programma de VoorleesExpress aan waarbij vrijwilligers kinderen thuis komen voorlezen.

Ouderbetrokkenheid in onderwijsachterstandenbeleid: ook andere partijen zijn betrokken

Naast de bibliotheek en het consultatiebureau spelen ook andere partijen een belangrijke rol bij het betrekken van ouders, namelijk de kinderopvang en basisscholen. Een gemeente zet met subsidie een brugfunctionaris in om op kinderopvanglocaties gezinnen extra te kunnen ondersteunen. In een andere gemeente is met subsidie het programma Opstapje georganiseerd, waarbij een onderwijsmedewerker ouders en hun peuter begeleidt om het taalmilieu thuis te verrijken en ouder en kind vertrouwd te maken met school. Daarnaast heeft de gemeente subsidie verleend aan kinderdagopvanglocaties om een voorleescoördinator in te stellen die ouderactiviteiten over taal organiseert.

Geen concrete doelen om ouderbetrokkenheid te verhogen

Wat opvalt is dat geen enkele gemeente concreet ingaat op hoe zij ouderbetrokkenheid meten, hoeveel ouders er al betrokken zijn en hoeveel meer ouders de gemeente wil bereiken. Eén gemeente benoemt wel dat de activiteiten uit de eerdere beleidsperiode de ouderbetrokkenheid heeft vergroot, maar gaat verder niet in op hoe zij tot deze conclusie kwamen. Een andere gemeente benoemt deels meetbare indicatoren en acties die betrekking hebben op ouderbetrokkenheid.

'Indicator 4: Alle basisscholen activeren ouders minimaal 1 keer per jaar tijdens een activiteit met ouders en kinderen over taalstimulering in samenwerking met de (voor)leesconsulent en leescoördinator.'

En

'Acties: De werkgroep onderwijsachterstandenbeleid bespreekt taken en positionering vve-coördinator. In 2025 is hier een besluit over genomen.'

3.3

De onderdelen van de kwaliteitscyclus

Tijdens de analyse van de beleidsstukken viel ons op dat gemeenten op verschillende manieren over afspraken, doelen en evaluatie van het beleid schreven. Daarom analyseerden we de gecodeerde beleidsstukken een tweede keer, specifiek vanuit het perspectief van de kwaliteitscyclus om zo meer inzicht te krijgen in de verschillende manieren waarop gemeenten elementen van de kwaliteitscyclus verwerken in hun beleidsdocumenten. Centraal in de kwaliteitscyclus staan de volgende vier elementen van het DSPP-model:

- **Doelen:** de visie en doelen
- **Systeem:** de processen, afspraken en interventies die gemeenten inzetten om doelen te behalen
- **Praktijk:** het monitoren en het tussentijds bijsturen van het systeem
- **Prestaties:** het evalueren van de resultaten, doelen en ervaringen

In deze paragraaf beschrijven we eerst welke visie en doelen gemeenten hebben, wat de kenmerken zijn van deze doelen en hoe de doelen tot stand zijn gekomen. Vervolgens bestuderen we hoe gemeenten de samenwerkingsstructuur inrichten, welke risico's zij identificeren voor het behalen van de doelen, hoe zij monitoren en tussentijds bijsturen en hoe de gemeente het beleid evalueert. De globale vraag achter deze aspecten kunnen we samenvatten als: *op welke manier geven gemeenten met beleid invulling aan hun regierol?*

3.3.1

Doelen

Uit de analyse blijkt dat gemeenten in hun beleidsdocumenten benoemen wat hun visie/missie is en wat hun algemene doelstelling is. De visie van gemeenten bevat elementen als 'dat kinderen en jongeren veilig en gezond opgroeien', dat 'elk kind gelijke kansen verdient', en woorden van gelijke strekking. De globale doelstelling concretiseert een gemeente bijvoorbeeld als volgt:

'[peuters] zo optimaal mogelijk ontwikkelen waarbij een eventuele ontwikkelingsachterstand voorkomen/verkleind wordt en ze daardoor een goede start maken in groep 3'

Gemeenten streven naar:

- een voldoende aanbod van ve-plekken
- hoge kwaliteit van voorschoolse educatie
- het in beeld hebben van doelgroeppeuters
- een hoog bereik van doelgroeppeuters
- hoge ouderbetrokkenheid
- een goede doorgaande ontwikkellijn

Resultaatafspraken

Gemeenten beschrijven in hun beleid een vorm van resultaatafspraken of proberen deze nog te maken. Vaak stellen de gemeenten wel doelen als 'meer (doelgroep)peuters gaan naar een voorschoolse voorziening' of 'meer ouders zijn betrokken bij de taalontwikkeling van hun kind.' Deze afspraken zijn niet zoals de resultaatafspraken in de wet bedoeld zijn. Die moeten namelijk betrekking hebben op de ontwikkeling van kinderen. In een klein deel van de gevallen specificeren gemeenten de doelen en maken deze meetbaar, bijvoorbeeld 'In 2026 maakt 90% van alle doelgroeppeuters gebruik van voorschoolse educatie.'

Partners zijn betrokken bij beleid

Uit de analyse blijkt dat de gemeenten in hun beleidsdocumenten benoemen welke partijen bijdroegen aan de totstandkoming van het beleid. Veelvoorkomende partijen zijn: onderwijs, kinderopvang, bibliotheek, welzijnsorganisaties, Centrum voor Jeugd en Gezin en de GGD.

Gemeenten gebruiken informatie uit voorgaande beleidsperiode

Gemeenten gebruikten informatie van de afgelopen beleidsperiode bij de ontwikkeling van het huidige beleid. De mate waarin zij dit beschrijven in het beleid is verschillend. Een gemeente schrijft dat zij de input uit de vve-werkgroep gebruikt zonder deze input nader te beschrijven. Andere gemeenten noemen enkele constatering die uit evaluatie met partners naar voren zijn gekomen, bijvoorbeeld 'bereik is nog niet hoog genoeg' of 'het gebruik overdrachtsformulier moet worden verbeterd'. Sommige gemeenten geven een meer uitgebreide beschrijving van evaluatiepunten waar ze in het huidige beleid verder mee willen.

5 van de 6 gemeenten benoemen niet specifiek in hoeverre zij doelen uit de vorige beleidsperiode behaalden. Een gemeente geeft bij sommige doelen aan in hoeverre zij het doel behaalde.

3.3.2

Systeem

Uit de analyse blijkt dat gemeenten in hun beleidsdocumenten een beschrijving geven van hoe ze lokaal samenwerken. Een gemeente die geen beschrijving opnam,

geeft aan dat dit in een apart beleidsdocument staat beschreven. Een andere gemeente geeft aan dat nadere samenwerkingsafspraken in een ander document staan.

Beschrijving van het overleg

In de beleidsdocumenten beschrijven gemeenten veelal welke gremia er zijn, welk mandaat zij hebben en hoe vaak zij overleggen. Meestal is er een bestuurlijk overleg dat een of enkele malen per jaar plaatsvindt, waar zij de grote lijnen bespreken. Daarnaast zijn er vaak 1 of meerdere werkgroepen, waarin zij het beleid verder uitwerken, evalueren, et cetera. De werkgroepen voeden het bestuurlijk overleg met rapportages en advies.

Geen risico's en knelpunten

Uit de analyse blijkt dat de gemeenten in hun beleidsdocumenten niet expliciet ingaan op risico's en knelpunten en eventuele beheersmaatregelen in relatie tot de doelen die de gemeenten willen behalen. Sommige gemeenten noemen wel dat de financiële middelen van invloed zijn op wat mogelijk is qua inzet vanuit de gemeente.

3.3.3

Praktijk

Uit de analyse blijkt dat gemeenten monitoren. Hierbij maken zij onderscheid tussen monitoring van het bijhouden van gegevens enerzijds en het monitoren van het eigen beleid anderzijds.

Monitoring van beleid verschilt en is weinig concreet

Alle gemeenten monitoren het bereik van doelgroeppeuters. De mate waarin gemeenten beschrijven hoe ze hun eigen beleid monitoren, verschilt. Sommige gemeenten beschrijven dat zij tijdens het LEA-overleg bespreken hoe het gaat met de uitvoering van het beleid en dan bespreken of zij zaken eventueel anders moeten aanpakken, maar benoemen hierbij niet gedetailleerd om welke doelen het gaat. Andere gemeenten beschrijven dat ze resultaatafspraken monitoren en hierop kunnen sturen. Gemeenten beschrijven ook dat zij met partners verder aan het bespreken zijn hoe zij het beleid beter kunnen monitoren.

3.3.4

Prestaties

Uit de analyse blijkt dat alle gemeenten in hun beleidsdocumenten aandacht besteden aan evaluatie. De wijze waarop en de mate waarin gemeenten beschrijven hoe zij evalueren verschilt. Gemeenten met een OAB-document hebben een specifiek hoofdstuk voor monitoring en evaluatie waarin ze op hoofdlijnen schetsen hoe ze monitoren en evalueren. Andere gemeenten beschrijven op een of meerdere losse onderdelen te willen evalueren. Gemeenten evalueren veelal met partners op de afgelopen periode om te bepalen in hoeverre betrokkenen tevreden zijn, of afspraken zijn nagekomen en hoe men verder wil:

'Op basis van de monitor kan de balans worden opgemaakt. De bevindingen worden in een rapportage verwerkt en besproken in het LEA-overleg. Dit richt zich op: In hoeverre zijn de afspraken nagekomen? Welke resultaten zijn behaald en wat waren hierbij succesfactoren en knelpunten? Wat betekent dit voor het vervolg?'

In geen van de beleidsdocumenten namen gemeenten een concreet evaluatieplan op waarin specifiek staat omschreven wie, hoe, wanneer en waarop zij evalueren.

3.4

Conclusie: wat schrijven gemeenten over hun vve-beleid en onderwijsachterstandenbeleid?

Thema's komen overeen, focus en uitwerking verschillen

Zowel in de vve-beleidsdocumenten als in de OAB-documenten komen de vve-thema's doelgroepdefinitie, indicering en toeleiding, doorgaande lijn, resultaatafspraken, aanbod en bereik terug. Het subthema ouderbetrokkenheid komt ook in beide type beleidsstukken terug. De uitwerking van de beleidsthema's verschilt per gemeente en is afhankelijk van de focus die zij leggen. Deze verschillen zijn te verwachten: gemeenten maken gebruik van de beleidsvrijheid die zij hebben.

De wettelijke taken worden in de OAB-documenten breder opgevat dan in de vve-beleidsdocumenten

Er is voor gemeenten ruimte om in hun beleid de onderwerpen/taken doelgroepdefinitie, toeleiding, doorgaande lijn en resultaten vroegschoolse educatie uit te werken. Wat opvalt is dat gemeenten deze taken in de beleidsdocumenten over onderwijsachterstanden breder oppakken dan in de vve-beleidsdocumenten. Zo heeft bijvoorbeeld het vve-beleid alleen betrekking op de leeftijd tot 6 jaar, terwijl het in beleidsdocumenten over onderwijsachterstanden kan gaan tot de leeftijd van 13 jaar of zelfs 23 jaar. Dat is met name interessant omdat we constateerden dat de gemeenten in onze selectie ofwel een vve-beleidsdocument ofwel een OAB-document instuurden, maar niet allebei. Het kan dus uitmaken voor gemeenten of ze een vve-beleidsdocument of OAB-document uitwerken, omdat het iets kan zeggen over de doelgroep van hun beleid, de inrichting van beleid en eventuele samenwerkingen en afspraken.

Gemeenten spreken in beleidsdocumenten over activiteiten en processen, doelen ontbreken of blijven algemeen

Met name bij de subthema's doelgroepdefinitie, indicering en toeleiding spreken gemeenten in de vve-beleidsdocumenten over activiteiten die men onderneemt of processen die men volgt. Welk doel de gemeenten willen bereiken met de activiteiten en processen blijft globaal. Als het gaat om de doorgaande lijn spreken gemeenten alleen over algemene doelen. De uitwerking in 'hoe' blijft daar achterwege.

Resultaatafspraken vroegschoolse educatie onderbelicht in zowel het onderwijsachterstandenbeleid als in het vve-beleid

Het valt op dat er in de documenten (zowel over vve-beleid als OAB) minder aandacht is voor de resultaatafspraken vroegschoolse educatie dan voor de andere wettelijke vereisten. Dat komt overeen met onze conclusies uit een themaonderzoek dat wij in 2023 uitvoerden.²

Ouderbetrokkenheid: in vve-beleid en onderwijsachterstandsbeleid vooral activiteiten, minder doelen

Op het gebied van ouderbetrokkenheid valt op dat zowel in het vve-beleid als in het OAB de nadruk ligt op het organiseren van activiteiten. Concrete doelstellingen of beoogde resultaten benoemen gemeenten hierbij minder vaak.

Beleidscyclus: wel aanwezig maar doelen niet concreet en meetbaar

Bekeken vanuit de kwaliteitscyclus valt op dat de meeste gecodeerde beleidsstukken een beschrijving van een terugblik of evaluatie bevatten. Wat betreft de doelen die de gemeenten zich voor de komende periode stellen, vermelden zij dat zij deze in samenspraak met maatschappelijke partners opstelden. Er is veel verschil in concreetheid en meetbaarheid van de doelen.

Gemeenten geven aan dat zij monitoren, maar in de beleidsstukken beschrijven zij niet concreet welke doelen, afspraken en processen zij monitoren. Datzelfde geldt

² Inspectie van het Onderwijs (2023). *Landelijk rapport LEA/vve 2022/2023*.

voor de evaluatie: gemeenten geven aan dat zij het beleid gaan evalueren, maar de wijze waarop en de mate waarin zij dat doen verschilt.

4. Conclusies en reflectie

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Hoe hangt het beleid dat gemeenten formuleren voor onderwijsachterstanden(OAB), voor- en vroegschoolse educatie (vve) en kinderopvang samen?* Het doel was om meer inzicht te krijgen in hoe de verschillende aangrenzende beleidsterreinen aandacht krijgen in gemeentelijke beleidsdocumenten. Hoe het beleid tot stand kwam en welke partijen daar op welke wijze bij betrokken zijn, was geen onderwerp van dit onderzoek. Hiervoor is vervolgonderzoek nodig, bijvoorbeeld in de vorm van een kwalitatief verdiepend interviewonderzoek.

In het OAB wel aandacht voor andere beleidsterreinen, zoals jeugd en sociaal domein, maar andersom niet

Uit onze analyses bleek dat het OAB niet in de overige beleidsdocumenten van gemeenten terugkomt, zoals het jeugdbeleid of het sociaal domein. Andersom komen in het OAB van gemeenten juist wel andere beleidsterreinen aan de orde, zoals 'veilig en gezond opgroeien', 'armoede bestrijding', 'zorgstructuur' en 'laaggeletterdheid'.

Vve-beleid in andere beleidsstukken en andersom

Vve (of een synoniem) komt wel vaak voor in overige beleidsstukken. Andersom komen er ook andere beleidsterreinen aan bod in de vve-beleidsdocumenten, bijvoorbeeld als het gaat om zorg voor peuters die meer nodig hebben dan voorschoolse educatie.

Gemeenten nemen kinderopvang mee in de andere beleidsterreinen, maar er is geen apart beleid

Gemeenten stuurden geen inhoudelijk kinderopvangbeleid op, waarin zij de kwaliteitsdoelen van kinderopvang beschrijven. De beleidsstukken die wij ontvingen, hebben betrekking op de praktische uitwerking van de wet- en regelgeving voor het toezicht op en de handhaving van regels in de kinderopvang. Maar in de overige beleidsdocumenten komt de term 'kinderopvang' (of een synoniem daarvan) wel vaak voor.

Aanbeveling: gemeenten zouden ook hun (toezicht- en) handhavingsbeleid kinderopvang kunnen afstemmen op breder jeugdbeleid. Als je als gemeente bepaalde doelen hebt, kan je ook kijken welke keuzes voor de invulling van het toezicht en handhaving op de kinderopvang daarop aansluiten.

Samenhangend beleid?

Bovenstaande conclusies roepen de vraag op hoe het beleid van gemeenten daadwerkelijk samenhangt. Gemeenten verwijzen naar kinderopvang in hun beleid, maar er lijkt geen inhoudelijk beleid voor kinderopvang te zijn waarin de gemeenten kwaliteitsdoelen van kinderopvang formuleren. Zij stuurden beleidsregels met de praktische uitwerking van wet- en regelgeving voor het toezicht op de kinderopvang en de handhaving van overtredingen, en financiële documenten in die geen relatie hebben met inhoudelijke doelen en beleid. Vervolgonderzoek naar redenen hiervoor is wenselijk.

Beleidsvrijheid van gemeenten zien we terug in de beleidsdocumenten

De verschillen tussen gemeenten komen voort uit hun beleidsvrijheid, zowel wat betreft de inhoud van het beleid als het type beleidsdocument, zoals vve-beleid, OAB of beleid binnen het sociaal domein. Wij vinden deze verschillen begrijpelijk

gezien deze beleidsvrijheid. Het viel ons op dat gemeenten ofwel een vve-beleidsdocument of een OAB-document aanleverden, maar niet beide. We zagen wel dat de concreetheid van het beleid in beide soorten documenten verschilt. Het is belangrijk dat gemeenten zich daarvan bewust zijn en zich de vraag stellen of zij bij de keuze tussen vve-beleid of OAB wellicht onderwerpen over het hoofd zien of onvoldoende uitwerken.

Concreter in de wet betekent vaak concreter in beleid

Gemeenten besteden in hun OAB-documenten expliciet aandacht aan de thema's die zij vanuit de wet moeten aanpakken. Daarbij valt op dat onderwerpen met concrete eisen in de wet, (zoals doelgroepdefinitie, toeleiding en doorgaande lijn), ook in de beleidsdocumenten duidelijk terugkomen. Zaken die minder concreet in de wet staan, beschrijven gemeenten ook minder concreet in de beleidsdocumenten (denk aan resultaatafspraken vroegschoolse educatie en de kwaliteitszorgcyclus).

Aanbeveling: We constateerden al in eerdere onderzoeken³ dat gemeenten behoefte hebben aan meer concreetheid in de wet. Wij vragen hier bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap opnieuw aandacht voor.

Beperkt concrete en meetbare doelen

In de beleidsdocumenten zijn concrete en meetbare doelen beperkt beschreven. Er lijken ook geen concrete evaluatieplannen te zijn. Dat is in lijn met de literatuur over doelen opstellen voor de overheid.⁴ Aangezien duidelijke doelen en een goed evaluatieplan essentieel zijn om te bepalen of gemeenten op de goede weg zijn en doelen behalen, is het van belang om verder te onderzoeken hoe de inspectie hen hierin kan stimuleren. In de jaarlijkse ambtelijke gesprekken kunnen we verkennen of er goede voorbeelden zijn van gemeenten die concrete en meetbare doelen stellen en vooraf een concreet evaluatieplan maken. Daarbij kan de inspectie bespreken welke voorwaarden en/of succesfactoren in de totstandkoming daarvan een rol speelden. Deze inzichten kan de inspectie vervolgens meenemen naar gemeenten in het stimulerend toezicht.

³ Inspectie van het Onderwijs (2022). *Themarapport Onderwerp van gesprek: het bestrijden van onderwijsachterstanden en het voorkomen van segregatie*.

Inspectie van het Onderwijs (2024). *Landelijk Rapport LEA/vve 2022/2023*.

⁴ Verdung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*.

Literatuur

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

Inspectie van het Onderwijs (2024). *Landelijk rapport LEA/vve 2022/2023*.

Verdun, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction Publishers.

Colofon

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

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

© Inspectie van het Onderwijs | december 2025