

Vergaderjaar 2016–2017

31 322

Kinderopvang

27 020

Aanpak onderwijsachterstanden

Nr. 327

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2017

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft in 2012 met de grootste 37 gemeenten (G37) bestuursafspraken gemaakt over (bovenwettelijke) streefdoelen met betrekking tot de kwaliteit en het bereik van voorschoolse educatie, zomerscholen en schakelklassen.¹ Het doel was om een kwaliteitsimpuls te geven aan het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Per gemeente zijn specifieke afspraken gemaakt, onder meer aan de hand van belangrijke indicatoren van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie)².

De bestuursafspraken liepen tot eind 2015. De inspectie heeft gedurende de periode 2012–2015 de kwaliteit van voor- en voerschoolse educatie (hierna: vve) gemonitord.³ Daarnaast heeft Oberon bekeken in hoeverre de gemeenten de afgesproken streefcijfers hebben behaald⁴. Met deze brief informeer ik u over de behaalde resultaten. Ik zal in deze brief tevens ingaan op de toezegging aan uw Kamer om te verkenen in hoeverre de inzet van hbo-geschoolde beroepskrachten op termijn als wettelijke eis kan gelden.⁵

Resultaten

Ik zie dat beroepskrachten voorschoolse educatie, leerkrachten, houders van kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen, beleidsmedewerkers

¹ De G37 bestaan uit de G4 en de 33 grote(re) gemeenten (Tilburg, Dordrecht, Arnhem, Schiedam, Haarlem, Enschede, 's-Hertogenbosch, Almere, Zaanstad, Breda, Helmond, Nijmegen, Amersfoort, Leiden, Venlo, Almelo, Ede, Eindhoven, Apeldoorn, Deventer, Maastricht, Groningen, Lelystad, Heerlen, Delft, Emmen, Alkmaar, Zoetermeer, Sittard-Geleen, Zwolle, Leeuwarden, Hengelo en Haarlemmermeer).

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Na het afronden van de bestuursafspraken is de onderwijsinspectie in de G37 overgegaan op het signaalgestuurde toezicht op locaties, zoals dat ook voor de overige gemeenten al geldt.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Kamerstuk 31 293, nr. 325.

en bestuurders in de G37 een grote inspanning hebben geleverd om de kwaliteit en het bereik van vve te verbeteren. Per gemeente is er ingezet op het behalen van streefdoelen op het gebied van de inzet van hbo-opgeleide beroepskrachten, bijscholing van beroepskrachten naar een hoger taalniveau, uitbreiding van het aantal zomerscholen en schakelklassen, uitbreiding van het aantal voorschoolse plekken en verhoging van de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Deze inzet is niet voor niets geweest. De kwaliteit van vve in de G37 is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Hieronder zal ik per streefdoel ingaan op de resultaten.

Inzet van hbo-opgeleide krachten

Met de G37 is in de bestuursafspraken afgesproken hoeveel fte aan hbo-geschoolde beroepskrachten zij denken in te gaan zetten in de voorschoolse educatie. Over het geheel genomen geeft Oberon aan dat circa 85 procent van de G37 dit (ruim) gerealiseerd heeft. Waar het streefdoel niet is behaald, zie ik dat gemeenten vaak hbo-opgeleide coaches hebben ingezet, in plaats van hbo-geschoolde beroepskrachten op de groep. Een hbo-coach kan meerdere groepen bedienen, waardoor er in totaal minder hbo-geschoolde beroepskrachten nodig zijn. Ook kwam het voor dat er door reorganisaties en krimp minder beroepskrachten nodig waren.

Uitbreiding van het aantal zomerscholen en schakelklassen

In de bestuursafspraken is ingezet op een uitbreiding van het aantal zomerscholen en schakelklassen. Uit het onderzoek van Oberon blijkt dat deze uitbreiding heeft plaatsgevonden. De afgesproken streefcijfers zijn met 96 procent (schakelklassen) en 100 procent (zomerscholen) behaald. Er zijn gemeenten die meer hebben gerealiseerd dan afgesproken, maar ook gemeenten die minder hebben gerealiseerd. Gemeenten die minder zomerscholen hebben gerealiseerd, hebben vaak tussentijds gekozen voor andere werkvormen, zoals de verlengde schooldag.

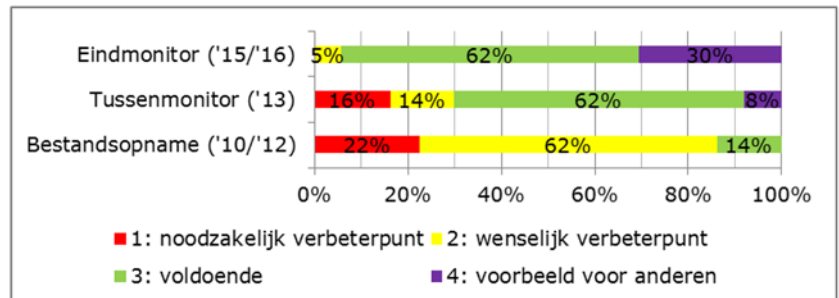
Uitbreiding van het aantal voorschoolse plaatsen en het bereik

Het aantal voorschoolse plaatsen en het bereik van de doelgroepkinderen is in 2013 en 2014 toegenomen. Een doelgroepkind is een kind met een (risico op) onderwijsachterstand. Gemeenten bepalen deze doelgroep zelf. Zij kunnen hiervoor de gewichtenregeling (opleidingsniveau van ouders) hanteren. Een gemeente kan er ook voor kiezen om nog aanvullende criteria te hanteren voor de doelgroepbepaling, zoals de ontwikkelingsachterstand of de taal die thuis wordt gesproken. In de G37 wordt vaak een bredere definitie gehanteerd. Het aantal doelgroepeuters volgens de gemeentelijke definitie is in die gevallen hoger dan op basis van de gewichtenregeling. Het aantal gerealiseerde voorschoolse plaatsen in de G37 is hoger dan de brede doelgroep en ook hoger dan in de bestuursafspraken was afgesproken. Dit roept de vraag op of de beschikbare middelen voornamelijk besteed zijn aan kinderen voor wie het bedoeld is, namelijk kinderen met een (risico op) onderwijsachterstand. De inspectie inventariseert op dit moment de bereikcijfers en cijfers over het aantal voorschoolse plaatsen voor 2015 en 2016. Dan zal blijken of deze trend zich meerdere jaren blijft doorzetten. Voor het einde van het jaar informeer ik uw Kamer over het aantal voorschoolse plaatsen en bereikcijfers in 2015 en 2016.

Ik constateer dat de G37 hun regierol op het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid hebben opgepakt. Hierdoor is de kwaliteit van het gemeentelijk beleid de afgelopen periode flink gestegen. Bijna alle G37-gemeenten hebben hun gemeentelijk vve-beleid op orde en stimuleren de kwaliteitsverbetering op de locaties. Aan alle wettelijk eisen is voldaan. Het aantal gemeenten dat als «voorbeeld voor anderen» kan dienen is bij alle onderzochte indicatoren meer dan 25 procent en bij sommige indicatoren meer dan 75 procent.

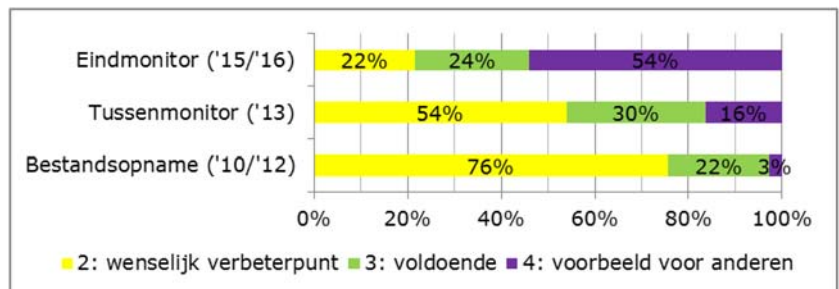
Wat opvalt is dat er op alle indicatoren een groei is doorgemaakt. De indicator over de resultaatafspraken laat één van de grootste verbeteringen zien. In de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) is opgenomen dat gemeenten en schoolbesturen afspraken moeten maken over de beoogde resultaten van vroegschoolse educatie. Deze resultaten moeten erop gericht zijn dat achterstanden bij kinderen zo veel mogelijk worden ingelopen voordat zij aan groep drie beginnen. Tijdens de bestandsopname van de inspectie in 2012 voldeed bijna een kwart van de gemeenten op dit punt niet aan de wettelijke eis, en was dit een noodzakelijk verbeterpunt. Inmiddels heeft de hele G37 deze wettelijke eis op orde en is 30 procent een «voorbeeld voor anderen». Acht gemeenten scoorden zelfs boven hun ambitieniveau van de bestuursafspraken.

Figuur 1: Ontwikkeling van de beoordeling van de indicator «Resultaten»



Ook op het gebied van ouderbetrokkenheid is er een grote inhaalslag gemaakt, al zijn er nog steeds verbeteringen mogelijk. Bij de bestandsopname van de inspectie in 2012 was het ouderbeleid bij 76 procent van de G37 een verbeterpunt. Ouderbeleid gaat bijvoorbeeld over het organiseren van ouderbijeenkomsten, de communicatie richting ouders, maar ook het stimuleren dat ouders in de thuisomgeving spelletjes doen met de kinderen en boekjes voorlezen. Inmiddels is 54 procent van de G37 op dit vlak een voorbeeld voor anderen. Toch is het ouderbeleid voor bijna een kwart van de gemeenten nog een verbeterpunt en vindt een aantal gemeenten het ingewikkeld om gericht ouderbeleid te realiseren.

Figuur 2: Ontwikkeling van de beoordeling van de indicator «Ouders»



De ambities van de G37 voor wat betreft de te behalen kwaliteit op voorschoolse locaties lagen hoog. Dat is begrijpelijk omdat voorschoolse locaties uiteindelijk de omgeving moeten zijn waarin kinderen met een (risico op) onderwijsachterstand optimaal gestimuleerd worden in hun ontwikkeling. Op deze locaties wordt met inzet van beroepskrachten gewerkt aan een positief en ondersteunend klimaat, zodat ook deze kinderen een goede start kunnen maken op de basisschool.

De positieve resultaten die te zien zijn bij het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid zijn ook zichtbaar in de praktijk op de voorscholen. Ook hier zie ik een stijgende lijn in de kwaliteit. Tegelijkertijd zie ik nog steeds ruimte voor verbetering op bepaalde aspecten van educatief handelen, planmatige begeleiding, evaluatie van kwaliteit en resultaten en afstemming van de doorgaande lijn. Uit het rapport van Oberon blijkt dat niet alle ambities zijn behaald voor de onderdelen «ouderbeleid» en «opbrengstgericht werken en kwaliteitszorg» op locaties. Wel constateer ik ook op deze aspecten een verhoging van de kwaliteit.

Conclusie

Ik constateer dat de kwaliteit van vve in de grote steden de afgelopen vijf jaar sterk is gestegen. Dit geldt zowel voor wat betreft gemeentelijk vve-beleid als de kwaliteit van vve op locaties. Hoge en meetbare ambities hebben bijgedragen aan kwaliteitsverbetering. Het grote draagvlak onder en de goede samenwerking tussen de betrokken partijen om deze doelen te behalen hebben hier in belangrijke mate aan bijgedragen. De beoogde kwaliteitsimpuls is daarmee geslaagd. Op die onderdelen waar nog meer verbetering nodig is zal ik gemeenten ondersteunen bij het zetten van verdere stappen.

Vervolgproces en maatregelen

Reeds aangekondigde kwaliteitsverhogende maatregelen

Zoals ik in mijn brief van 6 juni 2016 heb beschreven, zijn er reeds maatregelen aangekondigd om de educatieve kwaliteit van vve verder te verhogen.⁶ Het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie wordt aangepast, zodat de kwaliteit beter wordt geborgd. Onderdeel van het genoemde Besluit is dat vanaf 1 augustus 2017 het taalniveau 3F wettelijk verplicht wordt voor pedagogisch medewerkers in de voorschool in de G37 en de G86.⁷ Vanaf 1 augustus 2019 geldt deze eis voor alle gemeenten.⁸ De G37 hebben dankzij de bestuursafspraken op dit onderdeel veel inzet gepleegd, waardoor vrijwel alle pedagogisch medewerkers al op dit taalniveau zitten. Tevens zet ik in op stimulering van innovatie in de vve door middel van innovatiecentra, kennisdeling en verdere ondersteuning van gemeenten en werkgevers van voorschoolse educatie. Met dit pakket aan maatregelen zullen wij ook in de komende periode de kwaliteitsontwikkeling in alle gemeenten blijven stimuleren.

⁶ Kamerstuk 31 293, nr. 325.

⁷ Op de onderdelen mondelinge vaardigheden en schrijven.

⁸ De afgelopen periode hebben de G37 (als onderdeel van de bestuursafspraken) en G86 middelen gekregen om het taalniveau van de pedagogisch medewerkers te verhogen (3F voor mondelinge vaardigheden en lezen). In 2017 en 2018 krijgen de overige gemeenten extra middelen (jaarlijks € 4,7 miljoen) om het taalniveau van de pedagogisch medewerkers te verhogen.

Inzet hbo-opgeleide beroepskrachten

Ik heb u toegezegd om te verkennen in hoeverre de inzet van hbo-geschoolde beroepskrachten in de voorschoolse educatie verder kan worden gestimuleerd en of de inzet van hbo-geschoolde beroepskrachten op termijn als eis kan worden opgenomen in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. Hiermee informeer ik u over de uitkomsten van deze verkenning.

Alle experts, wetenschappers en praktijkdeskundigen die voor deze verkenning zijn gesproken constateren een grote meerwaarde van hbo-geschoolde beroepskrachten in de voorschoolse educatie. Vve-deskundigheid blijkt een belangrijke factor in kwaliteitsverhoging, zo constateert ook de inspectie. Hbo-geschoolde beroepskrachten dragen in grote mate bij aan de ontwikkeling van kwaliteit op de werkvloer. Ook vormen zij de schakel tussen het gemeentelijk beleid, het locatiebeleid en de uitvoering op de werkvloer.

Dankzij de bestuursafspraken is er in de G37 veel ervaring opgedaan met de inzet van hbo-geschoolde beroepskrachten in de voorschool. Er zijn grofweg drie verschillende varianten van hbo-inzet te onderscheiden:

1. Hbo-geschoolde beroepskrachten inzetten op de groep (de mbo-geschoolde beroepskracht en hbo-geschoolde beroepskracht moeten elkaar versterken vanuit hun eigen expertise);
2. Hbo-geschoolde beroepskrachten inzetten als coach (de hbo-geschoolde beroepskracht coacht de mbo-geschoolde beroepskracht op de groep);
3. Gemeenten vrij laten in de keuze voor de rol van de hbo-geschoolde beroepskrachten.

Het vrij laten van de inzet van hbo-geschoolde beroepskrachten wordt door het merendeel van de experts en gemeenten als beste variant gezien. Gemeenten worden in deze variant in staat gesteld om maatwerk te leveren. Zij kunnen zelf inschatten welke inzet hbo-geschoolde beroepskrachten het beste bij de lokale situatie past om kwaliteitsverhoging van de voorschoolse educatie te bereiken.

De keuze voor het wettelijk regelen van de inzet van hbo-geschoolde beroepskrachten in de voorschoolse educatie wordt in samenhang met de nieuwe bekostigingssystematiek voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid bezien.

Ondersteuning op die onderdelen waar winst te boeken is

Ik start in het voorjaar van 2017 met een nieuw ondersteuningstraject voor gemeenten en voor werkgevers van instellingen die voorschoolse educatie aanbieden. Daarin zal er extra aandacht zijn voor die onderdelen van kwaliteit waarbij volgens de inspectie verbetering wenselijk is, zoals beleid rondom ouderbetrokkenheid en de interne kwaliteitszorg. Binnen het nieuwe ondersteuningstraject zal de komende jaren extra aandacht uitgaan naar de kleinere gemeenten. De kennis en ervaringen die in de G37 zijn opgedaan, worden met de andere gemeenten gedeeld.

Tot slot

De hoge en meetbare ambities van de bestuursafspraken hebben voor kwaliteitsverbetering gezorgd in de G37. De beoogde kwaliteitsimpuls in de voor- en voegschoolse educatie is daarmee gerealiseerd. Voor de toekomst is het van belang dat gemeenten hoge ambities blijven houden. Ik ga er vanuit dat de G37-gemeenten hun coördinerende en aanjagende

rol in het vve-beleid blijven pakken en blijven inzetten op een goede samenwerking.

De G37 dienen als voorbeeld voor hoe de kwaliteit van voorschoolse educatie ook in de kleinere gemeenten verhoogd kan worden. Tegelijkertijd constateer ik dat er in de G37 een ruimer voorschools aanbod is dan volgens hun eigen (brede) doelgroep definitie nodig is. Dit roept de vraag op of de beschikbare middelen voornamelijk besteed zijn waarvoor deze waren bedoeld, namelijk aan peuters met een (risico op) onderwijsachterstand. Kleinere gemeenten lopen in kwalitatieve zin achter op de G37 en hebben soms moeite om aan de wettelijke eisen te voldoen. Ik wil dat alle peuters voor wie voorschoolse educatie bedoeld is een aanbod krijgen van hoge kwaliteit, ongeacht de gemeente waarin het kind woont. Dit vraagstuk maakt onderdeel uit van de ontwikkeling van de nieuwe bekostigingssystematiek voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid waar ik op dit moment aan werk. De nieuwe samengestelde indicator die door het CBS is ontwikkeld moet ertoe leiden dat de middelen beter terecht komen bij kinderen waar het rijksbeleid voor bedoeld is. In het voorjaar zal ik uw Kamer hier nader over informeren.

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