

Inzicht in (non-)bereik onder kinderen van inburgeringsplichtigen in de voorschoolse educatie



Jan Maarse

Sandra Beekhoven

Ellen Donkers

Met medewerking van:

Paulien Muller

Marianne van Teunenbroek

René Melisse

Sardes, juli 2019

**Inzicht in (non-)bereik onder kinderen
van inburgeringsplichtigen in de
voorschoolse educatie**

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1. Inleiding en achtergrond.....	7
1.1 Beleidscontext.....	7
1.2 Eerder onderzoek naar non-bereik in de VVE	8
1.3 Nieuw onderzoek naar deelname aan VE door kinderen van inburgeringsplichtigen	10
2. Onderzoeksopzet.....	11
2.1 Onderzoeksvragen.....	11
2.2 Onderzoeksopzet.....	11
2.3 Analyse en rapportage.....	14
3. Resultaten kwantitatief onderzoek.....	15
3.1 Bekendheid groep en doelgroepdefinitie	15
3.2 Deelname aan VE	17
3.3 Toelichtingen	21
3.4 Conclusies.....	22
4. Resultaten casestudies	24
4.1 Bekendheid groep	24
4.2 Indicering en toeleiding	24
4.3 Deelname aan VE	26
4.4 Goede voorbeelden	27
4.5 Suggesties.....	28
5. Conclusie	30
5.1 Algemene conclusie.....	30
5.2 Beantwoording deel- en hoofdvragen	32

Bronvermelding	35
Bijlage 1: Aantallen kinderen van inburgeraars in de leeftijd 2,5 tot 4 jaar	37
Bijlage 2: Gemeenten die deelnamen aan de casestudies	38

Managementsamenvatting

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aan Sardes gevraagd onderzoek te doen naar (non-)bereik in de voorschoolse educatie bij kinderen van ouders die inburgeringsplichtig zijn. In 2018 ging het om ongeveer 4.500 peuters in de leeftijd tussen 2,5 en 4 jaar. Directe aanleiding voor het onderzoek is een motie over signalen van non-bereik bij kinderen van inburgeringsplichtige ouders. Een indirecte aanleiding is dat het ministerie werkt aan de inburgeringsopgave. Voor dit onderzoek zijn data verzameld middels een online vragenlijst onder alle Nederlandse gemeenten. Tevens zijn in negen gemeenten casestudies uitgevoerd waarbij we respondenten interviewden die betrokken zijn bij het proces van toeleiding, indicering en uitvoering van voorschoolse educatie en de begeleiding van gezinnen waarvan ouders inburgeren.

Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten melden dat de meeste kinderen van inburgeringsplichtige ouders gebruik maken van voorschoolse educatie, maar dat het lastig is om hierover accurate cijfers te leveren omdat de groep bijna nergens afzonderlijk geregistreerd wordt. Slechts een deel van de gemeenten durft zich daarom te wagen aan een schatting van het deelnamepercentage. Meer dan de helft schat dat het deelnamepercentage boven de zeventig procent ligt. Een deel van de gemeenten meldt dat veel kinderen van inburgeraars gebruik maken van de volledige dagopvang in plaats van voorschoolse educatie (die meestal voor hooguit 10 uur per week beschikbaar is).

Helemaal niet deelnemen aan beide vormen van opvang is volgens respondenten zeldzaam, met name bij statushouders. Niet-deelnemen aan VE kan komen door onbekendheid met VE, financiële redenen, of het hebben van verplichtingen die niet matchen met het tijdsbestek van VE (de inburgeringslessen van ouders worden daarbij veel genoemd). Respondenten geven aan dat de meeste ouders deelname aan voorschoolse educatie belangrijk vinden omdat het een voorbereiding is op een goede start in Nederland.

Een beperkt aantal gemeenten heeft kinderen van inburgeringsplichtigen specifiek genoemd in de doelgroepdefinitie voor VE, veel andere gemeenten denken dat kinderen van inburgeraars automatisch voldoen aan andere indicatoren voor VE. Een aantal gemeenten geeft aan dit niet zeker te weten. Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten voorschoolse educatie belangrijk vinden voor de groep en dat er in de helft van de gemeenten extra aandacht is voor de toeleiding van kinderen van inburgeringsplichtigen richting voorschoolse educatie.

Het onderzoek geeft geen aanleiding om aan te nemen dat er verschillen zijn in deelname aan voorschoolse educatie tussen kinderen van statushouders en gezinsmigranten. Het overgrote deel van de inburgeringsplichtige ouders maakt, indien mogelijk, gebruik van voorschoolse educatie voor hun kinderen. De groep laagopgeleide en analfabete inburgeraars vraagt extra aandacht in de toeleiding. Hoe en of zij hun kinderen richting voorschoolse educatie sturen wordt beïnvloed door de samenwerking tussen gemeenten, JGZ en VluchtelingenWerk en/of welzijnsorganisaties.

De meeste respondenten zien geen noodzaak voor het verplichten van voorschoolse educatie. Het verplichten van voorschoolse educatie lijkt niet zinvol wanneer niet aan verschillende voorwaarden voldaan wordt, zoals het afstemmen van voorschoolse educatie op begin- en eindtijden van inburgeringslessen, afdoende ondersteuning bij het aanvragen van kinderopvangtoeslag en het garanderen van VE-plaatsen.

1. Inleiding en achtergrond

1.1 Beleidscontext

Sinds 2000 is er in Nederland sprake van landelijk beleid dat zich richt op het bestrijden van (onderwijs)achterstanden bij jonge kinderen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de toeleiding en uitvoering van het beleid rondom de voorschoolse educatie (2,5 tot 4 jaar), schoolbesturen voor het beleid rondom de vroegschoolse educatie (4 tot 6 jaar). Het doel van voor- en vroegschoolse educatie is om te voorkomen dat kinderen met een taalachterstand in het Nederlands in het basisonderwijs starten. Onderzoeken tonen aan dat er sterke aanwijzingen zijn om aan te nemen dat kinderen uit gezinnen met een grotere achterstand (lage sociaaleconomische status, lage opleiding, niet-Westerse achtergrond) meer profiteren van VVE dan andere kinderen. Zij boeken meer vooruitgang op taal, rekenen, aandacht en sociaal-emotionele ontwikkeling (Leseman et al., 2017; Melhuish et al., 2015; Sylva et al., 2014).

Sinds 2011 wordt er door het Rijk gestreefd naar een bereik van 100 procent van de kinderen die in aanmerking komen voor voorschoolse educatie. Kinderen van ouders die (thuis) geen of weinig Nederlands spreken behoren in vrijwel alle gemeenten tot de VE-doelgroep (Driessen et al., 2015). Onder die doelgroep vallen naar verwachting ook vaak jonge kinderen waarvan de ouders deelnemen aan inburgeringstrajecten.

Het Nederlandse inburgeringsbeleid dat de afgelopen decennia als doel heeft gehad om nieuwkomers in Nederland optimaal mee te kunnen laten doen in de samenleving, is toe aan verandering (Koolmees, 2018). Verschillende visies op hoe de inburgering nieuwkomers in Nederland maximaal in staat kan stellen om volwaardig deel te kunnen nemen aan de samenleving, hebben geleid tot vele beleidswijzigingen in de afgelopen jaren. Een ingewikkelde problematiek op verschillende terreinen, gecombineerd met sterk fluctuerende aantallen inburgeraars maakt het er niet makkelijker op. Maar dat het huidige inburgeringsbeleid tekortkomingen kent, is evident geworden uit meerdere onderzoeken (bijvoorbeeld Significant, 2018). Reden voor de huidige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om op basis van het regeerakkoord de inburgering te gaan herzien. In deze zogeheten 'Veranderopgave Inburgering' heeft

Wie moeten er in Nederland inburgeren?

Mensen van buiten de EU die langdurig in Nederland komen wonen worden verplicht om een inburgeringsexamen of staatsexamen Nederlands te doen. Grofweg kunnen twee groepen inburgeraars worden onderscheiden:

Statushouders: Asielzoekers met een verblijfsvergunning, inclusief hun nareizende gezinsleden.

Gezinsmigranten: Migranten die in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming naar Nederland komen.

Mensen afkomstig uit de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte en Turkije hoeven niet in te burgeren. Dat geldt ook voor mensen die tijdelijk naar Nederland komen om te werken of studeren (bijvoorbeeld expats), mensen onder de 18 of in het bezit van Nederlandse diploma's en mensen die 8 jaar of langer in Nederland woonden toen zij leerplichtig waren.

de minister aangegeven om goed te gaan onderzoeken wat werkt en wat niet, om toekomstig beleid vorm te gaan geven (Koolmees, 2018).

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 20 februari 2019 overleg gevoerd met de minister over het integratiebeleid. Tijdens dit overleg hebben Kamerleden Becker (VVD) en Heerma (CDA) aangegeven zich zorgen te maken over het feit dat veel van de schoolgaande kinderen met een migratieachtergrond een achterstand hebben. Ook maken zij zich zorgen over signalen dat kinderen van ouders die inburgeren en een indicatie voor voorschoolse educatie hebben, daar niet altijd gebruik van maken. Kamerleden Becker en Heerma hebben hierop een motie ingediend waarin zij de regering verzoeken om onderzoek te doen naar of en zo ja, hoe in het nieuwe inburgeringsstelsel de verplichting opgenomen zou kunnen worden om kinderen aan voorschoolse educatie te laten deelnemen (Tweede Kamer, 2019).

1.2 Eerder onderzoek naar non-bereik in de VVE

Eerder relevant onderzoek dat gedaan is naar redenen voor (non-) bereik onder kinderen met een indicatie voor voorschoolse educatie is onder meer uitgevoerd in 2007 door Sardes, in 2010 en 2011 door Regioplan en in 2012 door het Kohnstamm Instituut. In 2017 heeft de Onderwijsraad zich uitgesproken over VVE specifiek voor vluchtelingen. Uit het onderzoek van Sardes, dat zich richtte op alle kinderen die een indicatie hadden voor VE, kwam naar voren dat ouders soms niet kiezen voor VE omdat kinderen al gebruik maken van de reguliere kinderopvang, of dat financiën (ouderbijdrage) een rol spelen, maar ook onbekendheid met VE, organisatorische of praktische bezwaren speelden soms een rol. Een beperkte groep ouders heeft bezwaren die

Verplichte voorschoolse educatie voor kinderen van migranten in Denemarken

In Denemarken is in 2018 een wet aangenomen die ouders in bepaalde achterstandswijken verplicht 25 uur per week naar de kinderopvang te sturen. Als ouders ervoor kiezen om geen gebruik te maken van het gratis aanbod, verliezen ze hun kinderbijslag. Een wijk wordt aangemerkt aan de hand een aantal criteria aangemerkt als 'achterstandswijk'. Er wordt onder meer gekeken naar het aantal niet-westerse migranten in de wijk, het aandeel van de bevolking dat is veroordeeld voor een misdrijf en het aantal werklozen. Kinderen maken op de kinderopvang kennis met de Deense taal, nationale feestdagen en democratische tradities.

gerelateerd zijn aan hun culturele of godsdienstige achtergrond, waarbij het ging om zowel ouders met als ouders zonder een migratieachtergrond. Wanneer gemeenten goede voorlichting geven, kunnen volgens het onderzoek veel zorgen weggenomen worden. Ook intensieve werving verhoogt de deelname van doelgroep peuters aan VE (Sardes, 2007).

De gemeente Amsterdam startte in 2009 in samenwerking met de stadsdelen pilots om knelpunten te helpen oplossen voor de toeleiding van kinderen van inburgeraars in VVE. Een evaluatie van de pilots schat in dat slechts 50 procent van de kinderen van inburgeraars werd bereikt met VVE (Regioplan, 2010). De onderzoekers noemen organisatorische

uitdagingen (afstemming tijden VVE en inburgeringscursussen) als belangrijke reden, maar ook de onbekendheid met VVE speelt een rol. Aanbevelingen van Regioplan zijn onder meer om betere registratie bij te houden van kinderen van inburgeraars in de VVE-leeftijd, inclusief deelnamecijfers. Ook denken de onderzoekers dat een sterke regierol van de gemeente belangrijk is om te zorgen dat het beleid op inburgering en VVE op elkaar afgestemd is (Regioplan, 2010).

Regioplan deed in 2011 tevens een onderzoek naar de vraag of het juridisch mogelijk is om ouders met kinderen met een VE-indicatie te dwingen gebruik te maken van voorschoolse educatie. Uitkomst was dat 'drang' de uitdrukkelijke voorkeur had van de onderzoekers boven 'dwang' en dat 'dwang' juridisch slechts mogelijk bleek via een OTS (een ondertoezichtstelling¹). Specifiek voor kinderen van inburgeringsplichtigen meenden de onderzoekers destijds dat de toenmalige Wet Inburgering 'volop aanknopingspunten' bood om te dienen als vindplaats voor jonge kinderen die het risico lopen op een taalachterstand (Regioplan, 2011).

Aantallen: om hoeveel kinderen gaat het?

Een berekening van het CBS op basis van cijfers die afkomstig zijn van de IND, COA en het BRP toont aan dat ongeveer 3,3 procent van de statushouders in Nederland tussen de 2,5 jaar en 4 jaar oud is (zie Bijlage 1). Dat percentage is de laatste jaren iets toegenomen. In totaal gaat het in juli 2018 (de meest recente cijfers) om ongeveer 4.000 peuters. Bij gezinsmigranten is een vergelijkbaar percentage tussen de 2,5 en 4 jaar oud; in de eerste 6 maanden van 2018 gaat het om 3,07 procent, of 490 kinderen. In totaal zijn er in juni/juli 2018 dus ongeveer 4.500 peuters waarvan één of beide ouders een inburgeringsplicht heeft. Daarbij moet nog de kleine kanttekening gemaakt worden dat in verschillende gemeenten, voorschoolse educatie al vanaf 2 jaar beschikbaar is.

In 2012 heeft het Kohnstamm Instituut een onderzoek gedaan naar het bereik van kinderen met een migratieachtergrond in de voor- en voorschoolse educatie. Dit onderzoek constateerde dat deelname aan VE-programma's hoog was onder de 'traditionele' migrantengroepen: Turken en Marokkanen. Het onderzoek constateerde tevens dat Antilliaanse en Surinaamse ouders voornamelijk gebruik maakten van kinderdagverblijven zonder VE. De onderzoekers concludeerden verder dat vooral risicogezinnen niet of slecht bereikt werden. Een aantal van de factoren die gezinnen 'risicovol' maakt, is het gebrek aan een startkwalificatie van ouders en wanneer ouders een buitenlandse taal spreken (Veen, et al., 2012).

De Onderwijsraad constateerde in het in 2017 uitgebrachte rapport 'Vluchtelingen en Onderwijs' dat alle asielzoekers- en vluchtelingenkinderen baat hebben bij professionele voorschoolse voorzieningen. Naast het advies om peuters in de asielopvang toe te leiden naar voorschoolse educatie, vindt de Raad het van belang om de toegang tot een voorschoolse voorziening tot prioriteit te maken bij de vestiging van statushouders in een gemeente. Daarvoor is volgens de Raad contact tussen consultatiebureaus en vluchtelingenouders belangrijk, maar speelt ook de maatschappelijke begeleiding vanuit VluchtelingenWerk Nederland een belangrijke rol (Onderwijsraad, 2017).

¹ Een OTS is een jeugdbeschermingsmaatregel waarbij ouderlijk gezag beperkt wordt middels het onder toezicht stellen van een minderjarige door de kinderrechter.

1.3 Nieuw onderzoek naar deelname aan VE door kinderen van inburgeringsplichtigen

In reactie op de eerder genoemde motie van Becker en Heerma heeft Minister Koolmees aangegeven dat hij graag met Minister Slob van het ministerie van OCW onderzoek wil doen naar signalen dat kinderen van inburgeraars niet zouden deelnemen aan voorschoolse educatie. Op basis van dit onderzoek wil de minister kijken of het wenselijk is om een verplichting via de Wet Inburgering op te nemen (Tweede Kamer, 2019). In dit rapport presenteren we dat onderzoek.

Dit onderzoek komt op het moment dat het veld van kinderopvang nog aan het stabiliseren is na een tijd volop in beweging te zijn geweest als gevolg van de harmonisatie (Kruiter et al., 2019). Peuterspeelzaalwerk en kinderopvang zijn per 1 januari 2018 gelijkgeschakeld wat betreft kwaliteit, toezicht en financiën. Gemeenten hebben de harmonisatie onder invloed van vele contextuele ontwikkelingen in verschillend tempo ingevoerd. Daardoor is er geen eenduidig beeld op te maken; er zijn tussen gemeenten verschillen in het type aanbod voor peuters. Voorschoolse educatie wordt in sommige gemeenten alleen in kortdurende opvang aangeboden en in andere gemeenten is VE (ook) geïntegreerd in de reguliere dagopvang.

Vanaf 1 augustus 2020 moeten alle gemeenten geen 10 maar gemiddeld 16 uur voorschoolse educatie aanbieden aan peuters die op basis van de gemeentelijke definitie een VVE-indicatie hebben. De gevolgen daarvan zijn nog niet te voorzien en zullen – gezien de harmonisatie- ook per gemeente verschillen.

2. Onderzoeksopzet

2.1 Onderzoeksvragen

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Sardes gevraagd om onderzoek te doen naar het (non-)bereik van voorschoolse educatie en naar de manieren waarop kinderen van ouders die om verschillende redenen inburgeren toegeleid worden naar voorschoolse educatie. De hoofdvraag bij dit onderzoek is tweeledig en luidt:

1. *Maken ouders die inburgeringsplichtig zijn - omdat zij (i) statushouder(s) zijn of (ii) gezinsmigrant(en) zijn - gebruik van voorschoolse educatievoorzieningen voor hun kinderen en wat is de rol van gemeenten en JGZ in de toeleiding?*
2. *Is het zinvol om, op basis van de bevindingen, de voorschoolse educatie te verplichten voor kinderen van inburgeringsplichtigen?*

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, onderzoeken we een aantal deelvragen:

1. Hoe groot schatten gemeenten het non-bereik onder kinderen van inburgeringsplichtigen in percentages, zijn hier trends in zichtbaar en wijkt dit af van het gemiddelde percentage non-bereik in de gemeente?
2. Indiceren gemeenten kinderen van inburgeringsplichtigen en wordt dit apart geregistreerd (waarbij de gemeente beleid maakt en JGZ dit uitvoert)?
3. Wat zijn redenen voor inburgeringsplichtigen om hun kinderen *niet* naar voorschoolse educatie te sturen?
4. Wat zijn redenen voor inburgeringsplichtigen om hun kinderen *wel* naar voorschoolse educatie te sturen?
5. Wat doen gemeenten en JGZ momenteel extra om kinderen van inburgeringsplichtigen te begeleiden naar voorschoolse educatie?
6. Wat doen VE-aanbieders, instanties betrokken bij inburgeringsplichtigen en aanbieders van inburgeringscursussen momenteel extra om kinderen van inburgeringsplichtigen te begeleiden naar voorschoolse educatie?

2.2 Onderzoeksopzet

Om tot een gedegen antwoord op de hoofdvraag en deelvragen te komen, combineren we kwantitatief en kwalitatief onderzoek. We hebben een online vragenlijst uitgezet bij alle 355 gemeenten in Nederland. Vervolgens hebben we kwalitatief onderzoek gedaan door in negen gemeenten casestudies uit te voeren.

Online vragenlijst

De online vragenlijst was gericht aan gemeenteambtenaren belast met het beleid rond de voorschoolse educatie.

De vragenlijst bestond uit de volgende onderwerpen.

- Bekendheid met de groep inburgeraars en hun kinderen in de peuterleeftijd
- Indicering en toeleiding

- Deelname aan VVE
- Mogelijkheid voor toelichting

Voor het kwantitatieve onderzoek is gebruik gemaakt van de werkwijze die Sardes ook hanteerde bij eerder onderzoek naar de harmonisatie (Kruiter et al., 2019). Een eerste versie van de vragenlijst hebben we in een pilotfase voorgelegd aan zes gemeenten. Wij vroegen hen of de vragen duidelijk en helder waren. Na de feedback hebben we de vragenlijst verder aangescherpt. We hebben vervolgens de oproep om de (korte) gestructureerde vragenlijst in te vullen per mail aan gemeenten gestuurd op 25 april 2019. Op 9 mei volgde een herhaalde oproep. Op 20 mei 2019 is de online vragenlijst gesloten. Dit heeft geleid tot een relatief hoge respons van 60 procent. Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen was op het totaal van 355 Nederlandse gemeenten een minimale respons nodig van 154 ingevulde vragenlijsten.² In totaal is de vragenlijst ingevuld door 215 gemeenten, wat ruim voldoende is voor de betrouwbaarheid.

In tabel 1 is te zien hoe de respons is verdeeld over gemeenten van verschillende omvang. We gebruiken de indeling in vier groepen gemeenten die in onderwijsachterstandenbeleid gebruikelijk is. De respons per categorie komt in grote mate overeen met die in de populatie; er zitten bijvoorbeeld 21 procent G86 gemeenten in de respons, in de populatie is dat 24 procent.

Tabel 1: Respons op de online vragenlijst (n=355)

	Populatie	Respons
G4 ³	4 (1,1%)	2 (0,9%)
G44 (minus G4)	40(11,2%)	26 (12,1%)
G86	86 (24,2%)	45 (20,9%)
G-overig	225 (63,4%)	142 (66,0%)
Totaal	355 (100%)	215 (100%)

2.2.1 Casestudies

De manier waarop de voorschoolse educatie voor peuters is georganiseerd verschilt per gemeente. Bij voorschoolse educatie zijn verschillende actoren betrokken: De JGZ indiceert en leidt toe en de opvangorganisaties voeren VE uit. Inburgeraars hebben doorgaans te maken met VluchtelingenWerk en taalaanbieders, soms zijn er ook tussenorganisaties actief die gezinnen begeleiden tijdens de eerste periode dat zij woonachtig zijn in een gemeente. Voor de casestudies is om die reden ingezet op interviews met ambtenaren alsmede een breed scala aan verschillende actoren die betrokken zijn bij dan wel indicatie, toeleiding en uitvoering van voorschoolse educatie, dan wel inburgering (zie tabel 2).

We hebben deze respondenten vragen gesteld om een beter beeld te krijgen van de gemeentelijke systematiek van indicering en toeleiding en de inspanningen die er worden gepleegd om deelname aan VE door kinderen van inburgeraars te realiseren. Hiermee onderzoeken we welke belemmeringen of goed werkende praktijken er zijn.

² Bij een 90%-betrouwbaarheidsinterval en 5% foutenmarge, zoals gebruikelijk in sociaalwetenschappelijk onderzoek.

³ G4 wordt in de verdere rapportage in dit rapport onder G44 gerekend.

In de maand mei 2019 zijn er in totaal 37 telefonische interviews⁴ afgenomen met verschillende actoren in negen gemeenten. Hierbij is gekozen voor vertegenwoordiging van zowel grote als kleine gemeenten. Vijf G44 gemeenten (waarvan twee G4), twee G86 gemeenten en twee G-overig gemeenten zijn geselecteerd voor deelname. Bij de selectie van gemeenten is ook gekeken naar de betrokkenheid en kennis van het thema: zo zijn er geen gemeenten benaderd die in de online vragenlijst aangaven geen zicht hebben op peuters van inburgeraars in hun gemeente. Gemeenteambtenaren kregen de vraag om de contactgegevens van relevante actoren door te spelen. Een overzicht van de gemeenten waarvan verschillende organisaties hebben deelgenomen aan de casestudies, staat in Bijlage 2.

Figuur 1: Benaderde actoren in de casestudies



Tabel 2: Geïnterviewden actoren

	Aantal afgenomen interviews
Gemeenteambtenaren	11
Medewerker(s) JGZ	7
VE-aanbieders	7
VluchtelingenWerk/bemiddelingsorganisatie	7
Taalaanbieder	5
Totaal aantal respondenten	37

De interviews dienen als inkleuring en verdieping van de bevindingen die voortkomen uit de online vragenlijst. De interviews werden afgenomen met behulp van beknopte gespreksleidraden. De volgende onderdelen kwamen aan bod:

⁴ Een interview is afgenomen met twee ambtenaren, waarmee we op een totaal van 38 geïnterviewden uitkomen.

- I: Bekendheid groep: in hoeverre zijn respondenten bekend met de groep inburgeraars en hun kinderen?
- II: Indicering en toeleiding: hoe ziet de indicatiestelling en toeleiding van kinderen van inburgeraars er uit?
- III: Deelname aan VE: in hoeverre nemen kinderen van inburgeraars deel aan VE en wat zijn redenen voor wel en niet-deelname?
- IV: Goede voorbeelden: wat zijn goede voorbeelden in de indicatie en toeleiding van kinderen van inburgeraars?
- V: Suggesties: wat zouden de respondenten aan beleidsmakers mee willen geven in het kader van het nieuwe inburgeringsbeleid?

2.3 Analyse en rapportage

Bij de analyses van de kwantitatieve data maken we waar relevant onderscheid naar gemeentegrootte, namelijk naar G44, G86 en de overige gemeenten (G-overig). Omdat niet alle vragen verplicht waren, zijn niet alle vragen beantwoord door alle respondenten die de vragen voorgelegd kregen. De online vragenlijst bevatte routing, waardoor bepaalde vervolgvragen alleen werden voorgelegd aan de groep op wie deze van toepassing waren, resulterend in een lager aantal respondenten dat die vragen beantwoord. Verder geldt dat percentages in de tabellen door afronding niet altijd optellen tot 100 procent.

De uitgevoerde interviews voor de casestudies zijn verwerkt in gespreksverslagen. Per deelnemende gemeente zijn de gespreksverslagen vervolgens gebundeld. Deze negen casestudies geven een totaalbeeld van de situatie en zijn vervolgens gebruikt in deze rapportage. Citaten en voorbeelden presenteren we geanonimiseerd.

De resultaten van de online vragenlijst worden in hoofdstuk 3 beschreven. In hoofdstuk 4 bespreken we de casestudies. In hoofdstuk 5 worden de conclusies gepresenteerd en de onderzoeksvragen beantwoord.

3. Resultaten kwantitatief onderzoek

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van de online vragenlijst. Deze vragenlijst is ingevuld door 215 ambtenaren verantwoordelijk voor het dossier VVE. Vier onderwerpen komen in dit hoofdstuk aan bod: bekendheid met de groep en doelgroepdefinitie VE (1), indicering en toeleiding (2), deelname aan VE (3) en een aantal door respondenten gedane suggesties (4). Het hoofdstuk sluit af met een beknopte uiteenzetting van de conclusies die getrokken kunnen worden op basis van de antwoorden uit de online vragenlijst.

3.1 Bekendheid groep en doelgroepdefinitie

Aan respondenten is in eerste instantie gevraagd of er peuters van inburgeringsplichtigen in de gemeente wonen. In vier gemeenten geven respondenten aan dat er geen peuters van inburgeringsplichtige ouders aanwezig zijn. Daarnaast is niet in elke gemeente deze groep duidelijk in beeld: 26 procent geeft aan niet te weten of peuters van inburgeringsplichtige ouders in de gemeente wonen. Drieënzeventig procent van de respondenten geeft aan dat er wel inburgeringsplichtige ouders met kinderen in de peuterleeftijd in zijn/haar gemeente wonen.

Tabel 3: Aanwezigheid van peuters van inburgeringsplichtige ouders in gemeente (n=215)

	Aantal gemeenten	Percentage
Ja	157	72,5%
Nee	4	1,9%
Dit is mij onbekend	54	25,6%
Totaal	215	100%

3.1.1 Doelgroepdefinitie

Gemeenten bepalen zelf de doelgroepdefinitie voor voorschoolse educatie. Van belang is daarom hoe die doelgroepdefinitie is vorm gegeven. In 8 procent van de gemeenten wordt de groep peuters van inburgeringsplichtigen expliciet genoemd in deze doelgroepdefinitie. In 92 procent van de gemeenten is dit niet het geval. In tabel 4 is te zien dat er geen verschillen bestaan tussen G44, G86 en overige gemeenten.

Tabel 4: Kinderen van inburgeringsplichtigen expliciet genoemd in de gemeentelijke doelgroepdefinitie voor VE (n=210)

	G44		G86		G-overig		Totaal	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Ja	2	7,7%	3	6,7%	11	7,9%	16	7,6%
Nee	24	92,3%	42	93,3%	128	92,1%	194	92,4%
Totaal	26	100%	45	100%	139	100%	210	100%

Van de groep gemeenten bij wie kinderen van inburgeringsplichtigen niet expliciet in de doelgroepdefinitie genoemd staan, geeft 76 procent aan dat er andere criteria zijn waardoor deze kinderen naar verwachting automatisch onder de doelgroep vallen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de thuistaal of het opleidingsniveau van ouder(s). In 21 procent van deze gemeenten denken respondenten dat de kinderen van

inburgeringsplichtigen *niet automatisch* op basis van bestaande criteria tot de VVE-doelgroep zullen behoren. Dit betekent dat kinderen van inburgeringsplichtigen niet overal 'als vanzelf' een VE-indicatie ontvangen. Drie procent weet niet of deze groep onder de huidige criteria valt. Er lijken kleine verschillen te bestaan tussen G44, G86 en overige gemeenten. Opvallend is dat in de G44 in 83 procent van de gemeenten criteria in de doelgroepdefinitie zijn opgenomen waardoor peuters van inburgeringsplichtigen naar verwachting automatisch onder de doelgroep vallen, terwijl dit in 73 procent van de kleine gemeenten het geval is.

Tabel 5: Criteria in de doelgroepdefinitie VE waardoor peuters van inburgeringsplichtige ouders automatisch tot de doelgroep behoren (n=192)

	G44		G86		G-overig		Totaal	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Ja	20	83,3%	32	80,0%	93	72,7%	145	75,5%
Nee	4	16,7%	8	20,0%	29	22,7%	41	21,4%
Ik weet het niet	0	-	0	-	6	4,7%	6	3,1%
Totaal	24	100%	40	100%	128	100%	192	100%

3.1.2 Toeleiding en indicering

Gemeenten beantwoordden een aantal vragen over indicering en toeleiding naar VE. In 55 procent van de gemeenten is hier geen expliciete aandacht voor (anders dan de aandacht die er voor alle doelgroepkinderen is), vijf procent weet het niet. In 40 procent van de gemeenten is er wel expliciete aandacht voor het toeleiden van peuters van inburgeringsplichtigen. Dat betekent dat gemeenteambtenaren aangeven te weten dat er organisaties binnen hun gemeente zijn die ervoor zorgen dat peuters van inburgeringsplichtige ouders toegeleid worden naar voorschoolse educatie.

Tabel 6: Expliciete aandacht voor toeleiding van peuters van inburgeringsplichtige ouders in gemeenten (n=212)

	Aantal gemeenten	Percentage
Ja	85	40,1%
Nee	117	55,2%
Ik weet het niet	10	4,7%
Totaal	212	100%

We vroegen de gemeenten die aangaven dat er expliciete aandacht is voor de toeleiding van deze peuters, welke partijen een rol spelen bij de toeleiding en welke acties zij ondernemen (zie tabel 8). In bijna alle gemeenten waar extra aandacht is voor deze groep spelen medewerkers van het consultatiebureau daarbij een rol. Op de vraag welke acties de medewerkers van het consultatiebureau ondernemen wordt voornamelijk 'geven indicatie voor VVE' als (voor de hand liggend) antwoord gegeven. In enkele gevallen melden respondenten dat medewerkers van het consultatiebureau ouders wijzen op de mogelijkheden van peuteropvang met VE, of dat JGZ inburgeringsplichtigen actief benadert, voorlicht en stimuleert om deel te nemen.

Tabel 7: Partijen die een rol spelen in de expliciete aandacht voor toeleiding van peuters van inburgeringsplichtigen (n=85, meerdere antwoorden mogelijk)

	Aantal gemeenten	Percentage
Consultatiebureau	84	98,8%
Peuteropvang (VE-aanbieder)	57	67,1%
VluchtelingenWerk	54	63,5%
Organisatie die maatschappelijke begeleiding biedt aan statushouders	37	43,5%
Aanbieders taalcursussen	7	8,2%

In de meeste gemeenten die aandacht hebben voor deze groep (67,1%) spelen ook medewerkers van de organisatie die de voorschoolse educatie aanbiedt, een rol in de toeleiding.

Concrete acties die zij ondernemen zijn volgens de respondenten signaleren en doorverwijzen naar JGZ, het informeren van ouders over VE en het helpen bij de aanmelding van kinderen. De vrijwilligers van VluchtelingenWerk spelen een rol door informatie te geven over voorschoolse educatie, ouders te overtuigen van het belang hiervan en ouders te helpen bij de aanmelding en aanvraag van kinderopvangtoeslag. Bij de acties van welzijnsorganisaties worden veelal dezelfde acties genoemd als bij VluchtelingenWerk: informeren, stimuleren en doorverwijzen. Slechts in een klein aantal gemeenten spelen aanbieders van taalcursussen een rol. Respondenten geven aan dat zij contact leggen met de gemeente en inburgeraars 'wegwijs' kunnen maken.

3.2 Deelname aan VE

Aan gemeenten is gevraagd of zij zicht hebben op de deelname aan VE van kinderen van inburgeringsplichtigen en of zij signalen ontvangen over (non-)bereik. De vragen zijn alleen gesteld aan de 157 respondenten die eerder hadden aangegeven te weten dat er peuters van inburgeringsplichtigen in de gemeente wonen (zie tabel 3).

We vroegen gemeenten allereerst een schatting te maken van hoeveel procent van de peuters van inburgeringsplichtigen met een VE-indicatie deelneemt aan voorschoolse educatie. De helft van de gemeenten geeft aan dit niet te weten (52%). Gemeenten die het bereik wel schatten rapporteren uiteenlopende cijfers. In tabel 8 is te zien dat een derde van de gemeenten schat dat het deelnamepercentage boven de 90 procent ligt. Het landelijk gemiddelde is 83 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2019).

Tabel 8: Schatting deelnamepercentage aan VE van peuters van inburgeringsplichtigen (n=76)

	Aantal gemeenten	Percentage
Minder dan 10%	11	14,5%
Tussen de 10% en 20%	5	6,6%
Tussen de 20% en 30%	3	3,9%
Tussen de 30% en 40%	0	0,0%
Tussen de 40% en 50%	1	1,3%
Tussen de 50% en 60%	5	6,6%
Tussen de 60% en 70%	4	5,3%
Tussen de 70% en 80%	10	13,2%
Tussen de 80% en 90%	12	15,8%
Meer dan 90%	25	32,9%
Totaal	76	100,0%

In tabel 9 hebben we de schattingen gecategoriseerd en per gemeentegrootte gepresenteerd. Een kwart van de gemeenten schat het deelnamepercentage onder de 30 procent. Uit de toelichtingsmogelijkheden wordt duidelijk dat niet-deelname aan voorschoolse educatie regelmatig voorkomt uit praktische redenen. Bijvoorbeeld doordat peuters niet naar voorschoolse educatie, maar wel naar kinderopvang worden toegeleid. Vaak is die keuze gerelateerd aan de onmogelijkheid van het combineren van inburgeringslessen en tijden dat de voorschoolse educatie plaatsvindt.

Ook binnen de G44, G86 en kleine gemeenten lopen de schattingen erg uiteen. In de G44 wordt vaker aangegeven dat peuters van inburgeringsplichtigen minder deelnemen aan voorschoolse educatie (het gaat hier om slechts zeven G44 gemeenten). Binnen de G86 geeft drie kwart aan dat de deelname aan VE boven de 70 procent ligt en dat is behoorlijk veel meer dan de groep G44 en G-overig.

Tabel 9: Schatting deelnamepercentage aan VE van peuters van inburgeringsplichtigen uitgesplitst naar gemeentegrootte (n=76)

	G44		G86		G-overig		Totaal	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Minder dan 30%	3	42,9%	1	8,3%	15	26,3%	19	25,0%
Tussen de 30% en 70%	0	0%	2	16,7%	8	14,1%	10	13,2%
Meer dan 70%	4	57,1%	9	75%	34	59,6%	47	61,8%
Totaal	7	100%	12	100%	57	100,0%	76	100%

Een belangrijke kanttekening bij deze gegevens over deelname aan VE is dat het voornamelijk gaat om schattingen. Om dit vast te stellen vroegen we de gemeenten waarop zij zich baseerden: 15 procent van de respondenten stelt dat de informatie over deelname zeer betrouwbaar is en gebaseerd is op cijfers. Voor 43 procent van de respondenten geldt dat het een redelijk betrouwbare schatting betreft en nog eens 43 procent geeft aan dat het gaat om een grove schatting. De meeste gemeenten hebben dus een schatting gedaan.

Als we inzoomen op de 15 procent die zich op cijfers baseert (het gaat dan om slechts 11 gemeenten), constateren we eveneens uiteenlopende deelnamecijfers (zie tabel 10). Twee respondenten geven aan dat het percentage tussen de 80 en 90 procent ligt en 7 respondenten geven aan dat het percentage boven de 90 procent ligt. Twee respondenten geven aan dat de deelname minder is dan 10 procent. Dat is een opmerkelijk laag deelnamepercentage. In het vervolg van de vragenlijst geven deze twee gemeenten echter aan dat ze geen signalen ontvangen van niet willen deelnemen aan VE, wat er op kan wijzen dat het beleid in die gemeenten is om peuters van inburgeraars naar de kinderopvang toe te leiden (gezien de betere aansluiting met de tijden van de inburgeringscursus).

Tabel 10: Deelname aan VE door peuters van inburgeringsplichtigen in gemeenten die hierover cijfers bezitten (n=11)

Deelname aan VVE	Aantal gemeenten	Percentage
Minder dan 10%	2	18,2%
Tussen de 80% en 90%	2	18,2%
Meer dan 90%	7	63,6%
Totaal	11	100%

Aan alle respondenten is gevraagd of de schattingen over deelname betrekking hebben op kinderen van zowel statushouders als gezinsmigranten. Bijna drie kwart (72%) van de gemeenten gaf aan dat deze schatting inderdaad voor beide groepen geldt. Een vijfde geeft aan niet te weten of er verschillen zijn. Slechts 8 procent (zes respondenten) gaf aan dat de deelnamecijfers verschillen tussen deze groepen.

Aan de 8 procent (zes gemeenten) die aangaven dat er verschillen zijn in deelname aan VE tussen gezinsmigranten en statushouders is naar deze verschillen gevraagd. Deze respondenten hebben van beide groepen een schatting gemaakt van het deelnamepercentage. Over statushouders schat één respondent dat het deelnamepercentage onder de 10 procent ligt, vijf respondenten schatten dat het deelnamepercentage van statushouders boven de 70 procent ligt. Wat betreft gezinsmigranten schatten vier gemeenten dat het deelnamepercentage tussen de 30 en 60 procent ligt, twee respondenten geven aan dat zij het percentage niet weten.

3.2.1 Verschillen met andere VE-doelgroepkinderen

We vroegen respondenten of zij verschillen zien in de deelname van peuters met een VE-indicatie van inburgeringsplichtige ouders ten opzichte van andere VE-doelgroepkinderen. Van de gemeenten die deze vraag konden beantwoorden geeft 37 procent aan dat er geen verschillen zijn. Meer dan de helft van de gemeenten (55 procent) geeft aan niet te weten of er verschillen zijn in deelname. Slechts 9 procent (veertien gemeenten) geeft aan dat er verschillen zijn in deelname tussen kinderen van inburgeringsplichtigen en andere VE-doelgroepkinderen.

Tabel 11: Verschillen in deelname aan VE door kinderen van inburgeringsplichtigen ten opzichte van andere VE-doelgroepkinderen (n=155)

	Aantal gemeenten	Percentage
Ja, er zijn verschillen	14	9,0%
Nee, er zijn geen verschillen	57	36,8%
Weet ik niet	84	54,2%
Totaal	155	100%

De veertien gemeenten die die verschillen rapporteerden is tevens gevraagd welke verschillen het betreft. Uit tabel 12 wordt duidelijk dat er evenveel respondenten (drie) zijn die stellen dat peuters van gezinsmigranten minder deelnemen als respondenten die stellen dat peuters van gezinsmigranten meer deelnemen. Over de groep statushouders stellen acht respondenten dat zij minder deelnemen dan andere VE-doelgroepkinderen, twee gemeenten constateren dat statushouders juist meer deelnemen dan andere VE-doelgroepkinderen.

Tabel 12: Deelname door peuters van gezinsmigranten en statushouders ten opzichte van andere VE-doelgroepkinderen (n=14, meerdere antwoorden mogelijk)

	Aantal gemeenten	Percentage
Peuters van gezinsmigranten nemen minder deel	3	21,4%
Peuters van gezinsmigranten nemen meer deel	3	21,4%
Peuters van statushouders nemen minder deel	8	57,1%
Peuters van statushouders nemen meer deel	2	14,3%
Weet ik niet	1	7,1%

3.2.2 Signalen over non-bereik

We vroegen gemeenten naar signalen over inburgeringsplichtige ouders die ervoor kiezen hun kind niet deel te laten nemen aan voorschoolse educatie. Bijna drie kwart van de respondenten geeft aan hier geen signalen over te krijgen. Een kwart van de respondenten geeft aan dat er signalen zijn dat inburgeringsplichtige ouders ervoor kiezen om hun kind niet deel te laten nemen aan voorschoolse educatie.

Tabel 13: Signalen van niet deelnemen aan VE door peuters met een VE-indicatie van inburgeringsplichtige ouders (n=155)

	Aantal gemeenten	Percentage
Ja	42	27,1%
Nee	113	72,9%
Totaal	155	100%

Aan de 27 procent respondenten die aangaven signalen te ontvangen van niet-deelname van kinderen van inburgeringsplichtige ouders hebben we gevraagd wat de redenen hiervoor zijn (zie Tabel 14). Onbekendheid met voorschoolse educatie, financiële redenen en start- en eindtijden die niet aansluiten bij andere verplichtingen, zijn de meest gegeven redenen. Ruim een derde (36%) van de respondenten geeft daarbij aan dat kinderen van inburgeringsplichtigen naar een reguliere kinderopvang gaan, in plaats van voorschoolse educatie. Een derde (31%) van de respondenten die deze vraag hebben beantwoord, denkt dat culturele redenen een rol spelen voor niet-deelname. Een kwart van de ambtenaren geeft aan dat ouders de procedure ingewikkeld vinden. Veertien procent geeft aan dat de afstand tot een VE-locatie te groot is. Drie respondenten beschrijven een alternatieve reden. Het gaat er in een gemeente om dat voorschoolse educatie vaak maar een dagdeel beschikbaar is, terwijl reguliere kinderopvang wel de hele dag opvang biedt en daardoor beter overeenkomt met de duur van de inburgeringscursus. De andere redenen is dat ouders het soms moeilijk vinden om hun kind aan een organisatie 'af te staan' en tot slot dat ouders het nut van voorschoolse educatie soms niet inzien.

Tabel 14: Redenen voor niet-deelname aan VE door kinderen van inburgeringsplichtige ouders (n=42, meerdere antwoorden mogelijk)

	Aantal gemeenten	Percentage
Onbekendheid met voorschoolse educatie	17	40,5%
Financiële redenen	17	40,5%
Tijden sluiten niet aan bij andere verplichtingen	16	38,1%
Kind gaat naar reguliere kinderopvang	15	35,7%
Culturele redenen	13	31,0%
Ouders vinden de procedure ingewikkeld	11	26,2%
Afstand tot VE-locatie is te groot	6	14,3%
Pedagogische redenen	2	4,8%
Negatief beeld bij onderwijs in de algemene zin	1	2,4%
Angst voor verlies of verwaarlozing van eigen taal/voorkeur voor opvoeding in eigen taal	1	2,4%
Gebrek aan pm'ers met zelfde achtergrond als ouder	0	0,0%
Negatieve ervaringen met de peuteropvang	0	0,0%

In de 42 gemeenten krijgen ambtenaren van verschillende organisaties signalen over het niet kiezen voor deelname aan voorschoolse educatie (zie tabel 15). In 71 procent van deze gemeenten komen signalen van niet-deelname van het consultatiebureau, in 57 procent van deze gemeenten komen signalen (ook) van de VE-aanbieder. Minder vaak worden

signalen afgegeven door VluchtelingenWerk of organisaties die maatschappelijke begeleiding bieden aan statushouders. Geen van de respondenten heeft signalen van taalaanbieders ontvangen. Zes respondenten geven hierbij (ook) nog aan dat signalen van andere partijen afkomstig zijn. Zij noemen onder andere basisscholen, het CJG en medewerkers van de reguliere kinderopvang.

Tabel 15: Partijen die signalen afgeven over niet-deelname van peuters van inburgeringsplichtige ouders aan VE (n=42, meerdere antwoorden mogelijk)

	Aantal gemeenten	Percentage
Consultatiebureau	30	71,4%
Peuteropvang (VE-aanbieder)	24	57,1%
VluchtelingenWerk	7	16,7%
Anders	6	14,3%
Organisatie die maatschappelijke begeleiding biedt aan statushouders	2	4,8%
Aanbieders taalcursussen	0	-

Op de vraag of signalen over non-bereik gegeven worden over specifieke groepen inburgeraars geeft de helft (48%) van de ondervraagde ambtenaren aan dit niet te weten en 35 procent geeft dat dit niet het geval is. Slechts zeven gemeenten melden dat dit wel het geval is. Zij noemen onder andere ouders die het niet gewend zijn om hun kinderen naar kinderopvang te sturen, alleenstaande ouders uit AZC's en ouders die de inschrijving bij de kinderopvang en het regelen van kinderopvangtoeslag niet voor elkaar krijgen.

Tabel 16: Signalen over niet-deelname met betrekking tot bepaalde groep inburgeraars (n=40)

	Aantal gemeenten	Percentage
Ja	7	17,5%
Nee	14	35,0%
Weet ik niet	19	47,5%
Totaal	40	100%

3.3 Toelichtingen

Aan het eind van de vragenlijst kon een toelichting op antwoorden worden gegeven of suggesties voor de toekomst worden gedaan. Vijftig respondenten gaven een toelichting bij hun antwoorden. Zij schreven bijvoorbeeld over hoe voorschoolse educatie in hun gemeente geregeld is, of dat de gemeente nu in een transitieperiode zit naar een nieuwe doelgroepdefinitie. We rapporteren hier niet integraal maar beschrijven een aantal gegeven suggesties om deelname aan VE te verhogen. In de casestudies komen meer suggesties aan bod.

Negen respondenten noemden dat de tijden van voorschoolse educatie niet aansluiten op de tijden van de inburgeringscursus. Een andere opmerking die vijf respondenten maakten ging over de uitval van kinderen bij VE nadat de inburgeringscursus van ouders afliep.

Hieronder in tabel 17 volgt een greep uit de uitspraken.

Tabel 17: Suggesties van respondenten

Tijdens VE aansluiten op inburgeringscursus
“De 16 uur VE straks per 2020 sluit nog niet aan op de inburgeringscursus. In toekomst inburgeringscursus afstemmen op uren VE of in elk geval met elkaar naar oplossingen kijken.”
“Onze ervaring is dat de meeste kinderen van ouders die een inburgeringstraject volgen gebruik maken van hele dagopvang gezien de ouders vanwege de inburgering een beroep kunnen doen op Kinderopvangtoeslag. Het VVE aanbod bestaat uit 10 uur per week. Dit weegt niet op tegen 3 dagen hele dagopvang. Wij adviseren ouders dan ook tijdens de inburgering gebruik te maken van de hele dagopvang en daarvoor kinderopvangtoeslag aan te vragen. Als ouders geen gebruik maken van de dagopvang krijgt een kind meestal een VVE-indicatie waarvan de ouders dan ook gebruik maken.”
“Ook sluiten de tijden van de aanbieders vaak niet aan op die van de peuteropvang. Hierdoor maken sommige ouders alleen gebruik van 1 dag dagopvang, terwijl het voor deze kinderen juist belangrijk is om vaker naar de peuteropvang te gaan of dagopvang te gaan (mits er gebruik wordt gemaakt van een vve-programma). Het praktische probleem van de tijden van taalaanbieders werken niet mee in het stimuleren van ouders om de kinderen nog vaker naar de kinderopvang te brengen.”
“Vanuit VluchtelingenWerk/ werkcoaches komen er signalen dat deze groep extra aandacht nodig heeft. Met ingang van de nieuwe inburgeringswet vanaf 2021 zou het goed zijn als kinderopvang/ VVE en inburgeringsonderwijs op elkaar aansluiten. Hiervoor zijn we inmiddels al in gesprek met de kinderopvangorganisaties. Grootste knelpunten zijn cultuurverschillen en aansluiten op lestijden inburgering.”
Na de inburgeringscursus
“Het knelpunt ontstaat pas wanneer ouders geen inburgering meer volgen en niet beiden werken. dan vervalt het recht op Kinderopvangtoeslag en moet het kind weer van de opvang af. In dat geval kiezen ouders er vaak voor het kind thuis te houden en niet opnieuw aan te melden bij een VVE-groep.”
“Wat de welzijnsorganisatie die de begeleiding op zich neemt opvalt is dat veel ouders hun kind alleen gedurende de tijd van de cursus naar de kinderopvang willen brengen en niet langer.”

3.4 Conclusies

Een kwart van de 215 ambtenaren weet niet of er kinderen van 2,5 tot 4 jaar van inburgeringsplichtige ouders in de gemeente woonachtig zijn. Ruim 70 procent weet van deze groep dat ze in de gemeente wonen. De groep peuters van inburgeringsplichtigen is kennelijk niet in overal goed in beeld.

In slechts 8 procent van de gemeenten is de groep peuters van inburgeringsplichtigen expliciet genoemd in de doelgroepdefinitie voor voorschoolse educatie. In 92 procent van de gemeenten is dit niet het geval. Van die gemeenten geeft 76 procent aan dat er wel andere doelgroepcriteria zijn waardoor deze kinderen naar verwachting automatisch een VE-indicatie krijgen. Voor een vijfde van de gemeenten geldt dat zij niet verwachten dat kinderen van inburgeringsplichtigen op basis van bestaande criteria automatisch tot de VE-doelgroep zullen behoren.

In de meeste gemeenten, 55 procent, is er geen een expliciete aandacht voor de toeleiding van peuters van inburgeringsplichtigen. In de gemeenten waarin er wel expliciet aandacht is voor deze groep spelen het consultatiebureau, de VE-aanbieder en VluchtelingenWerk de belangrijkste rol in dit proces.

De helft (52%) van de respondenten geeft aan niet in te kunnen schatten hoeveel peuters met inburgeringsplichtige ouders daadwerkelijk deelnemen aan voorschoolse educatie. Dat is te verklaren doordat inburgeringsplichtig zijn doorgaans geen reden voor een VE-indicatie is en er dus ook geen aparte registratie van deze groep is die het mogelijk maakt vast te stellen of zij na het verkrijgen van de indicatie gaan deelnemen aan VE. In het onderzoek naar harmonisatie kwam naar voren dat tijdens het proces van de harmonisatie 44 procent van de gemeenteambtenaren en 60 procent van de JGZ-medewerkers (tijdelijk) geen zicht hadden op ontwikkelingen in het bereik van VE (Kruiter et al., 2019, zie ook pagina 10).

Ruim de helft van de 76 respondenten die wel een inschatting gaf van deelname aan VE van de peuters van inburgeraars, schatte het deelnamepercentage boven de 70 procent. Een kwart schatte het deelnamepercentage onder de 30 procent. Deze lage deelname wordt volgens gemeenten veroorzaakt door praktische redenen, voornamelijk door het kiezen voor reguliere opvang omdat daardoor meer uren van de opvang gebruik kan worden gemaakt.

Gemeenten merken geen verschil in deelname tussen gezinsmigranten en statushouders.

Ruim een derde van de gemeenten (37%) geeft aan dat er eveneens geen verschillen zijn tussen deelname van peuters van inburgeraars en deelname van andere VE-doelgroepkinderen en 54 procent weet dit niet. Slechts 14 gemeenten (9%) ziet wel verschillen, die soms wijzen op meer deelname van peuters van inburgeraars en soms op minder deelname.

Bijna drie kwart van de gemeenten heeft geen signalen ontvangen over inburgeringsplichtige ouders die er voor kiezen hun kind niet te laten deelnemen aan VE. Een kwart van de respondenten heeft deze signalen wel ontvangen. De redenen hiervoor zijn volgens gemeenten deels terug te voeren op organisatorische en administratieve moeilijkheden en deels op onbekendheid met het fenomeen voorschoolse educatie. Om te begrijpen wat die organisatorische en administratieve moeilijkheden zijn, waarom ouders mogelijk niet kiezen voor voorschoolse educatie en om te begrijpen hoe de gemeentelijke context eruit ziet hebben we casestudies uitgevoerd in negen gemeenten. Deze zullen we in het volgende hoofdstuk beschrijven.

4. Resultaten casestudies

In negen gemeenten hebben we interviews af kunnen nemen met de gemeenteambtenaren en (zoveel mogelijk) andere betrokken actoren. We hebben ervoor gekozen om vijf grotere gemeenten (uit de G44) te benaderen omdat deze gemeenten door hun omvang meer gezinsmigranten en statushouders als inwoners hebben. Hiernaast zijn twee G86 gemeenten en twee G-overig gemeenten benaderd. Nadat de desbetreffende ambtenaar medewerking toezegde hebben we zoveel mogelijk afspraken gemaakt met de door de ambtenaar aangeleverde contactpersonen. In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer.

4.1 Bekendheid groep

Alle respondenten zijn bekend met inburgeraars met peuters die in hun gemeente wonen. Dat betekent niet dat precies bekend is om hoeveel peuters het gaat. Inschattingen daarover binnen een gemeenten lopen uiteen. Een aantal geeft daarbij aan met name statushouders duidelijk op het netvlies te hebben. JGZ-medewerkers geven aan dat, wanneer nieuwkomers zich inschrijven in de gemeentelijke basisadministratie, er een seintje bij hen binnenkomt. Zij nemen vervolgens contact op met gezinnen om een afspraak of huisbezoek te plannen. Een jeugdverpleegkundige meldt: “Vluchtelingen zijn een speciale groep, het is belangrijk om ze te zien.” Soms bemiddelt iemand van VluchtelingenWerk of een welzijnsorganisatie bij het maken van een dergelijke afspraak. Soms wordt gebruik gemaakt van tolken. Wanneer een peuter afkomstig is uit een AZC, is er soms sprake van een overdracht.

Bij statushouders lijkt vaker een huisbezoek afgelegd te worden dan bij gezinsmigranten. De laatste groep kan zich soms redelijk zelfstandig vestigen (zij trekken vaak in bij een al in Nederland wonende partner) en zijn daardoor niet altijd direct in beeld bij GGD of JGZ.

Opmerkelijk is dat een aantal respondenten aangeeft zich weinig zorgen te maken over de groep inburgeraars, maar des te meer over het in beeld zijn van kinderen van Oost-Europese arbeidsmigranten. Zij schrijven zich niet altijd in bij de gemeente, waardoor kinderen buiten beeld blijven. In één gemeente wordt daarnaast de groep kinderen die zich in de illegaliteit bevindt genoemd als zeer moeilijk bereikbaar.

4.2 Indicering en toeleiding

Geen van de gemeenten die deel heeft genomen aan de casestudie heeft op het moment van onderzoek expliciet ‘ouders zijn inburgeringsplichtig’ in de doelgroepdefinitie opgenomen. Wel is er een gemeente die vanaf volgend jaar de indicator ‘ouders zijn statushouder’ gaat invoeren. Dat doet men niet alleen vanwege taalachterstanden, maar ook omdat men belang hecht aan de sociaal-emotionele ontwikkeling van deze kinderen. Zeven gemeenten geven aan dat statushouders toch nagenoeg altijd een indicatie krijgen. De indicatie wordt bijvoorbeeld afgegeven op basis van een taalachterstand of het niet spreken van Nederlands thuis.

Eenmaal in het bezit van een VE-indicatie is het de bedoeling dat ouders hun kind bij VE-opvang inschrijven. Voor dit proces is in de meeste gemeenten geen expliciet beleid of aandacht voor inburgeraars, anders dan de voor alle VE-doelgroepkinderen gebruikelijke aandacht en inspanning. Een gemeenteambtenaar zegt: “Ik ga ervan uit dat toeleiding naar VE een onderdeel is van de maatschappelijke begeleiding van statushouders.”. Een aantal respondenten geeft aan bewust niet toe te leiden naar VE, of alleen wanneer er ook dagopvang op de VE-locatie is. De reden hiervoor is dat het tijdsbestek van de inburgeringscursus niet aansluit bij die van de voorschoolse educatie. Ook wisselen de lestijden van ouders vaak. Deze respondenten zijn tevreden met de keuze voor kinderopvang zonder VE. Zo geeft een jeugdverpleegkundige aan: “Kinderen worden de hele dag in de Nederlandse taal ondergedompeld, dat is ook positief.”.

Vaak speelt VluchtelingenWerk of een welzijnsorganisatie een rol in de toeleiding van kinderen van statushouders naar voorschoolse educatie of reguliere kinderopvang. In eerste instantie hebben zij een rol in de voorlichting. Ze maken duidelijk wat het belang is van voorschoolse educatie, iets wat het consultatiebureau ook doet bij een indicatiestelling. Taalbureaus die inburgeringslessen geven, vertellen dat zij geen rol hebben in de toeleiding. Een taalaanbieder geeft aan dat ze daar eventueel wel een rol voor zichzelf ziet weggelegd, twee anderen vermelden expliciet dat ze dat niet als hun rol beschouwen.

Het vinden van een VE-plaats, de inschrijving en het aanvragen van kinderopvangtoeslag (KOT) wordt door meerdere respondenten beschreven als uitdagend. Soms is het moeilijk om een vrije plek te vinden voor peuters omdat de VE-locatie vol is (kinderen komen dan op een wachtlijst), of te ver weg is. Het aanvragen van kinderopvangtoeslag is moeilijk. Ouders deinzen soms terug voor de aanvraag, omdat ze bang zijn voor financiële problemen. Ook wordt genoemd dat ouders soms geen idee hebben wat hun inkomsten zijn, waardoor ze geen kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen. Voor analfabete en laagopgeleide inburgeraars is dat een groter probleem dan voor hoogopgeleide inburgeraars. Zij missen vaak de vaardigheden om de inschrijving te realiseren, zeker wanneer ze daar niet in ondersteund worden. Het gevolg is dan soms dat kinderen niet aan VE deelnemen. Een JGZ-medewerker denkt dat het belangrijk is om te zorgen dat kinderen ook echt op de plek van de verwijzing (de VE-locatie) aankomen: “We moeten niet alleen een brief meegeven, maar intensief contact houden totdat het kind is aangekomen.”.

Niet alleen de moeite die ouders hebben om kinderopvangtoeslag aan te vragen is een probleem, ook de eigen bijdrage is voor veel ouders moeilijk op te brengen. En het voorschieten van geld voor kinderopvang kan een probleem zijn. Zo geeft een ambtenaar aan: “Kinderopvangorganisaties trokken aan de bel, omdat ouders pas kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen als het kind geplaatst is, maar daar is dan weer geld voor nodig. Zodoende heeft de gemeente een garantstellingsbrief in het leven geroepen.”. Een medewerker planning en plaatsing van een VE-locatie in een andere gemeente geeft aan: “Ik help inburgeraars die alleen binnenkomen vaak met inschrijven, anders lukt het niet, maar het valt eigenlijk niet onder mijn werkzaamheden.” Een VE-aanbieder in een andere gemeente vertelt hoe zij te werk gaat; met de laptop naar de peuteropvanglocatie om samen met de ouder de KOT-aanvraag in te dienen. Dat is een hele verantwoordelijkheid: foutief invullen heeft als risico dat iemand later veel geld moet terugbetalen.

De GGD is er alert op dat ouders hun kind ook echt aanmelden. In een aantal gemeenten is er daarnaast intensief contact tussen GGD, gemeente en VE-aanbieders om na te gaan of alle geïndiceerde peuters ook daadwerkelijk naar de voorschoolse educatie gaan. Een JGZ-medewerker geeft daarbij aan dat ze graag een 'versterkte toeleiding' zou zien voor de groep peuters met inburgeringsplichtige ouders. Een medewerker van een welzijnsorganisatie in een andere gemeente denkt dat dit voldoende is geregeld in haar gemeente: "Er zijn genoeg instanties die betrokken bij deze mensen.", waarbij ze expliciet statushouders bedoelt. Tweemaal wordt expliciet aangegeven dat men registratie van de groep inburgeraars om te controleren of toeleiding is geslaagd onwenselijk vindt. "We registreren de groep niet apart, dus kunnen ook niet bepalen of ze wel of niet deelnemen. Dat is ook niet wenselijk; we stigmatiseren ze dan direct en het is een bestuurlijk politieke maatregel.", aldus een ambtenaar.

Het verplichten van voorschoolse educatie wordt niet eenduidig naar voren gebracht als optie. Dat heeft er mede mee te maken dat veel respondenten de noodzaak niet per se zien, omdat de deelname al hoog is. Sommige respondenten denken dat verplichting van voorschoolse educatie voor ouders die echt niet willen een oplossing kan zijn. Een ambtenaar denkt dat, wanneer VE duidelijk op de checklist staat voor inburgeraars, er niet de vraag gesteld moet worden of ze willen of niet, maar dat ervoor gezorgd moet worden dat ze gaan: "Ik kan me dan voorstellen dat je ook tegen mensen zegt: het moet." Een JGZ-medewerker in een andere gemeente is expliciet tegen verplichten: "Wij zijn geen handhaver. Wel kunnen we ouders (meer) motiveren en stimuleren om te zorgen dat zij bewuste keuzes maken."

4.3 Deelname aan VE

De gemeenteambtenaren die we gesproken hebben geven vrijwel allemaal aan dat ouders van inburgeringsplichtigen positief staan tegenover deelname aan voorschoolse educatie. Deelname aan voorschoolse educatie wordt echter geregeld belemmerd door de slechte aansluiting van inburgeringslessen en voorschoolse educatie. De duur van de VE bedraagt momenteel 10 uur per week, verdeeld over drie of vier dagdelen. Vaak is deze gebrekkige aansluiting een reden om niet te kiezen voor voorschoolse educatie maar voor reguliere kinderopvang. Mogelijk biedt de uitbreiding van het VE-aanbod naar 16 uur, die in 2020 zal plaatsvinden, kansen. Of dat lukt hangt niet alleen af van de tijden waarop VE plaatsvindt en de duur van VE want de lessen voor ouders wisselen vaak van tijdstip gedurende de inburgeringscursus.

In vrijwel alle gemeenten zijn evenwel verhalen op te tekenen over het niet deelnemen aan VE. Vaak gaat het dan om tijdelijk niet deelnemen: de inburgeringscursus stopt bijvoorbeeld even waardoor geen opvang nodig is en ook geen recht op kinderopvangtoeslag bestaat. Ook zijn er signalen van vertraagde deelname: bijvoorbeeld wanneer gezinnen eerst op adem moeten komen na een verblijf in een AZC. Soms zijn er financiële bezwaren. Voor gezinsmigranten kan een gevraagde eigen bijdrage aan VE een reden zijn om van deelname af te zien: "ook een paar tientjes eigen bijdrage is voor sommige gezinnen te veel.". Of men is "bang financieel in de knoei te komen door afname van kinderopvang". Dit is dan ook reden voor sommige gemeenten om hierin extra te subsidiëren.

Verschillende malen wordt aangegeven dat inburgeraars soms niet meteen enthousiast zijn, omdat zij onbekend zijn met het Nederlandse systeem voor opvang en onderwijs, of omdat men gewend is dat moeders de kinderen zelf fulltime opvoeden. Deze argumenten verdwijnen doorgaans na wat nadere uitleg of bijvoorbeeld door te gaan kijken bij een VE-locatie. Een groep die meer overtuigingskracht nodig heeft volgens diverse geïnterviewden is de groep laagopgeleiden en de analfabete ouders, waarbij vaak Eritreeërs als voorbeeld worden genoemd. Een aantal maal wordt de vergelijking gemaakt met andere VE-doelgroepen waar de deelname soms lastig te realiseren is en dan worden specifiek Oost-Europeanen en autochtone ouders genoemd. Een reden die een aantal keren wordt genoemd, maar buiten de invloed van inburgeraars ligt, is dat er in gemeenten wachtlijsten zijn voor VE-plaatsen.

Over de groep vluchtelingen en over Syriërs in het bijzonder wordt opgetekend dat zij zeer gemotiveerd zijn om hun kinderen naar VE te brengen, zij zien vooral de voordelen daarvan. Over de gehele groep inburgeraars worden over het algemeen positieve houdingen gemeld. “De meeste inburgeraars zijn enorm gemotiveerd”. en “95 procent staat positief ten opzichte van VE.”. Een andere respondent geeft aan: “Ouders zijn zelf bezig met school en iedereen wil vooruit: dat beeld leeft sterk in die gezinnen. Mijn indruk bij de meeste statushouders is: ze zijn van plan om hier te blijven en willen daarom ook dat hun kinderen zo snel mogelijk wennen aan de Nederlandse taal en cultuur.”.

Meerdere respondenten geven aan dat ze denken dat inburgeraars en hun kinderen een specifieke aanpak vragen om deelname te realiseren. Ouders zijn vaak onbekend met opvoeding en onderwijs in Nederland en een aantal respondenten zou graag zien dat er binnen de voorschoolse educatie naast expliciete aandacht voor taalverwerving ook aandacht komt voor actieve deelname van ouders. Een VE-coördinator geeft aan daar al mee bezig te zijn: “We proberen ook ouders voor te bereiden op wat de basisschool van ouders verwacht straks [...]. Je kind moet op tijd op school zijn. De school verwacht dat je betrokken bent, ook als je (nog) geen Nederlands spreekt.”. Ook een andere VE-coördinator geeft aan dat dit belangrijk is: “Je zou ouders meer kunnen betrekken bij de voorschool: het is voor de opvoeding belangrijk dat zij ondersteund worden in hun rol als ouder.”.

4.4 Goede voorbeelden

Een aantal geïnterviewden meldt praktijken waarvan men constateert dat deze goed werken. Het gaat vooral om voorbeelden van goede kwaliteit en goede samenwerking. Het gaat bijvoorbeeld om wijkgericht werken waarbij iemand overzicht houdt op deze groep (bijvoorbeeld een ouder-kind adviseur). De inzet van huisbezoek - standaard in sommige gemeenten - wordt als een goed voorbeeld gezien. Een jeugdverpleegkundige merkt wel op dat door tekort aan personeel “de makkelijke gezinnen worden overgeslagen”. Korte lijnen tussen gemeente, consultatiebureau en opvang en monitoring van de samenwerking wordt ook genoemd als goed voorbeeld. Tevens wordt het zorgen voor goede informatie aan alle betrokken partijen genoemd. Bijvoorbeeld door als gemeente of JGZ speciale voorlichting aan vrijwilligers van VluchtelingenWerk te geven over VE en de meerwaarde ervan.

Een goed voorbeeld dat genoemd werd betreft een geheel andere aanpak: een voorschoolse schakelgroep. Het gaat om een project waarin kinderen die nog nauwelijks

met de Nederlandse taal in aanraking zijn geweest op een nieuwe manier de taal geleerd krijgen. De groep komt vijf ochtenden van 2,5 uur bijeen. Er wordt gewerkt met een aangepaste versie van het VVE-programma Piramide en een speciale taalaanpak voor *absolute beginners*. Ook van ouders wordt gevraagd om met hun kind thuis te oefenen; hiervoor zijn speciale ouderbijeenkomsten en krijgen ouders huiswerk mee. Een taalaanbieder noemt een project in een andere gemeente, waarbij taal en ouderbetrokkenheid voor inburgeraars wordt gecombineerd: “We praten dan met ouders over school, opvoeding en keuzes die daarin gemaakt kunnen worden.”.

4.5 Suggesties

De geïnterviewden zijn unaniem van mening dat *niet* deelnemen aan VE door kinderen van inburgeraars een probleem zou zijn. Alle respondenten zien de voordelen van voorschoolse educatie voor kinderen en ouders. Een aantal respondenten geeft daarbij aan dat goede kwaliteit van die voorschoolse educatie wel een voorwaarde is, anders is reguliere kinderopvang een beter alternatief.

Er zijn verschillende suggesties gedaan om er aan bij te dragen dat (nog) meer peuters van inburgeringsplichtigen deelnemen aan voorschoolse educatie en om non-bereik te voorkomen. Bij het bespreken van de suggesties werden twee toekomstige ontwikkelingen genoemd. Respondenten zien risico's, maar ook kansen in *de uitbreiding van VE van 10 naar 16 uur*. En ook *de inburgeringsopgave* met de nieuwe verantwoordelijkheden hierbinnen voor gemeenten wordt genoemd als kans.

De meest genoemde suggesties zijn:

- **Neem ‘inburgeraar’ op als indicator in de VE-definitie**
 - Niet alle kinderen van inburgeraars komen momenteel per definitie in aanmerking voor voorschoolse educatie. Een gemeente kiest ervoor om dat wel te gaan doen voor de groep statushouders.
- **Verklein de administratieve rompslomp**
 - Maak het aanvragen van kinderopvangtoeslag makkelijker en trek het recht daarop door tot het moment dat kinderen van inburgeringsplichtigen naar de basisschool gaan. Nu vervalt het recht op kinderopvangtoeslag als er een onderbreking is in de inburgering (daarbij kan gedacht worden aan een moeder die zwangerschapsverlof heeft, of het gegeven dat niet alle onderdelen van een inburgeringscursus elkaar direct opvolgen). Ook stopt het recht op kinderopvangtoeslag na de inburgering, wat tot gevolg kan hebben dat ouders hun kinderen daarna thuis houden.
 - Een aantal respondenten doet de nadrukkelijke suggestie om de groep peuters van inburgeraars buiten de kinderopvangtoeslag te houden en budget te regelen via de gemeente. Dat zou stress schelen bij de ouders en werk schelen voor de organisaties die hen ondersteunen bij de aanvraag.
 - Een taalaanbieder benoemt dit als het ‘ontzorgen’ van gezinnen: “Als gemeenten straks echt de regie gaan pakken kunnen ze doorverwijzing naar de JGZ en de voorschool in de brede intake van gezinnen die gaan

inburgeren meenemen. Een casemanager zou daar heel geschikt voor kunnen zijn” Een ambtenaar geeft aan: “Zorg dat VVE straks op de checklist staat.”.

➤ **Zorg dat VE gecombineerd kan worden met reguliere opvang**

- De begin- en eindtijden van voorschoolse educatie sluiten niet aan bij die van de inburgeringscursus. Soms duurt een dagdeel VE maar 2,5 uur. Dat is nooit voldoende voor een ouder die een cursus volgt. Het feit dat het VE-aanbod straks naar 16 uur gaat, lost dit volgens sommige betrokkenen op. Anderzijds beschrijft een kleine gemeente dat zij alleen genoeg middelen hebben om VE 16 uur aan te bieden op een aantal locaties, waardoor sommige ouders zullen moeten gaan reizen om hun kind naar VE te sturen. Dat is over het algemeen een reden voor non-bereik (voor alle ouders).
- **VE met inburgering combineren**
Als VE wordt aangeboden op dezelfde locatie als de inburgeringscursus, scheelt dit reistijd. Bovendien kunnen ouders dan gemakkelijker bij VE betrokken worden.

➤ **Vroeger starten**

- VE al aanbieden aan 2-jarigen, eventueel met een aanbod dat in uren oploopt met de leeftijd. Zo ontstaat er een langere periode om te profiteren van voorschoolse educatie.

➤ **Ouders meer betrekken bij toeleiding naar VE**

- Ouders betrekken wordt als suggestie gegeven vanuit het idee dat het voor ouders duidelijker kan worden wat VE oplevert en dat zij samen met hun kinderen de Nederlandse taal kunnen leren. Verschillende geïnterviewden wijzen er op dat ook opvoedondersteuning voor deze groep van belang is.

➤ **Verplichten**

- Een aantal respondenten denkt dat verplichting van voorschoolse educatie zinvol zou zijn. Daarbij denkt men wel aan specifieke groepen, omdat de meeste ouders juist graag gebruik maken van voorschoolse educatie. Bij het noemen van specifieke groepen wordt regelmatig verwezen naar analfabete en laagopgeleide ouders.

➤ **Garandeer voldoende VE-plaatsen voor inburgeraars**

- In twee gemeenten wordt aangegeven dat het soms moeilijk is om een VE-plaats te vinden voor kinderen van inburgeraars, omdat het simpelweg vol zit. Hierdoor moeten ouders en kinderen soms wachten, wat in sommige gevallen leidt tot afstel.

5. Conclusie

In paragraaf 5.1 beschrijven we de belangrijkste conclusies van het onderzoek. In paragraaf 5.2 beantwoorden we de onderzoeksvragen.

5.1 Algemene conclusie

Voorschoolse educatie en inburgering zijn twee vormen van educatie die aanvankelijk niet ontwikkeld zijn vanuit het idee om op elkaar aan te sluiten. Een vernieuwde inburgeringsopgave biedt kansen om op zoek te gaan naar een betere aansluiting tussen voorschoolse educatie en inburgering. Veel kinderen van inburgeringsplichtigen nemen al deel aan voorschoolse educatie. Al deze kinderen zijn gebaat bij deelname. Dat sentiment wordt door de meeste respondenten van zowel de online vragenlijst als de casestudies gedeeld. Voorschoolse educatie voorkomt dat kinderen en hun ouders zonder kennis van het Nederlands of het Nederlandse schoolsysteem in het basisonderwijs instromen.

In Nederland verbleven in 2018 rond de 4.500 peuters van inburgeringsplichtige ouders, waarvan tien procent bestaat uit kinderen van gezinsmigranten. Uit het onderzoek blijkt dat het voor gemeenten lastig is om accurate cijfers van deelname aan VE te genereren. Dat komt doordat in de meeste gemeenten het hebben van inburgeringsplichtige ouders geen reden is voor een VE-indicatie en het deelnamepercentage van deze groep dus niet in beeld is. Als in een gemeente het VE- bereik slecht in beeld is, geldt dat ook voor het bereik van deze specifieke doelgroep. Dit leidt ertoe dat slechts een deel van de gemeenten zich durft te wagen aan een schatting van het deelnamepercentage.

Ondanks de meerwaarde die de meeste gemeenten toekennen aan voorschoolse educatie kan niet met zekerheid worden vastgesteld dat deelname overal gegarandeerd mogelijk is. Het is in een kwart van gemeenten niet altijd duidelijk of kinderen van inburgeringsplichtige ouders daadwerkelijk een VE-indicatie ontvangen en dus in aanmerking komen voor voorschoolse educatie. In de meeste gevallen gebeurt dat echter wel. Soms expliciet door inburgeraars te vermelden in de doelgroepdefinitie, maar meestal door dat deze groep automatisch voldoet aan andere indicatoren voor VE. Als suggestie voor het voorkomen van non-bereik wordt door sommige respondenten voorgesteld het inburgeraar zijn tot indicator voor VE te maken. Gemeenten zijn vrij in het bepalen van hun doelgroepdefinitie VE, waardoor het opnemen van een indicator voor VE niet landelijk kan worden afgedwongen.

Met een VE-indicatie alleen zijn de meeste inburgeraars er niet. Er is vanuit verschillende organisaties, die actief zijn in gemeenten, specifieke aandacht voor de toeleiding van kinderen van inburgeraars (het daadwerkelijk realiseren van inschrijving bij VE). Maar niet overall: in 55 procent van de gemeenten is dit niet het geval. Uit de casestudies blijkt dat dit wel belangrijk is om deelname te realiseren: soms moeten organisaties ouders overtuigen van het belang van voorschoolse educatie. Dat is vaker het geval bij analfabete - en laagopgeleide ouders dan bij ouders die een hogere opleiding hebben genoten in het land van herkomst.

Organisaties zijn vooral vaak bezig om ouders te helpen met de aanmeldprocedure. De voornaamste belemmering in die procedure vormt het aanvragen van de kinderopvangtoeslag. De tweede belemmering, die veel terug komt, is de mismatch in begin- en eindtijden van inburgeringslessen en voorschoolse educatie. Het leidt ertoe dat sommige gemeenten bewust aansturen op gebruik van reguliere kinderopvang, in plaats van voorschoolse educatie.

Over het algemeen geven respondenten aan dat de meeste kinderen van inburgeraars gebruik maken van voorschoolse educatie, dit blijkt uit zowel de online vragenlijst als de casestudies. Meer dan de helft van de onderzochte gemeenten kent het daadwerkelijke deelnamepercentage niet, omdat de groep niet apart geregistreerd wordt. Van de 76 gemeenten die een schatting durven te maken, schat bijna tweederde dat het deelnamepercentage meer dan 70 procent is (en daarbinnen schat eenderde dat het deelnamepercentage hoger ligt dan 90 procent). Tegelijkertijd schat 25 procent van de gemeenten dat het deelnamepercentage onder de 30 procent ligt. Belemmeringen bij een dergelijk laag deelnamepercentage zijn dezelfde als in de toeleiding (voornamelijk praktisch en organisatorisch). Slechts 9 procent van de gemeenten denkt dat er verschillen zijn in deelname aan voorschoolse educatie tussen kinderen van inburgeringsplichtigen en andere VE-doelgroepkinderen. Van hen denkt de helft dat de eerste groep meer deelneemt en de andere helft dat zij minder deelneemt.

Bijna driekwart van de gemeenten ontvangt geen signalen over inburgeringsplichtige ouders die er voor kiezen hun kinderen niet te laten deelnemen aan voorschoolse educatie.

Met name over statushouders geven respondenten aan dat de meesten graag snel mee willen doen in Nederland en dat voorschoolse educatie daarbij hoort. Voorschoolse educatie is in veel niet-westerse landen een onbekend fenomeen. Daarom komen VluchtelingenWerk, een VE-locatie of een consultatiebureau vaak in actie om het belang van voorschoolse educatie duidelijk te maken en toeleiding te verzilveren. Heel soms is het niet deelnemen een gevolg van bewuste beslissingen van ouders, al geven de meeste respondenten aan hiervan niet gehoord te hebben.

Respondenten noemen het moment dat inburgering ophoudt een duidelijk risico voor uitval. Voortzetting van voorschoolse educatie, kinderopvang of een combinatie daarvan, wanneer ouders weer thuis zijn, moet volgens meerdere respondenten in de gaten gehouden worden.

In het onderzoek komen verschillende succesfactoren naar voren om de deelname aan VE onder kinderen van inburgeringsplichtigen te verhogen. Een belangrijke succesfactor is intensieve samenwerking en contact tussen organisaties als VluchtelingenWerk en VE-aanbieders en het consultatiebureau. Gemeenten waar deze partners elkaar weten te vinden om deelname te verhogen, geven aan daar succes mee te hebben in zowel toeleiding als deelname. Ook het controleren van deelname door gemeente en consultatiebureau helpt om de deelname omhoog te krijgen (niet alleen voor kinderen van inburgeraars). Over het verplichten van voorschoolse educatie voor kinderen van inburgeraars zijn respondenten niet onverdeeld enthousiast. Een aantal mensen gelooft niet dat het zal werken, anderen denken dat 'drang' meer effect zal hebben dan 'dwang'. Daarnaast is duidelijk dat niet-deelname in veel gevallen meer te maken heeft met

organisatorische en administratieve belemmeringen dan met een expliciete wens van ouders om hun kinderen niet deel te laten nemen.

5.2 Beantwoording deel- en hoofdvragen

Het uitvoeren van kwantitatief onder alle gemeenten en een kwalitatief onderzoek in een negental gemeenten, heeft geleid tot een duidelijk beeld van de indicering, toeleiding en deelname van peuters van inburgeringsplichtige ouders aan voorschoolse educatie. Hieronder beantwoorden we eerst de deelvragen en vervolgens de hoofdvragen van dit onderzoek.

5.2.1 Beantwoording deelvragen

- Hoe groot schatten gemeenten het non-bereik onder kinderen van inburgeringsplichtigen in percentages, zijn hier trends in zichtbaar en wijkt dit af van het gemiddelde percentage non-bereik in de gemeente?

De helft van de gemeenten heeft hier geen zicht op. In totaal kunnen 76 gemeenten een schatting maken van het percentage deelname (het bereik) en bieden daarmee een indicatie voor non-bereik. Een derde van de gemeenten schat dat het percentage dat *niet* deelneemt onder de 10 procent ligt. Ruim eenderde schat dat het non-bereik tussen de 10 en 40 procent ligt en ruim 10 procent denkt tussen de 40 en 80. En een kwart van de gemeenten schat het percentage dat niet deelneemt boven de 80 procent. Een hoog non-bereik heeft hier te maken met het feit dat, omwille van het combineren van inburgeringslessen van ouders, er gekozen wordt voor volledige dagopvang voor kinderen van inburgeraars. Uit de casestudies ontstaat het beeld dat niet-deelname aan voorschoolse educatie *of* kinderopvang zeldzaam is, met name bij statushouders. De gegevens bieden onvoldoende aanknopingspunten om trends te signaleren. Een gemiddeld percentage non-bereik kunnen we niet berekenen. Wel is vast te stellen dat de deelname (het bereik) van kinderen van inburgeringsplichtigen in de bijna de helft van de gemeenten hoger wordt geschat dan de gemiddelde deelname van VE-doelgroepkinderen in Nederland, zoals gerapporteerd door de Inspectie van het Onderwijs.

- Indiceren gemeenten kinderen van inburgeringsplichtigen en wordt dit apart geregistreerd (waarbij de gemeente beleid maakt en JGZ dit uitvoert)?

Het komt nauwelijks voor dat in gemeenten inburgeringsplichtig zijn een criterium is voor een VE-indicatie, dat gebeurt in slechts 8 procent van de gemeenten. Zesenzeventig procent van de gemeenten die dit niet doet denkt dat er andere criteria zijn waardoor peuters van inburgeringsplichtige ouders automatisch onder de VE-doelgroep vallen. Een vijfde denkt dat dit niet het geval is, wat erop kan wijzen dat daar kinderen van inburgeringsplichtige ouders niet automatisch in aanmerking komen voor voorschoolse educatie.

- Wat zijn redenen voor inburgeringsplichtigen om hun kinderen *niet* naar voorschoolse educatie te sturen?

Er zijn 42 gemeenten (27% van 155 gemeenten) die hebben aangegeven signalen te ontvangen dat er sprake is van niet-deelname van VE door peuters met een indicatie. De voornaamste redenen die gemeenten hiervoor geven zijn gekoppeld aan (i) onbekendheid met voorschoolse educatie, (ii) financiële redenen, (ii) het niet aansluiten bij andere verplichtingen, (iii) kinderen gaan naar de reguliere kinderopvang, (iv) culturele redenen en (v) ingewikkelde procedures.

Uit de casestudies blijkt dat met name de mismatch tussen tijden dat ouders les hebben en het VE-programma van kinderen een probleem vormen. Aan andere mogelijke redenen, met name als het gaat om financiële complicaties en onbekendheid met voorschoolse educatie wordt op allerlei manieren gewerkt in gemeenten. Zo wordt zo veel mogelijk voorkomen dat dit daadwerkelijk belemmeringen vormen voor kinderen om niet te (kunnen) deelnemen aan voorschoolse educatie.

- Wat zijn redenen voor inburgeringsplichtigen om hun kinderen *wel* naar voorschoolse educatie te sturen?

De meeste ouders vinden deelname aan voorschoolse educatie belangrijk, omdat het voor hun kinderen een voorbereiding is op een goede start in Nederland. Respondenten geven aan dat ouders van met name statushouders vaak erg gemotiveerd zijn. Daarbij kan worden opgemerkt dat die redenen vooral gezien worden bij hoogopgeleide statushouders. Laagopgeleide en analfabete statushouders moeten soms overtuigd worden van het belang van voorschoolse educatie, voor ze ermee instemmen.

- Wat doen gemeenten en JGZ momenteel extra om kinderen van inburgeringsplichtigen te begeleiden naar voorschoolse educatie?

In de meeste gemeenten is geen specifiek beleid om deze kinderen extra naar VE te begeleiden; de groep wordt op dezelfde manier begeleid als andere VE-kinderen. Gemeente en JGZ zorgen er in sommige gemeenten voor dat kinderen in beeld zijn zodra zij zich inschrijven in de Gemeentelijke Basis Administratie en soms daarvoor al, wanneer kinderen nog in een AZC wonen. Respondenten uit de casestudies geven aan dat (i) financiële ondersteuning vanuit gemeenten, (ii) een 'checkmoment' of alle geïndiceerde kinderen wel gebruik maken van voorschoolse educatie, (iii) goede voorlichting aan ouders en (iv) complementaire samenwerking met andere organisaties, belangrijke activiteiten zijn die hogere deelname aan voorschoolse educatie mogelijk maken.

- Wat doen VE-aanbieders, instanties betrokken bij inburgeringsplichtigen en aanbieders van inburgeringscursussen momenteel extra om kinderen van inburgeringsplichtigen te begeleiden naar voorschoolse educatie?

VE-aanbieders spelen in gemeenten vaak een rol bij het mogelijk maken van deelname. Dat doen zij bijvoorbeeld door te helpen bij het aanvragen van kinderopvangtoeslag. De meerwaarde van met name VluchtelingenWerk of andere intermediaire organisaties is behoorlijk groot. Zij fungeren als spin in het web, weten hoe het gaat met gezinnen en

bezitten interculturele communicatievaardigheden. Zij kunnen samen met gezinnen de mogelijkheden voor deelname beter inschatten en eventuele organisatorische en financiële barrières beslechten. Toch komt die rol nog niet overal uit de verf.

Taalaanbieders spelen een beperkte rol en zien doorgaans geen taak voor zichzelf in de toeleiding naar voorschoolse educatie.

5.2.2 Beantwoording hoofdvragen

Maken ouders die inburgeringsplichtig zijn - omdat zij (i) statushouder(s) zijn of (ii) gezinsmigrant(en) zijn - gebruik van voorschoolse educatievoorzieningen voor hun kinderen en wat is de rol van gemeenten en JGZ in de toeleiding?

Het overgrote deel van ouders die inburgeringsplichtig zijn, maakt, indien mogelijk, gebruik van voorschoolse educatie voor hun kinderen. Op basis van de bevindingen in dit onderzoek constateren we dat er geen aanleiding is om aan te nemen dat hierin verschillen zijn tussen statushouders en gezinsmigranten. De rol van gemeenten en JGZ in de toeleiding is belangrijk, maar niet altijd overal even duidelijk uitgewerkt. Met name in de indicering is het niet altijd zeker of een kind met ouders die aan het inburgeren zijn, automatisch in aanmerking komt voor een VE-indicatie. Ook is voorschoolse educatie niet altijd een optie, omdat tijden van voorschoolse educatie programma's en inburgeringslessen niet overeen komen. De groep laagopgeleide en analfabete ouders vraagt extra aandacht van gemeenten en JGZ, omdat toeleiding bij deze groep problematisch kan zijn.

Is het zinvol om, op basis van de bevindingen, de voorschoolse educatie te verplichten voor kinderen van inburgeringsplichtigen?

Op basis van de bevindingen in dit onderzoek lijkt het niet zinvol om voorschoolse educatie te verplichten. De vraag of verplichten juridisch mogelijk is, was geen onderdeel van dit onderzoek. Verplichten is een extreem middel dat ingezet zou kunnen worden bij ouders die niet willen deelnemen aan voorschoolse educatie, ondanks dat dat expliciet mogelijk wordt gemaakt. Voorwaarden die met een verplichting samen zouden moeten gaan, zijn garanties dat er:

- (i) VE-plaatsen beschikbaar zijn op een voor ouders bereikbare locatie,
- (ii) ouders ondersteund worden bij het aanvragen van kinderopvangtoeslag (in 80 procent van de gemeenten is het aanvragen van KOT voorwaardelijk om toegang te krijgen tot VE, zo blijkt uit het onderzoek naar harmonisatie van Kruiter et al. uit 2019) en bij de inschrijving,
- (iii) tijden van inburgeringslessen van ouders en voorschoolse educatie al dan niet gecombineerd met kinderopvang, overeen komen.

Het realiseren van die voorwaarden zal in iedere gemeente anders uitwerken, omdat het peuterstelsel in iedere gemeente anders is. Deze beleidsvrijheid van gemeenten is bij een eventuele keuze voor het verplichten van VE een sterk complicerende factor.

Bronvermelding

Brink, M. & Odé, A. (2010). *Eerste evaluatie van de pilots inburgering en vve in Amsterdam: eindrapport*. Amsterdam: Regioplan.

Blanken, M. den & Van der Vegt, A. L., i.s.m. FORUM (2007). *Voorschoolse educatie: waarom wel, waarom niet?* Utrecht: Sardes.

Dienst Uitvoering Onderwijs (2019). *Voortgangscijfers Totaal Nederland - 01-05-2019*. Geraadpleegd op 20-05-2019, van <https://duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf>.

Driessen, G., Veen, A. en Van Daalen, M. (2015). *VVE-doelgroepkinderen in de voorschoolse fase*. Nijmegen: ITS.

Inspectie van het Onderwijs (2019). *De Staat van het Onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Koolmees, W. (2018, 2 juli). Hoofdpijnen veranderopgave inburgering [Kamerbrief] Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/02/kamerbrief-hoofdpijnen-veranderopgave-inburgering>.

Kriek, F., Schreijenbergh, A., Van Waveren, R.C., Schilder, E.A. (2011). *Mogelijkheden voor dwang (en drang) bij voorschoolse educatie*. Amsterdam: Regioplan

Kruiter, J., Vander Heyden, K., Jepma, I. & Donkers, E. (2019). *Harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang: Onderzoek naar de stand van zaken, vormgeving en gevolgen*. Utrecht: Sardes.

Maliepaard, M., Van der Meer, M., Noyon, S. & Schans, D. (2018). *Migratie in beeld*. Den Haag: WODC.

Melhuish, E., Ereky-Stevens, K., Petrogiannis, K., Ariescu, A., Penderi, E., Rentzou, K., Tawel, A., Broekhuizen, M., Slot, P., & Leseman, P. (2015). *A review of the research on the effects of early childhood education and care (ECEC) on development*. Oxford/Utrecht: Project CARE.

Leseman, P. P. M., Mulder, H., Verhagen, J., Broekhuizen, M., van Schaik, S. D. M., & Slot, P.L. (2017). *Effectiveness of Dutch targeted preschool education policy for disadvantaged Children*. In H. P. Blossfeld, N. Kulic, J. Skopek, & M. Triventi, (Eds.) *Childcare, Early Education, and Social Inequality – An international perspective*. Celsdenham, UK: Edward Elgar.

Onderwijsraad (2017). *Vluchtelingen en Onderwijs: naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.

Rijksoverheid (2018). *Overzicht huisvesting vergunninghouders 2018*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Significant (2018). *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet Inburgering 2013*. Barneveld: Significant.

Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P, Siraj, I., & Taggart, B. (2014). *Students' educational and developmental outcomes at age 16. Effective pre-school, primary, and secondary education (EPPSE 3-16) Project*. Oxford: University of Oxford, Department of Education.

Tweede Kamer (2019). Verslag van een algemeen overleg, Integratiebeleid, 2018-2019, TK 32 824, nr. 259, vastgesteld 12 maart 2019. Geraadpleegd van https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2018A03287 .

Tweede Kamer (2019). Motie van de leden Becker en Pieter Heerma, 2018-2019, TK 32 824, nr. 250, voorgesteld 6 maart 2019. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32824-250.html> .

Veen, A., Van der Veen, I. & Driessen, D. (2012). *Het bereik van allochtone kinderen met Voor- en Vroegschoolse Educatie*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Veen, A. & Leseman, P. (2016). *Pre-COOL cohortonderzoek: Resultaten over de voorschoolse periode*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut

Bijlage 1: Aantallen kinderen van inburgeraars in de leeftijd 2,5 tot 4 jaar

Tabel B1 Leeftijd kinderen van statushouders van 2015 tot juli en met 2018

	jan-15	jul-15	jan-16	jul-16	jan-17	jul-17	jan-18	jul-18
2,5 tot 3 jaar	260	295	665	650	950	1.015	1.320	1.380
3 tot 3,5 jaar	170	440	535	765	795	1.200	1.150	1.405
3,5 tot 4 jaar	295	275	820	605	1.020	960	1.350	1.240
Totaal peuters 2,5 tot 4 jaar	725	1.010	2.020	2.020	2.765	3.175	3.820	4.025
% van alle statushouders	2,8%	2,7%	2,8%	2,6%	3,0%	3,0%	3,3%	3,3%

(Bron: CBS)

Tabel B2: Aantal kinderen van gezinsmigranten van 2015 tot en met juli 2018

	2015	2016	2017	Juli 2018
Totaal peuters 2,5 tot 4 jaar	740	770	990	490
% van alle gezinsmigranten	3,55%	3,09%	3,41%	3,07%

(Bron: J&V, IND)

Bijlage 2: Gemeenten die deelnamen aan de casestudies

Den Haag	G44/G4
Amsterdam	G44/G4
Almelo	G44
Assen	G44
Schiedam	G44
Nijkerk	G86
Waalwijk	G86
Oldebroek	G-overig
Amstelveen	G-overig

Colofon

Titel	Inzicht in (non-)bereik onder kinderen van inburgeringsplichtigen in de voorschoolse educatie
Auteur	Jan Maarse, Sandra Beekhoven, Ellen Donkers
Versie	Definitief
Datum	16-7-2019
Project	TR1675 Sardes



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

© Sardes 2019

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

