

# Vijf praktijkvoorbeelden in de voorschoolse educatie: zijn er relaties tussen financiën en uitvoering?

## Bijlage bij meting 4 van Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid

IJsbrand Jepma  
Carlijn Waaijer  
Sien Beckers (Sardes)

Wendy de Geus  
Anne Ketelaar (Oberon)

Coen van Rij  
Wilfred Nijhof  
Florian Korn  
(Cebeon)

April 2023



**Oberon**  
onderzoek | advies

**Cebeon**  
Centrum beleidsadviesend onderzoek BV

**Sardes**



# **Vijf praktijkvoorbeelden in de voorschoolse educatie: zijn er relaties tussen financiën en uitvoering?**

**Bijlage bij meting 4 van Monitor Implementatie en  
besteding gemeentelijk onderwijsachterstanden-  
beleid**



## Inhoudsopgave

Inleiding .....	4
Praktijkvoorbeeld 1 (Roosendaal): <i>“Ruimhartig beleid?”</i> .....	9
Praktijkvoorbeeld 2 (Kapelle): <i>“Lokaal maatwerk met regionale samenwerking”</i> .....	18
Praktijkvoorbeeld 3 (Groningen): <i>“Grote onderwijskansen voor kleine kinderen”</i> .....	24
Praktijkvoorbeeld 4 (Heerlen): <i>“Rijk aanbod met focus op toegankelijkheid”</i> .....	32
Praktijkvoorbeeld 5 (Alkmaar): <i>“Hoogwaardig ve-aanbod met beperkt budget”</i> .....	42

## Inleiding

Sardes, Oberon en Cebeon hebben in het kader van de tweede meting van het beleidsonderzoek en de vierde en tevens laatste meting van het implementatieonderzoek van de *Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (2019-2023)*<sup>1</sup> een beschrijving gemaakt van praktijkvoorbeelden in vijf verschillende gemeenten.

De voorliggende praktijkvoorbeelden vormen een bijlage bij de genoemde monitor en gaan in op de relatie tussen de financiën en subsidiëring van ve-aanbieders door gemeenten enerzijds en de toegankelijkheid, het doelgroepbereik, het aanbod, de kwaliteit en de opbrengsten van ve bij de aanbieders anderzijds.

De beleidscontext wordt gevormd door de verandering in het budget voor de uitvoering van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (goab) per 2019 en de invoering van 960 uur voorschoolse educatie voor doelgroepeuters tussen 2,5 en 4 jaar (per 1 augustus 2020) en de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker in de voorschoolse educatie (per 1 januari 2022).

De kernvraag die in de vijf praktijkvoorbeelden beantwoord is, luidt als volgt:

*Welke beleidsmatige keuzen zijn er bij het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid/voorschoolse educatie gemaakt, gegeven de verandering in budget en de invoering van twee nieuwe beleidsmaatregelen (960 uur ve en pedagogisch beleidsmedewerker in de voorschoolse educatie), met welke redenen en welke gevolgen heeft dit voor toegankelijkheid, bereik, aanbod, kwaliteit en opbrengsten van voorschoolse educatie?*

Bij de selectie van de gemeenten is als voorwaarde gesteld dat we met een grootboekanalyse meerjarig inzicht hebben in de ontwikkeling van hun financiën (twee meting bestedingsonderzoek) en dat we van de gemeenten over een ingevulde vragenlijst beschikken (vierde meting implementatieonderzoek). Verder is er rekening gehouden met de verandering in het goab-budget. Er zijn in dit verband diverse categorieën gemaakt waarin een combinatie is gemaakt van a) de ontwikkeling in het goab-budget (lager, minder dan 10% hoger en meer dan 10% hoger) en b) de besteding (extra inzet van eigen middelen van minimaal 10% van het goab-budget, houden minimaal 10% over van het goab-budget, extra inzet van eigen middelen minstens 10% en houden minimaal 10% over). Daarnaast is enige spreiding nagestreefd in gemeentegrootte (G4, G40 en G-overig) en regio (Noord, Midden-Oost, West en Zuid). Gemeenten die eerder hebben deelgenomen aan de gemeentelijke praktijkvoorbeelden van voorgaande metingen zijn op voorhand uitgesloten.

---

<sup>1</sup> Jepma, I.J., Waaijer, C. & Beckers, S. (Sardes), Geus, W. de, Suijkerbuijk, A. & Leferink, J. (Oberon) (2023). *Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Meting 4: 960 uur, pedagogisch beleidsmedewerker in de voorschoolse educatie en financiën. Sardes/Oberon. Cebeon (2023). Bestedingsonderzoek gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2020-2021, tweede meting. Cebeon.*

Aanvullend zijn er meer inhoudelijke redenen gebruikt om de ene gemeente wel en de andere gemeente niet in te sluiten en te benaderen. Hiervoor zijn de gemeentelijke gegevens uit de ingevulde vragenlijst van de vierde meting van de monitor aangewend. Denk hierbij aan zaken als 'ruimhartig onderwijsachterstandenbeleid met structurele middelen voor het basisonderwijs' (financiering), 'betrekkelijk hoge kopsubsidie voor het organiseren van voorschoolse educatie bij de aanbieders' (subsidie), 'kosteloze voorschoolse educatie voor de allerlaagste inkomens' (toegankelijkheid), 'startleeftijd van 2 jaar bij voorschoolse educatie' (aanbod) en 'aanvullende kwaliteitseisen bij voorschoolse educatie' (kwaliteit). Deze aspecten en hun onderlinge relaties zijn in de praktijkvoorbeelden in interviews met diverse informanten nader verkend, verhelderd en uitgediept. We hebben uitdrukkelijk niet alleen gezocht naar goede praktijkvoorbeelden.

Op basis van de genoemde selectiecriteria en inhoudelijke redenen is aanvankelijk een kerngroep van vijf gemeenten en een groep van alternatieve gemeenten geselecteerd. Helaas wilden niet alle gemeenten uit de kerngroep meedoen, waardoor we soms alternatieve gemeenten hebben moeten benaderen. Het is niet gelukt om een gemeente uit de G4 mee te krijgen. Uiteindelijk zijn de volgende vijf gemeenten bereid gevonden om hun medewerking te verlenen aan dit verdiepende onderzoek: Roosendaal, Kapelle, Groningen, Heerlen en Alkmaar.

Na het eerste contact met de gemeente hebben de betreffende beleidsmedewerkers ons geholpen aan relevante beleidsdocumenten (bijv. beleidsplan gelijke kansen, oab/vve, resultaatafspraken vve, subsidieregeling peuteropvang en/of ve) ter voorbereiding op de interviews.

Daarnaast hebben de beleidsmedewerkers ons geholpen met het benaderen van de juiste contactpersoon van twee ve-aanbieders binnen de betreffende gemeente. Deze persoon heeft ons vervolgens in contact gebracht een (locatie)manager/leidinggevende en een pedagogisch beleidsmedewerker in de ve. Per praktijkvoorbeeld zijn er interviews gehouden met zo'n vijf informanten.

In de online interviews (in Teams) met de informanten zijn verschillende onderwerpen tegen het licht gehouden. Hiervoor is per type informant een checklist met onderwerpen en vragen ontwikkeld. Voorts is er teruggegrepen op de inhoud van de financiële gegevens uit de grootboekanalyse, de ingevulde vragenlijst van de gemeente en de opgestuurde beleidsdocumenten, indien aanwezig en relevant.

Met de beleidsmedewerker van de gemeente is onder meer gesproken over de verandering in de financiële situatie per 2019 en hoe dat destijds is ontvangen. Enkele vragen zijn: *Welke beleidskeuzen hebben jullie gemaakt, met welke redenen? In hoeverre hebben jullie hierbij de partners betrokken? Hoe is dat proces verlopen?* Een andere vraag had betrekking op de gevolgen het nieuwe financiële kader heeft gehad voor de invoering van de 960 uur ve voor doelgroeppeuters en de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve.

Met de (locatie)manager/leidinggevende van de ve-aanbieder is onder meer gesproken over de belangrijkste vraagstukken/ontwikkelpunten binnen de ve waar de organisatie druk mee is. Een vraag luidde: *Welke keuzen zijn er gemaakt rondom de urenuitbreiding en inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker in de voorschoolse educatie? Met welke redenen? Hoe verliep dit proces?* Een aanvullende vraag was: *Welke ambities voor de toekomst heeft jullie organisatie op het gebied van gelijke kansen/goab in het algemeen en voorschoolse educatie in het bijzonder? Wat is hiervoor nodig?*

De pedagogisch beleidsmedewerker in de ve is onder meer geïnterviewd over de rol en werkzaamheden binnen de ve. *Hoe is de verdeling in tijd tussen beleidswerk (ontwikkelen en uitvoeren van pedagogisch beleidsplan e.d.) en coaching (individuele of teams van pedagogisch medewerkers e.d.)? Welk deel van de tijd besteedt u aan coaching van pedagogisch medewerkers, uitgedrukt in een percentage? Is de beschikbare tijd voldoende om een bijdrage te leveren aan de professionele ontwikkeling/persoonlijke groei van pedagogisch medewerkers?* Ook zijn er vragen gesteld over de wijze(n) waarop de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve betrokken is bij kwaliteitsverbetering. *Op welke manier(en) bent u betrokken bij het versterken van de kwaliteit van voorschoolse educatie? Kunt u een voorbeeld noemen waarin u direct betrokken bent bij kwaliteitsverbetering?*

Alles bij elkaar zijn er heel diverse praktijkvoorbeelden van vijf gemeenten gemaakt die tijdig de 960 uur voorschoolse educatie voor doelgroeppeuters hebben ingevoerd, alsmede de inzet hebben geregeld van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve.

De volgende tabel bevat een samenvattend overzicht van de belangrijkste kenmerken van de vijf portretten.

**Tabel 1. De in het oog springende punten van de vijf praktijkvoorbeelden**

Praktijkvoorbeelden	In het oog springende punten
Praktijkvoorbeeld 1 (Roosendaal): <i>“Ruimhartig beleid?”</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer regie bij de gemeente</li> <li>• Stijging van goab-budget, met inzet van eigen middelen uit gemeentefonds en Asscher-middelen</li> <li>• Extra subsidie alleen voor doelgroeppeuters</li> <li>• Startleeftijd bij ve 2 jaar</li> <li>• ‘Gratis’ ve en twee compensatieregelingen om toegankelijkheid te vergroten</li> <li>• Personeelstekort in de ve</li> <li>• Diverse 960 urenvarianten ve bij de ve-aanbieders</li> <li>• Gemeente stelt extra kwaliteitseisen bij ve</li> <li>• Vraagprijs van ve soms hoger dan fiscaal maximumtarief van € 9,12 per uur</li> <li>• Aparte subsidie voor inzet van pbm’er in de ve</li> <li>• Pbm’er in de ve is veel bezig met coaching van pedagogisch medewerkers, maar randvoorwaarden kunnen beter (‘kindvrije uren’ buiten de groep)</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er zijn merkbare opbrengsten van ve bij de doelgroep</li> </ul>
<p>Praktijkvoorbeeld 2 (Kapelle):  <i>“Lokaal maatwerk met regionale samenwerking”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionaal optrekken geeft gelijke (financiële) kaders</li> <li>• Evaluatie biedt basis voor nieuwe investeringen</li> <li>• Gemeente zet extra middelen in voor verlagen van de financiële drempel/vergroten van de toegankelijkheid van ve voor de doelgroepeuters ('gratis' dagdelen)</li> <li>• Investeren in kwaliteit: pedagogisch beleidsmedewerker in de ve en doorgaande lijn met basisonderwijs</li> <li>• Diverse inzet van pedagogisch beleidsmedewerker in de ve bij ve-aanbieders</li> <li>• Steeds meer complexe zorgvragen</li> <li>• Professionalisering als onderdeel van kwaliteit met financiering door gemeente en aanbieder</li> </ul>
<p>Praktijkvoorbeeld 3 (Groningen):  <i>“Grote onderwijskansen voor kleine kinderen”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzet van algemene middelen om ambities te halen: een aanbod vanaf 2 jaar voor alle kinderen</li> <li>• Financieel overschot goab-periode 2019-2022 doorgeschoven naar 2023 en verder</li> <li>• Differentiatie in uurprijssubsidie</li> <li>• Aanvullende subsidies beschikbaar voor ve-aanbieders</li> <li>• Aanzienlijke inzet van goab-middelen op 'achterstandsscholen'</li> <li>• Toegankelijk ve-aanbod door wegnemen van financiële drempels</li> <li>• Keuze voor gemengde groepen</li> <li>• Doelgroepbereik verhogen op verschillende manieren</li> <li>• Bovenwettelijke kwaliteit: gemeentebrede afspraken en ruimte voor ve-aanbieders</li> <li>• Doorwerking van gemeentelijk beleid via coaches</li> <li>• Keuzevrijheid bij ouderprogramma's</li> <li>• Versterken van doorgaande lijn</li> <li>• Heroriëntatie op resultaatafspraken vve</li> </ul>
<p>Praktijkvoorbeeld 4 (Heerlen):  <i>“Rijk aanbod met focus op toegankelijkheid”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veranderende populatie op de kinderopvang</li> <li>• Verbrede doelgroepdefinitie</li> <li>• Tevredenheid over hoog doelgroepbereik</li> <li>• Op sommige plaatsen wachtlijsten</li> <li>• Innovatieve projecten ter versterking van de extra ondersteuningsstructuur/zorg in de ve</li> <li>• Stijging van het goab-budget</li> <li>• 'Gratis' dagdelen voor de doelgroep</li> <li>• Budgetsubsidie voor ve-aanbieders</li> <li>• Onderscheid tussen pedagogisch beleidsmedewerker in de ve en coach</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stimuleren van ouderbetrokkenheid</li> <li>• Intensieve samenwerking binnen de gemeente</li> </ul>
<p>Praktijkvoorbeeld 5 (Alkmaar):  <i>“Hoogwaardig ve-aanbod met beperkt budget”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkeling ve-beleid als co-creatie tussen gemeente en aanbieders</li> <li>• Aanvankelijk krappere budget verwacht</li> <li>• Wisselende beelden bij subsidiëtarieven</li> <li>• Goed toegankelijke ve</li> <li>• Inrichting van urenuitbreiding met ‘gratis’ dagdelen</li> <li>• Ve-indicaties met onderliggende zorgvraag</li> <li>• Aanbieders werken al langer met pedagogisch beleidsmedewerker in de ve</li> <li>• Krapte op arbeidsmarkt zet kwaliteit onder druk</li> <li>• Stappen gezet in het kwaliteitsniveau</li> <li>• Ouderbetrokkenheid last van corona</li> <li>• Resultaten van vve</li> </ul>

Al met al laten de vijf praktijkvoorbeelden een veelkleurig beeld zien. Zoveel gemeenten, zoveel stelsels en bijzonderheden. Elke gemeente legt met haar samenwerkende ve-aanbieders en andere relevante partners eigen accenten en kiest daarvoor naar eigen inzicht de beste maatregelen en activiteiten binnen gegeven contextuele, beleidsmatige en financiële kaders. Wat alle portretten met elkaar hebben is dat er vol ingezet wordt op het versterken van het fundament voor leren en ontwikkelen op jonge leeftijd, opdat doelgroepkinderen uit betere perspectieven krijgen op succesvolle schoolloopbanen.

## Praktijkvoorbeeld 1 (Roosendaal): “Ruimhartig beleid?”

### Achtergrondinformatie

Op basis de beschikbare gegevens van de gemeente Roosendaal komen we tot te volgende overzicht.

Tabel 1. Achtergrondinformatie

<b>Goab-budget; stijging</b>	≈ € 2.994.894 (2022); stijging 38% t.o.v. 2018
<b>Inzet eigen middelen voor onderwijskansen</b>	≈ € 350.000, waaronder inzet van de zogeheten Asscher-middelen
<b>Percentage goab aan ve</b>	65%
<b>Bedrag per doelgroepeuter</b>	€ 14.833
<b>Aantal ve-aanbieders</b>	5
<b>Aantal doelgroepeuters volgens eigen definitie</b>	326
<b>Aantal en percentage peuters met een risico op onderwijsachterstanden volgens CBS</b>	170 (16%)
<b>Aantal en bereik doelgroepeuters volgens eigen definitie dat ve krijgt</b>	224 (69%)
<b>Ve-aanbod</b>	<p>Vanaf 2,5 jaar, maar reguliere en doelgroepeuters kunnen al vanaf 2 jaar starten met 2 dagdelen per week, waardoor doelgroepeuters van 2 tot 4 jaar maximaal 1.120 uur kunnen krijgen</p> <p>Verschillende varianten per ve-aanbieder (maximaal 320 uur per jaar voor een reguliere peuter en maximaal 640 uur voor een doelgroepeuter)</p> <p>Gratis uren voor ouders van doelgroepeuters én reguliere peuters die onder de armoederegeling vallen</p>
<b>Ouderbijdragen</b>	VNG Adviestabel ouderbijdrage peuteropvang 2022

### De gemeente Roosendaal

In Roosendaal wonen ruim 77 duizend personen, verspreid over zes kernen. Bijna de helft van de inwoners is middelbaar opgeleid (47%), gevolgd door 16 procent hoogopgeleiden en ruim een kwart wetenschappelijk opgeleiden (26%). Eén op de tien inwoners is laag opgeleid (11%).

Van de gezinnen in Roosendaal maakt meer dan het landelijke gemiddelde gebruik van voorzieningen in het sociaal domein (25% versus 20%). Het aantal eenoudergezinnen is vrijwel vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde (17% versus 16%), evenals het percentage kinderen uit uitkeringsgezinnen (8% versus 7%). In de gemeente Roosendaal wonen circa 15 duizend jongeren van 0 tot 19 jaar oud. 11 procent van de jongeren in gemeente Roosendaal ontvangt jeugdhulp, iets boven het landelijk gemiddelde. Hetzelfde geldt voor het percentage vroegtijdig schoolverlaters (2,4% versus 1,8%). Het percentage jongeren dat jeugdhulp met verblijf ontvangt is in Roosendaal lager (0,6% ten opzichte van 1,1%). Roosendaal wordt gekenmerkt door een diversiteit in de populatie tussen de verschillende wijken.

### **Verandering van rol van gemeente: meer regie pakken**

Roosendaal heeft lange tijd een overwegend faciliterende rol gehad bij het onderwijsachterstandenbeleid. Als de stakeholders iets wilden, dan keek de gemeente of dit financieel haalbaar was. Inmiddels staan de stakeholders uit kinderopvang en basisonderwijs op het standpunt dat de gemeente een meer regisserende rol op zich neemt. De gemeente vindt dit een terechte eis, en pakt nu op meer dossiers de regie, ook bij het onderwijsachterstandenbeleid. Momenteel is de uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid en voorschoolse educatie vooral een zaak van een aantal ve-aanbieders en basisscholen, maar men wil toegroeien naar een meer integrale aanpak op wijkniveau.

### **Stijging van goab-budget geeft ruimte voor 'ruimhartig beleid'**

Roosendaal heeft sinds 2019 meer goab-budget te besteden. In 2019 kreeg de gemeente Roosendaal nog € 2.291.000,-. Inmiddels is dat nagenoeg € 3 miljoen. De gemeente zet € 350.000 aan eigen middelen uit het gemeentefond in. De aanvullende Asscher-middelen worden ingezet voor het verzorgen van een aanbod voor reguliere peuters op de ve-locaties en een aanbod voor reguliere peuters op reguliere locaties.

De gemeente is van mening dat ze voldoende goab-budget krijgen voor het organiseren van een kwalitatief goed en dekkend ve-aanbod van 960 uur voor doelgroepeuters van 2,5 tot 4 jaar volgens de wettelijke eisen. 65 procent van de SPUK (specifieke uitkering) gaat op aan ve.

Als gevolg van de groei van het goab-budget is de doelgroepdefinitie verbreed. Er zijn bijna tweemaal zoveel doelgroepeuters dan het CBS identificeert. Bovendien kan er al vanaf 2 jaar gebruik worden gemaakt van ve. Ook is er budget beschikbaar voor basisscholen om activiteiten voor doelgroepkinderen 4 t/m 12 jaar te financieren. Daarmee omvat het goab meer dan de activiteiten ten behoeve van de WPO. De gemeente heeft in 2022 € 600.000,- voor de uitvoering van schakelklassen gereserveerd. Voor de voorziening van anderstaligen (nieuwkomers) is € 180.000,- uitgetrokken.

De gemeente hanteert een subsidieplafond van € 2 miljoen per jaar voor het aanbieden van een erkend ve-programma aan de geïndiceerde doelgroep dat voldoet aan de wettelijke norm

en de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker in de ve. Het subsidieplafond voor activiteiten gericht op het vergroten van de ouderbetrokkenheid, in aanvulling op de structurele ouderbetrokkenheid die onderdeel uitmaakt van de ve, bedraagt per jaar € 95.000,-.

De gemeente heeft daarnaast nog een aparte subsidieregeling voor de inzet van extra formatie personeel (o.m. inzet pedagogisch beleidsmedewerker in de ve, tijdelijk boven formatieve derde pedagogisch medewerkers op ve- groep, extra inzet uren t.b.v. overleg met zorgprofessionals).

### **Subsidie aan ve-aanbieders**

De gemeente hanteert vanaf 2021 een bedrag van € 11,40 als maximum uurtarief voor ve. Dit is een veel hoger tarief dan de € 10,- per uur die de gemeente hiervoor hanteerde. Daar kwamen de ve-aanbieders ook bij lange na niet mee uit, aldus één van de ve-aanbieders. Deze 'opslagsubsidie' geldt overigens alleen voor de doelgroeppeuters. Eén van de ve-aanbieders vindt dit een courant bedrag, maar vindt het onterecht dat er geen opslagsubsidie is voor de reguliere peuters. Zij maken immers gebruik van hetzelfde kwaliteitsaanbod. Alleen het aantal afgenomen dagdelen/uren verschilt, maar niet de kwaliteit.

Schommelingen in aantallen doelgroeppeuters gaan nu gepaard met schommelingen in de subsidiebedragen, en dat vinden de ve-aanbieders ongelukkig. Ook vinden ze het onterecht dat er geen jaarlijkse indexering plaatsvindt, zoals dat wel gebeurt op landelijk niveau.

Eén van de ve-aanbieders regelt met de opslagsubsidie dat pedagogisch medewerkers extra niet- groepsgebonden uren (taakuren) kunnen krijgen. Zo is er bijvoorbeeld geregeld dat een pedagogisch medewerker 50 minuten per doelgroeppeuter krijgt voor het registreren van de ontwikkeling in het kindvolgsysteem KIJK! de andere ve-aanbieder wendt de subsidie aan voor kwaliteitsverbetering.

### **'Gratis' dagdelen en twee compensatieregelingen voor het vergroten van de toegankelijkheid**

Bij ve kunnen ouders van doelgroeppeuters 'gratis' dagdelen krijgen. Roosendaal doet echter meer om de toegankelijkheid te vergroten. Ze heeft een regeling in het leven geroepen waarbij gezinnen met kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar, waarbij geen sprake is van recht op kinderopvangtoeslag en de peuter geen doelgroepindicatie krijgt, in aanmerking kunnen komen om tegen een verlaagd, inkomensafhankelijk tarief gebruik te maken van peuteropvang, kinderdagopvang of gastouderopvang. Het subsidieplafond vanuit de gemeente hiervoor is € 225.000,- per jaar, gebaseerd op het maximaal aantal uren op jaarbasis (320).

Daarnaast is er nog een armoederegeling peuteropvang. Hiermee kan de inkomensafhankelijke bijdrage volledig worden vergoed, voor peuteropvang of voorschoolse educatie voor ouders die deze bijdrage niet kunnen betalen. De regeling kan ter aanvulling zijn op de

compensatieregeling peuteropvang of de subsidieregeling voorschoolse educatie. Het subsidieplafond voor het vergoeden van de compensatieregeling armoede peuteropvang voor ouders, die de eigen inkomensafhankelijke bijdrage niet kunnen betalen, bedraagt per jaar € 10.000,-. De spelregels voor het in aanmerking komen voor deze regelingen worden binnenkort aangescherpt.

Eén van de ve-aanbieders maakt duidelijk dat de invoering van de 960 uur ve bij hen aanvankelijk heeft geleid tot een daling van het gebruik, omdat de kosten voor sommige ouders stegen. Dit was destijds een enorme uitvoeringsoperatie met veel informatievoorziening en communicatie met de ouders om ze niet te verliezen.

### Brandende vraagstukken bij ve-aanbieders

Eén van de meest prangende vraagstukken bij de ve-aanbieders is het (toenemende) personeelstekort in de ve. Dit brengt een complexe planningsoperatie met zich mee. Continuïteit en stabiliteit op de ve-groepen garanderen wordt als een grote uitdaging gezien. Een ander zorgpunt betreft de na-ijleffecten van corona. Hoewel het lastig is om een scherp onderscheid te maken tussen ‘gevoelens’ en ‘feiten’, merken pedagogisch medewerkers dat de peuters ‘anders binnenkomen’ dan voorheen. Dit blijkt ook uit het observatiesysteem Kijk! Peuters lopen op een aantal ontwikkelaspecten meer achter. Denk aan de taalontwikkeling en zelfredzaamheid. Dit uit zich bijvoorbeeld ook in termen van speengebruik en vertraagde zindelijkheid. De andere ve-aanbieder vult aan: *“Er zijn kinderen die heel moeilijk tot spelen (met andere kinderen) komen.”* Ook het begrenzen van gedrag heeft een nieuwe dimensie gekregen. Aan de andere kant zijn veel jonge kinderen op vroege leeftijd intensief in aanraking gekomen met beeldschermgebruik. Al met al zijn er meer zorgen over de opvoedsituatie thuis, en het lijkt lastiger om hierin met de ouders over in gesprek te gaan en samen in op te trekken. Eén van de gesprekspartners zegt hierover:

*“Voorschoolse educatie kan niet oplossen wat er thuis allemaal misgaat, dat lukt gewoon niet.”*

Maar een andere gesprekspartner zegt juist veel mogelijkheden te zien om een zinvolle bijdrage leveren:

*“Wij kunnen een enorme bijdrage leveren aan het systeem van het kind en aan het kind zelf. De kinderopvang heeft een belangrijke beschermende functie in bijvoorbeeld het voordoan van pedagogisch handelen naar een kind. Deze mogelijkheden ontstaan bijvoorbeeld bij een spelinloop waar ouder- kind interactie geobserveerd kan worden door een pedagogisch medewerker/coach. Die daarop weer kan anticiperen, voordoan etc. Bij generationele problemen van ouders (bijv. omdat ze zelf nooit een stabiele opgroeisituatie hebben ervaren met een emotioneel beschikbare ouder of een ouder die pedagogisch kon handelen) kunnen ze bij ons afkijken en leren hoe het anders kan.”*

Eén van de ve-aanbieders is van mening dat er te veel peuters met een indicatie worden aangemeld waarvoor ve eigenlijk niet dé oplossing is. Deze groep peuters heeft meer nodig dan

ve, ze heeft vormen van ve mét extra ondersteuning en/of passende kinderopvang nodig. Dit is echter nog niet in deze gemeente aanwezig. Volgens deze ve-aanbieder zou het goed zijn als er meer tussenvormen tussen enerzijds reguliere kinderdagopvang (ene kant van het spectrum) en anderzijds medisch kinderdagverblijf (andere kant van het spectrum) zouden komen.

## Aanbod

Ve-aanbieders hebben van de gemeente veel vrijheid gekregen bij het neerzetten van 960 uur ve voor doelgroeppeuters en de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve. Hier zijn geen specifieke afspraken over gemaakt, behalve de wettelijke vereisten. Als gevolg hiervan worden er bij de ve-aanbieders diverse 960 uren-varianten aangeboden.

Eén van de ve-aanbieders waarmee is gesproken heeft een variant van drie lange dagdelen van 5;20 uur (16 uur in de week). Doelgroeppeuters beginnen om 8.30 uur en blijven tot 13.50 uur. Hier is destijds voor gekozen vanwege de aansluiting bij de schooltijden. Reguliere peuters krijgen twee dagdelen van 3;20 uur (6 uur en 40 minuten in de week), zij gaan eerder op de dag weg. De ve-aanbieder zou graag zien dat in de nabije toekomst de reguliere peuters ook acht uur in de week zouden krijgen.

De andere ve-aanbieder doet het anders. Zij bieden drie dagdelen van vier uur plus nog een extra vierde (korte) middag, met eens in de twee weken nog een (korte) middag. Zo komen ze ook op 960 uur ve in totaal. Hiervoor is gekozen om aan te sluiten bij de schooltijden en vanwege beschikbare ruimte. Het liefst ziet deze ve-aanbieder dat één van die middagen voor ouder én kind wordt ingericht, maar dat komt moeizaam van de grond. *“Sommige ouders vinden dit nét iets te spannend, omdat er dan professionals meekijken.”* Maar het komt ook voor dat ouders juist de behoefte hebben om even ontzorgd te worden in de thuissituatie. Om bijvoorbeeld boodschappen te kunnen doen, de ruimte te krijgen op aan eigen ontplooiing te werken.

Soms beginnen doelgroeppeuters pas op 3 jaar of zelfs nog later met ve. Het is volgens de ve-aanbieder heel lastig om dan met het aanbod nog verschil te kunnen maken in de voorbereiding op de basisschool. Een enkele keer komt het voor dat peuters tot na hun vierde blijven. Dan gaat het bijvoorbeeld om kinderen die niet naar een reguliere school gaan, maar naar een vorm van speciaal onderwijs (bijv. kinderen met een taalontwikkelingsstoornis).

## Extra kwaliteitseisen

De gemeente heeft extra kwaliteitseisen gesteld waaraan de ve-aanbieders zich houden. Dit betreft aanvullende uitvoeringseisen ten aanzien van ve (bijv. alleen ve-aanbod in aparte peutergroepen in kortdurende peuteropvang en kinderdagopvang, géén ve in verticale groepen 0-4 jaar) en verplichte deelname aan (gemeentelijk) overleg (bijv. deelname aan wijkoverleg).

## Ouderbijdragen bij ve

Diverse ouders krijgen van de gemeente een tegemoetkoming in de kosten van de ouderbijdragen. Dit betreft niet-kinderopvangtoeslaggerechtigde ouders van doelgroeppeuters, niet-kinderopvangtoeslaggerechtigde ouders van reguliere peuters en kinderen met een sociaal-medische indicatie (SMI).

Eén van de ve-aanbieders meldt dat ze de vraagprijs voor ouders van doelgroeppeuters gelijk stellen aan het maximum fiscaal tarief van € 9,12 per uur (2023). Dit doen niet alle ve-aanbieders. Er zijn ve-aanbieders die daarboven zitten. Het komt daarnaast voor dat aan toeslaggerechtigde ouders van reguliere peuters een hoger uurtarief wordt gevraagd: € 9,48. Enkele ve-aanbieders vinden dat ze te weinig subsidiemiddelen krijgen. Ze leggen middelen bij uit andere inkomsten (rendabele locaties, buitenschoolse opvang). Er zijn bij de ve-aanbieders geen signalen dat er ouders afhaken vanwege de hoge kosten van ve. Wel haken er soms ouders af vanwege de landelijke toeslagenaffaire die veelvuldig in het nieuws is. Hierdoor durven zij geen toeslag aan te vragen.

## Subsidie voor de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve

Ve-aanbieders krijgen van de gemeente € 450,- (€ 45,- per uur volgens de urennorm) per doelgroeppeuters per ve-locatie voor de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve. Soms is de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve vooral beleidsmatig bezig, soms is de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve vooral een coach. Combinatievormen komen ook voor.

Eén van de ve-aanbieders waarmee is gesproken heeft al een tijdje een coach aangesteld. Deze coach bundelt de uren vanuit de Wet IKK en uren vanuit de ve voor haar betrokkenheid bij de professionele ontwikkeling van pedagogisch medewerkers op de 4,5 ve-groep die zij begeleidt. Daarnaast is ze ook coach op de reguliere dagopvang en buitenschoolse opvang. Dit is minder intensief. Ongeveer 75 procent van haar tijd is contacttijd met de pedagogisch medewerkers. Ze is veel op de ve-groepen aanwezig. Ze verdeelt haar tijd zo dat ze meer aanwezig kan zijn op 'zware' groepen (bijv. 14 doelgroeppeuters) dan op 'lichte' ve-groepen (bijv. 4 doelgroeppeuters). Dit wordt ook aangestuurd vanuit de eigen organisatie. Dit vindt ze een duidelijke en werkbare systematiek, ook naar de GGD-inspectie toe kan ze haar inzet verantwoorden.

## Inhoudelijke werkzaamheden van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve

Eén van de coaches vertelt op uiteenlopende manieren betrokken te zijn bij de kwaliteitsverbetering op de ve-groepen. Ze verzamelt en duidt onder meer de ontwikkelingsgegevens van kinderen in relatie tot het ve-aanbod. Ook maakt ze samen met de pedagogisch medewerkers groepsplannen op basis van KIJK!-gegevens. Afname van Pedagogiek in Beeld (PiB) helpt haar om een analyse te kunnen maken van de geboden kwaliteit en het formuleren van verbeterpunten, waarop de coaching vervolgens kan



aansluiten. Gemist wordt tijd voor coaching van pedagogisch medewerkers buiten de groep naar aanleiding van video-opnames. Het coachen van pedagogisch medewerkers vindt overwegend op de groepen plaats, maar dit verstoort soms de alledaagse gang van zaken en het directe werken met de jonge kinderen. De coach is gestart met de opleiding tot Piramide-trainer, zodat ze in de toekomst de interne scholing van pedagogisch medewerkers op zich kan nemen.

Bij de andere ve-aanbieder was aanvankelijk de leidinggevende ook een tijdje de pedagogisch coach de ve (combinatiefunctie). Maar dat ging niet goed samen. Ze vinden het beter om de taken te scheiden. *“Het bureauwerk, de papieren rompslomp, drukt de coaching vaak naar de achtergrond.”* Tegenwoordig is er een goede balans tussen het implementeren van beleid en de (team)coaching. De pedagogisch beleidsmedewerker in de ve staat een (dag)deel van de tijd op de groep als tweede pedagogisch medewerker en voor de overige uren (18) in de week is ze coach. Ze is een soort van ‘meewerkend voorvrouw’. Dit ziet ze zelf als een groot voordeel. Hierdoor staat ze dicht bij de pedagogisch medewerkers. Toch weet ze voldoende professionele distantie te bewaren.

*“Het is een goed en professioneel team waarin het normaal is om elkaar aan te spreken op gedrag, te reflecteren op eigen gedrag en elkaar feedback te geven.”*

Vanuit de ve heeft de coach negen uren in de week voor coaching. Met (tijdelijke) aanvullende NPO-middelen van de gemeente weet deze ve-aanbieder negen extra uren coaching in de week te arrangeren.

Bij de coaching in de praktijk spelen uitdagende vraagstukken, aldus één van de coaches. Denk aan het uitbreiden van spel van de kinderen en het bevorderen van meer zelfstandigheid. Een ander vraagstuk heeft betrekking op een ve-groep die betrekkelijk veel jongens heeft, met een heel eigen dynamiek: fysiek, ruw, druk, bandeloos gedrag, korte aandachtspanne. Hier worstelen de pedagogisch medewerkers mee. In dit soort gevallen komt de coach op de groep observeren: hoe ontstaat deze drukte, hoe kun je het voor zijn, hoe begrense je op effectieve wijze gedrag? Vanuit het pedagogisch beleid wordt dan een coachplan opgesteld welke vervolgens wordt geïmplementeerd in de praktijk. Dit gaat om vraagstukken die naar voren komen naar aanleiding van observaties op de groepen en individuele coachgesprekken. Het coachplan wordt gemaakt op organisatie/groepsniveau. Daarnaast heeft de coach ook nog individuele coaching van pedagogisch medewerkers. Dit betreft dan kwaliteitsverbetering, persoonlijke groei en hulpvragen. Naar aanleiding van deze coachingsgesprekken maakt de coach een plan van aanpak, heeft de pedagogisch medewerker de regie over haar eigen doelen en borgt de coach deze samen met de pedagogisch medewerkers. Welke vorm deze coaching krijgt is afhankelijk van de pedagogisch medewerker en het doel (bijv. VIB, het oefenen van oudergesprekken, theoretische handvatten, overleggen, observaties).

## Opbrengsten van ve

Hoewel alle ve-aanbieders (en ook de basisscholen) van mening zijn dat ve veel impact heeft op de ontwikkeling van doelgroeppeuters, ziet de gemeente dit ook maar is het lastig om dit meetbaar te maken. Uit de beschikbare cijfers blijkt dat het aandeel doelgroep met (beginnende) onderwijsachterstanden nog altijd hoger is dan het landelijk gemiddelde. Daarom bezint de gemeente zich erop hoe ze de impact van ve beter zichtbaar kunnen maken. Eén van de ve-aanbieders merkt in dit verband op dat pedagogisch medewerkers nog beter kunnen worden in 'opbrengstgericht werken' met peuters, en dat coaches hier een belangrijke rol in kunnen vervullen.

## Ambities voor de toekomst

Roosendaal heeft meerdere ambities voor de toekomst. Men is bezig met het vernieuwen van het beleid, er is onlangs een eerste sessie met het veld is georganiseerd. Eén van de zaken die men beter wil regelen is de overdracht tussen kinderopvang en basisonderwijs. Dit sluit ook aan bij de wens van één van de ve-aanbieders. Eén van de ve-aanbieders ziet graag dat de samenwerking en afstemming met het basisonderwijs wordt geïntensiveerd. *“De doorgaande lijn kan nog zo veel beter.”* Hoewel de ve-aanbieder dit graag oppakt, wordt bij de basisscholen soms een terughoudendheid geconstateerd.

Een ander punt dat zowel de gemeente als beide ve-aanbieders aandragen is het verbreden van de zorg binnen de muren van de kinderopvang. Voorschoolse educatie is niet de panacee voor alles. Er zijn ook jonge kinderen met extra ondersteuningsbehoeften en/of complexe vraagstukken waarvoor ve niet een allesomvattende oplossing is. De gemeente wil net als de ve-aanbieders tussen een regulier kinderdagverblijf en een medisch kinderdagverblijf een continuüm van zorg organiseren. Extra handen op de groep kan hierin ook een rol spelen, omdat dan de draagkracht toeneemt. Het werken aan passende/inclusieve kinderopvang vraagt evenwel om een sterke ketenbenadering rondom het jonge kind, die er volgens één van de ve-aanbieders nog niet is.

*“Er zijn nog te veel eilandjes.”*

De ve-aanbieders zijn eveneens ambitieus. Bij één van de ve-aanbieders leeft de wens om de urenuitbreiding op te rekken. In 16 uur per week, 960 uur in totaal tussen 2,5 en 4 jaar kun je een begin maken van een bijdrage aan de brede ontwikkeling van doelgroeppeuters, maar een aanbod van vier of vijf forse dagdelen per week zou nog beter zijn. *“Dan maak je een veel grotere en blijvende impact.”* De 16 uur per week is volgens deze ve-aanbieder eigenlijk een 'light version'. In combinatie met maximaal 12 peuters op een groep zou de 'ontwikkelproductiviteit' van doelgroeppeuters sterk omhooggaan.

Een andere ambitie betreft de herziening van een vve-indicatie. De ambitie is om deze niet louter te koppelen aan het opleidingsniveau van ouders en/of de taal-spraakontwikkeling van een peuter. Er kan veel meer spelen, ook op andere ontwikkelingsgebieden. Deze uitdagingen

kunnen een belemmerende factor zijn. Denk bijvoorbeeld aan een gezinssituatie waar meerdere kinderen zijn, waarvan één kind zorgbehoevend is en daarmee een enorme draaglast heeft op de ouders. Of een peuter met slaapproblematiek van wie het dag/nacht- ritme is omgegooid. Deelname aan ve geeft dan een dagstructuur, ouders die ontlast worden en hulp krijgen van ondersteuning in slaapproblematiek en de tijd hebben om bijvoorbeeld naar een coach te gaan.

Op het gebied van het bevorderen van ouderbetrokkenheid en het beïnvloeden van de opvoeding en ontwikkelingsstimulering in de thuissituatie zijn er ook wensen. Eén van de aanbieders zou graag de huisbezoeken in ere herstellen. Gezien de huidige personeelskrapte is dit echter niet uitvoerbaar.

### **Gebruikte bronnen**

Voor deze praktijkbeschrijving is gesproken met:

- beleidsadviseur Jeugd en Onderwijs van de gemeente Roosendaal
- manager stafafdeling pedagogiek en kwaliteit (tevens betrokken bij de subsidieregelingen vanuit meerdere gemeenten) en coach van de Kober groep
- leidinggevende en vve-coach (tevens pedagogisch professional) van de peutergroepen van de Kroevendonk

Daarnaast zijn de volgende documenten geraadpleegd:

- financiële data bestedingsonderzoek Cebeon
- ingevulde vragenlijst van de gemeente
- notitie onderwijsachterstandenbeleid Roosendaal 2019 - 2022
- GKA-Agenda Roosendaal
- subsidieregeling Onderwijsachterstandenbeleid 2022
- subsidieregeling Compensatie peuteropvang 2023
- gemeente Roosendaal Jeugdagenda 2020-2021

## Praktijkvoorbeeld 2 (Kapelle): “Lokaal maatwerk met regionale samenwerking”

### Achtergrondinformatie

Op basis de beschikbare gegevens van de gemeente Kapelle komen we tot te volgende overzicht.

Tabel 2. Achtergrondinformatie

<b>Goab-budget; stijging</b>	≈ € 113.000 ; stijging van 88% t.o.v. 2018
<b>Inzet eigen middelen voor onderwijskansen</b>	≈ € 110.000
<b>Percentage goab aan ve</b>	65%
<b>Bedrag per doelgroeppeuter</b>	€ 8.631
<b>Aantal ve-aanbieders</b>	2
<b>Aantal doelgroeppeuters volgens eigen definitie</b>	40
<b>Aantal en percentage peuters met een risico op onderwijsachterstanden volgens CBS</b>	20 (11%)
<b>Aantal en bereik doelgroeppeuters volgens eigen definitie dat ve krijgt</b>	21 (53%)
<b>Ve-aanbod</b>	Vanaf 2,5 jaar  Gemiddeld 16 uur per week  50% gratis uren voor ouders van doelgroeppeuters
<b>Ouderbijdragen</b>	Volgens Kinderopvangtoeslagtabel

### De gemeente Kapelle

In Kapelle wonen ongeveer 13 duizend personen, verspreid over vier kernen. Ongeveer 45 procent van de inwoners is middelbaar opgeleid, en vergelijkbaar percentage is hoger opgeleid. Bijna één op de tien inwoners heeft geen startkwalificatie en heeft het basisonderwijs of voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) afgerond. In Kapelle wonen is bijna een kwart van de inwoners onder de 19 jaar; ongeveer 3000. Zes procent van de kinderen woont in een eenoudergezin en drie procent in zogenoemde uitkeringsgezinnen; beide lager dan de landelijk gemiddelden van 7,3 en 6 procent respectievelijk. Er is op basis van landelijke bronnen niet bekend hoeveel van de inwoners in Kapelle in schuldsanering zitten. De financiële welvaart (besteedbaar inkomen en vermogen van huishoudens) in de gemeente ligt hoger dan landelijk gemiddeld, waarbij Wemeldinge wel een iets lagere gemiddelde financiële welvaart kent dan de andere kernen.

Het percentage kinderen (tot 18 jaar) met jeugdhulp in Kapelle ligt met 11,3 procent iets hoger dan het landelijk gemiddelde van 10,7 procent. Het aantal voortijdig schoolverlaters ligt dan weer iets lager dan het landelijk gemiddelde (1,1% versus 1,7%).

Tegen deze achtergrond werkt de gemeente met haar partners binnen en buiten de gemeentegrenzen aan het voorkomen van onderwijsachterstanden.

### **Regionaal optrekken geeft gelijke (financiële) kaders**

In de provincie Zeeland werken de gemeenten intensief samen, onder andere op het terrein van onderwijskansen voor kinderen. Intensief samenwerken betekent dat de gemeenten beleidsinhoudelijk veel samenwerken maar ook bijvoorbeeld alle dertien eenzelfde toeleidingsmonitor hebben ingekocht, waarmee de gemeenten en aanbieders voorschoolse educatie (ve) zicht krijgen op het bereik en de redenen waarom ouders geen gebruik maken van ve. Gezamenlijke inkoop zorgt voor gelijke uitgangspunten voor alle – veelal ook regionaal opererende – ve-aanbieders. Daarnaast is het beleidsmatig en financieel ook vaak efficiënter.

Het verkrijgen van inzicht in en vergroten van het bereik is voor de gemeente Kapelle een van de speerpunten voor de komende beleidsperiode. De gemeente en ve-aanbieders zien dat er tot nu toe namelijk nog te vaak sprake is van een verschil tussen de aantallen indicaties die worden afgegeven door de jeugdgezondheidszorg (JGZ) en de bij de aanbieders aangemelde en geplaatste kinderen. Dit komt deels door verschillende manieren van tellen. Het bereik in de gemeente is, net als in enkele andere Zeeuwse gemeenten, relatief laag, rond de 50 procent. Een van de mogelijke redenen hiervoor is dat veel ouders vanwege persoonlijke overtuigingen hun kinderen graag thuishouden tot schoolgaande leeftijd. De toeleidingsmonitor moet nog meer inzicht gaan geven waar nog winst te behalen valt, bijvoorbeeld door communicatie over het aanbod, het aanpassen van de ouderbijdrage, nadenken over bereikbaarheid of andere vormen van aanbod (zoals ve in de kinderdagopvang).

### **Evaluatie biedt basis voor nieuwe investeringen**

Waar het gaat om beleidsontwikkeling trekt de gemeente Kapelle ook op met de buurgemeenten. De vijf Bevelandse gemeenten (Reimerswaal, Borsele, Goes, Noord-Beveland en Kapelle) hebben een gezamenlijk onderwijsachterstandenbeleid (OAB) opgesteld en gaan dit vernieuwen. De gemeenten hebben het beleid onlangs samen met de partners geëvalueerd. Uit deze evaluatie bleek onder andere dat veel van de gestelde doelen niet waren bereikt, vooral doordat de bedachte acties niet zijn uitgevoerd door omstandigheden als wisseling van medewerkers of corona. Voorbeeld van gestelde doelen is het vergroten van de ouderbetrokkenheid of het realiseren van 90 procent bezetting van ve-plaatsen. Daarnaast zien de ve-aanbieders ook dat er meer betrokkenheid, sturing en regie mag komen vanuit de gemeente om de gemaakte afspraken op te volgen en hier invulling aan te geven.

*“Focus op de basis, daar afspraken over maken en die ook opvolgen, dat is waar we ons op moeten richten.”*

Inhoudelijk kwam er uit de evaluatie onder andere naar voren dat er in de volgende beleidsperiode vanuit alle partners meer aandacht mag zijn voor ouderbetrokkenheid en de rol van ouders. Activiteiten die het onderwijs en de opvang kunnen ondernemen om ouders meer te betrekken bij de (taal)ontwikkeling van het kind mogen wat de gemeente en ve-aanbieders betreft hoger op de agenda komen. Er gebeurt nu al wel wat, zoals ontwikkeltassen die mee naar huis gaan, maar vooral ook de afstemming met het onderwijs kan hierin nog versterkt. Hierbij is het ook van belang dat het voor ouders duidelijk is wat ve inhoudt, welke verwachtingen er over en weer zijn en wat de rol van de ouder is bij de taalontwikkeling van het kind.

Ook rondom monitoring kan er volgens de gemeente nog extra aandacht komen voor het met elkaar bespreken en vervolgens opvolgen van acties op basis van de gemeentelijke rapportages uit KIIJK!. Het formuleren van verbeteringsacties, op basis van deze KIIJK!-rapportages en op basis van een rapportage van resultaten bij scholen die werken met ParnasSys, kan bijdragen aan het verhogen van de kwaliteit van het voor- en vroegschoolse aanbod, aldus de gemeente. Deze verbeterpunten, die nog verder verduidelijkt en besproken moeten worden, vragen mogelijk ook om extra financiële investeringen, die de gemeente als belangrijk acht omdat zij bijdragen aan de kwaliteit van het voorschools aanbod.

### **Eigen gemeentelijke middelen inzetten voor aanbod .....**

Aan toeleiding, inclusief de nieuwe toeleidingsmonitor, wordt ongeveer 15 procent van de totale (geormerkte Rijks- en eigen) middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid in Kapelle besteed. De keuze om hier een deel van de middelen aan te besteden is vooral om de hierboven genoemde wens het bereik te verhogen. Naast middelen voor toeleiding gaat het gros van alle middelen naar het aanbod ve via een subsidieprijs (80%). Daarnaast gaan de middelen naar aanvullende activiteiten (zoals Boekstart), monitoring, professionalisering en kwaliteit (de doorgaande lijn).

*“Wij zetten eigen middelen in, omdat voor ons ve ook onderdeel is van de preventieve voorzieningen in onze gemeente.”*

Bij de financiering van het aanbod worden zowel aanbieders ve als ouders van doelgroeppeuters gecompenseerd voor de kosten van ve. De ouders van doelgroeppeuters hoeven niet voor alle uren ve te betalen: 50 procent van de uren zijn ‘gratis’ waardoor zij van de 960 uur over anderhalf jaar 480 uur aan de aanbieder betalen. Ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag worden ook gecompenseerd in de kosten tot aan fiscaal maximum en betalen daarmee netto eenzelfde tarief per uur als de ouders met recht op kinderopvangtoeslag. Het eventueel verlagen van de ouderbijdrage wordt onderzocht als optie voor de komende periode.

De aanbieders worden door de gemeente gecompenseerd voor de kosten van ve door een hogere subsidieprijs. Deze subsidieprijs – dat wat de gemeente betaalt aan de

aanbieder voor ieder uur ve – ligt ongeveer 3 euro boven het fiscaal maximum. Vanuit dit uurtarief moet de aanbieder alle kosten voor het ve-aanbod financieren. De stijging van het geormerkte OAB-budget is onvoldoende om de stijging in de kosten van ve – als gevolg van kostenstijgingen bij de aanbieders en het stijgen van het aantal doelgroepeuters – op te vangen. De gemeente absorbeert deze stijgingen door ook eigen middelen in te zetten.

De keuze van de gemeente Kapelle om ook eigen middelen aan onderwijskansen te besteden is dus deels omdat de oab-middelen ontoereikend zijn om een dekkend en gespreid aanbod te realiseren. Daarnaast heeft de gemeente preventie hoog op de agenda staan, en ziet de gemeente het aanbod ve, en aanvullende activiteiten zoals Boekstart, als belangrijk onderdeel hierin.

#### ..... en voor kwaliteit

Ook in de kwaliteit van het aanbod wil de gemeente investeren, met hierbij de afgelopen periode een focus op de invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve en de doorgaande lijn. Voor de doorgaande lijn zijn er tweemaal per jaar kerngroepoverleggen tussen de school en de opvanglocatie binnen een locatie, wijk of kern. Deze gesprekken tussen medewerkers van de kinderopvang en leerkrachten groep 1/2 worden begeleid door een externe partner die uit de voor onderwijskansen gereserveerde middelen betaald wordt. De keuze om hier middelen voor vrij te maken is gemaakt omdat de gemeente de doorgaande lijn als belangrijk element van kwaliteit ziet. Daarnaast is dit in meerdere Zeeuwse gemeenten de praktijk om de begeleiding van deze kerngroep- of netwerkoverleggen te faciliteren. In deze gesprekken bespreken de school en de opvanglocatie wat er nodig is om de doorgaande lijn en de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie te versterken. Zo bespreken zij concrete afspraken over een warme overdracht of uitwisseling van gegevens of de ontwikkeling van de populatie in relatie tot de doelgroepdefinitie. Ook de doelgroepdefinitie *an sich* kan onderwerp van gesprek zijn. Afspraken worden vastgelegd in een borgingsdocument, waar de gemeente ook inzage in heeft. De afspraken zijn in de vorm van doelen, bedoeld om te streven naar een hogere kwaliteit. De partners zien ook meerwaarde in deze gesprekken, hoewel het nakomen van de afspraken nog sterk wisselt en er ruimte is om de manier waarop de gesprekken lopen te verbeteren. Sommige scholen hebben bijvoorbeeld geen zicht op wie de doelgroepkinderen zijn en er is weinig terugkoppeling vanuit het onderwijs terug naar de opvang, terwijl dat ook kan bijdragen aan het verbeteren van de doorgaande lijn. De gemeente kan hier, aldus de ve-aanbieders, sterker op gaan sturen zodat zowel onderwijs en voorschool in dit overleg als gelijkwaardig partners kunnen werken aan het versterken van de doorgaande lijn.

*“Terugkoppeling vanuit de scholen over bijvoorbeeld onze overdracht kan ook helpen de doorgaande lijn te verbeteren.”*

## Financiering van kwaliteit op de groep, ook door aanbieders zelf

Naast een kwaliteitsimpuls via de kerngroepoverleggen zetten de pedagogisch beleidsmedewerkers en coaches in de ve zich in om de kwaliteit op de groepen te versterken. De financiering van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve door de gemeente verloopt niet via de subsidieprijs maar als bedrag per ve-peuter per jaar van € 400,- (€ 40,- per uur op basis van de 10-urennorm). Dit bedrag is op basis van advies van een externe partij en in overleg met de aanbieders en de gemeente tot stand gekomen.

De wijze waarop de pedagogisch beleidsmedewerker/coach in de ve wordt ingezet, verschilt per aanbieder. Bij een van de aanbieders in Kapelle zijn de beleidstaken en coachende taken bijvoorbeeld gesplitst, hoewel zowel de coach als de beleidsmedewerkers onderdeel zijn van hetzelfde team. De pedagogisch coaches nemen deel in een landelijk team, worden aangestuurd door twee teamleiders en voeren hun werkzaamheden uit in regio Zeeland. De ve-beleidsmedewerkers van deze aanbieder stellen kaders op voor de coaches. Deze coaches stemmen landelijk met elkaar af en ook is er landelijke intervisie maar iedere coach heeft een aantal vaste Zeeuwse locaties onder de hoede en voert minimaal 75 procent van de tijd coachingstaken uit. De andere tijd is voor afstemming, intervisie, professionalisering en urenregistraties voor de GGD. De coaches zijn zowel vanuit de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) als vanuit de kwaliteitsverbetering in de ve aan het werk. Op de ve-groepen hebben zij daarbij extra aandacht voor de kwaliteit van ve. Door deze combinatiefuncties ging het bij de invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve daarom in de meeste gevallen ook om een uitbreiding van uren voor bestaande pedagogisch coaches. Om ervoor te zorgen dat er voldoende ve- en coachingsexpertise aanwezig is, zijn deze medewerkers vanuit gemeentelijke middelen extra geschoold.

Bij de andere ve-aanbieder zijn de uren en taken van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve toegevoegd aan de uren en taken van de intern begeleiders die in dienst zijn van de ve-aanbieder. Daarmee was er ook bij deze aanbieder sprake van uitbreiding van bestaande functies en contracten. De intern begeleiders binnen deze organisatie zijn enerzijds de spin in het web bij zorgvraagstukken (gesprekken met ouders, contact met externen, observaties, ondersteuning pedagogisch medewerkers) en anderzijds verantwoordelijk voor het versterken van de kwaliteit van ve op de werkvloer. Zij doen dit naast de pedagogisch coach die vanuit IKK de pedagogisch medewerkers coacht op pedagogisch handelen. De uren van de intern begeleiders – een functie die al vijf jaar bestaat – zijn de afgelopen jaren uitgebreid, deels omdat de zorgvragen toenemen. Met de invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve zijn de uren verder uitgebreid, waardoor een intern begeleider nu 28 uur per week inzetbaar is. De organisatie vindt de functie van groot belang – en ziet ook meerwaarde doordat zorgen eerder en adequater doorgezet worden – dat zij zelf ook investeren in deze functie.

*“De zorgvraagstukken worden complexer en dat is van invloed op de groep.”*



Beide aanbieders signaleren dan ook dat de zorgvragen complexer zijn geworden, niet alleen in Kapelle maar ook in andere gemeenten. Vaak gaat het om een combinatie van gedragsvraagstukken en ontwikkelingsachterstanden, soms gekoppeld aan ingewikkelde thuissituaties met armoede of andere problematieken. Dit vraagt veel van de pedagogisch medewerkers, maar ook van de afstemming van de eigen interne zorgstructuur van de aanbieders op de structuur van de gemeente en van het onderwijs. Hier komt meer aandacht voor merken de aanbieders, maar dat zou nog meer mogen omdat dit ook van invloed is op hoe de groep loopt.

### **Professionalisering als onderdeel van kwaliteit met financiering door gemeente en aanbieder**

Beide ve-aanbieders in Kapelle investeren zelf in kwaliteit door bijvoorbeeld de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve extra uren in te zetten, boven de door de gemeente vergoede 10 uur per peuter per jaar. Dit wordt (deels) vanuit de inkomsten van onder andere ander aanbod (bijvoorbeeld kinderdagverblijf) gedekt. Bij de invoering van de pbm'er in de ve heeft de gemeente ook bijgedragen aan de kosten voor scholing voor medewerkers in deze functie, omdat de gemeente professionalisering als onderdeel ziet van het versterken van de kwaliteit van ve. Daarnaast investeren de aanbieders in de ve in kwaliteit door alle medewerkers op ve-niveau te scholen. Dit blijft een uitdaging door de huidige krapte op de arbeidsmarkt en doordat nog niet alle pedagogisch medewerkers die van de opleidingen komen een ve-onderdeel hebben gevolgd.

### **Bronnen**

Voor dit casusverslag is gesproken met:

- de gemeentelijk beleidsmedewerker
- een waarnemend clustermanager
- een pedagogisch beleidsmedewerker kwaliteit en teamleider pedagogisch coaches
- een manager cluster pedagogiek van de twee ve-aanbieders

Verder is gebruik gemaakt van:

- de door de aanbieders en gemeente ingevulde vragenlijsten
- het Cebeon-kostenonderzoek
- het Bevelandse Onderwijsachterstandenbeleid 2020-2022
- openbare bronnen (CBS, DUO, VNG)
- de informatie van de websites van de ve-aanbieders

## Praktijkvoorbeeld 3 (Groningen): “Grote onderwijskansen voor kleine kinderen”

### Achtergrondinformatie

Een overzicht van achtergrondinformatie van de gemeente Groningen staat in de volgende tabel.

Tabel 3. Achtergrondinformatie

<b>Goab-budget; stijging</b>	≈ € 4.100.000; stijging van 66% (t.o.v. 2018 € 2.500.000)
<b>Inzet eigen middelen voor onderwijskansen</b>	≈ € 2.100.000
<b>Percentage goab aan ve</b>	85%
<b>Bedrag per doelgroepeuter</b>	€ 20.629 (2021)
<b>Aantal ve-aanbieders</b>	12
<b>Aantal doelgroepeuters volgens eigen definitie en bereik ve</b>	360 (93%)
<b>Aantal en percentage peuters met een risico op onderwijsachterstanden volgens CBS</b>	335 (13%)
<b>Ve-aanbod</b>	Ve-aanbod vanaf 2 jaar, regulier vanaf 2 jaar Gemiddeld 16 uur per week 50% gratis uren voor ouders van doelgroepeuters
<b>Ouderbijdragen</b>	Volgens Landelijk tabel kinderopvangtoeslag

### De gemeente Groningen

In Groningen wonen 235.000 inwoners, verspreid over 20 wijken. Groningen kent relatief veel hoogopgeleiden (43%); één op de zes inwoners is laag opgeleid (17%). In de gemeente Groningen wonen circa 34.000 jongeren van 0 tot 19 jaar oud. Een risico op achterstand in de ontwikkeling vormt armoede. Dit geldt voor één op de zes jongeren in Groningen. De gemeente Groningen is per 2019 uitgebreid met de (voormalige) gemeenten Haren en Ten Boer. Dit waren gemeenten die daarvoor geen goab-uitkering ontvingen. Het gebied Groningen-Noord, grofweg het noordelijke aaneensluitende stedelijke gebied met en tussen Vinkhuizen en de Oosterparkwijk, is één van de 16 stedelijke vernieuwingsgebieden in het kader het Interbestuurlijk Programma Leefbaarheid & Veiligheid van het Rijk.

### Inzet algemene middelen om ambities te halen

De SPUK (specifieke uitkering) is voor deze gemeente in principe meer dan toereikend voor het ve-aanbod. In de afgelopen periode heeft de gemeente steeds ongeveer een derde van de goab-begroting uit de gemeentelijke middelen betaald (waaronder de Asscher-middelen). Deze toevoeging vanuit de gemeentelijke middelen is met het vorige beleidsplan in 2018

ingezet vanwege de ambitie om alle peuters (niet alleen doelgroeppeuters) vanaf 2 jaar 16 uur (ve-)aanbod te bieden. Dit is een bewuste keuze van het gemeentebestuur die kansengelijkheid prioriteit geeft binnen het sociaal domein en destijds op het standpunt stond *“Dat kunnen we wel roepen, maar dan moeten we er ook geld voor hebben en dan moeten we er ook dingen voor gaan doen.”* Er is vanaf 2018 dus een forse uitbreiding geweest van het goab-budget vanuit de gemeentelijke middelen, ook omdat een aanbod voor alle peuters vanaf 2 jaar beleidsmatig niet allemaal uit de SPUK zou kunnen.

Er wordt stapsgewijs toegewerkt naar invoering van een aanbod voor alle kinderen vanaf 2 jaar, wat nog niet voltooid is, maar onlangs in het gemeentelijk coalitieakkoord is bekrachtigd. Per 2023 wordt toegewerkt naar het op 2-jarige leeftijd plaatsen van doelgroeppeuters op ve. De besteding van de begrote middelen loopt iets achter op de ambities; de vorige goab-periode is daardoor met een overschot van € 650.000 afgesloten, dat doorgeschoven is naar de huidige periode.

*“Zo’n beleidsvoornemen is niet gelijk in het eerste jaar volledig ingevoerd, en als je al achterloopt in het eerste jaar, dan loop je dat niet meer in. De reserve ontstond in het begin en schuift elk jaar mee. Het mooie is dat we nu een buffer hebben voor intensivering van het beleid.”*

De komende periode wordt binnen de bestaande begroting inclusief de reserves € 400.000 jaarlijks uitgetrokken voor nieuwe activiteiten (bevorderen bereik, expertisenetwerk, derde pm’er op enkele groepen met voor doelgroeppeuters in focuswijken, plekken voor niet schoolrijpe 3- en 4-jarigen, pilot onderlinge visitatie kwaliteit). De nieuwe plannen zijn met input van de gemeentelijke werkgroep vve tot stand gekomen. Er zijn open discussies met de gemeente in deze werkgroep, volgens de aanbieders.

*“De grote lijnen worden door de gemeente bepaald, en binnen dat kader kunnen we meedenken.”*

De meeste ve-aanbieders zijn actief betrokken bij deze werkgroep vve. De aanbieders hebben in de werkgroep onderling ook goede contacten en saamhorigheid vanuit een gedeeld belang in een goed aanbod voor de kinderen.

In Groningen is een breed bestuurlijk overleg waarin alle onderwijssectoren zijn vertegenwoordigd en ook de kinderopvang. De voortgang van de werkgroep vve en de jaarlijkse rapportage van de monitor ve staat daar geagendeerd en op die manier wordt het onderwijs in de breedte op bestuurlijk niveau betrokken bij de ve. Er zijn ook thematische bijeenkomsten op gemeenteniveau waarbij alle ve-aanbieders kunnen aanhaken, bijvoorbeeld over de doorlopende leerlijn, kwaliteit van ve. Daar kunnen ook pedagogisch medewerkers aansluiten.

## Differentiatie binnen subsidie ve

Met ingang van 2023 is er gekozen om de subsidies voor ve op te splitsen in een uurprijssubsidie (€ 9,37 voor doelgroeppeuters en € 9,12 voor reguliere peuters in de ve) en aanvullend aan te vragen subsidies, onder andere voor ouderbetrokkenheid, en voor professionalisering. Dit is gedaan om meer zicht te krijgen op de realisatie en ook om de aanbieders helderheid te bieden in de verwachtingen. Daarnaast is deze manier van subsidiëren toekomstbestendig: beleidswijzigingen kunnen worden verwerkt met aanpassingen in één onderdeel, zonder het programma van eisen elk jaar opnieuw te hoeven schrijven. Eén van de aanbieders die we spraken vindt het een grote verbetering dat voor vier jaar bekend is waar op gerekend kan worden.

Er zijn gemeentebrede afspraken over welke taken de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve uitvoert, namelijk coachen en kwaliteit verhogen. Bekostiging van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve is met aparte subsidie op basis van een met het veld afgesproken uurprijs.

Daarnaast is voor ve-aanbieders subsidie mogelijk op diverse onderdelen, met aparte verantwoording. De wens van gemeente en aanbieders is dat ve-aanbieders op termijn een meer integraal plan en verantwoording maken. Het basisonderwijs gaat in de zomer van 2023 starten met deze werkwijze; de opvangaanbieders per januari 2024. Via intercollegiale consultatie zou dan de kwaliteit in beeld worden gebracht. Dit is nog in ontwikkeling. Eén van de aanbieders vindt het jammer dat de gemeente voor reguliere peuters op de groepen niet langer hetzelfde hogere uurtarief als voor de doelgroeppeuters betaalt. Dit terwijl deze kinderen in dezelfde groep zitten en ook aandacht nodig hebben. Per saldo komt daardoor de bekostiging vanuit de gemeente voor deze aanbieder met de nieuwe subsidiesystematiek net iets lager uit, ook al gebruiken ze alle aanvullende subsidiemogelijkheden.

## Substantiële inzet op achterstandscholen

De gemeente zet ongeveer een vijfde van de goab-begroting in op activiteiten in het onderwijs (ruim € 1,2 miljoen). Het gaat vooral om basisscholen in het Stedelijk Vernieuwingsgebied Groningen-Noord. Hier liggen wijken waar forse achterstand is op veel fronten: hoge werkloosheid, lage sociaal economische status, en aantoonbare leerachterstanden in het onderwijs. Voor de onderbouw zijn er middelen beschikbaar voor vroegschoolse educatie en voor latere leerjaren is dat in de vorm van schakelklassen. Hierin wordt extra intensieve leertijd geboden aan kinderen op de gebieden taal en rekenen. Voor wat betreft de vroegschoolse educatie gaat het om de taalinterventies onderwijs (waaronder schakelklassen), kwaliteitsverbetering en ouderbetrokkenheid. De gemeente probeert op de scholen in deze wijken een compleet pakket aan te bieden, niet alleen vanuit onderwijsmiddelen maar ook met ander gemeentegeld, onder meer voor brugfunctionarissen die ouders ondersteunen bij alles wat er speelt rondom hun kind, een soort sociaal werkers.

## Toegankelijk aanbod door wegnemen van financiële drempels

Geïndiceerde peuters kunnen in de gemeente ‘gratis’ twee dagdelen per week krijgen. Er is een tegemoetkoming in de ouderbijdrage. Daarnaast is vanuit de armoederegeling een flink aantal peuters die helemaal ‘gratis’ deelnemen aan ve of peuteropvang. Het gaat om ouders met een inkomen op bijstandsniveau. Er is ve-aanbod in elke wijk.

Het wordt ouders zo makkelijk mogelijk gemaakt om het ve-aanbod te volgen, maar tegelijk kunnen ve-aanbieders ouders niet dwingen daadwerkelijk 16 uur te komen of het zomeraanbod af te nemen.

## Keuze voor gemengde groepen

In principe is maximaal 50 procent van de groep een doelgroeppeuter, maar toegankelijkheid van het ve-aanbod voor doelgroeppeuters zou vóór strikt naleven van deze regel moeten gaan. Eén van de aanbieders die we spraken, noemt een ve-locatie waar bijna alle kinderen doelgroep zijn. Het is voor deze aanbieder een puzzel hoe dan met de 50 procent richtlijn kan worden omgegaan zonder peuters de deur te wijzen. Ook denkt de organisatie na over hoe ze op deze locatie goede kwaliteit kan bieden met de zorg die er naar verwachting nodig zal zijn. Mogelijk kan de subsidiemogelijkheid voor een derde pedagogisch medewerker hiervoor worden ingezet en kan met kleinere groepen worden gewerkt en is de zorg te organiseren in samenwerking met de zorgstructuur op de bijbehorende school.

## Bereik verhogen op verschillende manieren

Volgens de GGD-monitor wordt 93 procent van de geïndiceerde peuters bereikt met ve. Het bereik en de toeleiding hebben steeds aandacht nodig en het streven blijft 100 procent bereik. Wanneer ouders hun voor ve-geïndiceerde kind niet inschrijven bij een ve-kinderopvanglocatie worden ze door de JGZ en eventueel daarna door WIJ-Groningen<sup>2</sup> benaderd. Met het oog op de wens peuters vanaf 2 jaar een aanbod ve te bieden, zijn er met de GGD onlangs afspraken gemaakt over indicering op de leeftijd van 22 maanden en aansluitend toeleiding. Daarnaast is er subsidieaanvraag mogelijk voor ve-aanbieders om toeleidingsactiviteiten te doen. Zo kunnen goede ideeën worden gehonoreerd. Eén van de aanbieders die we spraken geeft aan dat ze alleen peuters kan toeleiden die al bij de kinderopvang zijn ingeschreven. De organisatie denkt wel na over het plan voor volgend jaar: mogelijk kan de organisatie samenwerken met het WIJ-team om tot een aanpak per wijk te komen. Eén van de ideeën is bijvoorbeeld een inloop organiseren voor ouders om een kijkje te kunnen nemen.

---

<sup>2</sup> WIJ Groningen is een stichting die in opdracht van de gemeente Groningen taken uitvoert in het kader van Wet maatschappelijke ondersteuning, Jeugdwet en samenlevingsopbouw.

## Aanbod voor alle kinderen

Zoals gezegd is een ve-aanbod voor alle 2-jarigen een ambitie, waar de gemeente vanaf 2023 sterk op inzet. Zoals in meerdere gemeenten heeft Groningen ook instroom van peuters die net wat meer zorg of ondersteuning nodig hebben. Er is bij de gemeente een oriëntatie gaande over hoe met het aanbod hierop ingespeeld kan worden, en vanuit welke middelen dit kan worden bekostigd.

In de zoektocht naar een aanbod voor peuters met meer ondersteuningsbehoefte heeft de grote aanbieder contacten en samenwerking met andere organisaties. Dit heeft onder andere geresulteerd in een pilot met een groep van maximaal acht kinderen, waarin peuters en kleuters vanuit een organisatie voor licht verstandelijk beperkte kinderen samen met peuters (met een specifieke ondersteuningsbehoefte) uit de eigen organisatie worden opgevangen. Hier staan meer pedagogisch medewerkers op de groep. De gemeente subsidieert dit, los van ve. De subsidiemogelijkheid die de gemeente biedt voor een derde pedagogisch medewerker op de groep in de ve is voor vergelijkbare initiatieven.

## Kwaliteit: gemeentebrede afspraken en ruimte voor ve-aanbieders

Groningen heeft een Kwaliteitskader voorschoolse en vroegschoolse voorzieningen met daarin bovenwettelijke eisen. De afgelopen periode was er een pilot waarbij de GGD de opdracht kreeg toe te zien op het bovenwettelijke deel van het kwaliteitskader. Hierdoor kwam de kwaliteit in de afreken sfeer te liggen en dat was niet ideaal. Het gaat de gemeente namelijk om een ambitieniveau en wordt gezien als een groeimodel voor organisaties. Er is ontwikkelsubsidie per locatie mogelijk voor ve-aanbieders voor kwaliteitsontwikkeling op het gebied van de (bovenwettelijke) kwaliteitseisen op de volgende gebieden:

- Gedifferentieerd opbrengstgericht werken;
- Doorgaande ontwikkelingslijn naar het basisonderwijs incl. warme overdracht en digitalisering;
- Vroegsignalering en vroeg-interventie in samenwerking met onderwijs (zorg en ondersteuning);
- NT2-programma's gericht op peuters van nieuwkomers.

Er is voor alle ve-aanbieders jaarlijks een vast subsidiebedrag per groep mogelijk voor professionalisering. Het ligt niet vast aan welke professionalisering dit moet worden besteed. Dit kunnen zowel verdiepende trainingen zijn als basiscertificering van nieuw personeel.

## Doorwerking gemeentelijk beleid via coaches

Voor één van de ve-aanbieders die we spraken geldt dat het gemeentelijk beleidsplan wordt ingebed in het organisatieplan. Vervolgens maakt elke locatie een plan dat toegesneden is op de aandachtspunten op de locatie. De inhoudelijke inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker/coach in de ve maakt hier onderdeel van uit. Niet verschillend is de inzet van de ve-coaching per locatie, die is vastgesteld volgens de rekenregel van 10 uur per

doelgroeppeuters per jaar. De inzet is volledig op coaching, conform de gemeentebrede afspraken. Naar inzicht van de ve-coach is de coaching individueel of groepsgericht.

Bij de andere ve-aanbieder krijgt de coaching vorm door het meelopen op de groep waarbij op de wettelijke eisen wordt gelet (o.a. groepsplan, het volgen van de ontwikkeling van kinderen, het opbrengstbewust werken). Daarnaast door het organiseren van intervisiebijeenkomsten gericht op het opvolgen en borgen van wat er geleerd is op scholingen. De intern begeleider van de school kijkt ook mee met het stellen van doelen voor de kinderen, gericht op de overgang naar groep 1. De coach merkt dat het opbrengstbewust werken met de kinderen steeds aandacht behoeft.

*“Pedagogisch medewerkers vinden het lastig om doelen te stellen, en om tijdens het groepswerken zelf daar constant mee bezig te zijn, en bewust te zijn van wat ze waarom aanbieden. En het consequent gebruiken van het kindvolgsysteem blijft soms lastig, om kinderen systematisch te observeren en dit alles te registreren.”*

Eén van de aanbieders geeft aan dat in het verleden alle ve-coachuren optelden tot bijna 3 uur per week voor de pm'ers. Dat ervaren deze als vrij veel, en leidt ook tot uitvoeringsproblemen omdat dit ook niet-groepsgebonden uren inzet vraagt voor nabespreking en individuele coaching en dergelijke. Deze aanbieder ervaart een verplichting rondom de coachuren als knellend.

*“Aandacht voor de kwaliteit van de pedagogisch medewerker is een must voor de kwaliteit van ve. Maar in plaats van een aantal uren coaching verplicht te zetten, zou je ook kunnen kijken welke resultaten je wil behalen.”*

Eén aanbieder hoopt dat er dan ook via het expertisenetwerk dat de gemeente samen met de ve-aanbieders wil ontwikkelen, van elkaar geleerd kan worden over hoe de coaching wordt georganiseerd en dat mogelijk zelfs ook bij elkaar in de groepen kan worden gekeken met de kijkwijzer.

### **Keuzevrijheid bij ouderprogramma's**

Voor ouderbetrokkenheid is een vast subsidiebedrag per groep beschikbaar. Voor scholing, organiseren en uitvoeren. Binnen het voorgaande beleidskader dienden aanbieders VVE Thuis te gebruiken als ouderprogramma, maar op verzoek van de ve-aanbieders is sinds 2023 de keuze voor een ouderprogramma vrijgelaten. Nu kunnen de ve-aanbieders pragmatische keuzen maken, naar gelang de behoeften van de ouders op de locatie:

*“Op locaties waar het wat moeilijker ligt om ouders mee te laten doen met VVE Thuis of waar te weinig doelgroepouders zijn voor een bijeenkomst, organiseren we een algemene ouderavond over opvoeden, dat voelt minder stigmatiserend voor ouders. Daar komt hetzelfde aan bod.”*

De andere aanbieder heeft dezelfde ervaring. In bepaalde wijken slaat VVE Thuis niet aan bij de ouderpopulatie. Door samen met het onderwijs een themabijeenkomst te organiseren, bijvoorbeeld over wat je thuis kan doen aan voorlezen, en met een actieve rol van WIJ-Groningen, voelt het als aanbod voor *alle* ouders, en dan komen er ook meer ouders.

### **Coulance in belang van het kind**

Als voorscholen of oab-scholen een idee hebben dat het kind ten goede kan komen dan is de gemeente welwillend om daar middelen voor beschikbaar te stellen. Subsidiemogelijkheden zijn minder dichtgetimmerd dan voorheen. En ook in de verantwoording wordt er meer globaal gekeken naar de inzet van de totale subsidie, en niet precies per onderdeel.

### **Versterken van de doorgaande lijn**

Actiepunt voor de komende periode voor de gemeente is het versterken van de doorgaande lijn. Dit betreft met name het werken aan digitalisering en het maken van afspraken over welke gegevens er worden overgedragen. De partijen willen zich verder nadrukkelijker in gaan zetten voor een doorgaande pedagogische en educatieve ontwikkellijn voor de kinderen.

De afgelopen twee jaar was de gemeente in het belang van kinderen coulant in het honoreren van ideeën die er waren, zoals een 3- tot 4-jarigengroep. Dit speelt bij sommige IKC's, en varieert van bij elkaar op bezoek gaan tot de kinderen die twee dagdelen samen in de groep zitten. In de praktijk bleek dit laatste iets complexer dan gedacht vanwege regelgeving. Eén van de ve-aanbieders die we spraken is een schoolbestuur, dat juist vanwege de doorgaande lijn heeft gekozen om ve aan te bieden. De ve-groepen horen hier bij de onderbouw, zitten in hetzelfde gebouw, en doen gezamenlijke activiteiten.

In het kader van de doorgaande lijn kunnen ve-aanbieders subsidie aanvragen voor een ve-aanbod in de zomerperiode. Volgens één van de aanbieders is het jammer dat je al in januari alle subsidies moet aanvragen, terwijl je soms pas tijdens een jaar duidelijk is aan welke subsidies behoefte is, zoals aanbod in de zomerperiode.

### **Opbrengsten**

De gemeente is bezig met een heroriëntatie op de resultaatafspraken vve. Die zijn tot nu toe op de groepswijze resultaten bij kinderen gericht. Een deel van deze resultaatafspraken wordt ook gebruikt voor de planning en control-cyclus binnen de gemeente. De wens is om met de resultaatafspraken meer aan te sluiten op de plannen die gemaakt zijn door kinderopvang en vroegscholen en te meten wat die opleveren. Dit sluit ook aan op de wens van één van de ve-aanbieders, die graag de resultaten afgemeten ziet aan het handelen van de pm'ers op de groep, in plaats van op de resultaten van kinderen op een kindvolgsysteem. Deze ve-aanbieder gaat werken aan de hand van een zelf gemaakte kijkwijzer, gebaseerd op de eisen aan ve. Ook de andere aanbieder gebruikt een kijkwijzer. Daarmee kan de ve-coach het handelen van pedagogisch medewerkers op de groep beoordelen en een op de locatie en



pedagogisch medewerkers toegesneden training of coaching inzetten. Er zijn plannen om gemeentebreed een kijkwijzer te gebruiken. De resultaten zijn dan via deze kijkwijzer weer inzichtelijk te maken naar de gemeente.

## Blik op de toekomst

De gemeente wil de komende tijd verkennen hoe de jongere leeftijdsgroep van 1-jarigen aangehaakt kan worden aan de totaalaanpak voor gelijke kansen.

Voor één van de aanbieders geldt als aandachtspunt de huidige werkwijze met kindvolgsysteem en kijkwijzer verder te implementeren. Het personeelstekort vraagt veel aandacht van deze aanbieder. Er is doorlopende scholing nodig van nieuwe medewerkers. Ook staan de taakuren onder druk, bijvoorbeeld de uren voor ouderbetrokkenheid en voorbereiding. Eerste prioriteit is elke dag de bemensing op de groep rond te krijgen met gekwalificeerd personeel.

De andere ve-aanbieder richt zich op het verder ontwikkelen van de doorgaande lijn, met een doorlopende leerlijn, een gelijk kindvolgsysteem voorschools en in het onderwijs, en een gezamenlijk ouderbeleid ontwikkelen met het onderwijs.

## Bronnen

Voor dit casusverslag is gesproken met:

- de gemeentelijk beleidsmedewerker ve
- pedagogisch beleidsmedewerker, van grote ve-aanbieder
- directeur en pedagogisch beleidsmedewerker in de ve/coach, van kleine ve-aanbieder

Verder is gebruik gemaakt van:

- de door de gemeente en een aanbieder ingevulde vragenlijst voor het implementatieonderzoek
- het Cebeon-kostenonderzoek
- beleidsplan 2023-2026
- eindevaluatie 2018-2021
- Programma van Eisen Gemeente Groningen 2023-2026. Optimale ontwikkelkansen voor ieder kind.
- financieel aanvraagformat kinderopvang
- openbare informatie over de gemeente via internet

## Praktijkvoorbeeld 4 (Heerlen): “Rijk aanbod met focus op toegankelijkheid”

### Achtergrondinformatie

Op basis van de beschikbare gegevens van de gemeente Heerlen komen we tot het volgende overzicht.

Tabel 4. Achtergrondinformatie

<b>Goab-budget; stijging</b>	€ 4.756.088; 112% t.o.v. 2018
<b>Inzet eigen middelen voor onderwijskansen</b>	Nee
<b>Percentage goab aan ve</b>	87%
<b>Bedrag per doelgroepeuter</b>	€ 16.208
<b>Aantal ve-aanbieders</b>	1
<b>Aantal doelgroepeuters volgens eigen definitie</b>	315
<b>Aantal doelgroepeuters volgens eigen definitie en bereik ve</b>	274 (87%)
<b>Aantal en percentage peuters met een risico op onderwijsachterstanden volgens CBS</b>	295 (27%)
<b>Ve-aanbod</b>	Er is aanbod voor peuters vanaf 2 jaar (65 doelgroepeuters tussen 2 en 2,5 jaar). Zowel reguliere als doelgroepeuters krijgen een aanbod van 40 weken met 5 dagdelen (2 x 3,5 uur, 2x 2,5 uur en 1 x 4 uur). Voor doelgroepeuters is er een doorgroeimodel: de 960 uur zijn voor deze groep vanaf 2,5 jaar verplicht. Voor reguliere peuters is dit aantal uren het uitgangspunt, maar is het flexibel en kunnen er minder uren worden afgenomen. Er zijn geen extra kwaliteitseisen gesteld vanuit de gemeente. Er gelden gemeentebrede afspraken wat betreft de werving en toeleiding, overdracht van peuters en ouderbetrokkenheid.
<b>Ouderbijdragen</b>	Laag uurtarief. Doelgroepeouders krijgen alle dagdelen ve gratis. Voor de andere ouders geldt een laag uurtarief, in lijn met de VNG Adviestabel. Ve-aanbieders ontvangen tegemoetkoming voor bepaalde groepen ouders:

doelgroepouders met en zonder recht op kinderopvangtoeslag en ouders zonder recht op toeslag van reguliere peuters.

## Achtergrondinformatie

In Heerlen wonen 86.845 personen, verspreid over vier buurten. Daarvan zijn er ongeveer 15.000 tussen 0 tot 19 jaar oud. Bijna de helft van de inwoners is middelbaar opgeleid (42%). Verder is 35 procent van de Heerlense inwoners laagopgeleid en is 23 procent van de inwoners in Heerlen is hoogopgeleid. Meer dan 12.000 gezinnen in Heerlen maken gebruik van voorzieningen in het sociaal domein. Het aandeel eenoudergezinnen (38%) ligt aanmerkelijk hoger dan het landelijk gemiddelde (23%) evenals het percentage kinderen uit uitkeringsgezinnen (9% versus 5%).

Ruim een kwart van de kinderen in de gemeente loopt risico op een onderwijsachterstand, wat relatief hoog is ten opzichte van het landelijke beeld (27% t.o.v. 15% landelijk). Ongeveer vijftien procent van de jongeren in gemeente Heerlen ontvangt jeugdhulp. Ook dit percentage ligt boven het landelijk gemiddelde van tien procent. Hetzelfde geldt voor het percentage vroegtijdig schoolverlaters (4% versus 2%) en het aandeel jongeren dat in Heerlen jeugdhulp met verblijf ontvangt (2% t.o.v. 1% landelijk).

## Veranderende populatie op de kinderopvang

De gemeente Heerlen ziet de laatste jaren de populatie op de kinderopvang veranderen: het aantal doelgroepeuters groeit en ook de ondersteuningsbehoeften en (risico's op) ontwikkelingsachterstanden bij kinderen nemen toe. Waar doelgroepeuters eerder in bepaalde wijken geconcentreerd waren, wonen ze nu meer verspreid over de gehele gemeente.

De doelgroepdefinitie is in 2018 bij de harmonisatie verbreed en is momenteel ruimer dan de indicatoren van het CBS. Zo is 'sociale en motorische ontwikkeling' nu ook een onderdeel van de doelgroepdefinitie, wat ervoor zorgt dat er meer ruimte is om een kind een indicatie te geven. Deze brede doelgroepdefinitie is op Parkstadniveau afgestemd tussen verschillende gemeenten. Naast de voordelen die deze biedt, ervaart de gemeente ook knelpunten. Zo is er een toenemende groep kinderen die niet bij voorbaat geschikt is voor een medisch kinderdagverblijf of daar wegens wachtlijsten niet terecht kan, maar waarvoor de kinderopvang ook niet altijd voldoende ondersteuning kan bieden. Zij komen nu vaak op vve-groepen terecht waar eigenlijk niet de ondersteuning aanwezig is die passend is om deze groep kinderen te ondersteunen. Overigens zijn er in de gemeente Peuter-plusgroepen ingericht waarop iemand van de JGZ (JENS) meekijkt met pedagogisch medewerkers om hulp te bieden bij specifieke gedrags- en sociale problematieken.

## Bereik en wachtlijsten

Het geregistreerde bereik van de gemeente is met 87 procent relatief hoog. Ook Peuteropvang Heerlen benadrukt sterk dat hun organisatie een groot aantal kinderen in de gemeente weet te bereiken. Volgens hen is dit mede het resultaat van hun laagdrempelige aanpak. Zo zijn ze gevestigd in alle basisscholen van de gemeente en zetten ze extra in op ouderbetrokkenheid. Toch zijn er waarschijnlijk nog steeds kinderen die niet bereikt worden. Omdat Heerlen een verbrede doelgroepdefinitie hanteert en de rekenmethodes verfijnd zijn, strookt het Heerlense cijfer niet helemaal met de indicatoren van het CBS. Ondanks dat de gemeente over het algemeen tevreden is met het bereik, wordt momenteel onderzocht hoe nog meer peuters bereikt kunnen worden.

Gemeente Heerlen haalt aan dat er op sommige plaatsen wachtlijsten zijn ontstaan. Volgens hen is dit te wijten aan het eerder genoemde stijgende aantal doelgroeppeters en aan de toename van peuters met een hoge zorgbehoefte waardoor de doorstroom naar het onderwijs vaker knelt. Daarnaast zorgen personeelstekorten ervoor dat de impact van de sterke stijging in doelgroeppeters op de werkdruk sterker voelbaar wordt. Vooral het vinden van goed opgeleide medewerkers vormt een uitdaging. De gemeente probeert hieraan tegemoet te komen door samen met de peuteropvang in dialoog te gaan met opleidingsinstellingen uit de regio. Peuteropvang Heerlen neemt als samenwerkingspartner deel aan project van onderwijsinstelling om werkplekieren verder en breder vorm te geven. Dit kan mogelijk een oplossing bieden omdat pedagogisch medewerkers zo hun opleiding kunnen afmaken terwijl ze al ingezet worden op de werkvloer. De gemeente geeft aan dat er mede hierdoor momenteel een kleine kentering plaatsvindt: het lukt weer wat makkelijker om personeel te vinden dan enkele maanden geleden. Het is lastig hiervoor een specifieke oorzaak aan te wijzen, maar meer werkplekieren en het afstappen van een numerus fixus bij het ROC lijken hieraan bij te dragen.

## Visie vanuit de gemeente

De gemeente is door deze ontwikkelingen ook anders gaan kijken naar het aanpakken van ontwikkelingsachterstanden. Waar de focus vroeger vooral lag op de taalproblematiek, is er nu ook veel aandacht voor de ontwikkeling op sociaal-emotioneel vlak. Het doel van de gemeentelijke aanpak voor doelgroeppeters is ook gericht op het afleveren van gelukkige en tevreden kinderen aan het onderwijs. Hiermee samenhangend vindt de gemeente het belangrijk dat er in het aanbod ruimte is voor een bredere ontwikkeling en voor thema's als gezonde voeding, beweging en cultuur.

*“We proberen minder te kwantificeren door in cijfers en toetsen te denken. We willen zoveel mogelijk kinderen startklaar afleveren aan de school.”*

Dit alles komt neer op drie speerpunten die de gemeente ziet in het inzetten van ve:

1. Het optimaliseren van het bereik van doelgroeppeters om ze in de peuteropvang een kansrijke start te kunnen bieden;

2. Het vergroten van cognitieve vaardigheden en met name het verbeteren van taalvaardigheid;
3. Kinderen een veilige plek bieden om op te groeien.

Om dit doel na te kunnen streven is het belangrijk om de problematiek waar deze kinderen mee kampen zo vroeg mogelijk in beeld te krijgen. Volgens de gemeente is de samenwerking tussen peuteropvang, basisonderwijs en verschillende maatschappelijke partners cruciaal in het kader van vroegtijdige signalering. Daarvoor zijn onder meer knooppunt-overleggen ingericht, waar door betrokkenen over algemene zaken, maar ook samen met ouders casusgericht wordt gesproken. Dit doel is ook weerspiegeld in de inzet van de goab-middelen van de gemeente: bijna alle middelen worden ingezet om het ve-aanbod te bekostigen, maar drie procent van de middelen wordt specifiek besteed aan het signaleren van doelgroepkinderen.

### **Beleidsveranderingen en innovatieve projecten**

In de laatste vijf jaar is er ook op beleidsvlak veel veranderd. Zo is er ingezet op het realiseren van de 960 uur ve en het invoeren van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve. Daarbij is de samenwerking met maatschappelijke partners, de JGZ en de scholen tevens belangrijker geworden. Toch geven zowel de gemeente als Peuteropvang Heerlen aan dat er ook voor de rijksmaatregelen voor het goab al veel gebeurde om tegemoet te komen aan de behoeften van de kinderen. Zo merkte Peuteropvang Heerlen dat er door de stijging in het aantal zorg- en doelgroepkinderen een aantal obstakels waren om het gewenste programma volwaardig aan te kunnen bieden. Om hiervoor een gepaste oplossing te vinden, werkte Peuteropvang Heerlen nauw samen met de gemeente. Zo werden er in 2021 drie projecten ingevoerd:

- op vier locaties zijn er kleinere groepen ingericht,
- op vier groepen werd extra personeel ingezet en
- een kindcoach werd als extra beroepskracht ingezet.

Alle locaties kunnen een beroep doen op deze orthopedagogisch geschoolde kindcoach. Deze is er met name om de medewerkers een professionaliseringsslag te laten maken in de omgang met kinderen die wat extra ondersteuning nodig hebben. Deze pilot-projecten worden gefinancierd vanuit goab-middelen. Ze zijn ten eerste gericht op het beter kunnen begeleiden van het individuele kind en op het waarborgen van het vertrouwen en de veiligheid van alle kinderen in de groep. Daarnaast is het doel om medewerkers te ontlasten en, in het geval van de inzet van de kindcoach, te professionaliseren. Hoewel de projecten formeel tot juli 2023 lopen, is al bekend dat deze verlengd zullen worden aangezien er eerste aanwijzingen zijn dat de aanpak werkt.

### **Stijging van het goab-budget**

Sinds de harmonisatie is de ve-subsidie die Heerlen krijgt aanzienlijk verruimd. De gemeente ontving in 2022 € 4.756.088. Dit is meer dan een verdubbeling (112%) van het bedrag wat zij voor de harmonisatie ontvingen. Een groot deel van het goab-budget (88%) in Heerlen wordt ingezet voor het gemeentebreed realiseren van ve-aanbod. Volgens de gemeente is dit meer

dan toereikend om in een dekkend aanbod te voorzien. Verder wordt een groot deel van het overige budget ingezet voor het inrichten van aanvullende activiteiten, zoals preventieve logopedische screening en voor activiteiten in het onderwijs zoals extra leertijd in de vorm van schakelklassen (9%). Tenslotte wordt het goab-budget ingezet voor VVE Thuis.

Zoals eerder aangehaald had de gemeente al voor de harmonisatie door dat er maatregelen nodig waren om de toenemende problematiek en het stijgend aantal doelgroeppeuters het hoofd te bieden. De harmonisatie betekende voor de gemeente een verdubbeling van de goab-middelen en dit budget was zeer welkom om ruimte te geven aan de zaken waar de gemeente al aan wilde werken. Het extra vrijgekomen budget is ook voor een deel ingezet voor de samenwerking met scholen en bibliotheken in het kader van het verbeteren van de vve-programma's. Ook is de preventieve logopedie uitgebreid, wat betekent dat alle ve-locaties deze momenteel in huis hebben en de reguliere kinderopvang hier ook gebruik van kan maken. Tot slot zijn er vanuit de extra goab-middelen subsidies verstrekt om kleinere groepen te realiseren, speelplaatsen meer in lijn met de doelen van vve in te richten en de eerder genoemde kindcoach aan te stellen.

*“Aanpassingen zullen niet uitsluitend het gevolg zijn van de financiële maatregelen, maar het heeft de plannen wel makkelijker uitvoerbaar gemaakt. Zeker in een tijd dat het aantal doelgroeppeuters en de sociale problematiek toenemen.”*

In lijn hiermee geeft Peuteropvang Heerlen aan dat de harmonisatie weinig verandering heeft gebracht in het aanbod binnen de kinderopvang. Door de stijging in het aantal doelgroeppeuters hadden de gemeente en kinderopvangorganisatie immers al toegewerkt naar het voorzien van een uitgebreider aanbod.

### **‘Gratis’ dagdelen**

Aanvankelijk liep het aantal peuters dat deelnam aan ve terug. Een afschrikkend effect van nieuwe financiële regelingen en administratieve drempels waren hier debet aan. Om het bereik te vergroten besloot de gemeente om peuteropvang voor doelgroeppeuters volledig ‘gratis’ te maken. De twee voorwaarden die hieraan gesteld worden zijn dat een volwaardig aanbod van 960 uur afgenomen moet worden en dat ouders van doelgroeppeuters deelnemen aan het VVE Thuis aanbod. Dit bleek een effectieve maatregel want het aantal doelgroeppeuters op ve-locaties nam weer toe en er werden meer uren van het programma gevolgd.

*“In Heerlen vinden we het ook belangrijk om kinderen thuisnabij naar de peuteropvang te laten gaan. Met meer doelgroepkinderen is de nood alleen maar toegenomen om ouders laagdrempelig te benaderen. Daar hoort thuisnabij bij, maar ook huisbezoeken en goed contact met ouders. Omdat we meer budget hebben kunnen we op dit vlak meer betekenen, maar het is vooral uit noodzaak dat we hierop inzetten. Anders zouden we te veel doelgroepkinderen simpelweg missen.”*

Niet-doelgroepkinderen kunnen ook de 16 uur afnemen, maar betalen hier wel de normale kosten voor. Deze ouderbijdrage is inkomensafhankelijk en gebaseerd op de VNG adviestabel. Er is hierbij een maximum uurtarief van € 8,50 ingesteld. Dat is in lijn met het fiscaal maximumtarief van het Rijk (niveau 2022).

### **Subsidieverstrekking aan de ve-aanbieder**

Subsidieverstrekking aan Peuteropvang Heerlen gebeurt in de vorm van een budgetsubsidie, één sombedrag per jaar zonder nadere specificaties. In de beschikking en in het regulier ambtelijk en bestuurlijk overleg met de Peuteropvang worden de voorwaarden gesteld. Binnen de subsidieregeling is er geen onderscheid tussen de subsidie voor reguliere en doelgroepeuters. Er wordt bij Peuteropvang Heerlen dan ook gewerkt met heterogene groepen. Van Peuteropvang Heerlen wordt verwacht dat ze zowel financieel als inhoudelijk verantwoording afleggen voor de inzet van de subsidie. Een rapportage van een onafhankelijke accountant maakt hier deel van uit.

Uit de budgetsubsidie die de peuteropvang ontvangt kan ook de 'gratis' opvang voor alle doelgroepeuters worden voldaan. Ouders die geen doelgroepeuter hebben en ook geen recht hebben op KOT betalen een inkomensafhankelijke bijdrage. De aanstelling van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve wordt meegenomen in de algemene personele kosten binnen de budgetsubsidie. Andere zaken die binnen de reguliere ve-subsidie vallen zijn: extra formatie voor de doorgaande lijn en overdracht en professionalisering van de pedagogisch medewerkers, het uitvoeren van aanvullende taken en het aanbieden van extra activiteiten voor kinderen (denk aan sport en gezondheid of cultuur). In de regio was er heel lang geen toename in het aantal gezinnen met een migratieachtergrond. De laatste jaren is hier wel sprake van. Voor zover dit om gemeentelijke maatregelen vraagt ten aanzien van het wegwerken en voorkomen van taalachterstanden worden deze vanuit het goab-budget ondersteund. Incidenteel verstrekt de gemeente subsidies voor pilots in de peuteropvang, zoals is gebeurd voor het inrichten van de kleinere groepen of de inrichting van "leerzame" buitenspeelplekken.

### **Uitbreiding naar 960 uur ve**

De uitbreiding naar 960 uur ve verliep relatief soepel en had voornamelijk op praktisch vlak wat voeten in de aarde. Het leidde tot een noodzaak aan een beperkte uitbreiding van huisvesting en personeel en er moest gekeken worden naar hoe het aanbod inhoudelijk gerealiseerd kon worden.

Na afloop van de aanpassing heeft de ondernemingsraad van de kinderopvang een interne evaluatie uitgevoerd waaruit bleek dat de stijging in uren relatief succesvol werd doorgevoerd. Een aantal praktische overwegingen maakten het proces uitdagend. Zo is de dagindeling aangepast naar aanleiding van de uitbreiding. Hierbij is gekozen voor een model dat goed aansloot bij hun populatie en de openingstijden van de basisschool.

Wat waren succesfactoren van de invoering van de 960 uur ve? Volgens Peuteropvang Heerlen heeft dat alles te maken met hun open communicatie met alle betrokkenen. Zo hebben ze medewerkers nauw betrokken in het proces door op elke locatie de dialoog aan te gaan. Op deze manier konden de nodige aanpassingen om de maatregel succesvol door te voeren bottom-up in kaart gebracht worden. Ook met andere partners zoals ouders en basisscholen werden gesprekken gevoerd.

Bijkomend zorgde de invoering van de 960 uur ve ervoor dat heel wat medewerkers de mogelijkheid kregen om hun arbeidsovereenkomst uit te breiden. Volgens Peuteropvang Heerlen is hier veel gebruik van gemaakt. De overige vrijgekomen formatie is door middel van externe werving en selectie ingevuld geraakt.

### **Extra aanbod: ve vanaf 2 jaar en voor peuters in het asielzoekerscentrum**

Er was binnen de gemeente vraag naar een aanbod voor jongere peuters, zowel vanuit ouders als vanuit de JGZ. Uit de logopedische screening bleek dat het aantal kinderen dat op tweejarige leeftijd nog niet praatte toenam. Vroeg starten met ve-aanbod kan helpen bij het stimuleren van de taalontwikkeling. De gemeente heeft hieraan gehoor gegeven en er is nu binnen de gemeente aanvullend aanbod voor kinderen vanaf 2 jaar. Momenteel zijn er in de gemeente 65 doelgroepkinderen tussen de 2 en de 2,5 jaar.

Daarnaast is in Heerlen een van de locaties van Peuteropvang Heerlen bij het asielzoekerscentrum gevestigd. Hierin wordt al geruime tijd voorzien, omdat de gemeente het belangrijk vindt om ook deze peuters te ondersteunen. De deelname is erg wisselend, met een maximum van 12 kinderen, maar voor deze kinderen is het aanbod een groot succes. Hierin gaat het niet zozeer om het maximaal inhalen van achterstanden van zoveel mogelijk kinderen, maar het bieden van veiligheid, vertrouwen en kwaliteit aan degenen die ze weten te bereiken. Dit aanbod wordt gefinancierd vanuit de goab-middelen binnen de reguliere budgetsubsidie.

### **Invoering van pedagogisch beleidsmedewerker in de ve**

Vervolgens werd vanuit het Rijk verplicht dat per 1 januari 2022 op elke ve-locatie een pedagogisch beleidsmedewerker in de ve werkzaam is. In Heerlen wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen rol van de pedagogisch beleidsmedewerker en die van de coach. Er is één pedagogisch beleidsmedewerker die zich bezighoudt met het overkoepelend beleid van de kinderopvangorganisatie. Daarnaast zijn er zeven coaches die elk hun eigen expertise hebben. Peuteropvang Heerlen heeft de twee rollen uit elkaar getrokken omdat pedagogisch beleidsmedewerkers en coaches twee groepen zijn die volgens hen duidelijk verschillende vaardigheden en kennis moeten bezitten.

In Heerlen waren al voor de invoering van de maatregel uren vrijgemaakt voor coaching en beleidswerk. Zo zijn de coaches, in overleg met de gemeente, in 2012 ingevoerd op alle locaties. De pedagogisch beleidsmedewerker is in september 2019, dus al voor de harmonisatie van middelen, ingevoerd binnen de organisatie. Initieel werd deze functie volgens



de wettelijke eisen ingevoerd voor 24 uur, wat later tijdelijk uitgebreid is naar de huidige 32 uur. Peuteropvang Heerlen geeft aan dat het aanvankelijk een uitdaging was om invulling te geven aan de functie van pedagogisch beleidsmedewerker maar inmiddels is de functie ingeburgerd binnen de organisatie. De pedagogisch beleidsmedewerker fungeert daarmee als brug tussen beleid en praktijk.

### **Stimuleren van ouderbetrokkenheid**

Daarnaast wordt er ingezet op laagdrempelige ouderactiviteiten om ouders de groepen binnen te krijgen. VVE Thuis wordt ingezet bij de peuteropvang en in het basisonderwijs. De gemeente financiert dit vanuit de goab-middelen. Daarnaast speelt de bibliotheek een rol bij ouderbetrokkenheid, bijvoorbeeld via het inzetten van de Voorleesexpress en het organiseren van activiteiten over (voor)lezen, taal en laaggeletterdheid. Dit is gestoeld op de visie dat het gezin het centrale punt is in de opvoeding van een kind. De kinderopvang kan eraan bijdragen dat elk gezin zijn plek kan vinden in de wijk.

### **Intensieve samenwerking binnen de gemeente**

In Heerlen is met goab-middelen een monitor ontwikkeld en aangeschaft voor de Peuteropvang om meer zicht te krijgen op de weg die kinderen op de ve-locatie afleggen. Momenteel worden er nog verschillende (kindvolg)systemen gebruikt, wat een knelpunt is om gezamenlijk en eenduidig te monitoren. Daarom wil de gemeente deze monitor op termijn doortrekken naar het consultatiebureau en de scholen.

Verder geeft de gemeente ook aan meer in te willen zetten op de doorgaande lijn. Zeker door de negatieve impact van corona is het nodig om de bestaande afspraken met voor- en vroegschool weer scherper op te gaan volgen. Concreet probeert de gemeente bijvoorbeeld om een intensiever contact tussen pedagogisch medewerkers en de basisonderwijs leerkrachten te faciliteren d.m.v. knooppunt-overleggen. Hierbij worden ook andere relevante partijen aangehaakt, zoals de jeugdarts en ouders. Deze intensievere samenwerking tussen voor- en vroegschool wordt onder andere gefaciliteerd door middel van een Reflectief practicum dat werd opgezet door Innovatiecentrum Heerlen. Het is een nieuw onderdeel binnen het intern kwaliteitssysteem waarbij er met elkaar worden geleerd van de praktijk.

*Het Reflectief practicum maakt deel uit van het kwaliteitssysteem voor voor- en vroegschoolse educatie (vve). Een belangrijk onderdeel is dat pedagogisch medewerkers en leerkrachten van de basisschool in koppels een interne audit houden. Daarbij observeren zij elkaar op de groep.*

*Op basis van hun observaties stellen zij verbeterpunten op die het hele team vervolgens oppakt en borgt. In totaal doen er 20 koppels van de peuteropvang en basisschool mee aan de innovatie. Op de peuteropvanglocaties werken ongeveer 80 pedagogisch medewerkers.*

*Bron: Nederlands Jeugdinstituut*

## Opbrengsten van ve

Wat levert de inzet op ve op volgens de gemeente? Vve moet (taal)achterstanden in het Nederlands voorkomen die uiteindelijk de doorstroom van een kind naar het basisonderwijs bemoeilijken. Preventie en inzicht krijgen in waar problemen spelen en het inzetten op oplossingen heeft prioriteit. De gemeente wil het jonge kind op de ve-locatie een goede basis bieden voor de verdere (school)loopbaan.

De verhoging van de financiële middelen biedt soms meer mogelijkheden om in te spelen op de behoeften binnen de gemeente. Daar staat tegenover dat ze hard nodig zijn vanwege de complexere samenleving waarin steeds veranderende problematiek zicht voordoet. Dit zorgt ervoor dat er altijd nieuwe kwesties spelen die opgepakt moeten worden.

*“De opbrengst is dat je steeds beter in beeld brengt wat problemen zijn en je er sneller wat aan kan doen. (...) Veel gaat al goed, maar er komen ook steeds dingen bij die je op wil of moet pakken.”*

Toch is men in Heerlen al met al tevreden over de hoe de zaken er in de gemeente voor staan. Ondanks de toenemende problematiek zijn er veel zaken, zoals de onderlinge samenwerking binnen de gemeente, er de afgelopen vier jaar zeker op vooruitgegaan.

## Ambities voor de toekomst

Kijkend naar de toekomst stelt de gemeente zichzelf een aantal ambities. Ten eerste wil ze zoveel mogelijk peuters bereiken om hen voldoende kansen te kunnen bieden. Een tweede ambitie gaat in op de sociaal-emotionele ontwikkeling: peuters moeten niet enkel cognitief vaardig worden, maar ook goed in hun vel zitten om op termijn in de samenleving te kunnen meedoen. Daarvoor is ook nodig dat er aandacht is voor de brede gezinscontext. Een andere ambitie is het binnenhalen van gekwalificeerd personeel en het realiseren van een meer divers personeelsbestand op de ve-locaties. Op die manier hopen de gemeente en peuteropvang alles in huis te hebben wat er nodig kan zijn om kinderen vooruit te helpen. Tot slot vindt de gemeente het belangrijk om ruimte te bieden aan een breed vve-programma waarin ook plaats is voor sport, kunst en cultuur.

Wat is er nodig om die ambities te kunnen bereiken? De gemeente kijkt hiervoor naar het passend onderwijs en de lokale plannen die hiervoor worden gevormd. Ook de peuteropvang wordt hierbij betrokken en denkt mee in werkgroepen, om te voorkomen dat kinderen al in een vroeg stadium buiten de boot vallen.

Wanneer er gepeild wordt naar de ambities die Peuteropvang Heerlen heeft op het vlak van gelijke kansen, geeft de ve-aanbieder aan dat ze het mooi zouden vinden om in elke wijk de samenwerking tussen JGZ, scholen en kinderopvang verder aan te scherpen om een wijkgerichte integrale aanpak te kunnen bieden.

*“We zouden het mooi vinden als we samen met partners uit de wijk gezinnen een plek zouden kunnen bieden waar een goed aanbod voorzien is voor alle kinderen en waar ouders terecht kunnen met al hun vragen over onderwerpen als welzijn, zorg en leeraanbod. De gemeente deelt deze visie en biedt ons ondersteuning op de weg daarnaar toe.”*

Ook willen zij regionaal een pionier zijn op het gebied van expertise op voorschoolse educatie. De organisatie heeft heel wat kennis en kunde in huis. Zo hebben ze trainers in dienst die gespecialiseerd zijn in methode, beeldcoaching en vve-thuis. Ze zouden het mooi vinden om deze kracht breder in te gaan zetten door nauwer te gaan samenwerken met andere partners in de regio, zoals het onderwijs, de JGZ en andere kinderopvangorganisaties.

### **Gebruikte bronnen**

Voor deze praktijkbeschrijving is gesproken met:

- beleidsmedewerker Onderwijs van de gemeente Heerlen
- bestuurder peuteropvang Heerlen
- pedagogisch beleidsmedewerker peuteropvang Heerlen

Daarnaast zijn de volgende documenten geraadpleegd:

- financiële data bestedingsonderzoek Cebeon
- ingevulde vragenlijst van de gemeente

## Praktijkvoorbeeld 5 (Alkmaar): “Hoogwaardig ve-aanbod met beperkt budget”

### Achtergrondinformatie

Op basis de beschikbare gegevens van de gemeente Alkmaar komen we tot het volgende overzicht.

Tabel 5. Achtergrondinformatie

<b>Goab-budget 2018-2022; stijging</b>	≈ € 630.000 ; stijging van 29% t.o.v. 2018
<b>Onderbesteding (2021)</b>	≈ € 640.000
<b>Percentage goab aan ve (2021)</b>	77%
<b>Bedrag per doelgroepeuter (2021)</b>	€ 9.666
<b>Aantal ve-aanbieders</b>	9
<b>Aantal doelgroepeuters volgens eigen definitie</b>	350
<b>Aantal en percentage peuters met een risico op onderwijsachterstanden volgens CBS</b>	205 (13%)
<b>Aantal en bereik doelgroepeuters volgens eigen definitie dat ve krijgt</b>	280 (80%)
<b>Ve-aanbod</b>	Vanaf 2 jaar (8 uur per week); vanaf 2,5 jaar (16 uur per week)  Gemiddeld 16 uur per week  50% gratis uren voor ouders van doelgroepeuters  Gemengde groepen; extra subsidie voor ve-locaties met veel indicaties
<b>Ouderbijdragen</b>	Volgens kinderopvangtoeslagtabel

Alkmaar heeft ongeveer 110.000 inwoners en maakt onderdeel uit van de G40. Naast de stad Alkmaar zijn er nog vier verspreide kernen<sup>3</sup> in de voormalige gemeenten Graft-De Rijp en Schermer. Ongeveer 26 procent van de inwoners is laag opgeleid, wat vergelijkbaar is met het landelijk gemiddelde. In Alkmaar is ongeveer 20 procent van de inwoners jonger de 19 jaar. Dit is iets lager dan het landelijk gemiddelde (ruim 21%). Wel zijn er in Alkmaar relatief meer eenouderhuishoudens; ruim 8 procent van het aantal huishoudens. Ook zijn er meer jongeren die gebruik maken van jeugdhulp dan het landelijk gemiddelde. Daarnaast heeft ongeveer 18 procent van de leerlingen een migratieachtergrond.

<sup>3</sup> Kernen met minimaal 500 adressen.

Ongeveer 13 procent van de peuters heeft een risico op een onderwijsachterstand. Dit is iets lager dan het landelijk gemiddelde. In de wijken De Mare, Huiswaard en Overdie is het aandeel peuters met een verwachte onderwijsachterstand hoger.

Tegen deze achtergrond werkt de gemeente met haar partners aan het voorkomen van onderwijsachterstanden.

### **Ontwikkeling ve-beleid als co-creatie tussen gemeenten en aanbieders**

Vóór de invoering van de 960 uur ve en de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve was in Alkmaar al de keuze gemaakt om samen met ve-aanbieders op te trekken. Er is geïnventariseerd welke aanbieders in de peuter- en kinderopvang ve-gecertificeerd wilden worden. Gaandeweg is destijds een kwaliteitsslag ingezet, bijvoorbeeld door van ve-aanbieders te verlangen dat pedagogisch medewerkers vve-getraind dienden te zijn. In deze fase zijn er verschillende pilots gedraaid om te kijken welke (uren)structuur het beste werkt, zoals van 3 naar 4 uur.

Als gevolg van deze kwaliteitsslag werkten de ve-aanbieders vóór de wettelijke invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve op eigen initiatief al met coaches. Hiermee was de gemeente Alkmaar voorloper op het gebied van ve-beleid. Als gevolg hiervan had de wettelijke verplichting voor hen geen consequenties, maar gaf het hen juist een bevestiging van dat hun beleid juist was. Ook na de invoering blijft de gemeente Alkmaar en haar ve-aanbieders opzoek naar kwaliteitsbevordering, momenteel zien ve-aanbieders ook mogelijkheden om deze filosofie toe te passen in de kinderopvang en buitenschoolse opvang.

*“Voor de invoering is de keuze gemaakt om met partners op te trekken en geen top-down structuur op te zetten.”*

De lijnen tussen de gemeente en ve-aanbieders zijn kort en intensief; zowel gemeente als aanbieders ervaren dit als een prettige samenwerking. De gemeente kan gebruik maken van de deskundigheid van de aanbieders, vooral op het niveau van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve, en de aanbieders kunnen op hun beurt vraagstukken op tafel leggen. Het toezichtskader OAB maakt onderdeel uit van de Lokale Educatieve Agenda met bestuurlijk overleg over lokaal onderwijsbeleid.

In Alkmaar wordt geen onderscheid gemaakt in het vve-programma in de peuteropvang tussen ve-geïndiceerden en peuters zonder ve-indicatie. Er is geen actief beleid om ve-indicaties over locaties te spreiden. Locaties met relatief veel ve-indicaties ontvangen wel een hogere subsidie vanuit de gemeente.

## Aanvankelijk krappere budget verwacht

Als gevolg van de urenuitbreiding en de invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve werd een grote kostenstijging verwacht. Daarnaast was de verwachting dat het budget (SPUK) zou afnemen. Hierdoor is er destijds geprioriteerd waarbij er is bezuinigd op goab-activiteiten buiten de ve (o.a. schakelklassen), met name in het primair onderwijs.

Later bleek het budget toch een stuk hoger te liggen waardoor de prioritering van goab-activiteiten onterecht bleek met het gevolg dat er momenteel sprake is van onderbesteding. Omdat de gemeente geen 'jojobeleid' wil voeren is het niet direct een ander beleid gaan voeren. Momenteel is er weer ruimte voor schakelklassen in het primair onderwijs, waaronder voor nieuwkomers. Schakelklassen vanaf hogere groepen komen in aanmerking voor goab-subsidie, omdat dan duidelijk is dat het gaat om 'onderpresteerders' en de middelen daarmee efficiënter kunnen worden ingezet. Scholen ontvangen rechtstreeks oab-middelen in de vroegschool. In de praktijk zetten scholen deze middelen niet gericht in bij de kleutergroepen, zodat de gemeente nu ook weer middelen kan verlenen in de kleuterleeftijd.

Daarnaast zijn er projecten in het primair onderwijs en met maatschappelijke partners opgepakt, bijvoorbeeld *playing for success* met AZ (gericht op sociaal-emotionele ontwikkeling), projecten met leesconsulenten (bibliotheek op school) en voorleesexpres. Deze projecten vinden vooral plaats bij scholen met de grootste risico's op achterstanden.

Hiernaast wil de gemeente Alkmaar de onderbesteding van de goab-middelen inzetten om de verwachte daling van de NP Onderwijsmiddelen op te vangen. Het is dan ook de bedoeling dat projecten voor de doelgroep die worden bekostigd met NP Onderwijsmiddelen, structureel worden voortgezet uit goab-middelen. Door in te zetten op een structureel beleid, wat gedekt is met structurele middelen, wil de gemeente Alkmaar een jojobeleid voorkomen.

## Wisselende beelden bij subsidiëtarieven

Het subsidiëbare tarief is bepaald op basis van een model waarin kostenelementen en opslagen, zoals inschaling van medewerkers, urenaanbod en bovenwettelijke elementen, tot uiting komen. Dit ve-tarief geldt zowel voor ve-geïndiceerden als voor de reguliere peuteropvang. Zware groepen met veel ve-geïndiceerden maken aanspraak op een extra subsidie.

Aanbieders beoordelen het subsidiëtarief voor ve verschillend. De ene aanbieder vindt het ve-tarief krap en deelt noodgedwongen (vaste) kosten met bso-activiteiten (zoals huur). De afgelopen jaren ziet deze aanbieder het budget ook krappere worden doordat het subsidiëbare tarief niet voldoende is meegegroeid met de hogere kosten vanwege inflatie en ziekteverzuim. Ze zouden graag subsidie vrijspelen voor taakuren van pedagogisch medewerkers en eventueel ook meer coachingsuren. De andere aanbieder geeft juist aan dat de subsidie voldoende is om een goed ve-aanbod te kunnen draaien, en zelfs ruimer is geworden sinds de urenuitbreiding.

## Goed toegankelijke ve

Peuters met een ondersteuningsbehoefte kunnen in Alkmaar goed terecht in de ve. In de meeste gevallen kunnen kinderen op korte termijn terecht op een locatie in de wijk waarin ze wonen of waar de voorkeur naar uit gaat. In sommige wijken met meer achterstandsproblematiek (zoals Alkmaar Noord en de wijk Overdie) is er soms een beperkte wachtlijst, maar bieden ve-aanbieders alternatieve locaties aan. De urenitbreiding heeft geen nadelige gevolgen met zich meegebracht voor de toegankelijkheid van de ve.

## Inrichting urenitbreiding met 'gratis' dagdelen

De ouders van kinderen met een ve-indicatie ontvangen het derde en vierde dagdeel 'gratis' waarbij er wel een verplichting is om dit vierde dagdeel daadwerkelijk af te nemen. Lagere inkomens dragen minder bij. Als er op de voorkeurslocatie geen ruimte is wordt een alternatief aangeboden, maar dit wordt vanwege praktische bezwaren niet altijd afgenomen. Ook in omliggende kernen is een ve-locatie beschikbaar. Soms zijn die niet op alle dagen open zodat dan gebruik wordt gemaakt van verschillende locaties. In de kernen komt het vaker voor dat er minder uren worden afgenomen.

## Ve-indicaties met onderliggende zorgvraag

In Alkmaar is het streven om peuters met een ve-indicatie zoveel mogelijk in dezelfde groep te houden als niet ve-geïndiceerden. Aanbieders zien ook peuters binnenkomen met een zwaardere zorgvraag die door consultatiebureaus als ve worden geïndiceerd, vermoedelijk vanwege wachtlijsten in de jeugdzorg. Het gaat bijvoorbeeld om kinderen die weinig interactie hebben met andere kinderen en met volwassenen of om kinderen met een taalontwikkelingsstoornis. Deze kinderen leggen een extra druk op de ve-groepen. Als aanbieders een onderliggende zorgvraag constateren wordt vaak contact opgenomen met de wijkverpleegkundige om hierover feedback te vragen. Vanuit de ve-aanbieder wordt dan extra ondersteuning geboden met behulp van Jeugd & Gezin. Op het moment dat maatschappelijke partners bij een casus worden betrokken, bijvoorbeeld omdat het reguliere onderwijs niet haalbaar is, zou het deskundige oordeel van pedagogisch medewerkers nog nader kunnen worden benut. Momenteel ervaren de pedagogisch medewerkers en coaches dat hun expertise en ervaring wisselend wordt geraadpleegd bij de overgang van kinderopvang naar zorg.

De problematiek van ve-indicaties met onderliggende zorgvraag is de afgelopen jaren aanleiding geweest om de doelgroepdefinitie onder de loep te nemen. Tot op heden blijft het een bewuste (politieke) keuze om peuters met zorgzwaarte zo lang mogelijk in reguliere onderwijs te houden, ook vanwege wachtlijsten in het speciaal onderwijs.

Desondanks blijft het een overweging om een plusgroep te vormen waar één op één ondersteuning mogelijk is. Er loopt momenteel een pilot met Parlan waarbij pedagogisch

specialisten op de groep komen om pedagogisch medewerkers handvaten mee te geven. Ve-aanbieders zouden een verdere ontwikkeling richting een plusgroep toejuichen.

*“Pedagogisch specialisten bieden handvaten aan pedagogisch medewerkers. Dat doet wat op de groep.”*

### **Aanbieders werken al langer met pedagogisch beleidsmedewerker in de ve**

De aanbieders in Alkmaar werkten al met een pedagogisch beleidsmedewerker vóórdat het wettelijk verplicht werd. Bij één aanbieder is er wel een kwaliteitsslag gemaakt door gelijktijdig met de wettelijke verplichting een hogere inschaling te realiseren.

De pedagogisch beleidsmedewerker in de ve (coach) zorgt enerzijds voor extra kwaliteit in de groepen door het begeleiden van pedagogisch medewerker (‘sparringpartner’), het geven van trainingen en nascholingen (bijvoorbeeld op het programma Uk & Puk), ondersteuning bij ontwikkelingen (zoals registratiesysteem KIJK!), begeleiding bij oudergesprekken (als dat nodig is) en het voeren van een intakegesprek ve. Anderzijds is de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve gericht op het pedagogisch beleid (werk- en ontwikkelplannen met aandacht voor ontwikkelgericht werken), contacten met de gemeente, kwaliteitsmetingen en het meenemen van de pedagogisch medewerkers in het beleid. De coaches hebben vaste locaties onder hun hoede afhankelijk van het aantal ve-indicaties per locatie. De functie van coach wordt vaak gecombineerd met dat van een pedagogisch medewerker of locatiemanager.

De beschikbare capaciteit voor pedagogisch beleidsmedewerker/coach in de ve is afgestemd op de norm van 10 uur per ve-indicatie. Aanbieders geven aan dat de beschikbare capaciteit (ruim) voldoende is. Meer dan de helft van de tijd wordt besteed aan het coachen; het beleidsmatige aspect kent meer piekmomenten. Er wordt vastgehouden aan de 10 uur ondersteuning per ve-indicatie. Dit knelt soms als er omstandigheden zijn waardoor er meer inspanningen op specifieke locaties nodig zijn, bijvoorbeeld bij personele wisselingen (inwerken, begeleiding nieuwe medewerkers, specifieke problematiek). Aanbieders zouden graag zien dat deze uren zijn te spreiden tussen locaties afhankelijk van specifieke omstandigheden. Als er meer tijd beschikbaar zou zijn, dan zou dit worden besteed aan meer ouderbetrokkenheid (continue aandacht nodig) en meer focus op thema’s.

De uitdaging van de pedagogisch beleidsmedewerker in de ve zat eerder vooral in het iedereen meekrijgen in het beleid, zoals de bereidheid om coaching te accepteren en een uniforme werkwijze. De huidige uitdaging gaat nu meer om de verdere ontwikkeling van personeel, belangrijke thema’s hierbij zijn het ontwikkelingsgericht werken en het werken met het programma KIJK!. De filosofie van het ontwikkelingsgericht werken wordt nu ook vertaald naar de dagopvang en buitenschoolse opvang. Dit zorgt ervoor dat de pedagogisch medewerkers meer bewust zijn van wat ze doen en geeft hen ook waardering voor hun eigen werk.



## Krapte op arbeidsmarkt zet kwaliteit onder druk

De krapte op de arbeidsmarkt dwingt aanbieders soms om een afweging te maken tussen locaties alleen te bemensen met ve-gecertificeerd personeel of locaties open te houden met concessies op de kwaliteit van het personeel. Daarbij speelt dat personeel niet altijd direct vanaf school inzetbaar is in de ve, omdat de taaleis 3F (MBO3) voor studenten lastig is te halen. Aanbieders organiseren zelf trainingen en wervingsevents. De gemeente en aanbieders zijn in contact met scholen om ve meer integraal onderdeel uit te maken van de opleiding. Ook landelijk wordt dit opgepakt.

De arbeidsmarkt zorgt ook voor meer wisselingen en daardoor ook meer trainingen die intern worden georganiseerd. Deze trainingen worden ook aangeboden aan externe krachten en flex-medewerkers om zodoende personeel meer ve-gecertificeerd te krijgen.

Sollicitanten maken gebruik van de krapte op de arbeidsmarkt. De kwaliteit van nieuwe medewerkers staat continu onder druk. In dat kader spelen zorgen richting het algemeen toegangsrecht van kinderopvang in 2025. Aanbieders zien het vasthouden en versterken van personeel, en daarmee ook het vasthouden van de kwaliteit van de ve, als de belangrijkste ambitie voor de komende tijd.

*“Het personeel versterken en vasthouden is onze belangrijkste ambitie voor de komende tijd.”*

## Stappen gezet in het kwaliteitsniveau

De urenuitbreiding heeft meer rust en tijd gegeven om programma's en thema's aan te bieden. Er zijn indicaties dat de kwaliteit van de ve is verbeterd waardoor het effect van ve is toegenomen en er minder achterstanden zijn bij de start in het basisonderwijs, maar er zijn geen objectieve maatstaven die een dergelijke kwaliteitsimpuls aantonen.

Om meer grip te krijgen op de resultaten van het ve-beleid in het algemeen, en de urenuitbreiding in het bijzonder, maken aanbieders gebruik van KIIJK!. Hierbij wordt de ontwikkeling van de peuters op meerdere momenten beoordeeld. Dit wordt zowel op individueel als groepsniveau ingezet. Daarnaast wordt er in clusteroverleggen steeds meer samengewerkt met het onderwijs dat in hetzelfde gebouw is gevestigd. Dit is tevens behulpzaam om de doorgaande lijn te kunnen borgen en onderwijs meer in het ve-programma te kunnen betrekken (bijvoorbeeld thema's bij elkaar leggen, wendagen vanuit ve naar basisonderwijs, gelijktijdige studiedagen). Door verschillen tussen clusters te monitoren ontstaan belangrijke inzichten in wat wel werkt en wat niet. Deze samenwerking wordt soms bemoeilijkt doordat scholen niet alleen leerlingen aangeleverd krijgen vanuit deze locatie, maar ook vanuit andere locaties. Er vindt een warme overdracht plaats – een gesprek over de ontwikkeling van het kind – van peuters met een ve-indicatie bij de overgang naar de basisschool. Dit zorgt ervoor dat de ondersteuningsvraag op tijd bij scholen bekend is. Als scholen deze ontwikkeling in een latere fase ook weer zouden terugkoppelen op de ve-aanbieder is daar mogelijk nog verbetering te behalen in het ve-beleid.

De gemeente had voorheen moeite om een accountantsverklaring (SISA verantwoording) te verkrijgen voor de besteding van de goab-middelen, omdat de resultaten niet goed meetbaar zijn. De invoering van de peutermonitor bij alle aanbieders heeft dit proces makkelijker gemaakt. Ook wordt de subsidie beter gemonitord en is het bereik beter inzichtelijk geworden.

*“De uitbreiding van het aantal uren ve heeft geholpen dat de kinderen met een meer gevulde rugzak naar school kunnen.”*

De kwaliteit van de pedagogisch medewerkers blijft daarnaast van groot belang voor verschillen tussen locaties. Aanbieders verwachten nog meer effecten van ve als er in kleinere groepen gewerkt zou kunnen worden. Ook zit er nog potentie in een intensievere samenwerking in de zorgstructuur met externe partners. Dit zou bijvoorbeeld kunnen als partners beter op de hoogte zijn van thema's waarmee wordt gewerkt en woorden die worden geleerd. Ook kunnen contactmomenten of workshops worden georganiseerd met medewerkers van organisaties als bibliotheken, voorleesexpres, sport en bewegen met pedagogisch medewerker en ouders op de groep.

### Ouderbetrokkenheid last van corona

Sinds corona zijn veel activiteiten om ouders te betrekken bij het ve-programma weggefallen. Aanbieders merken dat het lastig is om dit weer op te bouwen, vooral bij activiteiten op groepsniveau. Ouders zijn eerder geneigd om informatie online te raadplegen. Voor het inlopen van taalachterstanden zijn ouders echter een noodzakelijke schakel. Momenteel worden er weer activiteiten opgezet, vooralsnog incidenteel bekostigd uit NP Onderwijsmiddelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een ouder-kindochtend of deelname aan een kring. De pedagogisch beleidsmedewerker in de ve vervullen een belangrijk rol om ouderbetrokkenheid een steviger fundament te geven.

### Resultaten van vve

De gemeente heeft resultaatafspraken gemaakt met aanbieders:

- 75 procent van de doelgroepkinderen scoort aan het einde van de peuter/kleutertijd op of boven leeftijdsniveau;
- 75 procent van de doelgroepkinderen heeft tussen begin en einde van de peuter/kleutertijd groei doorgemaakt die volgens de professional naar verwachting of boven verwachting is;
- 75 procent van de doelgroepkinderen die aan het begin van de peuter/kleutertijd onder leeftijdsniveau scoorde, scoort aan het einde van de peuter/kleutertijd op of boven leeftijdsniveau.

De aanbieders volgen de taalontwikkeling van ve-peuters met het ontwikkelvolgsysteem (KIJK!) op minimaal twee momenten: begin en eind peuter. De gegevens worden per locatie

geregistreerd en bij de gemeente aangeleverd. De gemeente analyseert deze gegevens en deelt haar bevindingen met de locatie waarna er een kwaliteitsdialoog plaatsvindt.

Onderstaande tabel is de input voor de aanlevering van de gegevens bij de gemeente.

	Ve-tijd	<p>Hoe scoort het kind ten opzichte van een gemiddelde leeftijdsgenoot op het brede domein taal* aan het begin en einde van de peutertijd?</p> <p>Geef je eigen professionele oordeel, op basis van de gegevens uit het volgsysteem.</p> <p>Scoort het kind:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- boven het gemiddelde leeftijdsniveau (voorsprong)</li> <li>- op/rond het gemiddelde leeftijdsniveau</li> <li>- onder het gemiddelde leeftijdsniveau (achterstand)</li> </ul>		<p>Hoe beoordeel je de ontwikkeling/groei die het kind gedurende de peutertijd heeft doorgemaakt?</p> <p>Is de groei:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- boven verwachting</li> <li>- naar verwachting</li> <li>- onder verwachting</li> </ul>
	Aantal maanden voorschools aanbod	Score begin peutertijd 2 jaar 9 maanden	Score eind peutertijd 3 jaar 10 maanden	
	<i>Kind 1</i>	<i>Onder leeftijdsniveau</i>	<i>Op leeftijdsniveau</i>	<i>Naar verwachting</i>
	<i>Kind 2</i>	<i>Boven leeftijdsniveau</i>	<i>Boven leeftijdsniveau</i>	<i>Boven verwachting</i>
	<i>Kind 3</i>	<i>Onder leeftijdsniveau</i>	<i>Onder leeftijdsniveau</i>	<i>Boven verwachting</i>
	...			

## Bronnen

Voor dit casusverslag is gesproken met:

- de gemeentelijk beleidsmedewerker,
- manager operatie en kwaliteit,
- een pedagogisch beleidsmedewerker en manager pedagogiek, interactie en tools van twee ve-aanbieders.

Verder is gebruik gemaakt van:

- de door de aanbieders en gemeente ingevulde vragenlijsten,
- het Cebeon-kostenonderzoek,

- de Alkmaarse Onderwijsagenda,
- het Beleidskader Peuteropvang Alkmaar,
- beleidsdocumenten van ve-aanbieders openbare bronnen (CBS, DUO, VNG) en
- de informatie van de websites van de ve-aanbieders.

## Colofon

Titel	Vijf praktijkvoorbeelden in de voorschoolse educatie: zijn er relaties tussen financiën en uitvoering?
Auteur	IJsbrand Jepma, Carlijn Waaijer, Sien Beckers (Sardes), Wendy de Geus, Anne Ketelaar (Oberon), Coen van Rij, Wilfred Nijhof & Florian Korn (Cebeon)
Versie	Definitieve versie
Datum	April 2023
Project	Monitor Implementatie en besteding GOAB (TR1700)



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

© Sardes 2023

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](http://www.sardes.nl)

🐦 @SardesUtrecht

📘 [facebook.com/sardesBV](https://facebook.com/sardesBV)



