Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Landelijk Rapport LEA/vve 2023-2024

Met een themaverdieping naar doelgroepdefinitie, toeleiding en bereik

Voorwoord

De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor het aanpakken van onderwijsachterstanden. Hierbij groeit ook het besef dat juist met vroegtijdig ingrijpen veel te winnen valt. Gemeenten spelen, in samenwerking met schoolbesturen en kinderopvanghouders, een belangrijke rol in het bestrijden van achterstanden. Gemeenten pakken die rol ook en zijn actief bezig met het verminderen van risico's op achterstanden en de bijbehorende kansenongelijkheid. Tegelijkertijd zijn hun resultaten wisselend. Op meerdere punten is dan ook ruimte voor verbetering in hoe zij hun taken uitvoeren.

Zo baart het mij zorgen dat niet alle gemeenten het jaarlijks verplichte overleg over onderwijsachterstanden voeren. Dit overleg is namelijk bij uitstek geschikt om maatschappelijke opdrachten rondom kansengelijkheid met partners te bespreken. Ook het realiseren van voldoende voorschoolse kindplaatsen en een evenwichtige spreiding daarvan kan beter. Het is onacceptabel dat kinderen nu niet altijd op tijd op een voorschool terechtkunnen. Daardoor starten zij al met een achterstand. Daarnaast maak ik me zorgen over het afnemende bereik. Steeds minder doelgroepkinderen komen terecht op de voorschoolse educatie (ve). Met het voornemen van het huidige kabinet om 10% op het gemeentebudget te bezuinigen, bestaat het risico dat dit bereik nog verder daalt. Om kansenongelijkheid te verminderen hebben meerdere ketenpartners, waaronder gemeenten, de wens om landelijke criteria te hanteren voor de bepaling van een doelgroeppeuter. Ik ben het daar hartgrondig mee eens. De toegang tot ve mag niet afhangen van de woonplaats van een kind. Ten slotte wil ik benadrukken dat betrouwbare en structurele monitoring essentieel is om het ve-beleid tijdig en effectief bij te kunnen sturen.

De inspectie gaat in gesprek met gemeenten over hun mogelijke risico's in de taakuitvoering. Waar nodig maken we verbeterafspraken. Het doel: de taakuitvoering zo snel mogelijk op orde krijgen. In de gesprekken benadrukken we het belang van samenwerken met schoolbesturen en houders van kinderopvangvoorzieningen om gezamenlijk verbeteringen te realiseren. Ook stimuleren we de gemeenten om kritisch te kijken naar de uitvoering van hun wettelijke taken en deze te verankeren in een kwaliteitscyclus. Wij blijven daarnaast investeren in het onder de aandacht brengen van de wettelijke taken en verplichtingen van gemeenten. Afgelopen jaar organiseerde de inspectie verschillende activiteiten, zoals webinars, nieuwsbrieven en lerende dialogen over de wettelijke taken. Hier ontvingen we positieve reacties op vanuit het veld. We zetten deze initiatieven komend jaar voort en breiden ze waar mogelijk verder uit. Ik moedig gemeenten daarnaast aan om onderling ervaringen en ideeën uit te wisselen. Gemeenten die hun taakuitvoering goed op orde hebben, kunnen een voorbeeld zijn voor gemeenten die nog stappen moeten maken.

Ik hoop dat dit rapport meer inzicht biedt en aanzet tot verdere samenwerking. Laten we samen streven naar een toekomst waarin alle kinderen gelijke kansen krijgen om zich optimaal te ontwikkelen.

De inspecteur-generaal van het Onderwijs

Alida Oppers
december 2024

Inhoud

Voorwoord 2

Samenvatting 4

Inleiding 14

Leeswijzer 16

Deel I: Landelijk beeld LEA 17

1 Taakuitvoering Lokale Educatieve Agenda 18
1.1 Samenvatting 19
1.2 Gemeentelijke taken Lokale Educatieve Agenda 20
1.3 Voorkomen van segregatie 21
1.4 Bevorderen van integratie 24
1.5 Inschrijving en toelating 26
1.6 Bestrijden van onderwijsachterstanden 29

Deel II: Landelijk beeld vve 32

2 Taakuitvoering voor- en vroegschoolse educatie 33
2.1 Samenvatting 34
2.2 Gemeentelijke taken voor- en vroegschoolse educatie 35
2.3 Doelgroepdefinitie 36
2.4 Toeleiding 37
2.5 Aanbod ve 38
2.6 Bereik 40
2.7 Doorgaande lijn 41
2.8 Resultaten 42

Deel III: Themaverdieping vve 44

3 Doelgroepdefinitie 45
3.1 Samenvatting 46
3.2 CBS-indicatoren 47
3.3 Uitsluitingscriteria 48
3.4 Breedte doelgroepdefinitie 49
3.5 Wijzigingen 49
3.6 Samenwerkingspartners 49
3.7 Landelijk beleid 50
3.8 Tevredenheid doelgroepdefinitie en verbeterpunten 54

4 Toeleiding 57
4.1 Samenvatting 58
4.2 Toeleidingsactiviteiten 59
4.3 Wijzigingen 60
4.4 Kosten voorschool 61
4.5 Tevredenheid toeleiding en verbeterpunten 62

5 Bereik 64
5.1 Samenvatting 65
5.2 Monitoring 66
5.3 Bereikpercentage 67
5.4 Tevredenheid bereik en verbeterpunten 70

6 Bijlage 73

Literatuur 75

Samenvatting

Gemeenten zijn verplicht jaarlijks een overleg te organiseren met kinderopvangorganisaties en schoolbesturen uit het primair- en voortgezet onderwijs. Dit overleg heeft als doel afspraken te maken en meetbare doelen te formuleren over de volgende thema's:
het bestrijden van onderwijsachterstanden, het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie en het afstemmen van toelatings- en inschrijvingsprocedures Officieel heet dit 'overleg onderwijsachterstanden', maar het staat beter bekend als het overleg over de Lokale Educatieve Agenda (LEA). Een bijzonder onderdeel hiervan is het overleg over voor- en vroegschoolse educatie (vve). Hier geldt aanvullende regelgeving voor. Naast het voeren van dit overleg zijn gemeenten verplicht om afspraken te maken over de onderwerpen doelgroepdefinitie, toeleiding, doorgaande lijn en resultaten van vroegschoolse educatie. Ook moeten zij ervoor zorgen dat er voldoende voorschoolse voorzieningen zijn voor kinderen met risico op een onderwijsachterstand.

De inspectie monitort jaarlijks de uitvoering van de gemeentelijke taken op het gebied van de LEA en vve. In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de belangrijkste bevindingen uit het rapport. We reflecteren op de resultaten als dit relevant is en benoemen mogelijke verbeterpunten. Het rapport bestaat uit 3 delen. In deel I en II bespreken we de uitvoering van de wettelijke taken door gemeenten rondom de LEA en vve. Dit is gebaseerd op de jaarverantwoording van alle 342 gemeenten (100%). Daarnaast rapporteren we over het waarborgtoezicht dat we in 2023 uitvoerden met betrekking tot LEA en vve. Deel III bevat de resultaten van een verdiepend onderzoek naar 3 vve-onderwerpen: doelgroepdefinitie, toeleiding en bereik. Voor dit deel hebben 250 gemeenten (73%) een extra vragenlijst ingevuld.

Deel I Landelijk beeld: Gemeentelijke taken LEA

Steeds meer gemeenten overleggen over LEA-thema's
Gemeenten zijn verplicht om jaarlijks met schoolbesturen en houders van de kinderopvang te overleggen over: het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie, inschrijving en toelating, en het bestrijden van onderwijsachterstanden. Het percentage gemeenten dat over deze onderwerpen overlegt varieert en is afhankelijk van het thema:

- 81% voorkomen van segregatie
- 90% bevorderen van integratie
- 63% inschrijving en toelating
- 94% bestrijden van onderwijsachterstanden

Bij 3 van de 4 LEA-thema's is een aanzienlijke toename zichtbaar ten opzichte van 2022 (15 tot 32 procentpunt). Wanneer gemeenten geen overleg hebben gevoerd, komt dit voornamelijk doordat het beleidsonderwerp volgens de gemeente niet speelde of dat andere beleidsonderwerpen hogere prioriteit kregen. Net als vorig jaar werd in 2023 het minst overlegd over inschrijving en toelating. Meerdere gemeenten geven aan dat zij deze procedures overlaten aan schoolbesturen.
In 2025 voert de inspectie een thema-onderzoek uit naar de inschrijvings- en toelatingsprocedures van gemeenten. We onderzoeken op welke manier gemeenten sturen op het maken van afspraken met schoolbesturen over deze procedures. Daarnaast onderzoeken we in hoeverre dit volgens de gemeenten bijdraagt aan het voorkomen van onderwijssegregatie.

Afspraken en doelen over LEA-thema's blijven achter bij overleg
Waar het overleggen over de LEA-thema's wettelijk verplicht is voor gemeenten, geldt voor het maken van afspraken en doelen een inspanningsverplichting. In 2023 heeft 46 tot 87% van de gemeenten afspraken over de LEA-thema's. In 2022 voerde de inspectie een onderzoek uit waaruit bleek dat de complexiteit van de vraagstukken, concurrentie tussen partners en het gebrek aan continuïteit in beleid

belangrijke factoren zijn voor het niet maken van afspraken.[1] Daarop heeft de inspectie aanbevolen om het huidige wetsartikel over de LEA te evalueren op haalbaarheid en toepasbaarheid. De minister gaf aan deze aanbeveling ter harte te nemen en de Kamer over de voortgang te informeren.[2] In een recente kamerbrief worden plannen aangekondigd om informatie over gemeentelijke verantwoordelijkheden beter te verspreiden, evenals een mogelijke wetswijziging op dit gebied. Dit biedt gemeenten duidelijkere kaders voor hun beleid en geeft hen meer houvast over wat er van hen wordt verwacht en waar hun verantwoordelijkheden liggen.[3]

Behalve dat het opstellen van de afspraken achterblijft, constateren we dat dit ook geldt voor concrete doelen. Minder dan de helft van de gemeenten die afspraken hebben, stellen daar doelen bij op. Veel gemeenten vinden het voldoende om alleen (proces)afspraken te hebben.

Met 3 gemeenten verbeterafspraken over de uitvoering van LEA-taken

De inspectie nam contact op met alle gemeenten waar we mogelijke risico's in de taakuitvoering van de LEA constateerden. Bij deze gemeenten was er mogelijk een risico, omdat het jaarlijkse overleg over één of meerdere LEA-thema's in 2023 niet plaatsvond.[4] In de meeste gevallen bleek er geen risico meer te zijn, omdat ze inmiddels wel overleg voerden of dit al hadden ingepland. Met 3 gemeenten maakten we verbeterafspraken over de uitvoering van hun LEA-taken.[5] Bij deze gemeenten zagen we mogelijke risico's voor de huidige uitvoering van hun taken.

Aanbevelingen gemeentelijke taken LEA

1. Prioriteer het jaarlijkse overleg

Gericht aan: ketenpartijen, gemeenten en haar partners

We wijzen gemeenten erop dat het voeren van het jaarlijkse overleg een verplichting is die hoort bij de taken die zij vanuit de onderwijswetten in medebewind kregen. De inspectie heeft hierop een waarborgfunctie en maakt indien nodig verbeter-afspraken. Het jaarlijkse overleg is een uitgelezen kans om maatschappelijke opdrachten rond kansengelijkheid te agenderen. Bovendien bevordert structureel overleg de samenwerking tussen verschillende partners en biedt het de gelegenheid om duidelijke afspraken te maken over de uitvoering van taken, verantwoordelijkheden en resultaten. Sommige gemeenten geven aan dat bepaalde LEA-onderwerpen voor hen niet actueel zijn. Tijdens het jaarlijkse overleg kan worden getoetst of schoolbesturen en kinderopvanghouders dit ook zo ervaren. Het is belangrijk deze onderwerpen structureel te blijven monitoren, omdat veranderende omstandigheden ervoor kunnen zorgen dat de mate van actualiteit wijzigt. We benadrukken bij gemeenten het belang om hier alert op te blijven.

1 Inspectie van het Onderwijs, 2022a. *Themarapport onderwerp van gesprek: het bestrijden van onderwijsachterstanden en het voorkomen van segregatie*.
2 Overheid.nl, 2022. *Verzamelbrief moties en toezeggingen primair en voortgezet onderwijs en maatschappelijke diensttijd*.
3 Overheid.nl, 2024. *Beleidsreactie onderzoeken voorschoolse en vroegschoolse educatie*.
4 Met uitzondering van het thema inschrijving en toelating vanwege een thema-onderzoek in 2025.
5 De inspectie heeft de contactgesprekken met gemeenten nog niet afgerond. Dit is de stand van zaken op 12 november 2024.

2. Heb meer aandacht voor afspraken en doelen

Gericht aan: ketenpartijen, gemeenten en haar partners

Naast het verplichte overleg is het maken van afspraken en doelen een belangrijk onderdeel van een effectief beleid tegen onderwijsachterstanden. Dit geeft inzicht in de te behalen resultaten en hoe deze gemeten kunnen worden. Alle betrokken partners weten dan wat er van hen wordt verwacht en het biedt duidelijkheid over verantwoordelijkheden. Bovendien helpen afspraken en doelen bij het monitoren en evalueren van de voortgang. De inspectie is positief over de recent aangekondigde stappen van het ministerie om de gemeentelijke taken te verduidelijken, mogelijk ook in de regelgeving. Dit biedt gemeenten meer helderheid en moedigt hen aan om gerichter en systematischer te werk te gaan.

Deel II Landelijk beeld: Gemeentelijke taken vve

Steeds meer gemeenten voeren overleg over vve
Net als bij de LEA, zijn gemeenten verplicht om jaarlijks te overleggen over de vve-onderwerpen doelgroepdefinitie, toeleiding, doorgaande lijn en resultaten. Het percentage gemeenten dat dit overleg voert, varieert en is afhankelijk van het thema:

- 86% doelgroepdefinitie
- 94% toeleiding
- 96% doorgaande lijn
- 85% resultaten

Net als 2 jaar geleden komt het overleg over de doelgroepdefinitie en resultaten het minst vaak voor. In vergelijking met 2021 steeg het percentage gemeenten dat over de 4 vve-onderwerpen overlegt met 5 tot 7 procentpunt, afhankelijk van het thema. De gemeenten die niet overleggen noemen hier verschillende redenen voor. Sommige gemeenten kampen met capaciteitsproblemen die het organiseren van het overleg bemoeilijken. Of gemeenten stellen andere prioriteiten. Ook het bestaan van al gemaakte afspraken noemen zij als reden om in 2023 geen overleg (meer) te voeren. Dit geldt vooral voor het onderdeel doelgroepdefinitie.

Te weinig afspraken over resultaten vroegschoolse educatie
Gemeenten zijn wettelijk verplicht om afspraken te maken over de vve-onderwerpen, dit in tegenstelling tot de LEA-onderwerpen. In 2023 hebben veel gemeenten (95-98%) afspraken over vve-onderwerpen. Voor afspraken rond vroegschoolse educatie ligt dit percentage aanzienlijk lager (71%). Deze gemeenten geven vooral aan dat zij nog bezig zijn met het maken van afspraken of dat andere beleids-onderwerpen meer prioriteit kregen. Bij sommige gemeenten lukt het niet om inhoudelijk op één lijn te komen met betrokken partners. Begin 2024 deed de inspectie aanbevelingen[6] om de resultaatafspraken in te bedden in een bredere kwaliteitscyclus rondom vve en onderwijs-achterstanden. Hierbij moeten gemeenten ook afspraken over het waarborgen van de proceskwaliteit opnemen. Daarnaast gaf de minister recent aan de huidige regelgeving op dit gebied te willen aanpassen.[7] Daardoor worden gemeenten en schoolbesturen mogelijk verplicht om cyclisch te werken aan vooraf afgesproken gezamenlijke doelen. We verwachten dat dit op termijn kan leiden tot een verbetering van de resultaatafspraken.

Niet alle gemeenten hebben voldoende aanbod voor voorschoolse educatie
Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanbieden van voldoende kindplaatsen voor voorschoolse educatie (ve). In 2023 gaf 18%[8] van de gemeenten aan dat er minder kindplaatsen beschikbaar zijn dan het aantal geïndiceerde doelgroepkinderen. Bij een deel van deze

6 Inspectie van het Onderwijs, 2023. *Landelijk Rapport LEA/vve 2022-2023*.
7 Overheid.nl, 2024. *Beleidsreactie onderzoeken voorschoolse en vroegschoolse educatie*.
8 De inspectie berekent dit op basis van cijfers die door gemeenten zelf worden aangeleverd. Gemeenten registeren hun gegevens op verschillende manieren en hebben niet altijd inzicht in de actuele stand van zaken. Hierdoor geven de landelijke cijfers over het ve-aanbod mogelijk geen volledig beeld.

gemeenten lijkt er een werkelijk tekort aan kindplaatsen te zijn: de vraag naar ve overschrijdt het aanbod. Hierdoor ontstaan wachtlijsten bij voorscholen. Uit een recente wachttijdenmonitor blijkt daarnaast dat 39% van de ouders met doelgroepkinderen langer dan 3 maanden moet wachten op plaatsing.[9] Zij wachten gemiddeld langer dan ouders van kinderen zonder ve-indicatie. Bij een deel van de gemeenten lijkt het aantal beschikbare kindplaatsen te laag, maar is het ve-aanbod toch voldoende. Deze gemeenten hanteren vaak het principe 'subsidie volgt kind'. Hierbij is er in principe plek voor elk kind dat wil deelnemen aan vve, maar de gemeente verleent pas achteraf subsidie. Ook geven deze gemeenten aan dat niet alle doelgroeppeuters gelijktijdig deelnemen aan ve, waardoor er in de praktijk minder kindplaatsen nodig zijn.

Kwart van de doelgroepkinderen wordt niet bereikt en het bereik daalt

Het bereik van doelgroepkinderen is geen wettelijke verplichting, maar wel een belangrijke indicator om te volgen. Het bereik verwijst naar de mate waarin geïndiceerde peuters daadwerkelijk deelnemen aan een ve-programma bij een geregistreerde ve-voorziening. In 2023 werd 75% van de doelgroepkinderen bereikt.[10] De afgelopen 3 jaar daalt het bereik van doelgroeppeuters. In 2022 lag het bereikpercentage nog op 77% en in 2021 op 83%. Verder zien we dat de verschillen tussen gemeenten groot zijn: het bereik varieert van 23 tot 100%. Slechts 12% van de gemeenten slaagde erin om in 2023 alle doelgroeppeuters te bereiken. De belangrijkste reden die gemeenten noemen voor het niet bereiken van doelgroepkinderen is dat deze kinderen naar een opvang gaan die geen ve aanbiedt. Daarnaast zeggen gemeenten dat sommige ouders geen belangstelling hebben voor of niet overtuigd zijn van de meerwaarde van ve. Praktische en logistieke overwegingen, zoals de locatie en de beschikbare tijden van de ve en de reisafstand naar de ve, spelen ook een rol in de beslissing van ouders. Tot slot meldt een deel van de gemeenten dat wachtlijsten de reden zijn dat zij niet alle doelgroeppeuters bereiken. Hierdoor kunnen sommige doelgroepkinderen niet (direct) starten met ve. Deze wachtlijsten hoeven niet bij alle ve-aanbieders in een gemeente voor te komen, maar kunnen ook alleen bij bepaalde voorscholen spelen, die onder ouders populair zijn.

Met 16 gemeenten verbeterafspraken over de uitvoering van vve-taken

De inspectie nam contact op met alle gemeenten waar mogelijke risico's in de taakuitvoering van de vve zijn geconstateerd. Bij deze gemeenten bestond het risico dat het jaarlijkse overleg over 1 of meerdere vve-thema's in 2023 niet plaatsvond en/of dat zij geen afspraken maakten over deze thema's.[11] In de meeste gevallen bleek dit risico echter niet meer aanwezig, omdat ze inmiddels wel overleg voerden, dit hadden ingepland of afspraken hadden gemaakt.
Met 16 gemeenten maakten we verbeterafspraken over de uitvoering van de vve-taken.[12] Bij deze gemeenten zagen we mogelijke risico's voor de huidige uitvoering van hun taken, of het ging om het alsnog aanleveren van gegevens over het ve-aanbod.

9 Significant Public, 2024. *Wachttijdenonderzoek Kinderopvang Q4 2022 – Q4 2023*.
10 Dit berekent de inspectie, net als het ve-aanbod, op basis van cijfers die gemeenten zelf aanleveren. Ook hier geldt dat de landelijke cijfers over het bereik mogelijk geen volledig beeld geven.
11 Met uitzondering van het thema resultaatafspraken vanwege een thema-onderzoek in 2023.
12 De inspectie heeft de contactgesprekken met gemeenten nog niet afgerond. Dit is de stand van zaken op 12 november 2024.

Aanbevelingen gemeentelijke taken vve

1. Prioriteer het jaarlijkse overleg

Gericht aan: ketenpartijen, gemeenten en haar partners

Net als bij de LEA-onderwerpen, willen we gemeenten ook wijzen op de verplichting van het jaarlijkse overleg bij vve-onderwerpen. Dit overleg is van groot belang om de doelgroepkinderen goed in beeld te krijgen en houden. En daarnaast om tot beleid te komen dat gericht is op het creëren en bevorderen van hun ontwikkelkansen.

2. Heb meer aandacht voor afspraken en doelen vroegschoolse educatie

Gericht aan: ketenpartijen, gemeenten en haar partners

Het is belangrijk om samen bindende afspraken te maken en hierbij heldere doelen te formuleren. Dat maakt het mogelijk om meer cyclisch te werken en de ontwikkeling van kinderen strak te monitoren. Daarnaast schept het maken van concrete afspraken en het stellen van duidelijke doelen helderheid over taken en verantwoordelijkheden. De inspectie staat positief tegenover de recente ontwikkelingen die gericht zijn op het concreter vastleggen van de gemeentelijke taken in de regelgeving. Dit biedt gemeenten meer houvast en zet aan tot doelgerichter en planmatiger werken.

3. Verhoog de toegang tot voorschoolse educatie

Gericht aan: gemeenten en haar partners

Het is onwenselijk en zorgelijk dat niet alle doelgroepkinderen op tijd kunnen deelnemen aan ve. Het percentage doelgroepkinderen dat langer dan 3 maanden wacht, is te hoog. Een latere start is ongunstig voor de ontwikkeling. Omdat de voorschoolse periode doorgaans maar 1,5 jaar duurt, is het belangrijk dat doelgroepkinderen deze periode optimaal benutten. We roepen gemeenten op om kritisch te kijken naar zowel het aanbod als de spreiding van ve-locaties. Door sociale en demografische veranderingen zijn gemeenten continu in ontwikkeling. Het is van belang dat zij meebewegen met deze veranderingen, zodat het ve-aanbod blijft aansluiten bij de vraag. De inspectie is zich ervan bewust dat dit een extra uitdaging is vanwege de aanhoudende personeelstekorten in de kinderopvang. Toch is het belangrijk dat gemeenten nagaan of en, zo ja, in welke mate sprake is van wachtlijstproblematiek en maatregelen nemen om dit effectief aan te pakken.

4. Vergroot het bereik van doelgroepkinderen

Gericht aan: gemeenten en haar partners

De inspectie maakt zich zorgen over de dalende trend in het bereik van doelgroepkinderen. Ook in een recente kamerbrief worden zorgen geuit over deze ontwikkeling.[13] Een zo groot mogelijk bereik is van belang om juist deze kinderen de extra ondersteuning te kunnen bieden die nodig is om het risico op een taalachterstand te verkleinen en kansen voor ontwikkeling te vergroten. Het is zorgwekkend dat op dit moment een kwart van deze kinderen niet wordt bereikt. Daarnaast zijn er grote verschillen tussen gemeenten en hun bereik. De inspectie vraagt aandacht voor sluitende afspraken met partners, voldoende ve-aanbod en een goed functionerend toeleidingsproces.

Deel III: Themaverdieping vve: Doelgroepdefinitie, toeleiding en bereik

Om beter inzicht te krijgen in de werking van het stelsel en de uitvoering van gemeentelijke taken, voert de inspectie jaarlijks een thematische verdieping uit. Voor dit rapport zijn gemeenten aanvullend bevraagd over de vve-onderwerpen doelgroepdefinitie, toeleiding en het bereik van doelgroepkinderen. Dit leidde tot een beter beeld van de aanpak, keuzes en ervaringen van gemeenten op deze onderwerpen.

Doelgroepdefinitie

CBS-indicatoren zijn geen standaard onderdeel van de doelgroepdefinitie

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het vaststellen van een doelgroepdefinitie. Het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) heeft indicatoren opgesteld die gemeenten hierbij kunnen gebruiken. Dit zijn:

- opleidingsniveau van ouders;
- herkomstland van de moeder;
- verblijfsduur van de moeder in Nederland;
- gezin in schuldsanering.

De CBS-indicatoren helpen bij het inschatten van de verwachte achterstandsproblematiek in een gemeente en worden gebruikt voor de verdeling van middelen aan gemeenten. Een groot deel van de gemeenten (84%) neemt één of meer CBS-indicatoren op in hun huidige doelgroepdefinitie. Ongeveer een kwart van de gemeenten (24%) maakt gebruik van alle 4 de CBS-indicatoren. De CBS-indicator 'opleidings-niveau van ouders' wordt door relatief veel gemeenten toegepast bij de bepaling van een doelgroeppeuter, terwijl de indicator 'verblijfsduur van de moeder in Nederland' relatief weinig wordt gebruikt. Wanneer gemeenten de CBS-indicatoren niet toepassen, geven zij onder andere aan voorkeur te hebben voor een bredere formulering van de indicatoren binnen hun doelgroepdefinitie. De zeer specifieke formulering van de CBS-indicatoren beperkt namelijk de reikwijdte van de vve-doelgroep, waardoor minder peuters onder de doelgroepdefinitie vallen.

13 Overheid.nl, 2024. *Beleidsreactie onderzoeken voorschoolse en vroegschoolse educatie*.

De meeste gemeenten hebben een doelgroepdefinitie die midden tot breed is en weinig gemeenten hanteren uitsluitingscriteria
Een meerderheid van de gemeenten hanteert een doelgroepdefinitie die zijzelf als breed (55%) of midden (40%) beschouwen. Dat wil zeggen dat zij de criteria niet zo strikt opstellen dat alleen de meest kwetsbare peuters worden toegelaten, maar dat een grotere groep peuters toegang heeft tot ve. Slechts een enkele gemeente (4%) heeft naar eigen zeggen een smalle doelgroepdefinitie. Daarnaast zien we dat relatief weinig gemeenten (12%) uitsluitingscriteria hanteren bij de bepaling van een doelgroeppeuter. Uitsluiting is meestal gericht op kinderen met zware zorgbehoeften of ontwikkelingsstoornissen. Ook kinderen van expats komen bij sommige gemeenten niet in aanmerking voor ve. Expats zijn vaak hoogopgeleide ouders die meestal tijdelijk in Nederland verblijven voor een specifieke baan, waardoor hun kinderen waarschijnlijk niet doorstromen naar het primair onderwijs in Nederland.

Veel gemeenten positief over de huidige doelgroepdefinitie
De meerderheid van de gemeenten (85%) is tevreden over hun doelgroepdefinitie. Zij noemen als positieve punten onder andere goede samenwerking en afstemming tussen betrokken partijen en een breed draagvlak. Een van de knelpunten is dat verschillende gemeenten verschillende doelgroepdefinities hanteren. Dit kan leiden tot verwarring of discussies bij partners en ouders. Daarnaast zijn er aspecten die door gemeenten zowel positief als negatief worden ervaren. Gemeenten schatten in dat met hun huidige brede doelgroepdefinitie veel kinderen worden bereikt. Tegelijkertijd wijzen ze erop dat een brede doelgroepdefinitie ertoe kan leiden dat ook kinderen worden bereikt die geen baat hebben bij een ve-programma, maar eigenlijk andere ondersteuning nodig hebben. We zien ook verschillende ervaringen bij de toepasbaarheid van de doelgroepdefinitie in de praktijk. Sommige gemeenten vinden dat de doelgroepdefinitie voldoende ruimte biedt voor maatwerk, terwijl andere gemeenten vinden dat de definitie niet specifiek genoeg geformuleerd is en onvoldoende houvast biedt: de afbakening van de doelgroepdefinitie leidt dan tot discussies met partners en ouders.

Gemeenten zijn grotendeels neutraal of positief over het invoeren van een landelijk beleid voor de doelgroepdefinitie
Hoewel het merendeel van gemeenten in het algemeen tevreden is over de eigen doelgroepdefinitie, is er ook draagvlak voor landelijk beleid voor het bepalen van wanneer een peuter een doelgroeppeuter is. Een groot deel van de gemeenten staat positief (47%) of neutraal (36%) tegenover het creëren van meer eenduidigheid op dit gebied. Momenteel zijn er veel lokale vrijheden, aangezien er geen richtlijnen of kaders zijn voor de inrichting van de doelgroepdefinitie. Gemeenten bepalen zelf wanneer een peuter in aanmerking komt voor ve. Dit kan volgens hen leiden tot ongewenste verschillen tussen gemeenten.
Het kan de kansengelijkheid voor peuters verminderen en onduidelijkheid veroorzaken voor samenwerkings- en uitvoeringspartners. Hoewel gemeenten over het algemeen inschatten dat landelijk beleid behulpzaam kan zijn bij het opstellen van een doelgroepdefinitie, benadrukken zij ook het belang van maatwerk, eigen inbreng, en de mogelijkheid om de definitie af te stemmen op lokale wensen en behoeften.

Aanbeveling doelgroepdefinitie

1. Ontwikkel landelijke criteria voor de minimale doelgroepdefinitie

Gericht aan: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en ketenpartijen in afstemming met gemeenten en haar partners

Het gesprek rondom een meer uniforme of landelijke doelgroepdefinitie is al langer gaande. In een kamerbrief uit 2023 benoemt de minister een mogelijke aanpassing te willen onderzoeken die meer kaders biedt welke kinderen in aanmerking komen voor ve.[14] De Onderwijsraad pleit in een recente brief voor landelijke criteria voor de bepaling van een doelgroeppeuter.[15] Ook de inspectie deed eerder een soortgelijke oproep.[16] In een kamerbrief van 2024 zegt de minister daadwerkelijk stappen te gaan nemen.[17] Dit sluit aan bij de bevindingen uit dit rapport, waarin we het belang van een herziening van de huidige werkwijze voor het vaststellen van doelgroeppeuters benadrukken. De inspectie onderschrijft het voornemen van de minister om de wet aan te passen en te streven naar een eenduidige definitie van doelgroeppeuters. Hierdoor krijgen deze kinderen gelijke toegang tot ve, ongeacht in welke gemeente ze wonen. Gemeenten moeten tenminste voor deze doelgroeppeuters ve garanderen. Daarnaast kan er voor gemeenten ruimte blijven om in te spelen op extra lokale wensen en behoeften. Daarbij vragen we gemeenten alert te blijven dat zij de juiste doelgroep bereiken. Een valkuil van een te brede doelgroepdefinitie is dat deze ook kinderen omvat voor wie andere (zorg)routes geschikter zouden zijn.

14 Overheid.nl, 2024. *Verdere kwaliteitsverbeteringen voorschoolse educatie*.
15 Onderwijsraad, 2023. *Briefadvies over voorzieningen jonge kind*.
16 Inspectie van het Onderwijs, 2024. *Landelijk Rapport LEA/vve 2022-2023*.
Inspectie van het Onderwijs, 2024. *De kwaliteit van de vroegschoolse educatie*.
17 Overheid.nl, 2024. *Beleidsreactie onderzoeken voorschoolse en vroegschoolse educatie*.

Toeleiding

Inzet van specifiekere toeleidingsactiviteiten niet gebruikelijk bij gemeenten

Vrijwel alle gemeenten (98%) regelen de toeleiding van doelgroepkinderen grotendeels via de JGZ/GGD. Zij informeren bijvoorbeeld ouders tijdens de reguliere consultatiemomenten over het belang van ve, of helpen hen met de aanmelding van hun kind. Ook speelt de kinderopvang bij veel gemeenten (87%) een belangrijke rol in dit proces. Ongeveer de helft van de gemeenten zet in op informatievoorziening via folders en werkt samen met lokale organisaties, zoals bibliotheken. Minder vaak voorkomende activiteiten zijn onder andere het afleggen van huisbezoeken of het organiseren van (voorlichtings) bijeenkomsten. Bijna een kwart van de gemeenten (23%) wil binnen een jaar wijzigingen aanbrengen in de toeleiding van doelgroepkinderen. Dit betreft vooral de inzet van nieuwe toeleidingsactiviteiten en het herzien of intensiveren van bestaande activiteiten, zoals het bieden van meer persoonlijke begeleiding aan ouders of het verbeteren van de (digitale) informatievoorziening over ve.

Huidig toeleidingsproces leidt niet altijd tot gewenst bereik van doelgroepkinderen

Hoewel 94% van de gemeenten tevreden is over de toeleidingsafspraken met partners, is nog geen twee derde tevreden over het aanbod van de toeleidingsactiviteiten (60%) en het daarmee behaalde bereik van doelgroepkinderen (64%). Een deel van de gemeenten (8 tot 14%) benoemt dat zij hier zelfs ontevreden over zijn. Deze gemeenten geven aan dat zij te weinig kinderen bereiken met de huidige toeleidingsactiviteiten en dat ze hier iets aan willen doen. Ook willen zij onderzoeken hoe ze de toeleiding kunnen verbeteren om daarmee het bereik van doelgroepkinderen te vergroten. Verschillende gemeenten zien kansen voor verbetering en denken dat zij meer of betere toeleidingsactiviteiten kunnen organiseren.

Veel gemeenten positief over de toeleiding van doelgroepkinderen, maar noemen ook belangrijke knelpunten

Driekwart (75%) van de gemeenten geeft aan dat ze in het algemeen tevreden zijn over de toeleiding van doelgroepkinderen. Positieve punten gaan onder andere over de sterke betrokkenheid vanuit de JGZ/GGD. Zij doet veel moeite om ouders te informeren en te begeleiden naar ve. Aan de andere kant benoemen gemeenten ook de nodige knelpunten in de toeleiding van doelgroepkinderen. Ve is een vrijwillige en persoonlijke keuze van ouders, waar gemeenten moeilijk invloed op kunnen uitoefenen. Ouders hebben inhoudelijke, praktische of financiële redenen om hun kind niet te laten deelnemen aan ve. Daarnaast bemoeilijken taalbarrières en complexe aanmeldprocedures de toeleiding. Over de effectiviteit van de toeleiding zijn de meningen verdeeld. Sommige gemeenten geven aan goed zicht te hebben op de toeleiding van doelgroepkinderen, terwijl andere gemeenten dit juist niet hebben. Het is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk waarom de toeleiding niet succesvol is. Dit inzicht is juist belangrijk, omdat het gemeenten in staat stelt om gerichter te sturen en te beoordelen wat anders of beter kan in de toeleiding.

Aanbeveling toeleiding

1. Zet in op meer gerichte toeleidingstrategie

Gericht aan: gemeenten en haar partners

De toeleiding van doelgroepkinderen is belangrijk om kinderen ve aan te kunnen bieden. Door in te spelen op de individuele behoeften en voorkeuren van ouders, en zorg te dragen voor passende ondersteuning en begeleiding, kan de effectiviteit van de toeleiding toenemen. Het versterken van de betrokkenheid en motivatie van ouders om deel te nemen, kan bijdragen aan een groter bereik van doelgroepkinderen. Gemeenten dienen hierbij een cyclische aanpak te hanteren, waarbij zij toeleidings-activiteiten monitoren en evalueren, zodat waar nodig bijsturing kan plaatsvinden.

Bereik

Gemeenten monitoren op verschillende manieren het (non-)bereik van doelgroepkinderen

Er is geen centraal uniform registratiesysteem om h3et bereik van doelgroepkinderen te monitoren. Het merendeel van de gemeenten (62%) geeft aan dat zij een commercieel aangeschaft monitoring-systeem gebruikt. Andere gemeenten hebben een zelfontworpen registratiesysteem of verkrijgen op andere manieren inzicht in het bereik, bijvoorbeeld doordat zij periodieke overzichten ontvangen van de JGZ/GGD en voorscholen. Sommige gemeenten gebruiken meerdere registratievormen en -systemen naast elkaar om het bereik van doelgroepkinderen te monitoren.

Geen volledig beeld over het (non-)bereik
Niet alle gemeenten hebben een compleet beeld over het (non-)bereik van doelgroepkinderen. 41% van de gemeenten schat de cijfers of kent de aantallen helemaal niet. Deze gemeenten geven als reden dat ze nog bezig zijn met het verzamelen van gegevens. Ook ondervinden zij soms nog problemen met de betrouwbaarheid, actualiteit of volledigheid van de cijfers. Sommige gemeenten maken schattingen omdat zij het bereik niet structureel monitoren. Een aantal gemeenten werkt niet met een monitoringssysteem en heeft daardoor het gevoel dat er onvoldoende zicht is op het bereik. Ook is niet elke gemeente die met een systeem werkt, daar tevreden over. Dit komt omdat informatie niet altijd tijdig of volledig wordt geregistreerd. Gemeenten benoemen een sterke afhankelijkheid van de nauwkeurigheid en beschikbaarheid van de registratie door de JGZ/GGD en voorscholen. Sommige gemeenten merken ook dat aangeleverde gegevens niet altijd overeenkomen met hun eigen administratie. Meerdere gemeenten zien goede gegevens-uitwisseling tussen partners als een uitdaging. Daarnaast is het verkrijgen van een volledig beeld soms lastig, omdat niet alle ouders toestemming geven voor de registratie en uitwisseling van gegevens.

Gemeenten zijn wisselend tevreden over het bereik van doelgroep-kinderen
Gemeenten die over het algemeen tevreden zijn over het bereik (60%), geven aan dat het bereikpercentage hoog is, de afgelopen jaren steeg of stabiel bleef. Zij ervaren een goede samenwerking met partners en zijn positief over de begeleiding van ouders door de JGZ/GGD. Dit resulteert in veel aanmeldingen van doelgroepkinderen bij ve. Andere gemeenten (16%) zijn niet tevreden over het bereik. Zij melden een laag, dalend of wisselend bereik. Net als bij de toeleiding, noemen zij ook hier het knelpunt dat ouders soms moeilijk te overtuigen zijn van de meerwaarde van ve. Ook meer praktische en logistieke argumenten kunnen bij ouders een doorslaggevende rol spelen, denk aan de reisafstand of kosten. Het ve-aanbod is een onderwerp dat door gemeenten zowel als positief als negatief wordt ervaren. Terwijl de ene gemeente aangeeft dat er voldoende ve-plekken beschikbaar zijn met een goede spreiding van locaties over de gemeente, is dit bij andere gemeenten niet het geval. Doelgroepkinderen kunnen daar niet altijd direct terecht vanwege wachtlijsten. Daarnaast merken deze gemeenten op dat aanbieders terughoudender zijn in het uitbreiden of überhaupt aanbieden van ve-plekken. Tot slot zijn gemeenten verdeeld over het onderwerp monitoring. Dit noemden zij ook al als knelpunt bij de toeleiding. Sommige gemeenten geven aan dat ze voldoende zicht hebben of steeds meer zicht krijgen in het bereik van doelgroep-kinderen. Ze krijgen ook steeds beter inzicht in de oorzaken hiervan. Andere gemeenten hebben deze ervaring juist niet. Het gebrek aan actuele en betrouwbare gegevens over het bereik maakt het voor hen lastiger om te sturen.

Aanbeveling bereik

1. Investeer in betere monitoring van ve-gegevens

Gericht aan: ketenpartijen, gemeenten en haar partners

De inspectie roept gemeenten op om in nauwe samenwerking met hun partners te werken aan een eenduidig registratiesysteem. Voor het sturen op het bereik van de doelgroepkinderen is betrouwbare monitoringinformatie van belang. Hiervoor zijn duidelijke afspraken en gezamenlijke inspanningen nodig. Het is voor gemeenten essentieel om betrouwbaar inzicht te krijgen in het bereik van doelgroepkinderen, omdat dit hen in staat stelt om vve-beleid verder te optimaliseren. Tot slot bieden verbeterde monitoringsgegevens bij gemeenten niet alleen voordelen voor henzelf, maar stellen ze het ministerie en de inspectie ook in staat om ontwikkelingen op landelijk niveau betrouwbaarder te volgen en daar waar nodig landelijk beleid te ontwikkelen of aan te passen.

Inleiding

Achtergrond

Kinderen hebben het recht om zich te ontwikkelen, te ontdekken en te leren in een veilige omgeving. De gemeenten kregen belangrijke taken in medebewind om dat te bereiken. Eén daarvan is het voeren van het jaarlijkse overleg rondom het onderwijsachterstandenbeleid (waaronder voor- en vroegschoolse educatie (vve)).

Vanuit de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs hebben gemeenten de taak om minimaal 1 keer per jaar te overleggen met schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs en houders van kinderopvangorganisaties over:

- het voorkomen van segregatie;
- het bevorderen van integratie;
- het afstemmen van inschrijvings- en toelatingsprocedures;
- het bestrijden van onderwijsachterstanden.

Het jaarlijkse overleg staat in veel gemeenten bekend onder de naam Lokale Educatieve Agenda (LEA), maar het kan ook onder een andere naam plaatsvinden of zijn opgedeeld in meerdere overlegvormen. Het overleg moet gericht zijn op het maken van afspraken, waarbij de afspraken zoveel mogelijk het karakter hebben van (meetbare) doelen. Hoewel het voeren van overleg een wettelijke verplichting is, geldt voor het maken van afspraken en het formuleren van doelen een inspanningsverplichting.

Een belangrijk instrument ter bestrijding van onderwijsachterstanden is het aanbieden van voorschoolse educatie (ve) (op kinderdagverblijven) en vroegschoolse educatie (in groep 1 en 2 van het basisonderwijs). Voor- en vroegschoolse educatie (vve) is bedoeld voor kinderen die vanwege kenmerken in hun sociaaleconomische omgeving een risico op achterstand in de Nederlandse taal lopen, ofwel doelgroepkinderen. Het doel van vve is om deze kinderen een betere start te geven in het basisonderwijs. Dit bereiken gemeenten door extra ondersteuning te bieden voor hun taal- en algemene ontwikkeling. Vanuit de Wet op het primair onderwijs zijn gemeenten verplicht om te overleggen en zorg te dragen voor het maken van afspraken over de doelgroepdefinitie, toeleiding, doorgaande lijn en resultaten, maar ook om voldoende aanbod te realiseren.

De Inspectie van het Onderwijs houdt interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de hierboven beschreven gemeentelijke taken en rapporteert hier jaarlijks over in het Landelijk Rapport LEA/vve. Daarnaast bevat het Landelijk Rapport LEA/vve ook een thematische verdieping om diepgaander inzicht te geven in de werking van het stelsel.

Het *Landelijk Rapport LEA/vve 2023-2024* bestaat uit 3 delen:

I. Landelijk beeld gemeentelijke taken LEA
II. Landelijk beeld gemeentelijke taken vve
III. Themaverdieping doelgroepdefinitie, toeleiding en bereik

Doelstelling

Met het *Landelijk Rapport LEA/vve 2023-2024* dragen we bij aan het inzichtelijk maken van het stelsel en aan de verbetering van de uitvoering van gemeentelijke taken op het gebied van de LEA en vve. We monitoren de ontwikkelingen en signaleren en agenderen eventuele risico's voor het stelsel. Waar relevant doen we ook concrete suggesties voor verbeteringen. Verder kan dit rapport gemeenten ook inspireren over hoe zij hun taken kunnen oppakken en verbeteren.

Voor het *Landelijk Rapport LEA/vve 2023-2024* beantwoorden we de volgende hoofdvragen:

- Op welke manier hebben gemeenten in 2023 invulling gegeven aan hun wettelijke taak met betrekking tot de LEA en vve? En wat is de reflectie van de inspectie hierop? (in de delen I en II)

- Hoe geven gemeenten invulling aan de vve-onderwerpen doelgroepdefinitie, toeleiding en bereik? (in deel III)

Onderzoeksopzet

Het landelijk beeld (deel I en II) is gebaseerd op de volgende bronnen:
- De informatie uit de jaarverantwoording van alle 342 gemeenten, waarin zij verantwoording afleggen over de uitvoering van wettelijke taken op het gebied van LEA en vve in 2023. Waar mogelijk vergelijken we deze cijfers met die van voorgaande jaren;
- De informatie die voortvloeit uit de resultaten van de risicoanalyse en het contact dat de inspectie had met de betreffende gemeenten;
- De informatie die voortvloeit uit de lerende dialogen[18] die de inspectie eind 2023 voerde met 18 gemeenten over de LEA en vve.

De themaverdieping baseerden we op antwoorden uit een vragenlijst die we verstuurden naar alle 342 gemeenten. Dit leidde tot een respons van 73%, oftewel 250 gemeenten. In de vragenlijst bevroegen we gemeenten over 3 thema's: doelgroepdefinitie, toeleiding en bereik. Voor elk van deze thema's vroegen we gemeenten naar informatie over hun werkwijze, ervaringen en de redenen achter hun keuzes en aanpak.

In het technisch rapport,[19] dat als aparte bijlage wordt gepubliceerd bij het *Landelijk Rapport LEA/vve 2023-2024*, staat meer informatie over de specifieke uitwerking van de onderzoeksopzet en zijn de cijfers te vinden van alle tabellen en figuren in dit rapport.

18 De lerende dialoog is een wederkerig gesprek met 1 of meerdere gemeenten over een specifiek thema. Meer informatie over het doel en de opzet van deze gesprekken is te lezen in Bijlage I.
19 Inspectie van het Onderwijs, 2024. *Technisch rapport Landelijk Rapport LEA/vve 2023-2024*.

Leeswijzer

Het hoofdstuk 'Samenvatting' is een verkorte weergave van het rapport en geeft de lezer de mogelijkheid om snel inzicht te krijgen in de belangrijkste bevindingen. Daarnaast bevat dit hoofdstuk een reflectie van de inspectie en worden, waar relevant, in afzonderlijke kaders belangrijke aandachtspunten en aanbevelingen benoemd.

Het rapport bestaat uit 3 delen. Deel I en Deel II schetsen een landelijk beeld van de uitvoering van de gemeentelijke taken op het gebied van de LEA (hoofdstuk 1) en vve (hoofdstuk 2). In de 2 hoofdstukken lichten we de uitvoering van deze taken toe aan de hand van de jaarverantwoording, waarbij we elk LEA- of vve-thema apart bespreken. Waar relevant, voegden we de resultaten uit de lerende dialogen en/of de oordelen van de inspectie toe. Deze informatie plaatsten we in kaders om het onderscheid zichtbaar te maken.

Deel III van het rapport beschrijft de uitkomsten van een thema-verdieping naar de vve-onderwerpen doelgroepdefinitie (hoofdstuk 3), toeleiding (hoofdstuk 4) en het bereik van doelgroep-kinderen (hoofdstuk 5). Elk hoofdstuk bevat een beschrijving van de onderzoeksresultaten, waarbij we de belangrijkste inzichten punts-gewijs samenvatten. Waar relevant voegden we citaten van gemeenten toe om bevindingen te verduidelijken. Deze citaten staan in gekleurde kaders. Om de leesbaarheid van de citaten te vergroten, corrigeerden we spelfouten en schreven we afkortingen uit.

Deel I: Landelijk beeld LEA

Gemeentelijke taken LEA

1 Taakuitvoering Lokale Educatieve Agenda

1. Taakuitvoering Lokale Educatieve Agenda

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitvoering van gemeentelijke taken op het gebied van de Lokale Educatieve Agenda (LEA). Gemeenten hebben de wettelijke verplichting om jaarlijks te overleggen over 4 thema's: bevorderen van integratie, voorkomen van segregatie, inschrijving en toelating en bestrijden van onderwijsachterstanden. We brengen in beeld hoeveel gemeenten dit in 2023 deden en ook afspraken maakten over deze thema's. Daarnaast kijken we naar de mate waarin gemeenten meetbare doelen opstelden en in hoeverre zij die bereikten. We beschrijven per taakgebied of we risico's zagen en met hoeveel gemeenten we een traject startten om verbeterafspraken te maken.

1.1 *Samenvatting*

- In 2024 maakte de inspectie met 3 gemeenten verbeterafspraken over uitvoering van de LEA-taken. Deze afspraken gingen over de thema's het voorkomen van segregatie en het bevorderen van integratie.

- Het thema waar gemeenten het vaakst overleg over voerden in 2023, was het bestrijden van onderwijsachterstanden (94%). Over het thema inschrijving en toelating voerden gemeenten het minste overleg (63%). Bij 3 van de 4 LEA-thema's is het percentage gemeenten dat in 2023 overleg voerde aanzienlijk gestegen ten opzichte van 2022. Alleen bij het thema bestrijden van onderwijsachterstanden bleef dit percentage nagenoeg gelijk. De grootste stijging zagen we bij het thema voorkomen van segregatie.

- De voornaamste redenen die gemeenten noemen om geen overleg te voeren over de thema's is dat het beleidsonderwerp niet speelde in de gemeente of dat andere beleidsonderwerpen prioriteit hebben. In mindere mate had het ook te maken met beperkte capaciteit bij gemeenten en/of partners.

- Het percentage gemeenten dat in 2023 afspraken maakte over de LEA-thema's ligt lager dan het percentage gemeenten dat daarover overlegt. In 2023 waren er, variërend per thema, afspraken in 46 tot 87% van de gemeenten.

- De meeste gemeenten geven als verklaring voor het ontbreken van afspraken dat het beleidsonderwerp niet speelde in de gemeente of dat zij nog bezig waren met het maken van afspraken. Sommige gemeenten geven aan dat het onderwerp deel uitmaakt van het beleid van partners, of dat ze bezig zijn met de doorontwikkeling van de LEA, waardoor zij het maken van afspraken is uitstelden.

- Het komt niet vaak voor dat gemeenten (meetbare) doelen opstellen voor de LEA-thema's. Van de gemeenten die afspraken maakten, stelde minder dan de helft (36-45%) ook (meetbare) doelen op.

- De meeste gemeenten geven aan dat het voor hen voldoende was om alleen procesafspraken te maken. Sommige gemeenten melden dat ze er niet aan toekwamen en dat het op de agenda staat voor volgend jaar. Enkele gemeenten geven aan dat de verantwoordelijkheid hiervoor bij partners ligt.

- Van de gemeenten die doelen opstelden, meldt het grootste deel dat deze doelen gedeeltelijk zijn bereikt in 2023. De voornaamste reden hiervoor is dat de termijn om de doelen volledig te behalen nog niet verstreken is.

1.2 *Gemeentelijke taken Lokale Educatieve Agenda*

De LEA is een veelgebruikte term onder gemeenten voor het jaarlijkse overleg over het onderwijsachterstandenbeleid. Dit overleg kan ook onder andere namen plaatsvinden, zoals het onderwijsachterstanden-overleg, of worden opgesplitst in meerdere overlegvormen. Het doel van het overleg is om onderwijsachterstanden van kinderen, met name taalachterstanden, vroegtijdig te signaleren en te bestrijden. We spreken van onderwijsachterstanden als kinderen door minder gunstige economische, sociale of culturele omgevingskenmerken op school slechter presteren dan ze bij gunstigere omstandigheden zouden kunnen. Gemeenten hebben de wettelijke verplichting jaarlijks overleg te voeren over het onderwijsachterstandenbeleid. Zij moeten ten minste de volgende onderwerpen bespreken:

- het voorkomen van segregatie;
- het bevorderen van integratie;
- de afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures;
- het bestrijden van onderwijsachterstanden (waaronder vve).

Het overleg dient gericht te zijn op het maken van afspraken, zoveel mogelijk gevat in meetbare doelen. In tegenstelling tot het overleg dat wettelijk gezien jaarlijks moet plaatsvinden, geldt voor de LEA-afspraken en -doelen alleen een inspanningsverlichting voor gemeenten.

Gemeenten organiseren lokaal en soms regionaal overleggen. Uit de lerende dialogen komt naar voren dat verschillende gemeenten streven naar:

- verbeterde overlegstructuren met heldere rollen en verantwoordelijkheden;
- stakeholdermanagement;
- data gedreven werkwijzen;
- een grotere focus op realistische doelen.

Daarnaast worden regionale verschillen genoemd en wordt het belang van continuïteit en stabiliteit in zowel beleid als personeel benadrukt. De aanstelling van onafhankelijke coördinatoren voor het begeleiden van LEA-processen en de ontwikkeling van gezamenlijke ambities en doelen met partners worden gezien als positieve stappen.

Een belangrijk onderdeel van het bestrijden van onderwijsachterstanden is de voor- en vroegschoolse educatie (vve). Deel II van dit rapport gaat hierop in.

1.2.1 *Rol van de inspectie*

Gemeenten verantwoorden zich jaarlijks aan de inspectie over de uitvoering van hun wettelijke taken. De resultaten bespreken we in paragraaf 1.3 tot en met 1.6. Op basis hiervan en in combinatie met eventueel ontvangen signalen identificeert de inspectie mogelijke risico's in de uitvoering van de LEA-taken. Met deze gemeenten nemen we contact op om te beoordelen of er daadwerkelijk risico's zijn in de huidige taakuitvoering en maken we, indien nodig, verbeterafspraken.

In een onderzoek uit 2022 constateerde de inspectie dat gemeenten zich niet altijd bewust lijken te zijn van de wettelijke verplichting om

jaarlijks te overleggen over de LEA.[1] Ook in 2023 bleek dat nog steeds niet alle gemeenten voldoen. De inspectie maakte in dat jaar met 31 gemeenten verbeterafspraken over de LEA.[2] Daarnaast stuurde de inspectie in 2023 alle gemeenten een brief met een toelichting op hun taken en verplichtingen. Ook via webinars, nieuwsbrieven, lerende dialogen[3] en andere contactmomenten besteedden we extra aandacht aan deze wettelijke verplichtingen rondom de LEA. Deze inspanningen leidden in 2024 tot een verbetering in de taakuitvoering door gemeenten. In 2024 maakte de inspectie met 3 gemeenten verbeterafspraken over de uitvoering van de LEA-taken.[4] Deze verbeterafspraken gingen over het bevorderen van integratie en het tegengaan van segregatie. Meer over onze risicoanalyse is te lezen in het technisch rapport.[5]

1.3 *Voorkomen van segregatie*

Er is sprake van segregatie wanneer specifieke groepen in bijvoorbeeld kinderopvang, scholen, straten, buurten of wijken sterker vertegenwoordigd zijn dan het gemiddelde van een stad. Onderwijssegregatie komt voor wanneer er over scholen een ongelijke verdeling is van leerlingen met verschillende sociale en/of etnische achtergronden. Een belangrijke manier voor gemeenten om onderwijssegregatie te voorkomen, is het bevorderen van gemengde scholen.

Gemeenten maken afspraken met schoolbesturen en houders van kinderdagverblijven om segregatie te voorkomen. Voor het primair onderwijs kan bijvoorbeeld afgesproken worden dat elke school een afspiegeling van de wijk moet zijn. Voor het voortgezet onderwijs dat zij streven naar scholen die zo gemengd mogelijk zijn. Dit kan bijvoorbeeld met heterogene brugklassen, brede scholen voor voortgezet onderwijs, aannamebeleid op basis van gezamenlijk vastgestelde criteria en het stimuleren van ouderinitiatieven.

Tijdens de lerende dialogen noemden gemeenten verschillende banderingen om segregatie te voorkomen. Voorbeelden zijn het ontwikkelen van een gemeentelijke visie, het creëren van een beeld van segregatiepatronen binnen de gemeente en het maken van regionaal spreidings- en toelatingsbeleid.

Tabel 1.3a geeft weer in welke mate gemeenten in 2023 overlegden over het voorkomen van segregatie. Daarnaast laat de tabel zien in hoeverre gemeenten hierover afspraken en doelen formuleerden en of zij die behaalden.

Tabel 1.3a *Overleg, afspraken en doelen over voorkomen van segregatie, 2023 (n = 342)*

Thema voorkomen segregatie	Aantal gemeenten	Percentage
Overleg gevoerd	278	81%
Afspraken gemaakt	206	60%
Meetbare doelen gesteld (n = 206)	81	40%
Doelen bereikt (n = 81)		
• Alle doelen bereikt	16	20%
• Deel van doelen bereikt	53	65%
• Geen doelen bereikt	1	1%
• Onbekend	11	14%

Bron:Jaarverantwoording LEA/vve 2023

1 Inspectie van het Onderwijs, 2022a. *Themarapport onderwerp van gesprek: het bestrijden van onderwijsachterstanden en het voorkomen van segregatie*.
2 Inspectie van het Onderwijs, 2023. *Landelijk Rapport LEA/vve 2022-2023*.
3 De lerende dialoog is een wederkerig gesprek met 1 of meerdere gemeenten over een specifiek thema. Meer informatie over het doel en de opzet van deze gesprekken is te lezen in Bijlage I.
4 De inspectie heeft de contactgesprekken met gemeenten nog niet afgerond. Dit is de stand van zaken op 12 november 2024.
5 Inspectie van het Onderwijs, 2024. *Technisch rapport Landelijk Rapport LEA/vve 2023-2024*.

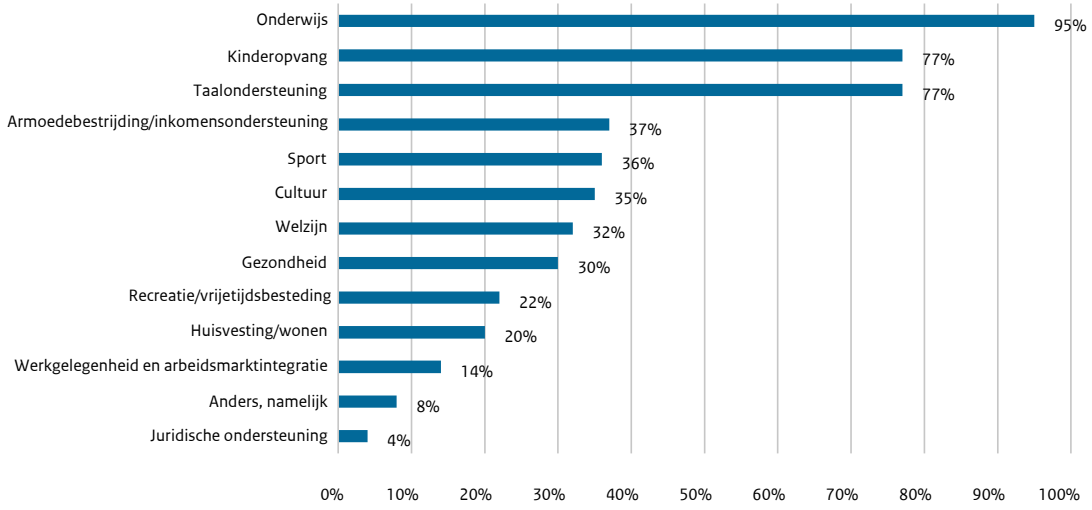
1.3.1 *Jaarlijks overleg over voorkomen van segregatie*

In 2023 overlegde het overgrote deel van de gemeenten (81%) over het thema voorkomen van segregatie. Een forse toename ten opzichte van de 49% in 2022.[6]

In de vragenlijst geeft 18% van de gemeenten aan dat zij geen overleg voerden over dit thema. Meer dan de helft van deze gemeenten noemt hiervoor als reden dat het beleidsonderwerp niet speelde. Daarnaast geven sommige gemeenten aan dat andere beleidsonderwerpen meer prioriteit hadden of dat er onvoldoende capaciteit was om het overleg te organiseren. Ongeveer een derde (30%) van de gemeenten noemde andere redenen. Zij bespraken het onderwerp bijvoorbeeld niet apart, maar integreerden dit in andere beleidsvisies en uitvoerings-programma's. Ook waren er gemeenten waar de LEA-structuur nog in ontwikkeling is, waardoor zij in 2023 niet toekwamen aan overleg.

Na de beoordeling van de jaarverantwoording door de inspectie en aanvullend contact met gemeenten, zijn er met 2 gemeenten verbeterafspraken gemaakt over het voeren van overleg over het thema voorkomen van segregatie.[7]

Figuur 1.3a *Percentage gemeenten dat aangaf dat afspraken over een bepaald onderwerp gingen, 2023 (n = 204)*



Bron:Jaarverantwoording LEA/vve 2023

6 Inspectie van het Onderwijs, 2023. *Landelijk Rapport LEA/vve 2022-2023*.

7 De inspectie heeft de contactgesprekken met gemeenten nog niet afgerond. Dit is de stand van zaken op 12 november 2024.

1.3.2 *Afspraken over voorkomen van segregatie*

In 2023 maakte meer dan de helft van de gemeenten (60%) afspraken over het voorkomen van segregatie. Deze gemeenten vroegen we in een meerkeuzevraag over welke onderwerpen deze afspraken gingen. Gemeenten noemen hier voornamelijk onderwijs (95%). Daarnaast maakten veel gemeenten afspraken over kinderopvang (77%) en taalondersteuning (77%) (zie Figuur 1.3a).

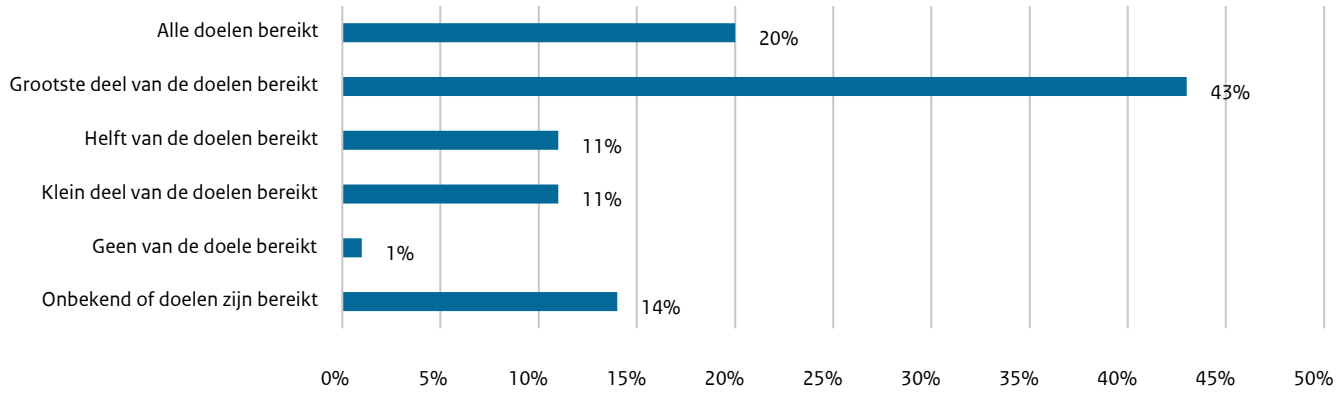
Van de gemeenten zonder afspraken (38%) over dit thema noemen de meeste gemeenten als reden dat het onderwerp bij hen niet speelde. Ook waren gemeenten nog bezig met het maken van de afspraken. Net als bij het overleg, speelt ook bij het ontbreken van afspraken mee dat sommige gemeenten andere beleidsonderwerpen prioriteerden of dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar was binnen de gemeenten of bij betrokken partners. Andere redenen die gemeenten noemen zijn dat:

- zij het beleid overlaten aan schoolbesturen;
- het onderwerp op een ander moment wordt besproken;
- het onderwerp is geïntegreerd in andere beleidsvisies en uitvoeringsprogramma's;
- zij geen afspraken maakten omdat de LEA-structuur nog in ontwikkeling is.

1.3.3 *Meetbare doelen over voorkomen van segregatie*

Van de gemeenten die afspraken maakten over het voorkomen van segregatie, formuleerde 39% ook meetbare doelen. Een meerderheid van deze gemeenten meldt dat zij deze doelen deels bereikte (zie Figuur 1.3b). Alleen de mate waarin zij deze doelen bereikten varieert tussen gemeenten. De meest genoemde reden waarom (nog) niet alle doelen zijn bereikt, is dat de termijn waarbinnen de doelen bereikt moeten worden nog niet is verlopen. Daarnaast wijzen sommige gemeenten op capaciteitsproblemen binnen de gemeenten en/of bij betrokken partners als oorzaak voor het niet bereiken van de doelen. Een andere redenen die zij noemen is dat gemeenten weinig invloed hebben op uitkomst, waardoor zij de doelen niet kunnen behalen. Dit komt bijvoorbeeld door vrije schoolkeuze van ouders.

Figuur 1.3b *Percentage gemeenten dat doelen (niet) heeft bereikt, 2023 (n = 81)*



Bron:Jaarverantwoording LEA/vve 2023

De voornaamste reden die gemeenten noemen om geen meetbare doelen te stellen is dat het voldoende was om (proces)afspraken te maken. Een enkele gemeente meldt dat zij probeerde om meetbare doelen op te stellen, maar dat dit niet lukte.

1.4 Bevorderen van integratie

Dit thema is gericht op het bevorderen van integratie. Integratie vindt plaats wanneer individuen of groepen worden opgenomen in een groter geheel, zoals de samenleving, zonder hun eigen identiteit op te geven. Hierbij is sprake van zowel cultuurbehoud en participatie binnen de eigen groep, als van participatie binnen en aanpassing aan de andere groep. Beide groepen erkennen daarbij elkaars recht om volgens hun eigen cultuur te leven. Gemeenten kunnen afspraken maken om integratie te bevorderen. Dit zijn doorgaans afspraken gericht op het samenbrengen van kinderen. Dit kunnen bijvoorbeeld gezamenlijke cultuur-, sport- en projectactiviteiten zijn die meestal worden gekoppeld aan onderwijs.

Tabel 1.4a geeft weer in welke mate gemeenten in 2023 overleg voerden over het bevorderen van integratie. Daarnaast laat de tabel zien in hoeverre gemeenten afspraken en doelen hierover formuleerden en of zij deze doelen behaalden.

Tabel 1.4a *Overleg, afspraken en doelen over bevorderen van integratie, 2023 (n = 342)*

Thema bevorderen integratie	Aantal gemeenten	Percentage
Overleg gevoerd	306	90%
Afspraken gemaakt	275	80%
Meetbare doelen gesteld (n = 275)	119	43%
Doelen bereikt (n = 119)		
• Alle doelen bereikt	22	19%
• Deel van doelen bereikt	85	71%
• Geen doelen bereikt	1	1%
• Onbekend	11	9%

Bron:Jaarverantwoording LEA/vve 2023

1.4.1 Jaarlijks overleg over bevorderen van integratie

In 2023 overlegden bijna alle gemeenten (90%) over het thema bevorderen van integratie. Dit is een stijging ten opzichte van 75% in 2022.[8]

Enkele gemeenten (10%) voerden geen overleg. De voornaamste reden hiervoor is dat andere beleidsonderwerpen meer prioriteit hadden of dat het onderwerp niet speelde. Daarnaast gaf een kwart aan dat zij over onvoldoende capaciteit beschikte om het overleg te voeren. Gemeenten noemen ook andere redenen om geen overleg te voeren over dit thema. Dit had bijvoorbeeld te maken met dat:

- de LEA-structuur nog in ontwikkeling is;
- het onderwerp is geïntegreerd in andere beleidsvisies en uitvoeringsprogramma's;
- het onderwerp deel uitmaakt van het beleid van partners (scholen).

8 Inspectie van het Onderwijs, 2023. *Landelijk Rapport LEA/vve 2022-2023*.

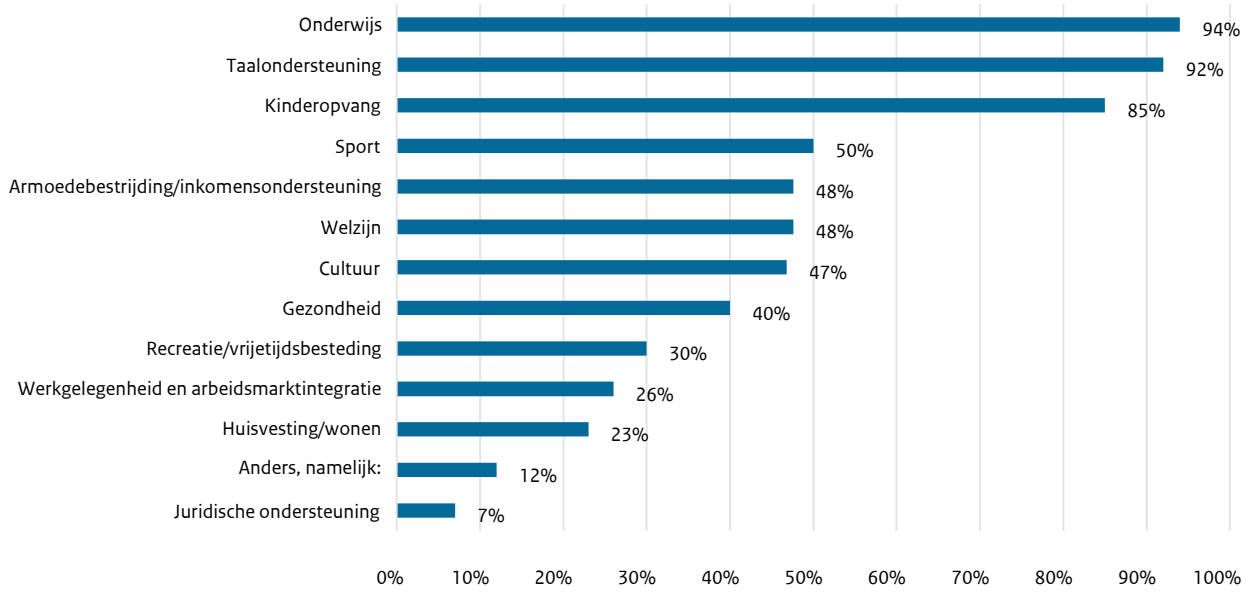
Na de beoordeling van de jaarverantwoording door de inspectie en aanvullend contact met gemeenten, zijn er met 3 gemeenten verbeterafspraken gemaakt over het voeren van overleg over het thema bevorderen van integratie.[9]

1.4.2 *Afspraken over bevorderen van integratie*

Een groot deel van de gemeenten (80%) had in 2023 afspraken over het bevorderen van integratie. De onderwerpen van de afspraken over het bevorderen van integratie zijn divers (zie Figuur 1.4a). In bijna alle gevallen maken gemeenten afspraken over onderwijs, taalondersteuning en/of kinderopvang. Ongeveer de helft van de gemeenten maakte ook afspraken over sport, armoedebestrijding/ inkomensondersteuning, welzijn en/of cultuur.

Ongeveer 1 op de 5 gemeenten (19%) had geen afspraken over het bevorderen van integratie. De voornaamste reden hiervoor is dat het beleidsonderwerp volgens de gemeente niet speelde. Ongeveer een kwart noemt als reden dat ze nog bezig waren met het maken van afspraken of dat zij andere beleidsonderwerpen prioriteerden. Ook waren er gemeenten die niet voldoende capaciteit beschikbaar hadden.

Figuur 1.4a *Percentage gemeenten dat aangaf dat afspraken over een bepaald onderwerp gingen, 2023 (n = 272)*



Bron:Jaarverantwoording LEA/vve 2023

9 De inspectie heeft de contactgesprekken met gemeenten nog niet afgerond. Dit is de stand van zaken op 12 november 2024.

Gemeenten gaven zelf ook andere redenen op. Bijvoorbeeld dat het onderwerp wel besproken was, maar dat zij daar geen afspraken over maakten, of dat dit gepland stond voor 2024. Daarnaast noemden gemeenten dat zij individueel met scholen in gesprek wilde gaan of dat het onderwerp integraal met andere beleidsthema's werd opgepakt.

1.4.3 *Meetbare doelen over bevorderen van integratie*

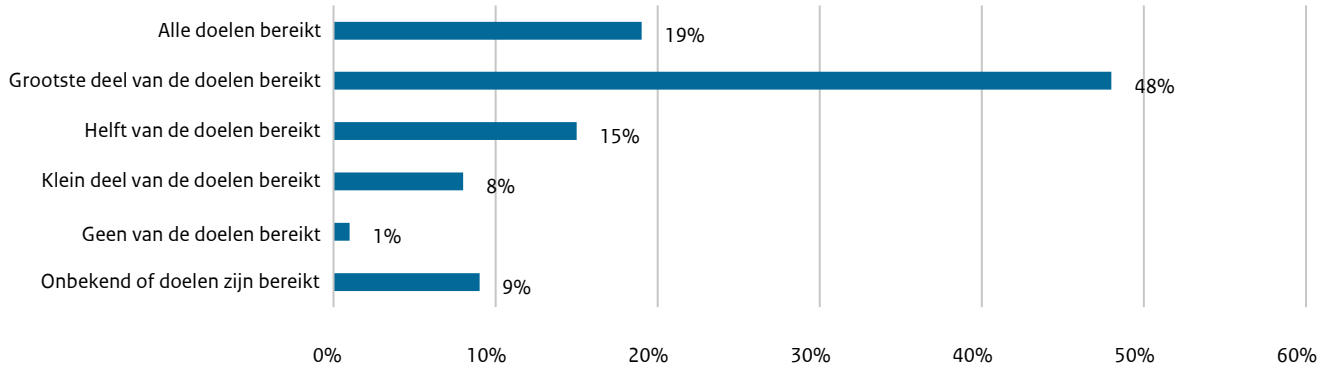
Van de gemeenten met afspraken over dit thema formuleerde minder dan de helft (44%) ook meetbare doelen. De meeste van deze gemeenten bereikten alle of het grootste deel van de doelen (zie Figuur 1.4b). Van de gemeenten die niet alle doelen bereikten, noemt het merendeel als reden dat de termijn waarbinnen de doelen bereikt moesten worden nog niet was afgelopen. Daarnaast geeft een derde aan dat er sprake was van een capaciteitstekort. Gemeenten noemen ook andere redenen waarom zij de doelen (deels) niet bereikten. Zo bleken de doelen in de praktijk niet meetbaar te zijn, was de situatie in werkelijkheid anders of was er een tekort aan (taal)docenten of andere arbeidskrachten.

Gemeenten die geen meetbare doelen opstelden (48%) geven het vaakst als reden dat het voldoende was om procesafspraken te maken. Een klein deel van de gemeenten zegt dat het stellen van doelen niet lukte. Andere redenen die zij noemen zijn dat zij nog niet zover in het proces zijn om meetbare doelen te stellen en/of dat het op de agenda staat voor 2024. Bij 8% van de gemeenten is onbekend of zij meetbare doelen stelden bij het onderwerp voorkomen van segregatie.

1.5 *Inschrijving en toelating*

Bij het onderwerp inschrijving en toelating in het onderwijs gaat het erom dat gemeenten afspraken maken en nakomen over de procedures hieromtrent voor scholen in het basis- en voortgezet onderwijs. Het is belangrijk dat deze procedures transparant zijn en bij ouders en leerlingen bekend zijn.

Figuur 1.4b *Percentage gemeenten dat doelen (niet) heeft bereikt, 2023 (n = 119)*



Bron:Jaarverantwoording LEA/vve 2023

Gemeenten kunnen afspraken maken om ervoor te zorgen dat er in het toelatingsbeleid geen drempels zijn, waardoor het ene kind meer kans heeft om op een school te komen dan het andere. Dit kunnen bijvoorbeeld afspraken zijn over:

- aanmeldformulieren;
- gezamenlijke inschrijfmomenten;
- gezamenlijke inschrijfloketten (centraal aanmeldsysteem).

Tabel 1.5a geeft weer in welke mate gemeenten in 2023 overleg voerden over inschrijving en toelating, in hoeverre zij afspraken en doelen hierover formuleerden en of zij deze doelen behaalden.

Tabel 1.5a *Overleg, afspraken en doelen over inschrijving en toelating, 2023 (n = 342)*

Thema inschrijving en toelating	Aantal gemeenten	Percentage
Overleg gevoerd	217	63%
Afspraken gemaakt	167	49%
Meetbare doelen gesteld (n = 167)	60	36%
Doelen bereikt (n = 60)		
• Alle doelen bereikt	29	48%
• Deel van doelen bereikt	22	36%
• Geen doelen bereikt	0	0%
• Onbekend	9	15%

Bron:Jaarverantwoording LEA/vve 2023

1.5.1 *Jaarlijks overleg over inschrijving en toelating*

In 2023 voerde meer dan de helft (63%) van de gemeenten overleg over het thema inschrijving en toelating. Dit is een toename ten opzichte van 44% in 2022.[10]

10 Inspectie van het Onderwijs, 2023. *Landelijk Rapport LEA/vve 2022-2023*.

Ruim een derde van de gemeenten (35%) overlegde in 2023 niet over dit thema. Deze gemeenten noemen met name als reden dat het beleidsonderwerp bij hen niet speelde. Een klein deel geeft aan dat het overleg niet lukte door prioritering of gebrek aan capaciteit. Diverse gemeenten zeggen dat zij nog bezig zijn met het vormgeven van de LEA-structuur of dat zij het inschrijving- en toelatingsbeleid overlaten aan schoolbesturen. Ook komt het voor dat er voor een bepaalde kern binnen een gemeente wel overleg is gevoerd, maar dat dit in de overige kernen niet speelt.

De inspectie maakt geen verbeterafspraken met gemeenten die in 2023 geen overleg voerden over inschrijving en toelating. De inspectie voert op dit moment een themaonderzoek uit naar het inschrijvings- en toelatingsbeleid van gemeenten. De resultaten en aanbevelingen worden in 2025 verwacht. We verwachten dat dit onderzoek gemeenten zal ondersteunen in de uitvoering van hun taken op dit gebied.

1.5.2 *Afspraken over inschrijving en toelating*

Ongeveer de helft van de gemeenten (49%) had in 2023 afspraken over procedures rondom inschrijving en toelating. De onderwerpen van de afspraken over dit thema lopen uiteen. Gemeenten maken het vaakst afspraken over de toelatingsprocedure. Ook maken veel gemeenten afspraken over de onderwerpen samenwerking, communicatie/informatieverstrekking en nieuwkomersbeleid. Gemeenten noemen daarnaast afspraken over de warme overdracht of vrijwillige ouderbijdrage.

De andere helft (48%) van de gemeenten maakte geen afspraken over dit thema. De meeste gemeenten gaven aan dat het beleidsonderwerp bij hen niet speelde. Een klein deel geeft aan dat zij nog bezig waren

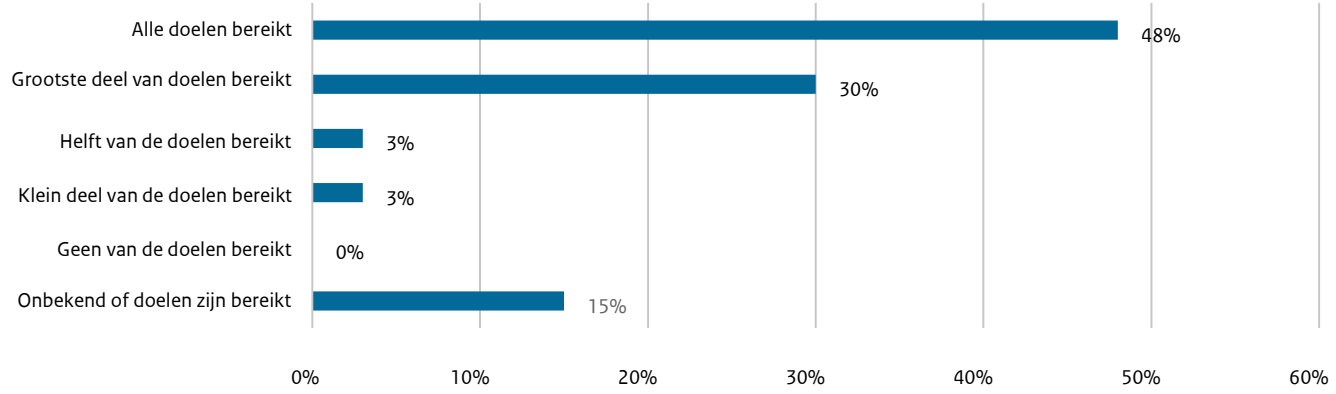
met het maken van afspraken of dat het op de planning staat voor 2024, bijvoorbeeld omdat de gemeente nog bezig is met het vormgeven van de LEA, dat zij andere beleidsonderwerpen prioriteerden of dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar was voor het maken van afspraken. Ook noemen ze dat de afspraken onderdeel uitmaken van het beleid van scholen. Bij 3% van de gemeenten is het onbekend of zij afspraken maakten.

Als het gaat om inschrijving en toelating, geven gemeenten in de lerende dialogen aan dat er nog nauwelijks uniforme afspraken zijn in het basisonderwijs en dat zij zich zorgen maken over vroegtijdige inschrijvingen en de doorstroming van peuters naar scholen.

1.5.3 *Meetbare doelen over inschrijving en toelating*

Van de gemeenten met afspraken over inschrijving en toelating formuleerde iets meer dan een derde (36%) ook meetbare doelen. Hiervan bereikte bijna de helft alle doelen (zie Figuur 1.5a). Ongeveer een derde van de gemeenten bereikte het grootste deel of ten minste de helft van de doelen. De meest genoemde reden waarom sommige doelen (nog) niet zijn bereikt, is dat de termijn voor het behalen van deze doelen nog niet is verstreken. Daarnaast benoemen meerdere gemeenten capaciteitsproblemen binnen de gemeenten en/of betrokken partners. Enkele gemeenten zeggen dat de samenwerking moeizaam verliep. Ook zijn gemeenten soms nog bezig met het ontwikkelen van het beleid of de monitoring.

Figuur 1.5a *Percentage gemeenten dat doelen (niet) heeft bereikt, 2023 (n = 60)*



Bron:Jaarverantwoording LEA/vve 2023

Meer dan de helft van de gemeenten (55%) stelde geen meetbare doelen op. De voornaamste reden hiervoor is dat het voldoende was om (proces)afspraken te maken. Ook noemen gemeenten dat ze nog niet toekwamen aan het stellen van meetbare doelen of dat de verantwoordelijkheid hiervoor bij scholen ligt. Bij 4% is het onbekend of er ook meetbare doelen zijn gesteld.

1.6 Bestrijden van onderwijsachterstanden

Er is sprake van een onderwijsachterstand als leerlingen door minder gunstige economische, sociale of culturele situatie omgevingskenmerken slechter presteren op school en in de Nederlandse taal ten opzichte van hun eigen potentieel. Dit betekent niet dat deze kinderen altijd lager dan gemiddeld presteren. Er is onderscheid tussen de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid en kinderen die als gevolg van lichamelijke, cognitieve of psychische beperkingen problemen ondervinden in het onderwijs. Voor deze kinderen is er passend onderwijs. Het thema bestrijden van onderwijsachterstanden binnen de LEA gaat over de andere onderwerpen dan de verplichte vve. Dit kunnen bijvoorbeeld afspraken zijn over het inrichten van zomerscholen en schakelklassen.

Tabel 1.6a geeft weer in welke mate gemeenten in 2023 overleg voerden over het bestrijden van onderwijsachterstanden. Daarnaast laat de tabel zien in hoeverre gemeenten afspraken en doelen hierover formuleerden en haalden.

Tabel 1.6a *Overleg, afspraken en doelen over bestrijden van onderwijsachterstanden, 2023 (n = 342)*

Thema bestrijden onderwijsachterstanden	Aantal gemeenten	Percentage
Overleg gevoerd	321	94%
Afspraken gemaakt	299	87%
Meetbare doelen gesteld (n = 299)	135	45%
Doelen bereikt (n = 135)		
• Alle doelen bereikt	36	27%
• Deel van doelen bereikt	78	58%
• Geen doelen bereikt	2	1%
• Onbekend	19	14%

Bron:Jaarverantwoording LEA/vve 2023

1.6.1 Jaarlijks overleg over bestrijden van onderwijsachterstanden

In 2023 voerden bijna alle gemeenten (94%) overleg over het thema bestrijden van onderwijsachterstanden (anders dan de verplichte vve-onderwerpen). Dit is vergelijkbaar met 2022.[11]

Slechts een klein deel (6%) van de gemeenten overlegde niet over dit thema. De voornaamste reden hiervoor is dat er buiten de vve-onderwerpen geen andere onderwerpen waren om overleg over te voeren. Ook noemen gemeenten als reden dat er geen aanvullend budget beschikbaar was of dat het beleid nog in ontwikkeling is.

11 Inspectie van het Onderwijs, 2023. *Landelijk Rapport LEA/vve 2022-2023*.

Na de beoordeling van de jaarverantwoording door de inspectie en aanvullend contact met gemeenten, bleek het niet nodig te zijn om verbeterafspraken te maken over het thema bestrijden van onderwijsachterstanden.[12]

1.6.2 *Afspraken over bestrijden van onderwijsachterstanden*

Een groot deel van de gemeenten (87%) maakte afspraken over het bestrijden van onderwijsachterstanden. De helft maakte afspraken over schakelklassen. En ongeveer een derde deed dit voor zomerscholen. Daarnaast benoemen gemeenten veel andere onderwerpen, bijvoorbeeld:

- taalklassen
- nieuwkomersonderwijs
- bibliotheken
- NT2-onderwijs
- de doorgaande leerlijn
- de verkeersveiligheid
- een veilige leeromgeving

Gemeenten die geen afspraken maakten (12%) geven vaak aan dat zij nog bezig waren met het maken van afspraken. Een kwart van de gemeenten prioriteerde andere beleidsonderwerpen of gaf aan dat er geen andere onderwerpen dan vve waren om afspraken over te maken. Bij een klein deel was niet voldoende capaciteit beschikbaar binnen de gemeente en/of bij partners om afspraken te maken. Ook noemen gemeenten dat er geen aanvullend budget beschikbaar was, de LEA nog in ontwikkeling is of dat zij wel activiteiten organiseerden, maar geen concrete afspraken maakten.

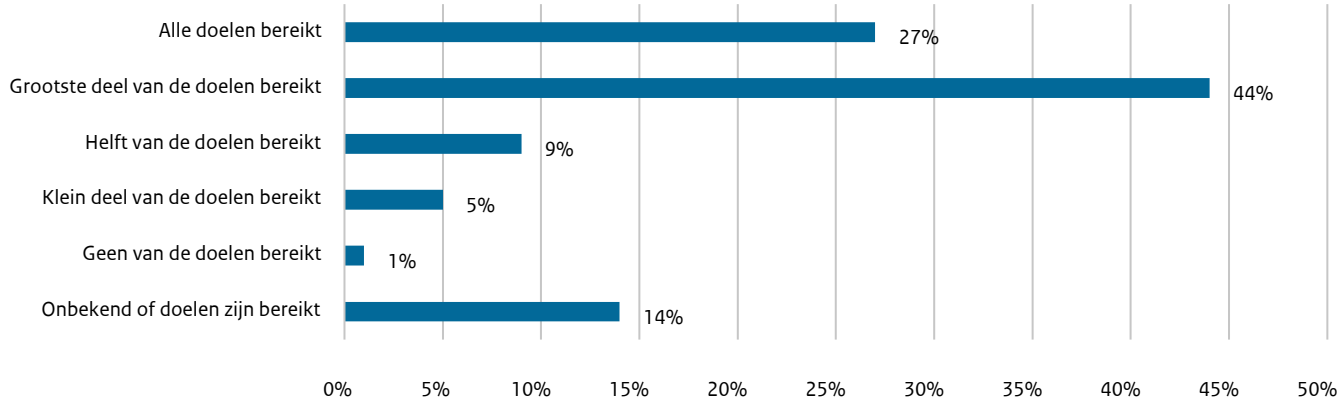
In de lerende dialogen gaven gemeenten voorbeelden van concrete implementaties zoals het oprichten van een taalschool, waar de focus vooral ligt bij het leren van de Nederlandse taal. Gemeenten zijn vaak trots op deze projecten. Kinderen krijgen hierdoor taalonderwijs en kunnen tegelijkertijd integreren op hun eigen school en in de wijk. Om gelijke kansen in het onderwijs te bevorderen, stelden gemeenten verschillende speerpunten vast. Zo zetten ze in op de voortzetting en verdere ontwikkeling van de aanpak ‘Gezonde basisschool van de toekomst’ bij verschillende basisscholen. Daarnaast noemden zij onderwijsambassadeurs als een goed voorbeeld van het stimuleren van ouderbetrokkenheid.

1.6.3 *Meetbare doelen over bestrijden van onderwijsachterstanden*

Bijna de helft van de gemeenten (45%) met afspraken over dit thema formuleerde hier ook meetbare doelen bij. Hiervan bereikte 27% alle doelen (zie Figuur 1.6a). De helft bereikte het grootste deel of ten minste de helft van de doelen. Gemeenten noemen met name als reden dat de termijn waarbinnen zij de doelen moesten bereiken nog niet was afgelopen. Bij ongeveer 1 op de 5 gemeenten speelt een capaciteitsprobleem binnen de gemeenten en/of betrokken partners een rol. Een klein deel van de gemeenten geeft aan dat de doelen te ambitieus waren. Meerdere gemeenten benoemen ook het lerarentekort als factor.

12 De inspectie heeft de contactgesprekken met gemeenten nog niet afgerond. Dit is de stand van zaken op 12 november 2024.

Figuur 1.6a *Percentage gemeenten dat doelen (niet) heeft bereikt, 2023 (n = 135)*



Bron:Jaarverantwoording LEA/vve 2023

Ongeveer de helft van de gemeenten (49%) stelde geen meetbare doelen over dit thema. De voornaamste reden die gemeenten hiervoor geven is dat het voldoende was om (proces)afspraken te maken. Andere redenen die gemeenten noemen zijn dat:

- projecten en monitoring de aankomende periode worden ontwikkeld;
- meetbare doelen op schoolniveau worden geformuleerd;
- er wel doelen zijn gesteld, maar dat deze niet meetbaar zijn;
- het beleid wordt geëvalueerd en het maken van afspraken op de planning voor 2024 staat.

Meerdere gemeenten geven ook aan dat er geen capaciteit beschikbaar was om dit op te pakken of dat ze nog niet zo ver in het proces waren om meetbare doelen te stellen. Bij 6% van de gemeenten was het onbekend of zij meetbare doelen stelden.

Deel II: Landelijk beeld vve

Gemeentelijke taken vve

2 Taakuitvoering voor- en vroegschoolse educatie

2. Taakuitvoering voor- en vroegschoolse educatie

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe gemeenten hun wettelijke taken op het gebied van voor- en vroegschoolse educatie (vve) uitvoeren. Gemeenten zijn verplicht om jaarlijks te overleggen over de doelgroepdefinitie, toeleiding, doorgaande lijn en de resultaten van vroegschoolse educatie, waarvoor zij concrete afspraken moeten maken. Daarnaast schrijft de wet voor dat gemeenten moeten zorgen voor voldoende aanbod van voorschoolse educatie (ve). Ook brengen we in dit hoofdstuk het bereik van doelgroepkinderen in beeld.
We beschrijven per taakgebied of we risico's zagen en met hoeveel gemeenten we een traject startten om verbeterafspraken te maken.

2.1 *Samenvatting*

- In 2024 maakte de inspectie met 16 gemeenten verbeterafspraken over de uitvoering van vve-taken. De meeste verbeterafspraken gingen over het thema ve-aanbod.[1]

- In 2023 voerden veel gemeenten overleg over de toeleiding (94%) en de doorgaande lijn (96%). Het overleg over de doelgroepdefinitie en resultaten voerden gemeenten minder (respectievelijk 86% en 85%). Bij alle 4 vve-onderwerpen zien we een stijging van het percentage gemeenten dat overlegt ten opzichte van 2021.

- Veelgenoemde redenen om geen overleg te voeren in 2023 hebben te maken met capaciteitsproblemen en prioritering van gemeenten. Ook benoemen sommige gemeenten dat het hebben van lopende afspraken voldoende is.

- In 2023 hadden bijna alle gemeenten afspraken over de toeleiding (99%), de doelgroepdefinitie (98%) en de doorgaande lijn (95%). Bij minder gemeenten zagen we afspraken over de resultaten van vroegschoolse educatie (71%). Een vergelijking met voorgaande jaren is niet mogelijk, omdat de gegevens toen op verschillende manieren zijn uitgevraagd bij gemeenten.

- Gemeenten verklaren dat het ontbreken van afspraken in 2023 voornamelijk komt doordat zij nog bezig waren om afspraken te maken. Bij sommige gemeenten spelen daarnaast capaciteitsproblemen en prioritering een rol.

- In 2023 had twee derde van de gemeenten (66%) voldoende kindplaatsen. Dit betekent dat er precies genoeg of meer kindplaatsen waren voor het aantal geïndiceerde doelgroeppeuters in die gemeenten. Bij 18% waren er in 2023 onvoldoende kindplaatsen en bij 16% van de gemeenten waren er geen gegevens om dit te berekenen. De meest genoemde reden voor ontoereikend ve-aanbod is dat deze gemeenten werken volgens het principe 'subsidie volgt kind'. In enkele gemeenten zijn er wachtlijsten voor ve.

- Het bereik van doelgroepkinderen lag in 2023 op 75%. Dit is het laagste bereikpercentage van de afgelopen 3 jaar. Het bereik ligt het laagst in gemeenten met een zeer sterke stedelijkheidsgraad.
Een veelgenoemde reden voor het lage bereik is dat doelgroeppeuters al gebruikmaken van opvang waar geen ve wordt aangeboden. Ouders vinden het dan lastig om over te stappen of de huidige opvang te combineren met een voorschool.

1 De inspectie heeft de contactgesprekken met gemeenten nog niet afgerond. Dit is de stand van zaken op 12 november 2024.

2.2 Gemeentelijke taken voor- en vroegschoolse educatie

Een belangrijk onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid is vve. Het doel van vve is om kinderen met een verhoogd risico op een onderwijsachterstand door minder gunstige omgevingskenmerken een betere start te geven in groep 3 van de basisschool. Kinderen die in aanmerking komen voor vve worden doelgroepkinderen genoemd. Ve richt zich op doelgroeppeuters tussen de 2,5 en 4 jaar binnen de kinderopvang. Vroegschoolse educatie richt zich op doelgroepkleuters van 4 tot 6 jaar in groep 1 en 2 van de basisschool. De gemeente faciliteert de vve financieel en maakt in overleg met kinderopvanghouders en schoolbesturen afspraken over het vve-beleid. Dit omvat:

- welke peuters in aanmerking komen voor vve;
- de toeleiding van peuters naar ve;
- de doorgaande lijn tussen voor- en vroegschoolse educatie;
- de beoogde resultaten van vroegschoolse educatie.

Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor het verzorgen van voldoende ve-voorzieningen voor doelgroepkinderen binnen de gemeente.

2.2.1 Toezicht ve

Een andere belangrijke taak van gemeenten is toezicht en handhaving op de ve. De GGD voert, in opdracht van gemeenten, toezicht uit bij kinderdagverblijven die ve aanbieden. Wanneer de GGD tekortkomingen bij ve-locaties vaststelt, treden gemeenten handhavend op. In het *Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2023-2024* rapporteren we over de uitkomsten van het toezicht en handhaving op de kinderopvang, waaronder ve-locaties.[2]

2.2.2 Rol van de inspectie

Gemeenten verantwoorden zich jaarlijks aan de inspectie over de uitvoering van hun wettelijke taken. De resultaten hiervan worden uitvoerig besproken in de paragrafen 2.3 t/m 2.8. Op basis hiervan en in combinatie met eventueel ontvangen signalen identificeert de inspectie mogelijke risico's in de uitvoering van de vve-taken.
Met deze gemeenten nemen we contact op om te beoordelen of er daadwerkelijk risico's zijn in de huidige taakuitvoering en maken we, indien nodig, verbeterafspraken.

In 2023 maakte de inspectie met 34 gemeenten verbeterafspraken over hun vve-taken.[3] Vanuit OCW en de ketenpartijen is al jarenlang veel aandacht voor de kwaliteit van de vve. Ook de inspectie draagt hieraan bij. In het afgelopen jaar informeerden we gemeenten via webinars, lerende dialogen,[4] nieuwsbrieven en andere contactmomenten over hun wettelijke taken met betrekking tot de vve. Daarnaast besteedde de inspectie vorig jaar extra aandacht aan resultaatafspraken door succesfactoren en belemmeringen te onderzoeken.[5] De inspectie constateerde namelijk al geruime tijd dat gemeenten het lastig (blijven) vinden om resultaatafspraken te maken met schoolbesturen.[6]
De minister kondigde recent aan dat gemeenten en schoolbesturen mogelijk verplicht worden om cyclisch te werken aan vooraf afgesproken gezamenlijke doelen.[7] De verwachting is dat dit gemeenten zal helpen hun taakuitvoering op dit gebied te verbeteren. In 2024 maakte de inspectie met 16 gemeenten verbeterafspraken over de

2 Inspectie van het Onderwijs, 2024. *Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2023-2024.*

3 Inspectie van het Onderwijs, 2023. *Landelijk Rapport LEA/vve 2022-2023*.
4 De lerende dialoog is een wederkerig gesprek met 1 of meerdere gemeenten over een specifiek thema. Meer informatie over het doel en de opzet van deze gesprekken is te lezen in Bijlage I.
5 Inspectie van het Onderwijs, 2023. *Landelijk Rapport LEA/vve 2022-2023*.
6 Inspectie van het Onderwijs, 2013. *Eindrapport bestandsopname voor- en vroegschoolse educatie in Nederland*.
Inspectie van het Onderwijs, 2019. *Samenwerken aan kwaliteit en kansen voor kinderen. Herijking toezicht vve en kinderopvang*.
7 Kamerbrief (2024, PM). *Beleidsreactie onderzoeken voorschoolse en vroegschoolse educatie*.

uitvoering van vve-taken.[8] De meeste verbeterafspraken gingen over het ve-aanbod. Meer over onze risicoanalyse is te lezen is het technisch rapport.[9]

2.3 Doelgroepdefinitie

Elke gemeente bepaalt in overleg met hun partners welke kinderen in aanmerking komen voor ve binnen hun gebied. Dit doen zij aan de hand van een eigen doelgroepdefinitie; een nauwkeurige omschrijving van de te bereiken doelgroep. Deze omschrijving geeft aan welke kinderen door hun sociaaleconomische omgeving risico lopen op een achterstand in de Nederlandse taal.

In lerende dialogen benoemen gemeenten verschillende maatregelen om de vve in het algemeen te verbeteren. Zo noemen zij bijvoorbeeld het herzien of verbreden van doelgroepdefinities.

Tabel 2.3a geeft weer in welke mate gemeenten in 2023 overleg voerden en (nieuwe of al bestaande) afspraken hebben over de doelgroepdefinitie.

Tabel 2.3a *Overleg en afspraken over de doelgroepdefinitie, 2023 (n=342)*

Thema doelgroepdefinitie	Aantal gemeenten	Percentage
Overleg gevoerd	295	86%
Afspraken gemaakt	334	98%

Bron: Jaarverantwoording LEA/vve, 2023

8 De inspectie heeft de contactgesprekken met gemeenten nog niet afgerond. Dit is de stand van zaken op 12 november 2024.

9 Inspectie van het Onderwijs, 2024. *Technisch rapport Landelijk Rapport LEA/vve2023-2024.*

2.3.1 Jaarlijks overleg over doelgroepdefinitie

In 2023 overlegden veel gemeenten (86%) over de doelgroepdefinitie. Dit is een stijging ten opzichte van 29% 2021.[10]

Een kleiner percentage van de gemeenten (14%) overlegde in 2023 niet. Een veelvoorkomende reden hiervoor is dat zij al een bestaande en passende doelgroepdefinitie hebben. De doelgroepdefinitie is al vastgesteld (in een beleidsstuk) en nog actueel. Soms was er binnen een gemeente onvoldoende capaciteit beschikbaar om een overleg over de doelgroepdefinitie te organiseren.

2.3.2 Afspraken over doelgroepdefinitie

In 2023 beschikten bijna alle gemeenten (98%) over een doelgroep-definitie voor peuters. De resterende 2% had (nog) geen doelgroep-definitie. De meeste gemeenten meldden dat ze nog bezig waren met het maken van afspraken hierover.

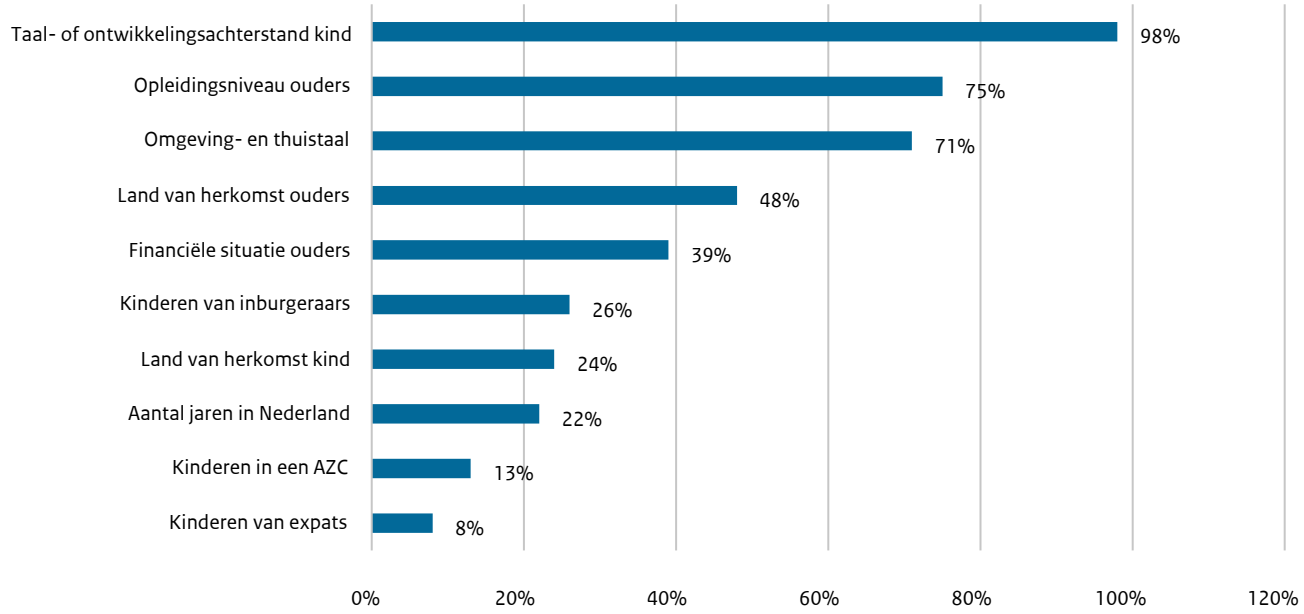
Er zijn verschillende criteria die gemeenten gebruiken om een doel-groeppeuter te definiëren (zie Figuur 2.3a). De meest voorkomende criteria die gemeenten (minstens) meenemen in de bepaling van een doelgroeppeuter zijn:

- de taal- en/of ontwikkelingsachterstand van het kind (98%);
- het opleidingsniveau van ouders (75%);
- de omgevings- en/of thuistaal (71%).

Gemeenten hanteren ook criteria zoals gezinsproblematiek en andere omgevingsfactoren. Daarnaast noemen zij aanvullende ouder-gerelateerde aspecten, zoals de taalvaardigheid van ouders of het voorkomen van laaggeletterdheid.

10 Inspectie van het Onderwijs, 2022b. *Factsheet jaarraportage LEA/vve 2021.*

Figuur 2.3a *Percentage gemeenten dat aangaf dat de doelgroepdefinitie is opgebouwd uit onderstaande elementen, 2023 (n = 334)*



Bron: Jaarverantwoording LEA/vve, 2023

Meer informatie over hoe gemeenten omgaan met de doelgroep-definitie en hoe deze tot stand komt, is te vinden in Hoofdstuk 3. De inspectie deed in 2024 verdiepend onderzoek naar dit thema.

Na de beoordeling van de jaarverantwoording door de inspectie en aanvullend contact met gemeenten, zijn er met 2 gemeenten verbeterafspraken gemaakt over het voeren van overleg en/of het maken van afspraken over het thema doelgroepdefinitie.[11]

2.4 Toeleiding

Toeleiding gaat over het begeleiden van doelgroeppeuters naar kinderdagverblijven die gesubsidieerde ve aanbieden. Het omvat alle activiteiten die erop gericht zijn om ouders te infomeren over (het belang van) ve of ondersteuning bieden bij de aanmelding van hun kind bij een voorschool. Er kunnen verschillende toeleidings-activiteiten op initiatief van de gemeenten, in samenwerking met betrokken partners, uitgevoerd worden.

11 De inspectie heeft de contactgesprekken met gemeenten nog niet afgerond. Dit is de stand van zaken op 12 november 2024.

Gemeenten benoemen in de lerende dialogen de inzet van gerichte ondersteuning voor bijvoorbeeld specifieke wijken met een hoog percentage doelgroepkinderen en het stimuleren van ouderbetrokkenheid.

Tabel 2.4a geeft weer in welke mate gemeenten in 2023 overleg voerden en afspraken hebben over de toeleiding.

Tabel 2.4a *Overleg en afspraken over de toeleiding, 2023 (n = 342)*

Thema toeleiding	Aantal gemeenten	Percentage
Overleg gevoerd	323	94%
Afspraken gemaakt	337	99%

Bron: Jaarverantwoording LEA/vve, 2023

2.4.1 Jaarlijks overleg over toeleiding

In 2023 overlegden bijna alle gemeenten (94%) over de toeleiding van doelgroeppeuters. In 2021 lag het percentage nog op 88%.[12]

Een kleine minderheid van gemeenten (6%) voerde in 2023 geen overleg. Redenen hiervoor zijn onder meer een gebrek aan capaciteit binnen de gemeente om het overleg te organiseren of te voeren en de prioritering van andere beleidsonderwerpen. Ook zeggen gemeenten dat bestaande afspraken voldoende zijn en dat zij daarom geen noodzaak zagen om ook te overleggen over toeleiding.

12 Inspectie van het Onderwijs, 2022b. *Factsheet jaarraportage LEA/vve 2021*.

2.4.2 Afspraken over toeleiding

Het percentage gemeenten met afspraken over de toeleiding lag in 2023 op 99%. Slechts 1% van de gemeenten had in 2023 (nog) geen afspraken over de toeleiding van doelgroeppeuters. Vaak waren zij nog bezig met het maken van afspraken.

Meer informatie over hoe gemeenten omgaan met de toeleiding van doelgroepkinderen is te vinden in Hoofdstuk 4. We onderzochten onder andere welke toeleidingsactiviteiten gemeenten uitvoeren en hoe zij de effectiviteit en het aanbod van hun toeleiding beoordelen.

Na de beoordeling van de jaarverantwoording door de inspectie en aanvullend contact met gemeenten, bleek het niet nodig te zijn om verbeterafspraken te maken over het voeren van overleg en/of maken van afspraken over het thema toeleiding.[13]

2.5 Aanbod ve

In de wet is vastgelegd dat gemeenten zorg moeten dragen voor voldoende aanbod voor ve. Doelgroeppeuters van 2,5 tot en met 4 jaar moeten minimaal 960 uur ve kunnen ontvangen. De inspectie bekijkt of het aanbod toereikend is door het aantal beschikbare kindplaatsen voor ve te vergelijken met het aantal doelgroeppeuters in een gemeente. Hiervoor gebruiken we de door de gemeenten zelf gerapporteerde cijfers over het aantal kindplaatsen en doelgroeppeuters. Gemeenten registeren deze gegevens op verschillende manieren en hebben niet altijd inzicht in de actuele stand van zaken. Daarom geven de landelijke cijfers over het ve-aanbod mogelijk geen volledig betrouwbaar beeld.

13 De inspectie heeft de contactgesprekken met gemeenten nog niet afgerond. Dit is de stand van zaken op 12 november 2024.

Ruim twee derde van de gemeenten (66%) had in 2023 voldoende kindplaatsen (zie Tabel 2.5a). Dit is iets hoger dan de 61%[14] in 2022. Voldoende kindplaatsen betekent dat er precies genoeg of meer kindplaatsen beschikbaar waren ten opzichte van het aantal doelgroeppeuters in een gemeente. Ongeveer een vijfde van de gemeenten (18%) had in 2023 onvoldoende kindplaatsen op basis van onze berekening. Van de overige gemeenten (16%) waren niet voldoende gegevens beschikbaar om het aanbod te bepalen.

Tabel 2.5a *Aanbod ve, peildatum 1 januari 2023 (n = 342)*

Aanbod ve	Aantal gemeenten	Percentage
Voldoende kindplaatsen	227	66%
Onvoldoende kindplaatsen	63	18%
Onbekend	52	16%

Bron: Jaarverantwoording LEA/vve, 2023

NB: Het aanbod is berekend op basis van gemeenten die cijfers aanleverden over zowel het aantal doelgroeppeuters als het aantal kindplaatsen.

Er zijn gemeenten die in de lerende dialogen hebben aangegeven te kampen met onvoldoende kindplaatsen voor ve. Zij werken momenteel onder andere aan het monitoren van resultaten. Een voorbeeld van een succesvolle strategie is het gebruik van de Peutermonitor. Dankzij de Peutermonitor is in een vroeg stadium zichtbaar of de subsidie die als voorschot is toegekend ook toereikend is. Hiermee krijgen gemeenten en kinderopvangaanbieders zicht op het bereik van peuters.

Gemeenten die onvoldoende kindplaatsen lijken te hebben in 2023 vroegen we naar mogelijke verklaringen. De verklaring die de meeste gemeenten noemen is het principe dat de subsidie het kind volgt. De gemeente verleent dan de subsidie aan ve-voorzieningen op basis van het werkelijk aantal doelgroeppeuters dat gebruikt maakt van ve. Over het algemeen lijkt er in deze gevallen dus wel voldoende plek te zijn wanneer kinderen zich aanmelden voor ve. Dit geldt ook voor de volgende verklaringen:

- Gemeenten geven aan dat niet alle doelgroeppeuters (gelijktijdig) deelnemen aan ve. Daardoor zijn er in de praktijk minder kindplaatsen nodig. Een kindplaats kan namelijk bezet worden door meerdere doelgroeppeuters per jaar.
- Daarnaast houden gemeenten er rekening mee dat niet alle geïndiceerde doelgroeppeuters deelnemen aan ve. Ze verwachten dat sommige ouders, ondanks herhaalde pogingen om ze te overtuigen, toch afzien van deelname.

Bij 21% van de gemeenten die onvoldoende kindplaatsen hebben (13 gemeenten), is er sprake van wachtlijsten voor ve. Dit wijst op een werkelijk tekort aan beschikbare kindplaatsen. In sommige gemeenten geldt dit voor alle ve-aanbieders, terwijl in andere gemeenten alleen specifieke, (onder ouders populaire) ve-aanbieders hiermee te maken hebben. Uit een recent onderzoek[15] naar wachttijden in de kinderopvang blijkt dat 39% van de ouders met doelgroepkinderen langer dan 3 maanden moeten wachten op plaatsing. Ook wachten zij langer op plaatsing dan ouders van kinderen zonder ve-indicatie. Deze langere wachttijden zijn volgens kinderopvangorganisaties mogelijk te verklaren door een toename van het aantal doelgroepkinderen en door personeelstekorten bij voorscholen.

14 Inspectie van het Onderwijs, 2024. *Landelijk Rapport LEA/vve 2022-2023*.

15 Significant Public, 2024. *Wachttijdenonderzoek Kinderopvang Q4 2022 – Q4 2023*.

Na de beoordeling van de jaarverantwoording door de inspectie en aanvullend contact met gemeenten, zijn er met 15 gemeenten verbeterafspraken gemaakt over het ve-aanbod.[16]

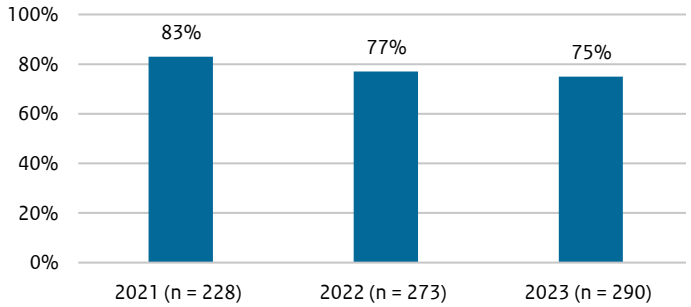
2.6 Bereik

Het bereik gaat over het aantal doelgroeppeuters dat gebruikmaakt van gesubsidieerde voorschoolse kindplaatsen. Gemeenten zijn wettelijk niet verplicht om een minimumaantal of -percentage doelgroeppeuters te bereiken. De onderstaande bereikcijfers voor 2023 berekende de inspectie op basis van gegevens die gemeenten zelf aanleverden. Net als bij het ve-aanbod kunnen deze cijfers mogelijk onvolledig of onbetrouwbaar zijn, omdat gemeenten de gegevens op verschillende manieren registreren en niet altijd over actuele gegevens beschikken.

In 2023 lag het landelijk bereik[17] van doelgroeppeuters op 75%, zoals weergegeven in Figuur 2.6a. Dit komt neer op 52.837 geïndiceerde peuters, waarvan 39.756 kinderen daadwerkelijk gebruikmaken van gesubsidieerde ve. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen gemeenten: het bereik varieert van 23% tot 100%. Ruim twee derde van de gemeenten (70%) heeft een bereikpercentage dat gelijk is aan of hoger ligt dan het landelijk gemiddelde. Slechts 12% van de gemeenten slaagde erin om in 2023 alle doelgroeppeuters in de gemeente te bereiken.

De afgelopen 3 jaar zien we daling in het bereik van doelgroeppeuters. In 2021 lag dit percentage nog op 83%[18] en in 2022 op 77%. Het is mogelijk dat deze daling niet daadwerkelijk een afname van het bereik van doelgroeppeuters weergeeft, maar (deels) toe te schrijven is aan de wisselende samenstelling van gemeenten die jaarlijks volledige gegevens verstrekken. Bovendien is bekend dat niet alle gemeenten goed zicht hebben op het (non)bereik van doelgroeppeuters, wat mogelijk leidt tot minder betrouwbare gegevens. Meer hierover in Hoofdstuk 5.

Figuur 2.6a *Het landelijk bereik van doelgroeppeuters, peildatum 1 januari 2021-2023*



Bron: Jaarverantwoording LEA/vve, 2021-2023

NB: Het bereik is berekend op basis van gemeenten die cijfers aanleverden over zowel het aantal doelgroeppeuters als het bereikte aantal doelgroeppeuters.

Verder zien we dat het bereik van doelgroeppeuters lager is in gemeenten met een hogere stedelijkheidsgraad. Mogelijk komt dit door het grote aantal doelgroeppeuters in deze gemeenten. Daarnaast zijn grote steden vaak heel divers als het gaat over culturele, sociale en economische achtergronden. Daar kan het dus moeilijker zijn om doelgroeppeuters te bereiken.

16 De inspectie heeft de contactgesprekken met gemeenten nog niet afgerond. Dit is de stand van zaken op 12 november 2024.

17 Deze bereikcijfers geven geen informatie over of kinderen minstens 16 uur per week hebben deelgenomen aan ve, en ook niet of kinderen gedurende het hele jaar gebruik hebben gemaakt van de voorschool.

18 Inspectie van Onderwijs, 2022b. *Factsheet jaarrapportage LEA/vve 2021*.

Uitdagingen en knelpunten die gemeenten benoemen in de lerende dialogen gaan vooral over het bereiken van de doelgroepkinderen en de spreiding daarvan. Daarnaast is er sprake van concurrentie tussen de schoolbesturen of de houders van kinderopvangvoorzieningen, wat het proces verder bemoeilijkt. Deze partijen hebben soms moeite om gezamenlijke besluiten te nemen.

Tot slot vroegen we gemeenten of ze inzicht hebben in waarom niet alle geïndiceerde doelgroeppeuters in 2023 deelnamen aan ve. De meest genoemde reden is dat deze peuters naar een opvang gaan die geen ve aanbiedt, zoals een regulier kinderdagverblijf, gastouderopvang of informele opvang door familie, vrienden of kennissen. Soms bezoekt een kind van jongs af aan deze opvang en willen of kunnen de ouders dit niet combineren met een voorschool. Ook zijn er doelgroeppeuters die specifieke zorg nodig hebben en naar gespecialiseerde opvang gaan, zoals een medisch kinderdagverblijf. Daarnaast benoemen relatief veel gemeenten dat ouders simpelweg geen interesse hebben in ve voor hun kind of het nut van de voorschool niet inzien, bijvoorbeeld omdat ouders menen dat de ve-indicatie niet klopt.

Andere redenen die gemeenten noemen waarom zij een deel van de doelgroeppeuters niet bereikten:

- Ouders maken praktische en logistieke overwegingen. Beschikbare tijden of dagen voor ve zijn niet altijd handig of de ve-locatie is te ver weg.
- Ouders vinden hun kind te jong om zoveel dagdelen naar de voorschool te gaan.
- Ouders willen niet dat hun kind deelneemt aan ve vanwege geloofs- en/of culturele overtuigingen.
- Ouders worden weerhouden om hun kind naar een voorschool te sturen door financiële reden.
- Sommige doelgroeppeuters verhuisden naar een andere gemeente.
- Sommige gemeenten hebben wachtlijsten voor ve. Soms zitten alle ve-aanbieders in de gemeente vol, maar vaker gaat het om ouders die een sterke voorkeur hebben voor een specifieke locatie die vol zit, terwijl andere ve-aanbieders in de buurt wel plek hebben.

Meer informatie over het bereik van doelgroepkinderen is te lezen in Hoofdstuk 5. We rapporteren daar onder andere over hoe gemeenten het bereik monitoren en de mate waarin gemeenten ervaren voldoende zicht te hebben op dit bereik.

2.7 Doorgaande lijn

Bij de doorgaande lijn gaat het om een ononderbroken ontwikkeling van kinderen van de voorschoolse voorziening naar de vroegschoolse voorziening. Het is belangrijk dat deze overgang soepel verloopt, zodat kinderen hun ontwikkeling en leerproces zonder te veel overlap en onderbrekingen kunnen doorlopen. Een doorgaande lijn wordt bereikt wanneer de voorschool en de basisschool naadloos op elkaar aansluiten. Dit zorgt voor een betere startpositie voor kinderen wanneer ze naar groep 3 gaan en dit draagt bij aan hun verdere schoolcarrière.

Tabel 2.7a geeft weer in welke mate gemeenten in 2023 overleg voerden en afspraken hebben over de doorgaande lijn.

Tabel 2.7a *Overleg en afspraken over de doorgaande lijn, 2023 (n = 342)*

Thema doorgaande lijn	Aantal gemeenten	Percentage
Overleg gevoerd	328	96%
Afspraken gemaakt	325	95%

Bron: Jaarverantwoording LEA/vve, 2023

2.7.1 *Jaarlijks overleg over doorgaande lijn*

Bijna alle gemeenten (96%) voerden in 2023 overleg over de doorgaande lijn. In 2021 lag het percentage nog op 91%.[19]

De gemeenten (4%) die geen overleg voerden in 2023, deden dit niet om eerdergenoemde vergelijkbare redenen. Het gaat dan om capaciteitsproblemen binnen de gemeente of andere prioriteiten. Een paar gemeenten geven aan dat ze lopende afspraken hebben en om deze reden geen overleg voerden over de doorgaande lijn.

2.7.2 *Afspraken over doorgaande lijn*

Bijna alle gemeenten (95%) hebben in 2023 afspraken over de doorgaande lijn. Van de overige 5% zijn de meeste gemeenten nog bezig met het maken hiervan.

Uit een recent themaonderzoek naar de kwaliteit van de vroegschoolse educatie in 2023 blijkt dat de doorgaande lijn en de samenwerking tussen de voor- en vroegschool beter kan.[20] Er is ruimte voor verbetering in de overdracht en het maken van concrete afspraken over het aanbod, het pedagogisch-didactisch handelen, het ouderbeleid en de zorgstructuur. Dit moet ervoor zorgen dat de aanpak en het proces van de voorschool meer aansluit bij die van de vroegschool.

Na de beoordeling van de jaarverantwoording door de inspectie en aanvullend contact met gemeenten, is er met 1 gemeente een verbeterafspraak gemaakt over het voeren van overleg en/of het maken van afspraken over het thema doorgaande lijn.[21]

19 Inspectie van het Onderwijs, 2022b. *Factsheet jaarraportage LEA/vve 2021*.
20 Inspectie van het Onderwijs, 2024. *De kwaliteit van de vroegschoolse educatie*.
21 De inspectie heeft de contactgesprekken met gemeenten nog niet afgerond. Dit is de stand van zaken op 12 november 2024.

2.8 *Resultaten*

Onder resultaten verstaan we het gewenste vervolg (of de invloed) van vroegschoolse educatie op de ontwikkeling van jonge kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal. Welke resultaten behaald moeten worden kan per school en gemeente verschillen. De afspraken moeten zich richten op de resultaten van vroegschoolse educatie en nadrukkelijk niet op de inhoud van hiervan, bijvoorbeeld welk vve-programma wordt gebruikt.

Tabel 2.8a geeft weer in welke mate gemeenten in 2023 overleg voerden en afspraken hebben over de resultaten.

Tabel 2.8a *Overleg en afspraken over de resultaten, 2023 (n = 342)*

Thema resultaten	Aantal gemeenten	Percentage
Overleg gevoerd	290	85%
Afspraken gemaakt	242	71%

Bron: Jaarverantwoording LEA/vve, 2023

2.8.1 *Jaarlijks overleg over resultaten*

Een groot deel van de gemeenten (85%), overlegde in 2023 over de resultaten van vroegschoolse educatie. Dit is een stijging ten opzichte van 79% in 2021.[22]

Vergelijkbaar met andere vve-onderwerpen, geldt ook hier dat de overige 15% in 2023 geen overleg voerde vanwege beperkte capaciteit en/of andere prioriteiten. Of er waren al lopende afspraken over de resultaten van vroegschoolse educatie, waardoor gemeenten het niet noodzakelijk vonden om hierover nog te overleggen.

22 Inspectie van het Onderwijs, 2022b. *Factsheet jaarraportage LEA/vve 2021*.

2.8.2 *Afspraken over resultaten*

Ruim twee derde van de gemeenten (71%) heeft in 2023 afspraken over de resultaten van vroegschoolse educatie. Het merendeel maakte resultaatafspraken over het verwachte ontwikkelingsresultaat van kleuters die ve kregen. Een kleinere groep gemeenten maakte deze resultaatafspraken voor alle kleuters in het algemeen, niet specifiek voor kleuters die ve hebben kregen.

Ongeveer een derde van de gemeenten (29%) geeft aan dat er in 2023 geen afspraken waren over de verwachte ontwikkelingsresultaten van kleuters. De meeste gemeenten waren nog bezig met het maken van afspraken of prioriteerden andere beleidsonderwerpen. Bij sommige gemeenten speelden capaciteitsproblemen een rol of lukte het niet om inhoudelijk op één lijn te komen met betrokken partners. Daarnaast melden enkele gemeenten dat ze wel afspraken hebben, maar dat deze betrekking hadden op andere zaken, zoals het proces of in te zetten maatregelen en middelen.

De inspectie maakte in 2024 geen verbeterafspraken met gemeenten die in 2023 geen overleg voerde en/of afspraken hadden over resultaten. De inspectie deed recent onderzoek naar resultaatafspraken en deed daarbij ook aanbevelingen aan gemeenten.[23]
Ook kondigde de minister recent aan dat gemeenten mogelijk verplicht worden om cyclisch te werken aan vooraf afgesproken vve-doelen.[24] Er wordt verwacht dat dit op termijn leidt tot een verbetering van de resultaatafspraken. De effecten hiervan zullen waarschijnlijk pas vanaf 2025 zichtbaar zijn.

23 Inspectie van het Onderwijs, 2023. *Landelijk Rapport LEA/vve 2022-2023*.
24 Overheid.nl, 2024. *Beleidsreactie onderzoeken voorschoolse en vroegschoolse educatie*.

Deel III: Themaverdieping vve

3 Doelgroepdefinitie

3. Doelgroepdefinitie

In dit hoofdstuk bieden we een uitgebreidere kijk op hoe gemeenten de doelgroepdefinitie voor peuters vormgeven. We onderzochten in hoeverre de gemeenten de 4 Centraal Bureau voor Statistiek (CBS)-indicatoren[1] opnemen in hun doelgroepdefinitie en of gemeenten uitsluitingscriteria toepassen. Daarnaast keken we naar de samenwerking tussen gemeenten en hun partners, en hoe gemeenten deze samenwerking ervaren. Verder onderzochten we hoe gemeenten aankijken tegen een landelijke richtlijn voor het opstellen van de doelgroepdefinitie. Tot slot gaan we in op de vraag of gemeenten tevreden zijn met de doelgroepdefinitie en benoemen we de mogelijke verbeterpunten die zij aandragen.

3.1 *Samenvatting*

- Een meerderheid van de gemeenten (84%) neemt minstens 1 CBS-indicator op in de doelgroepdefinitie. De CBS-indicator 'opleidingsniveau van beide ouders' gebruiken zij het vaakst, en 'verblijfsduur van de moeder in Nederland' het minst. Bij ongeveer een kwart van de gemeenten (24%) komen alle 4 CBS-indicatoren terug in de doelgroepdefinitie.

- Gemeenten noemen verschillende redenen waarom ze één of meerdere CBS-indicatoren niet opnemen in hun doelgroepdefinitie. Vaak geven ze de voorkeur aan een bredere formulering van indicatoren binnen hun doelgroepdefinitie. Dit komt omdat de CBS-indicatoren zeer specifiek zijn geformuleerd, wat de reikwijdte van de ve-indicatie kan beperken.

- Slechts 12% van de gemeenten hanteert uitsluitingscriteria. Binnen deze gemeenten geldt uitsluiting voornamelijk voor zogenaamde zorgpeuters, die vanwege (zware) zorgbehoeften of ontwikkelingsstoornissen niet in aanmerking komen voor voorschoolse educatie (ve). Bij sommige gemeenten geldt dat ook voor kinderen van expats.

- Ruim de helft van de gemeenten gebruikt naar eigen zeggen een brede doelgroepdefinitie (55%) of deze bevindt zich tussen breed en smal in (40%). Slechts een klein deel van de gemeenten (4%) hanteert een smalle doelgroepdefinitie.

- Bijna een kwart van gemeenten (23%) heeft plannen om binnen een jaar de doelgroepdefinitie te wijzigen. De belangrijkste aanleiding voor het doorvoeren van wijzigingen is het jaarlijks overleg met partners over de doelgroepdefinitie. Vaak gaat het om het toevoegen van nieuwe indicatoren of het aanpassen van bestaande indicatoren.

- De belangrijkste partners bij de samenwerking rondom de totstandkoming van de doelgroepdefinitie zijn de kinderopvang, jeugdgezondheidszorg en het primair onderwijs. Gemeenten beoordelen de samenwerking met deze partners over het algemeen als (zeer) positief.

- Een meerderheid van de gemeenten heeft een neutrale (36%) tot (zeer) positieve (47%) houding tegenover de invoering van meer landelijk vastgestelde kaders voor het formuleren van de doelgroepdefinitie, mits er ruimte blijft voor maatwerk. Een landelijke richtlijn kan gemeenten ondersteunen, transparantie vergroten en zorgen voor een meer uniforme aanpak tussen gemeenten.

- Een meerderheid van de gemeenten (85%) is tevreden over haar doelgroepdefinitie. Vooral goede samenwerking en afstemming met partners worden hierbij genoemd. De doelgroepdefinitie wordt door alle partners gedragen en is helder en concreet, wat leidt tot een werkbare doelgroepdefinitie voor de JGZ/GGD. Daarnaast melden de gemeenten dat zij met de huidige doelgroepdefinitie de meest kwetsbare kinderen bereiken en vaak zelfs een grotere groep kinderen.

1 Het opleidingsniveau van ouders, herkomstland van de moeder, verblijfsduur van de moeder in Nederland en of het gezin in de schuldsanering zit.

- De breedte van de doelgroepdefinitie noemen meerdere gemeenten als knelpunt. Bij een brede doelgroepdefinitie komen relatief veel kinderen in aanmerking voor ve, waardoor gemeenten mogelijk ook kinderen bereiken die eigenlijk een andere ondersteuningsbehoefte nodig hebben. Bovendien legt een brede doelgroepdefinitie een zwaardere druk op het gemeentelijke budget. Daarnaast kan de variatie in doelgroepdefinities per gemeente soms tot verwarring en discussies leiden bij zowel ouders als de JGZ/GGD over wanneer een peuter in aanmerking komt voor ve.

3.2 CBS-indicatoren

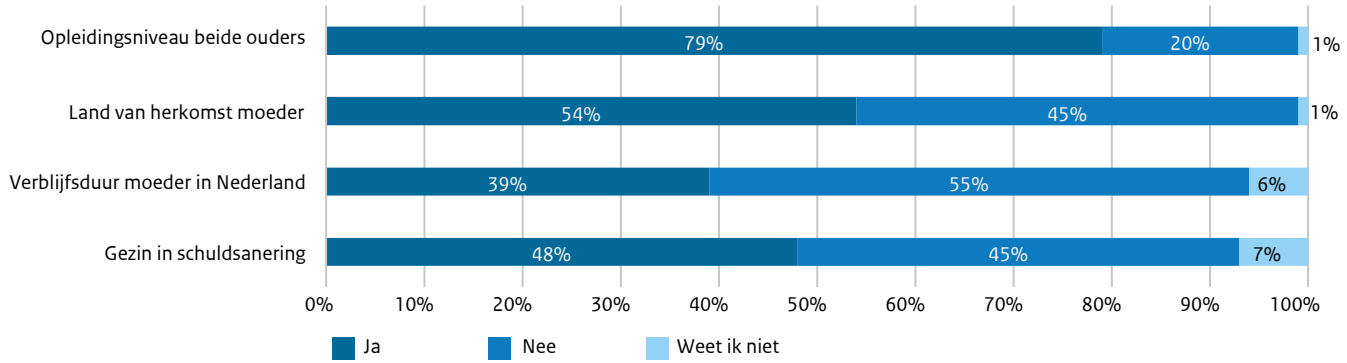
Het CBS ontwikkelde indicatoren die het Rijk vanaf januari 2019 hanteert bij de verdeling van de middelen voor onderwijsachterstandenbeleid. Met deze indicatoren berekenen zij scores die de verwachte achterstandsproblematiek per gemeente inschat.
Deze indicatoren gaan over:

- het opleidingsniveau van beide ouders;
- het herkomstland van de moeder;
- de verblijfsduur van de moeder in Nederland;
- of het gezin in schuldsanering zit.

Gemeenten kunnen deze indicatoren gebruiken om te bepalen welke peuters tot de doelgroep behoren, maar kunnen en mogen daar ook van afwijken. De gemeente mag zelf bepalen welke kinderen in aanmerking komen voor ve.

We vroegen gemeenten in hoeverre de CBS-indicatoren onderdeel zijn van de doelgroepdefinitie die zij hanteren. Een meerderheid van de gemeenten (84%) gebruikt één of meerdere indicatoren bij de bepaling van een doelgroeppeuter. Bij de meeste gemeenten (56%) gaat het om 1 tot 3 indicatoren. Bij de rest van de gemeenten (28%) zijn alle 4 CBS-indicatoren opgenomen in de doelgroepdefinitie.
Van de 4 CBS-indicatoren weegt het opleidingsniveau van beide ouders verreweg het vaakst mee in de doelgroepdefinitie (zie Figuur 3.2a). Een meerderheid van de gemeenten (79%) geeft aan dat ze deze indicator meeneemt in de bepaling van een doelgroeppeuter. Ongeveer de helft van de gemeenten kijkt (ook) naar het land van herkomst van de moeder (54%) en of het gezin in de schuldsanering (48%) zit. De verblijfsduur van de moeder in Nederland (39%) zien we het minst vaak terugkomen in de doelgroepdefinitie voor peuters.

Figuur 3.2a *Gemeenten die CBS-indicatoren meenemen in de doelgroepdefinitie voor peuters, 2023*



Bron: Gemeente vragenlijst, 2024

Gemeenten noemen verschillende redenen waarom ze ervoor kiezen om 1 of meerdere CBS-indicatoren niet op te nemen in hun doelgroep-definitie. Meerdere gemeenten geven de voorkeur aan een bredere formulering van indicatoren binnen hun doelgroepdefinitie. De CBS-indicatoren zijn namelijk zeer specifiek geformuleerd, wat de reikwijdte van indicatie kan beperken. Zo geeft een gemeente bijvoorbeeld aan dat ze ervoor kiezen om sociale problematiek in de doelgroepdefinitie op te nemen. Daardoor omvat deze niet alleen de specifieke CBS-indicator 'gezin in de schuldsanering', maar ook andere vormen van sociale problematiek. Dit maakt het mogelijk om een bredere groep peuters te bereiken. Of gemeenten beoordelen indicatoren die op een bepaalde manier gerelateerd zijn aan de CBS-indicatoren, bijvoorbeeld door te kijken naar een niet-Nederlandstalige thuissituatie, of de gesproken taal tussen kind en ouder. Dit is een ruimere benadering dan alleen kijken naar het land van herkomst of de verblijfsduur van de ouder(s). De wens van gemeenten om ruimer te indiceren komt ook naar voren in een recent verschenen onderzoek van Berenschot naar personeelstekorten bij voorschoolse voorzieningen.[2] Uit dit onderzoek blijkt dat veel gemeenten ruimer indiceren dan de CBS-indicatoren, op basis waarvan het onderwijsachterstandenbudget wordt toebedeeld. Het aantal doelgroeppeuters is op basis van de eigen definitie aanzienlijk hoger dan op basis van de CBS-indicatoren.

Andere redenen die gemeenten noemen om de CBS-indicatoren niet op te nemen in de doelgroepdefinitie zijn dat:

- De nadruk vooral ligt op kindkenmerken, zoals taalachterstand en een algemene ontwikkelingsachterstand, in plaats van op omgevings- of ouderfactoren. Hoewel deze factoren invloed kunnen hebben op de (taal)ontwikkeling van het kind, is dat niet altijd het geval.
- Sommige CBS-indicatoren moeilijk te identificeren zijn, zoals of een gezin in de schuldsanering zit.

Tot slot zijn er gemeenten die toelichten dat de CBS-indicatoren niet standaard zijn opgenomen in de doelgroepdefinitie, maar wel meegewogen worden indien wenselijk. De JGZ/GGD beoordeelt dit op basis van hun professionele inschatting en leveren indien nodig maatwerk.

> *"De doelgroepdefinitie is breder omschreven: een criterium is de taalarme omgeving. Dat heeft niet per se te maken met een land van herkomst, verblijfsduur of opleidingsniveau."*

> *"Er wordt naar een aantal mogelijke indicatoren gekeken. Daarnaast speelt de professionele inschatting van de jeugdverpleegkundige en van de medewerkers van de voorschoolse voorziening een rol. Een indicatie is altijd maatwerk. Het kan dus zijn dat deze indicator wel een onderdeel van de professionele inschatting is, maar niet letterlijk is opgenomen in de doelgroepdefinitie."*

> *"Onze doelgroepdefinitie kijkt naar de ontwikkeling van het kind. CBS-indicatoren gaan in op de omgeving waarin het kind opgroeit. Die indicatoren kunnen de ontwikkeling van het kind beïnvloeden, maar dat hoeft niet per se. Zodoende wordt er gekeken naar het niveau van het kind zélf."*

> *"De CBS-indicatoren vinden wij lastig te vertalen naar de praktijk van de JGZ-medewerker die indiceert. Ook wordt gezegd dat ze niet weten of er sprake is van een indicator (schuldsanering) of dat het op basis van privacygegevens niet gevraagd kan worden. Wij zijn momenteel wel bezig met het wijzigen/bijstellen van de doelgroepdefinitie."*

3.3 Uitsluitingscriteria

Ruim 1 op de 10 gemeenten (12%) geeft aan dat ze uitsluitingscriteria hanteren bij de bepaling van een doelgroeppeuter. Uitsluitingscriteria zijn specifieke kenmerken die aangeven wanneer peuters niet in aanmerking komen voor ve in de gemeente. Meestal gaat het om peuters met (zware) zorgbehoeftes of (ontwikkelings)stoornissen. Deze kinderen zijn vanwege hun beperkingen beter op hun plek bij

2 Berenschot, 2023. *Personeelstekort bij voorschoolse educatie*.

een ander type voorziening, bijvoorbeeld bij een medisch kinderdagverblijf. Ook kinderen van expats komen bij een aantal gemeenten niet in aanmerking. Expats zijn vaak hoogopgeleide ouders die meestal tijdelijk in Nederland verblijven voor een specifieke baan, waardoor hun kinderen waarschijnlijk niet doorstromen naar het primair onderwijs in Nederland. Ook Oekraïense kinderen zijn bij sommige gemeenten uitgesloten van een plek bij de voorschool.
Andere uitsluitingscriteria die gemeenten noemen:

- kinderen maken niet volledig gebruik van het geboden aantal ve-uren;
- kinderen gaan niet naar een voorschool binnen de gemeente.

3.4 Breedte doelgroepdefinitie

De meeste gemeenten (55%) hanteren naar eigen zeggen een brede doelgroepdefinitie. Dit houdt in dat de criteria ruim zijn opgesteld, waardoor relatief veel peuters in aanmerking komen voor ve.
Iets minder gemeenten (40%) geven aan dat zij geen brede, maar ook geen smalle doelgroepdefinitie hanteren. Bij hen zijn de criteria niet zo ruim opgesteld dat een groot aantal peuters automatisch in aanmerking komt voor ve, maar ook niet zo strikt dat alleen de meest kwetsbare peuters worden toegelaten. Slechts 4% van de gemeenten geeft aan dat zij een smalle doelgroepdefinitie hanteren. In deze gemeenten komen alleen de meest kwetsbare peuters in aanmerking voor ve. De resterende gemeenten (1%) geven aan het niet te weten.

3.5 Wijzigingen

Bijna een kwart van de gemeenten (23%) heeft plannen om (binnen een jaar) de doelgroepdefinitie te wijzigen. De belangrijkste reden om dit te doen, heeft te maken met het jaarlijks overleg over de doelgroepdefinitie (zie ook Hoofdstuk 2) en de wensen voor aanpassing die hieruit voortkomen. De meeste gemeenten geven aan dat wijzigingen gaan over het aanpassen van bestaande indicatoren (66%) en/of het toevoegen van nieuwe indicatoren (42%).
Deze aanpassingen gaan onder andere over meer omgevingsgericht indiceren: ook sociale (gezins)factoren of schuldenproblematiek wegen dan mee bij de bepaling van een doelgroeppeuter. Daarnaast geven meerdere gemeenten aan dat zij breder gaan kijken naar achterstanden bij een kind in het algemeen (bijvoorbeeld op emotioneel of fysiek vlak), en niet enkel naar achterblijvende taalontwikkeling. Ook specifieke ouderkenmerken, zoals laaggeletterdheid, het Nederlandse taalniveau of opleidingsniveau, zijn indicatoren die mogelijk worden aangescherpt of toegevoegd.

Daarnaast moet een groep gemeenten de doelgroepdefinitie nog evalueren. Bij deze gemeenten zijn er (nog) geen concrete plannen en eventuele wijzigingen dienen nog in samenspraak met betrokkenen worden vastgesteld.

3.6 Samenwerkingspartners

Bijna alle gemeenten betrekken de kinderopvangvoorzieningen (100%) en de jeugdgezondheidszorg (96%) in een (jaarlijks) overleg om (gezamenlijk) tot een doelgroepdefinitie te komen. Ook aan het primair onderwijs vragen veel gemeenten (88%) deel te nemen aan dit overleg. Minder dan een kwart van gemeenten geeft aan dat ook andere partijen worden uitgenodigd voor het overleg. Het gaat dan bijvoorbeeld om instanties zoals bibliotheken, buurtwerk/jeugdwerk, hulpverleningsinstanties of het voortgezet onderwijs.

Bijna alle gemeenten zijn positief over de samenwerking met partners. Deze samenwerking vroegen we uit aan de hand van verschillende stellingen (zie Tabel 3.6a). Deze stellingen gingen over het belang van afstemmen met partners, het bijeenbrengen van partners voor overleg en het bereiken van overeenstemming over de doelgroepdefinitie.

Tabel 3.6a *Reacties van gemeenten op stellingen over de samenwerking met partners over de doelgroepdefinitie, 2023*

Stelling	(Zeer) oneens	Niet oneens, niet eens	(Zeer) eens	Weet ik niet
Mijn gemeente vindt het belangrijk om de doelgroepdefinitie af te stemmen met partners	0%	1%	**99%**	0%
Mijn gemeente kan partners makkelijk aan tafel krijgen voor overleg over de bepaling van de doelgroepdefinitie	1%	5%	**93%**	1%
Mijn gemeente kan makkelijk overeenstemming bereiken met partners over de doelgroepdefinitie	0%	8%	**86%**	6%

Bron: Gemeente vragenlijst, 2024

3.7 Landelijk beleid

Er bestaat geen uniforme definiëring van een doelgroeppeuter. Gemeenten kunnen zelf bepalen welke peuters tot de doelgroep behoren en in aanmerking komen voor ve. Dit kan betekenen dat een peuter in de ene gemeente wel in aanmerking komt voor ve, maar in een andere gemeente niet. De Onderwijsraad pleit in een recente adviesbrief voor landelijke criteria, in plaats van steeds wisselende gemeentelijke criteria.[3] Kort daarna kondigde de minister in een kamerbrief aan een mogelijke aanpassing te willen onderzoeken die meer kaders biedt voor welke kinderen in aanmerking komen voor ve.[4] Ook de inspectie riep in eerdere rapporten op om kritisch te kijken naar de bepaling van een doelgroeppeuter.[5] In een recente kamerbrief schrijft de minister daadwerkelijk stappen te gaan nemen.[6]

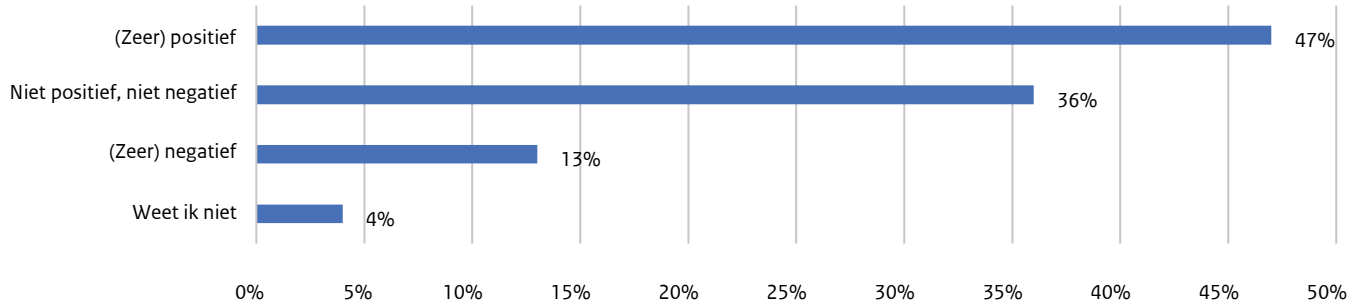
In deze paragraaf verkennen we hoe gemeenten aankijken tegen meer (wettelijke) kaders voor de bepaling van een doelgroeppeuter, zoals een landelijke definitie, richtlijn of beleid.

3.7.1 (Wettelijke) kaders

Ongeveer de helft van gemeenten (47%) is (zeer) positief gestemd als er meer (wettelijke) kaders zouden komen voor het opstellen van de doelgroepdefinitie (zie Figuur 3.7a). Gemeenten benoemen dat er nu veel (lokale) vrijheden zijn. Dit zorgt voor (grote) verschillen tussen gemeenten. Landelijke kaders kunnen volgens gemeenten helpen om meer eenduidigheid, gelijkheid en houvast te creëren. Dit kan (lokale) discussies verminderen. Het zorgt ook voor minder willekeur en voor peuters maakt het dan minder uit in welke gemeente ze wonen om toegang te krijgen tot ve. Dit bevordert de kansengelijkheid.
Ook geven sommige gemeenten aan dat het voor organisaties die met meerdere gemeenten samenwerken overzichtelijker wordt wanneer gemeenten hetzelfde uitgangspunt hanteren.

3 Onderwijsraad, 2023. *Adviesbrief voorzieningen het jonge kind*.
4 Overheid.nl, 2023. *Verdere kwaliteitsverbeteringen voorschoolse educatie*.
5 Inspectie van het Onderwijs, 2024. *Landelijk Rapport LEA/vve 2022-2023*.
Inspectie van het Onderwijs, 2024. *De kwaliteit van de vroegschoolse educatie*.
6 Overheid.nl, 2024. *Beleidsreactie onderzoeken voorschoolse en vroegschoolse educatie*.

Figuur 3.7a *Hoe gemeenten denken over meer (wettelijke) kaders voor het opstellen van de doelgroepdefinitie, 2023*



Bron: Gemeente vragenlijst, 2024

Wel benadrukken gemeenten het belang van maatwerk bij indiceren. Daarnaast geven ze aan dat een kader het opstellen van een doelgroepdefinitie moet ondersteunen, maar niet bepalen. Het risico van een vastgesteld kader kan zijn dat dit niet aansluit bij de lokale situatie. Beleidsvrijheid binnen een vastgesteld kader is daarom belangrijk volgens gemeenten. Ook de gemeenten die (zeer) negatief antwoordden (13%) op de invoering van meer (wettelijke) kaders benoemen het kunnen toepassen van maatwerk als belangrijk aandachtspunt.

"Door beleidsvrijheid op lokaal niveau zijn er veel verschillen tussen gemeenten. Landelijke kaders helpen om gelijke kansen voor kinderen te creëren, omdat het dan onafhankelijk is van beleid van de gemeente waarin je woont."

"Een landelijke richtlijn geeft kaders waarmee mogelijk makkelijker en sneller tot een goede definitie gekomen kan worden."

"Een landelijke doelgroepdefinitie kan discussies met ouders voorkomen als er ook duidelijke criteria en meetinstrumenten zijn."

"Het is fijn om een richtlijn te hebben, wellicht in de vorm van een advies. Het is echter ook belangrijk dat de doelgroepdefinitie is afgestemd op de lokale situatie in de gemeente en op wat de lokale inwoners nodig hebben. Het is belangrijk dat de gemeente hier eigen keuzes in mag blijven maken."

"In mijn ervaring worden gemeenten soms te veel vrijgelaten in ve-beleid. Dit leidt tot verschillen per, wat kan zorgen voor onduidelijkheid en inefficiëntie bij ve-aanbieders en ouders. Ik denk dat meer kaders in ve-beleid kunnen helpen om meer duidelijkheid en efficiëntie te bereiken."

3.7.2 Landelijke indicatoren

Wanneer we een voorstel doen voor landelijke indicatoren met daarbij de mogelijkheid voor het meenemen van lokale context, dan zien we een lichte verschuiving in de reacties; meer gemeenten (61%) reageren positiever op het voorstel (zie Figuur 3.7b). Het percentage gemeenten dat (zeer) negatief of neutraal is, neemt iets af. Gemeenten benoemen dat eigen inbreng en het kunnen afstemmen op lokale wensen en behoeften zeer belangrijk is. Een gemeente licht toe dat de problematiek van kleine landelijke gemeenten nu eenmaal niet te

vergelijken is met die van grote stedelijke gemeenten. Hoewel een groot deel van de gemeenten positief is over het voorstel, benoemen sommige wel dat het afhangt van wat die landelijke set van basis-indicatoren precies inhoudt. Enkele gemeenten benadrukken ook dat de financiële middelen die zij ontvangen voldoende moeten zijn om alle kinderen die onder een dergelijke landelijke doelgroepdefinitie vallen, te kunnen voorzien van een passend ve-aanbod.

"Positief, omdat dit ervoor zorgt dat alle gemeenten op basis van dezelfde criteria/indicatoren vve-indicaties toewijzen. Een gelijke werkwijze draagt bij aan gelijke kansen in het hele land, dan maakt het niet uit waar je woont als kind om recht/kans te hebben op een vve-indicatie. Daarnaast blijft er ruimte over voor de professionals en partners om vanuit context gerichte expertise invulling te geven."

"Dit verzekert een vergelijkbare benadering door alle gemeenten. Daarbij is het noodzakelijk dat iedere gemeente de definitie verder kan verfijnen naar de samenstelling van de eigen gemeente."

"Het is voor verschillende partijen dan helder dat er eenduidigheid is. En geen diversiteit aan afspraken in gemeenten. Zeker ook [...] waar alles zo kort op elkaar ligt en er veel kleine gemeenten zijn. Dan heeft het niet de voorkeur dat iedere gemeente weer andere regels/afspraken hanteert."

"Hangt af van de indicatoren die landelijk verplicht worden gesteld. Gemeenten moeten wel beleidsruimte overhouden."

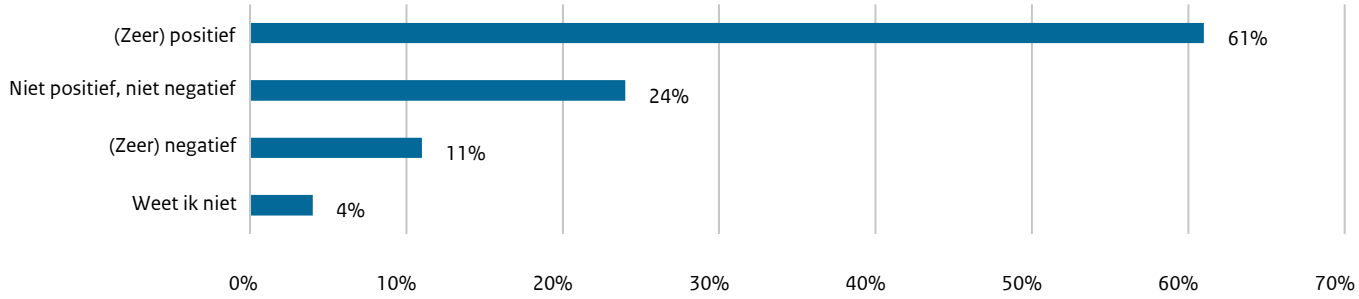
"Daarnaast zouden de middelen die een gemeente ontvangt wel passend moeten zijn om het aanbod aan alle kinderen die onder de landelijke doelgroepdefinitie vallen aan te bieden en moet er oog zijn voor de haalbaarheid met het oog op de huidige personele krapte in de kinderopvang."

We vroegen gemeenten welke landelijke basisindicatoren volgens hen in een mogelijke set moeten worden opgenomen (zie Figuur 3.7c). Een meerderheid (92%) noemt de taalontwikkeling van een kind essentieel. Ook de volgende elementen beschouwen veel gemeenten als belangrijk:

- het ontwikkelingsniveau van het kind op sociaal, emotioneel of motorisch gebied (79%);
- het opleidingsniveau van één of beide ouders (75%);
- de omgevings- en/of thuistaal (71%).

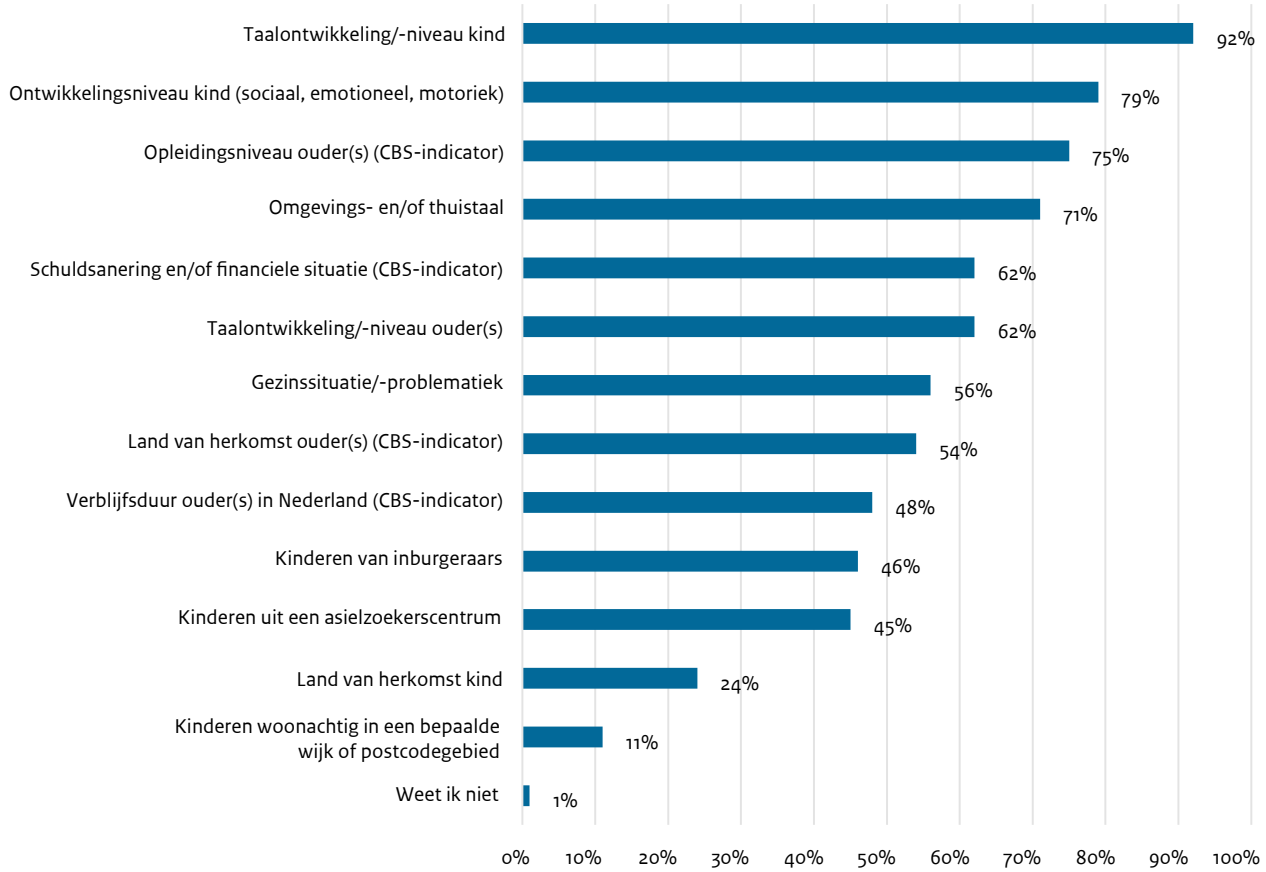
Deze 4 indicatoren nemen gemeente vaak al op in hun huidige doelgroepdefinitie (zie Hoofdstuk 2).

Figuur 3.7b *Hoe gemeenten denken over een landelijke set van basisindicatoren met daarnaast ruimte voor gemeentespecifieke indicatoren, 2023*



Bron: Gemeente vragenlijst, 2024

Figuur 3.7c *Elementen die volgens gemeenten onderdeel zouden moeten worden van een landelijke set van basisindicatoren in de doelgroepdefinitie, 2023*



Bron: Gemeente vragenlijst, 2024

Tot slot legden we gemeenten een aantal stellingen voor over de mogelijke meerwaarde van een landelijke richtlijn (zie Tabel 3.7a). Het merendeel (74-88%) reageert positief. Zij verwachten dat een landelijke richtlijn nuttig kan zijn bij het opstellen van een doelgroepdefinitie en kan zorgen voor meer transparantie en uniformiteit tussen gemeenten. Ook uit de laatste stelling blijkt duidelijk het eerdergenoemde belang van maatwerk; ruim 90% van de gemeenten geeft aan dat het belangrijk is om ruimte te hebben voor maatwerk naast een landelijke richtlijn.

Tabel 3.7a *Reacties van gemeenten op stellingen over een landelijke richtlijn voor de doelgroepdefinitie, 2023*

Stelling	(Zeer) oneens	Niet oneens, niet eens	(Zeer) eens	Weet ik niet
Een landelijke richtlijn ondersteunt gemeenten bij het opstellen van een doelgroepdefinitie	5%	17%	**77%**	1%
Een landelijke richtlijn vergroot de transparantie bij het opstellen van een doelgroepdefinitie	6%	19%	**74%**	1%
Een landelijke richtlijn bevordert een meer uniforme aanpak tussen gemeenten bij de bepaling van doelgroepkinderen	2%	9%	**88%**	1%
Het is belangrijk dat een landelijke richtlijn voldoende ruimte biedt voor lokale en gemeente specifieke omstandigheden	2%	7%	**90%**	1%

Bron: Gemeente vragenlijst, 2024

Een klein percentage van de gemeenten (2-6%) reageert negatief op de stellingen. Zij stellen dat een richtlijn niet noodzakelijkerwijs leidt tot een uniformere of transparantere aanpak. Dit hangt namelijk af van hoe gemeenten de richtlijn in de praktijk toepassen. De uitvoering kan per gemeente variëren. Dat leidt weliswaar tot verschillen, maar zorgt er wel voor dat het beleid is afgestemd op lokale behoeften en omstandigheden. Door de beleidsvrije ruimte ontstaat de noodzaak om te analyseren en onderling te overleggen, wat de samenwerking met partners meer inhoud en betekenis geeft. Daarnaast geeft een landelijke richtlijn alsnog ruimte voor (veel) eigen inbreng en geeft het dus geen garantie voor gelijkheid tussen gemeenten. Daarom voegt een landelijke richtlijn volgens sommige gemeenten weinig toe. Een wettelijke basis voor de doelgroepdefinitie zou misschien meer duidelijkheid kunnen geven, maar vereist dan ook passende financiering vanuit het Rijk, aldus een gemeente.

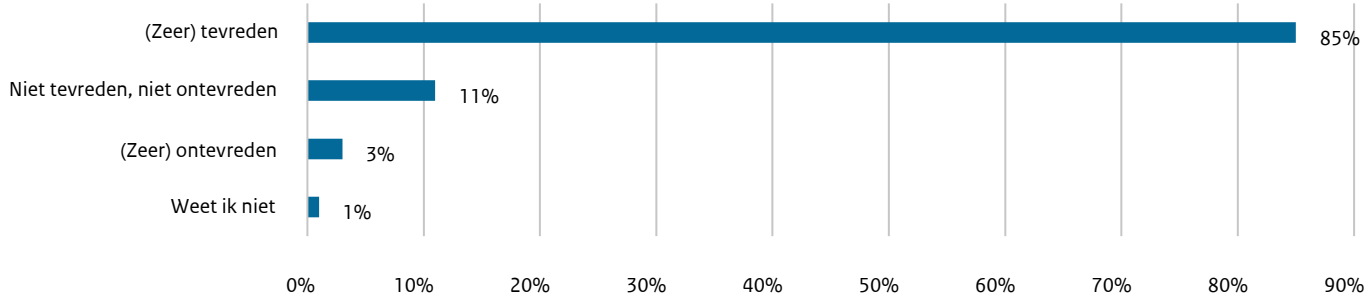
3.8 Tevredenheid doelgroepdefinitie en verbeterpunten

Een meerderheid van de gemeenten (85%) is tevreden over de doelgroepdefinitie (zie Figuur 3.8a). Deze gemeenten benoemen de goede samenwerking en afstemming tussen de betrokken partijen, waarbij partners elkaar gemakkelijk kunnen vinden. Er is een sterk netwerk met korte lijnen en regelmatig overleg tussen partijen. Daarnaast geven meerdere gemeenten aan dat zij de definitie van de doelgroep gezamenlijk opstelden en deze wordt gedragen door alle betrokken partijen.

Gemeenten melden ook dat de huidige doelgroepdefinitie ervoor zorgt dat de juiste kinderen worden bereikt met ve. Kinderen die het nodig hebben, kunnen daarvoor ondersteuning krijgen, en de meest kwetsbare peuters worden goed geïdentificeerd. Deze kinderen, die een risico lopen op achterstand in hun Nederlandse (taal)ontwikkeling, komen in aanmerking voor ve. Veel gemeenten hanteren een bredere doelgroepdefinitie, waardoor over het algemeen een grotere groep kinderen in aanmerking komt voor ve.

Tot slot geven gemeenten aan dat ze over het algemeen een heldere en duidelijke doelgroepdefinitie hanteren. Deze definitie is concreet en meetbaar, wat het eenvoudig maakt voor de JGZ/GGD om deze toe te passen. De doelgroepdefinitie is in de basis goed werkbaar en biedt door de heldere criteria houvast bij het indiceren. Tegelijkertijd biedt de doelgroepdefinitie ruimte voor maatwerk binnen de bestaande kaders. Er is voldoende ruimte voor professionals om te bepalen of een kind binnen de doelgroepdefinitie past. Dit geeft kwetsbare kinderen die (net) niet aan de gestelde criteria voldoen, de mogelijkheid om toch gebruik te maken van het ve-aanbod.

Figuur 3.8a *(On)tevredenheid van gemeenten over de doelgroepdefinitie, 2023*



Bron: Gemeente vragenlijst, 2024

We vroegen gemeenten ook naar knelpunten waar zij tegenaan lopen. Meerdere gemeenten geven aan dat de omvang van de doelgroep-definitie tot verschillende uitdagingen kan leiden. Bij een brede doel-groepdefinitie is het gemakkelijker om een ve-indicatie af te geven en komen relatief veel kinderen in aanmerking. Gemeenten twijfelen of hiermee wel de juiste peuters worden bereikt. Het kan ook om kinderen gaan die niet gebaat zijn bij een ve-programma, maar een andere ondersteuningsbehoefte hebben. Meerdere gemeenten melden een toename van zogenaamde 'zorgpeuters', peuters met gedragsproblemen of zware gezinsproblematiek, die op een reguliere voorschool belanden. Dit verhoogt de druk op bestaande peuter-groepen. Ook kinderen van expats kunnen een ve-indicatie krijgen, terwijl ve mogelijk niet altijd noodzakelijk is voor hen. Ook heeft het hanteren van een brede doelgroepdefinitie impact op het te besteden budget van gemeenten. Als er meer kinderen in aanmerking komen voor ve, vraagt dat om meer financiën en capaciteit van gemeenten en betrokken partners.

Verder benoemen gemeenten dat wanneer een doelgroepdefinitie niet specifiek genoeg is geformuleerd, deze onvoldoende houvast geeft om eenduidig te indiceren. Het afgeven van een ve-indicatie is dan te afhankelijk van de 'bril' van de JGZ/GGD-medewerker. Dit wordt versterkt wanneer de doelgroepdefinitie meer subjectieve indicatoren (bijvoorbeeld een taalrijke omgeving) bevat dan objectieve indicatoren (bijvoorbeeld het opleidingsniveau ouders). Een niet heldere doelgroepdefinitie leidt tot interpretatieverschillen, waarbij onduidelijk is wie wel of niet onder de doelgroep valt. Dit kan discussies veroorzaken over de details en soms is de afbakening van de doelgroepdefinitie een punt van discussie met partners.

Andere knelpunten die gemeenten rondom de doelgroepdefinitie noemen:

- JGZ/GGD wordt geconfronteerd met uiteenlopende doelgroep-definities per gemeente. Dit leidt soms tot verwarring en discussies (bij ouders of uitvoeringspartners). Soms maken gemeenten uitzonderingen op de eigen doelgroepdefinitie, omdat kinderen in een andere gemeente een ve-indicatie kregen, maar deze bij een verhuizing ineens niet meer past bij de doelgroepdefinitie van hun nieuwe gemeente.
- Ouders proberen soms ten onrechte een ve-indicatie te krijgen voor hun kind, wanneer het kind eigenlijk niet tot de doelgroep behoort. Zij vinden dat ze recht hebben op een indicatie en proberen dat af te dwingen bij de JGZ. Een van de drijfveren hiervoor is de (gedeeltelijk) gratis opvang die met de ve-indicatie gepaard gaat.
- De beperkte tijd die beschikbaar is bij de JGZ/GGD om alles uit te vragen tijdens een afspraak, waardoor mogelijk doelgroepkinderen over het hoofd worden gezien. Dit speelt vooral wanneer er (veel) personeelswisselingen of -tekorten zijn bij de JGZ/GGD.
- Knelpunten door veranderingen of ontwikkelingen binnen de gemeente, bijvoorbeeld op het gebied van instroom. Het is dan lastig om bij te blijven en een doelgroepdefinitie op te stellen die voor langere tijd passend is.

"De JGZ/GGD ervaart heel veel last rondom de doelgroepdefinitie. In iedere gemeente zijn er verschillen, dat is niet werkbaar voor hen. Het ene kindje mogen ze in de ene gemeente wel een indicatie geven, en in de andere gemeente niet."

"De brede doelgroepdefinitie wordt steeds verder opgerekt, waardoor er ook kinderen onder gaan vallen die niet gebaat zijn bij een vve-programma, maar eigenlijk een andere ondersteuningsbehoefte hebben."

"Er wordt door partners soms aangegeven dat de doelgroepdefinitie ruim is, en soms ruis veroorzaakt omdat sommige achterstanden of risico's niet nader gespecificeerd zijn. Men vraagt zich bijvoorbeeld af welke mate van ontwikkelingsachterstand een indicatie rechtvaardigt."

"Er worden relatieve risico-indicatoren meegewogen die door jeugdarts of -verpleegkundige soms verschillend worden beoordeeld. Ook worden in enkele situaties de medewerkers van de JGZ door ouders onder druk gezet om al dan niet een vve-indicatie te verstrekken."

"Indicering vindt plaats bij consultatiebureau door JGZ/GGD. De beperkte tijd die de arts heeft, nodigt niet uit om diep op indicering in te gaan. Hierdoor worden er ook wel eens kinderen "gemist" (denk aan schuldsanering en verblijfsduur ouders)."

4 Toeleiding

4. Toeleiding

Dit hoofdstuk beschrijft welke toeleidingsactiviteiten gemeenten organiseren om ouders en doelgroepkinderen te begeleiden naar een voorschool. We onderzochten ook de aanpassingen die gemeenten op korte termijn willen aanbrengen in de toeleiding van doelgroep-kinderen. Tot slot beschrijven we de tevredenheid van gemeenten en waar volgens gemeenten ruimte is voor verbeteringen in het toeleidingsproces.

4.1 Samenvatting

- De toeleiding van doelgroepkinderen naar een voorschool organiseren veel gemeenten (87-98%) met inzet van de kinder-opvang en de jeugdgezondheidszorg. Ouders worden bijvoorbeeld tijdens contactmomenten geïnformeerd over (het belang) van voor-schoolse educatie (ve) of geholpen met de aanmelding van hun kind.

- Specifiekere toeleidingsactiviteiten, bijvoorbeeld het verspreiden van folders (53%), het aanbieden van persoonlijke (ouder) begeleiding (40%) of het organiseren van voorlichtings-bijeenkomsten (15%) zetten gemeenten minder vaak in.

- Bij het merendeel van de gemeenten (82%) betalen ouders een inkomensafhankelijke bijdrage of een vast (laag) maandelijks tarief voor deelname aan de voorschool. Bij 16% van de gemeenten kunnen doelgroepkinderen kosteloos naar de voorschool.

- Bijna alle gemeenten (94%) hebben duidelijke afspraken (met partners) over de toeleiding van doelgroepkinderen. Een deel van de gemeenten (60-64%) vindt dat ze voldoende toeleidings-activiteiten organiseert en daarmee voldoende doelgroepkinderen bereikt. Een kleinere groep gemeenten vindt dit niet (8-14%) en streeft naar een hoger bereik. Zij benoemen dat zij meer en betere toeleidingsactiviteiten zouden kunnen organiseren.

- Bijna een kwart van de gemeenten (23%) wil de toeleiding van doelgroepkinderen binnen een jaar wijzigen, voornamelijk omdat zij met de huidige toeleiding onvoldoende doelgroepkinderen bereiken. De meeste wijzigingen gaan over het inzetten van nieuwe toeleidingsactiviteiten en het intensiveren of herzien van bestaande activiteiten. Bijvoorbeeld door meer in te zetten op de (persoonlijke) begeleiding van ouders of het verbeteren van de (digitale) informatievoorziening over ve.

- Het merendeel van de gemeenten (75%) is over het algemeen tevreden over de toeleiding van doelgroepkinderen. Een veel-genoemd positief punt gaat over de inzet van de JGZ/GGD: gemeenten ervaren over het algemeen dat zij veel inspanning levert om ouders te informeren en begeleiden naar ve.

- Veel gemeenten lopen tegen het knelpunt aan dat sommige ouders lastig te overtuigen zijn om hun kind te laten deelnemen aan ve. De overwegingen van ouders hebben vaak te maken met inhoudelijke, praktische of financiële aspecten. Andere uitdagingen die gemeenten noemen binnen het toeleidingsproces gaan onder andere over taalbarrières en de complexiteit van het ve-aanmeldingsproces voor ouders.

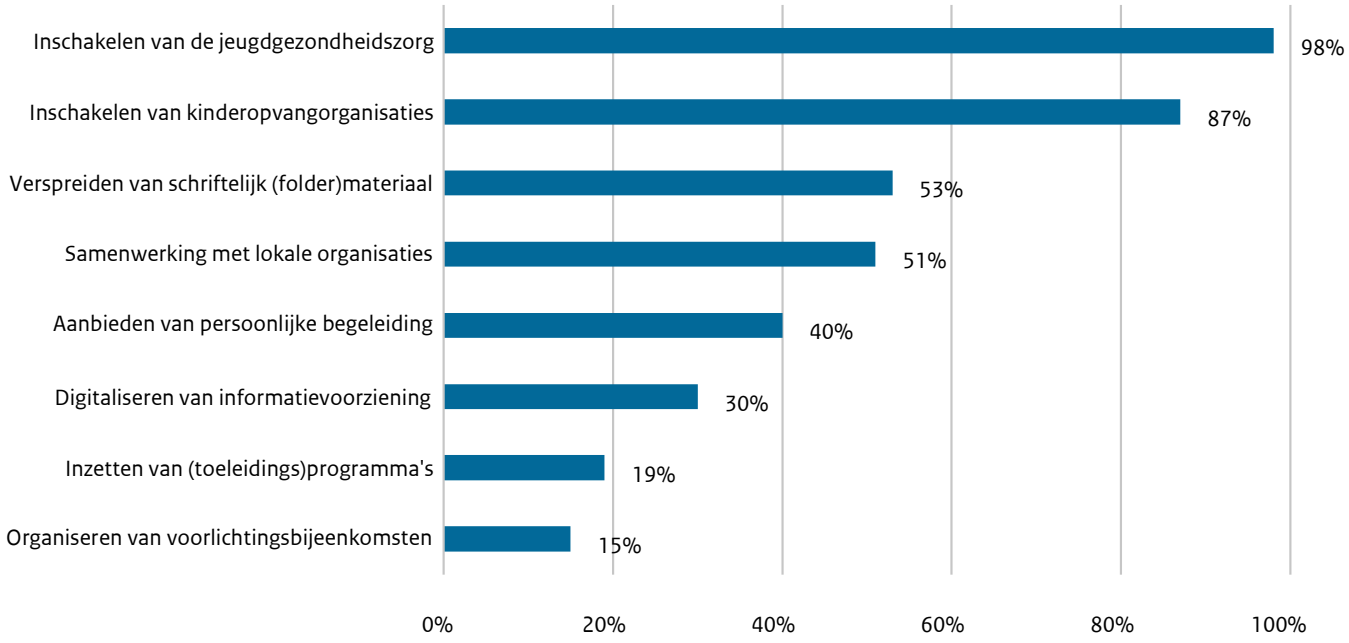
- Samenwerking en monitoring zijn 2 onderwerpen waarover gemeenten zowel positieve als negatieve ervaringen delen. Veel gemeenten benoemen de goede samenwerking met en tussen betrokken partners, waarbij er duidelijke afspraken zijn. In andere gemeenten is dit echter niet het geval. Zij wijzen bijvoorbeeld op het ontbreken van een uniforme werkwijze bij de JGZ/GGD en zien ruimte voor verbetering in de samenwerking tussen voorscholen en de JGZ. Ook over monitoring zijn de meningen verdeeld. Inzicht in het toeleidingsproces is belangrijk voor het bijsturen en verbeteren ervan, maar dit ontbreekt bij sommige gemeenten.

4.2 Toeleidingsactiviteiten

Onder toeleiding verstaan we het begeleiden van ouders van doelgroepkinderen bij de toeleiding naar een kinderdagverblijf dat (door de gemeente gesubsidieerde) ve aanbiedt. Gemeenten zijn ervoor verantwoordelijk dat de doelgroepkinderen op de locaties met ve terechtkomen. Het is belangrijk dat ouders ervan overtuigd worden dat ve hun kind een goede startpositie biedt. Er kunnen verschillende toeleidingsactiviteiten op initiatief van de gemeente (in samenwerking met partners) georganiseerd worden.

Bijna alle gemeenten (98%) schakelen de jeugdgezondheidszorg in om ouders te informeren (over het belang van) ve of hen te helpen met de aanmelding van hun kind (zie Figuur 4.2a). Ook kinderopvangvoorzieningen spelen bij veel gemeenten (87%) een rol in de toeleiding van doelgroepkinderen. Andere vormen van toeleidingsactiviteiten organiseren gemeenten veel minder. Het verspreiden van schriftelijk materiaal, zoals folders, komt bij ongeveer de helft van de gemeenten voor (53%). Dit geldt ook voor samenwerking met lokale organisaties, zoals bibliotheken (51%), het inzetten van specifieke toeleidingsprogramma's (19%) en het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten (15%) komt het minst vaak voor.

Figuur 4.2a *Percentage gemeenten dat onderstaande toeleidingsactiviteiten (in samenwerking met partners) organiseert, 2023*



Bron: Gemeente vragenlijst, 2024

Verder legden we gemeenten een aantal stellingen voor over de toeleiding van doelgroepkinderen (zie Tabel 4.2a). Bijna alle gemeenten (94%) geven aan dat zij (met partners) duidelijke afspraken maakten over deze toeleiding. Ongeveer twee derde van de gemeenten (60-64%) is positief over het aanbod van toeleidingsactiviteiten en in hoeverre zij daarmee doelgroepkinderen bereiken.

Tabel 4.2a *Reacties van gemeenten op stellingen over de toeleiding van doelgroepkinderen, 2023*

Stelling	(Zeer) oneens	Niet oneens, niet eens	(Zeer) eens	Weet ik niet
Mijn gemeente heeft (met partners) duidelijke afspraken over de toeleiding van doelgroepkinderen.	2%	4%	**94%**	0%
Mijn gemeente organiseert (met partners) voldoende toeleidingsactiviteiten om doelgroepkinderen te bereiken	8%	29%	**60%**	3%
Mijn gemeente bereikt (met partners) voldoende doelgroepkinderen met de geboden toeleidingsactiviteiten	14%	21%	**64%**	1%

Bron: Gemeente vragenlijst, 2024

Gemeenten die het (zeer) oneens zijn met stellingen geven verschillende toelichtingen. Meerdere gemeenten geven aan dat zij te weinig kinderen bereiken en streven naar een hoger bereik. Een gemeente licht toe dat zij al jaren hetzelfde percentage bereikt en nu wil onderzoeken welke toeleidingsactiviteiten dit bereik kan verhogen.
Ook andere gemeenten zien kansen voor verbetering in de toeleidingsactiviteiten, bijvoorbeeld door meer of betere activiteiten te organiseren. De huidige activiteiten zijn ontoereikend. Een gemeente benoemt dat de toeleidingstaak bij de JGZ/GGD ligt, maar dat zij hier niet altijd voldoende aan toekomen. De jeugdarts heeft bijvoorbeeld beperkt de tijd, waardoor het moeilijk is om uitgebreid in te gaan op wat ve voor een kind kan betekenen. Daarnaast merken sommige gemeenten dat er ruimte is voor verbetering in de afspraken over de toeleiding, die zij strikter of duidelijker kunnen vastleggen.

4.3 Wijzigingen

Bijna een kwart (23%) van de gemeenten is van plan om binnen een jaar de toeleiding van doelgroepkinderen aan te passen. Dit wordt vaak ingegeven doordat zij de huidige doelgroepkinderen onvoldoende bereiken. Daarnaast komen de gewenste wijzigingen voort uit (jaarlijks) overleg met partners over de toeleiding (zie Hoofdstuk 2).
Gemeenten willen vooral veranderingen doorvoeren in de toeleiding van doelgroepkinderen door nieuwe toeleidingsactiviteiten te organiseren of bestaande activiteiten te intensiveren of herzien.
Veel wijzigingen die gemeenten noemen, gaan over het inzetten van (meer) persoonlijke begeleiding voor ouders, zoals:

- intensiever contact vanuit de jeugdgezondheidszorg;
- het organiseren van huisbezoeken;
- het inzetten van peuterconsulenten.

Daarnaast willen meerdere gemeenten de huidige informatievoorziening verbeteren, bijvoorbeeld door schriftelijk voorlichtingsmateriaal te verspreiden, de bestaande inhoud hiervan te herzien of te digitaliseren.

4.4 Kosten voorschool

Om de drempel voor ouders van doelgroepkinderen te verlagen, kunnen gemeenten ervoor kiezen om geen ouderbijdrage te vragen. Bij een ve-indicatie betaalt de gemeente doorgaans een deel van de ve-kosten. Ouders betalen vaak een ouderbijdrage. Deze ouderbijdrage is meestal inkomensafhankelijk en de hoogte ervan verschilt per gemeente. De Verenging Nederlandse Gemeenten (VNG) stelde een adviestabel met tarieven op die gemeenten kunnen gebruiken om voor gesubsidieerde peuteropvang een inkomensafhankelijke tariefstelling te bepalen.[1]

16% van de gemeenten vraagt geen bijdrage aan ouders voor ve. Voor deze ouders is de ve volledig kosteloos. Bij een meerderheid van de gemeenten (82%) betalen ouders van doelgroepkinderen wel voor de ve. Meestal gaat het om een inkomensafhankelijke bijdrage voor de eerste 8 uur. De gemeente subsidieert de overige 8 uur. Andere verdeelschema's komen ook voor, zoals een ouderbijdrage voor de eerste 10, 6, of 4 uur, waarbij de gemeente resterende uren (tot een totaal van 16 uur) subsidieert. Het kan ook voorkomen dat gemeenten geen inkomensafhankelijke bijdrage vragen, maar een vast (laag) tarief per maand of uur.

Er zijn ook uitzonderingen: sommige gemeenten hanteren een (inkomensafhankelijke of vaste) ouderbijdrage voor de ve, maar voor bepaalde ouders is deze toch kosteloos wanneer ze aan specifieke voorwaarden voldoen. Gemeenten benoemen dat dit bijvoorbeeld geldt voor ouders:

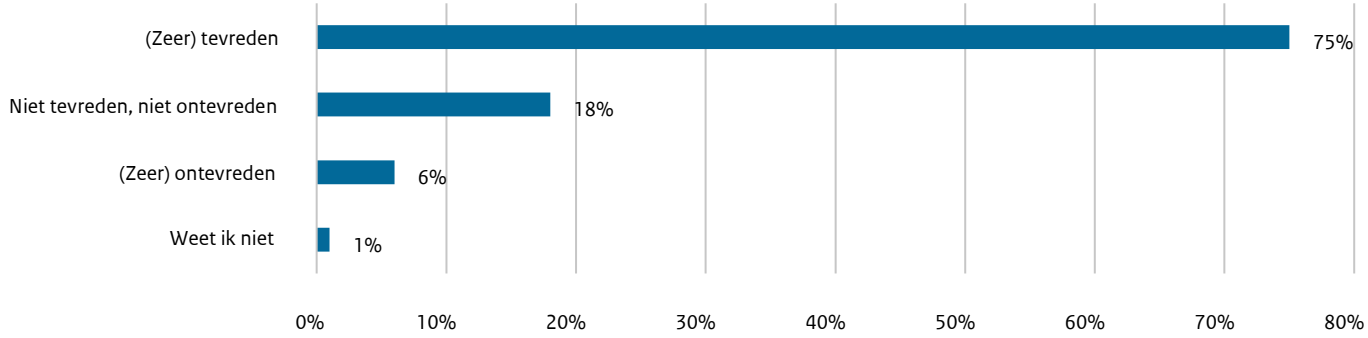
- die niet in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag;
- van peuters in een asielzoekerscentrum (azc);
- die een inkomen op bijstandsniveau hebben;
- die in aanmerking komen voor bijzondere bijstand;
- die gebruikmaken van schulddienstverlening.

1 VNG, 2023. *Adviestabel ouderbijdrage peuteropvang 2024 update*.

4.5 Tevredenheid toeleiding en verbeterpunten

Driekwart van de gemeenten (75%) geeft aan dat ze tevreden zijn over de toeleiding van doelgroepkinderen (zie Figuur 4.5a).

Figuur 4.5a *(On)tevredenheid van gemeenten over de toeleiding van doelgroepkinderen, 2023*



Bron: Gemeente vragenlijst, 2024

We vroegen gemeenten naar hun positieve en negatieve ervaringen rondom de toeleiding van doelgroepkinderen. De genoemde punten kunnen we grofweg indelen in 3 categorieën, zoals weergegeven in Tabel 4.5a.

Tabel 4.5a *Overzicht van positieve en negatieven punten die gemeenten noemen over de toeleiding van doelgroepkinderen, 2023*

Positief	Negatief	Positief en negatief
Taakuitvoering JGZ/GGD	Keuzevrijheid ouders	Samenwerking
	Ve-aanmeldprocedures	Monitoring
	Bejegening	
	Taalbarrières	

Bron: Gemeente vragenlijst, 2024

Taakuitvoering JGZ/GGD: gemeenten ervaren een sterke betrokkenheid en opvolging vanuit de JGZ/GGD. Zij leveren vanuit hun taakstelling een belangrijke bijdrage in de toeleiding naar voorscholen. Bij twijfel over de deelname van kinderen neemt de JGZ/GGD contact op met ouders om de opties te bespreken of gaan zij persoonlijk langs. De JGZ/GGD moedigt ouders aan en helpt zo nodig bij de aanmelding. In sommige regio's bellen zij achteraf na of alles goed is verlopen. Dit is soms noodzakelijk, omdat niet alle ouders zelfstandig de weg naar de voorschool kunnen vinden. De JGZ/GGD houdt warm contact met de ouders totdat een peuter is ingeschreven. Op deze manier zorgen de gemeente en de JGZ/GGD voor een duidelijke en volgbare toeleiding. Deze taken zijn bij sommige gemeenten niet bij de JGZ/GGD belegd, maar bij een daarvoor aangestelde vve-coördinator.

Keuzevrijheid ouders: meerdere gemeenten benoemen dat ze afhankelijk zijn van de bereidwilligheid van ouders. Deelname aan ve is een persoonlijke en vrijwillige keuze van ouders. Gemeenten geven aan dat het soms lastig is om ouders te overtuigen van het belang van ve voor hun kind. Ouders hebben uiteenlopende redenen om hun kind niet naar de voorschool te brengen:

- Belang van ve wordt niet herkend of gedeeld;
- Het kind is nog te jong;
- Het aantal ve-uren is te intensief;
- Opvang buitenshuis sluit niet aan bij de culture of geloofsovertuiging;
- Er is angst voor stigmatisering;
- Er zijn praktische/logistieke bezwaren in relatief tot nabijheid van de (voorkeurs)locatie;
- Er is angst voor hoge ve-kosten;
- Er is wantrouwen richting overheid naar aanleiding van de toeslagaffaire.

Ve-aanmeldprocedures: deze zijn ingewikkeld. Aanmelden omvat veel stappen en dit kan voor sommige ouders een drempel vormen.

Bejegening: sommige gemeenten vragen zich af hoe zij ouders kunnen overtuigen van de meerwaarde van ve, zonder hen te betuttelen of bemoeizuchtig over te komen. Deelname aan ve is tenslotte geen wettelijke verplichting.

Taalbarrières: de communicatie verloopt moeizamer met anderstalige ouders. Gemeenten merken op dat het lastiger is om ouders te motiveren bij een taalbarrière. Het is moelijker contact te leggen en daardoor zijn de ouders ook moeilijker te bereiken.

Samenwerking: hierover zijn gemeenten verdeeld. Meerdere gemeenten benoemen dat er een goede samenwerking is tussen betrokken partijen. Partners weten elkaar onderling goed te vinden. Er vinden regelmatig gesprekken en evaluaties plaats om tot een goed resultaat te komen. Partners kennen hun rol en pakken deze goed op. Ook zijn afspraken in het proces rondom de toeleiding goed geregeld en afgestemd. De afspraken zijn helder en deze worden goed uitgevoerd. Alleen voor sommige gemeenten is de samenwerking met en tussen andere betrokken partijen een knelpunt. Zo is er niet altijd sprake is van een eenduidige of uniforme werkwijze bij de JGZ/GGD. Personeelswisselingen leiden ertoe dat niet altijd dezelfde procedures worden gevolgd. Ook de afstemming tussen de JGZ/GGD en de voorscholen kan soms beter en net als het naleven van gemaakte afspraken door betrokken partijen. De verdeling van verantwoordelijkheid tussen de JGZ/GGD en de kinderopvang is ook niet altijd helder, bijvoorbeeld wie verantwoordelijk is voor kinderen op een wachtlijst.

Monitoring: ook bij dit punt hebben gemeenten zowel positieve als negatieve ervaringen. Meerdere gemeenten melden dat zij goed zicht hebben op de doelgroepkinderen, het toeleidingsproces en het bereik, mede dankzij het gebruik van een monitoringssysteem. Hiermee kan het toeleidingsproces geëvalueerd worden om te zien wat werkt, en waar nodig worden bijgesteld om het proces te verbeteren en het bereik te verhogen. Volgens gemeenten bevordert het gebruik van een monitoringssysteem ook de onderlinge samenwerking tussen partners. Andere gemeenten noemen monitoring juist als aandachtspunt. Het is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk waarom de toeleiding niet succesvol was. Ondanks de inzet van toeleidingsactiviteiten leidt dit niet altijd tot een hoog bereik van doelgroepkinderen.
Voor gemeenten is soms onduidelijk waarom ouders niet willen dat hun kind deelneemt aan ve. Alleen is dit inzicht wel belangrijk, omdat het gemeenten in staat stelt om ouders te ondersteunen in wat zij nodig hebben en daarmee kunnen inschatten wat er anders of beter kan in de toeleiding. Verschillende gemeenten benoemen dat ze, vanwege het gebrek aan inzicht en structurele monitoring, overwegen om een monitoringsysteem zoals de Peutermonitor te gaan gebruiken.

5 Bereik

5. Bereik

In dit hoofdstuk komt het bereik van doelgroepkinderen aan de orde. We brengen in kaart op welke manier gemeenten het bereik van doelgroepkinderen monitoren. Verder onderzochten we welk percentage van de doelgroepkinderen (naar schatting) wordt bereikt en het verloop hiervan in de afgelopen 3 jaar. Tot slot brengen we in beeld in hoeverre gemeenten tevreden zijn over het bereik.

5.1 *Samenvatting*

- Gemeenten volgen op verschillende manieren het (non-)bereik van doelgroepkinderen. Bijna twee derde van de gemeenten (62%) maakt gebruik van een ingekocht monitoringssysteem. Andere gemeenten houden zelf gegevens bij, bijvoorbeeld door middel van Excellijsten. Sommige gemeenten ontvangen periodiek overzichten of vragen deze op bij de JGZ/GGD en voorscholen.

- Bijna twee derde van gemeenten (61%) geeft aan dat ze voldoende zicht hebben op het bereik van doelgroepkinderen. Ze hebben toegang tot betrouwbare en actuele gegevens over het (non-)bereik en beschikken over een goedwerkend systeem om het (non-)bereik te kunnen volgen.

- Een deel van gemeenten (16-18%) ervaart dit anders. Zij wijzen op de sterke afhankelijkheid van de registratienauwkeurigheid en de beschikbaarheid van de JGZ/GGD en voorscholen. Bovendien is het beeld vaak onvolledig, omdat niet alle ouders toestemming geven voor gegevensuitwisseling. Daarnaast zijn de beschikbare data vaak een momentopname, wat sturing bemoeilijkt omdat de informatie achterloopt.

- Bijna twee derde van de gemeenten (59%) kan een exact bereikpercentage aangeven, terwijl de overige gemeenten een schatting maken of het niet weten. Meer dan de helft van de gemeenten (51%) meldt dat het bereik van doelgroepkinderen in de afgelopen 3 jaar (ongeveer) gelijk bleef.

- Ongeveer 20% van de gemeenten zag in de afgelopen 3 jaar een toename in het bereik. Gemeenten schrijven dit onder andere toe aan een goede samenwerking met betrokken partners en een actief toeleidingsproces. Ook wijzen ze op het belang van structurele monitoring en tijdig bijsturen waar nodig.

- Bijna twee derde van gemeenten (60%) is tevreden over het bereik van doelgroepkinderen. Veelgenoemde positieve punten gaan over een fijne samenwerking tussen partijen, korte lijnen en heldere afspraken. Ook een actieve inzet en ondersteuning vanuit de JGZ/GGD noemen gemeenten.

- Een veelgenoemd knelpunt voor gemeenten is dat ouders vaak moeilijk te motiveren zijn. Daarnaast noemen gemeenten ingewikkelde ve-aanmeldprocedures en beperkte financiering als factoren die het bereik van doelgroepkinderen negatief beïnvloeden.

- Gemeenten zijn verdeeld over de monitoring en het ve-aanbod. Goed inzicht in wanneer zij doelgroepkinderen bereiken en de redenen waarom zij niet deelnemen, helpt bij het maken van beleidskeuzes. Dit inzicht ontbreekt alleen bij sommige gemeenten. Wat betreft het ve-aanbod worden wachtlijsten, aanbod en spreiding van ve-voorzieningen als obstakels genoemd die het bereik remmen, hoewel dit bij sommige gemeenten juist wel goed is geregeld.

5.2 *Monitoring*

Monitoren gaat over het structureel verzamelen, analyseren en evalueren van gegevens om te bepalen in hoeverre gemeenten beoogde doelgroepkinderen bereiken. We zien dat gemeenten op verschillende manieren het (non-)bereik van doelgroepkinderen monitoren. Sommige gemeenten gebruiken meerdere systemen naast elkaar om dit te doen. We zien grofweg 3 varianten:

- Bijna een derde van de gemeenten (30%) meldt dat zij de Peutermonitor van Innovatie nul13 gebruikt.
- Een vergelijkbaar percentage (32%) maakt gebruik van een andere monitor, zoals de VVE Monitor van Dimensional Insight.
- Ruim een vijfde van de gemeenten (22%) ontwikkelde een eigen registratiesysteem om het bereik van doelgroepkinderen te monitoren. Bijvoorbeeld een Exceloverzicht, waarin zij bijhouden welke doelgroeppeuter waar is geplaatst.
- Een vijfde van de gemeenten (20%) geeft aan dat ze op een andere manier het (non-)bereik van doelgroepkinderen volgen. Deze gemeenten werken niet met een monitoringssysteem, maar verkrijgen inzicht in het (non-)bereik door gegevens die zij periodiek ontvangen of opvragen bij de JGZ/GGD en de voorscholen. De frequentie van deze (handmatige) cijferoverzichten varieert en kan maandelijks, per kwartaal, halfjaarlijks of jaarlijks zijn, afhankelijk van de gemaakte afspraken hierover. Daarnaast hebben sommige gemeenten (nog) geen duidelijk beeld van het bereik, maar maken ze plannen of zijn ze al bezig met de implementatie van een monitoringssysteem. De Peutermonitor wordt hierbij vaak genoemd.

We vroegen gemeenten in een aantal stellingen of zij tevreden zijn over het zicht op het (non-)bereik van doelgroepkinderen (zie Tabel 5.2a). Bijna twee derde van de gemeenten vindt dat zij een goed-werkend systeem hebben om het (non-)bereik van doelgroepkinderen te monitoren (58%) en dat zij over betrouwbare en actuele gegevens beschikken (60%). Een nagenoeg even grote groep gemeenten (61%) geeft aan dat zij voldoende zicht hebben op het (non-)bereik.

Tabel 5.2a *Reacties van gemeenten op stellingen over het bereik van doelgroepkinderen, 2023*

Stelling	(Zeer) oneens	Niet oneens, niet eens	(Zeer) eens	Weet ik niet
Mijn gemeente heeft een goedwerkend systeem om het (non-)bereik van doelgroepkinderen te monitoren	18%	22%	**58%**	2%
Mijn gemeente heeft toegang tot betrouwbare en actuele gegevens over het (non-)bereik van doelgroepkinderen	18%	20%	**60%**	2%
Mijn gemeente heeft voldoende zicht op het (non-)bereik van doelgroepkinderen	16%	21%	**61%**	2%

Bron: Gemeente vragenlijst 2024

Een deel van de gemeenten (16-18%) geeft aan dat ze het (zeer) oneens is met de stellingen. We vroegen gemeenten dit toe te lichten. Sommige gemeenten hebben (nog) geen monitoringssysteem, maar hebben wel plannen om er een te implementeren of zijn al bezig met de uitvoering hiervan. Andere gemeenten die wel werken met een monitoringssysteem, zijn niet altijd tevreden over de (kwaliteit van de) informatie die het systeem levert. Soms worden bijvoorbeeld de redenen voor het niet bereiken van kinderen niet goed bijgehouden. Er is dan wel zicht op cijfers, maar niet op achterliggende motieven of context. Dat maakt het lastiger om te sturen op mogelijke oplossingen voor het non-bereik. Daarnaast geven ouders niet altijd toestemming voor de registratie en uitwisseling van gegevens, wat een belemmering vormt voor het verkrijgen van een volledig en nauwkeurig beeld over het (non-)bereik van doelgroepkinderen.

Sommige gemeenten werken niet met een monitoringssysteem, maar baseren zich op de overzichten die de JGZ/GGD en kinderopvang aanleveren. Dit brengt enkele uitdagingen met zich mee. Zo zijn de gegevens sterk afhankelijk van de registratienauwkeurigheid en de beschikbaarheid van de JGZ/GGD en voorscholen. Een ander probleem dat gemeenten benoemen is het ontbreken van real-time gegevens. De aangeleverde data vormen slechts een momentopname.
Dit probleem wordt nog groter wanneer gegevens niet regelmatig worden uitgewisseld. Het gebrek aan actuele data maakt het moeilijker om snel en adequaat te handelen. Bovendien constateren sommige gemeenten dat de aangeleverde gegevens niet altijd overeenkomen met hun eigen administratie. Gemeenten geven aan dat zij de gegevensuitwisseling tussen de JGZ/GGD, voorscholen en gemeenten kunnen verbeteren om beter inzicht te krijgen in het (non-)bereik van doelgroepkinderen.

"Het is ontzettend lastig om de juiste gegevens over het (non-)bereik in beeld te krijgen. De gegevens die JGZ aanlevert sluiten niet aan op de eigen administratie of gegevens van de kinderopvang. In [...] hebben we zo weinig ve-kinderen dat we het bereik ook met Excellijstjes redelijk in beeld hebben."

"Voor het jaar 2023 kan de GGD geen exacte aantallen opleveren, omdat dit blijkbaar niet standaard uit hun systeem komt. Dit is een belangrijk aandachtspunt omdat wij als gemeente afhankelijk zijn van hun informatie over onder andere het bereik van de doelgroepkinderen. In 2024 gaan we hier werkafspraken over maken."

"Data worden jaarlijks verzameld maar dit blijft een momentopname. De informatie is dus vaak al verouderd voordat je kunt beginnen met sturen."

"Vanaf 2023 worden gegevens bijgehouden in de Peutermonitor. Deze gegevens blijken niet overeen te komen met de gegevens die handmatig worden verzameld. Naar de oorzaak hiervan wordt gezocht. Eén van de problemen waar we tegenaan lopen is dat ouders toestemming moeten geven om de gegevens op te nemen in de Peutermonitor. Er wordt momenteel gezocht naar oplossingen."

5.3 Bereikpercentage

Het bereik van doelgroepkinderen verwijst naar de mate waarin peuters met een indicatie daadwerkelijk deelnemen aan een ve-programma bij een geregistreerde voorschoolse voorziening. Er zijn geen wettelijke eisen of landelijke normen verbonden aan het bereik van doelgroepkinderen. Echter, een derde van de gemeenten (34%) geeft aan dat zij wel een (vastgesteld) doel nastreeft. Door deze gemeenten worden streefpercentages genoemd die variëren tussen 70% en 100%. In de praktijk blijkt dit moeilijk te realiseren: meer dan twee derde van de gemeenten (66%) die een doel stelde, geeft aan er niet in te slagen om dit percentage doelgroepkinderen te bereiken.

Niet elke gemeente heeft zicht op het bereik van doelgroepkinderen:
- 59% geeft een exact bereikpercentage;
- 28% maakt een inschatting van het bereikpercentage;
- 13% weet het bereikpercentage niet.

De door gemeenten genoemde redenen waarom zij geen duidelijk overzicht hebben, zijn divers. Sommige gemeenten hebben (nog) geen duidelijk beeld van het bereik in 2023 omdat ze nog bezig zijn met het verzamelen van gegevens. Andere gemeenten beschikken over cijfers, maar die zijn niet actueel genoeg. Dit komt omdat ze bijvoorbeeld per kwartaal of per jaar worden bijgewerkt. Het kan ook voorkomen dat de ontvangen cijfers van de JGZ/GGD onvoldoende betrouwbaar of onvolledig zijn, bijvoorbeeld doordat ouders geen toestemming geven om hun gegevens te delen. Andere gemeenten geven aan dat ze onlangs een monitoringsysteem implementeerden en daarom nog geen actuele cijfers hebben. Er zijn ook gemeenten die geen exacte cijfers hebben, omdat zij het bereik van doelgroepkinderen niet (structureel) monitoren.

"Door personele ontwikkelingen, zowel bij de gemeente als bij de partners wordt informatie later met elkaar gedeeld dan we fijn vinden. Maar we werken eraan om naar een systeem te gaan dat niet afhankelijk is van personele wisselingen."

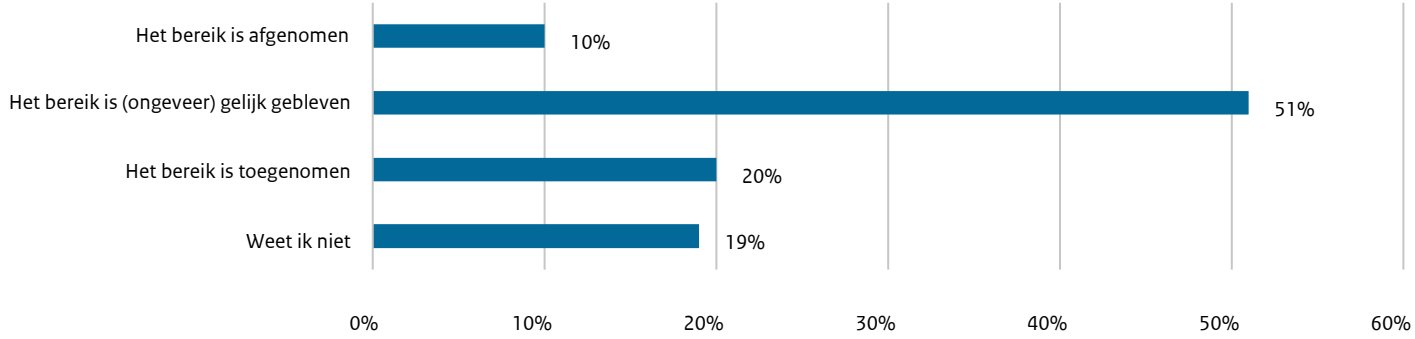
"Deze schatting is gemaakt op basis van de kwartaalrapportages die de JGZ/GGD maakt, het laatste kwartaal 2023 is hiervoor genomen. We doen ook een gemeentelijke jaarlijkse monitoring, maar die is nog niet gereed."

"Doordat we nog niet zo lang met de peutermonitor werken, lopen de data soms nog achter op wat we in de praktijk zien. Zo is de oudertoestemming soms aanleiding om data niet in de peutermonitor op te nemen, terwijl we in de praktijk wel zien dat het kind naar de vve-zaal gaat."

"De kernpartners filteren allemaal op een verschillende manier de gegevens uit hun eigen systeem. Geven een eigen zoekopdracht. Hierdoor ontstaan onzuiverheden. We zijn aan het overwegen om een peutermonitor aan te schaffen."

Bij ongeveer de helft van de gemeenten (51%) bleef het bereik van doelgroepkinderen in de afgelopen 3 jaar (ongeveer) gelijk (zie Figuur 5.3a). Ongeveer 1 op de 5 gemeenten (19%) geeft aan dat ze geen beeld hebben over het verloop en bij de resterende gemeenten nam het bereik toe of af.

Figuur 5.3a *Hoe het verloop in het bereik van doelgroepkinderen in de afgelopen 3 jaar er volgens gemeenten uitzag, 2023*



Bron: Gemeente vragenlijst 2024

Bij 1 op de 5 gemeenten (20%) steeg het aantal bereikte doelgroepkinderen in de afgelopen 3 jaar. Gemeenten noemen hier verschillende verklaringen voor. Meerdere gemeenten rapporteren een verbeterde samenwerking met de JGZ/GGD en voorscholen: er zijn duidelijke afspraken en er is regelmatig overleg. Om een sluitend systeem te versterken, werken zij breed en intensief samen met alle betrokken organisaties. Daarnaast draagt een actief toeleidingsproces bij aan een hoger bereik van doelgroepkinderen. Gemeenten melden dat zij meer toeleidingsactiviteiten uitvoeren en dat er intensiever contact is met ouders, bijvoorbeeld via huisbezoeken. Ook benadrukken gemeenten het belang van goede monitoring, wat belangrijke informatie oplevert om het toeleidingsproces te verbeteren waar nodig. Andere factoren die gemeenten noemen die mogelijk bijdragen aan een hoger bereik van doelgroepkinderen zijn:

- Verbeterd aanbod: een toename van voorscholen, uitbreiding van het aantal plekken bij voorscholen en een betere spreiding van voorscholen.
- Toenemende bekendheid en maatschappelijke acceptatie van voorschoolse educatie (ve).

Bij 10% van de gemeenten is er een afname in het bereik van doelgroepkinderen. Verschillende gemeenten melden een verminderde bereidheid bij ouders, waarbij zij onder andere cultuur en religie als verklarende factoren noemen. Bij sommige gemeenschappen is het bijvoorbeeld gebruikelijk dat jonge kinderen thuis worden opgevangen. Daarnaast geven gemeenten aan dat doelgroepkinderen soms al naar de reguliere opvang gaan, omdat dit beter aansluit op de wensen en behoeften van ouders. Ook de bereikbaarheid en het beperkte aanbod van voorscholen noemen zij als obstakels. Andere door gemeenten genoemde redenen zijn:

- Financiële beperkingen. Sommige ouders zien af van ve, omdat zij de eigen bijdrage niet kunnen betalen.

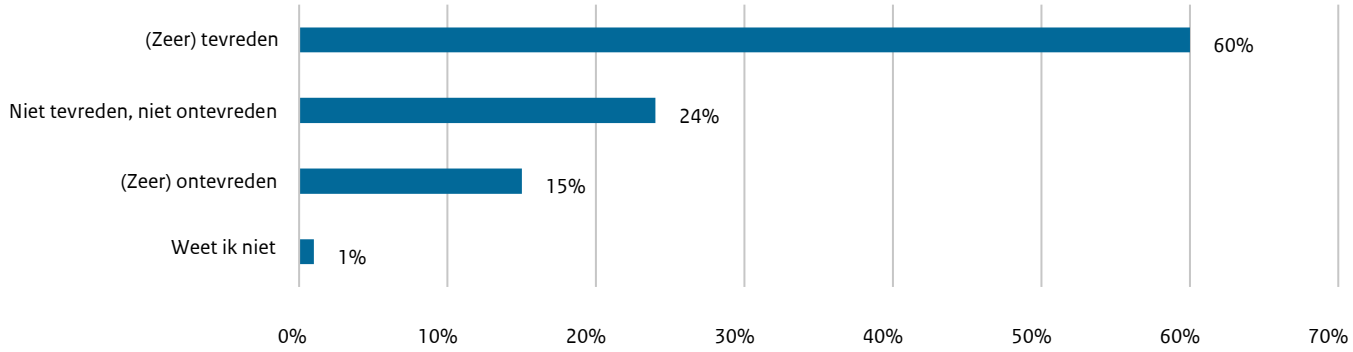
- Personeelstekorten en -wisselingen bij de JGZ/GGD en gemeente. Dit leidt tot inconsistente monitoring of verminderde inzet van JGZ/GGD-personeel.
- Een verslechterde toeleiding door het (tijdelijk) wegvallen van activiteiten als gevolg van de coronapandemie.

Ook zijn er gemeenten die geen (duidelijk) zicht hebben op de oorzaken en dus niet weten waarom het bereik van doelgroepkinderen in de afgelopen 3 jaar afnam.

5.4 Tevredenheid bereik en verbeterpunten

Bijna twee derde van de gemeenten (60%) is (zeer) tevreden over het bereik van doelgroepkinderen (zie Figuur 5.4a). Veel van deze gemeenten merken op dat het bereik hoog is, de afgelopen jaren steeg of stabiel bleef. Aan de andere kant is 15% van de gemeenten (zeer) ontevreden over het bereik van doelgroepkinderen. Meerdere gemeenten lichten toe dat het bereikpercentage te laag is, fluctueert, daalt of verschilt tussen wijken, zonder dat de redenen hiervoor duidelijk zijn.

Figuur 5.4a *(On)tevredenheid van gemeenten over het bereik van doelgroepkinderen, 2023*



Bron: Gemeente vragenlijst, 2024

We vroegen gemeenten naar hun positieve en negatieve ervaringen met betrekking tot het bereik van doelgroepkinderen. De aangedragen punten kunnen we grofweg in 3 categorieën indelen, zoals weergegeven in Tabel 5.4a. Een aantal van deze punten komen overeen met eerdergenoemde punten bij de toeleiding (zie paragraaf 4.5 Tevredenheid toeleiding en verbeterpunten).

Tabel 5.4a *Overzicht van positieve en negatieve punten die gemeenten noemen over het bereik van doelgroepkinderen, 2023*

Positief	Negatief	Positief en negatief
Samenwerking	Keuzevrijheid ouders*	Monitoring*
Taakuitvoering JGZ/GGD*	Ve-aanmeldprocedures*	Ve-aanbod
	Financiering onderwijs-achterstandenbeleid	

Bron: Gemeente vragenlijst, 2024

**Ook genoemd bij de tevredenheid en knelpunten over de toeleiding*

Samenwerking: meerdere gemeenten benoemen dat de samenwerking met partners goed verloopt. Er is goed contact, de lijnen zijn kort en afstemming gebeurt structureel. Gemeenten melden dat partners gedreven zijn en zich bewust zijn van het belang om deze kinderen te helpen en begeleiden. Ook durven zij elkaar aan te spreken op de gemaakte werkafspraken.

Taakuitvoering JGZ/GGD: gemeenten zijn tevreden over de begeleiding van ouders door de JGZ/GGD en voorscholen. Als ouders niet gemotiveerd zijn, worden ze persoonlijk benaderd. Er worden meerdere pogingen gedaan om ouders te bewegen om aan te melden. Ook kunnen zij ouders helpen met de aanmelding van hun kind. Gemeenten zien dus een actieve inzet op het stimuleren en ondersteunen van ouders en de opvolging van ve-indicaties. Met als resultaat dat doelgroepkinderen worden aangemeld voor ve.

Keuzevrijheid ouders: gemeenten vinden het moeilijk om ouders te overtuigen, zelfs na meerdere gesprekken. Ouders vinden hun kind soms te jong voor ve of zien de meerwaarde er niet van in. Of ouders maken geen gebruik van alle ve-uren, omdat ze 16 uur te veel vinden. Ook hoge ve-kosten kunnen een belemmering vormen voor ouders. Het kan daarnaast liggen aan meer praktische redenen, bijvoorbeeld omdat het logistiek niet te regelen is voor ouders:

- In kleine kernen is het ve-aanbod vaak beperkt en ouders ervaren reizen naar een andere kern als lastig.
- Er zijn ook kinderen die naar de reguliere kinderopvang (zonder ve) gaan, en voor ouders is de combinatie met of de overstap naar een voorschool dan moeilijk te regelen.

Ve-aanmeldprocedures: de aanvraagprocedure voor ve kan omslachtig en complex zijn. Dat ontmoedigt ouders. Een aanvraag bevat veel invulwerk en het proces van aanmelden kan ingewikkeld zijn. Een taalbarrière maakt dit nog moeilijker.

Financiering onderwijsachterstandenbeleid: er zijn ook gemeenten die aangeven dat ze wel een hoger bereik van doelgroepkinderen willen nastreven, maar financiën tekortkomen om dit te kunnen realiseren. Een hoger bereik vraagt dus om meer Rijksmiddelen.

Monitoring: vergelijkbaar met de toeleiding melden gemeenten dit zowel als een positief als negatief punt. Wanneer gemeenten hier positieve ervaringen mee hebben, melden zij dat doelgroepkinderen goed in beeld zijn. Er is goed zicht op of kinderen met een indicatie daadwerkelijk starten met ve en ook wanneer zij niet naar een voorschool gaan. Deze gemeenten hebben voldoende inzicht in de beweegredenen van ouders om niet deel te nemen of krijgen dit inzicht steeds beter. Dit is belangrijk, omdat zij hierop kunnen sturen en beleidsmatige keuzes kunnen maken. Vervolgens kunnen zij hierover afspraken maken met de JGZ/GGD en voorscholen.
Voor andere gemeenten is het verkrijgen van actuele en betrouwbare gegevens, en het systematisch monitoren daarvan, een uitdaging. Inzicht in het (non-)bereik is onvoldoende. Het is bijvoorbeeld niet

altijd duidelijk voor deze gemeenten wat de oorzaken zijn van het non-bereik. Dit leidt ertoe dat zij hierop niet effectief kunnen sturen. Een gemeente benadrukt dat er geen uniforme monitor bestaat en geeft aan dat er behoefte is aan een centraal systeem. Op dit moment zijn er AVG-technische problemen met dataverzameling en ontbreken koppelingen tussen bestaande systemen.

Ve-aanbod: Meerdere gemeenten melden dat er voldoende ve-plekken beschikbaar zijn. Zowel de kwaliteit als de kwantiteit van het ve-aanbod is goed. Ook de spreiding van de ve-locaties is passend, waardoor voorscholen goed verdeeld zijn over de gemeente. Er zijn geen wachtlijsten en alle kinderen met een ve-indicatie kunnen dus gebruikmaken van ve. Een gemeente noemt een voorbeeld van 'vve-light'. Wanneer het ve-aanbod toch ontoereikend blijkt te zijn, wordt er overlegd met ve-aanbieders om te bekijken wat er wél mogelijk is. Bijvoorbeeld door het kind 4 dagdelen naar de reguliere peuteropvang te laten gaan en het kind extra aandacht te geven op de groep. Andere gemeenten constateren juist verschillende knelpunten met betrekking tot het ve-aanbod. Zo zijn er soms (korte) wachtlijsten bij voorscholen, waardoor doelgroepkinderen niet meteen met 4 dagdelen kunnen starten of helemaal nog niet kunnen starten. Daarnaast wijzen gemeenten op personeelstekorten bij voorscholen, wat aanbieders mogelijk terughoudender maakt in het uitbreiden van het huidige ve-aanbod of het überhaupt aanbieden ervan. Gemeenten geven aan dat zij het aanbod en de spreiding van voorscholen in het algemeen kunnen verbeteren, al is dit soms lastig voor gemeenten met veel (kleine) kernen. Bovendien merken sommige gemeenten een toename van ondersteuningsvragen binnen ve-groepen, wat extra druk op de voorscholen legt.

6 Bijlage

Bijlage I Lerende dialoog

De inspectie stimuleert gemeenten om te reflecteren op de uitvoering van hun wettelijke taken en om deze taken te verankeren in een beleidscyclus. Een goede beleidscyclus bevordert namelijk de kwaliteit van de taakuitvoering en het leveren van een bijdrage aan de doelen van de wet. We voeren hierover gesprekken met gemeenten. Dit noemen we de 'lerende dialoog'. De lerende dialoog is een wederkerig gesprek met één of meerdere gemeenten over een specifiek thema. Tijdens deze gesprekken is het niet de rol van de inspectie om gemeenten inhoudelijk te beoordelen of te adviseren, maar om een open gesprek aan te gaan. Hierin kunnen onder andere knelpunten worden opgehaald en goede voorbeelden worden gedeeld.

De lerende dialogen plannen we per kwartaal in en wisselen van thema. Gemeenten kunnen alleen in aanmerking komen voor een lerende dialoog als we bij het waarborgtoezicht op het specifieke thema geen risico's identificeerden. Bij de selectie van gemeenten kijken we ook naar de mate van stedelijkheid, zodat er een betere aansluiting is tussen de deelnemende gemeenten. De gesprekken leggen we vast in een beknopt verslag, waarin we ook de gezamenlijk besproken verbeteringsmogelijkheden voor de taakuitvoering opnemen. Ongeveer 6 maanden na het voeren van een lerende dialoog is er een tweede contactmoment. Tijdens dit moment geven gemeenten terugkoppeling over de voortgang van de verbeteringen en delen zij hun ervaringen met de lerende dialoog.

We voerden in het najaar van 2023 met 18 gemeenten lerende dialogen over de LEA en vve.

Literatuur

Berenschot. (2023). *Personeelstekort bij voorschoolse educatie*.

Inspectie van het Onderwijs. (2013). *Eindrapport bestandsopname voor- en vroegschoolse educatie in Nederland*.

Inspectie van het Onderwijs. (2019). *Samenwerken aan kansen voor kinderen.Herijking toezicht vve en kinderopvang*.

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

Inspectie van Onderwijs. (2022b). *Factsheet jaarrapportage LEA/vve 2021*.

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

Inspectie van het Onderwijs. (2024). *De kwaliteit van de vroegschoolse educatie*.

Overheid.nl. (2022, 22 december). *Verzamelbrief moties en toezeggingen primair en voortgezet onderwijs en maatschappelijke diensttijd*.

Overheid.nl. (2023, 27 oktober). *Verdere kwaliteitsverbeteringen voorschoolse educatie*.

Overheid.nl. (2024, *Beleidsreactie onderzoeken voorschoolse en vroegschoolse educatie*.

Onderwijsraad. (2023). *Briefadvies over voorzieningen jonge kind*.

Significant Public. (2024). *Wachttijdenonderzoek Kinderopvang Q4 2022 – Q4 2023*.

VNG. (2023). *Adviestabel ouderbijdrage peuteropvang 2024 update*.

Colofon

Vormgeving
Xerox / Osage, Den Haag

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

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

© Inspectie van het Onderwijs | december 2024