

LUKT DAT IN DE PRAKTIJK?



Voor- en vroegschoolse educatie in kleine gemeenten

PARTNERS

IN LOKAAL

ONDERWIJSBELEID

Dienstverlening jeugd en onderwijs



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

LUKT DAT IN DE PRAKTIJK?

Voor- en vroegschoolse educatie in kleine gemeenten

PARTNERS

IN LOKAAL

ONDERWIJSBELEID

Dienstverlening jeugd en onderwijs



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



INLEIDING

Met het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid (OAB) per 1 augustus 2006 verandert er het een en ander voor gemeenten. De verantwoordelijkheden voor de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) komen deels bij de gemeente te liggen en deels bij de scholen. Ook worden de financiën voor het voorschoolse en vroegschoolse gedeelte gescheiden. Tegelijk blijft VVE het belangrijkste thema binnen het onderwijsachterstandenbeleid voor gemeenten en zijn gemeenten verantwoordelijk voor het handhaven van de doorgaande lijn.

Dit stelt gemeenten voor een grote uitdaging. Gelukkig kan in veel gemeenten voortgebouwd worden op de verworvenheden uit het verleden. VVE is immers in vele gemeenten al jaren geleden in gang gezet. De beleidswijziging vraagt wel om een herijking van het lokale VVE-beleid. De vragen en dilemma's die hierbij spelen zijn weergegeven in de handreiking VVE op de agenda (VNG/Oberon, 2006). Voor kleine gemeenten spelen er deels aparte kwesties. Daar gaat deze brochure over.

De brochure en de handreiking maken deel uit van het VNG-ondersteuningsaanbod bij de overgang naar het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid. Meer over de ondersteuning en de producten vindt u op de website www.delokaleeducatieveagenda.nl.

WERKWIJZE EN LEESWIJZER

Voor deze brochure zijn in de zomer 2006 interviews gehouden met beleidsambtenaren bij een achttal gemeenten; zeven gemeenten met minder dan 30.000 inwoners en één gemeente met ongeveer 40.000 inwoners. De gemeenten hebben beschreven hoe het VVE-beleid tot nu toe vorm kreeg en hoe ze zich voorbereiden op de overgang naar het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid. De praktijkverhalen van de gemeenten kunt u vinden op de website www.delokaleeducatieveagenda.nl en op www.oberon.eu.

Uit de interviews zijn thema's naar voren gekomen die specifiek spelen bij kleine gemeenten. Deze beschrijven we in deel 1. In deel 2 geven we enkele tips hoe u als kleine gemeente uw sterke punten kunt uitbuiten en van de nadelen een voordeel kunt maken. De praktijkvoorbeelden in de tekst komen van de geïnterviewde gemeenten.

DEEL 1

DE UITGANGSSITUATIE BIJ KLEINE GEMEENTEN

De meeste kleinere gemeenten hebben allemaal VVE-beleid opgezet toen zij geld daarvoor ontvingen. Slechts een enkele gemeente heeft het geld in eerste instantie laten liggen. Het aantal en het percentage doelgroepkinderen ligt weliswaar lager dan bij grote gemeenten, maar de behoefte aan extra stimulering van deze groep is duidelijk ook bij de kleinere gemeenten aanwezig. Als beleidsambtenaar van een kleinere gemeente heeft u te maken met een aantal zaken die specifiek zijn voor kleine gemeenten. Soms werkt dat in uw voordeel (directe contacten), soms in uw nadeel (beperkte omvang van de ambtelijke capaciteit).

We bespreken de uitgangssituatie van kleine gemeenten aan de hand van de volgende thema's:

- Beperkte ambtelijke capaciteit
- De lat voor kwaliteit is hoog gelegd
- Veeleisende coördinerende rol
- Verschil in schaalgrootte
- Peuterspeelzaalwerk is volop in beweging
- Extra inspanningen nodig voor doelgroepbereik
- Monitor is relatief duur

BEPERKTE AMBTELIJKE CAPACITEIT

Als beleidsambtenaar in een kleine gemeente moet u een duizendpoot zijn. VVE is slechts één onderdeel van het takenpakket. Dit kan voor VVE een voordeel zijn, bijvoorbeeld in gemeenten waar de ambtenaar zowel onderwijs (achters-tandenbeleid) als peuterspeelzaalwerk in haar portefeuille heeft. Afstemming en aansturing op ambtelijk niveau is daarmee gegarandeerd. Een

veel genoemd nadeel is dat een beleidsambtenaar in een kleine gemeente weinig tijd heeft om zich te informeren. Als deze een dag besteedt aan een scholing- of voorlichtingsbijeenkomst, zijn de VVE-uren voor de maand misschien al op.

'De gemeenten worden slecht op de hoogte gehouden. Juist voor kleine gemeenten is het van belang dat zij goede en gerichte informatie tijdig ontvangen. Algemene informatiebijeenkomsten kosten relatief veel tijd voor een kleine gemeente. Individuele ondersteuning is beter. Temeer omdat iedere lokale situatie weer anders is.

Het gat tussen de gemeente en het rijk is groot. Eigenlijk zou een rijksambtenaar eens een maand op stage moeten om te kunnen ervaren waar je tegen aan loopt.'

Een beleidsambtenaar in een kleine gemeente

DE LAT VOOR KWALITEIT IS HOOG GELEGD

Voor uitvoering van de VVE zijn door de overheid een aantal kwaliteitseisen gesteld. Het valt voor veel kleine gemeenten niet mee om hieraan te voldoen. Het gaat om de volgende eisen:

- Een doorlopend programma voor 2,5-jarigen tot en met groep 2 van de basisschool;
- Er is sprake van een gestructureerde didactische aanpak;
- Er wordt gezorgd voor een intensieve begeleiding van de kinderen;
- Het programma wordt uitgevoerd door gekwalificeerd personeel;
- Het programma wordt aangeboden in een voorschoolse instelling of een basisschool.

Bij de erkende programma's is op basis van onderzoek vastgesteld dat kinderen vier dagdelen moeten deelnemen willen de programma's effectief zijn, waarbij er twee leidsters/leerkrachten per groep zijn. Uiteraard hangt hier een prijskaartje aan dat voor kleine gemeenten niet altijd realistisch is. Vooral vier dagdelen kan een probleem zijn als ouders twee of hooguit drie dagdelen peuterspeelzaal genoeg vinden. Ook kan er een praktische reden zijn om minder dagen aan te bieden. Zo kunnen er meer kinderen een plaatsje op de peuterspeelzaal krijgen. In sommige kleine gemeenten heeft dit ertoe geleid dat de keuze is gevallen op taalstimuleringsprogramma's die minder veeleisend zijn. Tot nu toe was dat een eigen beleidskeuze. Per augustus 2006 is er een voorwaarde voor het besteden van VVE-middelen gesteld: kinderen dienen een aanbod te krijgen van minimum drie dagdelen gedurende een jaar. Dit is vastgelegd in de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB).

Dit stelt veel kleine gemeenten voor problemen. Misschien heeft ook uw gemeente gekozen voor een lokaal ontwikkeld programma of een programma gericht op een deelaspect van VVE, zoals bijvoorbeeld taal. Met de keuze voor een

'afgeslankt' programma kunt u niet verwachten dat grootse resultaten zijn te behalen. Vandaar dat de nadruk in de AMvB ligt op een voldoende intensief en omvangrijk aanbod van minimaal drie dagdelen per week. Uw uitdaging voor de komende periode is zoveel mogelijk doelgroeppeuters dit aanbod te doen.

'Wij hebben vrijwel onmiddellijk gekozen voor Boekenbas, dat lag voor de hand. De gemeente kon niet al te veel geld uitgeven en wij zagen dus geen kans om een groot programma te implementeren. Voor Boekenbas kiezen was ook een positieve keuze, aangezien het programma op maat is gemaakt en nauw aansluit bij de achtergronden van de meeste scholen. Boekenbas is ook een echt samenwerkingsproject: de scholen, de peuterspeelzalen, de bibliotheek en de jeugdgezondheidszorg werken allemaal samen. Een aantal basisscholen werkt ook met een andere methode en de Bas methode vormt maar een klein onderdeel uit hun totaal aanpak.'

Een beleidsambtenaar in de gemeente Putten

Niet alle gemeenten hebben in de afgelopen periode exclusief gekozen voor een centrumgerichte aanpak; enkele hebben de gezinsgerichte programma's behouden. Volgens de AMvB is hier in beperkte mate ruimte voor. De kosten voor deze activiteiten dienen te komen uit de 15% van het budget bestemd voor coördinatiekosten.

'Wij werkten al met een programma voor ondersteuning van ouders: Spel op maat. De gemeente heeft besloten om dit programma voort te zetten. Het grote voordeel van dit programma is dat het ouders bereikt van kinderen die niet naar de peuterspeelzaal gaan.'

Een beleidsambtenaar in de gemeente Naarden

VEELEISENDE COÖRDINERENDE ROL

Om een goed VVE-beleid neer te zetten zijn verschillende partners nodig. U als gemeente vervult daarbij een coördinerende rol. Deze kan veeleisend zijn en veel werk vragen. In relatie tot de hoogte van het subsidiebedrag dat uw gemeente ontvangt, is het werk hieraan misschien zelfs buitenproportioneel. In het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid mag u aan coördinatie 15% van het budget besteden. De partners voor VVE zijn allereerst de basisscholen en de peuterspeelzalen. Tegenwoordig zijn vaak ook de kinderdagverblijven betrokken; welzijnswerk voor gezinsstimulerende activiteiten en voor werving; jeugdgezondheidszorg voor taalstimulering en werving; bibliotheek voor taalstimulering en de schoolbegeleidingsdienst voor professionalisering van de beroepskrachten. Aansturing en coördinatie van al deze partijen geschiedt niet alleen op de werkvloer, maar ook op bestuurlijk niveau zijn afspraken nodig. Het is niet verwonderlijk dat soms ook in kleine gemeenten een externe coördinator is aangesteld (of een adviseur is ingehuurd) om te ondersteunen bij de VVE-beleidsstaken.

De gemeenteambtenaar heeft de regierol op zich genomen: 'Ik probeer zo objectief mogelijk boven de partijen en instellingen te staan.' Er is een projectleider VVE aangesteld. Er is op drie niveaus overleg: de Beleidsgroep GOA, de uitvoeringsgroepen en een stuurgroep. De projectleider zit in de beleidsgroep GOA en de stuurgroep. Deze projectleider verzorgt tevens het professionaliseringstraject van de peuterspeelzalen. Een beleidsambtenaar in de gemeente Putten

VERSCHIL IN SCHAALGROOTTE

Veel van de organisaties waar u als kleine gemeente mee te maken heeft, werken op een andere schaal. Zij verzorgen bijvoorbeeld jeugdgezondheidszorg voor de hele regio, en soms zelfs in meerdere provincies. In de onderhandelingen, maar vooral ook tijdens gesprekken over de inhoud kunt u dan een verschil in expertise merken. Uw gesprekspartners zijn vaak 'superspecialisten', terwijl u als gemeenteambtenaar een allrounder bent. U moet durven vertrouwen op de deskundigheid van deze vakmensen.

'De school wil niet het programma Piramide omdat zij onlangs een observatiesysteem hebben ingevoerd dat niet zou passen bij Piramide. Voor ons als gemeente is dat lastig te beoordelen. Is het observatiesysteem bruikbaar te maken voor het programma Piramide? De schoolbegeleidingsdienst is grote voorstander van Piramide, dus zij zijn ook niet echt objectief in hun advisering...'

Een beleidsambtenaar in een kleine gemeente

'De gemeente neemt haar rol als regisseur serieus: de taak om voor een doorgaande lijn te zorgen (zoals de overheid voorschrijft) vind ik op zich logisch, alleen is het nu heel lastig uitvoerbaar aangezien je geen middelen meer hebt voor het vroegschoolse gedeelte. En inhoudelijk kun je als beleidsambtenaar van een kleine gemeente niet te dicht op de praktijk gaan zitten. Je hebt zo'n breed takenpakket: je wilt je graag met alles bemoeien, maar het blijft vaak bij het maken van beschikkingen en het toetsen van rechtmatigheid. Ik ben als onderwijskundige afgestudeerd en ik zou mij graag meer met de inhoud willen bezighouden. Ik heb nu nauwelijks tijd om alle regelingen goed bij te houden, laat staan om

van de inhoudelijke ontwikkeling goed op de hoogte te zijn.'

Een beleidsambtenaar in een kleine gemeente

De vertegenwoordigers van de partnerorganisaties zijn daarentegen niet altijd in staat om mee te denken met het lokale beleid, zij hebben onvoldoende zicht op de gemeentelijke situatie. Hierdoor ontstaat soms een starheid in de discussies: u bent als gemeente op zoek naar alternatieven, die er volgens de deskundigen niet zijn.

Een ander punt waar u tegenaan kunt lopen is de wens van grote organisaties om afspraken te willen maken op intergemeentelijk niveau.

Ook in de relatie met de schoolbesturen zijn de verhoudingen merkbaar veranderd. Door de nieuwe regelgeving bent u als gemeente (mede-)verantwoordelijk voor de doorlopende leerlijn, maar u heeft alleen middelen gekregen voor het voorschoolse gedeelte. De schoolbesturen hebben geld gekregen voor het in stand houden van de vroegschoolse educatie, maar hebben wel met de gemeente als regisseur te maken. Gelukkig is in de afgelopen jaren in de meeste gemeenten een stevig fundament gelegd voor een goed afgestemd VVE-beleid. Maar daar waar dat niet het geval is, is de kans op moeizame onderhandelingen een stuk groter. Op dit moment is daar in veel kleine gemeenten nog weinig van te merken.

'De gemeente heeft een sterke regierol met een groot vertrouwen bij de schoolbesturen. De inhoudelijke inbreng van de partners is groot. Er is een sterke cultuur van samenwerking, de wethouder drukt daar een groot stempel op en de schoolbesturen gaan daar in mee. Zij hebben zoveel vertrouwen in de bestuurlijke kwaliteit van de gemeente dat de schoolbesturen op eigen gezamenlijk initiatief de Verhagen-middelen in de gemeentepot hebben gestort om daarmee GOA/VVE-activi-

teiten te kunnen opzetten.'

Een beleidsambtenaar in Winterswijk

PEUTERSPEELZAALWERK IS VOLOP IN BEWEGING

Er is meer ruimte voor het peuterspeelzaalwerk als partner in het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid. Er is nu immers niet meer vastgelegd dat schoolbesturen en gemeente op overeenstemming gericht overleg moeten voeren.

Schoolbesturen hebben daarmee niet meer per definitie een andere status in het beleid. Inmiddels zijn veel peuterspeelzalen geprofessionaliseerd, zodat u als gemeente minder vaak te maken heeft met besturen van vrijwilligers.

Om VVE-beleid te kunnen uitvoeren hebben veel kleine gemeenten tegelijkertijd het peuterspeelzaalwerk onder handen genomen. En dat is een ingewikkeld en intensief traject: samenvoegen van kleine peuterspeelzaalbesturen, het vrijmaken van coördinatie-uren en taakuren voor de leidsters, het vinden van een betere locatie etc. Deze fusie- en verbetertrajecten zijn nog niet overal afgerond en dat werkt belemmerend voor het VVE-beleid. Want om te kunnen overleggen is een contactpersoon wenselijk: het is beter als een professionele manager de peuterspeelzalen vertegenwoordigt.

'Bij de Stichting peuterspeelzalen was de financieel-organisatorische problematiek zo urgent dat het onmogelijk was om afspraken te maken over de invoering van VVE. Pas toen de professionaliseringsslag (fusie) gemaakt was kon de aandacht worden gericht op de invoering van VVE.'

Een beleidsambtenaar in een kleine gemeente

'Bij de zes peuterspeelzalen gaat het om vijf éénpitters met een vrijwilligersbestuur; daarnaast heeft de Stichting Welzijn Diemen het beheer over één peuterspeelzaal. Om het beleidsvoerend vermogen te versterken is men bezig met een proces van bestuurlijke professionalisering. Het voornemen is de peuterspeelzalen te laten fuseren tot een zelfstandige organisatie voor peuterspeelzaalwerk of bestuurlijke overdracht aan een externe organisatie (zoals instelling voor kinderopvang, buitenschoolse opvang, welzijnswerk of een schoolbestuur). Dit proces is nog niet uitgekristalliseerd.'

Een beleidsambtenaar in de gemeente Diemen

De professionalisering van het peuterspeelzaalwerk heeft landelijk een impuls gekregen door de handreiking Peuterspeelzaalbeleid van SGBO (zie ook Deel 2).

Hierin is een drietal ambitieniveaus geformuleerd, die veel gemeenten hebben overgenomen in hun peuterspeelzaalbeleid. Peuterspeelzaalleidsters kunnen hiermee beter hun eigen standpunt en hun eigen taak en rol bepalen. Ondanks alle inspanningen op gemeentelijk en landelijk niveau is er nog steeds ongelijkheid merkbaar tussen het onderwijs en de peuterspeelzalen, en krijgen de kwaliteiten van de peuterspeelzaalleidsters nog lang niet overal erkenning. Ook al werken zij (inmiddels) op een professioneel niveau.

EXTRA INSPANNINGEN NODIG VOOR DOELGROEPBEREIK

Het aantal doelgroepkinderen in kleine gemeenten is relatief laag en vaak wonen de doelgroepkinderen verspreid over de gemeente. Dit maakt het lastiger de doelgroep te bereiken. Het percentage doelgroepkinderen per school of peuterspeelzaal ligt vaak een stuk lager dan bij de grote gemeenten. Meestal zijn er wel een of twee

scholen aan te wijzen waar de meeste doelgroepkinderen zitten. Maar als u meer doelgroepkinderen wilt bereiken, moeten meer scholen en peuterspeelzalen deelnemen aan een VVE-programma.

U kunt proberen om een VVE-peuterspeelzaal aan te wijzen en de doelgroepkinderen vooral daar gebruik van te laten maken. Op deze peuterspeelzaal kunt u dan een goed aanbod realiseren. Deze beleidskeuze werkt echter segregatie in de hand.

'Wij hebben gekozen om zogenaamde VVE-plaatsen binnen de reguliere peuterspeelzalen aan te wijzen. In het allereerste begin hebben wij speciale VVE-groepen gecreëerd, waarbij een groep volledig uit VVE-kinderen bestond. Maar van dat idee zijn wij afgestapt ten gunste van gemengde groepen. Aanvankelijk werden er per VVE-peuterspeelzaalgroep 65% VVE-plaatsen en 35% niet-VVE-plaatsen gecreëerd. Dit leidde tot een "witte vlucht" uit de VVE-peuterspeelzalen. Nu streven we ernaar dat op de vijftien kinderen van een groep vijf kinderen VVE zijn: één derde VVE per groep.'

Een beleidsambtenaar in de gemeente Tiel

'Je moet oppassen dat je niet met een kanon op een mug gaat schieten en dat je net die drie achterstandskinderen doodknuffelt. Je hebt een beperkt probleem en daarbij heb je ook weinig tijd om het echt professioneel aan te pakken.'

Een beleidsambtenaar in de gemeente Naarden

EEN DURE MONITOR

Voor verantwoording van de middelen gelden voor u als kleine gemeente dezelfde eisen als

voor grotere gemeenten. Verantwoording kost dus relatief veel geld voor een kleine gemeente. Bij veel kleine gemeenten schiet een evaluatie of een monitor er daarom bij in.

‘Op dit moment is er geen monitor. De scholen houden de telformulieren bij. De peuterspeelzalen houden pas sinds kort achtergrondgegevens bij van de geplaatste peuters. De gemeente geeft aan het wel belangrijk te vinden om bij te houden of er met het geld wordt gedaan wat is beloofd. Maar ze vindt het te tijdrovend om uitgebreid te gaan monitoren en evalueren. Daarvoor zijn de bedragen te klein.’

Een beleidsambtenaar in de gemeente Naarden

Overigens hoeft u alleen de rechtmatigheid van bestedingen te verantwoorden, op resultaten wordt niet afgerekend. Toch is er ook op lokaal niveau vaak behoefte aan het in beeld brengen van het doelgroepbereik. Sommige kleine gemeenten is het gelukt een eenvoudige monitor op te zetten. Zij hebben een formulier ontwikkeld en houden, meestal handmatig, de gegevens bij. Deze gemeenten weten in ieder geval hoeveel (doelgroep)kinderen deelnemen aan de programma's en zij hebben zicht op het aantal geschoolde beroepskrachten. De wens om de voortgang beter in beeld te hebben leeft bij veel gemeenten. En dan bedoelen zij meer dan alleen de aantallen. Zij willen ook graag de inhoudelijke voortgang bijhouden en vervolgens de product- en procesgegevens op schrift vastleggen. Zo wordt voor iedereen zichtbaar wat de resultaten zijn van het lokale VVE-beleid.

‘De gemeente houdt de gemiddelde score van taal, ordenen en rekenen bij voor alle peuters en voor alle kleuters. De gegevens heeft de gemeente verzameld van de afgelopen jaren, het evaluatierapport moet nog komen. Daar ontbreekt ons telkens de tijd voor, maar we vinden het wel belangrijk om te doen. Dan krijgen we ook beter zicht op de bij ons behaalde resultaten.’

Een beleidsambtenaar in de gemeente Zandvoort

‘De gemeente voert zelf de evaluatie en monitoring uit. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt met de partners in het onderwijs en in het welzijnswerk. De start van de monitor ligt rond 1998. Deze leidde in 2002 tot een o-meting, in 2003-2004 tot een 1-meting en in 2004 tot een 2-meting. Omdat er goede afspraken liggen weten de partners welke gegevens ze wanneer op moeten leveren. De gegevens voor de monitor komen dan ook vrij goed en gemakkelijk bij de gemeente binnen.’

Een beleidsambtenaar in de gemeente Tiel

DEEL 2

IDEEËN VOOR NIEUW VVE-BELEID

De verschoven verhoudingen tussen de gemeenten en schoolbesturen maken het een goed moment om uw VVE-beleid onder de loep te nemen. Met uw partners bezieet u of en hoe u gezamenlijk in uw gemeente aan de nieuwe verwachtingen van de landelijke overheid kan voldoen. Algemene overwegingen bij het nieuwe VVE-beleid kunt u vinden in de *Handreiking VVE op de agenda*. We geven hier een aantal tips speciaal bestemd voor de kleine gemeenten.



VARIATIE IN VOORSCHOOLS AANBOD

Wees creatief in het zoeken van locaties voor het VVE-aanbod. In kleine gemeenten zijn de doelgroepkinderen vaak verspreid. Om de doelgroep zo goed mogelijk te bereiken zal u op zoek moeten naar de 'vindplaatsen' van de doelgroeppeuters. Daarbij moet u niet alleen aan peuterspeelzalen denken.

1. peuterspeelzalen

Tot nu toe zijn peuterspeelzalen de belangrijkste vindplaats voor doelgroeppeuters. Vaak zijn de peuterspeelzalen waar een aanzienlijke groep achterstandskinderen aan deelnemen inmiddels voorzien van een VVE-programma. De vraag is vooral wat doen we met de andere peuterspeelzalen? Een goed handvat voor het stellen van ambities in het peuterspeelzaalwerkbeleid is de handreiking van SGB0 (zie kader).

Het zal niet mogelijk zijn om alle peuterspeelzalen op niveau 2 te laten functioneren: dat zou te kostbaar zijn en bovendien ook niet nodig. Het is juist aan te bevelen om de ambitieniveaus te differentiëren. In veel (kleine) gemeenten is er een duidelijke behoefte aan peuterspeelzalen die vooral de speel- en ontmoetingsfunctie vervullen. Deze zijn bedoeld voor kinderen die opgroeien in een omgeving waar thuis voldoende ondersteuning wordt geboden.

'De plusspeelzalen gaan voor het hoogste ambitieniveau van de VNG: spelen, ontmoeten, ontwikkelen, signaleren en ondersteunen. De overige vier peuterspeelzalen houden het bij spelen, ontmoeten, ontwikkelen en signaleren.'

Een beleidsambtenaar in de gemeente Diemen

Voor de peuterspeelzalen waarbij wel VVE wordt aangeboden zoekt u gezamenlijk naar een goede mix van het aantal dagdelen, de groepsgrootte, aantal leidsters op een groep, extra begeleiding, het werken met vrijwilligers en het te gebruiken programma. Per peuterspeelzaal kan dit variëren en de keuzes hebben vooral te maken met het aantal doelgroepkinderen in de groep.

2. kinderdagverblijven

Als u kinderdagverblijven heeft in uw gemeente kunt u overwegen deze te betrekken bij de uitvoering van VVE-beleid. Bij een relatief eenvoudige variant daarvan werken de kinderdagverblijven bijvoorbeeld ook met overdrachtsformulieren en nemen deel aan deskundigheidsbevordering op taalbeleid. Als verdergaande betrokkenheid mogelijk is zou u samen met de

SGB0 heeft in opdracht van de VNG een handreiking voor peuterspeelzaalbeleid opgesteld. Daarin worden drie ambitieniveaus voor het peuterspeelzaalwerk onderscheiden:

Ambitieniveau 0 gaat uit van spelen en ontmoeten. Centraal staat de functie van de peuterspeelzaal als een plek waar kinderen onder begeleiding veilig kunnen spelen met andere kinderen.

Ambitieniveau 1 gaat uit van spelen, ontmoeten, ontwikkelen en signaleren. Bij dit tweede ambitieniveau wordt expliciet aandacht besteed aan de ontwikkeling van de peuters en het signaleren van eventuele ontwikkelingsachterstanden.

Ambitieniveau 2 gaat uit van spelen, ontmoeten, ontwikkelen, signaleren en ondersteunen. Vergeleken met het vorige ambitieniveau heeft de peuterspeelzaal een rol bij het bestrijden van achterstanden. Via VVE-programma's worden kinderen ondersteund in de sociaal-emotionele – en de taal- en cognitieve ontwikkeling.

kinderopvangorganisatie kunnen bekijken of zij ook met een VVE-programma kunnen gaan werken, of bijvoorbeeld met een taalstimuleringsprogramma.

Vaak wordt gedacht dat op kinderdagverblijven geen of weinig doelgroepkinderen zitten. Het is zonde om kinderdagverblijven bij voorbaat al uit te sluiten, als dit niet eens in kaart is gebracht. Het is de moeite waard kinderdagverblijven te vragen om een schatting te maken van het aantal doelgroepkinderen.

Bij een gering aantal doelgroepkinderen op het kinderdagverblijf kunt u ook denken aan een combinatie van kinderdagverblijf en peuterspeelzaal. Een deel van de kinderen kan vanaf het kinderdagverblijf deelnemen aan VVE op een peuterspeelzaal.

Als kinderdagverblijven mee gaan doen met VVE dienen ook zij zich te beraden op hun ambitieniveau.

'In de afgelopen vier jaar heeft de gemeente conform het onderwijsachterstandenplan gewerkt aan VVE met alle vijf peuterspeelzalen, alle drie kinderdagverblijven en met vier van de twaalf basisscholen. De leidsters van de speelzalen, dagverblijven en de leerkrachten zijn geschoold in het programma Startblokken/Basisontwikkeling.'

Een beleidsambtenaar in de gemeente Werkendam

3. nulde groepen

In kleine, christelijke gemeenten zijn nulde groepen sterk in opkomst. Sommige ouders brengen hun kind niet naar de reguliere peuterspeelzaal, maar wel naar een nulde groep. De organisatie en ontwikkeling van nulde groepen voltrekt zich over het algemeen buiten het gezichtsveld van de gemeenten, zij hebben niet altijd een goed beeld van het aantal groepen, het aanbod, ouderbijdrage, etcetera. Voor een discussie over de nulde groepen in het VVE-beleid is een goed

begin het uitvoeren van een enquête onder de peuterspeelzalen en de schoolbesturen. Als de nulde groepen peuters bereiken die voorheen niet naar de peuterspeelzaal gingen, kunnen ze een zegen zijn. Wanneer de nulde groepen van scholen echter peuters aantrekken die anders naar de reguliere peuterspeelzalen gaan, dan kan er discussie ontstaan over (oneerlijke) concurrentie. Goed overleg met de schoolbesturen is de beste weg die u dan kunt belopen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de volgende vragen: is het mogelijk peuterspeelzaalpersoneel te laten werken in de nulde groepen, kunnen peuterspeelzalen in de school worden gehuisvest, willen scholen ook reclame maken voor de peuterspeelzaal.

'Drie scholen in de gemeente hebben een nulde groep opgericht. De scholen geven aan dat hun ouders vanuit hun geloofsovertuiging moeite hebben hun kind naar een openbare peuterspeelzaal te sturen. Deze scholen hebben tevens een VVE-programma gestart. De nulde groepen die door de scholen zijn opgezet worden door de gemeente niet gesubsidieerd. De nulgroepen ontvangen wel (Rijks)middelen voor de uitvoering van VVE-activiteiten.'

Een beleidsambtenaar in een kleine gemeente

4. gezinsprogramma's

Gezinsprogramma's zoals Opstapje, Spel aan huis en Samenspel werken gericht aan de ontwikkelingsstimulering van kinderen door ouders te ondersteunen. Deze programma's zijn bovendien zeer geschikt als toeleiding naar peuterspeelzalen. U kunt dit ook als doel aan de programma's koppelen, bijvoorbeeld alle kinderen stromen door naar de peuterspeelzaal, of 90 % van de kinderen. Een gezinsprogramma kan ook een manier zijn om extra invulling te geven aan de oudercomponent van de VVE-programma's.

Let wel: in het nieuwe VVE-beleid is het bekostigen van gezinsgerichte programma's beperkt mogelijk.

BREED AANBOD NAAST SPECIFIEKE PROGRAMMA'S

De opdracht waar gemeenten en schoolbesturen voor staan is allereerst de succesvolle of de veelbelovende projecten blijvend te ondersteunen en de samenhang te behouden. Daarnaast willen veel gemeenten meer doelgroepkinderen bereiken en zoeken zij naar een manier om hun aanbod uit te breiden zonder al teveel in te leveren op kwaliteit. Een mogelijke insteek is: een intensief aanbod waar de doelgroep geconcentreerd te vinden is, en daarnaast een breed aanbod voor alle kinderen.

Het brede aanbod kan bestaan uit een scholingsmodule voor peuterspeelzalen, kinderdagverblijven, nulde groepen. U kunt hiervoor aansluiten op het landelijke professionaliseringstraject gefinancierd door het ministerie van OCW. Ook Boekenpret is een goed voorbeeld van een project dat breed kan worden geïmplementeerd. Verschillende partijen kunnen hieraan bijdragen, niet alleen peuterspeelzalen en scholen, maar ook de bibliotheek en het consultatiebureau. ICT wordt meer en meer ingezet voor taalstimulering. Een gezamenlijk ICT-project is een prima uitdaging voor VVE-samenwerkingsverbanden die goed lopen.

'Naast de invoering van Piramide hebben wij enkele andere activiteiten opgezet: De koppels werken met een formulier om de overdracht van peuterspeelzaal naar basisschool te optimaliseren. De bibliotheek is ook betrokken bij de VVE, zij hebben themakisten samengesteld, speciaal afgestemd op de thema's van Piramide. En ook een leuk en geslaagd project is ons ICT-project', vertelt de beleidsambtenaar Welzijn niet zonder trots. Een van de koppels heeft scholing gekregen in het gebruik van ICT-ankers (foto's, software e.d.) ter bevordering

van de taalontwikkeling en ouderbetrokkenheid. De leidsters, de leerkrachten en de kinderen reageren met veel enthousiasme op de nieuwe inzet van computers in hun lokaal. Een beleidsambtenaar in de gemeente Zandvoort

Wanneer meer voorschoolse (en vroegschoolse) voorzieningen gaan deelnemen aan het VVE-beleid kunt u denken aan een 'ambulante tutor': een leidster of een leerkracht die inzetbaar is op meerdere scholen en peuterspeelzalen. Misschien is het mogelijk dat de intern begeleider van de school ook de peuterspeelzalen ondersteunt, of dat de coördinator van de peuterspeelzalen een rol vervult in de coördinatie van het VVE-beleid op de locaties. Momenteel stimuleert de overheid de inrichting van combinatiefuncties, denk bijvoorbeeld aan de combinatie van klassenassistent en leidster van naschoolse opvang.

DOELGROEPKINDEREN BEREIKEN

Een groot bereik van doelgroepkinderen is niet altijd makkelijk in kleine gemeenten, maar het kan wel, bijvoorbeeld door een mix van algemeen en specifiek beleid. Een goede aanpak van werving en toeleiding is ook belangrijk, zeker wanneer u het doelgroepbereik wilt verhogen naar 70%. Goed bruikbaar in kleine gemeenten zijn directe wervingsmethoden, zoals:

- Ouders rechtstreeks aanspreken. Doordat de potentiële doelgroep relatief klein is, is het voor kleine gemeenten soms mogelijk om ouders rechtstreeks aan te spreken: ouders van peuters die zich niet hebben aangemeld bij een peuterspeelzaal kunnen benaderd worden, bijvoorbeeld door de consultatiebureaus en/of het welzijnswerk. Hier zijn goede voorbeelden van waarbij successen zijn geboekt.
- Brief sturen. U kunt de ouders van dreumesen een brief sturen waarin zij worden aangemoedigd hun kind aan te melden voor een peuterspeelzaal.

- Een persoonlijke benadering van ouders door de juf van school, de huisarts of het consultatiebureau werkt natuurlijk het beste. En juist doordat het in kleine gemeenten moeilijk is om in anonimiteit te leven biedt zo'n aanpak mogelijkheden. Een goede samenwerking met de verschillende organisaties is dan wel belangrijk.

'De werkgroep neemt initiatieven voor kleine projecten. Zo zijn de vrouwen van de Nederlandse taallessen op bezoek geweest bij de peuterspeelzalen. Ook heeft de gemeente samen met de onderwijsbegeleidingsdienst nagedacht over verbetering van het bezoek aan de peuterspeelzaal door allochtone kinderen. De gemeente heeft gesproken met de Marokkaanse vereniging om na te denken over een andere benadering van allochtone ouders om ze te enthousiasmeren voor de peuterspeelzalen. Dat heeft onder andere geresulteerd in een bezoek aan de moskee. De gemeente heeft samen met de onderwijsbegeleidingsdienst een dialoog op gang gebracht en samen met ouders gepraat over de peuterspeelzalen. Voor veel ouders is het niet logisch dat je moet betalen om je kind te laten spelen. Wij hebben met hen gepraat over wat er op een peuterspeelzaal gebeurt en dat het meer dan alleen spelen is. Ik vond het zelf ook een bijzondere belevenis dit gesprek bij te wonen.'

Een beleidsambtenaar in de gemeente Naarden

EFFECTIEVE BELEIDSVOERING

In kleine gemeenten is een veelgehoorde klacht van beleidsambtenaren dat zij te weinig tijd hebben om goed VVE-beleid te voeren. Toch zijn er gemeenten die oplossingen hebben gevonden:

1. Samenwerking binnen de gemeente

VVE raakt vele andere beleidsterreinen. Daarom is het zinvol om voortdurend verbindingen te leggen met deze beleidsvelden. VVE-beleid is onderdeel van onderwijsachterstandenbeleid, de educatieve agenda, lokaal onderwijsbeleid en bredeschoolontwikkelingen. Ook heeft VVE-beleid overlap met taalbeleid, peuterspeelzaalbeleid en jeugdgezondheidszorg.

Het is zaak om zoveel mogelijk beleidsterreinen in hetzelfde bestuurlijk overleg te bundelen. Daarnaast is het verstandig om een collega bij de uitvoering betrekken. Een uitstekend duo vormen bijvoorbeeld een welzijnsambtenaar voor het voorschoolse gedeelte en de onderwijsambtenaar voor het vroegschoolse gedeelte.

2. Intergemeentelijk beleid

U kunt ervoor kiezen VVE-beleid intergemeentelijk op te pakken. Tot nog toe is deze insteek ongebruikelijk, maar het is zeker een optie.

Lastig is dat iedere gemeente eigen keuzes maakt. Bij VVE zijn al veel partijen betrokken en dan kan het nogal ingewikkeld worden wanneer het beleid ook nog intergemeentelijk afgestemd moet worden. Voordelen zijn er wel: de gemeentebestuurder die het VVE-beleid trekt kan zich specialiseren en is dus beter op de hoogte. De grote organisaties (schoolbesturen, jeugdgezondheidszorg, welzijn) ontwikkelen regiovisies. Door intergemeentelijk beleid kunt u hier beter op aansluiten, waardoor u als gemeente een andere gesprekspartner wordt.

Een laagdrempelige mogelijkheid is om alleen bepaalde aspecten intergemeentelijk aan te pakken. Bijvoorbeeld de afspraken met de jeugdgezondheidszorg rondom werving en toeleiding en afspraken rondom scholing, of het in regionaal verband uitvoeren van bijvoorbeeld Boekenpret.

3. Contactpersonen

U kunt de grote besturen en de overkoepelende organisaties vragen om een lokale contact-

persoon. Het is dan wel handig wanneer deze persoon ook besluiten mag nemen. Vaak zijn bijvoorbeeld een regiomanager, locatiemanager of beleidsmedewerker meer betrokken bij het lokale beleid dan een directeur. Zij weten beter wat er leeft bij het personeel in uw gemeente en hebben meestal ook zicht op de plaatselijke problematiek.

4. Gebruik maken van partnerexpertise

Juist bij het opstellen van gezamenlijk beleid en een lokale educatieve agenda moeten deskundigheden gebundeld worden. In de ene gemeente leidt dit ertoe dat kleine besturen het waarden dat de gemeente de regierol vervult; in een andere gemeente is de beleidsambtenaar blij met de inbreng van partners en een verdeling van taken.

Meer gelijkwaardig overleg met partners betekent ook durven vertrouwen op elkaars expertise.

De gemeente wil de Lokale Educatieve Agenda realiseren door een doorgaande lijn op te zetten van consultatiebureau naar peuterspeelzaal naar primair en vervolgens voortgezet onderwijs.

‘Wij willen proberen om dat in één gezamenlijk kader neer te zetten waarbinnen dan integraal aandacht is voor VVE, doorgaande lijn, schoolbegeleiding, WSNs.

Voor dit proces is een stuurgroep Lokaal Onderwijsbeleid in het leven geroepen, waarin vertegenwoordigers van alle partners zitting hebben. Onze mogelijkheden om op deze verschillende beleidsterreinen aan te sturen zijn gering, niet alleen door de beperktheid van de beschikbare uren, maar ook door de beperktheid van de aanwezige expertise. Het kost mij veel tijd om goed op de hoogte te blijven van alle ins en outs op die zo onderling verschillende terreinen. Dat lukt gewoon niet. Maar met de toekomstige Stuurgroep en de daar verzamelde expertise kan met succes gewerkt worden aan de VVE en de doorgaan-

de lijn.’

Een beleidsambtenaar in de gemeente Winterswijk

De werkgroep komt nu één keer in de drie maanden bij elkaar. Het consultatiebureau is er nu ook bij. De peuterspeelzalen zijn gefuseerd met de kinderopvang. Zij hebben nu ook een eigen contactpersoon. Ook een goede input is afkomstig van de onderwijsbegeleidingsdienst, deze persoon wordt door de gemeente betaald om deel te nemen aan de werkgroep. ‘Ik merk dat ik nu meer grip heb op de ontwikkelingen. Mensen gaan ook harder lopen en nemen het serieuzer. Ook is het belangrijk dat beroepskrachten zien dat je vanuit verschillende kanten moet bouwen.’

Een beleidsambtenaar in de gemeente Naarden

MINIMALE MONITOR

Ook binnen een kleine gemeente is het verzamelen van VVE-gegevens nodig en haalbaar. Daarmee houdt u zicht op de resultaten en kunt u de inspanningen verantwoorden, zowel naar het Rijk als binnen de gemeente. Minimaal houdt u de deelname van doelgroepkinderen bij. Dit vereist een beperkte inspanning bij de instellingen. En het verwerken tot een gemeentelijk totaalbeeld is ook haalbaar. Eventueel kan hiervoor een beroep gedaan worden op iemand van buiten, bijvoorbeeld een stagiaire.

‘Wij weten vrij goed wat er gebeurt in de instellingen. Door de professionalisering van het peuterspeelzaalwerk is de kwaliteit duidelijk gestegen. Het gebruik van het VVE-programma is toegenomen, de afstemming van peuterspeelzaalwerk met basisonderwijs is verbeterd en er wordt meer van een volgsysteem gebruik gemaakt. Alles moet echter nog

wel beter geregeld worden: er is geen inhoudelijke evaluatie van de uitvoering van het VVE-programma uitgevoerd
Er liggen monitor- en evaluatieverslagen over de voorbije periode. Er is voldoende zicht op het behalen van de percentages van de doelgroepen. Gegevens zijn zelfs op kernniveau (dorpen) weergegeven. De aanlevering van de gegevens verloopt niet zonder slag of stoot. Het gaat immers om veel partners (o.a. veel besturen). De evaluatie en monitoring wordt door de gemeente zelf uitgevoerd.'
 Een beleidsambtenaar in de gemeente Werkendam

In een aparte brochure *Informatiemanagement en VVE* wordt aandacht besteed aan sobere varianten van monitoring.

TOT SLOT

Ook al verandert de relatie tussen gemeente en schoolbesturen, het advies is: bouw voort op verworvenheden uit het verleden en bouw sterke kanten uit. In veel gemeenten zal dit betekenen dat ze de regierol voorlopig blijven uitvoeren met instemming van de beleidspartners. De huidige periode is te zien als een overgangperiode, waarin de nieuwe verhoudingen vorm moeten krijgen. Daarbij wordt gewerkt aan wederzijds vertrouwen. Voor de schoolbesturen betekent dit onder andere zich oriënteren op hun prioriteiten; voor gemeenten de autonomie van de scholen accepteren. Beider inzet zal moeten zijn de doorgaande lijn in VVE te bewaken.

De schoolbesturen hebben twee jaar geleden in een bestuurlijk overleg zich al uitgesproken voor voortzetting van de uitvoering van de vroegschoolse programma's. Zij gaven toen al aan dat het VVE-beleid niet gefrustreerd mag worden door eventueel wegvallen van rijks-subsidies. De middelen die zij binnenkort ontvangen besteden zij weer aan de vroegschool-

se periode. De gemeente ontvangt in de komende periode (waarschijnlijk) eenzelfde bedrag als voorgaande jaren. Daarnaast zullen wij eigen middelen beschikbaar blijven stellen om het VVE-beleid te bekostigen. In de stuurgroep is de nieuwe structuur van de organisatie besproken. Zoals het er nu naar uit ziet blijft de gemeente zijn regierol behouden. 'We willen het houden zoals het is, we verwachten geen beren op de weg want iedereen staat er positief tegenover.'
 Een beleidsambtenaar in de gemeente Putten

Duidelijke afspraken leggen een stevige basis onder de toekomstige samenwerking. In de handreiking De Lokale educatieve agenda staat een stappenplan om tot afspraken te komen en deze vervolgens tot uitvoering te brengen.

Voor de periode 2006-2010 zijn er nieuwe afspraken gemaakt voor de uitvoering van VVE. Dat is gebeurd in de vorm van een door alle partijen ondertekend convenant. Het gaat voornamelijk om de voortzetting van de VVE-activiteiten, zoals die al liepen. Met dat verschil, dat de doelen en resultaten nu wat specifiek en meer volgens de richtlijnen van SMART zijn geformuleerd. Ook zullen er verschuivingen in de kosten optreden: de dubbele bezetting in de beide VVE-scholen in Diemen-Zuid zal nu door de scholen zelf bekostigd moeten worden, dat staat ook in het convenant.
 Een beleidsambtenaar in de gemeente Diemen

Colofon

Uitgave

VNG

Tekst en samenstelling

Heleen Versteegen (Sardes)

Wendy de Geus (Oberon)

Berend Schonewille (Sardes)

Oberon

Redactionele adviezen

Lex Boezeman, Utrecht

Vormgeving

Cas de Vries, Dvada, Utrecht

Fotografie

Sijmen Hendriks

De foto's zijn gemaakt op de volgende lokatie: vve 'Klim-op', Utrecht

Druk

USP bv, Utrecht

ISBN

90 77737 15 4

© VNG en Oberon, oktober 2006

Niets uit deze uitgave mag verveelvoudigd worden, op wat voor wijze dan ook, of opgeslagen worden in een gegevensbestand zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Oberon

ONDERZOEK & ADVIES

POSTBUS 1423

3500 BK UTRECHT

TEL. : 030 - 230 60 90

FAX : 030 - 230 60 80

E-MAIL : INFO@OBERON.EU

INTERNET : WWW.OBERON.EU



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Postbus 30435

2500 GK DEN HAAG

TEL. : 070 - 373 83 93

FAX : 070 - 363 56 82

E-MAIL : INFORMATIECENTRUM@VNG.NL

INTERNET : WWW.VNG.NL