

Bijlage raadsmededeling Voorschoolse Educatie

Voorschoolse Educatie inhoudelijk

Voorschoolse Educatie (VE) is een instrument om kinderen met een risico op een onderwijsachterstand vroegtijdig te ondersteunen in hun taal- en cognitieve ontwikkeling. Conform de Wet op het primair onderwijs (WPO) en het Gemeentefonds is de gemeente verantwoordelijk voor het zorgen voor een passend aanbod van VE voor peuters van 2,5 tot 4 jaar oud.

Deze verplichting vloeit voort uit het onderwijsachterstandenbeleid, dat gericht is op het voorkomen van segregatie en onderwijsachterstanden, en het bevorderen van integratie en toegang tot voorzieningen. Het voeren van onderwijskansenbeleid is ook een wettelijke taak van gemeenten. In de gemeente Gooise Meren geven we invulling aan die taak door vooral in te zetten op het verbeteren van de startcondities van kinderen (met een risico op) achterstanden bij hun entree op de basisschool. Het belangrijkste element in dit beleid is de voorschoolse educatie (VE)¹.

Team Jeugd en Gezin (onderdeel van de GGD) verzorgt voor de gemeente de toeleiding naar de VE. Wie er een indicatie krijgen voor de VE is gebaseerd op een doelgroepsdefinitie. Ook hier is de gemeente verantwoordelijk voor. Op basis van die doelgroepsdefinitie geeft Jeugd en Gezin de indicaties af. In Gooise Meren bepalen we de doelgroep door te kijken naar de volgende omgevingskenmerken:

- Laag opleidingsniveau van beide ouders (lager dan mbo-3, startkwalificatie)
- Geen taalrijke omgeving in de moedertaal²
- Laag inkomen (tot 120% WSM)
- Los van deze criteria zijn er ook kinderen die door andere, individuele/specifieke, omstandigheden in hun omgeving baat kunnen hebben bij voor- en vroegschoolse educatie. Er is bij de indicering van de doelgroepkinderen ook ruimte voor maatwerk voor deze kinderen.

Stichting Kinderopvang Bussum, Naarden, Muiden, Muidenberg (SKBNM) verzorgt de VE³. Dat doen zij op 5 groepen verdeeld over de verschillende dorpskernen in Gooise Meren. Op elke groep moet er begeleiding zijn die speciale VE-scholing heeft gehad en aan de taaleis-VE voldoet.⁴ Onze richtlijn is om in deze groepen voor 50% kinderen met een VE-indicatie te plaatsen en voor 50% met kinderen zonder (VE-)indicatie, zodat de kinderen van elkaar kunnen leren.

Recente en lopende ontwikkelingen

De laatste jaren is de druk op de beschikbare VE-plaatsen sterk toegenomen door een toename in indicaties bij een gelijkblijvend aantal beschikbare plaatsen. Dit valt samen met krapte op de arbeidsmarkt, met name in de kinderopvang, waardoor het opschalen van het aantal VE-groepen moeilijk is⁵. Deze toename in indicaties komt voort uit factoren zoals een toename van het aantal kinderen met een risico op onderwijsachterstanden en ook een betere vindbaarheid van de voorziening.

Jaar:	Aantal indicaties totaal:	Bussum	Naarden	Muiden/MB
2019 ⁶	83	-	-	-
2020	96	69	18	9
2021	58	40	11	7
2022	48	29	15	4
2023	91	56	29	6
2024	106	66	31	9

¹ VVE is voorschoolse en vroegschoolse educatie. Vroegschoolse educatie is de continuering van extra (taal)ondersteuning op de basisschool en valt daarmee onder de verantwoordelijkheid van de scholen.

² Wanneer een kind opgroeit in een taalrijke omgeving in de moedertaal verloopt de taalverwerking over het algemeen gemakkelijker.

³ Medio 2020 is Versa welzijn gestopt met het bieden van VE, daarmee is SKBNM de enige aanbieder geworden die VE aanbod heeft

⁴ Dit zijn wettelijke eisen voor Voorschoolse Educatie.

⁵ Wel is binnen SKBNM in september een intern VE-scholingstraject gestart.

⁶ Verdeling over de kernen niet bekend.

Vanaf de scherpe toename op de kinderopvang in 2023 is het voor SKBNM niet meer mogelijk om de VE te organiseren middels de 50/50 richtlijn. Dat betekent dat de voorziening een minder groot effect heeft op de ontwikkeling van de (VE-)kinderen. Daarnaast blijken geïndiceerde kinderen vaak niet alleen kans op een taalachterstand te hebben maar is er ook sprake van gedragsproblemen, sociale problematiek (waaronder armoede), veiligheid (van het kind) en ouders met diverse problemen⁷.

Vooraf op een aantal locaties, zoals de Regenboog, signaleert SKBNM dat er veel kinderen zitten met complexere zorgvragen. Deze toename van kinderen met aanvullende zorgproblematiek is een landelijke trend⁸. Door deze verzwaring van problematiek is de belasting van de begeleiders op de groep zeer toegenomen. Hierdoor dreigt overbelasting en zelfs uitval van begeleiders, maar is het ook lastig om de (taal)doelen van de VE-methode te halen.

De combinatie van een groter aantal VE-kinderen op een groep en de toegenomen zorgproblematiek van deze kinderen heeft ervoor gezorgd dat SKBNM in samenspraak met de gemeente heeft gekozen om voorlopig over te gaan tot een plaatsingsstop voor kinderen met een VE-indicatie vanaf meer dan acht geplaatste VE-kinderen op een groep⁹. Dit is een zware beslissing geweest die grote gevolgen heeft voor de kinderen die nu niet kunnen worden geplaatst. Mede door de plaatsingstop is er nu een oplopende wachtlijst voor de VE. Op die wachtlijst staan nu 48 kinderen. Deze kinderen zullen daardoor op de basisschool starten met een grotere achterstand dan we zouden willen. We hebben deze beslissing genomen om het bestaande, speciaal opgeleide, team te kunnen behouden voor dit aanbod en tevens het rendement van het VE-aanbod voor de wel geplaatste kinderen te verhogen.

Regio Gooi en Vechtstreek

Als we kijken naar de andere gemeenten in de regio Gooi & Vechtstreek zijn hier in meer of mindere mate gelijke ontwikkelingen te zien. Ook hier is het aantal indicaties voor de VE gestegen en ook hier zeggen de kinderopvangorganisaties dat de gedragsproblematiek op de groepen toeneemt¹⁰.

Het inrichten van kinderopvang voor groepen waar er meer rekening wordt gehouden met gedragsproblematiek is moeilijk te organiseren; het vereist een andere invulling van de kinderopvang door een grotere nadruk op zorg te leggen. De vereiste competenties van de groepsbegeleiders zijn daardoor anders en de groeps grootte is vaak kleiner. Net als met de organisatie van de passende BSO¹¹ is het lastig aanbieders te vinden die aan deze specifieke vraag kunnen en willen voldoen.

Regionaal kijken we naar mogelijkheden om dit aanbod voor zwaardere problematiek gezamenlijk te organiseren.

Extra opgave op de Regenboog (Breeduit)-locatie

Over het algemeen zijn er in de gemeente Gooise Meren wachtlijsten voor zowel de kinderopvang als het basisonderwijs. Voor de opgave om VE-groepen weer op een 50/50 balans te brengen (van kinderen met en kinderen zonder VE-indicatie) is dit gunstig, want voor elk kind dat uitstroomt naar het basisonderwijs kan een kind zonder VE-indicatie weer instromen op de groep. Zo kan snel de gewenste verdeling weer worden bereikt.

Echter, op de locatie voor de Regenboog staan er geen kinderen zonder VE-indicatie op de wachtlijst. Veel ouders vinden de locatie niet geschikt voor de opvang van hun kind. Datzelfde geldt voor het basisonderwijs op die locatie, de Zonnewijzer. Daar waar in nabijgelegen kinderopvanglocaties en basisscholen de wachtlijsten lang zijn, is het voor de locatie 'Breeduit' juist het tegenovergestelde. Ook dit heeft onze aandacht. We zijn hierover ook in gesprek met de Zonnewijzer en Elan.

⁷ Uit de analyse van de groepen blijkt dat 60% van de kinderen ook gedragsproblemen heeft en dat 45% te maken heeft met sociale problemen, zoals armoede. Bij 45% van de kinderen spelen daarnaast problemen bij de ouders een rol. Bij 10% van de kinderen zijn er zorgen over de veiligheid.

⁸ Een mogelijke verklaring is het sluiten van de medisch kinderdagverblijven.

⁹ Plaatsingstop is sinds april ingevoerd.

¹⁰ De toename aan indicaties zijn voor een groot deel inzichtelijk, de toename aan gedragsproblematiek niet.

¹¹ Een BSO voor kinderen met gedragsproblemen en/of licht verstandelijke beperking.

Oplossingsrichtingen

Op dit moment zien we een onbalans op twee vlakken: Het aantal indicaties ten opzichte van het aantal beschikbare plekken, en de extra zorgvraag die veel kinderen met een VE-indicatie hebben.

Verhogen van het aantal VE-plekken

Op dit moment is SKBNM de enige kinderopvangorganisatie in onze gemeente die VE-groepen heeft. Het is de grootste kinderopvangorganisatie die hier actief is en de organisatie heeft een expertise opgebouwd op het gebied van de VE. Partou is een andere kinderopvangorganisatie die actief is in onze gemeente. Partou biedt in andere gemeenten VE aan, maar nog niet in onze gemeente.

We onderzoeken de mogelijkheid dat SKBNM meer personeel opleidt om ook op een VE-groep te staan. Wellicht is het zelfs mogelijk om genoeg personeel op te leiden om op elke (peuteropvang)groep VE aan te bieden. Hierdoor zou de effectiviteit en het bereik van de VE hoger worden en de werkdruk beter worden verdeeld over de groepen. We bekijken ook de mogelijkheden om andere kinderopvangorganisaties VE-groepen te laten starten, mogelijk met ondersteuning in het opleidingstraject door SKBNM.

Verlagen van de instroom

Het is aan de gemeente om te bepalen wat de criteria zijn om een VE-indicatie af te geven (doelgroepsdefinitie). Door deze criteria zo aan te passen dat een minder grote groep aanspraak kan maken op de VE is het mogelijk om de instroom te verlagen en meer in lijn te brengen met het aantal beschikbare plekken. Echter, op basis van de gesprekken met Jeugd en Gezin ontstaat het beeld dat indicaties op dit moment al niet makkelijk worden afgegeven. Er is simpelweg een aanzienlijke groep kinderen die behoefte heeft aan extra (taal)ondersteuning. Het verlagen van de instroom door het vernauwen van de doelgroepsdefinitie heeft als nadeel dat kinderen die dan niet meer bereikt worden middels de VE helemaal niet meer bereikt worden.

Het toevoegen van uitsluitingsgronden is een andere manier van het mogelijk verlagen van de instroom. Als je de VE echt wil organiseren voor de ontwikkeling van taal en andere basisvaardigheden, dan zouden kinderen met gedragsproblematiek wellicht beter op een ander soort groep kunnen worden geplaatst. Het toevoegen van de uitsluitingsgronden zou op dit moment wel betekenen dat deze kinderen geen plek meer hebben, waarvan wij verwachten dat dit op termijn zorgt voor meer problemen. Mede om die reden zullen we voor deze kinderen dan een andere plek moeten vinden.

Speciale kinderopvang voor kinderen met gedragsproblematiek

Kinderen met gedragsproblematiek én een (taal)ontwikkelingsachterstand zullen zonder begeleiding hoogstwaarschijnlijk op een later moment weer op de radar komen bij de gemeente. Hierbij is de kans ook groot dat de problemen die zij al hadden zijn toegenomen. We weten dat het meer tijd en moeite kost om later in de ontwikkeling bij te sturen dan wanneer je dit in een vroeg stadium doet. In andere gemeenten wordt er voor deze groep soms een extra kinderopvangvoorziening gecreëerd die beter past bij de zorgvraag door bijvoorbeeld groepen van 10 tot 12 kinderen te maken die gespecialiseerde begeleiding krijgen.

Bekostiging

Gemeenten worden gefinancierd voor het onderwijsachterstandenbeleid door middel van specifieke rijksbijdragen, zoals de 'Gemeentelijke Onderwijsachterstandsmiddelen' (GOAB). Deze middelen worden toegekend op basis van het aantal leerlingen dat in aanmerking komt voor extra ondersteuning vanwege onderwijsachterstanden.

In Gooise Meren is het aantal kinderen dat een hoge achterstandsscore heeft relatief laag, waardoor er ook in beperkte mate middelen van het Rijk zijn. Daarbij loopt de financiering twee jaar achter op de werkelijkheid, wat in relatie tot het aantal statushouderskinderen kan leiden tot een hoger aantal kinderen met een VE-indicatie in combinatie met lagere inkomsten. Zo waren er in 2023 veel indicaties afgegeven (90), maar waren de inkomsten minimaal (68.000²²).

²² Dit is ook ongeveer het minimum wat een gemeente kan ontvangen.

Jaar:	OAB-middelen ¹³	Uitgaven specifiek voor VE ¹⁴
2021	144.338,-	238.576,-
2022	124.461,-	328.680,-
2023	68.122,-	326.852,-
2024	118.232,-	360.254,-
2025	184.911,-	

Op dit moment rust de financiering van deze groep kinderen alleen op het onderwijskansenbeleid. Dat is ook logisch gezien de bedoeling van de regelingen, namelijk om onderwijsachterstanden te verkleinen. In het geval van de VE is het de bedoeling dat kinderen met een minder grote (taal)achterstand aan de basisschool beginnen dan anders het geval zou zijn. Echter, de toegenomen zorgvraag bij de VE-groep heeft vaak meer te maken met gedragsproblemen dan met taalachterstanden. Deze groep heeft begeleiding nodig die de kinderopvangbegeleiders nu niet kunnen bieden.

Naast de zorgvraag is de taalachterstand bij veel kinderen ook groter, doordat er een toename is van zowel statushouders als Oekraïense vluchtelingen. Een aantal (naar schatting 25%) van de kinderen die in de VE-groepen zit, en daarmee onderdeel is van het onderwijskansenbeleid, betreft kinderen van statushouders. Deze groep zal met de huidige toename aan statushouders zorgen voor een zwaardere opgave.

De voorschoolse educatie (VE) raakt daarmee aan verschillende beleidsterreinen en heeft een bredere impact dan alleen het verbeteren van onderwijskansen. Daarom wordt onderzocht hoe de financiering kan worden aangevuld vanuit andere beleidsgebieden.

Conclusie

De voorschoolse educatie (VE) in Gooise Meren ondersteunt kinderen met risico op onderwijsachterstand, maar de vraag naar en druk op de VE-plekken neemt sterk toe, mede door een groeiende groep kinderen met extra zorgbehoeften zoals gedragsproblemen en sociaal-economische uitdagingen. Dit heeft geleid tot hoge werkdruk voor begeleiders en nu een tijdelijke plaatsingsstop voor kinderen met VE-indicaties boven een bepaalde groeps grootte.

Om aan de toenemende vraag te voldoen, is uitbreiding van VE-plekken nodig. Daarnaast wordt onderzocht of een gespecialiseerde kinderopvang- of behandelgroep voor kinderen met meervoudige problematiek mogelijk is, zodat deze kinderen passende ondersteuning kunnen krijgen. De huidige financiering vanuit het onderwijskansenbeleid is echter beperkt, terwijl de zorgvraag blijft stijgen door de instroom van statushouders en vluchtelingenkinderen. Er wordt daarom gekeken naar mogelijkheden om de financiering voor VE uit te breiden via andere beleidsterreinen om beter in te spelen op deze complexe zorgbehoeften.

¹³ De gemeente krijgt ook nog €95.222,- aan Asschergelden

¹⁴ De gemeente heeft ook nog uitgaven op de peuteropvang, een aanvullende HBO pedagogisch medewerker, en de coördinatie van het Onderwijsachterstandenbeleid.