



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

Assen

Onderzoek gemeente

Rapport onderzoek naar vve en kinderopvang.

Datum vaststelling: 2 april 2019

Samenvatting

Aangezien we een nieuwe manier van werken uitproberen, noemen we dit een pilot. De pilot heet: Herijken toezicht voor- en vroegschoolse educatie (vve) en kinderopvang. De gemeente Assen is één van de gemeenten die wilde meewerken aan deze pilot.

We beschrijven in dit rapport hoe de gemeente samenwerkt met de kinderopvangorganisaties, de schoolbesturen en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) om de peuters en kleuters in de gemeente gelijke kansen te geven zich te ontwikkelen. Ook onderzoeken we of de gemeente Assen zich houdt aan de wetten die gaan over de kinderopvang en het onderwijs. Daarnaast hebben we enkele kinderdagverblijven en de groepen 1 en 2 van de basisscholen onderzocht om te zien of zij voldoende kwaliteit bieden.

Beeld van de samenwerking aan kwaliteit van vve en kinderopvang binnen de gemeente

Er zijn in 2017 en 2018 veel veranderingen geweest op de voorzieningen voor kinderen van 0 tot 12 jaar in de gemeente Assen. Er zijn met ingang van 1 januari 2018 voorzieningen voor kinderopvang en onderwijs voor kinderen van 0 tot 12 jaar. De gemeente Assen noemt dit integrale kindcentra. Onduidelijkheid in de organisatie (wie waarvoor verantwoordelijk) en het wegvallen van leidinggevenden en ervaren krachten (waarvan enkele verantwoordelijk waren voor de stedelijke toeleidingsactiviteiten en de vve-coördinatie) is mogelijk van invloed geweest op de kwaliteit van de vve en de kinderopvang. De kwaliteit van vve en kinderopvang verschilt per locatie.

De gemeente heeft op het gebied van kinderopvang intensief contact met de afdeling bij de GGD die de inspecties uitvoert. Ook neemt de gemeente contact op met de kinderopvangvoorziening en/of de houder als er tekortkomingen zijn geconstateerd door de GGD. Daarnaast is er binnen de gemeente goed contact tussen handhaving kinderopvang en de beleidsmedewerkers van vve.

Binnen de gemeente Assen zien alle partners het belang in van voor- en vroegschoolse educatie (vve) en van kwalitatief goede kinderopvang.

De gemeente Assen heeft geen resultaatafspraken met de schoolbesturen gemaakt zoals bedoeld in de WPO.

Gemeente: Assen

Gemeente nummer: 0106

OAB-budget gemeente

2017: € 394.717

2020: € 1.180.000

Aantal houders in de gemeente zonder voorschoolse educatie 12

Aantal houders in de gemeente met voorschoolse educatie 4

Aantal kinderdagverblijven in de gemeente: 38

Aantal kinderdagverblijven met voorschoolse educatie in de gemeente: 23

Aantal kindplaatsen kinderopvang in de gemeente: 1300

Aantal schoolbesturen in de gemeente: 5

GGD-regio: GGD Drenthe

Wel geeft de gemeente in het kwaliteitskader aan dat de aanbieders bereid moeten zijn tot het aanleveren van kwalitatieve informatie voor de monitoring. Ook staat in dit kader dat de onderwerpen in overleg met de aanbieders worden bepaald. De kinderopvangvoorzieningen die aan de wettelijke kwaliteitseisen voor kinderopvang voldoen, hebben weinig direct contact met de gemeente. Het aantal bereikte peuters en ook het non-bereik is nu nog onbekend, omdat de implementatie van 'de peutermonitor' vertraging heeft opgelopen. De gemeente geeft aan dat tot 1 januari 2018 het aanleveren van rapportages vanuit het peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en onderwijs onderdeel was van de subsidieverstrekking.

Na de harmonisatie per 1 januari 2018 wordt het vve-aanbod verzorgd door vier verschillende aanbieders in plaats van één, zoals de werkwijze jarenlang was in Assen. Dat heeft ervoor gezorgd dat het vve-beleid zich in een sterker krachtenveld bevindt, waarbij de aanbieders meerdere belangen hebben en er sprake is van concurrentie.

Sinds de vve georganiseerd is vanuit IKC's is er nog weinig inhoudelijke samenwerking als het gaat om de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie. Er zijn wel gezamenlijke overleggen over bepaalde thema's op bestuurlijk en uitvoerend niveau. Echter, er is geen structureel overleg zoals een Lokaal educatieve agenda (LEA) waar vve een vast agendapunt is. De partners (houders, bestuurders, GGD) vragen van de gemeente afspraken over wat ze verwacht van de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang en hoe zij zich hierover moeten verantwoorden. Met die afspraken en verantwoording kunnen zij laten zien wat ze goed doen. Ook kunnen ze dan samen makkelijker afspraken maken over wie wat doet om de afspraken na te kunnen komen

Kinderopvang in de gemeente Assen

In december 2017 telt de gemeente Assen 34 kinderdagverblijven, 14 peuteropvanglocaties en 43 buitenschoolse opvangvoorzieningen. 23 Kinderdagverblijven krijgen subsidie voor het aanbieden van voorschoolse educatie. Daarnaast vangen 5 verschillende gastouderbureaus bij 156 gastouderlocaties in en rond Assen kinderen op.

De wettelijke regels voor kinderopvang en voorschoolse educatie werden door de houders in de gemeente Assen in 2017 in hoge mate nageleefd. Tussen 2015 en 2017 voldeed ongeveer 70% van de kinderopvangvoorzieningen consequent (3 jaar op rij) aan de wettelijke regels.

Wat gaat goed bij vve?

De gemeente Assen voldoet aan de meeste wettelijke eisen op het gebied van voor en vroegschoolse educatie (vve). De gemeente heeft in haar beleid vastgelegd welke peuters en kleuters een risico hebben op een (taal)achterstand. Vervolgens zorgt de gemeente ervoor dat er genoeg plaats is binnen de kinderopvang voor deze groep kinderen. Er is flink geïnvesteerd in het op tijd signaleren van peuters met een (taal)achterstand. Hierover zijn afspraken gemaakt met betrokken partners. Het lukt de gemeente om het grootste deel van de peuters, die voor een dergelijke 'vve-indicatie' in aanmerking komt, te bereiken. De gemeente ziet de meerwaarde in van samenwerking met ouders en subsidieert hiervoor een aantal stedelijke activiteiten. Tenslotte is er een zorgnetwerk opgezet, zodat kinderen die extra zorg en ondersteuning nodig hebben om zich goed te ontwikkelen dit ook kunnen krijgen binnen de gemeente Assen.

Wat moet beter bij vve?

De gemeente moet met de schoolbesturen afspreken wat ze willen dat de kleuters kennen en kunnen aan het eind van groep 2. Het is namelijk de bedoeling van vve dat de kleuters zonder, of met een zo klein mogelijke achterstand, aan de leerstof van groep 3 kunnen beginnen. Daarnaast moet de gemeente Assen ervoor zorgen dat ze beter in beeld krijgt of alle peuters die een indicatie hebben gekregen voor vve ook daadwerkelijk worden ingeschreven bij een gesubsidieerde voorschoolse locatie en voldoende vve-tijd aangeboden krijgen. Ook is het belangrijk dat de gemeente zicht krijgt op de redenen wanneer het niet lukt om doelgroeppeuters vve te laten volgen. Voor deze tekortkomingen krijgt de gemeente een herstelopdracht (zie hiervoor hoofdstuk 2.3)

Op de meeste scholen die wij bezochten moet vroegschoolse educatie duidelijker herkenbaar worden binnen de systemen van kwaliteitszorg.

Zij zijn nu niet in staat om aan te geven welk effect hun aanbod voor vroegschoolse educatie heeft en of daaraan nog iets te verbeteren valt. Tevens rapporteren ze daar nu nog niet over aan ouders en gemeente.

Wat kan beter bij vve?

De gemeente kan nog meer sturen op de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid van voor- en vroegschoolse educatie. Er zou meer aandacht moeten komen hoe de betrokkenheid van ouders bij de ontwikkeling van hun kind vergroot kan worden. Zowel de gemeente als de locaties hebben hierbij een taak. Er zijn goede voorbeelden gezien, maar ook gemiste kansen. De gemeente heeft ook een verantwoordelijkheid bij het vaststellen of haar eigen vve-beleid het gewenste effect heeft. Daarom moet ze met de kinderopvangvoorziening en scholen afspraken maken welke informatie over de kwaliteit en resultaten ze nodig heeft.

Vervolg

We spreken met de gemeente af dat ze met de schoolbesturen afspraken gaat maken over de resultaten van voorschoolse educatie.

Wat gaat goed bij kinderopvang?

Toezicht en handhaving kinderopvang is in de gemeente Assen in handen van een ervaren medewerker. Zij is goed op de hoogte van de gemeentelijke verantwoordelijkheden op het gebied van toezicht en handhaving en alle veranderingen in wet en regelgeving binnen de kinderopvang. De gemeente heeft een goede relatie met de GGD, ze delen actief hun kennis en informatie. Dat komt ten goede aan de uitvoering van de handhaving door de gemeente. Hierin is ook een goede afstemming over de benodigde inspectie capaciteit geborgd.

Wat moet beter bij kinderopvang?

Er is niets dat de gemeente beter moet doen.

Wat kan beter bij kinderopvang?

Een groot risico voor de uitvoering van toezicht en handhaving kinderopvang is dat er geen achtervang aanwezig is.

Vervolg

Er zijn geen herstelafspraken gemaakt met de gemeente, er is dus geen vervolgtraject. Wel is het belangrijk dat de gemeente het aandachtspunt van de achtervang oppakt.

1. Opzet onderzoek

De Inspectie van het Onderwijs houdt zowel interbestuurlijk toezicht op voor- en vroegschoolse educatie (vve) als interbestuurlijk toezicht op kinderopvang. Ook zijn wij eerstelijns toezichthouder bij voorschoolse educatie op de kinderdagverblijven en vroegschoolse educatie in de groepen 1 en 2 van de basisscholen.

Wij onderzoeken een nieuwe werkwijze waarbij het gemeentelijk onderzoek vve wordt gecombineerd met het toezicht op de wettelijke taken van kinderopvang. Deze onderzoeken leiden tot een gecombineerd rapport, waarin we de bevindingen van zowel vve als kinderopvang opnemen.

Naast de toetsing op de wettelijke voorwaarden schetsen we gemeentebreed een beeld van de visie, de sturing en het zicht op de kwaliteit van vve en kinderopvang. Daartoe voeren wij gesprekken met de betreffende beleidsambtenaren van de gemeente, een schoolbestuur/schoolbesturen, houder(s) van kinderopvang en de GGD. Dit onderdeel richten wij niet op toezicht, maar op het verkrijgen van inzicht. Wij doen dit ook om bij het college van B&W van de gemeente terug te leggen hoe de verschillende spelers in het veld aankijken tegen de kwaliteit van vve en kinderopvang.

Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van drie soorten onderzoeksvragen:

1. Zicht en sturing

- Wie heeft zicht op de kwaliteit van vve en kinderopvang in de gemeente en wie stuurt/sturen daarop?
- Hoe vindt verantwoording plaats over de gerealiseerde kwaliteit?
- Hoe werken de partijen in de gemeente samen aan kwaliteit en kwaliteitsverbetering?

2. Samenwerking

- Wat is de relatie tussen de samenwerking in de gemeente en de kwaliteit van vve en kinderopvang op de locaties?

3. Wettelijke vereisten

- Voert de gemeente de taken uit rond vve en toezicht en handhaving kinderopvang?
- Voldoet het beleid aan de wettelijke bepalingen?
- Waar liggen de mogelijkheden voor verbetering?

Het gehele onderzoek noemen we de pilot 'Herijken toezicht vve en kinderopvang'.

De inspectie heeft dit pilot onderzoek uitgevoerd bij de gemeente Assen.

Werkwijze

Het onderzoek is voor vve uitgevoerd op twee niveaus: op gemeente en op locatieniveau. Het onderzoek is voor kinderopvang uitgevoerd op gemeente niveau. Hierna gaan we in op wat er precies onderzocht is en welke beoordeling of waardering wij daaraan toekennen.

Het onderzoekskader vve is te vinden op de website www.onderwijsinspectie.nl, Onderzoekkader 2017 po en vo. Het waarderingskader kinderopvang is te vinden op de website www.onderwijsinspectie.nl, Waarderingskader kinderopvang 2014.

Bij het onderzoek naar vve gemeenten worden de volgende standaarden onderzocht.

Standaarden gemeente	Onderzocht
1. Gemeentelijk beleid	
1.1 Definitie doelgroepkind	•
1.2 Bereik	•
1.3 Toeleiding	•
1.4 Doorgaande lijn	•
1.5 Resultaten	•
1.6 Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau	•
2. Vve beleidscontext	
2.1 Integraal vve-programma	•
2.2 Ouders	•
2.3 Externe zorg	•
2.4 Interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen	•
2.5 Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau	•
3. Vve condities	
3.1 De gemeente heeft geregeld dat de GGD de basiskwaliteit van de voorscholen beoordeelt	•
3.2 Er is een gemeentelijk vve-subsidiekader	•

Bij het onderzoek naar locaties van voor- en vroegscholen worden de volgende standaarden onderzocht.

Standaarden voor de voorschool	Onderzocht
Ontwikkelp proces	
OP1 Aanbod	•
OP2 Zicht op ontwikkeling	•
OP3 Pedagogisch-educatief handelen	•
OP4 (Extra) ondersteuning	•
OP6 Samenwerking	•
Resultaten voorschoolse educatie	
OR1 Ontwikkelingsresultaten	•
Kwaliteitszorg en ambitie	
KA1 Kwaliteitszorg	•
KA2 Kwaliteitscultuur	•
KA3 Verantwoording en dialoog	•

Standaarden voor de vroegschool	Onderzocht
Onderwijsproces	
OP1 Aanbod	•
OP2 Zicht op ontwikkeling	•
OP3 Didactisch handelen	•
OP4 (Extra) ondersteuning	•
OP6 Samenwerking	•
Kwaliteitszorg en ambitie	
KA1 Kwaliteitszorg	•
KA2 Kwaliteitscultuur	•
KA3 Verantwoording en dialoog	•

Bij het onderzoek naar gemeentelijk beleid voor kinderopvang worden de volgende criteria onderzocht.

Criteria gemeente	Onderzocht
Uitvoering wettelijke eisen	
1. Registervoering	•
2. Tijdigheid aanvragen	•
3. Uitvoering inspecties	•
4. Handhaving	•

Onderzoeksactiviteiten

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen hebben we documenten geanalyseerd en gesprekken gevoerd met sleutelfiguren in de gemeente. We hebben voor de gemeente gesproken met beleidsmedewerkers. Voor de voor- en vroegscholen spraken we met pedagogisch medewerkers, ouders, zorgcoördinatoren en locatiemanagers en hebben we verschillende activiteiten en lessen bezocht. Ook hebben we gesprekken gevoerd met partners die in de gemeente werken aan kwaliteit van vve en kinderopvang. Dit zijn naast de gemeente ook schoolbesturen, houders en GGD.

Legenda

De beoordeling en waardering van standaarden wordt in de verschillende onderzoeken weergegeven door de hiernaast geplaatste legenda.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de resultaten van het gemeentelijke onderzoek naar vve en kinderopvang en de afspraken over het vervolgtoezicht. In hoofdstuk 3 staat een samenvatting van de kwaliteit van de onderzochte voor- en vroegscholen. Hoofdstuk 4 geeft een beeld van de samenwerking binnen de gemeente Assen. En in hoofdstuk 5 hebben we de reactie van de gemeente op het onderzoek naar vve en kinderopvang en de rapportage daarover opgenomen.

Legenda

Beoordelingen en waarderingen zoals ze in de rapportages worden weergegeven:

-  Onvoldoende
-  Kan beter
-  Voldoende
-  Goed

2. Resultaten onderzoek op gemeenteniveau

In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van het onderzoek op gemeenteniveau, namelijk de oordelen op de standaarden voor vve en de oordelen op de criteria voor kinderopvang. We geven daarmee antwoord op de vragen over wettelijke vereisten:

- Voert de gemeente de taken uit rond vve en toezicht en handhaving kinderopvang?
- Voldoet het beleid aan de wettelijke bepalingen?
- Waar liggen de mogelijkheden voor verbetering?

Samenvattend oordeel

De gemeente Assen voldoet ten dele aan haar wettelijke verplichtingen voor wat betreft vve.

Er zijn afspraken met de houders kinderopvang en de schoolbesturen over de doelgroepdefinitie en de doorgaande lijn en ook het bereik voldoet aan de wettelijke norm. Het ontbreekt echter nog aan een scherpe procedure voor de toeleiding en afspraken over hoe de gemeente zicht houdt op het non-bereik. Daarnaast ontbreken (resultaat)afspraken over wat de gemeente en de schoolbesturen willen bereiken met de vroegschoolse educatie. Daarnaast constateren we dat verbetering mogelijk is ten aanzien van het ouderbeleid en de systematische evaluatie van het gemeentelijke vve-beleid. Ook zijn er geen afspraken met de houders en de schoolbesturen over de interne kwaliteitszorg vve.

2.1. Voor- en vroegschoolse educatie

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen en/of waarderingen weer op de standaarden van de kwaliteitsgebieden 'Gemeentelijk vve-beleid (1)', 'Vve-beleidscontext (2)' en 'Vve-condities (3)'.

Gemeentelijk vve-beleid	O	K	V	G
1.1 Definitie doelgroepkind			•	
1.2 Bereik			•	
1.3 Toeleiding	•			
1.4 Doorgaande lijn			•	
1.5 Resultaten	•			
1.6 Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau		•		

Vve-beleidscontext	K	V	G
2.1 Integraal vve-programma		•	
2.2 Ouders	•		
2.3 Externe zorg		•	
2.4 Interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen	•		
2.5 Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau	•		

Vve-condities	O	K	V	G
3.1 De gemeente heeft geregeld dat de GGD de basiskwaliteit van de voorscholen beoordeelt			•	
3.2 Er is een gemeentelijk subsidiekader			•	

Gemeentelijk vve-beleid

Het beleidskader voorschools 2011-2015 'Jongleren', vastgesteld op 11 oktober 2010, is nog steeds richtinggevend voor gemeentelijk vve-beleid in de gemeente Assen. Het beleidskader is niet actueel, maar de uitgangspunten staan nog steeds overeind. In het beleidsdocument 'Jongleren' is aangegeven dat voortschrijdend inzicht kan leiden tot aanpassing van het kader. Omdat de gemeente sinds 2014 in afwachting was van een nieuw landelijk kader, een nieuw doelgroepdefinitie en herverdeling van de middelen, heeft er geen bijstelling plaatsgevonden van het beleidskader. Eind 2018 heeft samen met de pilot Herijken KO-vve in Assen een evaluatie van het gemeentelijk onderwijs achterstanden beleid plaats gevonden. Samen met de nieuwe landelijke kaders en de bevindingen van de inspectie is dit input voor een nieuw lokaal beleidskader.

1.1 De gemeente hanteert een brede definitie voor doelgroepkinderen

In het beleidskader 'Jongleren' staat dat de gemeente een brede doelgroepdefinitie hanteert waarbij de aanwezigheid van een of meerdere risicofactoren bepalen of een kind een indicatie voor voorschoolse educatie krijgt. In Assen is de gewichtenregeling basisonderwijs (opleidingsniveau ouders) het eerste criterium voor de bepaling van de doelgroep. De gemeente zet zich in om een aanbod vve te realiseren waarmee 100% van die doelgroep kan worden bereikt. Voor zover het budget dat toelaat, zal de gemeente Assen voor de kinderen die aan onderstaande criteria voldoen eveneens een aanbod (of een lichtere variant) realiseren.

- Taalachterstand in het Nederlands veroorzaakt door onvoldoende taalaanbod in het Nederlands;
- Indicatiestelling aan de hand van een risicoprofiel. In het risicoprofiel zijn de volgende criteria opgenomen:

- Ontbreken van sociaal netwerk rondom een gezin;
- Zorgtekort (kind krijgt te weinig zorg);
- Opvoedingsproblematiek;
- Chronische ziekte ouder of kind, of chronische ziekte broer/zus van het kind (zowel lichamelijk als psychisch);
- Kwetsbaar gezin (werkloosheid, éénoudergezin, jonge moeder);
- Inkomen;
- Ontwikkelingsachterstand/stoornis;
- Taalproblemen ouders.

Voor de uiteindelijke indicatie is de aanwezigheid van één van genoemde criteria niet bepalend. De aanwezigheid van één of meer van deze belastende factoren hoeft niet altijd te wijzen op een zorgelijke situatie, er kunnen ook ontlastende factoren zijn die tegenwicht bieden. Zorgkinderen komen vaak uit gezinnen waar meerdere risicofactoren zich opstapelen en de ontlastende factoren niet of nauwelijks aanwezig zijn. Het gaat om de verhouding tussen die twee. De indicatie van een doelgroepkind wordt gedaan door de JGZ. Wanneer een groepsleidster op basis van observaties ziet dat een kind tot de doelgroep behoort, moet er een indicatie aan JGZ gevraagd worden. Afstemming met de JGZ vindt plaats vanwege de wens om centraal een overzicht te hebben van de doelgroepeuters (levert totaaloverzicht) en om het contact tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk met de JGZ te bevorderen. Met het veld is afgesproken dat bovenstaande doelgroepdefinitie leidend is.

1.2 Het aantal gesubsidieerde kindplaatsen is in Assen voldoende, maar of in hoeverre ze gebruikt worden is onbekend

Het bereik binnen de gemeente Assen, lees het aantal beschikbare kindplaatsen, voldoet aan de wettelijke eis. Volgens de telgegevens (oude gewichtenregeling) van DUO zijn er minimaal 52 doelgroepeuters in Assen. De gemeente geeft aan dat er vier houders zijn die op 23 locaties voor meerdere peuters in de gemeente gesubsidieerde kindplaatsen aanbieden zodat er in totaal 824 gesubsidieerde kindplaatsen beschikbaar zijn. Het aantal kindplaatsen is daardoor toereikend.

Het aantal bereikte peuters en ook het non-bereik is onbekend. De gemeente geeft aan dat het zicht op het bereik complexer is sinds de harmonisatie en de overgang van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen naar de schoolbesturen, omdat ze te maken heeft met meerdere aanbieders. De implementatie van de peutermonitor die de gemeente eind 2018 is gestart, lost dit probleem naar alle waarschijnlijkheid grotendeels op, maar voor nu is inzicht in bereik en non-bereik een verbeterpunt voor de gemeente.

1.3 De toeleiding moet scherper

We concluderen dat de gemeente in 2018 geen afspraken heeft gemaakt met de betrokken partners over de toeleiding naar voorschoolse educatie. Doordat zicht op het non-bereik van

doelgroepeuters ontbreekt, beoordelen we de standaard 'toeleiding' als onvoldoende. De gemeente voldoet niet aan artikel art.167, lid 1a onder 2 van de WPO.

De gemeente Assen wil peuters die een (taal)achterstand hebben, vroegtijdig bereiken en toeleiden naar een voorschoolse voorziening waar wordt gewerkt met een vve-programma. In het verleden is een duidelijke indicerings- en toeleidingsprocedure afgesproken met de GGD en met de (voormalige) houder Stichting Peuterspeelzalen Assen (SPA), die hiervoor ook gefaciliteerd werd. De gemeente geeft aan dat de toeleidingsprocedure met de harmonisatie is geactualiseerd, maar wij hebben de afspraken hierover niet terug gezien in het kwaliteitskader of in een ander beleidsdocument. De gemeente organiseert niet structureel een LEA of vve-overleg waar de toeleiding wordt geagendeerd, terwijl dit wel een wettelijke taak is.

De gemeente weet hoeveel kinderen het consultatiebureau bezoeken en hoeveel daarvan een vve-indicatie krijgen. Ouders worden gewezen op de mogelijkheden van een voorschool en bij een vve-indicatie wordt gestreefd naar zo spoedig mogelijke plaatsing op een voorschool. Het merendeel van de doelgroepeuters is daarmee in beeld. Om (extra) intensieve zorg te voorkomen en ouders, scholen en kinderopvangorganisaties te ondersteunen bij opvoeden en opgroeien is er de werkwijze "Samen vroeg erbij". Vanuit deze werkwijze bezoekt een GGD-medewerker jaarlijks alle locaties meerdere keren en deze bezoeken leiden vervolgens ook tot extra indicatiestellingen voor vve.

Van de instellingen wordt een actieve houding verwacht ten aanzien van het tijdig signaleren en toeleiden van doelgroepeuters naar de voorschoolse educatie. Uit ons onderzoek blijkt dat in de praktijk veel peuters laat (vaak na drie jaar) worden toegeleid naar ten minste vier dagdelen vve. De harmonisatie en overgang van de voor vve gesubsidieerde kinderopvang naar de schoolbesturen zijn hier waarschijnlijk mede debet aan. Pedagogisch medewerkers geven echter ook aan dat peuters regelmatig zonder indicatie de voorschool instromen en dat daarna de procedure voor een indicatiestelling voor vve nog moet starten. Dit maakt dat veel peuters niet genoeg vve-tijd in de voorschoolse periode aangeboden krijgen. Van de gemeente vraagt dit om een verdere aanscherping van de procedure van toeleiding en om sluitende afspraken over signalering van doelgroepeuters op het consultatiebureau, verwijzing en toeleiding naar de peuterspeelzaal of kinderopvang zodat alle doelgroepkinderen in Assen daadwerkelijk worden bereikt.

1.4 De doorgaande lijn voldoet, maar kan doorontwikkeld worden

Aan de wettelijke eis over het maken van afspraken over een doorgaande lijn voor doelgroepeuters heeft de gemeente voldaan. Een schoolbestuur in Assen heeft een kinderopvangorganisatie vanaf het schooljaar 2017/2018 overgenomen.

De andere schoolbesturen zijn zelf kinderopvang gestart via een nevenstichting. Alle gesubsidieerde voorscholen maken nu deel uit van een Integraal Kindcentra (IKC). Dit is in de periode 2015-2018 samen met de harmonisatie van de kinderopvang het belangrijkste speerpunt in het gemeentelijk vve-beleid geweest. Op dit moment is de warme overdracht van kindgegevens tussen voor- en vroegschool gerealiseerd en ook het structureel volgen van de peuters en kleuters in de IKC's. Op sommige locaties stemmen de voor- en vroegschool ook de thema's op elkaar af, heeft de interne begeleider van de vroegschool formatie-uren voor zorg in de voorschool of hebben pedagogisch medewerkers uren gekregen om als onderwijsassistent in de vroegschool te werken. Deze maatregelen dragen bij aan een doorgaande lijn voor de kinderen in de IKC's en is vooral de invulling die de schoolbesturen en individuele locaties er zelf aan geven. Een doorgaande lijn realiseren tussen de voor- en vroegschool met betrekking tot de afstemming van de te bereiken leerresultaten, het pedagogisch-educatief handelen, de ouderbetrokkenheid en de onderlinge coördinatie van genoemde aspecten, zijn nog verbeterpunten die aandacht verdienen.

1.5 Er zijn nog geen resultaatafspraken vastgesteld

Omdat er nog geen resultaatafspraken zijn vastgesteld tussen de gemeente en de schoolbesturen, voldoet de gemeente niet aan artikel 167, lid b van de WPO. De standaard is daarom als onvoldoende beoordeeld. In de subsidieregeling Kindgebonden financiering Peuteropvang gemeente Assen is in artikel 9 al jaren opgenomen dat de aanvrager jaarlijks voor 1 december ten behoeve van de vve-rapportage rapporteren over de opbrengsten van de taalstimulering vve kinderen (van 2,5- 6 jarigen, start- en eindmeting). De schoolbesturen (ook verantwoordelijk voor de opvang) kennen de subsidieregeling maar werken nog niet conform deze afspraak. Overigens verstrekken zij wel informatie over het in- en uitstroomniveau van de kinderen in de (vroegschoolse) schakelklassen. Het is onduidelijk welke gegevens precies aangeleverd moeten worden. De gemeente en de schoolbesturen krijgen van ons daarvoor een herstelopdracht.

1.6 De vve-coördinatie op gemeentelijk niveau is versnipperd en 'kan beter'

Binnen de gemeente Assen voeren meerdere personen taken uit die gerelateerd zijn aan kinderopvang en vve. Elke medewerker heeft zijn eigen taken en verantwoordelijkheden, maar het overall-overzicht over de gewenste effecten van vve ontbreekt.

De kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie is in de afgelopen jaren vooral gerealiseerd door één uitvoerende organisatie voor het peuterspeelzaalwerk, waarvan de gemeente tot 1 januari 2018 opdrachtgever was. De gemeente geeft aan dat het, in de nieuwe situatie met vier aanbieders van vve, graag wil dat de beleidsontwikkeling van vve in gezamenlijkheid met de vve

aanbieders tot stand komt. Het is echter een wettelijke verplichting voor de gemeente om jaarlijks afspraken te maken met de houders kinderopvang en de schoolbesturen over onderwijsachterstanden WPO, Artikel 167a.

Er is in Assen sinds de invoering van de harmonisatie geen overlegplatform meer waar vve aan bod komt, waardoor niet duidelijk is welke ambities en doelen de gemeente met vve nastreeft en of de gemeente deze, met de betrokken partners, ook bereikt. De overleggen die de gemeente initieert, zijn vooral gericht geweest op specifieke thema's. De coördinatie van de uitvoering van het gemeentelijk beleid vraagt in de toekomst wellicht toch om meer formele momenten en ijkpunten dan dat tot nu toe het geval is geweest.

Vve-beleidscontext

2.1 Er wordt gebruik gemaakt van een integraal vve-programma en een kindvolgsysteem

De gemeente Assen bevordert het werken met een effectief vve-programma in de voorschoolse voorzieningen dat voldoet aan artikel 5 van het 'Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie'. Tevens gebruikt elke voorschool een kindvolgsysteem. De basisvoorwaarden voor vve zijn een voorwaarde voor subsidiëring in de gemeente Assen. Daarom is deze standaard als voldoende gewaardeerd. In de voorscholen die we hebben bezocht wordt gewerkt met Puk en Ko/Uk en Puk. Tot aan de harmonisatie was het gebruik van dit programma verplicht voor subsidiëring. Hoewel dit programma niet verplicht is in de vroegscholen, hebben wij het in sommige locaties wel aangetroffen.

In de voorscholen wordt het ontwikkelingsvolgmodel voor het jonge kind gebruikt waarmee de ontwikkeling van zowel individuele peuters als groepen peuters op diverse momenten in de ontwikkeling en voor diverse ontwikkelingsgebieden in beeld te brengen is. In de meeste voorscholen is het volgsysteem uitgebreid naar de digitale versie van het peutervolgsysteem, waarmee de ontwikkeling van zowel individuele peuters als groepen peuters op diverse momenten in de ontwikkeling en diverse ontwikkelingsgebieden in beeld te brengen is. Het peutervolgsysteem is nog in ontwikkeling. De ene locatie is verder dan de andere in de manier waarop gekeken wordt naar achterstanden in ontwikkeling en het verloop van de ontwikkeling van (groepen) kinderen.

2.2 Er is geen specifiek gemeentelijk ouderbeleid

De gemeente heeft de ambitie om ouders zoveel mogelijk te betrekken bij het verminderen van ontwikkelingsachterstanden van hun kind. Op welke wijze de gemeente besturen en vve-locaties ondersteunt om ouderbetrokkenheid te realiseren is niet duidelijk. In het document 'Jongleren' van 2010 wordt beschreven welke activiteiten in het kader van ouderbetrokkenheid de gemeente

ondersteunt. De gemeente geeft aan dat ze in 2019 het ouderbeleid samen met de besturen en vve-locaties wil vormgeven.

Doordat een duidelijke gemeentelijke visie en doelen op ouderparticipatie op dit moment ontbreken is ook niet duidelijk op welke wijze de gemeente de doelen wil verwezenlijken (inclusief financiering/subsidiëring), welke instellingen ze daarbij wil betrekken en welke concrete effecten de gemeente van het ouderbeleid verwacht. In de praktijk leidt dit tot verschillende invullingen met ook verschillende achterliggende visies op ouderbetrokkenheid.

In het verleden koppelde de gemeente de aanwezigheid van ouders bij het Opstap-project aan financiële voordelen. Hiermee lukte het beter om ouders bij vve te betrekken dan nu.

De gemeente heeft geen analyse van de ouderpopulatie en ook geen specifiek ouderbeleid. De gemeente lijkt het ouderbeleid volledig over te laten aan de voor- en vroegscholen, terwijl ze daarin zelf vanuit de maatschappelijke functie ook een belangrijke rol kan spelen.

2.3 Er is een toegankelijk netwerk van externe zorg beschikbaar

De gemeente Assen heeft er in voldoende mate voor gezorgd dat er een sluitend netwerk van zorgverleners beschikbaar is, zodat kinderen en hun ouders op effectieve en efficiënte wijze de zorg en ondersteuning krijgen om zich optimaal te kunnen ontwikkelen. Met de ketenpartners zijn afspraken gemaakt over samenwerking en afstemming en ook over overdracht van gegevens. De werkwijze "Samen vroeg erbij" is er voor kinderen van 2 tot 4 jaar. In deze methodiek werken voorschoolse instellingen samen met Jeugdgezondheidszorg en ze lijns jeugdzorg om kinderen met problemen vroegtijdig te signaleren, hulp te organiseren en de pedagogisch medewerkers deskundig te maken op het gebied van signalering en ondersteuning. De zorgcoördinator van de kinderopvang en de intern begeleiders van de basisscholen vervullen eveneens een belangrijke rol in de toeleiding naar de externe zorg.

2.4 Er zijn geen afspraken over interne kwaliteitszorg van de voor- en vroegscholen

De gemeente maakt nog geen afspraken met de schoolbesturen/scholen en houders/voorscholen over het regelmatig evalueren van de kwaliteit van vve. Er zijn meerdere oorzaken waarom dat dit nog niet lukt. Dit komt ten eerste omdat vve op de (vroeg)scholen niet een apart onderdeel is in het systeem van kwaliteitszorg en daardoor niet stelselmatig wordt geëvalueerd en bijgesteld. De vve-locaties rapporteren daarom ook niet over de kwaliteit van voor- en voorschoolse educatie, noch over de resultaten die ze daarmee bereiken.

De tweede oorzaak heeft te maken met het ontbreken van gemeentelijke afspraken over de kwaliteit van de voor- en voorschoolse educatie. De voorscholen moeten wel voldoen aan de

wettelijke verplichtingen (zoals het verplichte taalniveau), maar er zijn geen aanvullende afspraken opgenomen hoe de voor- en vroegscholen zich over de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie moeten verantwoorden en rapporteren aan de gemeente. Overigens krijgt de kwaliteitszorg van vve bij de betrokken voor- en vroegscholen wel de nodige aandacht, maar de mate waarin wordt gewerkt aan het verbeteren van vve wisselt nogal per locatie. Met ingang van 2019 gaat de GGD toezien op een aantal gemeentelijke kwaliteitseisen vve, daarover zijn afspraken gemaakt.

2.5 Er is geen sprake van een systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau

De gemeente geeft aan de noodzaak te zien om te komen tot een nieuw vve-beleid gezien de nieuwe landelijke kaders, een nieuwe doelgroepdefinitie en herverdeling van de middelen en de gewijzigde organisatorische situatie in de gemeente Assen als gevolg van de harmonisatie en IKC-ontwikkeling. Parallel aan dit onderzoek voert de gemeente zelf een evaluatie van het gemeentelijke onderwijsachterstandsbeleid (waaronder vve) uit. De bevindingen uit ons onderzoek en de eigen evaluatie, wil de gemeente mede gebruiken om het vve-beleid te actualiseren en bij te stellen. Ook de resultaten van de peutermonitor wil de gemeente hierbij betrekken.

Vve-condities

3.1 De GGD beoordeelt de basiskwaliteit van de voorscholen

De gemeente heeft met de GGD sluitende afspraken gemaakt over een jaarlijkse beoordeling van de basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie bij de betreffende voorscholen. In de gemeente Assen betreft dit 23 voorscholen die zijn ondergebracht bij vier schoolbesturen. Positief is dat de gemeente 'streng aan de poort' is. Dat betekent dat de aanvragers van subsidie voor vve aan de voorkant moeten aantonen dat ze aan de voorwaarden voldoen om in aanmerking te kunnen komen. Er zijn echter geen 'kwaliteitseisen' gesteld, meer dan de basisvoorwaarden vve die door de GGD gecontroleerd worden. Op dit moment is de gemeente wel bezig met het maken van afspraken met de GGD om aanvullende kwaliteitseisen vve te toetsen in 2019.

3.2 Er is een gemeentelijk vve-subsidiekader

De gemeente heeft een vve-subsidiekader onder de naam 'Subsidieregeling Kindgebonden financiering Peuteropvang gemeente Assen'. Aan de subsidieregeling is het Kwaliteitskader peuteropvang Assen gekoppeld. Beide kaders worden jaarlijks opnieuw vastgesteld en gepubliceerd in het Gemeenteblad. In het vve-subsidiekader zijn de voorwaarden vermeld, waaraan de organisatie moet voldoen als ze voorschoolse educatie gesubsidieerd wil hebben. Dit zijn vooral voorwaarden die rechtstreeks uit de wet- en regelgeving zijn geciteerd, er zijn geen aanvullende inhoudelijke voorwaarden, zoals

ouderbetrokkenheid of doorgaande lijn. De gemeente laat daardoor een kans liggen om het subsidiekader als sturend instrument te gebruiken voor het vergroten van de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Ook hierbij geldt de opmerking dat de locaties meer doen dan het subsidiekader vraagt, maar dat de kwaliteit van vve nogal verschilt per locatie.

2.2. Kinderopvang

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen weer op de wettelijke criteria Registervoering, Tijdigheid aanvragen, Uitvoering inspecties en Handhaving.

Uitvoering wettelijke eisen	O	V
1 Registervoering		•
2 Tijdigheid aanvragen		•
3 Uitvoering inspecties		•
4 Handhaving		•

Bij dit deel van het gemeentelijke onderzoek gelden als beoordelingen van de standaarden: onvoldoende en voldoende.

Hieronder geeft de inspectie haar oordeel over de uitvoering van de wettelijke taken door de gemeente Assen.

Opmerkingen vooraf:

De gemeente Assen heeft in de afgelopen twee jaar de uitvoering van de taken voor kinderopvang aangescherpt. Dit was naar aanleiding van het advies van de VNG, die door de gemeente betrokken is bij de voorbereiding van de harmonisatie. Ook de medewerker kinderopvang is betrokken en weet goed wat er speelt binnen de gemeente. De gemeente is voldoende op de hoogte van de wijzigingen in de wetgeving naar aanleiding van Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK). Deze informatie krijgt ze via de branche organisatie, het ministerie van SZW en het forum van de VNG.

In de gemeente Assen is een ervaren medewerker verantwoordelijk voor toezicht en handhaving kinderopvang. Deze ene medewerker voert alle taken uit. Naast deze medewerker is er niemand betrokken bij de werkzaamheden voor toezicht en handhaving kinderopvang. Er is geen achtervang aanwezig die inzicht heeft in de systemen of de verantwoordelijkheden van de gemeente en processen binnen de gemeente. Dit is een risico.

Registervoering

De inspectie oordeelt dat de gemeente mutaties in het Landelijk Register Kinderopvang juist en tijdig doorvoert en daarmee de wettelijke taak voldoende uitvoert.

In de jaarverantwoording over 2017 verklaart de gemeente dat het register in 2017 op orde was. In de gesprekken geeft de gemeente aan dat ook in 2018 (november 2018) het register volledig, juist en actueel is.

Wijzigingsverzoeken en nieuwe aanvragen komen binnen via een algemene mailbox en in sommige gevallen rechtstreeks bij de betrokken medewerker. De gemeente geeft vervolgens opdracht aan de GGD om een onderzoek uit te voeren en beslist vervolgens tot aanpassing van of inschrijving in het register.

Een gemeente moet handhavingsbesluiten die onherroepelijk zijn, publiceren in het landelijk register. Doel hiervan is om ouders meer inzicht te geven in de kwaliteit van de kinderopvang. Het biedt ouders en oudercommissies ook de mogelijkheid om mee te denken over noodzakelijke verbeteringen. De gemeente Assen publiceert de handhavingsbesluiten.

Om de omzetting van peuterspeelzalen naar kinderdagverblijven in het LRK in het kader van de harmonisatie vlot te laten verlopen heeft de gemeente in 2017 contact opgenomen met de VNG voor ondersteuning in het proces.

Door alle werkzaamheden bij één medewerker te beleggen is onvoldoende geborgd dat mutaties in onvoorziene situaties ook tijdig worden verwerkt. In de steekproef van het register zijn we geen onvolkomenheden tegen gekomen.

Tijdigheid aanvragen

De inspectie oordeelt dat de gemeente een aanvraag van een ondernemer voor inschrijving in het landelijk register kinderopvang binnen de gestelde termijn afhandelt en daarmee de wettelijke taak voldoende uitvoert.

De jaarverantwoording over 2017 laat zien dat alle nieuwe aanvragen in dat jaar tijdig zijn afgewikkeld. De gemeente verklaart dat dit ook voor 2018 (november 2018) geldt.

Bij overschrijding van de beslistermijn (10 weken) informeert de gemeente de houder vroegtijdig over het uitstel. De houder ontvangt hiervan een officieel schrijven. De gemeente verwerkt de wijziging van de termijn tenslotte in de GIR.

De gemeente Assen stuurt op de kwaliteit van de kinderopvang via het toepassen van 'streng aan de poort'. Dat betekent dat de

gemeente streng is bij het nemen van een besluit over een aanvraag en verzoekt de toezichthouder kinderopvang van de GGD om het kindercentrum intensief te onderzoeken. Het onderzoek is breed en betreft niet alleen de nieuwe voorziening. De GGD kijkt bij de beoordeling ook naar de naleving van kwaliteitseisen bij eventueel andere kindercentra die de houder eerder heeft geopend. 'Streng aan de poort' is van toepassing bij een aanvraag om een nieuw kindercentrum te openen, een verhuizing van een bestaand kindercentrum of bij een wijziging van de houder. Ondernemers die zich voor het eerst melden bij de gemeente ontvangen informatie over wat 'streng aan de poort' inhoudt. De gemeente gaat alleen wanneer daar aanleiding toe is met de houder in gesprek tijdens de aanvraagprocedure. De gemeente heeft met de GGD afspraken gemaakt over 'streng aan de poort'.

Ook voor deze taak is geen achtervang aanwezig die de werkzaamheden over kan nemen bij afwezigheid. De inrichting van de gemeentelijke organisatie is zodanig dat de inspectie onvoldoende borging ziet dat mutaties te allen tijde tijdig worden verwerkt.

Uitvoering inspecties

De inspectie oordeelt dat de gemeente de kinderopvangvoorzieningen (voorzieningen voor gastouders door een steekproef) en gastouderbureaus jaarlijks onderzoekt en daarmee de wettelijke taak voldoende uitvoert.

Uitgevoerde inspecties in 2017

In de jaarverantwoording over 2017 is te zien dat de GGD alle verplichte inspecties heeft uitgevoerd.

Inkoop en verloop inspecties 2018

De financiële afdeling van de gemeente Assen handelt de offerte af die de gemeente van de GGD ontvangt. In de offerte geeft de GGD aan welke intensiteit van de inspecties zij aanbevelen op basis van de risicoprofielen. Deze offerte wordt met de medewerker kinderopvang besproken. In 2018 heeft de gemeente er niet voor gekozen om op aanvullende thema's te laten inspecteren vanwege de nieuwe regelgeving die extra eisen met zich meebrengt. Aan het begin van elk jaar evalueren de gemeente en de toezichthouder van de GGD het afgelopen jaar. De gemeente laat jaarlijks standaard ongeveer 5 procent van de voorzieningen voor opvang door gastouders onderzoeken. Idealiter zou de gemeente graag meer locaties onderzoeken. Dit is binnen het beschikbare budget echter niet mogelijk.

De gemeente volgt de uitvoering van de inspecties door het jaar heen. Twee keer per jaar zijn er overleggen tussen de GGD en de gemeenten in de regio. Hierin wordt de voortgang van de inspecties besproken. Daarnaast bewaakt de gemeente zelf ook dat de nadere onderzoeken

snel na afloop van de hersteltermijn plaats vinden. Als dit niet gebeurt neemt de gemeente contact op met de GGD om te vragen wanneer het onderzoek is ingepland. Sinds 1 juli 2018 neemt de GGD ook de extra eisen voor vve mee in de jaarlijkse onderzoeken.

Inkoop inspecties 2019

Ook in 2019 worden de eisen aan de kinderopvangvoorzieningen aangepast. Deze nieuwe eisen neemt de GGD op in alle jaarlijkse onderzoeken in 2019. Voor de inkoop van de benodigde inspecties voor het komende jaar volgt de gemeente het voorstel van de GGD. Voor 2019 heeft het ministerie van SZW extra geld beschikbaar gesteld aan gemeenten om meer gastouders te kunnen onderzoeken. De medewerker kinderopvang heeft dat gecommuniceerd met de financiële afdeling om daar voor 2019 rekening mee te houden. Het was niet mogelijk dit nog op te nemen in de offerte voor 2019.

Handhaving

De inspectie oordeelt dat de gemeente handhavend optreedt wanneer een kinderopvangvoorziening of gastouderbureau niet aan de wettelijke regels voor kinderopvang voldoet en daarmee de wettelijke taak voldoende uitvoert.

Handhavingsbeleid

De gemeente Assen heeft het handhavingsbeleid begin 2018 vastgesteld. De gemeente heeft het 'model' van de VNG als uitgangspunt genomen.

Voortvarend handhaven

De gemeente Assen treedt handhavend op, conform het handhavingsbeleid, wanneer de toezichthouder van de GGD tekortkomingen vaststelt. Na afronding van een inspectierapport met handhavingsadvies stuurt de gemeente gemiddeld binnen 2 weken een brief naar de kinderopvangvoorziening. In deze communicatie geeft ze helder aan wat ze verwacht dat de opvangvoorziening doet en binnen welke termijn. Standaard wordt een nader onderzoek ingepland. Ook pakt de gemeente door wanneer de opvangvoorziening de tekortkomingen bij een nader onderzoek niet heeft opgelost. De gemeente betreft bij de keuze voor het instrument ook de geschiedenis met de houder.

De gemeente heeft de toezichthouder van de GGD toestemming gegeven om een houder bij een tekortkoming een herstelaanbod te doen. De mogelijkheid om een herstelaanbod te doen geeft de toezichthouder de mogelijkheid om tijdens het onderzoekstraject, ook bij meer complexe overtredingen, in overleg te gaan met de houder. Het doel van het aanbieden van herstel binnen het onderzoekstraject is om op informele wijze zonder de inzet van een handhavingsinstrument, zo snel mogelijk na de vaststelling van de tekortkoming, herstel in gang te zetten. De kwaliteit schiet zo niet onnodig lang tekort, overtredingen worden sneller opgelost.

Ook versterkt het de nalevingsbereidheid en wederzijds begrip. Bij de inkoop van de inspecties voor 2019 is rekening gehouden met extra uren voor herstel aanbod door de GGD. De GGD geeft wel een handadvies ook als de tekortkoming is opgelost. In maart 2019 vindt een evaluatie plaats van deze nieuwe werkwijze.

Wanneer de toezichthouder van de GGD tekortkomingen vaststelt op de basisvoorwaarden uit het Besluit vve, treedt de gemeente handhavend op en zoekt daarnaast ook contact met de beleidsmedewerker vve. Wanneer een tekortkoming op de basisvoorwaarden vve bij het nader onderzoek niet is opgelost, neemt de beleidsmedewerker vve het over en worden de verdere gesprekken gevoerd vanuit de subsidierelatie.

2.3. Afspraken vervolgtoezicht

Tekortkoming	Wat verwachten wij?	Wat doen wij?
Vve gemeente	... van de gemeente	
De huidige afspraken over de wijze waarop doelgroepkinderen op tijd worden toegeleid naar voor- en vroegschoolse educatie voldoen niet. De gemeente voldoet hiermee niet aan de wettelijke eis	De gemeente maakt afspraken met de houders kinderopvang en de schoolbesturen over de toeleiding naar de voor- en vroegschoolse educatie. De gemeente stuurt ons uiterlijk 31 december 2019 de gemaakte afspraak toe	Wij controleren in januari 2020 de gemaakte afspraken over de toeleiding naar de voor- en vroegschoolse educatie in de gemeente Assen en geven een terugkoppeling aan de gemeente
Ook voert de gemeente jaarlijks niet structureel overleg over de toeleiding naar vve. De gemeente voldoet hiermee niet aan de wettelijke eis (art.167, lid 1a onder 2 van de WPO)	De gemeente plant dit jaarlijkse overleg met de houders kinderopvang en de schoolbesturen over de doelgroepdefinitie, de toeleiding en de doorgaande lijn en laat ons uiterlijk 31 december 2019 weten wanneer dit overleg heeft plaatsgevonden	Wij controleren tevens in januari 2020 of er een jaarlijks overleg heeft plaatsgevonden en welke onderwerpen op de agenda staan
De gemeente heeft nog geen afspraken met de schoolbesturen gemaakt over wat de resultaten van vroegschoolse educatie moeten zijn. De gemeente voldoet hiermee niet aan de wettelijke eis (art. 167, lid 1b van de WPO)	De gemeente spreekt met de schoolbesturen definitief af wat de resultaten van de vroegschoolse educatie moeten zijn en stuurt ons uiterlijk 31 december 2019 de gemaakte afspraak toe	Wij controleren in januari 2020 de gemaakte afspraken over de resultaten van vroegschoolse educatie in de gemeente Assen en geven een terugkoppeling aan de gemeente

Omdat de gemeente Assen haar wettelijke taken voor toezicht en handhaving kinderopvang voldoende uitvoert, zijn er geen vervolgspraken gemaakt.

3. Kwaliteit van de locaties samengevat

In dit hoofdstuk geven we in paragraaf 3.1 een beeld van de naleving van de wettelijke regels kinderopvang en de basisvoorwaarden voorschoolse educatie door de kinderopvangvoorzieningen in de gemeente Assen. In paragraaf 3.2 beschrijven we de uitkomsten van de onderzoeken in 2018 op de vve locaties die binnen de pilot zijn uitgevoerd.

3.1. Kwaliteit van kinderdagverblijven volgens de GGD

In deze paragraaf vatten we samen wat de oordelen zijn van de GGD-onderzoeken op de kinderdagverblijven in de gemeente Assen in 2017. We schetsen een beeld over 2017 en eerder omdat het college van B&W daarover verantwoording heeft afgelegd aan de minister van SZW. Over 2018 verantwoordt de gemeente zich uiterlijk op 1 juli 2019. De selecties van kinderopvangvoorzieningen, voorzieningen voor opvang bij gastouders en gastouderbureaus in onderstaande paragraaf komen overeen met de selecties uit de jaarverantwoording. De GGD controleert of kinderopvang organisaties voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen. Zij doet dit in opdracht van de gemeente. De GGD houdt jaarlijks toezicht op de kinderdagverblijven op grond van de Wet Kinderopvang en het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

Hoeveel kinderopvang is er in Assen in 2017?

In december 2017 telt de gemeente Assen 34 kinderdagverblijven, 14 peuteropvanglocaties en 43 buitenschoolse opvangvoorzieningen.

Aantal kinderdagverblijven dat voorschoolse educatie aanbod

Op 31 december 2017 telde Assen 23 kinderdagverblijven die in het LRK geregistreerd stonden als aanbieder van voorschoolse educatie. Dat betekent dat bij bijna de helft van de kinderdagverblijven in Assen de mogelijkheid bestond om voorschoolse educatie te volgen.

Op 1 januari 2017 vingen gastouders in Assen op 156 verschillende locaties kinderen op. In tegenstelling tot kindercentra en gastouderbureaus, hoeven niet alle gastouders jaarlijks te worden geïnspecteerd. De minister van SZW heeft in bestuurlijke afspraken met de gemeenten een minimale steekproef van 5 procent afgesproken. In 2017 zijn 8 locaties waar gastouders opvang aanbieden door de toezichthouders van de GGD bezocht. Dit komt neer op een steekproef van 5 procent. Landelijk gezien is in 2017 10 procent van de gastouders onderzocht.

In welke mate voldeden kindercentra en gastouders aan de wettelijke regels?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, kijken we naar de jaarlijkse onderzoeken die zijn afgerond in de periode oktober 2016 tot en met september 2017.

Bij 78 procent van de kindercentra (kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang) stelden de toezichthouders van de GGD in deze periode geen tekortkomingen vast waarop zij de gemeente adviseerden om naleving te stimuleren (handhavend op te treden).

Voor ruim twee derde van alle kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang in Assen geldt dat er in de periode oktober 2014 tot en met september 2017, dus drie jaar achtereenvolgend geen handhavingsadvies is afgegeven aan de gemeente. Deze kindercentra voldoen dus consequent aan de wettelijke regels voor kinderopvang en (indien van toepassing) voorschoolse educatie. Landelijk geldt dit voor ruim de helft van de kindercentra.

Wat betreft de gastouders stelden de toezichthouders van de GGD in de periode oktober 2016 tot en met september 2017 geen tekortkomingen vast waarop zij de gemeente adviseerden om naleving te stimuleren. Alle onderzochte gastouders voldeden dus aan de wettelijke regels uit de Wet kinderopvang.

In welke mate voldoen kinderdagverblijven met voorschoolse educatie

Voor kinderdagverblijven die voorschoolse educatie aanbieden gelden aanvullende eisen, de zogenaamde basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie. In de periode oktober 2016 tot en met september 2017 hebben de toezichthouders van de GGD bij 17 procent (2 van de 12) onderzochte kinderdagverblijven in Assen die voorschoolse educatie aanboden tekortkomingen vastgesteld. In beide gevallen betroffen de tekortkomingen alleen wettelijke eisen voor kinderopvang. De eisen voor voorschoolse educatie waren in orde.

Welke tekortkomingen worden het vaakst vastgesteld?

We maken hierbij onderscheid in wettelijke regels op het gebied van kinderopvang en de basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie. Als we in de tabel die hierna komt kijken naar de tekortkomingen die zijn vastgesteld in de periode oktober 2016 tot en met september 2017 bij een jaarlijks onderzoek, dan zien we in Assen relatief zeer veel tekortkomingen op het domein Veiligheid & gezondheid (42), op enige afstand gevolgd door het domein Pedagogisch klimaat (20). De meest vastgestelde tekortkoming (33x) bevindt zich op het subdomein risico

inventarisatie: “Een houder van een kindercentrum dient beleid te hebben dat de veiligheid en gezondheid van kinderen zoveel mogelijk waarborgt. In het beleid worden onder andere de voornaamste risico’s met grote gevolgen voor de kinderen beschreven. Ook bevat het welke maatregelen worden genomen om deze risico’s zoveel mogelijk in te perken en de handelswijze indien deze risico’s zich verwezenlijken”.

Onderwerp	Aantal tekortkomingen bij KDV	Aantal tekortkomingen bij BSO	Totaal aantal overtredingen
<u>Ouderrecht</u>	11	0	11
Oudercommissie	11	0	11
<u>Pedagogisch klimaat</u>	13	7	20
Pedagogisch beleid	12	6	18
Pedagogische praktijk Voorschoolse educatie	1 0	1 n.v.t.	2 0
<u>Personeel & groepsgrootte</u>	5	3	8
Beroepskracht-kindratio	2	1	3
Opvang in groepen	3	1	4
Verklaring omtrent gedrag	0	1	1
<u>Veiligheid en gezondheid</u>	21	21	42
Risico inventarisatie	19	14	33
Meldcode kindermishandeling	2	7	9
Totaal	50	34	84

Hoe wordt handhaving ingezet door de gemeente?

Bij het overgrote deel van de tekortkomingen met een advies aan de gemeente om handhavend op te treden (85%) heeft de gemeente Assen gekozen voor het handhavingsinstrument aanwijzing. In de overige gevallen is gekozen beredeneerd niet handhaven.

In welke mate herstellen kindercentra de tekortkomingen?

Het herstelpercentage van tekortkomingen in Assen is zeer hoog. Dat betekent dat er snel herstel plaatsvindt als iets niet op orde is. Bijna alle tekortkomingen (96%) die in een jaarlijks onderzoek in 2016 bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang werden vastgesteld en waarop door de gemeente een handhavingsactie werd ingezet, bleken bij het jaarlijks onderzoek in 2017 te zijn hersteld.

3.2. Kwaliteit van de vve-locaties volgens de inspectie

In deze paragraaf beschrijven we de samenvattende conclusies van de bevindingen op de voor- en vroegscholen in de gemeente Assen. De definitieve waarderings/beoordelingen op locatieniveau worden in het definitieve rapport van de gemeente opgenomen. We vatten samen wat de oordelen zijn van de inspectie over de kwaliteit van de educatie, de resultaten en de kwaliteitszorg op de onderzochte organisatie voor peuteropvang met voorschoolse educatie en de basisscholen met doelgroepkleuters in de groepen 1 en 2 van deze scholen.

Wij hebben in de gemeente tien locaties bezocht, namelijk zes gesubsidieerde locaties voor voorschoolse educatie bij vier verschillende houders en bij vier basisscholen de groepen 1-2 van twee verschillende schoolbesturen. 9 locaties zijn gewaardeerd. Op 1 locatie is alleen een stimulerend gesprek gevoerd over de kwaliteit van vve.

Wij hebben bij de keuze voor de locaties een selectie gemaakt van vve gesubsidieerde locaties van grote en kleine houders, houders met meer en minder gesubsidieerde kindplaatsen, voorscholen in een IKC en basisscholen met een aanzienlijk gewicht volgens de 'oude' gewichtenregeling.

	1	2	3	4	5	6
Ontwikkelproces						
OP1 Aanbod	g	kb	kb	kb	kb	nb
OP2 Zicht op ontwikkeling	g	kb	kb	kb	kb	nb
OP3 Pedagogisch-educatief handelen	g	v	kb	kb	kb	nb
OP4 (Extra) ondersteuning	g	v	-	v	-	nb
OP6 Samenwerking	g	kb	v	kb	kb	nb
Resultaten voorschoolse educatie						
OR1 Ontwikkelingsresultaten	v	kb	kb	kb	kb	nb
Kwaliteitszorg en ambitie						
KA1 Kwaliteitszorg	g	kb	kb	kb	kb	nb
KA2 Kwaliteitscultuur	g	v	v	v	kb	nb
KA3 Verantwoording en dialoog	g	kb	kb	kb	kb	nb

Dit betreft de voorscholen: 1. IKC Het Kompas, 2. KC De Vuurvogel, 3. KC Kloosterveste 4. KC Baggelhuizen, 5. Peuteropvang Mallemolen 6. Peuteropvang De Cirkel.

De toegekende beoordelingen en waarderings zijn: kan beter,

voldoende, goed en niet beoordeeld.

	1	2	3	4
Onderwijsproces				
OP1 Aanbod	g	v	v	g
OP2 Zicht op ontwikkeling	v	v	v	v
OP3 Didactisch handelen	v	v	o	v
OP4 (Extra) ondersteuning	-	-	-	-
OP6 Samenwerking	g	g	v	g
Kwaliteitszorg en ambitie				
KA1 Kwaliteitszorg	g	g	v	v
KA2 Kwaliteitscultuur	g	g	v	g
KA3 Verantwoording en dialoog	v	v	v	v

Dit betreft de groepen 1 en 2 van de onderzochte basisscholen:

1. IKC Het Kompas, 2. IKC De Lichtbaak, 3. KC De Vuurvogel, 4. KC De Driemaster

De toegekende beoordelingen en waarderingen zijn: onvoldoende, voldoende en goed.

Samenvattende toelichting

Hieronder volgt een toelichting op de oordelen en waarderingen die we hebben gegeven tijdens onze bezoeken. We beschrijven op hoofdlijnen wat we aantreffen op de voorschoolse locaties en op de vroegschoolse locaties. We onderzochten zes voorschoolse locaties en vier vroegscholen. Vrijwel alle gesubsidieerde voorscholen in Assen zijn vanaf 1 januari 2018 gehuisvest in een Kindcentrum samen met één of meerdere basisscholen. Op twee locaties bezochten we zowel de voor- als de vroegschool.

We constateren dat de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie in de gemeente Assen op de onderzochte vve-locaties van wisselend niveau is. Vooral op de voorscholen zien we nog veel ontwikkelmogelijkheden. Alle voor vve gesubsidieerde kinderopvangvoorzieningen zijn tijdens de harmonisatie overgenomen door de schoolbesturen. De hoogste prioriteit was in eerste instantie het voldoen aan de wettelijke basisvoorwaarden, en dit is gelukt. De volgende stap is nu de kwaliteitsontwikkeling.

Voorscholen:

In totaal gaven we op vijf voorscholen waarderings over negen standaarden. In 19% waarden we de standaarden als goed, in 21% als voldoende en in 60% als kan beter. Daarmee kunnen we stellen dat de kwaliteit van de voorschoolse educatie in ontwikkeling is. We zagen een behoorlijke diversiteit.

Ontwikkelingsproces

Het aanbod is op één locatie goed en op de andere locaties voor verbetering vatbaar (OP1).

Op voorscholen verwachten we dat de pedagogisch medewerkers een doelgericht aanbod realiseren op het gebied van vier ontwikkelingsgebieden: taal en rekenen, motorische en sociaal-emotionele ontwikkeling. Op één locatie vonden we het aanbod goed vanwege de doelgerichte en nauwkeurige uitwerking en uitvoering. Op de andere locaties werd het vve-programma vooral gebruikt als bronnenboek, maar wordt niet gewerkt vanuit de doelen voor de vier ontwikkelingsgebieden en wordt het aanbod niet voldoende afgestemd op de verschillen tussen peuters.

Er wordt nog weinig gedaan met de geobserveerde gegevens over de ontwikkeling van de peuters (OP2)

Op alle locaties hebben we vastgesteld dat de pedagogisch medewerkers een gestandaardiseerd observatie-instrument gebruiken of daartoe voornemens zijn, waarbij zij de vier ontwikkelingsgebieden volgen bij de peuters. Wat beter kan is dat deze input nog niet leidt tot beredeneerde keuzes voor een planmatig en intensievere of andere aanpak of aanbod. Op één locatie hebben we vastgesteld dat de kwaliteit van het werk goed was. Op deze locatie bespraken de pedagogisch medewerkers hun observatiegegevens regelmatig en intensief met de intern begeleider van de basisschool om te komen tot goede keuzes in hun aanbod en aanpak.

Het pedagogisch-educatief handelen is wisselend van kwaliteit (OP3)

Tijdens onze onderzoeken observeerden we, veelal samen met een leidinggevende van de locatie, in de groepen om te zien wat de kwaliteit van het pedagogisch-educatief handelen is. We hebben overal gezien dat vooral het pedagogisch handelen op orde is. In het educatief handelen, typerend voor wat nodig is in een voorschoolse locatie, liggen de mogelijkheden voor verdere ontwikkeling. Waar we zien dat zowel het pedagogisch als het educatief handelen, doelgericht en ook zichtbaar in de dagplanningen is, waarden we het als goed. Dit is op 1 locatie het geval.

De werkwijze voor (extra) ondersteuning is van voldoende tot goed op alle locaties waar wij deze gewaardeerd hebben (OP4).

In Assen is behoorlijk geïnvesteerd in een netwerk voor peuters en kleuters die extra zorg nodig hebben. Vooral de inzet van de medewerker van de GGD, die meerdere keren per jaar komt observeren op de voorscholen, werpt zijn vruchten af. De pedagogisch medewerkers geven aan dat zij de zorgen over de peuters altijd kunnen bespreken en de tips en adviezen ter harte nemen. Een andere positieve ontwikkeling is dat de pedagogisch medewerkers in de kindcentra steeds meer een beroep kunnen doen op de expertise van de intern begeleider van de school.

De samenwerking is in ontwikkeling (OP6)

In deze standaard gaat het om meerdere vormen van samenwerking. In de eerste plaats de samenwerking met de basisschool (vroegschool). Op de locaties wordt de samenwerking met de vroegschool voornamelijk vorm gegeven op basis van een warme overdracht en afstemming op de thema's. Vervolgens is de samenwerking die de voerschool realiseert met de ouders een belangrijk punt. We stelden op alle locaties vast dat er inspanning wordt verricht om die samenwerking zo optimaal als mogelijk vorm te geven. Dat varieert van een dagelijkse inloop, waarin de pedagogisch medewerkers in gesprek gaan met ouders over de opvoeding van hun kind, tot koffieochtenden waarin ouders met elkaar werken aan materialen voor hun kinderen of in gesprek gaan met elkaar en met anderen. Gezien het grote aantal ouders dat thuis een andere taal spreekt, is aandacht nodig voor de visuele ondersteuning en bijvoorbeeld communicatie in meerdere talen.

OR Ontwikkelingsresultaten

In Assen zijn geen afspraken gemaakt tussen de gemeente en de houders over ontwikkelingsresultaten bij peuters (OR1)

Wettelijk gezien hoeft dit ook niet. Wel vragen we van de houders en de locaties dat zij weten of de peuters aan het einde van de peuterperiode kennen en kunnen wat nodig is voor een goede start in groep 1 van de basisschool, en of het is gelukt om de achterstanden van de doelgroeppeuters te verkleinen.

De gemeente heeft nu echter geen zicht op de resultaten die worden behaald in de voerschoolse locaties en op de doelmatigheid van de inzet van de OAB-middelen. De locaties kunnen analyses en evaluaties maken om zelf een beter zicht te krijgen op de eigen resultaten van de verrichte inspanningen ten aanzien van de voerschoolse educatie.

KA Kwaliteitszorg en ambitie

De kwaliteitszorg voor de voerschoolse educatie kan specifiek (KA1)

Op de meeste voerschoolse locaties ontbreekt een systematiek om de eigen kwaliteit voor de voerschoolse educatie te verbeteren of te behouden. Op een enkele locatie is een tevredenheidsmeting

bij ouders afgenomen. Op een andere locatie heeft een o-meting plaatsgevonden naar de kwaliteit van het pedagogisch-educatief handelen. Wat in de meeste locaties ontbreekt, is het zicht dat de organisatie zelf heeft op de kwaliteit het aanbod, de leeromgeving, het pedagogisch-educatief handelen of de kwaliteit van de ouderbetrokkenheid. Eigen criteria hiervoor troffen we nauwelijks of niet aan. Daardoor was het voor de betrokkenen op de locaties ook lastig om vast te stellen hoe de gewenste kwaliteit zou moeten of kunnen zijn.

Op vrijwel alle locaties is sprake van een voldoende tot goede kwaliteitscultuur (KA2)

Op alle locaties troffen we teams die een grote bereidheid toonden om een optimale kwaliteit van voorschoolse educatie te bereiken. In de Kindcentra, waar de pedagogisch medewerkers steeds intensiever samenwerken met de leraren van de basisschool, is de kwaliteitscultuur sterk(er) ontwikkeld. Dat had vooral te maken met het gegeven dat de leraren en de pedagogisch medewerkers als één team optrokken met gezamenlijke doelen en ambities. Er zijn echter in Assen ook kindcentra waar deze samenwerking nog in de kinderschoenen staat. We stelden vast dat in de locaties veelal (bij)scholingen geagendeerd zijn gericht op vve. Eigen scholingsvragen of -wensen maken daar soms ook onderdeel vanuit, veelal gekoppeld aan een behoefte in de organisatie. Een voorbeeld hiervan is de kindercoach of meer expertise met betrekking tot anderstaligen in de peuteropvang.

De verantwoording naar buiten is divers (KA3)

Over de meer inhoudelijke kwaliteit van de voorschoolse locatie leveren de locaties weinig informatie. Het gaat hier om informatie die inzichtelijk maakt welke kwaliteit wordt nagestreefd en is bereikt. In de jaarverslaggeving van de meeste locaties, maar ook van de houder is de (gerealiseerde) kwaliteit van de voorschoolse educatie niet expliciet beschreven. Op de meeste locaties zien we dat er informatie voor de ouders is te vinden over de voorschoolse educatie, bijvoorbeeld op de website. Ook zijn er nieuwsbrieven en andere digitale voorzieningen om de ouders te informeren. De anderstalige ouders verdienen meer aandacht. Waar de informatie ontbreekt, hebben we het als een verbeterpunt aangemerkt in onze waardering.

Vroegscholen:

In totaal gaven we op vier vroegscholen oordelen op zeven standaarden. In 36% beoordeelden we de standaarden als goed, in 61% als voldoende en in slechts 3% als onvoldoende. Daarmee kunnen we stellen dat de kwaliteit van de vroegschoolse educatie van voldoende tot goede kwaliteit is. Wel zagen we een aantal wettelijke tekortkomingen. In deze gevallen gaven we het schoolbestuur een herstelopdracht.

Onderwijsleerproces

Het onderwijsaanbod past bij wat de leerlingen nodig hebben (OP1)

Alle basisscholen hebben in de kleutergroepen een onderwijsaanbod dat past bij wat de leerlingen nodig hebben.

Waarbij het aanbod in de groepen 1 en 2 ook het aanbod van de voorschool werd betrokken in het kader van de doorgaande lijn en daarnaast goed was nagedacht over de inrichting van de (talige) leeromgeving, beoordeelden we het als goed.

De leraren hebben zicht op de ontwikkelingen van hun leerlingen (OP2)

Alle vroegscholen gebruiken observatie-instrumenten waarmee zij de leerlingen volgen in hun ontwikkelingen en groei. Een vroegtijdige signalering maakt daarvan deel uit. Het diepgaand analyseren van oorzaken van ontwikkelachterstanden en hier vervolgens planmatig naar te handelen en dit structureel te evalueren en een vervolg te geven (PDCA) kan meer aandacht krijgen in de vroegscholen.

Het didactisch handelen is in de meeste locaties op orde (OP3)

Op de meeste locaties en in de meeste groepen stelden we vast dat er voldoende kwaliteit was in het didactisch handelen. Deze lesbezoeken legden we af, samen met een observant van de school. Veelal was in de school ook een eigen standaard of kijkwijzer waarmee werd gewerkt om voldoende kwaliteit in het didactisch handelen te realiseren of te behouden. In de gesprekken die we voerden met de mede-observanten was veelal sprake van wederzijdse herkenning over de waargenomen kwaliteit. Waar we tekortkomingen signaleerden gaven we een herstelopdracht.

De samenwerking met andere partijen was overal goed zichtbaar (OP6)

Alle bezochte vroegscholen werkten samen met de (meest nabijge) voorschool. Ook de ouders van de leerlingen waren in deze basisscholen een partner in het werken aan optimaal resultaat in het onderwijs. In de kindcentra werken voor- en vroegschoolse teams steeds meer intensief en doelgericht samen als één team. Wanneer ook de ouders met wie we spraken, aangaven zeer tevreden te zijn over de samenwerking en over de communicatie hebben we de samenwerking als goed beoordeeld. Omdat er in de vroegscholen niet gewerkt wordt met concrete afspraken over wat de scholen willen bereiken met de vroegschoolse educatie, zijn daarvoor herstelopdrachten in de verschillende rapporten opgenomen. Hierover moeten de gemeente en de schoolbesturen samen afspraken maken.

KA Kwaliteitszorg en ambitie

De kwaliteitszorg voor de groepen 1 en 2 is op alle locaties beoordeeld van voldoende tot goed (KA1)

Op alle basisscholen is de zorg voor optimale kwaliteit in de groepen 1

en 2 ingebed in de totale systematiek voor de kwaliteitszorg op school. Op de locaties waar vve geen specifieke plaats kreeg in de systematiek van kwaliteitsverbetering gaven we een herstelopdracht. Waar we vaststelden dat er een grote mate van doelgerichtheid en planmatigheid was in het gezamenlijk werken aan de kwaliteitszorg, waarbij de kwaliteit voor zowel de voorschool als de vroegschool was geïntegreerd, hebben we dat als goed beoordeeld.

De kwaliteitscultuur is overal herkenbaar (KA2)

We troffen op alle scholen leraren die zich eensgezind inzetten voor wat nodig is om het onderwijs aan de kleuters zo goed mogelijk vorm te geven. De leraren volgden relevante scholing en werkten aan de verdere ontwikkeling van de kwaliteit. Waar binnen het IKC alle betrokkenen in sterke mate gericht zijn op het borgen en verder ontwikkelen van de kwaliteit van vve en de doorgaande lijn waardeerden we dat als goed.

De verantwoording en dialoog is zichtbaar maar kan sterker (KA3)

De scholen die we bezochten, geven op diverse manieren relevante informatie over het onderwijs in de groepen 1 en 2. Met name spannen deze scholen zich in om de ouders zo goed mogelijk te bereiken. Ook stelden we vast dat deze scholen met andere partners, zoals de sociaal-maatschappelijke organisaties die zijn betrokken bij de leerlingen en hun ouders, de dialoog constructief aangaan. De externe verantwoording, die gaat over wat de school heeft bereikt met haar inspanningen op het gebied van de vroegschoolse educatie, is minder zichtbaar. Ook in de schoolgidsen is hierover weinig tot niets beschreven.

4. Samenwerken aan kwaliteit

Twee van de drie onderzoeksvragen die centraal staan in dit onderzoek beantwoorden wij in dit hoofdstuk, namelijk de vragen over 'zicht en sturing op de kwaliteit' en 'samenwerking'. De derde onderzoeksvraag 'voldoet de gemeente aan de wettelijke vereisten rond vve en toezicht op kinderopvang' hebben wij in hoofdstuk 2 beantwoord. In de laatste paragraaf gaan we in op de vraag in hoeverre de samenwerking in de gemeente Assen bijdraagt aan de kwaliteit op de locaties.

De context van de samenwerking aan kwaliteit van kinderopvang en vve in Assen

Binnen de gemeente Assen ambiëren de partners kwalitatief goede vve en kinderopvang. Het beleidskader "Jongleren" heeft vooral als richtinggevend beleidskader voor vve gediend in de periode 2011-2015. De gemeente Assen heeft ervoor gekozen om nieuw beleid aan te laten sluiten op nieuwe landelijke regelgeving. Het in 2015 aangekondigde nieuwe landelijk beleid werd medio 2018 vastgesteld.

De doorontwikkeling van Brede School naar Integrale Kind Centra is ingezet in 2014 (de ontwikkeling naar onderwijs en opvang voor kinderen van 0-12 jaar). Op locatieniveau zochten scholen, sportinstellingen en de bibliotheek elkaar op en ook steeds meer peuterlocaties kwamen onder één dak met een basisschool. In samenspraak met peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en onderwijs is de keuze gemaakt om niet vooruit te lopen op de invoering van de harmonisatie; de gemeente was tevreden over de kwaliteit van vve zoals de Stichting Peuterspeelzaalwerk Assen (SPA) deze uitvoerde. Toen duidelijk werd dat de harmonisatie per 1 januari 2018 verplicht zou zijn is het proces om dit voor te bereiden gestart.

In 2015 spraken de vijf schoolbesturen zich uit voor de ontwikkelingen van IKC's. In datzelfde jaar heeft de Asser gemeenteraad ingestemd met de harmonisatie en het faciliteren van de IKC vorming. Voor en Vroegschoolse Educatie is onderdeel van deze ontwikkelingen. Naast deze lokale ontwikkelingen waren er landelijke ontwikkelingen die aandacht vroegen zoals de invoering van het passend onderwijs. Vve heeft in deze periode minder de focus gekregen dan gewenst. In het nieuwe college (maart 2018) heeft de wethouder zowel onderwijs als jeugdhulp in haar portefeuille. Zij wil investeren in het preventief versterken van gezinnen om intensievere zorg te voorkomen.

Op 1 januari 2018 was de harmonisatie en IKC vorming in de gemeente Assen een feit. In de loop van 2018 werd duidelijk wat de consequenties zijn van nieuw landelijk vve beleid en de herverdeling van OAB middelen. Hierdoor was er de behoefte het lokale vve beleid te herzien. Op 1 oktober 2018 is er een evaluatieonderzoek van de gemeente van start gegaan. Tijdens deze bijeenkomst hebben wij als inspectie ook de pilot Herijken toezicht vve en kinderopvang (ko)

gepresenteerd. Deze trajecten lopen parallel in het najaar en de verwachting is dat deze onderzoeken elkaar inhoudelijk versterken.

De gemeenteambtenaren waarmee we hebben gesproken zijn verantwoordelijk voor beleid kinderopvang en vve. De achtergronden zijn divers en sommigen zijn al jaren als extern deskundige ingehuurd door de gemeente en betrokken bij het beleid. Ze hebben zich het afgelopen jaar vooral gefocust op het uitvoeren van basale wet- en regelgeving, de harmonisatie en de vorming van IKC's zoals hierboven beschreven. Hierin is handhaving een belangrijk sturingsinstrument voor de gemeente. De ambtenaren vinden elkaar in hun tweewekelijks overleg. De medewerker kinderopvang voert de taken al een aantal jaren alleen uit. Zij heeft goed zicht op de verantwoordelijkheden van de gemeente en handelt daar naar. Het is echter een groot risico dat zij als enige toegang heeft tot het GIR en het LRK.

De beantwoording van de onderzoeksvragen geeft inzicht in de huidige situatie in de gemeente. De gemeente Assen wil naast de resultaten van de eigen evaluatie van vve, deze pilot gebruiken om het beleid en de sturing op vve en kinderopvang voor de toekomst verder vorm te geven.

4.1 Wie heeft zicht op de kwaliteit van vve en kinderopvang in de gemeente en wie stuurt/sturen daarop?

Uit de gesprekken die wij voerden met de gemeente, de GGD, de houder van de kinderopvangvoorziening en de schoolbesturen blijkt dat de verschillende partijen vooral op hoofdlijnen zicht hebben op de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang in de gemeente Assen. De gesprekspartners geven aan dat er op dit moment geen sluitend systeem van kwaliteitszorg aanwezig is, dat op alle niveaus zicht geeft op behaalde resultaten.

Definities van kwaliteit en visies daarop

De gemeente Assen en de partners kijken verschillend aan tegen het begrip kwaliteit van kinderopvang en voor- en vroegschoolse educatie. Sommige partners hebben de kwaliteit van vve niet gedefinieerd. Wel zien we dat alle partners ernaar streven dat de kinderen alle kansen krijgen om zich optimaal te ontwikkelen en dat zij een passend aanbod krijgen.

De gemeente definieert de kwaliteit van de kinderopvang als het voldoen aan de wettelijke eisen op grond van de Wet kinderopvang en het Besluit basisvoorwaarden voorschoolse educatie. De gemeente hanteert voor vve een algemene visie: "Alle kinderen van 0 – 12 jaar in Assen een ononderbroken ontwikkeling bieden en ouders stimuleren om hun peuters van 2,5 – 4 jaar de peuteropvang te laten bezoeken (Subsidieregeling Kindgebonden financiering Peuteropvang gemeente Assen, Artikel 2.)". Deze visie is niet expliciet uitgewerkt in een ambitie met doelen voor kinderopvang en vve. De gemeente wil dit meenemen bij het nieuwe beleidskader vve.

De subsidieregeling Peuteropvang en vve bevat een bijlage waarin een verbijzondering is aangebracht voor vve, genoemd 'Kwaliteitskader peuteropvang Assen'. Het doel van dit kader is 'het bewaken, beheersen en verbeteren van de vve-kwaliteit'. Vanuit dit kader krijgt de GGD de opdracht om jaarlijks de basiskwaliteit van vve te inspecteren en de gemeente te adviseren over haar constatering. In het kwaliteitskader stelt de gemeente ook een aantal aanvullende eisen aan de peuteropvang. Tijdens dit onderzoek gaf de gemeente aan afspraken te maken met de GGD om ook naar deze aanvullende eisen te kijken.

In de subsidieverordening is de definitie voor doelgroepkinderen vve vastgelegd (juni 2017). De doelgroepdefinitie is breed gedefinieerd, gebaseerd op landelijk beleid (de oude gewichtenregeling) en gemeentelijk beleid (een aantal criteria voor indicatiestelling die door JGZ zijn vastgelegd). Voor peuters die voldoen aan de doelgroepdefinitie kan het standaard aanbod van 6 uur per week worden uitgebreid met 4 tot 6 uur extra.

Zowel de houders van de kinderopvangvoorzieningen als de schoolbesturen hebben geen specifieke definitie van kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie in de (pedagogische) beleidsplannen gedefinieerd. Conform de gemeentelijke opdracht onderschrijven zij wel de visie om onderwijs en opvang te bieden aan alle kinderen in Assen van 0-12 jaar. Het ontbreken van afspraken over doelen en resultaten van vve binnen de gemeente Assen is opvallend. Vooral omdat in het kwaliteitskader de monitoring van de resultaten wel als voorwaarde voor subsidie is opgenomen. De gemeente geeft daarbij aan dat de schoolbesturen conform de afspraak wel in- en uitstroomgegevens aanleveren van de leerlingen in de schakelklassen.

De houders van de kinderopvangvoorzieningen hebben algemene maatschappelijke doelstellingen geformuleerd om aan te geven wat zij voor ogen hebben met de kinderopvang. Om in aanmerking te komen voor gesubsidieerde kindplaatsen willen zij vooral voldoen aan de wettelijke eisen van kinderopvang en vve.

De beleidslijn van de schoolbesturen is, dat de directeurs van de basisscholen nu veelal zijn omgeschoold tot IKC-directeurs van een school met peuteropvang en soms kinderopvang. Binnen de bezochte scholen zijn de vve-kinderen geen te onderscheiden categorie. Meestal betreft het wel kinderen die in aanmerking komen voor extra begeleiding en zorg vanwege achterstand in hun ontwikkeling en in die zin krijgen ze wel de aandacht die ze nodig hebben.

Zicht van de gemeente en de partners op de kwaliteit

De gemeente Assen heeft op hoofdlijnen zicht op de kwaliteit van vve en kinderopvang. De gemeente krijgt dit zicht met name door het toezicht door de GGD (jaarlijkse inspectie op wettelijke regels kinderopvang en basisvoorwaarden vve), uitkomsten van eerdere locatie-onderzoeken door de inspectie van het onderwijs en informele gesprekken met de partners. Tot 1 januari 2018 was er een jaarlijkse inhoudelijke en financiële rapportage verzorgd door de Stichting Peuterspeelzaalwerk Assen. Voor de Vroegschoolse educatie zijn er in de subsidiebeschikking op hoofdlijnen afspraken vastgelegd over kwalitatieve, kwantitatieve en financiële verantwoording. Over de verantwoording van kwaliteit is in het subsidiekader opgenomen dat de aanbieders in de verantwoording in moeten gaan op de voortgang van de activiteiten en inspanningen die in het (pedagogisch-educatief) plan van het betreffende jaar zijn beschreven conform het kwaliteitskader. In het kwaliteitskader staat dat de de houders bereid moeten zijn om informatie aan te leveren voor kwalitatieve monitoring en dat de onderwerpen voor de monitoring in overleg met de aanbieders worden bepaald.

De gemeente en de kinderopvangvoorzieningen hebben via de GGD inspectierapporten naar aanleiding van jaarlijkse onderzoeken zicht op de naleving van de wettelijke regels kinderopvang en - indien van toepassing - op de invulling van de basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie. Daarnaast heeft de gemeente voor meer inzicht in specifieke situaties naar aanleiding van handavingsadviezen contact met de toezichthouder van de GGD en de houder over de bevindingen.

De kinderopvangvoorzieningen en schoolbesturen geven, naast de wettelijke vereisten, op eigen wijze invulling aan het begrip kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang. Ze leggen hun eigen accenten. Dit is terug te lezen in de beleidsdocumenten van de opvangvoorzieningen en de schoolbesturen. Zij hebben echter geen zicht of deze kwaliteit ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Voor de kinderopvang wordt bijvoorbeeld in de overleggen met de pedagogisch medewerkers door de locatiemanagers geen link gelegd met de doelen en uitgangspunten verwoord in het beleidsplan van de kinderopvangvoorziening. Voor vve ligt binnen de kwaliteitszorg van zowel de houders en de schoolbesturen de focus niet specifiek op de kwaliteit van vve. Wel geven de verschillende gesprekpartners aan dat er aanzetten zijn en worden gedaan om meer zicht te krijgen op de kwaliteit van vve. Zo is bijvoorbeeld een kwaliteitsfunctionaris van één van de kinderopvangorganisatie met ingang van dit schooljaar gestart met een o-meting om de kwaliteit van de locaties in beeld te brengen. Zowel de houders als de schoolbesturen geven aan de oudertevredenheid te meten en de input te gebruiken voor kwaliteitsontwikkeling op de locaties. Ook wordt flink geïnvesteerd in de professionele ontwikkeling van de pedagogisch medewerkers (pm-ers) en leerkrachten om aan de basiskwaliteit te kunnen voldoen.

De schoolbesturen geven daarnaast aan zicht te houden op de kwaliteit van het onderwijs op de basisscholen door een systematiek van zelfevaluatie, audits en monitor/managementgesprekken. Daarin is de vroegschoolse educatie geen gespecificeerd onderdeel. Impliciet veronderstellen de schoolbesturen dat als de algehele kwaliteit van het onderwijsproces op orde is, dat dat ook geldt voor vroegschoolse educatie.

Verschillen in sturen op verbetering van de kwaliteit door de gemeente en de partners

De gemeente heeft ervoor gekozen om de partners niet van bovenaf aan te sturen als het gaat om de kwaliteitsontwikkeling van vve. Ze wil de werkwijze en de samenwerking rondom vve 'van onderaf' laten ontstaan. De gemeente ziet het als haar taak om de samenwerking te faciliteren (door het organiseren en bijwonen van thema-overleggen die de samenwerking bevorderen). In de begeleidende brief aan B&W van 18 oktober 2010 bij het beleidskader Voorschoolse educatie 2011-2015 Jongleren geeft de gemeente aan dat ze een sterke regiefunctie heeft bij de organisatie en uitvoering van vve en de totstandkoming van het kwaliteitskader. Tevens staat hierin dat het kader jaarlijks zal worden vertaald in een uitvoeringsplan, waarin budget en nadere regelingen worden opgenomen en dat deze plannen jaarlijks door het college van B&W worden vastgesteld.

Een van de onderdelen in het kwaliteitskader (vastgesteld 27 september 2017 met ingangsdatum 1 januari 2018) is, dat de voorscholen moeten zorgen voor een (pedagogisch educatief) plan waarin de samenwerking binnen de Alles in 1-school staat beschreven en dat er afspraken worden gemaakt over de doelstelling van de schoolvoorziening, het gezamenlijk pedagogisch klimaat, de gedeelde visie op ontwikkelen en leren van 0-12 jaar, doorgaande leer, ontwikkel- en zorglijnen en gezamenlijk ouderbeleid en -kwaliteitsbeleid. Het kwaliteitskader wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld.

In de subsidieregeling Kindgebonden financiering Peuteropvang gemeente Assen staat beschreven dat de aanbieders zich elk kwartaal verantwoorden over vve en jaarlijks over de opbrengsten taalstimulering van de vve-kinderen (2,5-6 jarigen, start en eindmeting). Op de kwaliteit van de kinderopvang stuurt de gemeente middels de inzet van handhavinginstrumenten.

Op het gebied van de kinderopvang bevordert de gemeente Assen de naleving van de wettelijke regels op de volgende manieren:
De gemeente start standaard een juridisch handhavingstraject wanneer de GGD een handavingsadvies heeft afgegeven voor een kinderopvangvoorziening. Bij de inzet van de te ondernemen acties neemt de gemeente historische gegevens mee, zoals bijvoorbeeld of het recidive betreft, of de kinderopvangvoorziening vaker tekortkomingen heeft en ook of de tekortkoming op zichzelf staat of

dat er meerdere tekortkomingen zijn vastgesteld. Ook is de gemeente 'streng aan de poort'. Hiermee stuurt de gemeente op kwaliteit en zorgt ervoor dat de kinderopvangvoorzieningen die zich vestigen verantwoorde kinderopvang bieden vanaf het moment dat de gemeente toestemming geeft tot exploitatie.

Het onderzoek dat de GGD toezichthouder uitvoert is breed en betreft niet alleen de nieuwe voorziening. Bij de beoordeling kijkt de toezichthouder ook naar de naleving van de wettelijke regels bij eventueel andere kindercentra van dezelfde houder. Daarnaast onderzoekt de toezichthouder of exploitatie redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de wettelijke regels uit de Wet kinderopvang (Wko) en onderliggende regelgeving. 'Streng aan de Poort' is van toepassing op nieuwe inschrijvingen in het LRK, op verhuizingen van bestaande kindercentra en bij een wijziging van de houder.

Vanaf begin 2019 geeft de gemeente de GGD toezichthouder de mogelijkheid om een houder een herstelaanbod aan te bieden, nog tijdens het opstellen van het rapport. Dit zorgt ervoor dat tekortkomingen snel (voor het definitief worden van het rapport) worden opgelost. Daarnaast stuurt de gemeente op de kinderopvang via de inkoop en uitvoering van de verplichte inspecties bij de GGD. De gemeente gaat in gesprek met de GGD wanneer zij zorgen hebben of alle verplichte inspecties kunnen worden uitgevoerd. In afstemming met de GGD bespreekt de gemeente wat ieder jaar wordt onderzocht. Daarnaast bekijkt de gemeente hoe de extra gelden voor de uitvoering van de inspecties bij gastouders kan worden benut.

Besturen -indien van toepassing- vragen geen inzicht van locatiemanagers in de resultaten op de beleidsdoelen. Zoals eerder beschreven sturen de schoolbesturen via de IKC-directeuren tot nu toe vooral de kwaliteitsontwikkeling van de scholen aan. Daarnaast geven zij aan zich ook steeds meer te richten op de inhoudelijke kwaliteitsontwikkeling binnen de kinderopvang en de voorschoolse educatie. Tevens zetten zij zich ervoor in om zo snel mogelijk aan de wettelijke eisen te voldoen wanneer er tekortkomingen door de GGD toezichthouder zijn vastgesteld.

4.2 Hoe vindt de verantwoording plaats over de gerealiseerde kwaliteit?

Algemeen

In de gemeente Assen vond tot 1 januari 2018 verantwoording van gerealiseerde kwaliteit van vve jaarlijks plaats via een inhoudelijke en financiële rapportage van de Stichting Peuterspeelzaalwerk Assen. De verantwoording door de schoolbesturen over de gerealiseerde kwaliteit van vve vanaf 1 januari 2018 heeft nog niet plaats gevonden. De verantwoording over de naleving van de wettelijke regels voor de kinderopvang is ingebed in regelgeving. Hierna volgt een toelichting.

Verantwoording aan de gemeenteraad

De gemeente stelt jaarlijks een jaarverslag op waarin zij zich richting de minister van SZW verantwoordt over de uitvoering van de wettelijke taken toezicht en handhaving kinderopvang. De Inspectie van het onderwijs beoordeelt als interbestuurlijk toezichthouder of de gemeente zicht heeft op de naleving (uitvoering van de verplichte onderzoeken) en ingrijpt wanneer kinderopvangvoorzieningen de wettelijke regels niet naleven (handhavend optreden). Dit jaarverslag stuurt het college van B&W ook aan de gemeenteraad. Daarnaast is de gemeente verplicht om onomkeerbaar handhavingsbesluiten in het LRK op te nemen. Hiermee hebben ouders meer inzicht in welke acties de gemeente onderneemt om ervoor te zorgen dat een tekortkoming wordt opgelost. Het biedt daarnaast ouders en oudercommissies de mogelijkheid om mee te denken over de noodzakelijke verbeteringen.

De verantwoording van de houders aan de gemeente gaat niet over kwaliteit

In de subsidieregeling Kindgebonden financiering Peuteropvang gemeente Assen, die per 1 januari 2018 ingegaan is, zijn voorwaarden opgenomen waaraan de verantwoording moet voldoen. De eerste verantwoording volgens deze regeling moet voor 1 juli 2019 aangeleverd zijn bij de gemeente. Houders geven aan te wachten tot de gemeente hiervoor een format aanlevert. Ten tijde van dit onderzoek is de gemeente gestart met de implementatie van de peutermonitor. Deze monitor moet de gemeente inzicht geven in de uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid.

De gemeente stelt jaarlijks een 'jaarverslag toezicht en handhaving kinderopvang' op, waarin zij zich verantwoordt over de uitvoering van de wettelijke taken. Dit jaarverslag schetst o.a. een beeld (in aantallen) over de handhavingsadviezen en vastgestelde tekortkomingen. Dit rapport wordt vastgesteld door het college en uiterlijk 1 juli aan SZW en de gemeenteraad toegestuurd.

Een kinderopvangvoorziening verantwoordt zich voor de naleving van de wettelijke regels niet direct aan de gemeente. De toezichthouder van de GGD toetst een maal per jaar (risico gestuurd) of een kinderopvangvoorziening de wettelijke regels naleeft en legt dit vast in een inspectierapport. Als er een tekortkoming is geconstateerd stelt de GGD toezichthouder via een nader onderzoek vast of de tekortkoming ongedaan is gemaakt. Beide rapporten ontvangt de gemeente in afschrift. Daarnaast worden de inspectie rapporten in het LRK gepubliceerd en is de kinderopvangvoorziening wettelijk verplicht de rapporten ook op een voor ouders toegankelijke plaats aan te bieden. Zo verantwoordt de houder zich ook over de naleving van de wettelijke regels aan onder andere ouders.

Er is nauwelijks verantwoording van de schoolbesturen aan de gemeente

Het gewenste eindresultaat voor de voor- en vroegschoolse educatie – goede aansluiting op de basisschool en zonder achterstanden naar groep 3 – wordt op dit moment niet gemonitord. De gemeente heeft met de schoolbesturen geen resultaatafspraken gemaakt voor de vroegschoolse educatie (zie ook hoofdstuk 2: 1.5 Resultaten). Vanuit de schoolbesturen vindt er dan ook geen verantwoording over resultaatafspraken vroegschoolse educatie plaats naar de gemeente. Voor de Vroegschoolse educatie in de schakelklassen zijn er in de subsidiebeschikking afspraken vastgelegd over kwalitatieve, kwantitatieve en financiële verantwoording. Daarin verantwoorden de scholen zich op in- en uitstroomniveau. Dat maakt dat er binnen de gemeente Assen weinig zicht is op het effect van 4 jaar voor- en vroegschoolse educatie. De gemeente weet niet op basis van concrete informatie of de middelen goed zijn besteed, en wat de aangeboden vve heeft opgeleverd.

4.3 Hoe werken de partijen in de gemeente samen aan kwaliteit en kwaliteitsverbetering?

De gemeente heeft op het gebied van kinderopvang intensief contact met de afdeling bij de GGD die de inspecties uitvoert. Structureel voeren zij twee keer per jaar een regionaal overleg en één keer per jaar een voortgangsoverleg. Daarnaast zijn er losse contacten over handavingsadviezen, nieuwe aanvragen etc. Ook neemt de gemeente contact op met de kinderopvangvoorziening en de toezichthouder als er tekortkomingen worden geconstateerd door de GGD toezichthouder. Daarnaast is er binnen de gemeente goed contact tussen de afdeling die verantwoordelijk is voor handhaving kinderopvang en de beleidsmedewerkers van vve.

Goede punten die de gemeente en de gesprekspartners over de samenwerking hebben aangegeven zijn: men weet elkaar te vinden; de inzet is positief en gericht op het goede voor de kinderen; De gemeente spant zich in om de juiste en de gunstige voorwaarden te creëren (beschikbaar stellen van geld, aanpassen subsidierегeling). Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het resultaat en zicht hebben op de effecten van vve-beleid is wel een wens, maar op dit moment nog een brug te ver. De gemeente geeft aan hier in de komend tijd aan te willen werken.

Na de harmonisatie per 1 januari 2018 wordt het vve-aanbod verzorgd door vier verschillende aanbieders in plaats van één, zoals de werkwijze jarenlang was in Assen. Dat heeft ervoor gezorgd dat het vve-beleid zich in een sterker krachtenveld bevindt, waarbij de partners meerdere belangen hebben. De bedrijfsvoering is belangrijker geworden omdat vve aangeboden wordt door commerciële partners en er is sprake van concurrentie.

Tot 1 januari 2018 was er een Stuurgroep Jeugd/Brede School, waarin de wethouder en de bestuurders van het primair onderwijs zaten. De laatste jaren werd de agenda beheerst door de Harmonisatie en IKC vorming. Het vve beleid is onderbelicht geweest. Na de harmonisatie is de overlegstructuur als gevolg van het veranderde werkveld voor vve verwaterd. Er is geen structureel LEA-overleg om maatschappelijk relevante onderwerpen te bespreken, zoals onderwijsachterstanden en het bevorderen van integratie. Een dergelijke overlegstructuur wordt zowel vanuit de gemeente als vanuit de aanbieders van vve gemist.

Wel heeft de gemeente in 2018 met diverse partners overlegd om een bepaald thema beleidsmatig uit te werken. De overlegstructuur is tijdelijk van aard en krijgt geen functie in de pdca-cyclus (het borgen, evalueren, bijstelling en zicht hebben op het effect van beleid). Voorbeelden van tijdelijk overleg die door de verschillende gesprekspartners naar voren zijn gebracht zijn: invoering Harmonisatie, de werkwijze 'Samen Vroeg Erbij', het oprichten van buurtteams, etc. De gemeente vindt het belangrijk dat de werkwijze en de samenwerking rondom vve 'van onderaf' ontstaat en ziet de uitvoerders (houders/scholen) als mede-eigenaar van het vve-beleid. Dit wordt zichtbaar in de specifieke overlegcultuur te Assen: de beleidsmedewerkers van de stafbureaus van de besturen en houders nodigen de gemeente uit voor bepaalde team-overleggen.

4.4 Wat is de relatie tussen de samenwerking in de gemeente en de kwaliteit van vve en kinderopvang op de locaties?

Omdat het gemeentelijk beleid zich tot dusver vooral heeft beperkt tot wettelijke bepalingen, en ook recent vve-beleid en IKC-beleid ontbreekt, is er geen gezamenlijk kwaliteitsbewustzijn voor vve gegroeid. De bevindingen uit de onderzoeken van de inspectie op de vve-locaties bevestigen het beeld dat de betrokken besturen en locaties op eigen wijze kwaliteit van vve en kinderopvang realiseren en daardoor aanzienlijk van elkaar verschillen. Vooral bij de kwaliteitsgebieden Resultaatafspraken en Kwaliteitszorg en ambitie zijn bij de meeste locaties verbeterpunten geconstateerd. Uit de onderzoeken op de locaties blijkt dat op meerdere locaties de kinderen pas vanaf 3 jaar overgaan naar vier dagdelen vve. De brede doelgroepdefinitie leidt er daarnaast toe, dat vooral vroegscholen aangeven dat van sommige kinderen niet helder is, waarom de kinderen als vve-kind zijn gedefinieerd. De samenwerking met zorgverleners, verbonden aan een kind, verloopt bij de bezochte locaties goed. Op het gebied van kinderopvang zonder gesubsidieerde voorschoolse educatie vindt geen samenwerking plaats.

Er zijn geen specifieke afspraken gemaakt door de gemeente met de schoolbesturen en de kinderopvangvoorzieningen om segregatie te voorkomen en integratie te bevorderen.

De manier waarop de gemeente Assen de taken van toezicht en handhaving kinderopvang uitvoert, de naleving bevordert, lijkt goed te werken. Zo'n 70% van de kinderopvangvoorzieningen in de gemeente Assen voldeed in 2017 structureel (3 jaar achtereen) aan de wettelijke regels kinderopvang. Daarnaast zien we dat vrijwel alle kinderopvangvoorzieningen in de gemeente Assen bij een nader onderzoek de tekortkomingen hebben opgelost. De houder blijft te allen tijde verantwoordelijk voor de naleving van de wettelijke regels. In 2018 bleken niet alle houders goed voorbereid op de wetswijzigingen. Resultaat was een toename in het aantal geconstateerde tekortkomingen door de GGD en handhavingsadviezen aan de gemeente. De gemeente heeft handhavend opgetreden. De meeste tekortkomingen zijn in relatief korte periode weer opgelost.

Wij hebben geconstateerd dat vve in de gemeente Assen door gebrek aan sturing op kwaliteit verbeterd kan worden. Tegelijkertijd is de basiskwaliteit van de kinderopvang juist wel op orde, met name door de aansturing van de gemeente. Het lijkt er daarom op dat het wel degelijk van belang is dat de gemeente de sturende, coördinerende en initiërende taken op zich neemt.

5 . Reactie van de gemeente

Hieronder geeft het college van B&W een reactie op de uitkomsten van het onderzoek. De gemeente geeft aan hoe ze hier samen met de partners mee aan de slag gaat.

Inleiding:

Zoals aangegeven in het rapport is er in Assen in de afgelopen jaren veel aandacht en energie uitgegaan naar de harmonisatie in combinatie met de ontwikkeling van Integrale Kindcentra (IKC's) op alle basisscholen in Assen. De keuze om deze twee processen tegelijk te laten lopen is gemaakt door de gemeente in samenspraak met de schoolbesturen en de kinderopvang. Dit had tot gevolg dat de zelfstandige Stichting voor Peuterspeelzaalwerk in Assen (SPA) per 1 januari 2018 is afgebouwd. Sindsdien is de peuteropvang geïntegreerd in de kinderopvang en onderdeel van de IKC's.

Het is zowel voor de gemeente als voor het onderwijs en de kinderopvang een ingrijpende keuze geweest die veel invloed heeft gehad op bestaande afspraken en regelingen. De veranderingen hebben vooral veel impact gehad op het personeel van SPA. Na een periode van onzekerheid over de toekomst hebben zij zich moeten aanpassen aan de nieuwe voorschoolse structuur.

In 2016 en 2017 heeft bovenstaand proces veel aandacht gevraagd waardoor de focus in deze periode minder gericht was op de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie (vve). Naast dit proces was de gemeente Assen in afwachting van de aangekondigde nieuwe doelgroep definitie en de herverdeling van middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid (oab). Door deze veranderingen achten we nu de tijd rijp voor een heroriëntatie op vve. Daarbij bouwen we voort op de goede basis die in de afgelopen decennia is gelegd. Naast een eigen evaluatie van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid van de afgelopen jaren biedt ook de herijking van de Inspectie van het Onderwijs bruikbare handvatten om het onderwijsachterstandenbeleid in de volle breedte te gaan actualiseren.

Herstelopdrachten:

Uit het inspectierapport blijkt dat de basis voor vve in Assen grotendeels op orde is. Voor de gemeente Assen is dit een belangrijke en positieve constatering.

In het inspectierapport zijn ook een aantal verbeterpunten benoemd die op korte termijn om actie vragen:

1. Toeleiding naar vve en monitoring:

Tot aan de harmonisatie waren er tussen SPA en de GGD duidelijke afspraken over toeleiding. Omdat peuteropvang sinds de harmonisatie door vier aanbieders wordt verzorgd voldoet deze procedure niet meer. De Inspectie van het Onderwijs heeft hiervoor een herstelopdracht gegeven.

Over de toeleidingsprocedure gaat de gemeente in 2019 nieuwe afspraken maken met betrokkenen, dit is een onderdeel van de actualisatie van het beleidskader voor het onderwijsachterstandenbeleid. Bij de toeleiding hebben de GGD/JGZ (consultatiebureaus) en de aanbieders van peuteropvang de grootste rol. Daarnaast zijn er ook andere professionele organisaties die contact hebben met inwoners van Assen. Vanuit hun professie kunnen zij signaleren en daarmee een bijdrage leveren aan het toeleiden van doelgroepeuters naar vve. Te denken valt aan o.a. de buurtteams, team Jeugd van de gemeente, de WPDA (sociale dienst) en huisartsen. In de herziene toeleidingsprocedure zal ieders rol en taak duidelijk beschreven moeten zijn om sluitende afspraken te kunnen maken. Naast duidelijke afspraken over de toeleiding is het belangrijk dat doelgroep peuters tijdig gesignaleerd worden, zodat ze de volledige periode (2,5-4 jaar) voorschoolse educatie kunnen benutten. Eveneens zal er een gezamenlijke verkenning plaatsvinden op wat er nodig is om ouders te stimuleren hun peuters gebruik te laten maken van volledige vve tijd (miv 2020: 16 uur per week voor 2,5-4 jarigen). Uiterlijk 31 december 2019 zullen deze afspraken naar de Inspectie van het Onderwijs worden gestuurd.

Om inzicht te krijgen of peuters met een vve indicatie ook daadwerkelijk naar de peuteropvang gaan en om te weten wat het (non)berek in Assen is, heeft de gemeente in 2018 een monitorinstrument ingevoerd, de Peutermonitor. Dit instrument brengt alle informatie over peuters vanuit de gemeente, de GGD en de peuteropvang anoniem bijeen. Via een dashboard is te zien wat het peuteraanbod en -berek is (nb: tevens biedt het de financiële informatie).

De implementatie van de Peutermonitor heeft in 2018 meer tijd gekost dan aanvankelijk was ingeschat, omdat het aanpassen van de systemen van de betrokken organisaties meer tijd vroeg dan verwacht was. Inmiddels zijn alle aanpassingen nagenoeg ingevoerd. De implementatie wordt in 2019 afgerond. Het dashboard is inmiddels operationeel en daarmee beschikt de gemeente over een instrument om gericht te kunnen sturen op het aanbod en bereik van peuters.

2. Overleg over het onderwijsachterstandenbeleid (artikel 167, lid 1 en 2 en artikel 167a van de WPO):

Als gevolg van de harmonisatie en de IKC ontwikkeling is het voor- en vroegschoolse werkveld veranderd in Assen, de oude overlegstructuur past daar niet meer bij. In 2018 was het overleg tussen gemeente en peuteropvang aanbieders vooral gericht op de verdere inbedding van de peuteropvang in de IKC's. Er is frequent overlegd met name over actuele vragen als gevolg van de harmonisatie, maar er was geen vaste overlegstructuur. De gemeente voldoet daarmee niet aan de eisen zoals bedoeld in de WPO, daarom heeft de Inspectie van het Onderwijs hiervoor een herstelopdracht gegeven.

Inmiddels is er een overlegstructuur vastgesteld door gemeente en de IKC's: 3x per jaar vindt er lokaal bestuurlijk overleg plaats met bestuurders van het primair onderwijs/peuteropvang/vve, waarbij onderwijsachterstandenbeleid een vast agendapunt is. Op 26 februari 2019 heeft dit overleg voor de eerste keer plaats gevonden. Naast deze stuurgroep is er een klankbordgroep samengesteld met vertegenwoordigers vanuit de IKC's waarin afstemming plaats vindt over het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid. Voor een aantal onderdelen van het beleidskader worden daarnaast partijen uitgenodigd die daar een specifieke rol in hebben, zoals bv. de GGD en de bibliotheek.

3. Resultaatafspraken (artikel 167, lid b van de WPO):

De resultaatafspraken die de gemeente met het onderwijs heeft gemaakt over het gewenste (taal)niveau dat kinderen moeten hebben bij de start in groep 3 hebben betrekking op het verstrekken van het in- en uitstroomniveau van kinderen die in de schakelklassen zitten (vroegschool). De Inspectie geeft aan dat de gemeente hiermee niet voldoet aan de eisen van de WPO, daarom heeft de Inspectie van het Onderwijs hiervoor een herstelopdracht gegeven.

Dit zal in 2019 worden besproken met de aanbieders van peuteropvang/onderwijs bij het actualiseren van het beleidskader voor het onderwijsachterstandenbeleid. Het doel is om te komen tot afspraken over wat kleuters moeten kennen en kunnen aan het eind van groep 2. In overleg willen we vaststellen wat vve moet opleveren, welke doelen we nastreven en welke informatie zinvol is om zicht te krijgen op de effecten van vve aan het eind van groep 2; tevens moet het voor alle partijen werkbaar zijn. Omdat scholen in groep 1 en 2 niet meer mogen toetsen na 2020 zal de zoekrichting meer richting observatiesystemen gaan. Uiterlijk 31 december 2019 zullen deze afspraken naar de Inspectie van het Onderwijs worden gestuurd.

Verbeterpunten:

Naast de herstelopdrachten bevat het rapport op een aantal adviezen voor verbetering:

- *Toezicht en handhaving:*

De uitvoering van toezicht en handhaving, in samenwerking met de GGD, is in de gemeente Assen goed op orde. Als verbeterpunt wordt genoemd het regelen van achterwacht. Dit punt is begin 2019 opgepakt door de desbetreffende teamleider, er is inmiddels achterwacht.

- *Vve coördinatie vanuit gemeente:*

Bij het proces van harmonisatie/IKC ontwikkeling en onderwijsachterstand beleid waren vanuit de gemeente Assen meerdere personen betrokken. Met ingang van 1 februari 2019 is het onderwijsachterstandenbeleid belegd bij één persoon, ondersteund door een trainee.

- *Ouders*

Voor de harmonisatie was er in Assen een vve aanbod op vier peuterspeelzaallocaties. Om zoveel mogelijk ouders van doelgroepkinderen uit de hele stad te bereiken werden er stedelijk toeleidingsactiviteiten georganiseerd. Nu er op alle IKC's vve wordt aangeboden is het mogelijk om ten aanzien van ouderbetrokkenheid maatwerk te leveren per IKC en/of per wijk. De ambitie van de gemeente Assen is om zoveel mogelijk ouders van doelgroepkinderen te betrekken en te ondersteunen bij de ontwikkeling van hun jonge kinderen. Daarmee kan er vroegtijdig ingespeeld worden op problemen en kan verergering voorkomen worden. In het nieuwe beleidskader zal deze ambitie opgenomen worden, met de bijbehorende afspraken over de realisatie ervan.

- *Kwaliteit vve*

In aanloop naar het nieuwe beleidskader voor het onderwijsachterstandenbeleid gaat de gemeente met de aanbieders van peuteropvang in gesprek om de kwaliteitsdoelen voor vve voor de komende jaren vast te stellen. Het moet voor alle partners duidelijk zijn wat er onder kwaliteit verstaan wordt (definitie), welke doelen en ambities daarbij horen, hoe er uitvoering aan wordt gegeven en hoe evaluatie/bijstelling plaatsvindt. Het huidige Kwaliteitskader voor vve zal hierop worden aangepast.