



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

## Hengelo (Ov)

**Onderzoek gemeente**

**Rapport onderzoek naar vve en kinderopvang.**

**Datum vaststelling: 24 april 2019**

# Samenvatting

De gemeente Hengelo doet mee aan een pilotonderzoek. De pilot heet: Herijken toezicht voor- en vroegschoolse educatie (vve) en kinderopvang.

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 Hengelo 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**

In de gemeente Hengelo zijn er drie schoolbesturen, 39 kinderdagverblijven, 36 locaties voor buitenschoolse opvang en 4 gastouderbureaus met 220 locaties. Er zijn kinderdagverblijven met en zonder subsidie voor voorschoolse educatie.

Door een verandering in de Wet Kinderopvang bestaan er sinds 2017 geen peuterspeelzalen meer in de gemeente Hengelo, maar zijn er alleen kinderdagverblijven. Nadat een extern bureau een aantal mogelijkheden had geschetst, hebben de gemeente, de schoolbesturen en de peuterspeelzaalorganisatie daarom gekozen voor een nieuwe structuur. De peuterspeelzaalorganisatie is ondergebracht bij één van de drie schoolbesturen.

Verder is een Expertisecentrum Jonge Kind (EJK) ingericht, waaruit alle kinderopvangorganisaties in Hengelo ondersteuning kunnen krijgen bij zorg om het jonge kind. Het EJK houdt ook zicht op de kwaliteit van de voorschoolse educatie in de gemeente Hengelo en levert aan de gemeente beleidsinformatie.

We zien dat alle partijen nauw samenwerken om voldoende kwaliteit te leveren en ook dat elke partij zijn eigen rol oppakt. De opgezette structuur biedt voldoende mogelijkheden om te communiceren over behaalde doelen, verbeteracties en evaluaties.

Tegelijkertijd willen de kinderdagverblijven met de basisscholen samenwerken in een integraal kindcentrum (IKC). Er zijn afspraken gemaakt tussen de schoolbesturen, Spring! en de kinderopvangorganisaties over nauwe samenwerking om de

**Gemeente: Hengelo**  
**Gemeente nummer: G0164**

OAB-budget gemeente 2017:  
€ 1.072.606 en in 2020  
€ 2.301.000

Aantal houders in de gemeente  
zonder voorschoolse educatie:

Aantal houders in de gemeente met  
voorschoolse educatie: 1

Aantal kinderdagverblijven in de  
gemeente: 39

Aantal kinderdagverblijven  
met voorschoolse educatie in de  
gemeente: 15

Aantal kindplaatsen kinderopvang in  
de gemeente: 3071

Aantal schoolbesturen in de  
gemeente: 3

GGD-regio: regio Twente

kwaliteiten van deze organisaties te verbinden door een betere samenwerking.

De gemeente en de partners willen het volgende:

- voorschoolse voorzieningen organiseren voor kinderen in de leeftijd van 2,5-4 jaar;
- kwalitatief hoogwaardig, laagdrempelig, toegankelijk voor alle peuters;
- extra aandacht en zorg voor kinderen met een taal- en/of ontwikkelingsachterstand,
- en de afstemming met het basisonderwijs verder uitbouwen.

#### **Wat gaat goed bij vve?**

De gemeente voldoet aan de wet voor vve.

Verder zien we dat alle betrokken partijen goed samenwerken om peuters voorschoolse educatie te geven. Vanuit een gezamenlijk en gedeeld idee wordt de organisatie rondom vve en kinderopvang ingericht. Een sterk punt is het inrichten van integrale kindcentra (IKC's), waar de voorscholen inhoudelijk verbonden worden aan de basisscholen. We zien in die samenwerking het begin van een sterke verbinding ontstaan in het leerstofaanbod, het lesgeven, de zorg voor leerlingen, de aansturing en de kwaliteitszorg.

De betrokken partijen laten tijdens dit onderzoek zien dat ze kritisch naar hun eigen taakopvatting kijken en verbeteren als het nodig is.

In de uitvoering van vve zien we dat er op de locaties een fijne sfeer heerst in de groepen. De pedagogisch medewerkers en de leraren van groep 1 en 2 bieden de kinderen een aanbod voor taal en rekenen, waarbij ze er dagelijks in slagen iets nieuws aan te bieden.

#### **Wat kan beter bij vve?**

De afgelopen jaren is goed samengewerkt rondom de voorschoolse educatie. Op papier staat duidelijk wie waar verantwoordelijk voor is en we zien dat alle partijen zich bewust zijn van hun rol in het grotere geheel. Omdat de rollen ten opzichte van het verleden in veel gevallen flink gewijzigd zijn, zien we ook een zoektocht naar de rolverdeling en de rolvastheid bij de deelnemers. Het op tijd kijken of alles loopt zoals is afgesproken en vervolgens bijsturen, is nu nodig. Bijvoorbeeld opnieuw bekijken wie waarvoor verantwoordelijk is en of alle taken wel goed verdeeld zijn.

In het verlengde hiervan zien we dat de gemeente vooral stuurt aan de voorkant van het proces rondom de voorschoolse educatie. De structuur zal aan kracht winnen als duidelijker beschreven wordt wie waar verantwoordelijk voor is.

De gemeente heeft resultaatafspraken gemaakt met de voor- en vroegscholen. Door het mogelijk wegvallen van de kleutertoetsen komt de afspraak in een ander licht te staan. De gemeente kan dit punt beter tijdig met de partners opnemen en eventueel komen tot hernieuwde afspraken.

Op de locaties met vve zien we dat er niet altijd zicht is op de resultaten voor taal en rekenen van de peuters. De voorschool kan niet altijd aangeven of een peuter met de juiste kennis en vaardigheden instroomt in groep 1. Dat kan beter. Dat geldt ook voor de kwaliteitszorg. Door de energie die de nieuwe opzet kostte is het regelmatige proces van de kwaliteitszorg (plannen, handelen, evalueren en bijstellen) op de achtergrond geraakt. Dat is enigszins ten koste gegaan van de kwaliteit.

#### **Wat moet beter bij vve?**

De gemeente voert haar wettelijke taken voldoende uit. Er is niets dat beter moet.

#### **Wat gaat goed bij kinderopvang?**

Alle taken op het gebied van kinderopvang worden in voldoende mate door de gemeente uitgevoerd.

Er zijn twee medewerkers die op het meldpunt kinderopvang werken en die alle taken voor kinderopvang doen. Samen met de beleidsmedewerker weten zij wat er moet gebeuren en wanneer. Dat is goed geregeld. Als er iets niet op orde is bij een kinderopvangvoorziening, neemt de gemeente Hengelo op tijd maatregelen. De gemeente kent de kinderopvang en maakt ook goede afspraken met de GGD. Zij heeft eveneens overleg met alle houders van kinderopvangvoorzieningen. De gemeente geeft in dit overleg informatie en vertelt over veranderingen in wetten.

#### **Wat kan beter bij kinderopvang?**

Er zijn twee aandachtspunten. Ten eerste blijkt dat de GGD door

ontwikkelingen minder onderzoeken kan uitvoeren in 2018. Sommige onderzoeken vinden pas plaats in 2019. Er is overleg met de GGD, om ervoor te zorgen dat in 2019 wel alle verplichte inspecties op de juiste manier worden uitgevoerd. Belangrijk is dat de gemeente dit monitort en dat zij bij haar eigen handhavingstaak rekening houdt met het feit dat er in 2019 mogelijk extra werk uit voortkomt.

De gemeente Hengelo handhaaft in veel gevallen voortvarend en nauwgezet en veel houders in de gemeente doen het goed. Maar toch zien we een toename van het aantal kinderopvangvoorzieningen in de gemeente Hengelo in de periode van 2015-2017 die niet aan de wettelijke eisen voldoen, onder andere op het onderdeel pedagogische praktijk en het instellen van een oudercommissie. Dat willen we als een tweede aandachtspunt onder de aandacht brengen. De gemeente gaat haar handhavingsbeleidsplan aanpassen. Een belangrijk vraag die de gemeente Hengelo zich zelf kan stellen, is wat zij wil bereiken met haar beleid en of zij de trend van een stijgend aantal handhavingsadviezen daarbij kan betrekken. Vooral omdat de gemeente verwacht dat het aantal tekortkomingen in 2018 opnieuw is toegenomen.

**Wat moet beter bij kinderopvang?**

De gemeente voert haar wettelijke taken voldoende uit. Er is niets dat beter moet.

# 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, de schoolbesturen, houder 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 Hengelo.

### Werkwijze

Het onderzoek is voor vve uitgevoerd op twee niveaus: op gemeentel- 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](http://www.onderwijsinspectie.nl), Onderzoekkader 2017 po en vo.
- Het waarderingskader kinderopvang is te vinden op de website [www. onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl), Waarderingskader kinderopvang 2014.

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

Standaarden gemeente	Onderzocht
<b>1. Gemeentelijk beleid</b>	
1.1 Definitie doelgroepkind	•
1.2 Bereik	•
1.3 Toeleiding	•
1.4 Doorgaande lijn	•
1.5 Resultaten	•
1.6 Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau	•
<b>2. Vve beleidscontext</b>	
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	•
<b>3. Vve condities</b>	
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
<b>Ontwikkelp proces</b>	
OP1 Aanbod	•
OP2 Zicht op ontwikkeling	•
OP3 Pedagogisch-educatief handelen	•
OP4 (Extra) ondersteuning	•
OP6 Samenwerking	•
<b>Resultaten voorschoolse educatie</b>	
OR1 Ontwikkelingsresultaten	•
<b>Kwaliteitszorg en ambitie</b>	
KA1 Kwaliteitszorg	•
KA2 Kwaliteitscultuur	•
KA3 Verantwoording en dialoog	•

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

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



Criteria gemeente	Onderzocht
<b>Uitvoering wettelijke eisen</b>	
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 de schoolbesturen van de Dr.Schaepmanstichting, Stichting Marcant/BSV en stichting Primato, de houder van kinderopvangorganisatie Spring!, de directie van EJK (Expertise Centrum jonge Kind) en de 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 Hengelo. 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:

- O Onvoldoende
- K Kan beter
- V Voldoende
- G 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 Hengelo voldoet in voldoende mate aan haar wettelijke verplichtingen voor wat betreft vve en volledig aan haar wettelijke verplichtingen voor wat betreft kinderopvang.

Dat komt doordat zij goed zicht heeft op welke handelingen noodzakelijk zijn, voldoende kennis bezit en de werkwijze voldoende heeft geborgd in de organisatie.

### 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				<i>ℓ</i>
1.2 Bereik			•	
1.3 Toeleiding				<i>ℓ</i>
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			<i>ℓ</i>
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

•

*se*

Bij dit deel van het gemeentelijke onderzoek gelden als beoordelingen en waarderingen van de standaarden: onvoldoende, kan beter, voldoende en goed.

#### **Gemeentelijk vve-beleid.**

##### **2.1.1 De gemeente heeft een definitie van een doelgroeppeuter**

De gemeente Hengelo, Spring! en de gezamenlijke schoolbesturen hebben een definitie van een doelgroepkind geformuleerd. Wij beoordelen deze doelgroepdefinitie als goed, omdat er ook een definitie van een doelgroepkleuter is geformuleerd.

In de gemeente Hengelo worden doelgroeppeuters gezien als peuters met een risico op een taalachterstand. Zij komen in aanmerking voor een peuterplek vve (voor- en vroegschoolse educatie) op basis van een verwijzing voor vve. De indicering voor vve vindt plaats door de GGD op basis van de volgende criteria:

- Kinderen met ouders met een laag opleidingsniveau.
- Niet-Nederlandstalige gezinssituatie.
- Kinderen met een (taal)achterstand, waarvan de ouders geen laag opleidingsniveau hebben en/of de gezinssituatie Nederlandstalig is.

Indicering vindt plaats vanaf de leeftijd van 18 maanden. Actieve verwijzing vindt plaats vanaf de leeftijd van 2 jaar. Op het moment dat kinderen niet geïndiceerd zijn door de GGD maar deze indicatie wel noodzakelijk is, kan een orthopedagoog van het Expertisecentrum Jonge Kind eveneens de indicering verstrekken.

De gemeente hanteert de volgende definitie voor doelgroepkleuters:

- Kinderen die vve voorschools hebben gevolgd,
- Kinderen van ouders met een laag opleidingsniveau,
- Niet-Nederlandstalige gezinssituatie,
- Kinderen met een (taal)achterstand, waarvan de ouders geen laag opleidingsniveau hebben en/of de gezinssituatie Nederlandstalig is (de feitelijk geconstateerde achterstand).

##### **2.1.2 Het bereik, zowel het aanbod als het gerealiseerde bereik, is van voldoende niveau**

###### *Aanbod*

Volgens de gegevens van de inspectie waren er op 1 oktober 2009 in totaal 141 leerlingen van 4- en 5-jaar met leerlinggewicht. De inspectie verwacht dat er een aanbod is gerealiseerd voor 75% van de 4- en

5-jarigen, dit zijn 106 peuters waarvoor een aanbod voorschoolse educatie moet worden gecreëerd.

Volgens onze gegevens waren er op 1 oktober 2017 in totaal 200 leerlingen van 4- en 5-jaar met een leerlinggewicht. De inspectie verwacht dat er een aanbod is gerealiseerd voor 75% van de 4- en 5-jarigen, dit zijn 150 peuters waarvoor een aanbod voorschoolse educatie kan worden gecreëerd.

De gemeente Hengelo geeft in de vragenlijst aan dat er op 1 oktober 2017 in totaal 215 voorschoolse plaatsen zijn gerealiseerd op de peuterspeelzalen. Het aanbod is hiermee voldoende.

#### *Gerealiseerde bereik*

De gemeente Hengelo heeft op 1 oktober 2017 in totaal 200 doelgroepeuters en 215 vve-plaatsen gerealiseerd. Het gerealiseerde bereik bedroeg op 1 oktober 2017 190 peuters. Daarmee ligt het aantal niet bereikte doelgroepeuters (het non-bereik) op 10 (=5%).

### **2.1.3 De toeleiding naar voorschoolse educatie verloopt naar wens**

De gemeente heeft zicht op het non-bereik en het proces van toeleiding van een peuter naar voorschoolse educatie is beschreven in een stroomschema. Ook zijn de taken de JGZ uitgeschreven en is er een verwijzingsbrief voor ouders waarin gevraagd wordt om toestemming voor het uitwisselen van de gegevens van hun kind met de voorschool.

In de toeleidingsdocumenten staat onder andere dat de JGZ de indicering en de verwijzing naar vve verzorgt. De JGZ maakt een aantekening in het digitaal dossier en vraagt ouders om toestemming voor het uitwisselen van persoonsgegevens met betrekking tot vve richting de voorschool.

De JGZ onderneemt actie richting de ouders van kinderen die wel verwezen zijn, maar niet zijn aangemeld. De JGZ achterhaalt de oorzaak van het niet melden en gaat opnieuw met ouders in gesprek om hen te motiveren hun kind aan te melden. De voorschool wordt hiervan op de hoogte gesteld. In het digitale dossier worden de redenen van het niet aanmelden bijgehouden.

Sinds het voorjaar van 2018 is een JGZ medewerkster voor 4 uur per week werkzaam bij het Expertisecentrum Jonge Kind. Zij heeft onder meer als taak om de toeleiding naar de voorschool te verbeteren en beter zicht te krijgen op het non bereik. Zij wordt vooral ingezet om het proces van toeleiding, de terugkoppeling met aanbieders en registratie VVE vanuit de consultatiebureaus te versterken.

De gemeente Hengelo heeft daarmee goed zicht op het non-bereik en

de oorzaken van het non-bereik. De ondernomen acties werken en afspraken worden nagekomen. De toeleiding is hiermee als goed beoordeeld.

#### **2.1.4 Het beleid is gericht op samenwerking in IKC's**

Voor de overdracht van alle peuters worden het Hengelose overdrachtsformulier en de daarbij behorende handleiding gebruikt. Bij doelgroeppeuters en bij zorgpeuters vindt een warme overdracht naar de vroegschool plaats.

Nieuw is dat er nu ook binnen de IKC's afspraken gemaakt zijn over de afstemming van het pedagogisch en educatief handelen, de omgang met de ouders en de zorg en begeleiding. Er is hierdoor meer afstemming tussen voorscholen en vroegscholen. We hebben daarvan al mooie voorbeelden gezien, bijvoorbeeld de rol die IKC-directeuren oppakken. Iedere voerschool werkt bij voorkeur samen in IKC verband, maar moet tenminste een intensieve samenwerking hebben met één basisschool. De realisatie van de ICK's is al gedeeltelijk afgerond of wordt de komende jaren verder uitgebouwd.

#### **2.1.5 Resultaten worden jaarlijks gemonitord en vastgesteld**

Er waren al afspraken gemaakt met de schoolbesturen over de resultaten van vroegschoolse educatie. Die afspraken zijn nogmaals besproken en met alle intern begeleiders van de vroegscholen. Het tussendoel voor vve is: 'Kinderen die minimaal één jaar VVE in de voerschool hebben gevolgd, tonen een gemiddelde vaardigheidsgroei'. Dit wordt gemeten door middel van de CITO peutertoets. (afname 3:10 jaar).

De concrete afspraak met de vroegschool luidt: 'Kinderen die vve hebben gevolgd, hebben een gemiddeld taalniveau midden groep 2'. Dit wordt gemeten door de CITO kleutertoets. Deze wordt eind groep 2 afgenomen.

De peuters worden op de vier domeinen taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling gevolgd in hun ontwikkeling. Hierbij maken de voor- en vroegscholen gebruik van een genormeerd observatie instrument. Er zijn tenminste 3 observatiemomenten in de peuterperiode en de gegevens worden vastgelegd in een kindvolgsysteem.

Bij doelgroeppeuters wordt de CITO toets taal en rekenen afgenomen. Dat is bij de kleuters niet meer het geval. De resultaten van de CITO toetsen worden op groepsniveau gedeeld met de gemeente Hengelo en vervolgens worden resultaatafspraken gemaakt over de ontwikkeling van de doelgroeppeuters. Zo geeft de gemeente Hengelo in de vragenlijst aan dat er ook ten aanzien van de resultaatafspraken veranderingen zijn. De gevolgen moeten opnieuw besproken worden.

Naast de resultaten van de voor- en vroegschoolse educatie monitort

de gemeente ook de resultaten van de leerlingen in de schakelklassen.

#### **2.1.6 Vve-coördinatie**

De gemeente is aantoonbaar regievoerder bij de voorschoolse educatie. De schoolbesturen, Spring!, de JGZ en het EJK zijn nauw betrokken bij de totstandkoming van het vve-beleid. Wij constateren dat de structuur op papier goed staat, maar ook dat de uitwerking van de nieuwe opzet nog in de kinderschoenen staat, maar snel aan inhoud wint. Omdat het beleid nog niet volledig is geïmplementeerd waarderen wij deze standaard als voldoende.

#### **VVE Beleidscontext**

##### **2.1.2.1 Er is een integraal VVE programma**

Binnen de gemeente Hengelo wordt gebruik gemaakt van gecertificeerde VVE programma's die zijn erkend door het Nederlands Jeugdinstituut (NJI). Deze programma's zijn gericht op het gestructureerd en samenhangend stimuleren van de ontwikkelingsdomeinen taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling. Verder zijn er afspraken met de houder gemaakt over het gebruik van een genormeerd kindvolgsysteem waarin de peuters kunnen worden gevolgd op de vier domeinen taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling.

##### **2.1.2.2 Ouderbeleid**

De gemeente Hengelo stelt specifieke eisen ten aanzien van ouderbetrokkenheid. Voor de doelgroeppeuters stelt de gemeente extra eisen.

Ouders worden voorafgaand aan deelname van hun kind aan de voorschool adequaat geïnformeerd en de voorschool gaat na of de ouders de informatie hebben begrepen. De intake vindt plaats volgens een procedure en een standaard intakeformulier. Bij de intake van doelgroeppeuters worden ouders actief benaderd en wordt hen aangegeven wat het VVE-programma inhoudt en wat dan van hen verwacht wordt. De afspraken worden vastgelegd in een overeenkomst met de ouders.

Alle ouders worden gestimuleerd om hun kinderen thuis te ondersteunen in hun ontwikkeling. Voor ouders van doelgroeppeuters betekent dit dat ze spelmaterialen mee krijgen die ze thuis kunnen gebruiken, geïnformeerd worden hoe ze activiteiten uit kunnen voeren en er vindt een terugkoppeling plaats tussen de pedagogisch medewerkers en ouders of en hoe de activiteiten thuis zijn uitgevoerd. In de praktijk zien we dat dit streven nog nauwelijks gehaald wordt.

Ouders van doelgroeppeuters worden gestimuleerd te participeren in vve-activiteiten op de voorschool. De voorschool organiseert daartoe voldoende relevante ouderactiviteiten, zoals inloopuren, koffieochtenden, themabijeenkomsten).

Ouders worden tenminste 3 keer gedurende de peuterperiode actief geïnformeerd over de ontwikkeling van hun kind. Hierbij worden de toetsresultaten en observatiegegevens bekeken en besproken. Bij zorgpunten worden ouders direct geïnformeerd over hun kind.

Verder wordt er rekening gehouden met de thuistaal van het kind. Dat betekent dat de pedagogisch medewerkers weten welke taal ouders thuis spreken. Informatie voor ouders en activiteiten worden afgestemd op het taalniveau van de ouders. De pedagogisch medewerkers gaan na of de anderstalige ouders de informatie hebben begrepen.

### **2.1.2.3 Externe zorg**

De zorgstructuur is beschreven, de procedures zijn vastgelegd en het is helder wie wanneer wat doet. Tijdens onze monitor 2015-2016 is de externe zorgstructuur in de gemeente Hengelo als voldoende beoordeeld. Met behulp van Plein Midden Twente (PMT) is daarna door de gemeente een beleidsdocument ontwikkeld; de 1-Zorgroute voorschoolse voorzieningen. Hierin staat beschreven welke acties op de voorschoolse voorziening plaatsvinden om ervoor te zorgen dat kinderen de zorg en begeleiding krijgen die ze nodig hebben.

Er zijn zes stappen beschreven die als doel hebben: het bieden van een goed pedagogisch klimaat door handelingsgericht werken in de groep, met als startpunt de pedagogisch medewerker binnen de groep die zich zorgen maakt over een kind. De rol van de pedagogisch medewerkers, de ouders, het EJK en de gemeentelijke toegang staan beschreven.

### **2.1.2.4 Interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen**

De gemeente Hengelo en de schoolbesturen hebben afspraken gemaakt over de interne kwaliteitszorg. In het plan van aanpak voor de kwaliteit van vve werkt de gemeente samen met de partners uit hoe de bestuursafspraken gerealiseerd kunnen worden. Verder zijn er afspraken over wie verantwoordelijk is, wat de rol van de coach is, hoe en waarop de voorschool de kwaliteit evalueert, inclusief de resultaten. Kortom, er worden meerdere gegevens betrokken bij het cyclische proces van de kwaliteitszorg. Naar aanleiding van de analyses worden verbeterpunten opgesteld in een verbeterplan.

De intentie om op die manier te werken is wel gezien op de locaties die we onderzochten. De uitvoering in de praktijk viel echter tegen omdat tijdens het verandertraject en de IKC-vorming veel routines verloren zijn gegaan en weer opnieuw opgepakt moeten worden. Om die reden wordt het oordeel op deze standaard nu als voldoende gewaardeerd.

### **2.1.2.5 Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau**

De gemeente monitort het eigen jeugdbeleid, waaronder vve. Het

beleid wordt waar nodig jaarlijks bijgesteld. De nieuwe beleidslijnen en concrete actiepunten staan in het beleidsplan Sociaal domein.

### VVE condities

#### 2.1.3.1 De gemeente heeft geregeld dat de GGD de basiskwaliteit van de voorscholen beoordeelt

De gemeente zorgt ervoor dat de GGD jaarlijks op de vve-peuterspeelzalen de basisvoorwaarden voorschoolse educatie beoordeelt.

#### 2.1.3.2 Gemeentelijk subsidiekader

De gemeente Hengelo heeft op 28 november 2017 een nieuwe subsidieverordening vastgesteld. Voorwaarden om voor subsidie in aanmerking te komen staan daarin beschreven. In een bijlage (nummer 5) staan vervolgens de minimale (inhoudelijke) eisen vermeld waaraan een aanvrager moet voldoen. In die bijlage wordt meermaals verwezen naar de notitie Kwaliteitskader Hengelose Voorschool, die meer vraagt dan alleen de basisvoorwaarden. Omdat er ook sprake is van een externe toets, wordt deze standaard als goed beoordeeld.

## 2.2. Kinderopvang

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

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.

### 2.2.1 Registervoering

Wij oordelen dat de gemeente mutaties in het landelijk register kinderopvang juist en tijdig doorvoert en daarmee de wettelijke taak voldoende uitvoert.

Volgens de verklaring in de jaarverantwoording van de gemeente is het register op orde voor 2017. In ons gesprek geeft de gemeente aan dat dit register ook in 2018, volledig, juist en actueel is. Met de uitvoering van het register zijn twee medewerkers van het meldpunt Kinderopvang belast. Zij kunnen elkaar vervangen bij afwezigheid. De inrichting van de gemeentelijke organisatie is zodanig dat er



voldoende borging is en dat mutaties tijdig worden verwerkt.

### **2.2.2 Tijdigheid aanvragen**

Wij oordelen 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 tijdig zijn afgewikkeld. De gemeente verklaart dat dit eveneens voor 2018 geldt. Uit het overzicht van de laatste vijf maanden blijkt dat alle aanvragen tijdig zijn behandeld. De gemeente geeft aan dat de tijdige afhandeling prioriteit heeft, binnen 5 werkdagen moet een aanvraag naar de GGD zijn doorgestuurd. Ze stemmen dat af met de GGD. De gemeente is op de hoogte van de opschortingsprocedure in het geval dat bij de houder gelegen oorzaken voor vertraging zorgen. De inrichting van de gemeentelijke organisatie is zodanig dat de inspectie voldoende borging ziet dat mutaties tijdig worden verwerkt.

### **2.2.3 Uitvoering inspecties**

Wij oordelen dat de gemeente de kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus jaarlijks onderzoekt en daarmee de wettelijke taak voldoende uitvoert. De gemeente geeft duidelijk invulling aan haar regierol.

In de jaarverantwoording over 2017 is te zien dat de GGD alle verplichte inspecties heeft uitgevoerd. In 2018 zijn de wettelijke eisen die gesteld worden aan de kinderopvangvoorzieningen gewijzigd. Deze zijn vastgelegd in de wetwijziging Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) en het Besluit basisvoorwaarden vve (vanaf 1 juli 2018). De GGD toetst bij een jaarlijks onderzoek naast de standaard eisen ook deze nieuwe eisen in 2018.

De gemeente Hengelo heeft deelgenomen aan de pilot groene inspectie kwaliteit. Dat is zowel door de gemeente, de GGD als ook door de houders, als positief ervaren. Gedurende de pilot zijn steeds de voorwaarden voorschoolse educatie getoetst.

De voortgang van de inspecties wordt door de gemeente Hengelo nauwgezet gevolgd, elk kwartaal ontvangen zij een overzicht van de GGD. Daarnaast treft de gemeente de GGD vier keer per jaar in de Stuurgroep Kinderopvang (KSG), dit is een overleg met een afvaardiging van de 14 regio gemeenten. Daar worden actuele onderwerpen en thema's besproken. Stand van de inspecties, casuïstiek, handhavingsbeleid. Dit KSG bereidt ook jaarlijks de contractafspraken voor. De 14 gemeenten beslissen uiteindelijk voor zichzelf, maar meestal wordt dit zonder veel wijziging overgenomen. Voor 2018 heeft de GGD een verruiming van haar budget gekregen.

Dit jaar, als gevolg van de invoering van IKK, maar ook door veel

verhuizingen van voorzieningen is er sprake van meer (nader) onderzoeken door de GGD. De GGD heeft bovendien aangegeven dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) vertragend werkt bij het opvragen van informatie. Een van de maatregelen die de gemeente zelf heeft genomen om het aantal inspecties meer beheersbaar te maken, is dat zij houders verzoekt mutaties snel door te geven. Dat maakt dat inspecties efficiënter kunnen worden gepland.

Inmiddels is bekend dat de GGD Twente aanpassingen heeft moeten doen in de oorspronkelijke planning. Zij inspecteert vanaf oktober 2018 voorzieningen met de risicoprofielen oranje en geel als een voorziening met profiel groen. De afspraak hierbij is dat deze voorzieningen in de eerste helft van 2019 op basis van het oorspronkelijke risicoprofiel worden getoetst. Nadere onderzoeken worden waar mogelijk doorgeschoven naar 2019 en opgepakt met de jaarlijkse inspectie. Met deze ingrepen verwacht de GGD wel alle inspecties voor 2018 te kunnen afronden. Dit voert de druk in 2019 op. Er is immers sprake van verdere wijzigingen in de regelgeving, onder andere ten aanzien van de beroepskracht-kindratio op de babygroepen. Van belang is dat de gemeente in de contractafspraken voor 2019 daarmee rekening houdt. Het heeft ook consequenties voor de handhaving, want nader onderzoeken zijn overgeheveld naar 2019.

Na het verstrijken van het kalenderjaar kan worden vastgesteld of alle inspecties zijn gedaan.

#### **2.2.4 Handhaving**

Wij oordelen dat de gemeente Hengelo adequaat en voortvarend handhavend optreedt wanneer een kinderopvangvoorziening of gastouderbureau niet aan de wettelijke regels voor kinderopvang voldoet en daarmee de wettelijke taak voldoende uitvoert.

##### *Handhavingsbeleidsplan*

Het handhavingsbeleid dat de gemeente Hengelo gebruikt wordt voorbereid in de KSG. Het KSG adviseert de regiogemeenten over handhavingsbeleid. De gemeente heeft het handhavingsbeleid in 2018 aangepast aan de laatste ontwikkelingen en het college van B&W heeft het vastgesteld.

Er is een grote groep houders, bijna twee derde, die drie jaren achtereenvolgend, 2015-2017, aan de wettelijke eisen voldoet. Dat is hoger dan het landelijk gemiddelde. Ook het percentage dat in verantwoordingsjaar 2017 in een keer voldoet is hoog, tachtig procent. Toch is het aantal handhavingsadviezen behoorlijk gestegen, van 12 procent onderzoeken van de GGD met een handhavingsadvies in 2015, naar 15 procent in 2016 en 19 procent in 2017. Bovendien verwacht de gemeente dat het aantal tekortkomingen in 2018 hoger zal uitvallen dan in 2017, als gevolg van de nieuwe wetgeving. De inspectie merkt op dat het wellicht kansen biedt als de gemeente

Hengelo analyseert wat de reden is van de stijging van het aantal handhavingsadviezen. En of er aanleiding is hiermee rekening te houden bij het vaststellen van het beleid.

Het opnemen van het herstelaanbod kan hier een goede aanvulling zijn.

Tot dusver heeft de gemeente daar nog niet mee gewerkt. Met een herstelaanbod kan direct op de kwaliteit gestuurd worden, immers de houder krijgt de gelegenheid om binnen een door de GGD bepaald tijdsbestek, tussen het moment van de inspectie en het uitbrengen van het definitieve rapport, een tekortkoming te herstellen.

De gemeente hanteert in beginsel een periode van ca. zes weken als termijn waarbinnen zij de handhaving wil oppakken. Dit ligt niet vast in het handhavingsbeleid van Hengelo.

Gebleken is dat de gemeente soms een waarschuwing geeft. Deze maatregel is echter niet beschreven in het handhavingsbeleidsplan. Alleen wanneer incidenteel en gemotiveerd wordt afgeweken van het handhavingsbeleidsplan, past dit in een consistent beleid en is er sprake van rechtsgelijkheid en betrouwbaar bestuur.

Er is bij de gemeente een voorzichtige aanzet in het bredere kwaliteitsdenken met betrekking tot het toezicht op de gastouder voorzieningen. Dit kan worden geïntensiveerd door bijvoorbeeld gastouderbureaus meer op hun verantwoordelijkheden te wijzen en de steekproefomvang te verhogen voor de inspecties bij de gastouders. Er geldt een minimale steekproefomvang van 5 procent, in 2017 was dit in Hengelo ca. 7 procent. De gemeente zal in 2019 een informatiebijeenkomst voor gastouders organiseren.

#### *Handhaving*

We hebben een beperkte steekproef uitgezet.

Daaruit blijkt dat de gemeente in beginsel voortvarend, binnen een redelijke termijn van maximaal ca. zes weken, de handhaving oppakt na een handhavingsadvies van de GGD. In het overgrote deel betreft dat een aanwijzing, een enkele keer blijft het bij een waarschuwing. Er wordt consequent opdracht gegeven aan de GGD om een nader onderzoek in te stellen. De lijnen met zowel de GGD als de houders zijn kort. Er is een overleg met het platform kinderopvang. Daarnaast treft de gemeente Hengelo alle houders in het platform kinderopvang, die 3 à 4 keer per jaar bijeenkomt. Daar schuift regelmatig ook een vertegenwoordiging van het EJK aan.

Een nieuwe houder wordt, na inschrijving in het register, uitgenodigd voor de deelname aan het platform kinderopvang en deze ontvangt vervolgens de nieuwsbrief Kinderopvang van de gemeente. Bovendien is het meldpunt steeds bereikbaar telefonisch of per mail voor informatie en toelichting. Toch weet niet iedereen dit meldpunt te vinden, aldus de gemeente. De inspectie merkt op dat de gemeente Hengelo tot op heden geen entree gesprek kent, waarbij de gemeente en de GGD bij de start van een nieuwe houder een soort

kennismakingsgesprek hebben, waarbij ook sprake is van kennisoverdracht en verwachtingen kunnen worden uitgesproken.

Er wordt wel een knelpunt ervaren als gevolg van de invoering van IKK. GGD en houders verschillen soms van mening of de formuleringen in het pedagogisch beleidsplan voldoende concreet zijn. GGD constateert dat het zinvol kan zijn bij houders met meerdere voorzieningen, vooraf om tafel te gaan met de leidinggevende van het hoofdkantoor. Constateert de GGD een knelpunt dat bredere werking heeft dan zet zij de inspecties op de andere locaties pas door nadat de houder gelegenheid heeft gehad dit aan te passen.

In november 2017 heeft de GGD een grote informatiemarkt georganiseerd, dat werd als waardevol ervaren, mogelijk dat dit in de toekomst nog een keer georganiseerd wordt.

De gemeente Hengelo ontvangt maandelijks controlelijsten van DUO, waarop personen staan vermeld die werkzaam zijn in de kinderopvang en die ingeschreven moeten staan in het Personenregister Kinderopvang (PRK) en gekoppeld aan de houder. Voor de afgelopen twee maanden gaat dit om ongeveer 10 personen. De gemeente spreekt de houders hierop aan. Tot 1 januari 2019 krijgen houders de tijd dit te herstellen. Blijkt daarna dat het PRK bij een houder niet op orde is, dan gaat de gemeente over tot het opleggen van een boete.

# 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 kinderopvang in de gemeente Hengelo. 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 is dat nog niet gebeurd. Daarna beschrijven we in paragraaf 3.2 de uitkomsten van de onderzoeken op de vve-locaties.

Er zijn in de gemeente 8 locaties onderzocht. De kwaliteit van deze locaties is weergegeven in onderstaand schema.

## 3.1. Kwaliteit van kinderdagverblijven volgens de GGD

### Naleving van de wettelijke regels in 2017 volgens de GGD

#### Hoeveel kinderopvang is er in Hengelo?

Op 31 december 2017 telde Hengelo 77 kindercentra. Ongeveer de helft was een kinderdagverblijf (41), de rest was een buitenschoolse opvang (36). Er stonden op deze datum ook 4 gastouderbureaus in Hengelo geregistreerd.

#### *Aantal kinderdagverblijven dat voorschoolse educatie aanbod*

Op 31 december 2017 telde Hengelo 18 kinderdagverblijven die in het LRK geregistreerd stonden als aanbieder van voorschoolse educatie. Dat betekent dat bij bijna de helft van de kinderdagverblijven in Hengelo de mogelijkheid bestond om voorschoolse educatie te volgen.

Op 1 januari 2017 vingen gastouders in Hengelo op 220 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 15 locaties waar gastouders opvang aanbieden door de toezichthouders van de GGD bezocht. Dit komt neer op een steekproef van 7 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 74 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 bijna twee derde van alle kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang in Hengelo 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 geen van de onderzochte kinderdagverblijven in Hengelo die voorschoolse educatie aanboden tekortkomingen vastgesteld wat betreft de eisen voor voorschoolse educatie.

### **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 hieronder 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 Hengelo relatief veel tekortkomingen op de domeinen Ouderrecht (9), Veiligheid & gezondheid (7) en Pedagogisch klimaat (6). De meest vastgestelde tekortkoming (8x) bevindt zich op het subdomein Oudercommissie: *“De houder heeft zes maanden na registratie een oudercommissie ingesteld of betreft ouders aantoonbaar voldoende op een andere wijze”*.

Onderwerp	Aantal tekortkomingen bij KDV	Aantal tekortkomingen bij BSO	Totaal aantal overtredingen
<b>Pedagogisch klimaat</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>6</b>
- Pedagogische beleid	1	0	1
- Pedagogische praktijk	3	2	5
- Voorschoolse educatie	0	n.v.t.	0
<b>Ouderrecht</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>9</b>
- Oudercommissie	5	3	8
- Informatie	0	1	1
<b>Veiligheid en gezondheid</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>7</b>
- Risico inventarisatie	4	0	4
- Vierogenprincipe	3	0	3
<b>Personeel &amp; groepsgrootte</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
- Opvang in groepen	0	1	1
- Verklaring omtrent gedrag	0	1	1
- Passende beroepskwalificatie	1	0	1
<b>Accommodatie en inrichting</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
- Binnenruimte	0	1	1
- Buitenspeelruimte	1	0	1
<b>Totaal</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>27</b>

#### Hoe wordt handhaving ingezet door de gemeente?

Bij bijna alle tekortkomingen met een advies aan de gemeente om handhavend op te treden (93%) heeft de gemeente Hengelo gekozen voor het handhavingsinstrument aanwijzing. In de overige gevallen is gekozen voor een waarschuwing of beredeneerd niet handhaven.

#### In welke mate herstellen kindercentra de tekortkomingen?

Het herstelpercentage van tekortkomingen in Hengelo is zeer hoog. Bijna alle tekortkomingen (98%) die in een jaarlijks onderzoek in 2016 bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang werden vastgesteld en waarop door de gemeente een handhavingssactie 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 vatten we samen wat de oordelen zijn van de inspectie over de kwaliteit van de educatie, de resultaten en de kwaliteitszorg op de onderzochte kinderdagverblijven met voorschoolse educatie.

Wij hebben in de gemeente acht locaties onderzocht, namelijk vijf locaties voor voorschoolse educatie en de groepen 1 en 2 van drie basisscholen.

De kwaliteit van deze locaties hebben wij weergegeven in onderstaand tabellen.

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

1. 't Esje
2. De Akker
3. Vogelkwartier
4. De Borgh
5. 't Eimink

De toegekende beoordelingen en waarderingen zijn: kan beter, voldoende en goed.



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

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

1. 't Eimink
2. Mikado
3. De Borgh

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

We constateren dat de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie in de gemeente Hengelo op de onderzochte vve-locaties grotendeels van voldoende niveau is (de waardering 'kan beter' geven we in 19% van de standaarden, we geven 71% van de standaarden een 'voldoende' en de waardering 'goed' komt in 10% van de standaarden voor).

We hebben in Hengelo vijf peuterspeelscholen van Spring! onderzocht. Drie daarvan maken al daadwerkelijk deel uit van een Integraal Kindcentrum en zijn dus sterk verbonden met een basisschool van één van de drie schoolbesturen in Hengelo. De bezochte vijf voorscholen hebben een relatie met de Schaepmanstichting en de stichting Marcant/BSV. We hebben in dit onderzoek geen voorschool bezocht die verbonden is aan de stichting Primato.

### **Onderwijsproces**

*De vve-locaties hebben een integraal aanbod*

Op bijna alle onderzochte vve-locaties voldoet het aanbod en worden de peuters en de kleuters voldoende voorbereid op hun vervolgonderwijs. De locaties maken gebruik van een integraal vve-programma om de ontwikkeling van de peuters en de kleuters te stimuleren. Daarbij hebben zij aandacht voor de vier ontwikkelgebieden, te weten taal, rekenen, sociaal-emotionele en

motorische ontwikkeling. Op een aantal locaties ontbreekt een doelgericht aanbod en zijn er mogelijkheden om een speel- leeromgeving aantrekkelijker en uitdagender in te richten. Op twee locaties vonden we het aanbod goed, vooral vanwege het toekomstgerichte aanbod en de aantrekkelijke en uitdagende speel- leeromgeving.

*Er is voldoende zicht op de ontwikkeling van de kinderen*

Bijna alle vve-locaties volgen de ontwikkelingen van de kinderen. De pedagogisch medewerkers en leraren van groep 1 verzamelen bij binnenkomst systematisch informatie en gebruiken observatiegegevens om na te gaan hoe de ontwikkeling van de peuter of de kleuter verloopt. Over het algemeen zien we bij de voorscholen een eenduidig afgesproken systematiek. Dat maakt dat ook de twee locaties met de waardering 'kan beter' weer vlot kunnen aanhaken.

*Pedagogisch klimaat is prettig, mogelijkheden voor meer educatieve afstemming*

Het pedagogisch-educatief handelen (bij voorscholen) en het didactisch handelen (bij vroegscholen) is overwegend van een voldoende niveau. De pedagogisch medewerkers en de leraren van de groepen 1 en 2 realiseren een warm en prettig pedagogisch klimaat waarin de kinderen tot spelen en leren komen. Een belangrijk punt voor verbetering op veel locaties is de doelgerichtheid van de activiteiten en de afstemming van deze activiteiten op de behoeften van de doelgroepkinderen. Ook het bevorderen van de interactie tussen de leerlingen en de taalondersteuning door de pedagogisch medewerkers en leraren groep 1 en 2 is een blijvend aandachtspunt. Voor alle locaties ligt er bij deze standaard in ieder geval de uitdaging om te groeien van voldoende naar goed.

*De externe zorgstructuur is op orde*

Als er peuters of kleuters zijn die zorg nodig hebben die de locaties zelf niet kunnen bieden, is er in de gemeente Hengelo een sluitend zorgnetwerk. Ook zijn er goede contacten met bijvoorbeeld de logopedie en de fysiotherapie. Bij de vroegscholen hebben we de (extra) ondersteuning ook beoordeeld, hoewel er in groep 1 en 2 geen ontwikkelperspectieven aanwezig waren. We hebben naar de bredere context van de school gekeken en beoordeeld of de extra ondersteuning in een ondersteuningsprofiel is vastgelegd.

*In de samenwerking gaat veel goed, door IKC-vorming verdere groei mogelijk*

We zien dat de samenwerking tussen de voor- en vroegscholen in Hengelo zeer intensief plaatsvindt. In ieder geval juridisch-bestuurlijk, nu de schoolbesturen de peuterspeelzaalorganisatie Spring! vanaf januari 2018 heeft overgenomen. We zien ook dat het lopende proces van de IKC-vorming bij realisatie zorgt voor sterk inhoudelijke contacten en samenwerking. De twee locaties die dat nog niet op orde

hebben opereren nog zelfstandig of zijn nog maar net onder één dak gehuisvest.

Bij deze standaard hoort ook de samenwerking met de ouders. We zien dat die component op de meeste locaties op orde is. De ouders geven aan betrokken te worden bij voor- en vroegschoolse educatie. Wij zien wel dat ouders meer betrokken kunnen worden als educatief partner. Zo is er bijvoorbeeld tijdens de inloop en bij vve-thuis winst te behalen.

Afspraken over wat kleuters aan het eind van groep 2 moeten kennen en kunnen, zijn in de gemeente Hengelo eveneens gemaakt.

### **Ontwikkelresultaten**

*Nog geen zicht op de resultaten van voorschoolse educatie*

De ontwikkelingsresultaten van de peuters beoordelen we alleen op de locaties met voorschoolse educatie. We concluderen dat dit op bijna alle locaties beter kan. Soms beschikken de locaties wel over de ontwikkelingsresultaten van de peuters, maar van analyseren van deze uitkomsten op groepsniveau is nog geen sprake. Dat betekent dat zij beperkt zicht hebben op wat de voorschoolse educatie oplevert.

### **Kwaliteitszorg en ambitie**

*Het systeem van kwaliteitszorg moet op de voorscholen weer opgepakt worden*

De standaard 'Kwaliteitszorg' is op alle voorscholen een verbeterpunt. Dat is in de beoordeling niet altijd zichtbaar, omdat op sommige locaties een waardering voldoende is gegeven. In de tekst is dan te lezen dat het meer te maken heeft met het aanwezige systeem op organisatieniveau dan met de uitvoering op locatieniveau. We weten uit het vorige onderzoek (2016) dat dit onderdeel door Spring! keurig verzorgd was. Het was zelfs een voorbeeld voor anderen. Door de uitvoering van de nieuwe structuur en de IKC-vorming is de aandacht voor het cyclische proces van de kwaliteitszorg op de achtergrond geraakt. Op sommige locaties zagen we nog wel iets van de oude structuur terug, op andere locaties totaal niet. Dat maakt ook duidelijk dat de kwaliteitszorg nog niet op elke locatie geïmplementeerd was. Het betekent voor nu dat het belangrijk is om met spoed dit onderdeel weer op te pakken.

Op de vroegscholen zien we dat er wel sprake is van een systeem van kwaliteitszorg, op twee locaties is deze standaard zelfs als goed gewaardeerd. We zien dat besturen het systeem ook actief aansturen. Hier liggen zeker kansen voor de voorscholen om aan te haken bij die systemen als de samenwerking met de vroegscholen geïntensiveerd wordt.

*Een ieder werkt aan verdere professionaliteit*

Op alle vve-locaties zien we het enthousiasme en de bereidheid om de

kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie te verbeteren. De pedagogisch medewerkers en leraren van de groepen 1 en 2 waarmee we spraken gaven aan dat er steeds meer inhoudelijk overleg plaatsvindt tussen de voor- en de vroegschool. Intern begeleiders, orthopedagogen, directeuren en kwaliteitsmedewerkers slechten drempels die er voorheen zeker waren. Ze reflecteren, evalueren en trekken op veel locaties gezamenlijk op. Er worden scholingen gevolgd en het onderwijskundig leiderschap is duidelijk belegd bij de directeur van de basisschool. Dat schept duidelijkheid. Ook hoorden we van pedagogisch medewerkers en leraren van groep 1 en 2 dat ze zich eigenaar voelen van de ingezette verbeteringen rondom de voor-en vroegschoolse educatie.

*De verantwoording naar buiten voldoet*

Spring! verantwoordt zich naar de gemeente over onder andere het aantal doelgroeppeuters en de duur van het voorschoolse aanbod. De locaties voor voorschoolse educatie leveren nog geen kwaliteitsinformatie aan richting de gemeente. Als we kijken naar het informeren van ouders over wat er op de vve-locaties gebeurt, dan zien we dat dit in de basis op orde is. Ouders ontvangen in veel gevallen een nieuwsbrief of worden op de locatie zelf geïnformeerd. Van een dialoog met de ouders om tot beleid te komen en ze te zien als educatief partner is in mindere mate sprake.

# 4. Samenwerken aan kwaliteit

In dit onderzoek staan drie onderzoeksvragen centraal (zie daarvoor hoofdstuk 1). Vraag 3 over de wettelijke vereisen hebben we in hoofdstuk 2 beantwoord. In dit hoofdstuk gaan we in op de eerste twee onderzoeksvragen die gaan over zicht en sturing, en over samenwerken aan kwaliteit.

## 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?

## Samenwerking

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

Voor een goed begrip beschrijven we eerst de uitgangssituatie in de gemeente Hengelo.

## Uitgangssituatie

Sinds 2015/2016 zijn veranderingen in de voorschoolse sector in Hengelo in gang gezet. Vanwege de harmonisatie is een extern bureau ingehuurd om mogelijke toekomstscenario's te verkennen. Er is toen met alle partijen in de gemeente gesproken. De scenario's zijn eind 2016 gepresenteerd en naar aanleiding daarvan is er vanuit de Hengelse partners zelf een alternatief scenario gepresenteerd, namelijk het scenario Integrale Kindcentra (IKC). Dat hield in dat Spring! bij de schoolbesturen werd ondergebracht, om op die manier de gerealiseerde kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk te behouden. De raad heeft, mede vanwege het brede draagvlak, ingestemd met het scenario dat vanuit het veld bedacht is. Dit betekende:

- De Dr. Schaepmanstichting heeft namens de drie schoolbesturen (Primato, Marcant/BSV) verkend hoe de samenwerking met Spring! vorm kon krijgen. Spring! is per 1/1/2018 overgenomen door de Schaepmanstichting, mede namens de andere schoolbesturen.
- De IKC-ontwikkeling is van de partijen zelf. De gemeente investeert hier niet langer in. De basisscholen zijn de trekker in de IKC-vorming.
- Er is een Expertisecentrum het Jonge Kind (EJK) ingericht om het veld te ondersteunen bij de zorg voor het jonge kind, vve en de kwaliteit. Tevens is het de bedoeling dat het EJK beleidsinformatie levert aan de gemeente. De gemeente subsidieert het EJK.

Tegelijkertijd heeft de gemeente samen met de partners een uitvoeringsregeling subsidie voorschool Hengelo opgesteld met een daarbij horend kwaliteitskader. Deze uitvoeringsregeling biedt de mogelijkheid aan alle ouders om in aanmerking te komen voor

subsidie, mits zij voldoen aan een bepaalde minimum kwaliteit. Het EJK biedt ondersteuning aan ouders bij hun kwaliteitsontwikkeling. Daarmee heeft de gemeente een samenwerking- en overlegstructuur ingericht rond het jonge kind. Een belangrijke vraag is in hoeverre deze nieuwe structuur bijdraagt aan het verhogen van de kwaliteit van kinderopvang en vve in de gemeente.

Daarnaast werkt de gemeente op het terrein van de kinderopvang samen met:

- de GGD;
- de stuurgroep kinderopvang. Dat betreft een representatieve afspiegeling van de regio gemeenten Twente. Daarvan is de gemeente Hengelo voorzitter en de GGD participeert in de regio gemeenten.
- de houders van KDV, BSO en GOB. Samen met deze partners vormt de gemeente het platform kinderopvang Hengelo. Er is een verbinding met de partners vve doordat vertegenwoordiging vanuit het SVVK (schoolbestuur) aanwezig is. Het EJK is neemt ook deel aan dit overleg.

De veranderingen zijn voor de gemeente Hengelo een belangrijke reden geweest om zich voor de pilot aan te melden. Er is veel in de structuur veranderd en de gemeente is benieuwd wat voor effecten dat heeft. Bovendien heeft het inspectietoezicht in het verleden stimulerend gewerkt.

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

De gemeente en de partners hebben op hoofdlijnen zicht op de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie en de kinderopvang in de gemeente Hengelo. Alle betrokkenen werken, ieder vanuit een eigen rol, aan het verbeteren van de kwaliteit van de vve en de kinderopvang. De ontwikkelingen in Hengelo zijn nog pril. De gemeente wil toe naar een basisvoorziening van 16 uur voor alle peuters. De gemeente wil daarmee tevens segregatie voorkomen en integratie bevorderen.

Het zicht en het sturen op kwaliteit is als volgt georganiseerd:

De **gemeente Hengelo** heeft zicht op de kwaliteit van vve en de kinderopvang omdat alle locaties die een subsidieaanvraag voor vve doen, een kwaliteitstoets krijgen. De gemeente krijgt een beeld van de aangeboden kwaliteit door zelf de locaties te bezoeken en te participeren in overleggroepen. Het streven is dat voorscholen allemaal zijn ondergebracht in IKC 's. Dat is overzichtelijk, maar veel staat nog in de kinderschoenen. De continuïteit van de kwaliteit heeft daar voor meerdere locaties onder te lijden gehad. Dat blijkt uit onze onderzoeken op de locaties.

De gemeente Hengelo stuurt op de kwaliteit van vve en kinderopvang door in de notitie Kwaliteitskader Hengelose voorschool (hoge) eisen

te stellen aan de subsidievoorwaarden. De gemeente heeft daarin opgenomen dat er vooraf een kwaliteitstoets plaatsvindt. De houder weet daarmee aan welke kwaliteit moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor subsidie voorschoolse educatie. Een externe partij voert deze toets uit. Alle houders kinderopvang die met vve aan de slag willen, kunnen dus subsidie aanvragen en krijgen dan een kwaliteitstoets. Overigens kunnen houders zonder vve, via het EJK, ook gebruik maken van de scholing die de gemeente aanbiedt, dit versterkt de kwaliteit van de geboden kinderopvang.

Verder stuurt de gemeente door het inrichten en subsidiëren van het Expertisecentrum Jonge Kind. Vanuit het EJK gaan de orthopedagogen jaarlijks langs bij de kinderopvangvoorzieningen, zowel KDV als BSO. Ook bij voorzieningen zonder vve. Het doel van de gemeente is om alle organisaties op een hoger kwaliteitsniveau te brengen. Ook stuurt de gemeente door de GGD breder te laten toetsen op kwaliteit bij nieuwe aanvragen. De gemeente kijkt onder meer of aan het taalniveau wordt voldaan, maar ook door toezicht op iets meer dan wat wettelijk moet (veiligheid, gezondheid en basisvoorwaarden voorschoolse educatie). In haar beleidsregels heeft de gemeente opgenomen dat tekortkomingen op basisvoorwaarden vve gevolgen kunnen hebben voor de subsidie.

De **stuurgroep SSVK** (Samenwerking Scholen, Voorscholen, Kinderopvang) wordt gevormd door de bestuurders van drie schoolbesturen (dr. Schaepmanstichting, Primato en Marcant/BSV) en de directeur van Spring!. Stuurgroep SSVK stuurt vooral op de kwaliteit van vve en kinderopvang door het faciliteren en initiëren van de IKC-vorming tussen basisscholen en voorscholen.

**Peuterspeelschoolorganisatie Spring!** is sinds januari 2018 geen zelfstandige organisatie meer, maar valt bestuurlijk onder de drie genoemde schoolbesturen. Spring! beschikt nog steeds over een directeur en een pedagogisch-didactisch medewerker, die beiden toezicht houden op de kwaliteit van vve. Spring! beschrijft de gewenste kwaliteit in protocollen, visie/missie en het pedagogisch beleidsplan. De kernwaarden zijn passie voor peuters, bekwaamheid, vertrouwen en geloof in groei. Het doel is om een geïntegreerde basisvoorziening te worden in de ontwikkelingslijn van een kind.

Spring! stuurt op de kwaliteit van vve door te werken met vakkrachten die specifieke kennis van en ervaring hebben met het begeleiden van kinderen in de leeftijdsfase van 2,5 tot 4 jaar. De pedagogisch medewerkers worden daarin ondersteund door de kwaliteitsmedewerker, het management van de basisschool en het EJK. Verder zorgen ze voor een goede overdracht van informatie over het kind bij de overgang naar de basisschool.

Het **EJK (Expertise Centrum het Jonge kind)** (3,6 fte), is opgericht in 2017 en ondersteunt kinderopvangorganisaties, de voorschool en het

basisonderwijs in hun kwaliteitsontwikkeling. Zo moet de kwaliteit van vve op stedelijk niveau geborgd worden. De gemeente Hengelo bekostigt het EJK. Het EJK is een bundeling van expertise van verschillende organisaties, die werken voor en met jonge kinderen. Het EJK valt onder de deelregio Plein Midden Twente (PMT, passend onderwijs) en biedt ondersteuning als er sprake is van zorg bij jonge kinderen. Het EJK heeft van de gemeente Hengelo de volgende opdrachten meegekregen om te sturen op de kwaliteit van vve:

*Wees nauw betrokken bij de verdere ontwikkeling van IKC in Hengelo, samen met schoolbesturen, directeuren en de stuurgroep IKC. Het EJK helpt bij het versterken van de (brede) kennis binnen de huidige IKC en nieuw op te zetten locaties.*

- Het EJK draagt met haar ondersteuning bij aan een kwalitatief hoog niveau van educatie binnen de IKC in Hengelo. Hierbij wordt doelgericht en planmatig gewerkt, wat moet leiden tot zorg en begeleiding in een doorgaande lijn. Hierbij is de 1-zorgroute leidend.
- Het EJK ondersteunt de IKC's in het handelingsgericht werken en biedt hulp en scholing bij het vormgeven van planmatige basisondersteuning. Ook zoekt het EJK verbinding met het zorgveld, om zorg en onderwijs beter met elkaar verbinden, zodat er bij problematiek in een vroeg stadium gehandeld kan worden.
- Ook voor Kinderopvangorganisaties en gastouders is het EJK een laagdrempelige vraagbaak om ondersteuning en advies te bieden bij de begeleiding van kinderen die extra ondersteuning nodig hebben.
- Het EJK werkt samen met de GGD aan een 100% bereik, en het toeleiden van doelgroepeuters naar een VVE-plek.
- Het EJK faciliteert op een structurele wijze de verbinding tussen schakelklassen, verlengde leertijd en onderwijs aan vluchtelingenkinderen.
- Het EJK organiseert en stimuleert deskundigheidsbevordering.

**Plein Midden Twente (PMT)** bestaat uit de schoolbesturen voor primair onderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs binnen de gemeenten Hengelo, Borne, Hof van Twente en Haaksbergen. Het doel van Plein Midden Twente is een startpunt, ontmoetingsplek en werkplek te zijn van alle instanties die zich bezighouden met de ondersteuningsbehoeften van kinderen, ouders en leerkrachten. Doelen zijn:

- geen kind tussen wal en schip
- voor elk kind een passende onderwijsplek
- een dekkend netwerk van samenwerkende schoolbesturen
- betrokkenheid op basis van gelijkwaardigheid van alle betrokkenen (bestuur, management, personeel en ouders).

**De GGD** heeft goed zicht op de kwaliteit van de houders kinderopvang en de nalevingsbereidheid. De samenwerking met de gemeente is



eveneens goed. Wanneer de GGD een handhavingsadvies geeft, gaat de gemeente over tot handhaving. De GGD levert daarmee ook (indirect) een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit. Zij bepaalt tevens het risicoprofiel van de houders. Samen met de gemeente zit de GGD in de Stuurgroep Kinderopvang (KSG). De GGD constateert dat het zinvol kan zijn bij houders met meerdere voorzieningen, vooraf om tafel te gaan, als zich een tekortkoming voordoet die doorwerking heeft naar andere locaties.

#### **Onze waarnemingen en bevindingen over het zicht en de sturing op de kwaliteit van vve en kinderopvang**

- We lezen in de documentatie dat de rol van de gemeente zich in hoofdzaak richt op de kwaliteit van de voorschoolse educatie en op het bereik. Dat doel staat nog steeds overeind, maar we zien dat de gemeente door de ontwikkelingen van de harmonisatie een hectische tijd achter de rug heeft. De continuïteit van de kwaliteit op de locaties heeft daar wel onder te lijden gehad. We merken dat nog veel beleid en uitvoering in de kinderschoenen staat.
- De gemeente laat een kwaliteitstoets afnemen door een externe instantie om in aanmerking te komen voor subsidie voorschoolse educatie. Het is echter onduidelijk of de voorgenomen kwaliteit behaald wordt nadat de subsidie voor vve eenmaal is verstrekt. Er vindt geen controle plaats.
- Weet de gemeente of ze haar doelen bereikt? Er komt enige informatie van het EJK, maar van de scholen worden alleen de resultaatafspraken gevraagd.
- Het Expertise Centrum Jonge kind heeft van de gemeente de taak gekregen zich te richten op de ondersteuning van de gebieden zorg, kwaliteit en educatie. De gemeente heeft daarmee de kwaliteit als het ware uitbesteed. Er wordt door de gemeente veel gestuurd aan de voorkant, maar het is minder gericht op hoe je als gemeente zicht houdt op de kwaliteit van vve en kinderopvang en de ontwikkeling daarin.
- Er zijn veel taken belegd bij het EJK. Naast de begeleiding op kindniveau wordt er veel van hen gevraagd in de organisatie en totstandkoming van de IKC's. Uit gesprekken blijkt dat de kaders waarbinnen dat gerealiseerd moet worden, niet altijd helder zijn.
- Het EJK rapporteert en adviseert de gemeente, maar heeft geen direct contact met het SSVK (bestuurders en Spring!). Daarmee lijkt de monitoring en het overleg indirect.
- De stuurgroep SSVK lijkt nauwelijks zicht te hebben op de kwaliteit van vve. Hun primaire taak ligt vooral op het gebied van organisatie, financiën en public relations en het EJK zit voor de inhoudelijke inbreng niet aan tafel.
- We constateren een doorgaande ontwikkeling in de vorming van IKC 's, gekoppeld aan Spring! en drie schoolbesturen. Dat is overzichtelijk, maar kan daardoor ook eenzijdig zijn. Een streven naar meer diversiteit en een gevarieerder beeld van houders die vve aanbieden is ook volgens de gemeente zelf wenselijk.

Externe prikkels kunnen mede de kwaliteit verhogen.

- De gemeente geeft aan dat binnen de IKC's onder verantwoordelijkheid van de directeur de PDCA-cyclus wordt doorlopen. Wij zien dat dit nog niet binnen elke voorschool geregeld is.
- De nalevings- en herstelbereidheid van de houders is relatief groot. Mogelijk is dit een positief gevolg van de samenwerking in het platform kinderopvang. Wel is beluisterd dat de invoering van de IKK hier en daar tot onduidelijkheden en verschil van inzicht heeft geleid.
- De gemeente heeft tot op heden nog geen afspraken gemaakt met de GGD over de inzet van het instrument herstelaanbod. Dat is een manier om snel te sturen op herstel van kwaliteit. Deze kans tot sturing is daarmee niet benut.

#### **4.2 Hoe vindt verantwoording plaats over de gerealiseerde kwaliteit?**

In de gemeente Hengelo vindt nauwelijks verantwoording plaats over de gerealiseerde kwaliteit. Wat opvalt is dat de gemeente vooral vooraf stuurt en niet achteraf.

Over de kwaliteit van de kinderopvang vindt geen aparte verantwoording plaats van de houders aan de gemeente. Dit verloopt uitsluitend via de inspecties en rapporten van de GGD.

De gemeente vraagt aan de houders kinderopvang wel een verantwoording over de voorschoolse educatie. Dit betreft de verantwoording over de aantallen doelgroeppeuters, het aantal jaren dat ze voorschoolse educatie hebben ontvangen en een antwoord op de vraag of er een warme overdracht heeft plaatsgevonden. De gemeente vraagt via het EJK verantwoording over de geleverde kwaliteit en de uitkomsten van het kindvolgsysteem. In de praktijk moet dit nog opgezet worden.

De verantwoording door de schoolbesturen aan de gemeente vindt plaats door de gemandateerd penvoerder namens de samenwerkende organisaties. Jaarlijks wordt een inhoudelijke en financiële verantwoording afgelegd over de toegekende middelen, vooral over het Expertise Centrum Jonge kind. Verder zijn de schoolbesturen verantwoording schuldig over de resultaten, in de zin van het aanleveren van de toetsgegevens. Daarnaast zijn er afspraken over het gebruik van het overdrachtsformulier, de warme overdracht en vve-coördinatie. De gemeente heeft ook instroomcijfers gevraagd aan de scholen over het aantal doelgroeppeuters dat in groep 1 binnenkomt. Deze uitstroomcijfers worden naast die van Spring! gelegd.

De interne verantwoording (gemeente) over de gerealiseerde kwaliteit bestaat uit:

- Een verantwoording van de gemeente over de financiële middelen aan het ministerie.
- Tevens is er de jaarverantwoording kinderopvang op de

wettelijke taken toezicht en handhaving. Dit wordt uitgebracht aan de Minister en de gemeenteraad.

- De gemeente stuurt de rapporten van de inspectie van het onderwijs naar de gemeenteraad.
- De gemeente volgt de reguliere beleidscyclus met de begroting.

#### **Onze waarnemingen en bevindingen over de verantwoording van de gerealiseerde kwaliteit**

- We zien dat na het bericht over het loslaten van de kleutertoetsen veel scholen in de gemeente Hengelo zijn gestopt met het afnemen van die toetsen, ondanks het feit dat daar wel gemeentelijke afspraken over zijn gemaakt. De besturen nemen nu het initiatief in het opstellen van nieuwe resultaatafspraken.
- Er zijn afspraken over het gebruik van het overdrachtsformulier, de warme overdracht en vve-coördinatie. We constateren dat de gemeente geen verantwoording vraagt of nagaat of dat wel gebeurt.
- Ten aanzien van de interne communicatie voldoet de gemeente aan de standaardnorm, maar vraagt zich terecht af of de zichtbaarheid van de realisatie van de doelen niet vergroot kan worden. Nu worden hooguit de rapporten van de inspectie van het onderwijs gedeeld.
- De gemeente schrijft dat de activiteiten van het EJK aan de gemeente verantwoord worden door het samenwerkingsverband van “Scholen, Spring! Voorschool & Kinderopvang” (SSVK). Wij vragen ons af hoe de verantwoordingsplicht exact loopt als het EJK niet aan tafel zit bij de SSVK, maar de gemeente wel maandelijks verantwoording vraagt van het EJK.

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

Alle betrokkenen bij vve in de gemeente Hengelo zijn bereid om kinderen die extra ondersteuning nodig hebben, dat te bieden. Naar aanleiding van de harmonisatie zijn kinderopvang, peuterspeelzalen, besturen en gemeente zich gaan bezinnen op hun toekomst. Er bestond door Plein Midden Twente al een overlegstructuur waar alle partijen om tafel zaten en in die setting constateerde men dat de bijkomende bezuiniging weleens ten koste kon gaan van de Spring!. Dat moest voorkomen worden, vooral omdat men overtuigd was dat Spring! hoge kwaliteit leverde, die ze in Hengelo graag wilden behouden. De gemeente liet verschillende scenario's onderzoeken, waarna de besturen voorstelden om Spring! onder te brengen bij één van de schoolbesturen. De gemeente stemde in en in harmonieuze samenwerking is toen de organisatie opgetuigd zoals dat beschreven is in paragraaf 4.1.

In de samenwerking hebben de partners, vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid, in principe hetzelfde doel voor ogen, namelijk een goede ondersteuningsstructuur bieden voor kinderen van 2,5 – 13 jaar, zodat ze meteen op de goede plek in het onderwijs

terechtkomen.

Als we kijken naar de formele overleggen dan blijkt uit het organogram dat alle overleg- en beslislijnen duidelijk zijn. In de praktijk blijkt dat daar nog wel vragen over te stellen zijn. Dat hebben we ook gedaan in paragraaf 4.2. Toch wijten we de inhoudelijke zorgen aan het verkeren in een startfase. Een volgende gezamenlijke evaluatie zal, naar verwachting van de betrokkenen, ook weer groei en verbetering in de structuur en uitvoering laten zien.

- Wat betreft de samenwerking van de gemeente op het brede terrein van de kinderopvang, dat wil zeggen; alle vormen van kinderopvangvoorzieningen en met en zonder vve, zien we een streven om het niveau van de kinderopvang voor alle peuters op het niveau van vve te krijgen. De gemeente wil dit realiseren op verschillende manieren. Zij biedt scholing aan voor alle houders, bijvoorbeeld op 3F taalniveau. De gemeente richt zich op de houders zonder en met vve. Alle houders kunnen advies inwinnen bij het EJK. Elke houder wordt jaarlijks een keer bezocht door EJK. De gemeente verstuurt eveneens een nieuwsbrief kinderopvang. Dat is een vorm van een breder kwaliteitsdenken. Bovendien heeft de gemeente een meldpunt Kinderopvang ingericht, waar houders met vragen en informatie dagelijks telefonisch of per mail terecht kunnen. Het platform kinderopvang is bedoeld voor houders kinderopvang, dus ook voor houders BSO.

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

We zien dat de samenwerking binnen de gemeente geregeld is door het voeren van gezamenlijke overleggen en het vastleggen van de gemaakte afspraken in een beleidskader, een kwaliteitskader en in subsidievoorwaarden. Dat is de basis voor verdere kwaliteitsverbetering.

Daarnaast zien we dat alle betrokkenen constructief, maar ook enthousiast gestalte geven aan de IKC-vorming en het verhogen van de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Er is sprake van visie, beleid en gezamenlijke doelen.

Dat elan zien we ook terug tijdens onze onderzoeken op de locatie. Men gelooft in het gezamenlijke doel en werkt van harte mee aan de uitvoering van het nieuwe beleid.

Ondanks het feit dat we op de locaties, door de reorganisatie, in sommige gevallen verlies van kwaliteit zien, zien we ook de sterke en positieve ontwikkelingen rondom de voorschoolse educatie en de verdere groei in samenwerking en resultaten.

Er wordt door zowel de gemeente, de houders en de schoolbesturen en de GGD voldoende gestuurd op de kwaliteit en wat belangrijker is,

wij zien tijdens de uitvoering van de onderzoeken al het lerende vermogen van alle partijen. Er wordt geluisterd naar advies en naar elkaar en er worden al direct maatregelen genomen om de kwaliteit te verhogen. We zien dat in de afgelopen jaren er bij de houders een grote mate van nalevings- en herstelbereidheid is als de GGD tekortkomingen constateert. In 2018, als gevolg van de invoering van de IKK, moest hierop meer geïnvesteerd worden.

We merken tijdens onze bezoeken en gesprekken dat het elan dat er was bij het begin, hernieuwd is. Alleen vuur kan vuur ontsteken en het is mooi om te zien dat de inzet er is om alle kinderen gelijke kansen te bieden.

## 5 . Reactie van de gemeente

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

Reactie gemeente Hengelo op conceptrapport onderzoek naar we en kinderopvang.

De resultaten van het onderzoek geven ons een goed beeld waar we nu staan op het gebied van kwaliteit we en kinderopvang in Hengelo. Reden voor ons om mee te doen met de pilot waren de grote veranderingen in de structuur rondom kinderopvang en we die wij sinds 2017 hebben doorgevoerd.

We zijn content met de resultaten van het onderzoek. Voor zowel we als kinderopvang voldoen wij aan onze wettelijke eisen. Het blijkt dat de structuur die we hebben opgezet rondom we een goede basis biedt voor de verdere kwaliteitsontwikkeling van we en kinderopvang in Hengelo. Er wordt door alle partijen goed samengewerkt vanuit gezamenlijke doelen en een visie. Bij de houders van kinderopvang is er een grote mate van nalevings- en herstelbereidheid. Er zijn echter nog wel een aantal aandachtspunten op het gebied van we en handhaving kinderopvang.

Op het gebied van we gaat het bij de gemeente ten eerste om de regie op kwaliteit. Hierbij gaat het om de opvatting van iedere rol en taak in de nieuwe structuur en om het zicht op kwaliteit aan de achterkant en de verantwoording daarover. Daarnaast gaat het om het maken van nieuwe resultaatafspraken met de vroegschool, zodat we de kinderen beter kunnen volgen in hun ontwikkeling en weten wat het effect is van we.

Op locatieniveau blijkt dat de veranderingen toch ook hun weerslag hebben gehad op de kwaliteit van we. Hier zijn de belangrijkste aandachtspunten: de borging van kwaliteitszorg op alle locaties, het analyseren van ontwikkelingsresultaten van kinderen en het beter gebruik maken van ouders als educatief partner op de locaties.

We zien echter ook dat de kwaliteitszorg al wordt opgepakt en dat IKC vorming hieraan een positieve bijdrage levert. Daar waar de samenwerking al intensief is, is de kwaliteitszorg ook goed op orde.

Ook op het gebied van handhaving kinderopvang zijn er een aantal aandachtspunten. Ten eerste moeten wij goed blijven monitoren of de GGD de onderzoeken tijdig kan blijven uitvoeren. Daarnaast is het wenselijk dat wij in ons handhavingsbeleid afspraken maken over de inzet van het instrument herstelaanbod. Verder zou de gemeente kennismakingsgesprekken kunnen voeren met nieuwe houders.

Ter afronding van de pilot heeft er in januari 2019 een

rondetafelgesprek plaats gevonden met alle betrokken partijen bij het onderzoek. Alle betrokken partijen waren hierbij aanwezig en dachten constructief mee over de vier thema's die we naar aanleiding van de resultaten nader wilden bespreken. Dit waren de volgende thema's:

- regie op kwaliteit;
- samenwerken GGD t.a.v. we ontwikkelingen;
- kwaliteitszorg rondom IKC ontwikkelingen; en
- educatief partnerschap.

We hebben met name gesproken over rollen, verantwoordelijkheden en hoe we gezamenlijk kunnen sturen op de kwaliteit in Hengelo. Daarnaast hebben we ook gesproken over het soms knellende wettelijke kader. Enerzijds de regels van de Wet Kinderopvang anderzijds de IKC ontwikkelingen in samenwerking tussen voorschool, kinderopvang en basisonderwijs. Deze twee verhouden zich niet altijd goed tot elkaar. Onze deelname aan de pilot brengt nog eens extra naar voren dat het wettelijk kader knelt op het gebied van we en handhaving kinderopvang in situaties waar IKC ontwikkeling is.

Naar aanleiding van het onderzoek en het rondetafelgesprek pakken we de volgende verbeterpunten op:

- Het Expertisecentrum Jonge Kind sluit nu structureel aan bij het overleg tussen de schoolbesturen en voorschool (SSVK), waardoor de lijnen nu direct zijn en er ook vanuit het SSVK meer zicht is op de kwaliteit.
- We laten eens in de twee jaar een aantal we locaties inspecteren door een externe deskundige om zo ook op de kwaliteit van we aan de achterkant te kunnen sturen.
- We maken duidelijker afspraken met de partners over de aansturing op kwaliteit binnen de voorschool in IKC verband. Eens per jaar voeren we steekproefsgewijs gesprekken met IKC directeuren over de ontwikkelingen en kwaliteit van we.
- Gezamenlijk met het onderwijs hernieuwen we de resultaatafspraken in 2019.
- We leggen beter vast wat we van de voor- en vroegscholen en het EJK verwachten aan verantwoordingsdocumenten.
- In 2019 ontwikkelen wij een nieuwe visie op het handhavingsbeleid in de kinderopvang. Hierin nemen we onze visie over het herstelaanbod mee. Binnen de kaders van de Wet Kinderopvang, gaan wij de maximale ruimte in het handhavingsbeleid benutten, om samen met onze partners de inhoudelijke ontwikkelingen in het kader van we en IKC te realiseren.
- Ook zetten we vanaf 2019 in op het in gesprek gaan met nieuwe houders. Nog meer de informatie aan de voorkant verschaffen. Dit om een houder meer bewust te maken van wat er van hem of haar wordt verwacht. En zich daardoor meer voorbereidt om met

een kinderopvanglocatie te starten. Op deze manier gaan we preventief te werk.

Daarnaast geven wij een vervolg aan de resultaten uit dit onderzoek door de regierol te pakken en blijvend in gesprek te gaan over kwaliteit in de keten en daarover afspraken te maken.