



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

Deventer

Onderzoek gemeente

Rapport onderzoek naar vve en kinderopvang.

Datum vaststelling: 13 mei 2019

Samenvatting

De gemeente Deventer doet mee aan een onderzoek. 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.

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 Deventer 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

- *Wat gaat goed bij vve?*

Het Kenniscentrum-vve, dat hoort bij het samenwerkingsverband Sine Limite, vervult belangrijke taken in het vve-beleid van de gemeente. Er is ondersteuning voor de voor- en de vroegschoolse locaties wanneer er zorgen zijn over een peuter of kleuter. Het Kenniscentrum-vve is er voor iedereen die deze zorgen heeft. Ook is het Kenniscentrum-vve goed bereikbaar.

In de Stuurgroep-vve werken verschillende organisaties in de gemeente samen. De Stuurgroep-vve zorgt ervoor dat de voor- en de vroegscholen het vve-beleid van de gemeente kunnen uitvoeren. *Het beleidsplan VVE 2017-2021* is leidend, daarin staat welke doelen er zijn voor vve. De stuurgroep heeft een jaarplanning om te werken aan deze doelen. In de jaarlijkse *Monitor VVE* volgt en bewaakt de stuurgroep het bereik en de toetsresultaten van vve.

De relatie tussen de gemeente en Sine Limite (het Kenniscentrum-vve) is van financiële aard. De verantwoording over wat Sine Limite doet om de kwaliteit van vve te verhogen, vindt jaarlijks plaats.

Jaarlijks heeft de gemeente goed in beeld welke resultaten er zijn bereikt in vve. Daarvoor gebruikt zij de toetsresultaten van de peuters en de kleuters. Ook is bekend hoeveel plekken er nodig zijn voor de

Gemeente: Deventer
Gemeente nummer: 0150

OAB-budget gemeente
2017: €2.831.681
2020: €3.503.000

Aantal houders in de gemeente
zonder voorschoolse educatie: 34

Aantal houders in de gemeente met
voorschoolse educatie(augustus
2018): 5

Aantal kinderdagverblijven in de
gemeente: 116

Aantal kinderdagverblijven
met voorschoolse educatie in de
gemeente (augustus 2018): 17

Aantal kindplaatsen kinderopvang in
de gemeente: 5005

Aantal schoolbesturen in de
gemeente: 3

GGD-regio: IJsselland

peuters op een voorschoolse locatie en hoeveel peuters er zijn bereikt. De gemeente Deventer noemt dit een *open eind-regeling*: voor ieder kind een plek.

Op de locaties die we bezochten zijn alle medewerkers zich bewust van het belang van hun taken. De leraren en pedagogisch medewerkers doen hun werk gemotiveerd en met enthousiasme.

Op de vroegscholen hebben we in onze onderzoeken voor alle onderdelen van de vroegschoolse educatie overal voldoende kwaliteit gezien. De voorscholen die in een IKC zijn gevestigd kunnen hun werk goed doen, samen met het team van de basisschool. Voor de voorscholen die niet in een IKC zijn gevestigd, is dat veel lastiger. Daar hebben we verbeterpunten gezien.

- **Wat moet beter bij vve?**

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

- **Wat kan beter bij vve?**

De werkwijze van de (pedagogisch) medewerkers op de vve-locaties, om te zorgen voor een goede kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie, is de gemeente niet bekend. De gemeente Deventer kan daarover met de locaties afspraken maken, zodat zij weet op welke manier de vve-locaties werken *en* samenwerken aan hun opdrachten en doelen.

Er zijn verschillen in de kwaliteit van de voorschoolse educatie bij de voorschoolse locaties in Deventer. De (vaak minder grote)locaties die minder subsidie krijgen, hebben minder mogelijkheden om in hun processen te werken aan kwaliteit en ze laten een lagere kwaliteit zien.

Niet iedere vve-locatie heeft zitting in de Stuurgroep-vve. Wat er in de Stuurgroep-vve gebeurt of is afgesproken, is ook niet alle vve-locaties bekend.

Er zou in de gemeente beter zichtbaar kunnen zijn welke kwaliteit de vve-locaties *zelf* wensen te bereiken in de voor- en vroegschoolse educatie.

De gemeente kan duidelijker zijn over de eisen die voor de voorscholen gelden. Over het werken aan een betere ouderbetrokkenheid is bijvoorbeeld in het gemeentelijk vve-beleid weinig te vinden waarin is afgesproken *hoe* de vve-locaties daaraan kunnen werken.

In de IKC's zien we dat de basisscholen veel werk verrichten om in de voor- en de vroegschool het beste te bereiken voor de peuters en de kleuters. Dat lijkt tegelijk een (te) groot beroep te doen op de taken van het team van de basisschool.

De gemeente kan in haar communicatie duidelijker zijn over de wijze waarop en wanneer een locatie voor kinderopvang voldoet aan de gemeentelijke afspraken en regelingen betreffende de voorschoolse educatie. Daardoor zal ook duidelijk(er) zijn welke voorschoolse locaties door de GGD worden bezocht voor de controle op de voorwaarden voor de voorschoolse educatie.

Tot slot: er zijn veel partijen betrokken bij de voor- en voorschoolse educatie. Deze partijen gebruiken veel begrippen die zij vaak ook op verschillende manieren uitleggen of toepassen. Dat scheidt soms verwarring. Het helpt om samen af te spreken wat die begrippen betekenen in het gemeentelijk en het locatiebeleid voor vve.

- *Wat gaat goed bij kinderopvang?*

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

De taken voor kinderopvang zijn binnen de gemeente bij één medewerker belegd. Daarnaast is een tweede medewerker ingewerkt in de taken van kinderopvang en zorgt daarmee voor borging van de uitvoering van de werkzaamheden voor kinderopvang.

Er zijn goede afspraken met de GGD gemaakt over de jaarlijkse inspecties en over de nadere onderzoeken wanneer de gemeente heeft gehandhaafd. De gemeente houdt de tijdigheid van de aanvragen en de registraties in het LRK goed bij. De handhaving van de gemeente verloopt vlot en gestructureerd.

- *Wat **moet beter** bij kinderopvang?*

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

- *Wat **kan beter** bij kinderopvang?*

De gemeente voert haar wettelijke taken voldoende uit. Zij heeft zelf goed zicht op wat beter kan.

Vervolg kinderopvang

De gemeente Deventer voert de wettelijke taken kinderopvang voldoende uit. We hoeven met de gemeente geen vervolgspraken te maken.

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 naar de kwaliteit van 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.

De inspectie heeft dit pilot onderzoek uitgevoerd bij de gemeente Deventer. De gemeente Deventer heeft zich opgegeven om mee te doen aan het onderzoek naar deze werkwijze. Een belangrijke reden hiervoor was dat men het gemeentelijk beleid voor vve opnieuw wilde toetsen en kritisch beschouwen om verdere verbetering te realiseren.

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'.

Werkwijze

Het onderzoek is voor vve uitgevoerd op twee niveaus: op gemeenteniveau en op locatieniveau. Het onderzoek is voor kinderopvang uitgevoerd op gemeenteniveau. 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, Onderzoekskader 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
Ontwikkelproces	
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 sleutelpersonen in de gemeente. We hebben voor de gemeente gesproken met beleidsmedewerkers. Voor de voor- en vroegscholen spraken we met pedagogisch medewerkers, ouders, zorgcoördinatoren/ intern begeleiders en locatie-/cluster-/divisiemanagers 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 Deventer. 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

De gemeente Deventer heeft meegedaan aan ons onderzoek vanuit de wens om een kritische externe blik te kunnen toe te laten in haar vve-beleid. Doel van de gemeente was om daardoor een beter inzicht te hebben in de processen die plaats vinden in de eigen kwaliteitsprocessen voor vve. Al voor ons onderzoek lagen hierover vragen bij de gemeente. Deze pilot reikt dan ook informatie waarmee de gemeente verder kan ouwen aan haar eigen vve-beleid.

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 Deventer voldoet aan haar wettelijke verplichtingen voor wat betreft vve**

In de gemeente Deventer is het vve-beleid voldoende en voor een aantal onderdelen goed.

Er zijn afspraken tussen de gemeente, de houders van kinderopvang en de schoolbesturen. Dat zijn afspraken over de doelgroepdefinitie, de toeleiding en de doorgaande lijn. Ook is er voldoende aanbod voor de doelgroepeuters en zijn er resultaatafspraken. De gemeente heeft goed in beeld wat het bereik is, dat zij realiseert voor de doelgroepeuters.

Bovendien heeft de gemeente ervoor gezorgd dat de coördinatie van het vve-beleid is belegd bij het Kenniscentrum-vve van Sine Limite. Voor alle betrokkenen is dit overtuigend in beeld: iedereen die te maken heeft met voor- of vroegschoolse educatie profiteert van de kennis en de begeleiding van het Kenniscentrum-vve.

In de vve-beleidscontext heeft in de laatste jaren een aantal veranderingen plaats gevonden. Dit heeft gevolgen gehad voor de algehele kwaliteit van het vve-beleid in Deventer. In onze waarderingen is dat terug te zien.

Het gaat hier met name om wat we aantreffen in het beleid dat op

gemeentelijk niveau is vastgelegd over ouderbetrokkenheid, over de interne kwaliteitszorg op de voor- en vroegscholen en, tot slot, over het systematisch evalueren en verbeteren van vve op gemeentelijk niveau. Daar liggen dus nog verbeterpunten.

- **De gemeente Deventer voldoet eveneens aan haar wettelijke verplichtingen voor wat betreft kinderopvang**

De gemeente heeft de uitvoering van de taken primair belegd bij een medewerker die de taken binnen het werkpakket voldoende kan uitvoeren en daarnaast een andere medewerker heeft die eveneens uitvoering kan geven aan deze taken en dit ook met regelmaat doet. Daarmee is de uitvoering van de taken voldoende geborgd.

De tijdigheid van nieuwe aanvragen, de uitvoering van de inspecties en de handhaving zijn door de gemeente in de afgelopen tijd goed uitgevoerd. Er is voor de medewerkers een heldere gestructureerde werkwijze die houvast biedt aan het vlot uitvoeren van deze taken.

Er is één punt in de pilot naar voren gekomen waar we aandacht voor vragen. Dat is de registratie van locaties waar gesubsidieerd de voorschoolse educatie wordt aangeboden.

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				<i>ℓ</i>
1.3 Toeleiding				<i>ℓ</i>
1.4 Doorgaande lijn			•	
1.5 Resultaten				<i>ℓ</i>
1.6 Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau				<i>ℓ</i>

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			•	

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

Hieronder onderbouwen we de oordelen op de standaarden uit het onderzoek naar de kwaliteit van het gemeentelijk vve-beleid.

2.1 Gemeentelijk vve-beleid

In Deventer is de doelgroepdefinitie voor peuters duidelijk (1.1)

Evenals in 2016 is dit onderdeel van het gemeentelijk vve-beleid van goede kwaliteit.

Er is, evenals in 2016, een definitie die alle partijen hanteren om te weten wat de criteria zijn voor doelgroepeuters. Het gaat hierbij om:
a. een taalachterstand, **b.** sociaal-medische problemen, **c.** sociaal-

economische problemen, **d.** sociaal-culturele problemen of **e.** sociaal-emotionele problemen. Daarbij wordt het opleidingsniveau van ouders onder c. en het land van herkomst van de ouders onder d. gevat. De GGD (het consultatiebureau) stelt dit vast. Ook de pedagogisch medewerkers kunnen zelf bij de GGD melden dat zij een peuter in de groep hebben, die volgens hen behoort tot deze doelgroep.

In de beleidsstukken treffen we geen doelgroepdefinitie aan voor kleuters. De scholen (en de schoolbesturen) hebben echter wel zicht op kleuters die als peuter tot de doelgroep behoorden. De warme overdracht vormt hierin een belangrijke schakel.

Er is een goed zicht op het bereik van de doelgroepeuters (1.2)
Jaarlijks verantwoordt de gemeente zich over bereik en deelname van doelgroepeuters aan de voorschoolse educatie (*Monitor vve gemeente Deventer*).

De gemeente kocht in 2017 in totaal 508 plaatsen in bij de verschillende houders en stelde vast dat er 224 peuters een vve-toekenning kregen.

De sleutel die de inspectie hanteert gaat ervan uit dat 75% van de kleuters met een 'leerlingengewicht' (4- en 5-jarigen) in een jaar (171 kleuters in 2017), het minimale aantal doelgroepeuters is waarmee de gemeente rekening moet houden (128 doelgroepeuters in 2017). Streefdoel in de gemeente Deventer is om op grond van de eigen doelgroepdefinitie te komen tot een bereik van 95%.

De gemeente Deventer werkt met een zogenaamde 'open eindregeling'; voor ieder kind in Deventer is een plek om mee te doen aan de voorschoolse educatie. In 2017 waren in de gemeente 217 peuters in beeld bij de GGD en zijn in totaal 224 peuters in 2017 geplaatst. Dat is een bereik van 97%, zo stelt de gemeente. De gemeente schetst in de jaarlijkse monitor bovendien een duidelijk beeld van de wijken waar deze kinderen vandaan komen en op welke wijze de toeleiding heeft plaats gevonden.

De toeleiding van doelgroepeuters naar voorschoolse educatie is goed geregeld (1.3)

Evenals in 2016, is de toeleiding naar de voorschoolse educatie in Deventer goed geregeld. Er zijn heldere afspraken waarin de GGD het meldt aan de 'toeleiders' van Sine Limite wanneer een ouder niet overgaat tot aanmelding of plaatsing van het kind bij een voorschoolse locatie. De toeleider bezoekt de ouder(s) thuis waarbij het doel is om hen ertoe te bewegen hun kind aan te melden bij een kindercentrum.

De gemeente heeft in beeld welke aantallen peuters er worden toegeleid en om welke wijken het gaat. Bovendien weet zij wat het

effect van de 'toeleiders' is op het aantal peuters dat (uiteindelijk) op een voorschoolse locatie komt.

De doorgaande lijn is voornamelijk geborgd in het OKÉ-formulier (1.4)

Voor dit onderdeel van het gemeentelijk vve-beleid, stellen we vast dat er, vergeleken met de vorige keer, een verandering heeft plaats gevonden. De kwaliteit van de doorgaande lijn beoordelen we nu als voldoende. Dat was in 2016 nog 'goed'.

De verandering hangt samen met de wijze waarop in de kindcentra de samenwerking tussen de voorschoolse educatie en de basisschool is geregeld, sinds ongeveer twee jaren. In de 3+groep, die tot januari 2017 door de gemeente werd gefaciliteerd (en waarin in 2016 maar liefst 113 driejarigen deelnamen), was een doorgaande lijn afgesproken (en ook zichtbaar) in zowel het aanbod, het pedagogisch-educatief handelen, de ouderparticipatie als de inrichting van de (extra) ondersteuning.

Deze 3+groep maakt geen deel meer uit van het gemeentelijk vve-beleid. Na het wegbezuinigen van de 3+groepen, in januari 2017, maken de vve-locaties zelf afspraken over de doorgaande lijn en is daarvoor geen gemeentelijk beleid meer. Het samenwerkingsverband Sine Limite vervult hierin belangrijke taken om bijvoorbeeld een doorgaande lijn in de (extra) ondersteuning te realiseren. Maar ook zien we in de kindcentra waar de 3+groep ooit was gevestigd, dat veelal de basisschool het voortouw heeft genomen en de haar beschikbare middelen inzet om een doorgaande lijn te (blijven) realiseren op alle hiervoor genoemde gebieden (te weten: aanbod, pedagogisch-educatief handelen, ouderbetrokkenheid).

De enige afspraak in de doorgaande lijn die op gemeentelijk niveau nog is vastgelegd, is de warme overdracht van een kind uit de peutergroep naar de kleuterklas met behulp van het OKÉ-formulier.

De gemeente monitort de resultaten van vve (1.5)

Evenals in het vorige onderzoek, beoordelen we dit onderdeel van het gemeentelijk vve-beleid als goed. De werkwijze is vergelijkbaar met wat is beschreven in de rapportage van 2016.

Sine Limite verzamelt jaarlijks de toetsresultaten van de peuters uit de voorschoolse locaties. Daarnaast geven de (meeste) basisscholen door welke toetsresultaten zijn behaald door de kleuters. Daarbij zijn de doelgroepkinderen in beeld.

In de *Rapportage Monitor* die jaarlijks via Sine Limite beschikbaar komt, is een vergelijking beschreven van de toetsresultaten met de doelstellingen van vve, die in de gemeente zijn vastgelegd. Het gaat hierbij zowel om peuters als kleuters. Vervolgens wordt feitelijk vastgesteld of de doelstelling is behaald. Zo is één van de conclusies dat kinderen met een vve-toekenning lager scoren voor taal en

rekenen dan kinderen zonder een dergelijke toekenning maar hun vaardigheidsgroei is wel groter. In de kleuterperiode verkleinen zij de achterstand ten opzichte van het landelijk gemiddelde en de andere kinderen op de Deventer scholen. Opvallend is dat de vaardigheidsgroei van peuters op een regulier kindercentrum groter is dan die van peuters op een vve-kindcentrum. Dit wordt overigens in verband gebracht met het verdwijnen van de 3+groepen en wellicht het gegeven dat er (nieuwe) vve-locaties bij zijn gekomen. Hoofdconclusie is dat de aanpak van voor- en vroegschoolse educatie werkt in Deventer.

De monitor is beschikbaar op de website van Sine Limite in een factsheet en in een volledige rapportage. Deze documenten vormen een bron van informatie als het gaat om het effect van het vve-beleid. Bovendien is een vergelijking beschreven van de resultaten van Deventer met resultaten die op landelijk niveau bekend zijn (i.c. het onderzoek pre-COOL).

Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau (1.6)

Net als in 2016 beoordelen we dit onderdeel van het vve-beleid als goed.

De inhoudelijk coördinatie is namens de gemeente belegd bij de Stuurgroep-vve en de uitwerking ervan vindt plaats door de partijen die in de stuurgroep-vve zitting hebben. Deze stuurgroep komt zes keer per jaar samen en bestaat uit vertegenwoordigers van het Kenniscentrum-vve (Sine Limite), de schoolbesturen, enkele houders van kinderopvang waar voorschoolse educatie wordt aangeboden, enkele directeurs van kindcentra, de GGD en de gemeente. We merken op dat niet alle houders van kinderopvanglocaties met een voorschools aanbod zijn vertegenwoordigd. Leidend is momenteel het *Beleidsplan VVE 2017-2021*. In het jaarplan dat de stuurgroep jaarlijks maakt, staan de afspraken waaraan wordt gewerkt.

In het Kenniscentrum-vve zijn bovendien, in lijn met afspraken in de gemeente, taken belegd om de uitvoering van het vve-beleid te ondersteunen op de locaties.

Vve-beleidscontext

Er is een gemeentelijke verordening kindregelingen (2.1)

Tijdens ons vorige onderzoek waardeerden we dit onderdeel uit de context van het gemeentelijk beleid als 'goed' (een voorbeeld voor anderen). In deze rapportage waarden we het als voldoende.

In de verordening *Gemeentelijke kindregelingen Deventer 2017* (28 november 2016) staan de voorwaarden voor ve-locaties om subsidie aan te kunnen vragen. Daarbij is over het voorschools aanbod het volgende vastgelegd:

- a. de locatie voldoet aan de wettelijke vve-kwaliteit;

b. de beroepskrachten zijn in het bezit van een diploma of certificaat van een vve-programma conform de databank effectieve jeugdinterventies zoals weergegeven op www.NJI.nl. Meer afspraken over de inzet van een integraal vve-programma op de voorschoolse locaties, vermeldt de verordening niet.

De verordening vermeldt niets over de wijze waarop, als onderdeel van het vve-programma, de beroepskrachten op de vve-locatie een peuter volgen in de ontwikkeling. Sine Limite, dat de inhoudelijke onderdelen van het vve-beleid vorm geeft in Deventer, heeft volop aandacht voor de wijze waarop pedagogisch medewerkers op de voorscholen de ontwikkelingen van een peuter (horen te) observeren. Op de voorschoolse locaties die we bezochten, werkten de pedagogisch medewerkers met een observatie-instrument om de peuters te volgen in de ontwikkeling. Bovendien was specifieke scholing hiervoor (door Sine Limite) voor een ieder vanzelfsprekend.

Hoewel de verordening in strikte zin onvolledig is op dit onderdeel, hebben we op de meeste locaties gezien dat er een integraal vve-programma in gebruik was. Veelal gebruikten de pedagogisch medewerkers daarbij een aanvullend en intensief woordenschaataanbod. Om de juiste keuzes te kunnen maken in dit programma, observeerden de pedagogisch medewerkers de ontwikkelingen van de peuters met een passend instrument. Ook daarom beoordelen we dit onderdeel van de vve-beleidscontext in de gemeente Deventer als voldoende. Tegelijk zien we dat de gemeentelijke afspraak over een aanbod op de voorschoolse educatie niet geheel volledig is. Daarom maken we hierover een opmerking waarin we met de gemeente Deventer afspreken dit duidelijker aan te geven in de subsidievoorwaarden (hoofdstuk 2.3: **Vervolgafspraken**).

Beleid op ouderbetrokkenheid ontbreekt op gemeentelijk niveau (2.2)

In 2016 beoordeelden we dit onderdeel als 'goed' maar dat is nu niet meer het geval. Omdat er geen ouderbeleid is vastgelegd vanuit het gemeentelijk vve-beleid, zoals dat wel het geval was in 2016, stellen we vast dat hier verbetering mogelijk is en waarderen we het als 'Kan Beter'.

Het Kenniscentrum-vve heeft in de uitvoering van zijn taken wel degelijk aandacht voor de rol van ouders. Op diverse manieren biedt het ouders gelegenheid en mogelijkheden om betrokken te zijn bij het onderwijs. Het specifieke woordenschatprogramma, waarmee een aantal vve-locaties werkt, biedt in de werkwijze mogelijkheden om de ouderbetrokkenheid te vergroten. In de context van het gemeentelijk vve-beleid is er echter geen specifiek beleid zichtbaar dat concrete doelen en activiteiten bevat over het versterken van de ouderbetrokkenheid. In de nota *Onderwijsachterstandenbeleid en vve* (juni 2018) wordt ouderbetrokkenheid wel als een belangrijk punt

genoemd. Een doelgerichte en concrete uitwerking daarvan op gemeentelijk niveau is er echter niet.

Wel hebben we op een aantal vve-locaties gezien dat er, los van het gemeentelijk beleid, op verschillende manieren door de houders, de pedagogisch medewerkers, vaak ook samen met de basisscholen, werk werd gemaakt van het optimaliseren van ouderbetrokkenheid en educatief partnerschap.

Een structuur voor externe zorg is geregeld (2.3)

Evenals in 2016 waarden we dit onderdeel uit de vve-beleidscontext als voldoende. In de Deventer subsidieverordening van destijds was dit een expliciet inhoudelijk punt dat werd beschreven. In de verordening van 2016 is dat niet (meer) het geval.

Wel zien we dat in Deventer een gemeentelijke zorgstructuur is geborgd, die uitvoering krijgt op de voorschoolse locaties. Ook hier vervult Sine Limite een sleutelrol. De GGD en de overige medische of sociaal-maatschappelijke zorginstanties zijn hierbij volop betrokken.

Interne kwaliteitszorg voor-en vroegscholen ontbreekt (2.4)

We stellen vast dat dit onderdeel in de context van het gemeentelijk beleid een verbeterpunt is.

Dat was niet het geval in 2016. Destijds waren er heldere afspraken over verschillende eisen waaraan de houders van de locaties voor de voorschoolse educatie moesten voldoen (zoals een gezamenlijk jaar(werk)plan, jaarlijkse evaluaties van de kwaliteit van vve en de resultaten, met verbetermaatregelen of andere voornemens). In het huidige vve-beleid zijn geen concrete afspraken met de vve-instellingen over de wijze waarop zij hun eigen kwaliteit verbeteren, evalueren en borgen.

Volgens de rapportage die de inspectie in 2016 schreef over de kwaliteit van vve in Deventer, waren er ook voor de (directies van) basisscholen diverse afspraken om de kwaliteitszorg betreffende het onderwijs aan het jonge kind, te ondersteunen. Daarvan hebben we in ons huidige onderzoek niets (meer) aangetroffen.

Systematische evaluatie en verbetering van de voorschoolse educatie op gemeentelijk niveau ontbreekt (2.5)

We stellen van dit onderdeel vast dat het een verbeterpunt is. In 2016 waardeerden we het nog als 'goed'.

In de jaarlijkse evaluatie van vve, is de monitor een belangrijk middel om zichtbaar te maken welke (toets)resultaten er zijn van het vve-beleid in Deventer. De monitor biedt een analyse en evaluatie van deze resultaten op basis van de gegevens die beschikbaar zijn uit de toetsresultaten van de voor- en vroegscholen. Ook de cijfers die

gelden voor het bereik en de toeleiding maken daarvan onderdeel uit. Op de website van Sine Limite is de publieksversie te vinden.

Tegelijk zien we echter dat *de processen* in de uitvoering van de voor- en vroegschoolse educatie in het gemeentelijk vve-beleid geen object van evaluatie zijn. Deze uitvoering vindt plaats op de locaties, onder aansturing en begeleiding van Sine Limite, i.c. het Kenniscentrum-vve. Evaluaties vinden dan ook veelal alleen op locatieniveau plaats. Het gaat hier om inhoudelijke zaken als: de scholing van de medewerkers, de doorgaande lijn van de verschillende processen, de activiteiten in het belang van de ouderbetrokkenheid, de (educatieve) vaardigheden van de pedagogisch medewerkers of de feitelijk inzet van Sine Limite en het effect van deze inzet.

In de jaarplanning die de Stuurgroep-vve maakt, staan de activiteiten beschreven die gelden voor de betrokkenen bij vve. Deze jaarplanning is beschikbaar via de website van Sime Limite. Onduidelijk is echter waarop deze keuzes zijn gebaseerd en of dit activiteiten zijn die uit de eigen evaluaties van de gemeente komen. Ook is niet helder welke doelen de stuurgroep nastreeft met betrekking tot het gemeentelijk vve-beleid. Evenmin is helder welke resultaten er in de activiteiten van de jaarplanning van het voorgaande jaar zijn behaald en wat de relatie is tussen de activiteiten in het lopende jaar en die van het voorgaande jaar.

Vve-condities

Het is onvoldoende duidelijk welke wanneer de GGD de basiskwaliteit van de voorscholen beoordeelt (3.1)

We beoordelen deze standaard als voldoende maar we troffen tijdens onze onderzoeken ook een omissie aan. Het betrof een voorschoolse locatie in een kindcentrum waar werd gewerkt met gemeentelijke subsidie voor de voorschoolse educatie. De locatie werd geïnspecteerd door de GGD. De GGD had echter geen opdracht gekregen van de gemeente om de basiskwaliteit van de voorschoolse educatie te beoordelen. Deze omissie heeft te maken met het gegeven dat de betreffende locatie zich (nog) niet expliciet heeft verbonden aan het gemeentelijk vve-beleid. Waar het beleid nu nog bestaat uit het 'verleiden' van ouders tot deelname aan het gemeentelijk vve-beleid, kan de gemeente voor ouders duidelijker zijn en wellicht eerder eisen stellen.

We maken daarom een afspraak met de gemeente Deventer (zie hoofdstuk 2.3: **Vervolgafspraken**). Voor alle locaties moet duidelijk zijn hoe zij voldoen aan de eisen die gelden voor voorschoolse educatie, zodat de gemeente afspraken kan maken met de GGD om te controleren of een dergelijke locatie voldoet aan de basisvoorwaarden.

Op de overige voorscholen die we bezochten, had wel een GGD-

inspectie plaats gevonden waarbij de voorwaarden voor voorschoolse educatie waren geïnspecteerd. Dat is de reden dat we hier wel het oordeel 'voldoende' van toepassing vinden.

Er is een gemeentelijk subsidiekader (3.2)

We waarderen dit onderdeel als voldoende. In de gemeente Deventer is een subsidiekader (*Verordening gemeentelijke kindregelingen*, november 2016) waarin voorwaarden zijn opgenomen conform de wet op de Kinderopvang en het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (of een verwijzing hiernaar).

In 2016 beoordeelden we dit onderdeel als een voorbeeld voor anderen omdat hierin bepalingen waren opgenomen die gaan over kwaliteitsverhoging van de voorschoolse educatie. Dat is nu niet (meer) het geval, wat de reden is van de waardering 'voldoende'.

2.2. Kinderopvang

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

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

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

Registervoering

We oordelen, op verklaringen van de gemeente, dat de mutaties in het Landelijk Register Kinderopvang juist en tijdig worden doorgevoerd en dat de gemeente 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 tot medio november 2018 het register volledig, juist en actueel is. De gemeente publiceert de onherroepelijk geworden handhavingsbesluiten in het landelijk register.

In de gemeente Deventer zijn de afspraken die binnen de gemeente zijn gemaakt over vervanging en de manier waarop mutaties, aanvragen en andere registertaken worden bijgehouden zodanig,

dat wij daarin voldoende borging zien voor een adequate uitvoering van deze taak. Naast de medewerker die primair is belast met kinderopvang is een andere medewerker ingewerkt. Deze medewerker heeft wekelijks tijd om werk voor kinderopvang uit te voeren. De verschillende werkzaamheden zijn ook beschreven in instructies. Daarmee is de continuïteit van de werkzaamheden geborgd, niet alleen voor de registervoering, ook voor andere uitvoerende taken.

Tijdens de pilot is wel gebleken dat een locatie kinderopvang voorschoolse educatie aanbiedt en daarvoor subsidie krijgt van de gemeente. We hebben dat hiervoor, in de vorige paragraaf (2.1, p.19), ook genoemd. In het LRK is deze locatie niet terug te vinden als een locatie waar voorschoolse educatie wordt aangeboden. Omdat dit niet zichtbaar is in het register controleert de GGD tijdens haar jaarlijkse inspectie bij deze locatie ook niet de basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie.

Tijdigheid aanvragen

We oordelen dat de gemeente de aanvragen voor inschrijving van ondernemers in het landelijk register kinderopvang binnen de gestelde termijn afhandelt en daarmee de wettelijke taak voldoende uitvoert.

Uit de jaarverantwoordingen van 2016 en 2017 blijkt dat alle nieuwe aanvragen in de afgelopen jaren tijdig zijn afgehandeld. Tot het moment van onderzoek in dit jaar is dat ook het geval. De gemeente heeft, naast de registratie in de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte, een eigen werkbestand waarin zij de voortgang van nieuwe aanvragen opneemt en monitort. De afspraken met de GGD voor uitvoering van de inspecties om opname in het register mogelijk te maken, verlopen goed. De termijn van 10 weken wordt daarmee gehaald. Indien nodig maakt de gemeente gebruik van de mogelijkheid tot opschorting.

De inrichting van de gemeentelijke organisatie is zodanig dat we voldoende borging zien van het gegeven dat aanvragen tijdig worden verwerkt.

Uitvoering inspecties

We oordelen dat de gemeente de kinderopvangvoorzieningen (en de voorzieningen voor gastouders middels een steekproef) jaarlijks onderzoekt en daarmee de wettelijke taak voldoende uitvoert. De gemeente is ervoor verantwoordelijk dat jaarlijks alle wettelijke inspecties worden uitgevoerd. Daarvoor is de afstemming en de regierol richting de GGD van belang.

Inspecties in 2017

In de jaarverantwoording over 2017 is te zien dat de GGD alle verplichte inspecties heeft uitgevoerd. Dit geldt ook voor het jaar daarvoor.

Verloop inspecties 2018

De GGD heeft aangegeven dat zij in 2018, net als in de voorgaande jaren alle verplichte inspecties kan uitvoeren. De gemeente heeft geen problemen ondervonden door bijvoorbeeld capaciteitsproblemen bij de GGD. Wanneer de gemeente verzoekt om bijvoorbeeld een inspectie eerder te laten plaatsvinden dan in de planning staat, kan dat snel gebeuren. Het contact met de GGD verloopt goed en er is sprake van geregeld overleg.

Van de jaarlijkse steekproef gastouders is de 5% norm inmiddels gehaald. De gemeente heeft de wens uitgesproken om meer gastouders te bezoeken. Op het moment dat daar ruimte voor is, wil zij daar gebruik van maken. De GGD inspecteert conform de regelgeving vanaf 1 juli van dit jaar de basisvoorwaarden voor VVE.

Handhaving

We oordelen dat de gemeente adequaat en voortvarend handhavend optreedt wanneer een kinderopvangvoorziening niet aan de wettelijke regels voor kinderopvang voldoet. Daarmee voert de gemeente de wettelijke taak voldoende uit.

De gemeente heeft een handhavingsbeleid en afwegingskader in 2018 vastgesteld.

Handhavingsbeleid

De gemeente heeft een recent handhavingsbeleid van mei 2018. Dit beleid biedt de mogelijkheden van herstelaanbod en waarschuwing door de gemeente als informele maatregel. Bij de waarschuwing wordt een hersteltermijn gegeven en volgt een herinspectie. In het handhavingsbeleid is opgenomen dat als na een waarschuwing of herstelaanbod dezelfde tekortkoming wordt geconstateerd de stap van aanwijzing wordt overgeslagen.

Voortvarend handhaven

De gemeente werkt met de GIR Handhaven. De handhaving wordt voortvarend opgepakt.

Er zijn afspraken gemaakt met de GGD wanneer tijdens een inspectie tekortkomingen zijn geconstateerd. De GGD geeft bij de houder gelijk aan binnen welke periode de tekortkomingen moeten zijn hersteld, conform de termijnen in het handhavingsbeleid, en dat dit door een nader onderzoek van de GGD inspecteur zal worden gecontroleerd. De hersteltermijnen heeft de gemeente vastgesteld.

De gemeente stuurt na binnenkomst van een rapport met tekortkomingen en een door de GGD aangegeven hersteltermijn, een waarschuwingsbrief waarin de houder de tekortkomingen kan terug vinden met de daarbij behorende hersteltermijnen. Na afloop van de termijn stelt de GGD-inspecteur door middel van een nader onderzoek vast of de houder inmiddels voldoet aan de gestelde eisen.

Ook maakt de GGD als dat passend is, gebruik van de mogelijkheid van overleg en overreding. De gemeente wordt daarvan op de hoogte gesteld en benoemt dit vervolgens in een brief aan de houder. Tenslotte sluit de gemeente een positieve inspectie ook af met een brief aan de houder.

De gemeente heeft in haar handhavingsbeleid de mogelijkheid opgenomen om gebruik te maken van een herstelaanbod. Daar wil de gemeente in 2019 mee gaan werken.

De systematiek van directe aankondiging van een hersteltermijn aan de houder, die in de regio met de GGD is afgestemd, zorgt voor een vlotte afhandeling van de handhaving en herstel van tekortkomingen door de houders.

We constateren dat met de inzet van waarschuwingen zoals dat nu gebeurt, feitelijk een aanwijzing wordt gegeven. De nalevingsbereidheid van de houders op deze waarschuwingen is goed. Het verdient echter aanbeveling toch te bezien of met de introductie van een herstelaanbod het mogelijk is om de aanwijzing eerder in te zetten dan de waarschuwing.

2.3. Afspraken vervolgtoezicht

We hebben de vve-standaard 2.1 (*Integraal vve-programma*) als voldoende beoordeeld, maar de gemeente voldoet niet volledig aan wat hier wordt verwacht. In de subsidievoorwaarden verwijst de gemeente voor het onderdeel 'aanbod' weliswaar naar een programma dat is geregistreerd bij het NJI maar dat daarbij ook het gebruik van een observatievolginstrument hoort, is niet duidelijk. De gemeente zorgt ervoor dat dit in een volgende versie van de subsidievoorwaarden wel duidelijk is.

We hebben de vve-standaard 3.1 (*De gemeente heeft geregeld dat de GGD de basiskwaliteit van de voorscholen beoordeelt*) als voldoende beoordeeld maar ook hiaten gezien. We hebben namelijk vastgesteld dat in de gemeente Deventer locaties zijn voor de kinderopvang met doelgroepeuters, die zich niet willen of kunnen ontwikkelen tot een locatie waar doelgroepeuters in aanmerking komen voor vier dagelen per week gesubsidieerde voorschoolse educatie. Daardoor zijn er voor deze locaties geen afspraken met de gemeente en de GGD,

over het toezicht op de voorwaarden van de voorschoolse educatie, zo stelden we vast. Voor dergelijke locaties is de kwaliteit van de voorschoolse educatie onvoldoende geborgd.

De gemeente dient dit hiaat op te lossen en zij meldt bij de inspectie van het onderwijs hoe dit is gerealiseerd.

3. Kwaliteit van de locaties samengevat

In dit hoofdstuk geven we in paragraaf 3.1 de uitkomst van het GGD toezicht op de basisvoorwaarden van de GGD. Daarna beschrijven we in paragraaf 3.2 de uitkomsten van de onderzoeken op de wettelijke locaties.

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 Deventer.

De GGD controleert of kinderopvang voldoet aan de 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.

We schetsen een beeld over 2017 en eerder, aangezien 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.

Naleving van de wettelijke regels in 2017 volgens de GGD

Hoeveel kinderopvang is er in Deventer?

Op 31 december 2017 telde Deventer 109 kindercentra. Ruim de helft was een kinderdagverblijf (62), de rest was een buitenschoolse opvang (47). Er stonden op deze datum ook 5 gastouderbureaus in Deventer geregistreerd.

Aantal kinderdagverblijven dat voorschoolse educatie aanbod

Op 31 december 2017 telde Deventer 19 kinderdagverblijven die in het LRK geregistreerd stonden als aanbieder van voorschoolse educatie. Dat betekent dat bij bijna een derde van de kinderdagverblijven in Deventer de mogelijkheid bestond om voorschoolse educatie te volgen.

Op 1 januari 2017 vingen gastouders in Deventer op 263 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 14 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 88 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 driekwart van alle kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang in Deventer geldt dat er in de periode oktober 2014 tot en met september 2017, dus drie jaar achtereen 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 27% (4 van de 15) onderzochte kinderdagverblijven in Deventer die voorschoolse educatie aanboden tekortkomingen vastgesteld wat betreft de eisen voor voorschoolse educatie. Deze tekortkomingen waren verschillend van aard:

- Bij 2 kinderdagverblijven werd vastgesteld dat een medewerker niet de juiste beroepskwalificatie had om voorschoolse educatie te mogen aanbieden.
- Bij 1 kinderdagverblijf waren er onvoldoende beroepskrachten voorschoolse educatie in relatie tot het aantal kinderen.
- Bij 1 kinderdagverblijf werd niet gewerkt volgens een programma waarin de ontwikkeling op het gebied van taal, rekenen,

motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling is gestimuleerd. Daarnaast werd niet voldoende tijd besteed aan deze aandachtsgebieden binnen het voorschoolse educatie programma.

Bij 3 van deze 4 kinderdagverblijven werden daarnaast ook tekortkoming ten aanzien van de wettelijke eisen kinderopvang vastgesteld.

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 Deventer relatief veel tekortkomingen op het domein Pedagogisch klimaat (21). De meest vastgestelde tekortkoming (15x) bevindt zich op het subdomein Pedagogisch Beleid: "Het pedagogisch beleid van een kinderopvangvoorziening dient schriftelijk vastgelegd te zijn en moet concrete beschrijvingen bevatten over bijvoorbeeld werkwijze, taken van beroepskrachten en omvang van stamgroepen."

We merken ten slotte op dat 12 van de 15 tekortkomingen op dit gebied zijn vastgesteld bij één kinderdagverblijf (dat voorschoolse educatie aanbiedt).

Onderwerp	Aantal tekortkomingen bij KDV	Aantal tekortkomingen bij BSO	Totaal aantal overtredingen
Pedagogisch klimaat	22	1	23
- Pedagogische beleid	15	0	15
- Pedagogische praktijk	1	1	2
- Voorschoolse educatie	6	n.v.t.	6
Personeel & groeps grootte	2	3	5
- Beroepskracht kindratio	2	2	4
- Passende beroepskwalificatie	0	1	1
Totaal	24	4	28

Hoe wordt handhaving ingezet door de gemeente?

Bij alle tekortkomingen met een advies aan de gemeente om handhavend op te treden heeft de gemeente Deventer gekozen voor het handhavingsinstrument waarschuwing. Een waarschuwing werd dus ingezet bij zowel tekortkomingen op de wettelijke regels van de kinderopvang als bij tekortkomingen op de basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie.

In welke mate herstellen kindercentra de tekortkomingen?

Het herstelpercentage van tekortkomingen in Deventer is zeer hoog. Bijna alle tekortkomingen (97%) 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.

We stellen vast dat de houders na het constateren van tekortkomingen door de toezichthouder, een hoge mate van herstel laten zien en bereid zijn te voldoen aan de gestelde voorwaarden.

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 en drie vroegscholen.

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

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

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

1. Peutergroepen IKC Het Palet (Sam&Ko), **2.** Sam&abeltje in Brede School Zandweerd (Sam&Ko), **3.** Peutergroepen Kindcentrum Rivierenwijk (Sam&Ko), **4.** 't Nestje (Kindernet BV) **5.** KDV Partou Groenewold

De toegekende beoordelingen en waarderingen zijn:

KB- kan beter, V- voldoende en G- goed.

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

Dit betreft de groepen 1 en 2 van de onderzochte basisscholen (bs):

1. bs IKC Het Palet, **2.** Brede School Zandweerd, bs Cees Wilkeshuis, **3.** bs Rivierenwijkschool

De toegekende beoordelingen en waarderingen zijn:

O- onvoldoende, V- voldoende en G- goed.

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.

Voorschoolse educatie

We onderzochten vijf voorschoolse locaties. Drie van deze locaties waren gevestigd in een Integraal Kindcentrum (IKC). Bij twee van hen onderzochten we ook de vroegschool. Bij één deden we dat niet.

Eén voorschoolse locatie was gehuisvest op een plek waar in de onmiddellijke nabijheid geen samenwerkende partners waren gevestigd en een andere locatie maakte deel uit van een Brede School.

In totaal gaven we op vijf locaties waarderingen over negen standaarden. In 18% van de gevallen was dat de waardering Kan beter, in 64% Voldoende en in 18% Goed. Daarmee kunnen we stellen dat de kwaliteit van de voorschoolse educatie merendeels van voldoende kwaliteit is. Toch is er ook diversiteit.

Hieronder lichten we de waarderingen toe die we gaven op de voor- en de vroegschoolse locaties.

OP- Ontwikkelingsprocessen

Het aanbod is op bijna alle locaties op orde (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 omdat het in nauw overleg met de vroegschool werd gerealiseerd en bovendien breder was dan de vier ontwikkelingsgebieden. Op een andere locatie werd niet gewerkt vanuit doelen voor de vier ontwikkelingsgebieden.

Er is voldoende zicht op de ontwikkeling van de peuters (OP2)

Op alle locaties hebben we vastgesteld dat de pedagogisch medewerkers voldoende zicht hadden op de ontwikkeling van de peuters. De pedagogisch medewerkers gebruikten daarvoor een gestandaardiseerd observatie-instrument, waarbij zij de vier ontwikkelingsgebieden volgden bij de peuters.

Op één locatie hebben we vastgesteld dat de kwaliteit van het zicht op de ontwikkelingen van de peuters 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. We

zagen tijdens ons onderzoek deze keuzes op diverse manieren terug komen in het werk van de pedagogisch medewerkers.

Het pedagogisch-educatief handelen was overal van voldoende kwaliteit (OP3)

Tijdens onze onderzoeken hebben we, veelal samen met iemand van de locatie, in de groepen geobserveerd om te zien op hoe het pedagogisch-educatief handelen was.

We hebben overal gezien dat het pedagogisch-educatief handelen op orde was. Meestal was het pedagogisch handelen het sterkst. In het educatief handelen, typerend voor wat nodig is in een voorschoolse locatie, lagen vaak nog mogelijkheden voor verdere ontwikkeling. Waar we zagen dat zowel het pedagogisch als het educatief handelen, ook in de dagplanningen, zichtbaar was, waardeerden we het als goed.

De werkwijze voor (extra) ondersteuning is divers (OP4)

In Deventer is een sluitend netwerk voor peuters en kleuters die extra zorg nodig hebben. De werkwijze in de voorschoolse locaties is echter divers; niet overal is met behulp van een vroegtijdige signalering de schakel naar de (externe) zorg en ondersteuning op tijd uit te voeren.

Opvallend is dat de locaties die behoren bij Kindcentra of een Brede School de externe zorg en ondersteuning gemakkelijker is te vinden. De pedagogisch medewerkers kunnen hier bijna altijd terug vallen op de intern begeleider van de basisschool.

De samenwerking is op alle locaties als voldoende gewaardeerd (OP6)

In deze standaard gaat het om meerdere vormen van samenwerking.

In de eerste plaats de samenwerking met de basisschool (vroegschool). Op twee locaties hebben we dit als goed gewaardeerd. Het ging daarbij om een team van pedagogisch medewerkers en leraren die gezamenlijk werkten aan de voor- en vroegschoolse educatie en daarbij ook gezamenlijk verantwoordelijk waren voor de kwaliteit ervan. Op de overige locaties werd de samenwerking met de vroegschool voornamelijk vorm gegeven op basis van een warme overdracht.

Vervolgens is de samenwerking die de voorschool realiseert met haar 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 over opvoedingsvraagstukken.

OR- Ontwikkelresultaten

Ontwikkelresultaten zijn er voor alle locaties (OR1)

Het kenniscentrum-vve van Sine Limite verzamelt in opdracht van de gemeente de toetsresultaten van peuters in de voorschoolse locaties. Daardoor is er voor alle locaties bekend welke resultaten er zijn behaald in de voorschoolse educatie. Ook hebben deze locaties de beschikking over een rapportage van deze resultaten (met uitzondering van de kleine locaties, dat zijn die locaties waar minder dan vijf kinderen zijn getoetst).

Niet alle locaties maken analyses en evaluaties om beter zicht te krijgen op de *eigen* resultaten van de verrichte inspanningen. Ook hier gaat het om locaties die niet zijn gevestigd in een Integraal Kindcentrum of een Brede School.

KA- Kwaliteitszorg en ambitie

De kwaliteitszorg voor de voorschoolse educatie kan specifiek(er) (KA1)

Op de meeste voorschoolse locaties werkt de organisatie met een systematiek om de eigen kwaliteit voor de voorschoolse educatie te verbeteren of te behouden. Waar dat niet zo was, hebben we het als een verbeterpunt aangemerkt.

Er zijn op een aantal locaties bijvoorbeeld regelmatig enquêtes of bevestigingen bij de ouders, om de tevredenheid te peilen. Veel locaties werken met een kwaliteitshandboek.

Toch was in deze systematiek maar in geringe mate sprake van onderdelen die gaan over de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Wat bijvoorbeeld ontbrak, was het zicht dat de organisatie *zelf* heeft op de kwaliteit 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 alle locaties is een voldoende tot goede kwaliteitscultuur (KA2)

Op alle locaties troffen we professionals die een grote bereidheid toonden om een optimale kwaliteit van voorschoolse educatie te bereiken.

Op twee voorschoolse locaties in een Kindcentrum, waar deze professionals intensief samenwerken met de leraren van een basisschool, was 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. In deze teams waren bijvoorbeeld

frequent gezamenlijk overleg en gezamenlijke scholingen vanzelfsprekend.

We stelden vast dat in alle locaties scholingen vanzelfsprekend waren. Eigen scholingsvragen of -wensen maakten daar onderdeel vanuit, veelal gekoppeld aan het personeelsbeleid. In de scholingsplannen die we inzagen, was vve expliciet aan de orde.

De verantwoording naar buiten is divers (KA3)

Op de voorschoolse locaties van de grotere houder in Deventer, vindt de jaarlijkse verantwoording plaats op basis van de toetsresultaten en de gegevens die betrekking hebben op de aantallen doelgroepeuters.

Over de meer inhoudelijke kwaliteit van de voorschoolse locatie levert geen van de houders informatie die inzichtelijk maakt welke kwaliteit wordt nagestreefd of is bereikt. In de jaarverslaggeving van de organisaties is de (gerealiseerde) kwaliteit van de voorschoolse educatie niet expliciet beschreven.

Op de meeste locaties zien we dat er informatie aan 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. Waar deze onderdelen ontbraken, hebben we het als een verbeterpunt aangemerkt in onze waardering.

Vroegschoolse educatie

We onderzochten drie vroegscholen. Twee van hen zijn gevestigd in een IKC, waar we ook de voorschool onderzochten. Eén vroegschool maakte, samen met een voorschool en een andere basisschool, deel uit van een Brede School in de wijk.

We onderzochten op alle vroegscholen acht standaarden. Van de in totaal 24 onderzochte standaarden, was 42% van voldoende kwaliteit en 58% van goede kwaliteit. We troffen nergens onvoldoende kwaliteit aan.

OP- Onderwijsprocessen

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.

Waar het aanbod in de groepen 1 en 2 samen met de pedagogisch medewerkers werd vastgesteld en ontwikkeld en dit bovendien was ingebed in de gehele schoolorganisatie (dus tot en met groep 8), 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.

Op een aantal locaties maakten ook de ontwikkelgegevens van de peuters deel uit van dit beeld (bovenop het OKÉ-formulier). Waar bovendien de intern begeleider steeds betrokken was bij de ontwikkelingen van zowel de peuter als de kleuter, beoordeelden we deze standaard als goed.

Het didactisch handelen was in orde (OP3)

Op alle locaties stelden we vast dat er voldoende kwaliteit was in het didactisch handelen tijdens de lesbezoeken die we, samen met een observant van de school, aflegden.

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-observant was veelal sprake van wederzijdse herkenning over de waargenomen kwaliteit.

De (extra) ondersteuning was overal zichtbaar (OP4)

Voor kleuters die een stagnerende ontwikkeling laten zien, werken alle basisscholen met procedures die vanuit het samenwerkingsverband worden begeleid.

Dit zijn procedures die, als dat nodig is, toeleiden naar de mogelijkheid om later in de basisschool de leerling te kunnen ondersteunen met een ander, beter passend aanbod. Waar de (extra) ondersteuning door de vroegschool opviel vanwege de specifieke eigen invulling ervan, beoordeelden we dit als goed.

De samenwerking met andere partijen was overal zichtbaar (OP6)

Alle bezochte vroegscholen werkten samen met de (meest nabije) voorschool. Ook de ouders van de leerlingen waren in deze basisscholen een partner in het werken aan optimaal resultaat in het onderwijs.

Twee van de vroegscholen die we bezochten, werkten met de voorschool intensief en doelgericht samen in één team. De ouders met wie we spraken, ervoeren in de communicatie en de werkwijze geen verschil tussen de voor- en de vroegschool. Daar hebben we de samenwerking als goed beoordeeld.

KA- Kwaliteitszorg en ambitie

De kwaliteitszorg voor de groepen 1 en 2 is op alle locaties op orde (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.

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 was 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 dat gebeurde samen met de voorschool, bijvoorbeeld in werkgroepen en/of door collegiale consultatie, 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 niet zichtbaar. Ook in de schoolgidsen is hierover weinig tot niets beschreven.

4. Samenwerken aan kwaliteit

In dit onderzoek staan drie onderzoeksvragen centraal. De laatste vraag hebben we in hoofdstuk 2 beantwoord. In dit hoofdstuk gaan we in op de eerste twee onderzoeksvragen.

Zicht en sturing

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

Zicht en sturing

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

In de gemeente Deventer zijn diverse partners betrokken bij het zicht houden op de kwaliteit van vve en kinderopvang en het sturen daarin. Hieronder volgt een beschrijving van deze partners met daarbij de mate waarin sprake is van zicht op kwaliteit van vve en de sturing daarin. We benoemen hier zoveel mogelijk alle partijen en alle vormen van samenwerking en sturing. In de laatste alinea's formuleren we een aantal conclusies.

1. De gemeente Deventer

Op hoofdlijnen heeft de gemeente Deventer zicht op de kwaliteit van vve en de kinderopvang. Uitgangspunt voor deze kwaliteit is wat de wet voorschrijft. De gemeente geeft de GGD opdracht tot het toetsen van de voorwaarden voor de voorschoolse educatie op de voorschoolse locaties. Wanneer handhaving noodzakelijk is, gebeurt dat vlot en efficiënt. We hebben op één vve-locatie vastgesteld dat de GGD geen opdracht had om te inspecteren op de voorwaarden voor voorschoolse educatie. Dit heeft te maken met de gemeentelijke afspraken die gelden voor kinderopvanglocaties in de gemeente. Hiervoor zal de gemeente de communicatie verbeteren.

De activiteiten die samenhangen met de inhoudelijke onderdelen van het vve-beleid in de gemeente, zijn belegd bij het Kenniscentrum-vve. Dit kenniscentrum is onderdeel van het samenwerkingsverband voor primair onderwijs, Sine Limite. De gemeente laat zich regelmatig informeren door het Kenniscentrum-vve. De lijnen tussen de projectleider en de gemeente zijn kort en constructief. Bovendien maakt de gemeente deel uit van de Stuurgroep-vve, waar de ontwikkelingen in vve regelmatig aan de orde komen. Sturing in het vve-beleid op gemeentelijk niveau vindt hier op hoofdlijnen plaats.

De gemeente kent voorscholen, die zijn gevestigd in een kindcentrum waarvan bekend is dat er veel doelgroepkinderen komen. De doorgaande lijn met de basisschool (in dit kindcentrum) is er van groot belang. Het gemeentelijk beleid is dan ook om de ontwikkeling van integrale kindcentra te stimuleren. Daarnaast is er echter ook een aantal voorschoolse locaties dat niet is verbonden aan een dergelijk kindcentrum. Daar wordt de subsidie verstrekt op basis van het aantal doelgroepeuters dat een kindplaats bezet. Deze subsidie is gebaseerd op het uurtarief, zo werd ons duidelijk gemaakt. Op deze locaties is het zicht op de inhoudelijke kwaliteit van de voorschoolse educatie beperkt en is de sturing op het vve-beleid vanuit de gemeente niet vanzelfsprekend. Wel kunnen deze locaties gebruik maken van alle diensten die er gemeentebreed zijn (van het Kenniscentrum-vve).

In de gemeente Deventer is het 'wederkerigheidsprincipe' van toepassing. Met ouders die hun kind naar een voorschoolse locatie brengen en daarvoor een vergoeding krijgen, worden afspraken gemaakt om 'iets terug te doen' dat bijdraagt aan het maatschappelijk belang. Ook dit kan een vorm van samenwerking worden genoemd omdat het ouders activeert zich te bezinnen op taken waarin hen wordt gevraagd zich betrokken en coöperatief op te stellen in een sociaal-maatschappelijke context.

Ten slotte is de gemeente actief om alle beleidsverantwoordelijken van de voor- en vroegschoolse locaties met elkaar in gesprek te brengen. Daarvoor organiseert zij (onregelmatig maar ongeveer jaarlijks) speciale ontmoetingen, die zijn bedoeld om op inspirerende wijze elkaar beter te leren kennen ("In de bus"). De betrokkenen met wie wij daarover spraken, waarden deze bijeenkomsten, zo werd ons meermalen verteld.

2. Het kenniscentrum voor vve (Sine Limite)

Het kenniscentrum-vve heeft goed zicht op de kwaliteit die van toepassing is of hoort te zijn voor de voor- en vroegschoolse educatie. Bij Sine Limite kan een ieder die werkzaam is op een school of in een kinderopvanglocatie en te maken heeft met vve terecht voor scholing, voor ondersteuning of met vragen over peuters of leerlingen in vve. Het samenwerkingsverband voert deze taken uit in opdracht van de gemeente en levert de voorscholen en de basisscholen een breed en relevant scala aan diensten op het gebied van vve. Er is, zoals hiervoor gezegd, regelmatig contact tussen de projectleider van het kenniscentrum en de gemeenteambtenaar.

Het Kenniscentrum-vve heeft een belangrijke rol vervuld in de zes 3+groepen die tot 1 januari 2017 in diverse kindcentra waren gevestigd. In deze 3+groepen werd de voorschoolse educatie op een effectieve wijze vormgegeven, mede doordat hier een hbo-professional bij was betrokken die taken vervulde voor de doorgaande lijn naar de basisschool in het kindcentrum.

Na het stoppen van het project van de 3+groepen in Deventer, is de functie van gespecialiseerde leerkracht jonge kind (ook wel: gesp'er) in leven geroepen. Deze gesp'ers, voor wie in januari 2017 4,2 fte beschikbaar was, werken aan het 'doorontwikkelen' van de kwaliteit die in de 3+groepen was gerealiseerd. Deze specifieke functie is echter vanaf januari 2018 opgehouden te bestaan.

De gemeente verkrijgt informatie vanuit Sine Limite, bijvoorbeeld door de jaarlijkse monitor maar zij is inhoudelijk niet op de hoogte van de uitwerkingen van de taken die worden verricht vanuit Sine Limite. De relatie tussen de gemeente en Sine Limite is voornamelijk financieel van aard. Een verantwoording, bedoeld voor de gemeente, over de gelden en de daarmee samenhangende activiteiten, maakt daarvan deel uit.

De medewerkers in het Kenniscentrum-vve hebben zicht op verschillende onderdelen die de kwaliteit van vve betreffen, zowel op gemeentelijk niveau als op het niveau van een aantal locaties. Bij Sine Limite komen immers (via het loket) vragen binnen van de medewerkers (zowel van leraren, intern begeleiders als pedagogisch medewerkers of andere verantwoordelijken op voorschoolse locaties). Deze vragen leiden tot acties op verschillende manieren: advies, ondersteuning of begeleiding, door een medewerker van Sine Limite (gesp'er of anderszins bij vve betrokkene of, wanneer de vraag uitstijgt boven de basisondersteuning, een orthopedagoog). Sine Limite, in de vorm van het Kenniscentrum-vve, vervult dan ook een onmisbare inhoudelijke taak in de ondersteuning van de kwaliteit op vve-locaties. Hier ligt echter geen duidelijke relatie met het zicht op de gemeentebrede kwaliteit van vve; er zijn geen (geobjectiveerde) gegevens beschikbaar van welke (soort van) ondersteuning of begeleiding waar en waarom is gegeven op de vve-locaties.

3. De Stuurgroep-vve

Deze Stuurgroep-vve in de gemeente Deventer is samengesteld uit diverse leden, die alle betrokken zijn bij vve in de gemeente. Deze uitvoeringspartners zijn: een vertegenwoordiger van de gemeente zelf, vertegenwoordigers uit de twee grote schoolbesturen: OPOD en Quo Vadis, de directeur-bestuurder van Sine Limite, de clustermanager van kinderopvangorganisatie Sam&Ko en de divisie manager van welzijnsorganisatie Raster, een vertegenwoordiger van de GGD en de voorzitter van het bestuur van DOK13, een stichting op het gebied van buitenschoolse opvang en peuterspelen. Het beleidsplan 2017-2021 geeft op hoofdlijnen richting aan het vve-beleid in de gemeente Deventer. Het jaarplan en de jaarlijkse monitor zijn de uitwerkingen ervan.

De gemeente Deventer zet daarbij, samen met de Stuurgroep-vve, sterk in op het ontwikkelen van Integrale Kindcentra (IKC) in wijken of buurten, al is de uitwerking ervan een taak van de partners in een

Kindcentrum. Tegelijk acht de gemeente het van belang dat op de plaatsen waar geen IKC is, wel een doorgaande lijn wordt gerealiseerd tussen scholen en voorscholen (bijvoorbeeld in het construct van een Brede School). De sturing daarop ligt ook hier bij de uitvoerenden zelf.

In het beleidsplan VVE 2017-2021 stelt de stuurgroep vve de volgende doelen:

- 1. Alle Deventer peuters kunnen naar een voorschoolse voorziening.*
- 2. Verspreid over Deventer functioneren kindcentra. Scholen en voorschoolse voorzieningen vormen samen één kindcentrum waardoor de doorgaande ontwikkelingslijn voor het kind gerealiseerd wordt. Er is één pedagogisch beleid waarin per kindcentrum de visie op het jonge kind is beschreven. Naast een intensieve samenwerking tussen school en één kindercentrum in een kindcentrum zijn er ook afspraken gemaakt over o.a. overdracht en doorgaande lijn tussen scholen en andere aanleverende voorschoolse voorzieningen.*
- 3. Alle voorschoolse voorzieningen en groepen 1 en 2 van de basisscholen zijn kwalitatief van hoog niveau. Speerpunten zijn: ouderbetrokkenheid, zorgstructuur en interne kwaliteitszorg.*
- 4. We monitoren het bereik, de kwaliteit van de uitvoering en de opbrengsten. De monitor wordt jaarlijks opgeleverd.*
- 5. Er vindt een doorontwikkeling plaats in samenhang en afstemming tussen beleidsterreinen VVE, Versterken normale leven, Passend onderwijs, Wet Publieke Gezondheid (WPG) en Jeugdzorg.*

Deze doelen zijn zichtbaar in de uitvoering van vve op de locaties die we bezochten. De jaarlijkse monitor biedt zicht op het resultaat van de afspraken over het toeleiden van doelgroeppeuters naar de voorscholen (het bereik) en de opbrengsten (zoals genoemd in punt 1 en 4). Hoe het zicht is op de gerealiseerde kwaliteit van de overige punten (2, 3 en 5) is niet duidelijk.

De Stuurgroep-vve heeft, in (logische) samenwerking met Sine Limite, in het verleden audits uit laten voeren op een aantal vve- locaties, door een onafhankelijke partij. Onduidelijk is echter op welke wijze dit heeft bijgedragen aan kwaliteitsontwikkeling in de voor- en vroegschoolse educatie binnen de gemeente.

Ook is er in 2015 een vragenlijst uitgezet bij de zes locaties waar een 3+groep was gevestigd, om na te gaan hoe de ervaringen bevindingen waren van de medewerkers over vve. Deze vragenlijst biedt inzicht in de dilemma's, de positieve en minder positieve ervaringen van de medewerkers. Onduidelijk is op welke wijze de aanbevelingen die zijn gedaan, hebben geleid tot verdere ontwikkelingen en/of borging van de gerealiseerde kwaliteit.

4. De betrokken schoolbesturen en houders van kinderopvang
De grotere schoolbesturen en de houders van kinderopvang in de gemeente Deventer zijn volop betrokken bij de ontwikkelingen in vve.

Dat is het best zichtbaar in de Stuurgroep-vve. De leden van de Stuurgroep-vve hebben, blijkens de notulen, voor een belangrijk deel zicht op de kwaliteit van vve. Het gaat daarbij met name om wat zich afspeelt binnen de situatie van de leden van de stuurgroep. Kwaliteit van vve vormt in ieder geval een voortdurend onderwerp van gesprek op de vergaderingen, blijkens de notulen. Vanuit de stuurgroep wordt geregeld gekozen voor werkgroepen die daarmee sturen op onderdelen van het beleid. Voor andere afspraken die in de stuurgroep zijn gemaakt, zal de doorwerking en de sturing op de locaties van de leden logisch zijn.

Daarbij is echter niet duidelijk in hoeverre het de *gemeentebrede* kwaliteit betreft van de voor- en vroegschoolse locaties. Een aantal houders van een voorschoolse locatie heeft immers geen zitting in de Stuurgroep-vve of mist zelfs de informatie over de doelen en de activiteiten van de Stuurgroep-vve. Hoe het zicht op de inhoudelijke kwaliteit van dergelijke locaties of de sturing op kwaliteit daar plaats vindt, is niet helder.

5. De GGD

De GGD heeft zicht op de voorwaardelijke kwaliteit van de voorschoolse locaties, vanwege de inspecties die zij verricht op kinderopvanglocaties. Ook is de GGD als participant betrokken bij het overleg op locaties over de ondersteuning van ouders en hun kinderen. In die hoedanigheid is de GGD als lid van de Stuurgroep-vve gedeeltelijk betrokken bij de sturing op de kwaliteit van vve.

6. De voor- en vroegscholen

Tot slot zijn er de partners in het werkveld zelf: de scholen en de voorschoolse locaties waar vve in het dagelijks werk aan de orde is.

In de twee kindcentra die we bezochten, stelden we vast dat de afspraken over de doorgaande ontwikkelingslijn van peuters in de voorschool naar groep 1 en 2 goed was geborgd. De doorgaande lijn bestond hier uit meer dan alleen een warme overdracht van een peuter uit de voor- naar de vroegschool. In deze kindcentra is een doorgaande lijn in het werken aan een pedagogische visie, de ouderbetrokkenheid, het aanbod, de aanpak in de ontwikkelings- of leerprocessen (pedagogisch-educatief handelen en didactiek) en de ondersteuningsstructuur zichtbaar. De pedagogisch medewerkers en de leraren van de kleutergroepen vormden er, samen met de intern begeleider en de directie, één team met een sterke en eensgezinde visie op de doelen die voor hun locatie golden. Het eigen zicht op de kwaliteit van vve (kwaliteitszorg) was op deze locaties voldoende tot goed ontwikkeld.

Tegelijkertijd stelden we ook vast dat de visie, de doelen en de daaruit volgende werkzaamheden voor het grootste deel vanuit de directie (en de intern begeleider) van de basisschool worden geïnitieerd. De sturing op de gewenste kwaliteit vindt *daar* plaats. De houder van de

voorschool is hier een constructief meedenkende partner, die zich volgend opstelt in de samenwerking tussen de voor- en de vroegschool. De sturende rol blijft beperkt tot wat op de locatie nodig is maar betreft niet of nauwelijks de inhoudelijke kwaliteit van vve.

Naast de voor- en vroegscholen in de kindcentra van Deventer, zijn er ook voorscholen (en vroegscholen) die *niet* in een kindcentrum zijn georganiseerd of gevestigd. Ook troffen we een voorschoolse locatie die, ondanks dat zij wel in een kindcentrum was gevestigd, niet behoorde tot wat in de gemeente als een voorschoolse locatie wordt gezien. Op dergelijke locaties hebben we vastgesteld dat in de kwaliteit van de voorschoolse educatie nog een aanmerkelijk aantal verbeterpunten ligt. We weten dat overigens niet van de vroegscholen die niet behoren tot een kindcentrum omdat we die niet hebben bezocht.

Concluderend kunnen we vaststellen dat het zicht op de kwaliteit van vve in diverse mate aanwezig is bij de verschillende betrokkenen in Deventer. De wijze waarop de betrokkenen samenwerken aan kwaliteit is eveneens divers. We hebben in de IKC's gezien dat de samenwerking tussen de voor- en de vroegscholen optimaal was op het niveau van de locatie. De samenwerking op het bestuurlijk niveau, tussen de houders en de schoolbesturen, is meer gebaseerd op wat in de praktijk op de locaties speelt. Op gemeentelijk niveau is de onderlinge samenwerking met de betrokkenen formeel georganiseerd. De Stuurgroep-vve en het Kenniscentrum-vve vormen hier een spil maar in de praktijk is de uitwerking van de taken van zowel de stuurgroep als het kenniscentrum, divers.

De onderlinge communicatie tussen alle betrokkenen is zeker zichtbaar en kan ook constructief worden genoemd. Een overkoepelende, gemeentebrede en samenhangende blik op de inhoudelijke kwaliteit van vve, zoals die door diverse partners op diverse manieren wel wordt nagestreefd, is er echter niet. Het is bovendien aan te raden om gezamenlijke en eenduidige definities te formuleren en ook te hanteren, waarmee voor alle betrokkenen duidelijk is wat wordt verstaan onder die kwaliteit en de voorwaarden waarin die kwaliteit moet worden bereikt.

De sturing in de kwaliteit vindt op verschillende niveaus plaats en ook hier is onderlinge samenwerking. De Stuurgroep-vve stuurt voornamelijk op de hoofdlijnen van het gemeentelijk niveau. Schoolbesturen met scholen waar vve aan de orde is, sturen eveneens op hoofdlijnen maar niet in de inhoud van het vve-beleid; dat doen de locaties zelf. Er zijn daarnaast ook directies van vroegscholen die sturen in de gezamenlijke kwaliteit van de voor- en de vroegscholen. De houders van de voorschoolse locaties staan zonder uitzondering open voor samenwerking met de partners in vve maar zij hebben, met name in de IKC's, een meer volgende dan een sturende rol waar het gaat om het realiseren van kwaliteit in vve.

4.2 Hoe vindt verantwoording plaats over de gerealiseerde kwaliteit?

In de gemeente Deventer is op basis van de feitelijke gegevens, zoals de toetsresultaten van de voor- en vroegschoolse educatie en het bereik, inzicht in de gemeentebrede doelen die gelden voor vve. In het jaarverslag van Sine Limite staat beschreven welke opdrachten het samenwerkingsverband, i.c. het Kenniscentrum-vve, uitvoert op het gebied van vve. Bovendien verantwoordt Sine Limite zich regelmatig naar de gemeente over de uitgevoerde activiteiten met het oog op de financiën.

Ook de jaarverslagen van de schoolbesturen en de betrokken houders vermelden soms op hoofdlijnen welke activiteiten de scholen verrichten in de voor- en vroegschoolse educatie. Een *inhoudelijke* verantwoording over de gerealiseerde kwaliteit is hierbij echter nergens aangetroffen.

Er vindt, kortom, in de gemeente Deventer nauwelijks verantwoording plaats over de gerealiseerde kwaliteit van vve. Dat komt ook omdat er geen gezamenlijke inhoudelijke kwaliteitscriteria zijn geformuleerd waarmee de organisaties in staat zijn om na te gaan welke kwaliteit uiteindelijk is bereikt. Deze opmerking hangt samen met onze eerdere constatering, in hoofdstuk 2, dat een systematiek voor interne kwaliteitszorg op gemeentelijk niveau ontbreekt.

Tegelijk zien we dat de gemeente in de in de subsidievoorwaarden geen *aanvullende* kwaliteitseisen stelt aan de voorschoolse educatie en/of kinderopvang, noch dat zij hierover verantwoording vraagt. Ook daardoor is de inhoudelijk gerealiseerde kwaliteit van vve niet in beeld.

Bij veel betrokkenen leeft echter wel een (soms sterk) besef van kwaliteit, bijvoorbeeld in het Kenniscentrum-vve, bij de Stuurgroep-vve en bij sommige vve-locaties zelf, zo is onze ervaring in de onderzoeken die we uitvoerden en de gesprekken die we hadden. Het (oude) inspectiekader voor vve heeft in het verleden een rol gespeeld in het ontwikkelen van dat kwaliteitsbesef. Een externe auditor heeft hierin ook taken vervuld in het verleden.

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

Alle betrokkenen die we spraken of ontmoetten, zijn bereid om de (doelgroep)kinderen te bieden wat zij nodig hebben in de voor- of in de vroegschool.

Deze bereidheid is in de eerste plaats zichtbaar in de wijze waarop de gemeente, het Kenniscentrum-vve en de Stuurgroep-vve samenwerken. Het Kenniscentrum-vve, als onderdeel van samenwerkingsverband Sine Limite, vervult belangrijke taken om voor

alle betrokken professionals op vve-locaties in de gemeente ondersteuning of informatie te bieden (bijvoorbeeld door het *Sineteam*). De website biedt een helder overzicht van informatie en instrumenten die kunnen worden ingezet door de locaties: van een scholingsaanbod voor vve tot formulieren, formats of andere beleidsdocumentatie. Deze "spilfunctie" geeft mooie mogelijkheden om tot samenwerking te komen.

Vervolgens zien we in de Stuurgroep-vve diverse partners samenwerken aan de uitvoering van het gemeentelijk vve-beleid. Wel bestaan de leden van de Stuurgroep-vve uit een beperkte vertegenwoordiging; niet alle houders van een voorschoolse locatie in de gemeente hebben zitting in deze stuurgroep.

Op locatieniveau, is in de IKC's de samenwerking tussen de voor- en de vroegscholen, de GGD en soms nog andere maatschappelijke instellingen het best zichtbaar. De gemeente zet in haar politieke keuzes en beleid sterk in op het bevorderen van de ontwikkelingen in IKC's. Er zijn ook kinderopvanglocaties waar voorschoolse educatie plaats vindt en die niet zijn gevestigd in een IKC. Voor deze locaties is samenwerken met een vroegschool vaak lastiger te realiseren en tijdrovender, zo vernamen we tijdens onze gesprekken en onze onderzoeken.

In het kader van de samenwerking in de gemeente hebben we ook gekeken naar de afspraken die er al dan niet zijn over het bevorderen van integratie en het voorkomen van segregatie. Dit kent immers samenhang met ontwikkelingskansen voor jonge kinderen, ook en vooral in het gemeentelijk vve-beleid. In de gemeente Deventer is in de *Lokale Educatieve Agenda 2016-2020 de visie op ontwikkeling en onderwijs gebaseerd op externe en interne factoren in de Top 10 beschermende factoren Jeugd* van het NJI (2013). Verschillende van deze factoren hangen rechtstreeks samen met het bevorderen van integratie en het voorkomen van segregatie. We noemen als voorbeeld van een externe factor: *Sociale binding* (Emotionele band en commitment van het kind met zijn sociale relaties (gezin, vrienden, school, wijk) en andersom) en een voorbeeld van een interne factor: *Emotionele competenties* (Het vermogen om gevoelens en emotionele reacties van zichzelf en anderen te kunnen identificeren en adequaat op te reageren). Verderop in deze notitie staat expliciet vermeld: *Bevorderen van burgerschap* (schoolbesturen met ondersteuning van de gemeente). Op gemeentelijk niveau zien we dat aandacht voor het bevorderen van integratie en het voorkomen van segregatie uitgangspunt van het denken is in de Lokaal Educatieve Agenda.

Samenwerking

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

De samenwerking in de gemeente tussen de verschillende partners in vve en kinderopvang is formeel geregeld. Er zijn heldere afspraken over de coördinatie van de uitvoering van vve. De Stuurgroep-vve vertaalt het gemeentelijk beleid naar de praktijk van de voor- en vroegscholen, het Kenniscentrum-vve draagt zorg voor de inhoudelijke en kwalitatieve ondersteuning ervan. De schoolbesturen zijn actief betrokken bij alle beleidsontwikkelingen in vve die op de scholen plaats vinden: het ene schoolbestuur nadrukkelijker dan het andere.

Waar deze scholen zijn gevestigd in een IKC is de kwaliteit van de verschillende aspecten van het vve-beleid voldoende tot goed, zo stelden wij vast. Dat gold ook voor de voorscholen die we bezochten en die in een IKC zijn gevestigd. Door de goede samenwerking met de vroegschool, realiseerden zij voldoende tot goede kwaliteit. Waar echter de vroegschool niet was gevestigd in een IKC en de samenwerking met de vroegschool minder goed kon worden gerealiseerd, was de kwaliteit van de voorschoolse locatie ook minder.

De vve-locaties in de IKC's en de Brede School die we bezochten voor een onderzoek naar de voor- en vroegschoolse educatie, gaven unaniem aan dat het verlies van de 3+groep voor hen heeft geleid tot minder goede samenwerking en tot minder goede kwaliteit. We hebben al eerder beschreven dat aan de onderlinge samenwerking tussen voor- en vroegschool, door de directies en de intern begeleiders van de onderzochte basisscholen in het IKC vorm en inhoud werd gegeven.

Tot slot: de GGD vervult de toezichthoudende taken conform de afspraken. Dat gebeurt tijdig, constructief en in goed overleg met de gemeente. Ook werkt de GGD samen met alle vve-partners en vervult een belangrijke taak in de consultatiebureaus voor de toeleiding van een doelgroepeuter naar vve. Daarnaast werkt de GGD samen met de voorschoolse locaties waar de pedagogisch medewerkers een peuter als doelgroepkind kunnen voordragen of waar de hulp van de jeugdverpleegkundige nodig is (in bijvoorbeeld de extra ondersteuning).

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.

De gemeente Deventer wilde graag aan de pilot van de Inspectie van het Onderwijs deelnemen, omdat we de afgelopen jaren goed zicht hebben gekregen op onze opbrengsten binnen Voor- en Vroegschoolse Educatie (hierna: VVE) en het aantal kinderen dat wij hiermee bereikten. Maar waar nog onvoldoende zicht op bestond, was hoe de kwaliteit er binnen de voorschool (kinderopvang) en vroegschool uitzag. In het bijzonder was onduidelijk hoe de processen opgezet waren om tot een continue kwaliteitscyclus te komen. De uitkomsten van het gehouden onderzoek geven handvatten om hier verdere stappen in te zetten samen met onze partners in de kinderopvang en in het primair onderwijs.

Daarnaast is er een nieuwe bestuursperiode binnen het Onderwijsachterstandenbeleid ingegaan van 4 jaar en is het goed om zaken opnieuw tegen het licht te houden en daarbij ook nieuwe afspraken te maken met partners uit de kinderopvang en uit het onderwijs. De uitkomsten van het onderzoek dat de Inspectie van het Onderwijs heeft gehouden, helpen ons om goede doelstellingen en ambities te formuleren voor de huidige/komende bestuursperiode. Deze ambities en doelstellingen leggen wij vast in een nieuw op te stellen convenant voor het jonge kind en in het bijzonder voor peuters met een VVE-toekenning. Vanuit de stuurgroep VVE is er een werkgroep bezig om dit nieuwe convenant vorm te geven. Het nieuwe convenant zal naar verwachting in het tweede kwartaal van 2019 gereed zijn.

De uitkomsten van het gehouden onderzoek zijn met onze samenwerkingspartners en deelnemers aan het onderzoek gedeeld tijdens een rondetafelbijeenkomst. Tijdens deze bijeenkomst hebben we in de vorm van een carrousel een aantal thema's besproken met de aanwezigen. Deze thema's waren gerelateerd aan de meest opvallende resultaten uit het onderzoek.

De besproken thema's waren:

1. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat reguliere kindercentra met x aantal VVE-kinderen zich verplicht laten registreren tot VVE-locatie incl. bijbehorende voorwaarden?
2. Welke mogelijkheden zien organisaties om gemeentelijk VVE-beleid aangaande de doorgaande lijn te verbeteren?
3. Welke mogelijkheden zien organisaties voor de inzet van Intern Begeleiders op de voorschool en de bekostiging daarvan?
4. Hoe kunnen VVE-locaties de kwaliteit die zij zelf wensen te bereiken met VVE beter zichtbaar maken voor de gemeente?

De reacties op deze vragen zijn weergegeven in Bijlage A en zullen een plek krijgen in het nieuw op te stellen convenant of in de Verordening kindregelingen gemeente Deventer.

Kortom, de gemeente is blij met de uitkomsten van het gehouden onderzoek, waarin het gemeentelijk onderzoek naar de kwaliteit van vve werd gecombineerd met het toezicht op de wettelijke taken van kinderopvang, en wil de Onderwijsinspectie maar zeker ook de deelnemende scholen en houders van kinderopvang bedanken voor hun inzet.

De werkgroep die zich buigt over het nieuw op te stellen convenant zal dankbaar gebruik maken van hetgeen naar voren is gekomen uit het onderzoek en verwerkt de opgehaalde reacties tijdens de rondetafelbijeenkomst in afspraken en doelstellingen. In samenspraak met onze schoolse en voorschoolse partners zullen we de komende jaren aandacht blijven besteden aan VVE en de kwaliteit daarvan op de verschillende locaties zodat we het jonge kind in Deventer – en specifiek de peuters met een VVE-toekenning – een zo goed mogelijke start bieden richting het primair onderwijs en tijdens hun verdere loopbaan op school.