



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

Heumen

Onderzoek gemeente

Rapport onderzoek naar vve en kinderopvang.

Datum vaststelling: 10 september 2019

Samenvatting

De gemeente Heumen 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 Heumen 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 met betrekking tot kwaliteit van vve en kinderopvang binnen de gemeente

De gemeente Heumen (bestaande uit de kernen Overasselt, Nederasselt, Malden en Heumen) is een kleine gemeente en heeft beperkte middelen en tijd beschikbaar voor de ontwikkeling van de voor- en vroegschoolse educatie. De samenwerkingspartners zijn de GGD en de kinderopvangorganisatie KION. Met de andere houders kinderopvang, KDV alsook BSO en de schoolbesturen die geen vve aanbieden, is de relatie goed maar is het contact er alleen indien dit nodig is. In het kader van dit onderzoek is gesproken met KION, als enige aanbieder met een vve-subsudierelatie met de gemeente, maar ook met de GGD en één van de schoolbesturen. Na gesprekken met de verschillende samenwerkingspartners, lijken alle partijen van goede wil te zijn. Iedereen is doordrongen van de noodzaak tot het leveren van goede kwaliteit om de doelgroepkinderen een betere start te geven bij aanvang van groep drie.

Eveneens hebben wij het beeld dat de gemeente en de partners slechts in beperkte mate samenwerken aan het verhogen van de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie en de kinderopvang. Dit leidt ertoe dat er weinig afspraken zijn over hoe die kwaliteit er dan uit moet zien. Geen van de partijen heeft zicht op het effect van de vve en kinderopvang.

Gemeente: Heumen

Gemeente nummer: 0252

OAB-budget gemeente 2018:
€56.000

OAB-budget gemeente 2020:
€64.000

Aantal houders in de gemeente
zonder voorschoolse educatie: 3

Aantal houders in de gemeente met
voorschoolse educatie: 1

Aantal kinderdagverblijven in de
gemeente: 14

Aantal kinderdagverblijven
met voorschoolse educatie in de
gemeente: n.v.t.

Aantal kindplaatsen kinderopvang in
de gemeente: 865

Aantal schoolbesturen in de
gemeente: 2

GGD-regio: GGD Gelderland-Zuid

Tenslotte stellen we vast dat de partners allemaal bereid zijn om de samenwerking op te pakken en in overleg afspraken te maken over de kwaliteit, doorgaande lijnen en resultaten van voor- en vroegschoolse educatie. Het voeren van regie door de gemeente enerzijds en het sturen op kwaliteit door de houder en de besturen anderzijds kan helpen om deze kwaliteit te verhogen.

Om de samenwerking te bevorderen is het als eerste nodig dat verschillen van inzicht worden besproken. Dit betreft bijvoorbeeld het al dan niet centraal aanbieden van vve. Dit in verband met de uitvoering en haalbaarheid van vve in relatie tot de aankomende 16-uurs regeling. Ten tweede hanteren de schoolbesturen alleen de definitie van gewichtenleerlingen en zorgleerlingen. Zij werken niet met een brede doelgroepdefinitie van vve-leerlingen op school en weten ook niet wie hier toe behoren. Tenslotte zien wij dat de GGD geen zicht houdt op de basisvoorwaarden vve op de voorscholen. Hiertoe krijgen zij geen opdracht van de gemeente.

Wat gaat goed bij vve?

De gemeente Heumen heeft bepaald welke kinderen in aanmerking komen voor de voorschoolse educatie. Vervolgens zorgt het consultatiebureau ervoor dat deze kinderen worden doorverwezen naar een locatie voor voorschoolse educatie. De gemeente zorgt voor voldoende plekken waardoor er geen wachtlijst is. Ook is de gemeente gestart met een pilot Passende Kinderopvang waardoor er extra begeleiding is voor kinderen waar zorgen over zijn. Tenslotte zijn de gemeente en de GGD tevreden over hun samenwerking. Dit geldt ook voor de samenwerking tussen de houder en de GGD.

Wat kan beter bij vve?

De gemeente kan ervoor zorgen dat er gezamenlijke overleggen worden gehouden over vve waarbij, naast de GGD, ook de schoolbesturen en houder meer betrokken worden. Dit om ervoor te zorgen dat iedereen zich verantwoordelijk voelt voor de kwaliteit van vve. Met deze partijen vindt geen regelmatig overleg plaats, zoals dit wel het geval is met de GGD.

Wat moet beter bij vve?

Allereerst moet de gemeente met alle partners afspreken wat zij van de voor- en vroegschoolse educatie verwachten.

Wat moeten peuters en kleuters kunnen en weten aan het einde van de peutergroep en bij de start van groep 3? Daarnaast moeten er afspraken komen over hoe dit gerealiseerd kan worden en wie waarvoor verantwoordelijk is. Ook moet de gemeente aan de GGD opdracht geven om hier op toe te zien.

Vervolg

We spreken met de gemeente af dat ze met de schoolbesturen afspraken maakt over de resultaten van de vroegschoolse educatie. Ook spreken we af dat de gemeente met de houder afspraken gaat maken over de kwaliteit van de educatie en de scholing van de pedagogisch medewerkers. Tenslotte spreken we met de gemeente af dat zij de GGD opdracht geeft om de voorwaarden voor voorschoolse educatie te controleren op de locaties waar doelgroepkinderen zitten.

Wat gaat goed bij kinderopvang?

Alle taken voor kinderopvang zijn belegd bij de medewerker kinderopvang en in tweede instantie bij de beleidsmedewerker. Daarmee is de continuïteit voldoende gewaarborgd. Aanvragen van nieuwe houders om een nieuwe voorziening te kunnen starten worden tijdig verwerkt. Ook alle inspecties worden gedaan door de GGD. Als er een tekortkoming is gezien bij een kinderopvangvoorziening, neemt de gemeente op tijd maatregelen. De gemeente maakt afspraken met de GGD en de contacten zijn goed.

Wat moet beter bij kinderopvang?

In het landelijk register kinderopvang (LRK) moet de gemeente de handhavingsbesluiten opnemen waar de houder geen bezwaar meer tegen kan maken. Deze gemeentelijke taak is in 2018 niet goed uitgevoerd. Om te zorgen dat dit voortaan wel gebeurt heeft de inspectie met de gemeente verbeterafspraken gemaakt zodat zij deze taak volgens de wet uit gaat voeren. De gemeente zal de inspectie informeren over het verloop hiervan.

Ook moet de gemeente regelen dat ze, als zij een kinderopvangondernemer (houder) subsidie geeft om aan voorschoolse educatie te doen, in het register opneemt dat de houder voorschoolse educatie aanbiedt. Ook deze gemeentelijke taak is in 2018 niet goed uitgevoerd.

Inmiddels heeft de gemeente, stand van augustus 2019, alle handhavingsbesluiten uit 2018 alsnog gepubliceerd. De gemeente heeft de inspectie in augustus 2019 laten zien dat zij nu het register goed bijhoudt. Als er een handhavingsactie is geweest staat dit nu goed in het LRK. Ook heeft de gemeente een werkinstructie geschreven, hoe het proces uitgevoerd moet worden.

Wat kan beter bij kinderopvang?

Er zijn geen aandachtspunten voor de gemeente.

Vervolg

De gemeente Heumen heeft met de inspectie afspraken gemaakt hoe en wanneer zij de verbeteringen gaat doorvoeren. De inspectie blijft in contact met de gemeente om de voortgang van de afspraken te volgen.

Stand per augustus 2019 is dat de gemeente de verbeterafspraken invulling heeft gegeven.

1. Opzet onderzoek

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

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

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

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

1. Zicht en sturing

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

2. Samenwerking

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

3. Wettelijke vereisten

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

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

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

Werkwijze

Het onderzoek is voor vve uitgevoerd op twee niveaus: op gemeenten 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
1.1 Definitie doelgroepkind	•
1.2 Bereik	•
1.3 Toeleiding	•
1.4 Doorgaande lijn	•
1.5 Resultaten	•
1.6 Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau	•
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	•
3.1 De gemeente heeft geregeld dat de GGD de basiskwaliteit van de voorscholen beoordeelt	•
3.2 Er is een gemeentelijk vve-subsidiekader	•

Wij hebben bij dit onderzoek geen vroegscholen bezocht omdat hier nauwelijks doelgroepkinderen zaten. Bij het onderzoek naar locaties van voorscholen worden de volgende standaarden onderzocht.

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

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

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

Onderzoeksactiviteiten

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen hebben we documenten geanalyseerd en gesprekken gevoerd met sleutelfiguren in de gemeente. We hebben voor de gemeente gesproken met beleidsmedewerkers. Voor de voorscholen spraken we met pedagogisch medewerkers, ouders, en locatiemanagers en hebben we verschillende activiteiten 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 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 Heumen. En in hoofdstuk 5 hebben we de reactie van de gemeente op het onderzoek naar vve en kinderopvang en de rapportage daarover opgenomen.

Legenda

Beoordelingen en waarderingen zoals ze in de rapportages worden weergegeven:

-  Onvoldoende
-  Kan beter
-  Voldoende
-  Goed

2 . Resultaten onderzoek op gemeenteniveau

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

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

Samenvattend oordeel

De gemeente Heumen voldoet ten dele aan haar wettelijke verplichtingen voor wat betreft vve. Er zijn afspraken over de doelgroepdefinitie, de toeleiding, het gebruik van een methode en observatie instrument en tenslotte over het voorkomen van wachtlijsten. Het ontbreekt echter aan afspraken over de doorgaande lijn van de voor- naar de vroegschool en de te bereiken resultaten. Ook is er nog maar zeer beperkt sprake van coördinatie van vve door de gemeente.

De gemeente Heumen voldoet in de periode van het onderzoek in 2018 niet volledig aan haar wettelijke verplichtingen voor toezicht en handhaving kinderopvang op het onderdeel registervoering. Met de gemeente zijn afspraken gemaakt om dit te herstellen en te zorgen dat dit in de toekomst goed verloopt.

De tijdigheid van de afhandeling van de aanvragen is wel in orde evenals de uitvoering van de onderzoeken. Dit geldt ook voor de handhaving.

Op basis van de door de gemeente Heumen, volgens afspraak, toegezonden documenten is vastgesteld dat op dit moment, augustus 2019, de taken op het onderdeel register volgens de wettelijke verplichtingen wordt uitgevoerd en de taken en werkwijze voldoende zijn geborgd. Daarmee voldoet de gemeente aan de wettelijke taak van registervoering.

2.1. Voor- en vroegschoolse educatie

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

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

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

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

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

Gemeentelijk vve-beleid

1.1 De gemeente heeft een brede definitie van de doelgroep

Om het gemeentelijk beleid vorm te geven, is er een definitie geformuleerd van kinderen die tot de doelgroep behoren. De gemeente heeft gekozen voor een brede definitie om zoveel mogelijk kinderen gebruik te laten maken van de voorschoolse educatie. In 2014 formuleerde de gemeente het zo: "Alle kinderen met een risico op taalachterstand in de Nederlandse taal moeten een vve-programma aangeboden krijgen. Doelgroepkinderen vve zijn peuters en kleuters die in het basisonderwijs een leerlinggewicht 0,3 of 1,2 hebben of waarvoor door het consultatiebureau een urgentieverklaring is afgegeven."

De gemeente kan dit nog verder verbeteren door, in overleg met de schoolbesturen, ook een definitie te formuleren voor kleuters. Dit om te voorkomen dat kinderen in de peuterleeftijd wel tot de doelgroep behoren, maar niet meer zodra ze naar de basisschool overstappen. Uit de gesprekken met de schoolbesturen blijkt dat zij niet op de hoogte zijn van de brede doelgroepdefinitie en deze dus ook niet toepassen. De scholen hanteren de gewichtenregeling. Om de ontwikkeling van alle doelgroepkinderen in de gemeente goed te kunnen volgen, is het nodig dat alle partijen dezelfde definitie hanteren.

1.2 Er zijn voldoende plekken beschikbaar

We beoordelen deze standaard als voldoende omdat de gemeente Heumen voor alle kinderen die tot de doelgroep behoren, een plek op de voorschool realiseert. Dit is een verbetering ten opzichte van het inspectierapport uit 2017, toen er nog sprake was van een wachtlijst. Enkele jaren geleden startte de gemeente met slechts een paar kinderen die door de houder op een voorschool werden geplaatst. Nu financiert de gemeente 15 plekken, verdeeld over drie locaties. Deze plekken worden vooral bezet door kinderen van statushouders in de gemeente na gezinshereniging. De gemeente geeft aan dat incidenteel kinderen in aanmerking komen voor vve op basis van de sociaal-medische indicatie. Ook voor deze kinderen zijn plekken beschikbaar.

Hoewel de gemeente goed zicht heeft op waar de doelgroepeuters zich bevinden, is dit niet altijd het geval bij de doelgroepkleuters. Deze kinderen stromen uit naar verschillende scholen zonder dat voor voorscholen duidelijk is of deze scholen het juiste aanbod hebben, maar ook zonder dat voor vroegscholen duidelijk is of het om een doelgroepkleuter gaat. Dit staat namelijk niet standaard in de overdracht. Dat betekent dat de school bij de start van een kleuter niet altijd weet waar zij haar aanbod op af moet stemmen. In principe geeft de voorschool dit wel mondeling door tijdens de overdracht.

1.3 De partners zijn tevreden over de wijze van toeleiding

De toeleiding vanuit het consultatiebureau naar de voorschoolse voorzieningen verloopt goed. Dit blijkt zowel uit gesprekken met de gemeente, als uit gesprekken met de GGD en de houder kinderopvang. Het toeleidingstraject is vastgelegd en er is regelmatig contact tussen de gemeente en de GGD.

Het consultatiebureau van de GGD Gelderland-Zuid geeft de indicatie voor vve af. Zij verzorgt de signalering, de indicatie, de verwijzing en het toeleiden naar de voorschoolse voorziening. In de meeste gevallen vindt het op deze manier plaats maar in sommige gevallen blijkt pas op de voorschool dat een niet-doelgroepkind toch risico's loopt op achterstanden. In dat geval kan de voorschool de GGD verzoeken alsnog een indicatie af te geven.

1.4 Er zijn afspraken over de warme overdracht

Gemeenten dienen minimaal afspraken te maken met vve-instellingen en schoolbesturen over de overdracht van kindgegevens van voor- naar vroegschool, waarbij gegevens over de ontwikkeling van het kind een onderdeel zijn van deze gegevens. Daarnaast is het wenselijk dat er een warme overdracht voor zorgkinderen plaatsvindt voor de continuïteit van de zorg.

Hoewel er een warme overdracht is, is er nog onvoldoende sprake van afspraken hierover. Dat kan dus beter. De voorscholen maken gebruik van een overdrachtsformulier wat ingevuld en door ouders ondertekend, naar de school wordt gestuurd. Hierop staat echter niet aangegeven of er sprake is van een doelgroepkind waardoor er geen garantie is dat de vroegschool hiervan op de hoogte is. Daarnaast blijkt dat niet alle pedagogisch medewerkers voldoende geschoold zijn in het gebruik van het observatiesysteem en dit in die gevallen ook maar zeer beperkt of niet invullen. Hierdoor zijn voor de vroegscholen onvoldoende gegevens over de ontwikkeling van de kinderen beschikbaar. Vooral in het geval van wisselingen in personeel en het starten van nieuwe locaties is het belangrijk afspraken te maken over scholing en bijscholing.

Tenslotte is er ook verbetering mogelijk in de inhoudelijke doorgaande lijn in het aanbod en de zorg voor kinderen die van de voor- naar de vroegschool gaan. Niet op beide bezochte locaties zijn er afspraken over de thema's, over de afstemming van de zorg voor leerlingen die dit nodig hebben, het pedagogisch-educatief handelen of de wijze waarop ouders betrokken worden bij de ontwikkeling van hun kinderen. Om hierin verbetering te brengen, is het niet alleen van belang dat de gemeente de regie neemt, maar ook dat de kinderopvangorganisatie en schoolbesturen hierin hun eigen verantwoordelijkheid voor kwaliteit nemen.

1.5 Er zijn geen afspraken over de te bereiken resultaten

Ook deze standaard beoordelen wij als onvoldoende omdat er geen afspraken zijn tussen de gemeente en de schoolbesturen over de resultaten die zij dienen te behalen met vroegschoolse educatie (art. 166, lid b WPO). Er is daarmee geen duidelijkheid over wat de resultaten zijn, en ook niet wat de gewenste resultaten zijn. We geven de gemeente een opdracht tot herstel. Schoolbesturen verantwoorden zich niet over de resultaten van de doelgroepkleuters. Hiermee hangt ook samen dat de schoolbesturen niet op de hoogte zijn van de doelgroepdefinitie en mogelijk niet van alle kinderen in beeld hebben of zij tot de doelgroep behoren. Daardoor kunnen schoolbesturen zich niet verantwoorden over de resultaten. En vervolgens is het binnen de gemeente dan niet mogelijk om aan te geven in hoeverre het lukt om doelgroepkleuters zonder achterstand in groep 3 te laten instromen.

Uit de gesprekken met één van de schoolbesturen blijkt dat deze bereid is mee te denken over de wijze waarop het bestuur de gemeente kan informeren. Tegelijkertijd is het van belang dat schoolbesturen en kinderopvangorganisaties hun eigen doelen stellen voor de resultaten die zij willen behalen. De afzonderlijke locaties kunnen zich hier dan over verantwoorden aan houder en bestuurders.

1.6 De gemeente kan meer initiatief tonen naar de partners

De coördinatie van vve binnen de gemeente waarderen we als 'kan beter'. Er is in Heumen een beleidsmedewerker die verantwoordelijk is voor het vve-beleid. Dit beleid is erop gericht de voorwaarden te scheppen waarbinnen de partners voldoende kwaliteit kunnen bieden om de achterstand van de kinderen te verminderen. Zoals vaker bij kleine gemeentes, is er beperkt tijd beschikbaar voor het ontwikkelen en coördineren van vve-beleid. Het ontbreekt nu echter zowel aan visie als aan heldere beleidsdoelen. Ook ontbreekt het aan structureel overleg met de kinderopvangorganisaties en besturen. Met de GGD vindt vier keer per jaar overleg plaats om de laatste ontwikkelingen, de regelgeving en handhaving en de stand van zaken van de inspecties te bespreken. Omdat de handhaving van wettelijke vereisten voor vve niet zijn uitgezet bij de GGD, zijn deze ook geen onderwerp van gesprek.

Hoewel de GGD tevreden is over de frequentie en inhoud van de overleggen, geldt dit in mindere mate voor de besturen en kinderopvangorganisatie. Zij geven tijdens gesprekken aan dat zij niet of nauwelijks op de hoogte zijn van de doelen die de gemeente wil bereiken en graag hierover in gesprek willen. De houder stelt bovendien dat moet worden overwogen of een volledig vve-aanbod mogelijk is op meerdere locaties met de huidige financiële middelen. Dit vooral in verband met de toekomstige nieuwe urenregeling. De schoolbesturen zijn vooral kritisch over de informatievoorziening rondom vve en geven aan niet op de hoogte te zijn van de subsidieverstrekking, doelgroepdefinitie of andere belangrijke zaken. Structureel overleg om tot gezamenlijk beleid en doelen te komen, zou een eerste stap zijn om achterstanden bij peuters en kleuters te verminderen.

Vve-beleidscontext

2.1 Het integraal vve-programma en kindvolgsysteem zijn verplicht

Wij waarderen deze standaard als voldoende. De gemeente legt in de subsidievoorwaarden vast dat op alle voorschoolse locaties de pedagogisch medewerkers geschoold dienen te zijn in het gebruik van een vve-programma en het kindvolgsysteem.

De gemeente legt bovendien vast dat de locaties hiermee een aanbod voorschoolse educatie verzorgen voor de doelgroepkinderen, inclusief een individueel volg- en handelingsplan en ouderbetrokkenheid.

De gemeente zou dit nog verder kunnen versterken door zowel met de voor- als de vroegscholen afspraken te maken over het gebruik van hetzelfde integrale vve-programma en observatiesysteem om de doorgaande lijn te bevorderen.

2.2 Het ouderbeleid staat nog in de kinderschoenen

Wij waarderen het ouderbeleid van de gemeente als 'kan beter'. Dit is omdat de gemeente nog geen begin gemaakt heeft met het ontwikkelen van een visie op ouderbeleid. Een eerste aanzet hiertoe kan zijn het analyseren van de kenmerken van de ouderpopulatie die zij wil bereiken. Het stimuleren van actieve participatie van ouders van doelgroepeuters kan achterstanden van peuters voorkomen of verminderen.

Hiervoor is het belangrijk dat de gemeente bepaalt welke doelen zij met de partners nastreeft op het gebied van ouderparticipatie, op welke wijze de gemeente deze doelen wil verwezenlijken (inclusief financiering/subsidiering), welke instellingen hierbij betrokken zijn en welke concrete resultaten de gemeente verwacht te behalen, om na te gaan of de doelen behaald zijn.

2.3 Er is voldoende aandacht voor de externe zorg

Wij waarderen de externe zorg van de gemeente als voldoende. Dit omdat binnen de gemeente de vroege signalering van eventuele problemen en de preventie ervan tot de beleidsdoelen behoren. De gemeente streeft ernaar om goede zorg te bieden, daar waar die nodig is. Hiertoe is de gemeente gestart met de pilot Passende Kinderopvang. Met de hulp van ambulante begeleiders kunnen de pedagogisch medewerkers extra begeleiding en advies krijgen als zij zich zorgen maken over kinderen op de groep. Op de voorschoolse locaties geven de pedagogisch medewerkers aan hier ook gebruik van te maken. Daarnaast is het ook mogelijk om de hulp van het consultatiebureau in te schakelen. Ook hiervan maken de voorscholen gebruik. Zij zijn bovendien tevreden over de onderlinge contacten. De gemeente is nog niet zover dat zij de effectiviteit van de externe zorg ook evalueert.

2.4 De voorscholen hebben nog geen criteria voor kwaliteit

Wij waarderen de interne kwaliteitszorg van de voorscholen en de vroegscholen als 'kan beter'. Dit omdat er nog weinig sprake is van afspraken over specifiek te realiseren doelen voor vve en over kwaliteit en de borging hiervan. Dit geldt zowel voor de houder als voor de besturen. De gemeente zou met deze beide partners afspraken kunnen maken over de wijze waarop ze dit doen en hoe ze zich over deze kwaliteit verantwoorden aan de gemeente.

Dit gebeurt nu eveneens niet. In de subsidievoorwaarden is dan ook niet aangegeven, dat de locaties een jaarverslag leveren, of zich anderszins verantwoorden over de geleverde kwaliteit. Ook zijn er geen normen vastgesteld over wanneer de kwaliteit voldoende is.

2.5 Er vindt geen evaluatie plaats van het gemeentelijk beleid

Ook het evalueren van vve op gemeentelijk niveau waarden we tenslotte als 'kan beter'. Er is namelijk niet jaarlijks een evaluatie met de partners over wat goed gaat en wat nog verbetering behoeft. Zaken waarover evaluatie nodig is, zijn bijvoorbeeld de gemaakte afspraken, de kwalitatieve uitvoering van de educatie en de resultaten die daarmee behaald worden. Deze jaarlijkse evaluatie kan vervolgens leiden tot conclusies voor verbeteringen of aanpassingen van het beleid.

Vve-condities

3.1 De GGD beoordeelt geen basiskwaliteit

Deze standaard beoordelen wij als onvoldoende omdat de gemeente geen opdracht geeft aan de GGD om jaarlijks op alle kinderopvanglocaties met voorschoolse educatie de basiskwaliteit te beoordelen. De gemeente voldoet hiermee niet aan art. 1.61. Wet Kinderopvang.

De gemeente is er, op basis van informatie van de houder, vanuit gegaan dat er geen sprake is van een volwaardig vve-aanbod en er daarom geen noodzaak was de basiskwaliteit te beoordelen. Gezien de verstrekte subsidie en de bijbehorende voorwaarden mag dit echter wel verwacht worden en had de gemeente hier ook opdracht toe moeten geven aan de GGD.

3.2 De gemeente stelt subsidievoorwaarden op

We waarden het gemeentelijk vve-subsidiekader als voldoende. Hierin geeft de gemeente een beschrijving van de voorwaarden waar de houder aan moet voldoen om in aanmerking te komen voor een jaarlijkse subsidie voorschoolse educatie. Hierin is echter niet opgenomen welke kwaliteit er verwacht wordt.

De gemeente heeft in de subsidievoorwaarden opgenomen dat:

- op iedere peutergroep altijd een pedagogisch medewerker werkzaam is, geschoold in de vve-methode Uk en Puk en het kindvolgsysteem Kijk.
- een kind dat door de GGD als doelgroepkind vve is aangemerkt, van de gemeente een 'rugzakje' van €5000,- krijgt. Hiermee realiseert de kinderopvanglocatie een aanbod voorschoolse educatie, inclusief een individueel volg- en handelingsplan en ouderbetrokkenheid.

De gemeente heeft echter niet geregeld dat de voorschoolse locaties zich verantwoordelijk maken over de inzet en besteding van de middelen of over het effect ervan. Ook heeft de gemeente hierin geen eisen opgenomen als een jaarlijks opleidingsplan voor pedagogisch medewerkers.

2.2. Kinderopvang

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen weer op de wettelijke criteria Registratie, 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 Registratie	•	
2 Tijdigheid aanvragen		•
3 Uitvoering inspecties		•
4 Handhaving		•

Registratie

Wij oordelen dat in 2018 de gemeente Heumen mutaties in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) niet geheel juist, tijdig en volledig registreert en daarmee de wettelijke taak onvoldoende uitvoert.

Voor wat betreft de registratie in 2018 heeft de inspectie geconstateerd dat in een aantal situaties waar de gemeente een aanwijzingsbesluit heeft genomen in 2018, deze onherroepelijk geworden handhavingsbesluiten niet heeft gepubliceerd in het landelijk register Kinderopvang. Doel van de publicatie van de handhavingsbesluiten is om ouders meer inzicht te geven in de kwaliteit van de kinderopvang.

Het biedt ouders en oudercommissies ook de mogelijkheid om mee te denken over noodzakelijke verbeteringen. De gemeente is zich er van bewust dat de handhavingsbesluiten in het landelijk register gepubliceerd moeten worden. Per abuis, door een onjuiste veronderstelling dat een bepaalde handeling zou leiden tot publicatie, is dit niet in de GIR opgenomen. De stand per januari 2019 is dat alle besluiten van 2018 inmiddels zijn gepubliceerd.

Met de gemeente is afgesproken dat zij in de eerste helft van 2019 de inspectie zal informeren hoe zij borgt in haar interne werkwijze dat publicatie voortaan correct verloopt.

Verder heeft de inspectie opgemerkt dat de gemeente een subsidierelatie heeft met één houder in de gemeente, voor het aanbieden van voorschoolse educatie. In het landelijk register kinderopvang wordt ten onrechte niet vermeld dat de voorzieningen van deze houder voorschoolse educatie aanbieden. Daardoor inspecteert de GGD deze voorzieningen van deze houder niet op het onderdeel voorschoolse educatie, volgens het basisbesluit voorschoolse educatie.

Daarmee voldoet de gemeente niet aan de wettelijke criteria voor de registervoering. Met de gemeente is afgesproken dat zij een plan van aanpak opstelt, dat zij in januari 2019 aan de inspectie aanbiedt. Daarin zal zijn beschreven volgens welke stappen zij, in samenwerking met de aanbieder voorschoolse educatie, zorg draagt voor een juiste vermelding en in welk tijdsbestek dit zal zijn afgerond.

De inspectie heeft op grond van ontvangen informatie van gemeente Heumen en documenten die dit ondersteunen, kunnen vaststellen dat de tekortkomingen op de wettelijke taak registervoering inmiddels, augustus 2019, zijn opgeheven. Het register toont heden een juiste weergave van de feitelijke situatie. Bovendien is er sprake van een zodanige borging dat de inspectie het vertrouwen heeft dat dit naar de toekomst goed is belegd.

Tijdigheid aanvragen

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

De jaarverantwoording over 2017 laat zien dat alle nieuwe aanvragen in dat jaar tijdig zijn afgewikkeld.

De gemeente verklaart dat dit eveneens geldt tot op heden voor 2018. De inspectie heeft een overzicht ontvangen van de aanvragen van de laatste vijf maanden, juni- oktober 2018. Daaruit blijkt dat alle aanvragen uit die periode tijdig, dus binnen tien weken zijn behandeld. De gemeente heeft haar werkwijze toegelicht. Volgens de interne procedure bij een aanvraag, wordt dit direct aangemeld in het landelijk register kinderopvang. Vervolgens worden de aanvraag en de bijgevoegde documenten meestal dezelfde dag nog verstuurd naar GGD. Daarop vindt voortgangsbewaking plaats door de medewerker kinderopvang. Ook de beleidsmedewerker kan in het LRK en de voortgang bekijken.

Er is een mondelinge afspraak tussen de beleidsmedewerker en de collega medewerker kinderopvang dat tijdens afwezigheid zaken worden overgenomen. De gemeente is in voorkomende gevallen op de hoogte van de opschortingsprocedure.

De gemeente heeft in haar beleid opgenomen dat zij 'Streng aan de Poort' toepassen.

Dat betekent dat de gemeente streng is bij het nemen van een besluit over een aanvraag en verzoekt de toezichthouder van de GGD om het kindercentrum intensief te onderzoeken. Het onderzoek is breed en betreft niet alleen de nieuwe voorziening. De GGD kijkt bij de beoordeling ook naar de naleving van kwaliteitseisen bij eventueel andere kindercentra die de houder eerder heeft geopend. 'Streng aan de poort' is van toepassing bij een aanvraag om een nieuw kindercentrum te openen, een verhuizing van een bestaand kindercentrum of bij een wijziging van de houder.

De inrichting van de gemeentelijke organisatie is zodanig dat de inspectie voldoende borging ziet dat aanvragen tijdig worden verwerkt.

Uitvoering inspecties

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

De gemeente is er voor verantwoordelijk dat alle wettelijke inspecties worden behaald in een kalenderjaar. Het is daartoe belangrijk dat de gemeente aan haar regierol richting de GGD invulling geeft en afspraken maakt over uit te voeren werkzaamheden. De gemeente Heumen geeft haar regierol voldoende invulling.

Uitgevoerde inspecties in 2017

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

De steekproef voor gastouders was in 2017 circa 10 procent, de gemeente heeft daarmee meer inspecties gedaan dan de minimale vijf procent. Landelijk ligt het gemiddelde eveneens op 10 procent.

Verloop inspecties 2018 en vooruitblik 2019

In 2018 zijn de wettelijke eisen die gesteld worden aan de kinderopvangvoorzieningen gewijzigd. Deze zijn vastgelegd in de wetswijziging Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) en het Besluit basisvoorwaarden vve (v.a. 1 juli 2018).

Er is vier keer per jaar overleg met de GGD en daar komt ook de voortgang van de inspecties ter sprake. GGD Gelderland-Zuid verwacht dat zij in 2018 alle voorzieningen kunnen inspecteren. Eind september zijn enkele maatregelen getroffen om dit te kunnen realiseren.

Deze maatregelen variëren van extra inzet toezichthouders en prioritering in algemene werkzaamheden tot keuzes in de manier van uitvoeren van inspecties: bij de voorzieningen met een groen of geel profiel worden bij de inspecties niet meer standaard het Vaste Gezichten Criterium, Mentor Praktijk en Meldcode geïnspecteerd.

Indien op een van deze onderwerpen in de inspectiegeschiedenis van de betreffende locatie of tijdens het inspectiebezoek, iets opvalt, wordt het item alsnog weer opgenomen.

Voor contractafspraken 2019 heeft de GGD een voorzet gedaan. Het uur tarief is iets omhoog gegaan. Heumen is akkoord en vooralsnog is er geen probleem binnen de gemeentelijke begroting. De GGD werkt met een opslag voor onvoorzien. Tevens is rekening gehouden met het feit dat de risicoprofielen iets donkerder van kleur zijn geworden. De gemeente Heumen realiseert zich dat er meer handhavingszaken uit kunnen voortvloeien in 2019.

Pas na het verstrijken van het kalenderjaar kan worden bepaald of alle inspecties zijn gehaald en voldaan is aan dit criterium.

Handhaving

De inspectie oordeelt dat de gemeente 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.

Handhavingsbeleid

De gemeente heeft het handhavingsbeleid in 2018 aangepast aan de laatste ontwikkelingen en het college van B&W heeft het vastgesteld. De gemeente handhaaft voortvarend, de doorlooptijd tussen ontvangst inspectierapport en inzet handhaving is kort. Soms al voordat het definitieve rapport is ontvangen. Er is regelmatig contact met de grootste houder die tevens vve aanbiedt en ad hoc met de overige houders.

Het aantal handhavingsadviezen is niet hoog en is over de periode 2015-2017 ook nog iets gedaald. In 2017 voldeed vier vijfde deel van de houders in één keer aan alle basisvereisten kinderopvang.

In die gevallen waar wel een tekortkoming wordt geconstateerd is de herstelbereidheid groot.

2.3. Afspraken vervolgtoezicht

Tekortkoming	Wat verwachten wij?	Wat doen wij?
Vve gemeente	... van de gemeente	
De gemeente maakt geen afspraken met de schoolbesturen over wat de resultaten van vroegschoolse educatie moeten zijn. De gemeente voldoet hiermee niet aan de wettelijke eis (art. 167, lid 1b van de WPO).	De gemeente spreekt met de schoolbesturen af wat de resultaten van vroegschoolse educatie moeten zijn en stuurt ons uiterlijk 01-06-2019 de gemaakte afspraak toe.	Wij beoordelen of de gemeente resultaatafspraken maakt met de schoolbesturen. Hierover is tussentijds telefonisch overleg in maart 2019.
De gemeente heeft niet geregeld dat de GGD jaarlijks de basiskwaliteit van de kinderdagverblijven met voorschoolse educatie beoordeelt. De gemeente voldoet hiermee niet aan art. 1.61 Wet Kinderopvang.	De gemeente geeft de GGD opdracht jaarlijks de basiskwaliteit van de voorschoolse locaties te beoordelen.	Wij beoordelen in januari 2019 of de gemeente aan de GGD hiervoor opdracht heeft gegeven.
Kinderopvang gemeente	... van de gemeente	
<p>Registervoering Onherroepelijk geworden handhavingsbesluiten zijn in 2018 niet gepubliceerd in het LRK. De gemeente voldoet daarmee niet aan art. 1.81 Wet kinderopvang.</p> <p>Stand van augustus 2019 is dat de gemeente deze tekortkoming heeft hersteld en daarmee voldoet aan art. 1.81 Wet kinderopvang.</p> <p>De gemeente heeft verzuimd door de gemeente gesubsidieerde vve voorzieningen in het LRK als vve voorzieningen te vermelden. Daarom zijn voorzieningen niet op vve voorwaarden getoetst. Stand van augustus 2019 is dat het register een juiste weergave geeft. Er zijn op dit moment geen locaties met vve voorzieningen. De tekortkoming is opgeheven.</p>	<p>Een voorstel van de gemeente hoe zij er voor zorg draagt dat in het vervolg alle onherroepelijk geworden handhavingsbesluiten worden gepubliceerd. Daarin is ook verwerkt op welke termijn de nog niet gepubliceerde besluiten zullen zijn verwerkt in het LRK.</p> <p>Een voorstel dat eveneens vermeldt op welke wijze en op welke termijnvoorzieningen waar door de gemeente gesubsidieerde vve wordt verstrekt als zodanig worden vermeld in het LRK.</p>	<p>Wij beoordelen begin 2019 (nog af te spreken met de gemeente) of de gemeente aan het criterium registervoering voldoet. Wij oordelen in augustus 2019 dat is vastgesteld dat de gemeente weer voldoet aan het wettelijk criterium registervoering.</p> <p>Wij beoordelen in januari 2019 of de gemeente de vve locatie juist in het LRK heeft vermeld. Wij oordelen dat in augustus 2019 is vastgesteld dat de gemeente weer voldoet aan het wettelijk criterium registervoering.</p>

Met de gemeente zijn afspraken gemaakt. In januari presenteert de gemeente een plan van aanpak hoe en binnen welk tijdsbestek zij de benodigde verbeteringen zal hebben afgerond. Zodat de uitvoering zo spoedig mogelijk op orde is in eerste helft 2019.

De inspectie blijft in contact met de gemeente om de voortgang van de afspraken te monitoren.

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 vve-locaties.

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

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 Heumen. De GGD controleert of kinderopvangorganisaties voldoen 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 nemen in dit rapport de uitkomsten van de GGD-rapporten over om een compleet beeld te kunnen geven van de kwaliteit van de kinderopvang en voorschoolse educatie in de gemeente. We baseren onderstaande beschrijving op de analyse van de uitkomsten van de GGD-rapporten in het jaar 2017.

Het beeld van de uitkomsten van de GGD-onderzoeken op de kinderdagverblijven met gesubsidieerde voorschoolse educatie is in Heumen als volgt.

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 Heumen. 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.

3.1 Naleving van de wettelijke regels in 2017 volgens de GGD

Hoeveel kinderopvang is er in Heumen?

Op 31 december 2017 telde Heumen 16 kindercentra. Ruim de helft was een buitenschoolse opvang (9), de rest was een kinderdagverblijf (7). Er stond op deze datum ook een gastouderbureau in Heumen geregistreerd.

Aantal kinderdagverblijven dat voorschoolse educatie aanbood

Op 31 december 2017 waren er in Heumen geen kinderdagverblijven die in het LRK geregistreerd stonden als aanbieder van voorschoolse educatie.

Op 1 januari 2017 vingen gastouders in Heumen op 38 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 4 locaties waar gastouders opvang aanbieden door de toezichthouders van de GGD bezocht. Dit komt neer op een steekproef van 10 procent. Landelijk gezien is in 2017 ook 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 93 procent van de kindercentra (kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang) stelden de toezichthouders van de GGD in deze periode geen tekortkomingen vast waarop zij de gemeente adviseerden om naleving te stimuleren (handhavend op te treden).

Voor ruim de helft van alle kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang in Heumen 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. Dit komt overeen met het landelijk beeld.

Van het aanbieden van voorschoolse educatie is geen sprake volgens de gegevens in het landelijk register kinderopvang.

Wat betreft de gastouders stelden de toezichthouders van de GGD in de periode oktober 2016 tot en met september 2017 bij 1 van de 3 onderzochte gastouders tekortkomingen vast waarop zij de gemeente adviseerden om naleving te stimuleren.

Deze gastouder voldeed dus niet aan de wettelijke regels vastgelegd in de Wet kinderopvang.

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 Heumen tekortkomingen op de domeinen Veiligheid & gezondheid (3) en Pedagogisch klimaat (3). De twee meest vastgestelde tekortkomingen (beiden 3x) zijn:

v Pedagogische praktijk: *“De houder zorgt voor uitvoering van het vastgestelde pedagogische beleidsplan. Ook dient de houder ervoor te zorgen dat er mogelijkheden zijn voor ontwikkeling van persoonlijke en sociale competenties van kinderen, evenals de overdracht normen en waarden.”*

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

Onderwerp	Aantal tekortkomingen bij KDV	Aantal tekortkomingen bij BSO	Aantal tekortkomingen bij VGO	Totaal aantal overtredingen
Pedagogisch klimaat	0	3	0	3
- Pedagogische praktijk	0	3	0	3
- Voorschoolse educatie	0	n.v.t.	n.v.t.	0
Veiligheid en gezondheid	0	1	2	3
- Risico inventarisatie	0	1	2	3
Totaal	0	4	2	6

Hoe wordt handhaving ingezet door de gemeente?

Bij alle tekortkomingen met een advies aan de gemeente om handhavend op te treden heeft de gemeente Heumen gekozen voor het handhavingsinstrument aanwijzing.

Een aanwijzing wordt door de gemeenten dus ingezet bij zowel voorzieningen voor buitenschoolse opvang als bij locaties waar gastouders opvang aanbieden.

In welke mate herstellen kindercentra de tekortkomingen?

Het herstelpercentage van tekortkomingen in Heumen is zeer hoog. De meeste tekortkomingen (86%) die in een jaarlijks onderzoek in 2016 bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang werden vastgesteld en waarop door de gemeente een handhavingsactie werd ingezet, bleken bij het jaarlijks onderzoek in 2017 te zijn hersteld.

3.2. Kwaliteit van de vve-locaties volgens de inspectie

In deze paragraaf 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 twee locaties voor voorschoolse educatie bezocht. Dit zijn twee van de in totaal drie voorschoolse locaties binnen de gemeente. Ze zijn geselecteerd door de houder. Omdat de basisscholen nauwelijks doelgroepkinderen hebben, zijn er geen locaties voor vroegschoolse educatie bezocht.

	1	2	3	4	5	6	7	8
Ontwikkelproces								
OP1 Aanbod	kb	kb						
OP2 Zicht op ontwikkeling	kb	v						
OP3 Pedagogisch-educatief handelen	kb	v						
OP4 (Extra) ondersteuning	v	v						
OP6 Samenwerking	kb	kb						
Resultaten voorschoolse educatie								
OR1 Ontwikkelingsresultaten	kb	kb						
Kwaliteitszorg en ambitie								
KA1 Kwaliteitszorg	kb	kb						
KA2 Kwaliteitscultuur	kb	v						
KA3 Verantwoording en dialoog	kb	kb						

1. peutergroep Drakesteyn
2. peutergroep Overasselt

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

We constateren dat de kwaliteit van de voorschoolse educatie in de gemeente Heumen op de onderzochte vve-locaties verschillen laat zien. De onderlinge kwaliteitsverschillen liggen op het gebied van het zicht op de ontwikkeling van de kinderen, het educatief handelen van de pedagogisch medewerkers en de kwaliteitscultuur. Een mogelijke verklaring hiervoor is het feit dat op één van de locaties de pedagogisch medewerkers nog niet geschoold zijn in voorschoolse educatie. De kwaliteitszorg, het stellen van resultaatdoelen en de verantwoording naar belanghebbenden kan op beide locaties nog beter.

We hebben in de gemeente Heumen geen vroegscholen onderzocht.

De scholen waar de kinderen naar uitstromen hebben alle te weinig doelgroepopleidingen, gemeten naar de gewichtenregeling die de scholen hanteren.

Ontwikkelingsproces en onderwijsproces

De vve-locaties kunnen hun aanbod gericht inzetten om doelen te bereiken?

Op beide locaties wordt gebruik gemaakt van een ontwikkelingsgericht vve-programma. Met dit aanbod krijgen naast de taal- en rekenontwikkeling ook sociaal-emotionele en motorische ontwikkeling aandacht. In beide locaties wordt het aanbod voor het hele jaar gepland maar ook wordt tijdens de observaties duidelijk dat er nog weinig sprake is van een planmatig inzetten van activiteiten om geplande leerdoelen te realiseren. Ook kunnen zij de ontluikende geletterdheid- en gecijferdheid meer versterken. Tegelijk zien we ook dat één van de locaties al verder is met het stimuleren van actief taalgebruik door de kinderen.

Zicht op de ontwikkeling van de kinderen verschilt maar de externe zorg voldoet

Met de gebruikte observatiesystemen, behorend bij of afgeleid van het vve-programma, en toetsen lukt het de pedagogisch medewerkers op één locatie om de brede ontwikkeling van de kinderen in beeld te brengen. Op de andere locatie is dit niet het geval omdat de pedagogisch medewerkers nog niet geschoold zijn in het gebruik van het observatiesysteem en het daarom ook nauwelijks inzetten. Hierdoor is niet duidelijk of de kinderen zich naar verwachting ontwikkelen.

Het signaleren van 'extra' zorg gebeurt op beide locaties zorgvuldig.

De pedagogisch medewerkers zijn hier alert op en weten welke wegen te bewandelen om externe hulp in te schakelen wanneer hier aanleiding toe is. De goede contacten met externe zorgverleners maken het mogelijk dat ouders snel worden toegeleid naar passende hulp.

Een prettige sfeer maar te weinig doelgericht handelen

Het pedagogisch klimaat in beide voorscholen is aangenaam. De kinderen, voelen zich veilig en op hun gemak en komen met plezier naar de voorschool. Ze worden positief benaderd. Een aandachtspunt is nog om ze ook voldoende uit te dagen in hun (taal)ontwikkeling en zelfredzaamheid. Door doelgericht te handelen en de ruimte uitdagender in te richten kunnen zij meer uit de kinderen halen. Vooral het uitlokken tot actief taalgebruik van de kinderen vraagt op één van de locaties om aandacht.

Meer samenwerking kan leiden tot meer kansen voor kinderen

Wij stellen vast dat alleen de samenwerking van de voorscholen met de GGD op dit moment voldoende functioneert. In de samenwerking met de overige partners kan nog veel verbeterd worden. Dit geldt allereerst voor het samenwerken met de gemeente en de schoolbesturen, maar zeker ook voor de samenwerking met ouders. De samenwerking op gemeentelijk niveau krijgt weliswaar vorm in het overleg van de gemeente met de houder van peuteropvang, maar leidt nog onvoldoende tot het vastleggen van kwaliteitscriteria of resultaatafspraken. In de samenwerking met de schoolbesturen zouden afspraken gemaakt kunnen worden over de doorgaande lijnen op het gebied van aanbod, pedagogisch handelen en ouderparticipatie. Dit beperkt zich nu tot een warme overdracht van kinderen. Een betere samenwerking met ouders zou eveneens de kansen van kinderen kunnen vergroten, door ouders meer te laten participeren in de voorschoolse educatie waardoor zij ook thuis meer activiteiten gaan ontplooiën met hun kinderen.

Binnen de standaard over samenwerking betrekken we ook de afspraken die de gemeente maakt met de schoolbesturen over de resultaten van de vroegschoolse educatie. De afspraken over wat de kleuters aan het eind van groep 2 moeten kennen en kunnen, zijn niet gemaakt. Het schoolbestuur waar wij mee gesproken hebben, ziet de vve-doelgroepkinderen niet als een afzonderlijke groep. Daardoor is niet vast te stellen in welke mate vve-kinderen voordeel hebben bij de voor- en vroegschoolse educatie.

Ontwikkelingsresultaten

Geen afspraken over de resultaten

De ontwikkelingsresultaten van de peuters beoordelen we als 'kan beter' omdat er op beide locaties geen doelen gesteld zijn voor de resultaten en op één van de locaties geen resultaten vastgesteld worden.

Kwaliteitszorg en ambitie

Vve geen onderdeel in het systeem van kwaliteitszorg

Uit de gesprekken met de houder en het schoolbestuur blijkt dat zowel op de voorscholen als op de vroegscholen er weliswaar een kwaliteitszorgsysteem is met kwaliteitscriteria, maar dat vve en het tegengaan van onderwijsachterstanden bij jonge kinderen daar geen expliciet onderdeel van uitmaken. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat de voorscholen geen officiële vve-locaties zijn en de vroegscholen relatief weinig doelgroepkinderen hebben. Toch is het belangrijk voor het tegengaan van onderwijsachterstanden om de doelgroepkinderen te volgen in hun ontwikkeling en het effect van de educatie vast te stellen.

De kwaliteitscultuur is in ontwikkeling

Op beide locaties hebben we betrokken en gemotiveerd personeel aan het werk gezien. Hoewel de mate van professionalisering tussen de beide locaties verschilt, is overal sprake van een grote bereidheid om zich te scholen.

Alle pedagogisch medewerkers zijn zeer gemotiveerd om het beste uit de kinderen te halen door de kwaliteit van de educatie te verhogen. Hier liggen dus nog zeker kansen.

De verantwoording ontbreekt

Bij alle partners ontbreekt het aan verantwoording over kwaliteit en resultaten. De houder van de voorscholen verantwoordt zich naar de gemeente slechts over het aantal doelgroepkinderen maar niet over kwaliteit en het effect van de educatie. In de subsidievoorwaarden heeft de gemeente hierover ook geen afspraken opgenomen. De schoolbesturen verantwoorden zich helemaal niet naar de gemeente. Ook hier geldt dat de schoolbesturen geen afspraken hierover hebben met de gemeente en de doelgroepkinderen ook niet als aparte groep volgen.

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 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?

Conclusie

Wij zien na de onderzoeken op de voorscholen en de gesprekken met de verschillende partners binnen de gemeente, dat geen van de partijen aangeeft in voldoende mate zicht te hebben op de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Tegelijkertijd zien wij ook dat alle samenwerkingspartners hetzelfde doel voor ogen hebben, namelijk het bieden van optimale kansen voor kinderen in achterstandssituaties. Een voordeel in Heumen is bovendien dat veel organisaties dicht bij elkaar zitten en de lijntjes dus kort zijn. CJG, consultatiebureau, maatschappelijk werk etc. zitten allemaal naast het gemeentehuis. Er is een ambulante begeleider die zorgt voor passende kinderopvang. Het gebrek aan zicht op kwaliteit is het gevolg van het feit dat;

- de gemeente onvoldoende regie neemt in het vaststellen van beleidsdoelen,
- de kwaliteitszorg binnen de voor- en vroegscholen tekort schiet ten aanzien van het vve-beleid,
- vooral met de schoolbesturen onvoldoende inhoudelijke overleggen worden gevoerd.
- Er geen toetsing van de basisvoorwaarden voorschoolse educatie plaatsvindt

De gemeente geeft aan wel zicht te hebben op de naleving door de houders kinderopvang van de wettelijke kwaliteitseisen kinderopvang. Dit komt doordat de GGD inspectierapporten uitbrengt met al dan niet een handadvies. Hierop handelt de gemeente vervolgens adequaat. In 2019 zal de gemeente gaan werken met het zogenaamde herstel aanbod. Dat kan de kwaliteit op de kinderopvangvoorzieningen verder verbeteren.

Voorwaarden voor zicht en sturing op kwaliteit

In voorwaardelijke zin zou de gemeente beter dan nu het geval is inzicht kunnen verwerven in de doelgroep.

Welke ouders en kinderen horen tot de doelgroep, in welke dorpskernen wonen zij, welke kenmerken hebben zij en welke (onderwijs) behoeften hebben zij. Op basis hiervan kan de gemeente dan een visie formuleren op de voor- en vroegschoolse educatie. Hiermee versterkt de gemeente de helderheid voor de scholen over doelgroepkinderen.

Wij zien dat de gemeente voor een brede doelgroepdefinitie heeft gekozen, de GGD en de voorscholen deze ook hanteren maar dat de schoolbesturen deze niet kent. Zij hanteren daarom alleen de gewichtenregeling.

Zicht en sturing op kwaliteit

Naast het werken aan voorwaarden zal de gemeente gelijktijdig visie kunnen ontwikkelen op wat kwaliteit in de vve-context betekent. Wij zien dat het begrip kwaliteit in de gemeentelijke stukken niet uitgewerkt wordt. Er zijn weliswaar voorwaarden verbonden aan de subsidieverstrekking, maar hierbij wordt geen relatie gelegd met kwaliteit. De gemeente heeft niet geformuleerd welke kwaliteit zij verwacht van de locaties, of dit alleen voor de voorscholen of ook voor de vroegscholen geldt en op welke gebieden de kwaliteit geleverd moet worden. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de uitvoering van het programma, maar ook op de scholing van medewerkers, de kwaliteit van het pedagogisch-educatief handelen en de resultaten die zij ermee moeten bereiken. Daarnaast kunnen er afspraken gemaakt worden over de doorgaande lijnen naar de vroegschool.

Naast visie op wat kwaliteit binnen vve moet zijn, lijkt het erop dat de verwachtingen van de gemeente en de uitvoerende partij van vve niet op één lijn zitten. Regelgeving kan op dit punt een belangrijk sturingsinstrument voor de gemeente vormen.

De kinderopvangorganisatie die de vroegschoolse educatie verzorgt in Heumen, heeft met een pedagogisch beleidsplan een visie geformuleerd op vroegschoolse educatie. Zij lijkt echter onvoldoende zicht te hebben op de uitvoering ervan. De houder stelt bovendien dat overwogen moet worden of de financiële middelen in de toekomst toereikend zijn om een volledig vve-aanbod te verzorgen op meerdere locaties. Dit kan wel bij centraal aangeboden vve waar alle doelgroepkinderen op één locatie zitten. De gemeente geeft echter aan segregatie tegen te willen gaan en in overleg met KION de subsidievoorwaarden te hebben opgesteld. De houder heeft vervolgens de verplichting om de subsidievoorwaarden betreffende scholing van de pedagogisch medewerkers, de zorg voor kinderen en het te volgen programma, na te leven.

De visie op kwaliteit afstemmen en monitoren geldt ook tussen de gemeente en de schoolbesturen. De scholen hanteren alleen de definitie van gewichtenleerlingen en zorgleerlingen. Zij werken niet met een brede doelgroepdefinitie van vve-leerlingen op school en weten ook niet wie hier toe behoren.

Eveneens geldt dit voor de gemeente en de GGD. Wij zien dat de GGD geen zicht houdt op de basisvoorwaarden vve op de voorscholen. Hiertoe krijgen zij geen opdracht van de gemeente.

Wij geven de gemeente in overweging om met de verschillende partners te overleggen over de doelgroepdefinitie op de voor- en vroegscholen en afspraken te maken over de te realiseren kwaliteit en resultaten. Bovendien moet er duidelijkheid komen over het al dan niet centraal aanbieden van vve.

De gemeente verstrekt subsidie aan de houder KION. Op dat moment is de gemeente gehouden om in het LRK te noteren dat het een vve-locatie betreft. Vervolgens is het dan aan de GGD, in opdracht van de gemeente, om jaarlijks de voorschoolse locaties te controleren op de basisvoorwaarden vve.

Verantwoording over kwaliteit

De verantwoording van de samenwerkingspartners aan de gemeente over de kwaliteit van vve is summier. De GGD verantwoordt zich aan de gemeente middels inspectierapporten en regelmatige gesprekken over de voortgang en eventuele knelpunten. Ook beschikt de gemeente over gegevens betreffende bereik en toeleiding, het aantal doelgroepkinderen, kindplaatsen en de bezetting hiervan. Specifiek over de kwaliteit van vve of het voldoen aan de basisvoorwaarden, kan de GGD echter niets zeggen aangezien zij geen opdracht heeft om hierop te controleren tijdens de jaarlijkse bezoeken.

Ook voor de houder kinderopvang die vve aanbiedt en de schoolbesturen geldt dat de gemeente op geen enkele manier om een verantwoording van de kwaliteit vraagt. Hierdoor is er geen zicht op de effecten van vve in Heumen. De gemeente weet niet of de middelen goed zijn besteed, wat de aangeboden vve heeft opgeleverd en of het doel om achterstanden weg te werken is bereikt.

De interne verantwoording bij de houder op het gebied van voorschoolse educatie is eveneens gebaseerd op cijfers en instrumenten, zoals de bezetting en gebruikte vve-methodiek. Er zijn geen eigen kwaliteitscriteria geformuleerd waarbij de organisatie kijkt of de locaties hieraan voldoen. Het kwaliteitszorgsysteem van de twee door ons bezochte locaties, is door ons daarom gewaardeerd als 'kan beter'. Wel zijn er verschillen aangetroffen in kwaliteit tussen de verschillende locaties.

De interne verantwoording bij het schoolbestuur waar wij mee gesproken hebben tenslotte, is net als bij de houder onvoldoende gericht op de kwaliteitszorg specifiek van vve. Omdat het aantal doelgroepleerlingen erg laag is, hebben de scholen geen vve-beleid. Wel is er beleid rondom zorgleerlingen waar de doelgroepleerlingen onder kunnen vallen.

Wij geven de verschillende partners binnen de gemeente in overweging om af te spreken op welke manier iedere partner zich verantwoordt over de gerealiseerde kwaliteit vanuit de (gemeenschappelijke) gemeentelijke visie.

Samenwerken om de kwaliteit te verhogen

De gemeente Heumen geeft voor vve, zoals gezegd, weinig richting aan in het beleid. Contacten tussen de partners zijn beperkt. De samenwerking met de GGD lijkt goed. Drie á vier keer per jaar treffen zij elkaar in het RAO (Regionaal Ambtenaren Overleg). De GGD probeert de efficiëntie te zoeken in de samenwerking tussen gemeente en het samen ontwikkelen van handhavingsbeleid, bespreken van nieuwe regelgeving en voortgang inspecties. De samenwerking voor wat betreft de handhaving loopt eveneens goed. Als de GGD een advies tot handhaving uitbrengt, gaat de gemeente voortvarend over tot handhaving. De gemeente heeft de ambitie dit binnen vier weken op te pakken. Wanneer zij een hersteltermijn aan de houder oplegt, stelt de GGD na afloop van die termijn een onderzoek in of de tekortkomingen zijn opgeheven. Op deze wijze werken zij samen aan het verbeteren van de kwaliteit. De gemeente maakt nog geen gebruik van het herstelaanbod. Dit is wel opgenomen in het concept beleidsplan 2019. Verwacht wordt dat daar in het tweede kwartaal mee gestart gaat worden. Met een herstelaanbod kan direct de kwaliteit bijgestuurd 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. Met de overige houders is alleen ad hoc contact naar aanleiding van een advies dat de GGD heeft uitgebracht. De nalevingsbereidheid van de houders is volgens de GGD gemiddeld. Een meer structurele vorm van communicatie of overleg zou deze nalevingsbereidheid mogelijk kunnen versterken. Doordat daar gesproken kan worden over wijzigingen in de regelgeving, het handhavingsbeleid van de gemeente, maar ook kunnen verwachtingen meer helder worden.

Er lijkt in veel mindere mate sprake van samenwerking tussen de gemeente met de houder van de voorscholen en de schoolbesturen. Maar ook tussen de houder en de bestuurder lijkt nauwelijks sprake van samenwerking. De contacten gaan bovendien te weinig uit van kwaliteit en mogelijke knelpunten hierin. Wel heeft de gemeente het initiatief genomen om de externe zorg voor kinderen te versterken door het opzetten en financieren van de pilot Passende Kinderopvang, gericht op vroege signalering en interventie. De bestuurder waar wij mee gesproken hebben, geeft aan dat de contacten met de houder bestaan uit een warme overdracht van leerlingen. Met de gemeente zijn slechts contacten over huisvestingszaken en sinds kort over een cultuurproject.

De gemeente zou met de verschillende partners enkele keren per jaar een vve-overleg kunnen beleggen om het gevoerde beleid te evalueren, waar nodig bij te stellen en gezamenlijk de knelpunten in kaart te brengen en oplossingsrichtingen te verkennen. Het ligt in de rede dat de gemeente hiertoe het initiatief neemt.

Relaties tussen de mate en manier van samenwerking binnen de gemeente, de kwaliteit van vve op de locaties en de kwaliteit van kinderopvang.

In de gemeente Heumen valt op dat geen van de partners elkaar lijkt te vinden op het gebied van het verhogen van de kwaliteit van vve. Wel geven alle partners aan het belang hiervan in te zien en zich in te willen zetten voor een betere samenwerking. Het algemene beeld bij de twee onderzochte voorscholen verschilt. Op de vroegscholen zijn wij niet geweest door het ontbreken van doelgroepkinderen gezien de gehanteerde gewichtenregeling. Uit de gesprekken wordt echter duidelijk dat de partners (houders, bestuurders en GGD) behoefte hebben aan regie vanuit de gemeente. Ook kan er behoefte zijn aan duidelijke afspraken over na te streven kwaliteit en de wijze van verantwoording. Op die manier kunnen zij goed laten zien wat ze bereiken en kunnen ze elkaar concreet aanspreken op wat ze van elkaar mogen verwachten. Door gericht beleid wat in gezamenlijkheid wordt opgesteld, ontstaat wellicht een gedeelde verantwoordelijkheid. Dit kan leiden tot een hogere kwaliteit en effectievere terugdringing van achterstanden bij de kinderen in de gemeente Heumen.

5 . Reactie van de gemeente

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

De aanleiding voor deelname aan de pilot was het verkrijgen van inzicht in de stand van zaken van het VVE-aanbod in onze gemeente. De gemeente Heumen had aanvankelijk weinig doelgroepkinderen, maar gaandeweg zien we dit aantal stijgen. Wij vinden het belangrijk dat deze kinderen kansen krijgen om zich te ontwikkelen, zodat zij een goede start op de basisschool kunnen maken.

Het beeld dat uit het rapport naar voren komt, laat zien dat er een flink aantal verbeterpunten is waaraan gewerkt moet worden, zoals verbetering van de kwaliteit van het voorschoolse aanbod en het maken van resultaatafspraken. De gemeente Heumen kan zich vinden in de vervolgsafspraken die in het rapport zijn opgenomen. Het eerste overleg met de houder van de voorschoolse educatie heeft inmiddels plaatsgevonden en er zijn vervolgsafspraken gemaakt.

Deelname aan de pilot heeft aan onze verwachtingen voldaan. Het contact met de onderzoekers hebben we als constructief en positief kritisch ervaren. We hebben er vertrouwen in dat we met de conclusies die in dit rapport worden getrokken de samenwerking met onze partners kunnen verbeteren en versterken.