



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

Samenwerken aan kwaliteit en kansen voor kinderen

Onderzoeksresultaten en aanbevelingen voor het verbeteren van het (gemeentelijk) toezicht op voor- en vroegschoolse educatie en toezicht en handhaving kinderopvang op basis van een pilot in zestien gemeenten

november 2019

Voorwoord

Een goede start is van groot belang voor ieder kind. Zeker voor kinderen voor wie zo'n start niet vanzelfsprekend is. Op landelijk en lokaal niveau wordt hard gewerkt om deze kinderen de kansen te geven die ze verdienen. De kinderopvang, voor- en vroegschoolse educatie (vve) en het (gemeentelijke) onderwijsachterstandenbeleid (oab) spelen daarbij een belangrijke rol.

In dit onderzoek brengen we in kaart wat de verschillende spelers - gemeenten, schoolbesturen en houders van kinderopvanglocaties - doen om de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie en de kinderopvang te bevorderen. Er blijken nogal wat lokale verschillen te zijn.

Gemeenten voeren over het algemeen hun wettelijke taken op het terrein van kinderopvang en vve naar behoren uit. Uitzondering hierop vormt het maken van resultaatafspraken rond vve. Voor het voorkomen en inlopen van onderwijsachterstanden is samenwerking nodig tussen de gemeente, de houders kinderopvang en de schoolbesturen. We zien dat deze samenwerking verbeterd kan worden. Ook constateren we dat er verschillende mogelijkheden zijn om de (eigen aspecten van) kwaliteit van vve en kinderopvang te verhogen.

Efficiënt en stimulerend toezicht kan bijdragen aan vve en oab met effect. Daarom hebben we uitgeprobeerd of we onze verschillende vormen van toezicht konden stroomlijnen. Nu komen we bijvoorbeeld bij gemeenten langs voor verschillende onderzoeken naar het vve-beleid, het toezicht op de kinderopvang en het onderwijsachterstandenbeleid. Maakt het verschil als we die onderzoeken combineren? De reacties waren positief en leverden interessante leerpunten op.

Het gezamenlijke doel van gemeenten, houders, besturen en toezichthouders is om kinderen kansen te geven en hen verder te brengen. Dat is een forse uitdaging. Daarom moeten onze acties elkaar versterken. Een gedeeld beeld van de doelen en de resultaten is daarbij van groot belang. Een herijking van het toezicht kan daaraan bijdragen. Zo geven we kinderen samen een zo goed mogelijke start.

drs. Monique Vogelzang
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

INHOUD

Voorwoord 3
Samenvatting 7

1	Conclusies en aanbevelingen voor het toezicht 11
1.1	Leeswijzer 11
1.2	Definities kwaliteit 11
1.3	Conclusies 12
1.3.1	De antwoorden op de onderzoeksvragen 12
1.3.2	De evaluatie 13
1.3.3	Conclusies 13
1.4	Reflectie 15
1.5	Aanbevelingen voor het toezicht op basis van de pilot in zestien gemeenten 18
1.5.1	Zorg voor beter inspectietoezicht op de taken van gemeenten 18
1.5.2	Voorzie in structureel toezicht op de proceskwaliteit van voorschoolse educatie 19
1.5.3	Versterk het toezicht op de vroegschoolse educatie 20
2	Het stelsel, het toezicht en de opzet van de pilot 21
2.1	Het stelsel van opvang en onderwijs, gemeentelijke taken en het toezicht 21
2.1.1	Het toezicht op kinderopvang en onderwijs in beeld 21
2.1.2	Het stelsel van kinderopvang en onderwijs 22
2.1.3	Gemeentelijke taken voor kinderopvang en achterstandenbeleid 23
2.1.4	Het toezicht op gemeenten, schoolbesturen en locaties 24
2.2	Aanleidingen voor de pilot 25
2.3	Doelen, onderzoeksvragen en werkwijze 28
2.3.1	Doelen en gehanteerde begrippen 28
2.3.2	Uitgangspunten bij het inrichten van de pilot 29
2.3.3	Werkwijze 29
3	Samenwerken aan kwaliteit en kwaliteitsverbetering 31
3.1	Conceptueel model Samenwerken aan kwaliteit 31
3.2	Onderzoeksvraag 1 33
3.3	Onderzoeksvraag 2 35
3.3.1	Werkwijze 36
3.3.2	Vve-kwaliteit op de locaties uit de pilot 37
3.4	Onderzoeksvraag 3 40
3.5	Conclusie 42
4	Evaluatie van de pilot 44
4.1	Integraal toezicht op gemeenten vraagt maatwerk 44
4.2	Gesprekken met alle betrokkenen in de gemeente 45
4.3	Naast waarborgen is stimuleren essentieel bij kwaliteitsverbetering 46
4.4	Beter zicht nodig op de kwaliteit van vve op de locaties 47
4.5	Afstemmen van het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs en de GGD 47
4.6	Overige aandachtspunten 48
4.7	Conclusie 48

Literatuurlijst 49

Bijlage I. Begrippen en afkortingen 50

Bijlage II. Taken en verantwoordelijkheden 52

Bijlage III. Aantal voorzieningen en financiering 56

Bijlage IV. Toezichtfrequentie en inhoud kaders 57

Colofon 61

Samenvatting

Kinderen verdienen alle kansen om hun talenten te ontwikkelen. Naast een stimulerende opvoeding en ondersteuning in de thuissituatie vraagt dat om goede kinderopvang¹ en goed onderwijs, waaronder kwalitatief voldoende voor- en vroegschoolse educatie (vve) voor kinderen met een risico op een taal- of ontwikkelingsachterstand. Om optimale kwaliteit te kunnen bieden, is het noodzakelijk dat de houders kinderopvang² en schoolbesturen zich houden aan de kwaliteitseisen die in wetgeving zijn vastgelegd. Daarnaast kunnen eigen doelen en ambities bijdragen aan de kwaliteit van zowel kinderopvang als voor- en vroegschoolse educatie.

In dit rapport bedoelen we met kwaliteit zowel de kwaliteitseisen die in wetten zijn vastgelegd als de eigen doelen en ambities van de betrokkenen om de kwaliteit verder te verbeteren. We gaan in dit rapport ook in op de proceskwaliteit voor- en vroegschoolse educatie. Daarmee bedoelen we onder andere het vve-aanbod, de zorg en begeleiding en het educatief handelen van de pedagogisch medewerkers en de leraren van de groepen 1 en 2. In bijlage I staat een overzicht van alle definities die we hanteren.

Naast het bieden van kwaliteit door iedere betrokken partij is lokale samenwerking nodig tussen de kinderopvang en het onderwijs. Zo realiseren we een doorgaande ontwikkelingslijn voor kinderen en kunnen we onderwijsachterstanden voorkomen en inlopen. Samenwerken veronderstelt dat de partijen voor kinderopvang en onderwijs zich inzetten voor een gezamenlijk doel - namelijk kansen voor kinderen - en dat zij daarover afspraken maken. Dit is zowel van belang op bestuurlijk niveau (gemeenten, houders kinderopvang en schoolbesturen) als op uitvoeringsniveau (kinderopvanglocaties en basisscholen).

In dit rapport beschrijven we de uitkomsten van een pilot in zestien gemeenten. We brachten in beeld of en hoe de bestuurlijke partijen in die gemeenten samenwerken, of zij zicht hebben op de kwaliteit van vve en kinderopvang op de locaties en hoe zij (samen)werken aan kwaliteitsverbetering. We beginnen het rapport met de conclusies en aanbevelingen voor het verbeteren van het toezicht. Deze staan in hoofdstuk 1. Daarbij reflecteren we ook op de uitkomsten van de pilot. In hoofdstuk 2 beschrijven we hoe het stelsel van kinderopvang, onderwijs en het toezicht daarop zijn ingericht. In hoofdstuk 3 gaan we in op de uitkomsten van de pilot en in hoofdstuk 4 bespreken we de interne en externe evaluatie van de pilotwerkwijze.

Het stelsel van kinderopvang en onderwijs zit ingewikkeld in elkaar, kent lokale verschillen en is sterk in beweging. Ook het toezicht op dit stelsel is complex. De Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) houdt toezicht op de naleving van de wettelijke kwaliteitsregels voor de kinderopvang en de basisvoorwaarden voor de kwaliteit van de voorschoolse educatie. De GGD houdt dus geen toezicht op de proceskwaliteit en de kwaliteitszorg van de voorschoolse educatie. Die taak hoort bij de Inspectie van het Onderwijs. De inspectie houdt signaalgestuurd³ toezicht op de

1 Met kinderopvang bedoelen we in dit rapport de kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus en gastouderopvang.

2 Met houders kinderopvang bedoelen we de bestuurders van de kinderopvangorganisaties met kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang. Ook de gastouderbureaus vallen hieronder.

3 Onder het signaalgestuurde toezicht op voorschoolse educatie verstaan we het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs na signalen van bijvoorbeeld de GGD, de gemeente, ouders of basisscholen over mogelijk tekortschietende kwaliteit van de voorschoolse educatie. Zie het onderzoekskader 2017 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs op onze website www.onderwijsinspectie.nl.

proceskwaliteit en de kwaliteitszorg van de voorschoolse educatie op kinderdagverblijven. De inspectie houdt in tegenstelling tot de GGD geen toezicht op de wettelijke eisen en kan niet ingrijpen als de proceskwaliteit tekortschiet. Naast dit signaalgestuurde toezicht op voorschoolse educatie houdt de Inspectie van het Onderwijs toezicht op het primair onderwijs, waaronder de vroegschoolse educatie in groep 1 en 2.

De gemeente heeft als lokale overheid een belangrijke rol in de kinderopvang en het onderwijs. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor (het stimuleren van) de naleving van de wettelijke kwaliteitsregels voor kinderopvang via toezicht en handhaving. Daarnaast heeft de gemeente de regierol bij het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden, het voorkomen van segregatie en het bevorderen van integratie. De Inspectie van het Onderwijs houdt interbestuurlijk toezicht op deze taken van gemeenten, die zowel betrekking hebben op kinderopvang als op onderwijs. De inspectie waarborgt dat gemeenten voldoen aan de eisen die hierover zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. Daarnaast stimuleert de inspectie verdere ontwikkeling van gemeentelijk beleid en het behalen van de eigen ambities.

We zien vier aanleidingen om te verkennen hoe we ons toezicht op vve en toezicht en handhaving kinderopvang kunnen verbeteren:

1. We houden vanuit twee invalshoeken toezicht op gemeenten. We willen verkennen wat gezamenlijk optreden kan betekenen voor het toezicht.
2. We houden samen met de GGD toezicht op de voorschoolse educatie. De GGD houdt toezicht op de wettelijke basisvoorwaarden voorschoolse educatie. De Inspectie van het Onderwijs komt alleen na signalen langs en stimuleert dan verbetering van de proceskwaliteit en kwaliteitszorg. We willen nagaan wat dit betekent in de praktijk.
3. Gemeenten voldoen grotendeels aan de wettelijke eisen, maar de kwaliteit op de locaties kan beter. We onderzoeken hoe we gemeentelijke partijen kunnen stimuleren tot verdere kwaliteitsverbetering.
4. Het veld ontwikkelt zich en verandert. We gaan na wat dit betekent voor de inrichting van het toezicht.

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen, voerden we van maart 2018 tot maart 2019 een pilot uit in zestien gemeenten.⁴ De gemeenten en locaties zijn zo gekozen dat op bepaalde kenmerken (zoals gemeentegrootte) een goede spreiding is. De steekproef is niet representatief voor alle gemeenten.⁵

We brachten per gemeente in beeld hoe de gemeente, houders kinderopvang en schoolbesturen samenwerken aan kwaliteit en kwaliteitsverbetering van vve en kinderopvang en wat daarvan het effect is op de locaties.⁶ We voerden daarom in elke gemeente gesprekken met gemeenteambtenaren, GGD-toezichthouders, houders kinderopvang en schoolbesturen. Ook onderzochten we of de pilotgemeenten voldoen aan de wettelijke taken; zowel de wettelijke eisen voor vve als de wettelijke eisen die aan gemeenten worden gesteld wat betreft toezicht en handhaving kinderopvang. Bovendien onderzochten we de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie op de locaties. Daarnaast stimuleerden we verdere kwaliteitsverbetering door in gesprek te gaan over de eigen ambities van de gemeente en de partners. De pilot resulteerde in zestien gemeenterapporten en

⁴ De zestien gemeenten die hebben meegedaan zijn: Almere, Assen, Barneveld, Boxtel, Deventer, Drimmelen, Dronten, Hengelo, Heumen, Laarbeek, Olst-Wijhe, Raalte, Rotterdam, Vaals, Veenendaal en Waalwijk.

⁵ Hoewel de steekproef niet representatief is voor de populatie, kan met deze zestien casestudies wel een beeld worden geschetst van de samenwerking aan de kwaliteit van vve en kinderopvang dat herkenbaar zou kunnen zijn voor gemeenten met dezelfde kenmerken als de pilotgemeenten.

⁶ De gemeente- en locatierapporten zijn openbaar en te vinden op onze website www.onderwijsinspectie.nl.

ruim honderd rapporten van de onderzochte vve-locaties. We evalueerden de pilot met de externe partijen in de gemeente (gemeenteambtenaren, GGD-toezichthouder, houders kinderopvang, schoolbesturen, basisschooldirecteuren en locatiemanagers kinderopvang) en intern betrokkenen bij de Inspectie van het Onderwijs.

We concluderen het volgende:

- We zien in de zestien pilotgemeenten dat we door het anders inrichten van ons toezicht op gemeenten de risico's beter in beeld krijgen en kwaliteitsverbetering stimuleren.
- Uit de pilot blijkt dat gemeenten, houders kinderopvang en schoolbesturen verschillen in de mate waarin zij zicht hebben op de kwaliteit van vve en kinderopvang, sturen op verbetering en zich daarover verantwoorden. De gemeentegrootte speelt daarbij een rol.
- De pilotgemeenten voldoen grotendeels aan de wettelijke eisen voor vve en toezicht en handhaving kinderopvang. Dit geldt niet voor de resultaatafspraken vroegschoolse educatie. Het resultaat van alle inspanningen om onderwijsachterstanden te voorkomen en in te lopen, is veelal niet in beeld.
- Tegelijkertijd concluderen we dat er verschillende mogelijkheden liggen voor verdere verbetering van de kwaliteit van vve en kinderopvang als het gaat om eigen doelen en ambities van gemeenten, houders kinderopvang en schoolbesturen. Uit de pilot blijkt dat het een meerwaarde is om daarover een stimulerend gesprek te voeren met de gemeente en de andere betrokken partijen voor kinderopvang en onderwijs (op bestuurlijk en uitvoeringsniveau). We spreken deze partijen aan op hun eigen en gezamenlijke verantwoordelijkheid.
- Uit de evaluatie komt naar voren dat de pilotwerkwijze lokale samenwerking stimuleert en bijdraagt aan kwaliteitsverbetering van voor- en vroegschoolse educatie (beleid en praktijk) en (toezicht en handhaving) kinderopvang.
- Uit de pilot blijkt dat de proceskwaliteit van de voorschoolse educatie op de onderzochte kinderdagverblijven nog niet overal op orde is en dat daar ook weinig zicht op is. Onder proceskwaliteit voorschoolse educatie verstaan we de educatieve kwaliteit van de voorschoolse educatie en daarnaast ook de kwaliteit van het aanbod, de zorg en begeleiding, de samenwerking en de kwaliteitscultuur.
- Ook concluderen we dat kwaliteitsverbetering van de voor- en vroegschoolse educatie te weinig plaatsvindt en dat houders kinderopvang en besturen daar niet altijd op sturen.

In het rapport reflecteren we op deze conclusies en doen we (op hoofdlijnen) de volgende aanbevelingen voor het verbeteren van het toezicht op voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang:

1. Geef de Inspectie van het Onderwijs de opdracht periodiek in alle gemeenten integraal toezicht te houden op de taken van gemeenten rond het onderwijsachterstandenbeleid (waaronder vve) en toezicht en handhaving kinderopvang, zodat risico's beter in beeld zijn en verdere kwaliteitsverbetering wordt gestimuleerd. Vraag de inspectie dit toezicht verder uit te werken. Dit is een aanbeveling voor de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).
2. Onderzoek wat de mogelijkheden zijn voor het inrichten van structureel toezicht op de proceskwaliteit van voorschoolse educatie op kinderdagverblijven. Betrek daarbij de positie van de twee toezichthouders, de Inspectie van het Onderwijs en de GGD, en de ontwikkeling van integrale

kindcentra. Dit is een aanbeveling voor de ministeries van OCW en SZW, de Inspectie van het Onderwijs en GGD GHOR Nederland.

3. Intensiveer het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs op de taken van schoolbesturen en scholen bij achterstandsbestrijding. Dit is een voornemen van de Inspectie van het Onderwijs zelf.

1 Conclusies en aanbevelingen voor het toezicht

Op basis van de uitkomsten en de evaluatie van de pilot in zestien gemeenten zien we verschillende mogelijkheden om het toezicht op voor- en voerschoolse educatie (vve) en toezicht en handhaving kinderopvang te verbeteren. Ook kunnen de gemeenten, houders kinderopvang en de schoolbesturen samen en individueel meer stappen zetten om kinderen gelijke ontwikkelkansen te geven door samen te werken en de kwaliteit te verbeteren.

1.1 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk trekken we conclusies en doen we aanbevelingen voor het verbeteren van het toezicht. We beginnen in paragraaf 1.2 met de definities van kwaliteit. In paragraaf 1.3 staan de conclusies van dit rapport. We reflecteren daarop in paragraaf 1.4. In paragraaf 1.5 doen we aanbevelingen en voorstellen voor het herijken van ons toezicht.

Hoofdstuk 2 beschrijft de huidige inrichting van het stelsel van kinderopvang en onderwijs en het toezicht daarop. Ook gaan we in op de aanleiding voor de pilot, het doel en de onderzoekopzet. In hoofdstuk 3 beantwoorden we de drie onderzoeksvragen aan de hand van de verzamelde gegevens van de pilot met zestien gemeenten. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de meerwaarde van de pilotwerkwijze die de externe partijen en intern betrokkenen hebben ervaren en de suggesties voor het vervolg. We sluiten de hoofdstukken 3 en 4 af met een conclusie.

1.2 Definities kwaliteit

We gebruiken in dit rapport de volgende definities van kwaliteit (zie ook bijlage I):

- Kwaliteit kinderopvang: de kwaliteitseisen van de kinderopvang zoals beschreven in de Wet kinderopvang.
- Basiskwaliteit voerschoolse educatie: de basisvoorwaarden voerschoolse educatie zoals beschreven in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteitseisen voerschoolse educatie. Dit betreft het besluit dat op het moment van onderzoek geldig is (voor of na 1 juli 2018).
- Eigen aspecten van kwaliteit: de eigen kwaliteitsdoelen en ambities.
- Kwaliteit voor- en voerschoolse educatie: de kwaliteit van voor- en voerschoolse educatie zoals beschreven in het onderzoeks- en waarderingskader van het toezicht op voerschoolse educatie en primair onderwijs (met daarin de verwijzingen naar de standaarden en de wetsartikelen). Dit betreft wettelijke eisen (deugdelijkheidseisen) en eigen aspecten van kwaliteit.
- Proceskwaliteit voerschoolse educatie: de standaarden aanbod (OP1), zicht op ontwikkeling (OP2), educatief handelen (OP3), samenwerking (OP6) en kwaliteitscultuur (KA2) uit het waarderingskader voerschoolse educatie
- Proceskwaliteit voerschoolse educatie: de standaarden aanbod (OP1), zicht op ontwikkeling (OP2), didactisch handelen (OP3) en samenwerking (OP6) uit het waarderingskader primair onderwijs.
- Kwaliteitszorg voerschoolse educatie: de standaarden ontwikkelingsresultaten (OR1), kwaliteitszorg (KA1) en verantwoording en dialoog (KA3) uit het waarderingskader voerschoolse educatie.

- Kwaliteitszorg vroegschoolse educatie: de standaarden kwaliteitszorg (KA1), kwaliteitscultuur (KA2) en verantwoording en dialoog (KA3) uit het waarderingskader primair onderwijs.
- Locatiekwaliteit: de wettelijke kwaliteit en eigen aspecten van kwaliteit van de voorschool of vroegschool.

1.3 Conclusies

Op basis van de uitkomsten van de pilot beantwoorden we de drie onderzoeksvragen, geven we aan wat er uit de evaluatie van de pilotwerkwijze komt en trekken we conclusies.

1.3.1 De antwoorden op de onderzoeksvragen

- 1) Wie hebben zicht op de kwaliteit van vve en kinderopvang in de gemeente, wie sturen op verbetering, hoe vindt verantwoording plaats over de gerealiseerde kwaliteit en hoe werken de partijen in de gemeente samen aan kwaliteit en kwaliteitsverbetering?

De Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) rapporteert over de wettelijke kwaliteit van kinderopvang en voorschoolse educatie. De zestien gemeenten en de houders kinderopvang hebben hier via deze GGD-rapporten zicht op. Via verbeterafspraken en de handhaving wordt op de wettelijke kwaliteit gestuurd.

Het zicht op de proceskwaliteit en de kwaliteitszorg van de voorschoolse en de vroegschoolse educatie verschilt per gemeente.

Op grond van de uitkomsten van de pilot hebben wij de zestien gemeenten in vier profielen ingedeeld. Dit zijn:

- 1) gemeenten waar het zicht, de sturing en de verantwoording in gezamenlijkheid tussen gemeente, houders kinderopvang en schoolbesturen plaatsvindt en waar samenwerking plaatsvindt (vijf gemeenten);
 - 2) gemeenten waar het zicht, de sturing en de verantwoording vooral door de gemeente gebeurt (vijf gemeenten);
 - 3) gemeenten waar het zicht, de sturing en de verantwoording vooral bij de houders kinderopvang en de schoolbesturen ligt (vier gemeenten);
 - 4) gemeenten waar geen zicht, sturing en verantwoording plaatsvindt (twee gemeenten).
- 2) Wat zijn de relaties tussen de mate en manier van samenwerking binnen de gemeente (tussen gemeente, houders van kinderopvang, schoolbesturen en GGD), de kwaliteit van vve op de locaties en de kwaliteit van kinderopvang op de locaties?

We zien in de zestien onderzochte gemeenten een verschil tussen grote en kleine gemeenten. In grote gemeenten is de gemiddelde locatiekwaliteit op de onderzochte vve-locaties hoger en zijn de kwaliteitsverschillen tussen de locaties kleiner. Grote gemeenten waarin alle partijen sturen op kwaliteit, hebben de hoogste locatiekwaliteit. Zij hebben voorscholen met een hogere wettelijke kwaliteit voorschoolse educatie en kinderopvang, en vroegscholen met een hogere proceskwaliteit vroegschoolse educatie. De proceskwaliteit van de voorschoolse educatie is hoger in grote gemeenten waar de gemeente zelf stuurt op kwaliteit.

In kleine gemeenten is de gemiddelde locatiekwaliteit lager en zijn de kwaliteitsverschillen tussen de vve-locaties groter. In kleine gemeenten is de gemiddelde proceskwaliteit vve van de locaties hoger wanneer de houders kinderopvang en de schoolbesturen sturen op de kwaliteit.

- 3) Voeren de gemeenten de taken uit rond vve en toezicht en handhaving kinderopvang, voldoet het beleid aan de wettelijke bepalingen en waar liggen de mogelijkheden voor verbetering in stimulerende zin?

De zestien pilotgemeenten voldoen grotendeels aan de wettelijke taken toezicht en handhaving kinderopvang. Dat geldt ook voor het vve-beleid. De zestien pilotgemeenten voldoen bijna aan alle wettelijke eisen, met uitzondering van de resultaatafspraken vroegschoolse educatie. De standaarden over de eigen kwaliteit van de gemeenten kunnen vaak beter. Onder andere de gemeentelijke regierol voor vve kan verbeterd worden.

1.3.2 *De evaluatie*

De externe partijen in de zestien pilotgemeenten en de intern betrokkenen zijn grotendeels positief over de werkwijze die we hanteerden. Het zorgt voor een beter en completer beeld van het gemeentelijke beleid, eventuele risico's en mogelijkheden voor verdere kwaliteitsverbetering. De externe partijen waarderen dat we met meerdere partijen in de gemeente spraken. Zij vinden dat de gesprekken en het onderzoek hen stimuleren om zowel individueel als gezamenlijk te werken aan de kwaliteit van vve en kinderopvang. De externe partijen waarderen het dat we ze in de gesprekken - waaronder het rondetafelgesprek - een spiegel voorhielden over het samenwerken aan kwaliteit en kwaliteitsverbetering. De intern betrokkenen geven daarnaast aan dat door de gesprekken beter zicht ontstaat op de taakuitvoering van een gemeente.

Op onderdelen vraagt de pilotwerkwijze bijstelling. Meer maatwerk is een vaak gedane suggestie voor het vervolg. Men vraagt ons bijvoorbeeld rekening te houden met gemeentegrootte, het aantal houders en de samenwerking tussen vve-locaties. Daarnaast vragen partijen om meer afstemming in het toezicht tussen de Inspectie van het Onderwijs en de GGD. Men vindt dat duidelijker moet worden wat de relatie is tussen de inspecties kinderopvang door de GGD en het toezicht op de educatieve kwaliteit door de Inspectie van het Onderwijs. De externe partijen willen dat we meer samenwerken. Vooral de onderzochte integrale kindcentra (IKC's) vragen om meer afstemming en samenwerking in het toezicht. In aanvulling op deze punten van de externe partijen doen de intern betrokkenen eveneens suggesties voor verbetering. Zij noemen bijvoorbeeld het bijstellen van de waarderingskaders. Tot slot geven de intern betrokkenen bij de pilot aan dat de werkwijze meer tijd kost. Wel geven de inspecteurs daarbij aan dat ze door de pilotwerkwijze een betrouwbaarder en scherper beeld hebben van zowel de wettelijke verplichtingen als de eigen ambities.

1.3.3 *Conclusies*

Samenwerken aan kwaliteit en kansen voor kinderen kan beter

- Om kinderen kansen te bieden, is kwaliteit nodig van kinderopvang en onderwijs. Uit de pilot blijkt dat gemeenten verschillen in de mate waarin zij zicht hebben op de kwaliteit van vve en kinderopvang, waarin zij sturen op verbetering en zich verantwoorden over de kwaliteit. Dat geldt ook voor de houders kinderopvang en schoolbesturen.

- Wat partijen onder kwaliteit verstaan, verschilt eveneens. Kwaliteit begint bij de wettelijke eisen, maar gaat ook over het realiseren van eigen doelen en ambities. Veel partijen formuleren nog geen eigen kwaliteitsdoelen of evalueren niet of de eigen ambities worden gerealiseerd.
- Hoewel de pilotgemeenten grotendeels voldoen aan de wettelijke eisen en daar meestal ook zicht op hebben, liggen er verschillende mogelijkheden voor verdere verbetering. In de pilot komt naar voren dat het een meerwaarde is om toezicht te houden op de proceskwaliteit en de kwaliteitszorg en daar een stimulerend gesprek over te voeren met de gemeente en de andere betrokken partijen.
- In de meeste pilotgemeenten hebben de gemeente en de schoolbesturen niet met elkaar afgesproken wat de vroegschoolse educatie moet opleveren. Het resultaat van alle inspanningen om onderwijsachterstanden te voorkomen en in te lopen is veelal niet in beeld.

Anders toezicht houden op gemeenten heeft een meerwaarde

- In de pilot komt naar voren dat de ontwikkelde toezichtaanpak als meerwaarde wordt ervaren. De pilot biedt aanknopingspunten om het toezicht op gemeenten en op de vve-locaties beter in te richten. De aanpak biedt de Inspectie van het Onderwijs meer mogelijkheden om binnen de gemeente alle partijen op hetzelfde moment feedback te geven.
- Als de Inspectie van het Onderwijs toezicht houdt op beide taken van gemeenten ontstaat een beter beeld van risico's in de uitvoering van de wettelijke eisen vve en toezicht en handhaving kinderopvang, onder andere door het voeren van gesprekken en het onderzoeken van de proceskwaliteit op de vve-locaties. Om te weten of het beleid van de gemeente, houders kinderopvang en schoolbesturen effect heeft, is het van belang ook de kwaliteit van kinderopvang en vve op de locaties in beeld te brengen.
- Het voeren van gesprekken met gemeentebesturen, GGD, houders kinderopvang en schoolbesturen over de eigen ambities en doelen, de samenwerking en de kwaliteit stimuleert kwaliteitsverbetering.
- We concluderen dat gemeentelijke verschillen te groot zijn voor een uniforme toezichtaanpak. Matwerk is passend, bijvoorbeeld vanwege het verschil in gemeentegrootte en het aantal houders kinderopvang, schoolbesturen en vve-locaties.

Er is te weinig (toe)zicht op de kwaliteit van vve

- Uit de pilot blijkt dat de proceskwaliteit - waaronder de educatieve kwaliteit - van de voorschoolse educatie op de door ons onderzochte locaties nog niet overal op orde is. Het niet voldoen aan de basisvoorwaarden voorschoolse educatie, waar de GGD toezicht op houdt, blijkt in deze zestien gemeenten een voorspeller voor de proceskwaliteit van de voorschoolse educatie. In een van de (grotere) pilotgemeenten houdt de GGD toezicht op de proceskwaliteit van de voorschoolse educatie. Door stimulerend toezicht krijgt deze gemeente meer zicht op de kwaliteit van de uitvoering van voorschoolse educatie.
- Houders kinderopvang spelen een belangrijke rol in het sturen op kwaliteit en kwaliteitsverbetering. Toch beschikken zij op de onderzochte kinderdagverblijven niet altijd over een kwaliteitszorgsysteem of zij pakken verbeterpunten voorschoolse educatie niet doelgericht en planmatig op.
- Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs aan het jonge kind, maar de vroegschoolse educatie maakt nauwelijks deel uit van het kwaliteitszorgsysteem.
- De Inspectie van het Onderwijs krijgt de kwaliteit van de vroegschoolse educatie niet goed in beeld met het huidige waarderingskader primair onderwijs. Het kader voor primair onderwijs is te algemeen om de kwaliteit van het onderwijs

in de groepen 1 en 2 goed te kunnen beoordelen. Hierdoor lijkt de kwaliteit van de vroegschoolse educatie voldoende, terwijl dit niet zo is als wij gerichter kijken.

- Een aantal gemeenten, schoolbesturen, houders kinderopvang en vve-locaties in de pilot geeft aan behoefte te hebben aan meer samenwerking tussen de Inspectie van het Onderwijs en de GGD en aan een duidelijke taakverdeling in het toezicht op kinderopvang en onderwijs. Ook vragen deze partijen om een stimulerende functie van beide toezichthouders.

1.4 Reflectie

In deze paragraaf reflecteren we op de conclusies. Deze reflecties zijn een opmaat naar de aanbevelingen voor het herijken van het toezicht op vve en kinderopvang in paragraaf 1.5.

Gemeenten voldoen grotendeels aan de wettelijke taken

We hebben het gemeentelijk beleid voor vve en toezicht en handhaving kinderopvang tegelijk onderzocht. Het gecombineerd onderzoeken van de gemeentelijke taken zorgt voor eenduidigheid richting de gemeente. We concluderen dat de wettelijke taken in de zestien gemeenten grotendeels op orde zijn. In de meeste gemeenten constateren we geen tekortkomingen. Soms waren er echter wel tekortkomingen, ook als we voorafgaand aan het onderzoek geen risico's in beeld hadden. Een effect van deze pilot is dus dat we het scherper zien.

Stimuleren van kwaliteitsverbetering en samenwerking

Een volgende stap is het stimuleren van kwaliteitsverbetering (eigen doelen en ambities) en samenwerking tussen gemeente, houders en schoolbesturen. De pilotwerkwijze richt zich op het stimuleren van gemeenten (en de GGD) om samen met de houders en schoolbesturen een volgende stap te zetten om de kwaliteit van vve en kinderopvang te verbeteren. We spraken met deze partijen over samenwerken aan kwaliteit en voerden gesprekken over kwaliteitszorg, hun bijdrage aan de maatschappelijke opdracht om kinderen kansen te bieden en over hun eigen ambities en doelen. Dit ervoeren zij als een meerwaarde.

Zowel de inspecteurs als de partijen met wie zij spraken, vinden het voeren van een dialoog beter dan alleen nagaan of partijen voldoen aan de wettelijke eisen. Toch voeren we nog niet altijd zo'n stimulerend gesprek. Bovendien ontbreken de eigen doelen en ambities (eigen aspecten van kwaliteit) in het waarderingskader voor de gemeentelijke taken toezicht en handhaving kinderopvang. Dat geldt ook voor het toezicht van de GGD; het toezicht is gericht op de wettelijke eisen. Toezicht op de proceskwaliteit en de kwaliteitszorg voorschoolse educatie maken daar geen deel van uit. Tegelijkertijd is het toezicht van de inspectie op de voorschoolse educatie wel gericht op de proceskwaliteit en de kwaliteitszorg, maar houdt de inspectie alleen stimulerend toezicht na signalen. Er zijn geen wettelijke eisen voor de proceskwaliteit van voorschoolse educatie en de inspectie kan niet ingrijpen of handhaven als de proceskwaliteit tekortschiet. Tot slot is het ook voor de IKC's, waar opvang en onderwijs naar elkaar toegroeien, niet logisch dat het toezicht van de twee toezichthouders op de locaties zo verschilt.

We concludeerden eerder dat de zestien pilotgemeenten grotendeels voldoen aan hun wettelijke taken voor toezicht en handhaving kinderopvang. Dat is goed nieuws. Het betekent dat gemeenten ervoor zorgen dat de GGD jaarlijks nagaat of de kinderopvang voldoet aan de wet en dat er waar nodig wordt gehandhaafd. Toch betekent dit niet dat de kwaliteit van de kinderopvang op alle locaties even hoog is. Locaties verschillen in de mate waarin ze voldoen aan de wettelijke eisen en de

mate waarin ze eigen ambities formuleren om de kwaliteit verder te verbeteren. Het aanspreken van locaties en houders op hun ambities om de kwaliteit van de kinderopvang en voorschoolse educatie te vergroten, kan bijdragen aan verdere kwaliteitsverbetering. Daar kunnen alle kinderen van profiteren.

We zien bovendien dat gemeentegrootte en de hoogte van het onderwijsachterstandenbudget van invloed zijn op de kwaliteit van vve op de locaties. Dezelfde aanpak in het toezicht is dan niet gerechtvaardigd; maatwerk is nodig. We zien dat gemeenten hun onderwijsachterstandenbeleid bijstellen vanwege de recente wijzigingen in hun onderwijsachterstandenbudget en bijbehorende nieuwe regelgeving. Het lijkt daarom wenselijk om het gemeentelijke vve-beleid opnieuw te beoordelen in alle gemeenten.

Niet alleen de wettelijke taken kinderopvang zijn in de pilotgemeenten op orde, ook het gemeentelijk vve-beleid voldoet grotendeels aan de wet. Dit betekent dat gemeenten jaarlijks overleggen met houders kinderopvang over welke kinderen er in aanmerking komen voor voorschoolse educatie. Samen met de jeugdgezondheidszorg stimuleert de gemeente deelname aan voorschoolse educatie. Ook maakt de gemeente afspraken met de houders kinderopvang en de schoolbesturen over een doorgaande lijn van voor- naar vroegschoolse educatie. Hiermee ligt er in de meeste gemeenten een goede basis in het vve-beleid.

Vaak ontbreken resultaatafspraken tussen gemeente en schoolbesturen

Toch lukt het de bestuurlijke partijen in een groot deel van de onderzochte gemeenten niet tot overeenstemming te komen over wat het resultaat moet zijn van hun gezamenlijke inspanningen. De resultaatafspraken vroegschoolse educatie vormen echter wel het gezamenlijke doel van alle partijen. Gemeenten en schoolbesturen mogen overigens zelf bepalen wat deze afspraak inhoudt. Toezicht op deze afspraak blijft daarom nodig. In de praktijk blijkt het moeilijk tot afspraken te komen en deze vervolgens daadwerkelijk na te komen. Gemeenten kunnen richting de schoolbesturen en de vroegscholen niet sturen zoals ze dat bij de voorschoolse educatie wel kunnen. Scholen hebben bovendien hun eigen kindvolgsystemen en kleutertoetsen worden afgeschaft, waardoor het moeilijk wordt gemeentelijke afspraken te maken. Om de aangeleverde resultaatafspraken te kunnen analyseren, hebben gemeenteambtenaren ook onderwijskundige kennis nodig. Het blijkt ingewikkeld de informatie die er soms wel is, te duiden. Tot slot zien we ook voor het toezicht op de resultaatafspraken een punt van aandacht. We spreken alleen de gemeente aan op het niet maken van resultaatafspraken, terwijl de houders en schoolbesturen ook een rol hebben in het bereiken van de gezamenlijke doelen.

De proceskwaliteit van de voorschoolse educatie vraagt verbetering

Dat het gemeentelijk vve-beleid voldoet aan de wettelijke eisen betekent helaas niet dat de proceskwaliteit en de kwaliteitszorg op de onderzochte voor- en vroegscholen voldoende zijn. Bij de voorschoolse educatie constateren we opnieuw dat de proceskwaliteit (het educatief handelen van de pedagogisch medewerkers, het aanbod, de zorg en begeleiding, de samenwerking en de kwaliteitscultuur) beter kan. Toch houdt geen toezichthouder hier structureel toezicht op. De GGD onderzoekt jaarlijks wel de basisvoorwaarden voorschoolse educatie, maar niet wat de kwaliteit is van het educatief handelen en stimuleert niet, op basis van een kader, dat locaties werken aan verdere kwaliteitsverbetering. De Inspectie van het Onderwijs houdt weliswaar signaalgestuurd toezicht, maar bezoekt jaarlijks slechts een beperkt aantal locaties.

In de pilotwerkwijze onderzochten we ook locaties met voorschoolse educatie zonder risico's in de basisvoorwaarden voorschoolse educatie. We zien weliswaar dat de proceskwaliteit daar hoger ligt, maar ook op die locaties is vaak verbetering mogelijk.

Structureel toezicht op de proceskwaliteit is wenselijk

Voor verdere kwaliteitsverbetering zou structureel toezicht op de kwaliteit van de voorschoolse educatie goed zijn. Dit roept de vraag op of het vervolgens wenselijk is dat twee toezichthouders - namelijk de GGD en de Inspectie van het Onderwijs - toezicht blijven houden op de voorschoolse educatie. Zou het niet logischer zijn om het toezicht op de (proces)kwaliteit van voorschoolse educatie door één toezichthouder te laten uitvoeren? Voor beide toezichthouders is iets te zeggen en er moet onderzocht worden wat de voor- en nadelen zijn in de praktijk. Hierna noemen we enkele aandachtspunten bij het toewerken naar één toezichthouder op de voorschoolse educatie.

Er is in alle gevallen voldoende capaciteit nodig voor de uitvoering van het toezicht op de voorschoolse educatie. Daarnaast dient de toezichthouder op de (proces)kwaliteit voorschoolse educatie over de benodigde competenties te beschikken. Ook is een wettelijke basis voor het toezicht nodig en moet bekeken worden wat dit betekent voor het (toezicht)stelsel.

De GGD houdt nu jaarlijks toezicht op alle kinderdagverblijven, ook die met voorschoolse educatie. De GGD krijgt de laatste jaren steeds beter zicht op de pedagogische praktijk en op de kwaliteit van voorschoolse educatie. De GGD houdt, op grond van het nieuwe Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie, namelijk toezicht dat zich steeds meer richt op de kwaliteitszorg van de voorschoolse educatie, zoals beschreven in het pedagogisch beleidsplan. In de pilotgemeente Rotterdam zijn, net als in andere grote steden, al eerste stappen in die richting gezet en de betrokken partijen zijn daar positief over. Bovenstaande betekent voor de GGD echter wel een verandering van taken. Toezicht houden op de proceskwaliteit vraagt verdere deskundigheidsbevordering van de GGD- toezichthouders.

Daar tegenover staat dat de Inspectie van het Onderwijs nu (signaalgestuurd) toezicht houdt op de proceskwaliteit van voorschoolse educatie. Daarbij vormen met name de signalen van de GGD het vertrekpunt van het toezicht. De inspectie zette sinds 2010 in op deskundigheidsbevordering van de inspecteurs over voor- en vroegschoolse educatie. De inspectie gaat tijdens een onderzoek in gesprek met de pedagogisch medewerkers, ouders van doelgroepkinderen, de zorgcoördinator en de leiding van het kinderdagverblijf om tot waarderingen van de kwaliteit te komen. Tot slot is het een voordeel dat de inspectie ook toezicht houdt op gemeentelijk vve-beleid en de vroegschoolse educatie op basisscholen en zodoende relaties kan leggen tussen beleid en uitvoering.

In de praktijk betekent het signaalgestuurde toezicht echter dat de inspectie jaarlijks op een beperkt aantal kinderdagverblijven de kwaliteit van de voorschoolse educatie onderzoekt. Bovendien hanteert de inspectie een stimulerend kader; er is geen wettelijke basis om bij tekortkomingen in te grijpen. Het is zodoende aan de houder om wel of niet iets te doen met de uitkomsten van het (stimulerende) inspectierapport.

De houder heeft een taak in de kwaliteitszorg

Uit de pilot blijkt dat de kwaliteitszorg op de voorscholen veelal verbeterd kan worden. De Inspectie van het Onderwijs spreekt hier de locatie op aan en niet de

houder die daarvoor verantwoordelijk is. Ook voor de GGD is de houder geen object van toezicht; zij krijgt geen beoordeling. De houder wordt door de inspectie ook niet aangesproken op de afspraken over onderwijsachterstandenbeleid, terwijl het een gezamenlijke verplichting is van de gemeente, de schoolbesturen en de houders⁷. Hier liggen mogelijkheden voor verbetering van het toezicht.

Het toezicht op schoolbesturen en scholen is weinig gericht op het bestrijden van onderwijsachterstanden

Uit de pilot komt naar voren dat het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs op de schoolbesturen zich eveneens weinig richt op deze maatschappelijke taak (onderwijsachterstandenbeleid). In de vierjaarlijkse onderzoeken van de inspectie bij besturen is het onderwerp onderwijsachterstanden geen vast punt van gesprek, ook niet als scholen die onder het bestuur vallen, veel doelgroep leerlingen hebben. We spreken besturen niet op gestructureerde wijze aan op hun taak om resultaatafspraken vroegschoolse educatie te maken met de gemeente. Bovendien waren meerdere scholen in de pilot het zicht kwijt op de doelgroepkinderen. Waarde voorscholen precies weten welke kinderen een risico hebben op een achterstand, lijken scholen hun eigen definities van een doelgroepkleuter te hanteren. De vroegschoolse educatie en onderwijsachterstanden maken vaak geen deel uit van de kwaliteitszorg.

Tot slot constateren we dat we met het nieuwe kader primair onderwijs de kwaliteit van de vroegschoolse educatie niet goed in beeld krijgen. Deze kwaliteit lijkt redelijk op orde, terwijl dit uit voorgaande onderzoeken niet bleek. De standaarden die we hanteren, liggen op een vrij hoog abstractieniveau. Om een reëel beeld te krijgen van de kwaliteit van de vroegschoolse educatie is het nodig om dit duidelijker te positioneren in het toezicht op scholen met doelgroepkleuters.

1.5 Aanbevelingen voor het toezicht op basis van de pilot in zestiengemeenten

Naar aanleiding van de antwoorden op de onderzoeksvragen, de ervaren meerwaarde, de conclusies en de reflectie in de vorige paragraaf, doen we drie aanbevelingen voor het inrichten van het toezicht op vve en toezicht en handhaving kinderopvang. We doen daarnaast enkele voorstellen voor concretisering.

1.5.1 Zorg voor beter inspectietoezicht op de taken van gemeenten

Aanbeveling 1:

Geef de Inspectie van het Onderwijs opdracht om de komende jaren in alle gemeenten integraal toezicht te houden op de taken die zij hebben rond onderwijsachterstanden (waaronder vve) en toezicht en handhaving kinderopvang, zodat risico's beter in beeld zijn en verdere kwaliteitsverbetering wordt gestimuleerd.

Voorstellen voor concretisering voor de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW):

1. Geef de Inspectie van het Onderwijs de opdracht om in alle gemeenten periodiek toezicht te houden op de gemeentelijke taken rond opvang en onderwijs, waarbij het toezicht op het onderwijsachterstandenbeleid (waaronder vve) en het toezicht op de gemeentelijke taken toezicht en handhaving kinderopvang

⁷ Het bevorderen van integratie en voorkomen van segregatie maakt deel uit van het overleg onderwijsachterstanden. Eerder dit jaar verscheen het onderzoek naar de Lokale Educatieve Agenda.

gecombineerd worden. Vraag de inspectie dit verder uit te werken en daarbij rekening te houden met:

- de proportionaliteit van het toezicht
 - maatwerk per gemeente
 - de stimulerende functie van het toezicht
2. Zorg ervoor dat voor de gemeenten, houders kinderopvang en schoolbesturen duidelijk is wat het (gezamenlijke) resultaat moet zijn van hun inspanningen om kinderen kansen te bieden. Dit is een aanbeveling voor het ministerie van OCW.
 3. Geef de Inspectie van het Onderwijs de opdracht om niet alleen toe te zien op het voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen, maar laat de inspectie stimuleren dat partijen hun eigen doelen en ambities realiseren voor de bestrijding van onderwijsachterstanden (waaronder vve) en toezicht en handhaving kinderopvang.

Voorname van de Inspectie van het Onderwijs:

1. We passen maatwerk toe in het toezicht op gemeenten en zorgen ervoor dat het toezicht proportioneel is.
2. We onderzoeken per gemeente altijd beide taken (vve-beleid en toezicht en handhaving kinderopvang) gezamenlijk. We richten het onderzoek niet alleen op de wettelijke taken, maar ook op de eigen doelen en ambities (eigen aspecten van kwaliteit) van de gemeente en stimuleren daarmee kwaliteitsverbetering.
3. We zorgen voor een betere risico-inschatting vooraf door een betere, bredere gemeentelijke prestatieanalyse te ontwikkelen. We voeren steekproefsgewijs validatieonderzoek uit om de door de gemeente aangeleverde verantwoordingsinformatie te checken op betrouwbaarheid.
4. We voeren, als onderdeel van een gemeentelijk onderzoek, gesprekken met gemeenteambtenaren, de GGD, houders kinderopvang en schoolbesturen over het samenwerken aan kansen voor kinderen, de doorgaande lijn van opvang naar onderwijs en het (samen)werken aan kwaliteit. We stimuleren hun eigen en gezamenlijke doelen en ambities te realiseren en betrekken hierbij ook de kwaliteit van vve.
5. We laten onderzoeken op locaties, ter verificatie van de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie, deel uitmaken van het gemeentelijk onderzoek.
6. We passen de onderzoeks- en waarderingskaders hierop aan.

1.5.2 *Voorzie in structureel toezicht op de proceskwaliteit van voorschoolse educatie*

Aanbeveling 2:

Onderzoek wat de mogelijkheden zijn voor het inrichten van structureel toezicht op de proceskwaliteit van voorschoolse educatie op kinderdagverblijven. Betrek daarbij de positie van de twee toezichthouders, de Inspectie van het Onderwijs en de GGD.

Voorstellen voor concretisering voor de ministeries van OCW en SZW:

1. Zorg ervoor dat op structurele basis toezicht wordt gehouden op de proceskwaliteit van de voorschoolse educatie op de kinderdagverblijven.
2. Onderzoek of er op termijn één toezichthouder kan zijn die toezicht houdt op de (proces)kwaliteit van de voorschoolse educatie. Betrek daarbij de positie van de GGD en de Inspectie van het Onderwijs in het (toezicht)stelsel. Houd rekening met de verschillende GGD-regio's en de ontwikkeling in het veld richting integrale kindcentra. Breng in beeld wat de benodigde capaciteit en competenties zijn van de toezichthouder en welke aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zijn.
3. Zorg ervoor dat er landelijk zicht is op hoe de (proces)kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie zich ontwikkelt.

Voorstellen voor concretisering voor de Inspectie van het Onderwijs en GGD GHOR Nederland:

1. Maak afspraken over de samenwerking tussen de inspecteurs van beide toezichthouders in het toezicht op de voorschoolse educatie.
2. Maak als eerste stap in het versterken van de samenwerking een gezamenlijk onderzoeks- en waarderingskader voor de voorschoolse educatie. Een gezamenlijk kader dat aansluit op het kader primair onderwijs en waarin zowel de wettelijke eisen (waar de GGD toezicht op houdt) als de eigen aspecten van kwaliteit (waar de inspectie toezicht op houdt) zijn uitgewerkt. Houd in het kader voor zover mogelijk rekening met de specifieke situatie van integrale kindcentra.
3. Stimuleer de GGD'en die al toezicht houden op de proceskwaliteit om met dit gezamenlijke kader te gaan werken.

1.5.3 Versterk het toezicht op de vroegschoolse educatie

Aanbeveling 3:

Intensiveer het toezicht op de taken van schoolbesturen en scholen bij achterstandsbestrijding en de kwaliteit van de vroegschoolse educatie.

Voornemens van de Inspectie van het Onderwijs:

1. We integreren het toezicht op onderwijsachterstandenbeleid (waaronder vve) en het sturen op kwaliteitsverbetering van de vroegschoolse educatie in de vierjaarlijkse onderzoeken bij een schoolbestuur en de scholen.
2. We voeren tijdens een vierjaarlijks onderzoek met het schoolbestuur het gesprek over hun taken en verantwoordelijkheden, onder andere over de doelgroepdefinitie, de kwaliteit van de vroegschoolse educatie en de resultaten van vroegschoolse educatie. We verifiëren dit op de scholen tijdens het onderzoek, bijvoorbeeld op scholen met een bepaalde schoolzwaarte.
3. We onderzoeken hoe het toezicht op de bovenstaande taken verbeterd kan worden en passen hiertoe het onderzoeks- en waarderingskader voorschoolse educatie en primair onderwijs aan. Kortom: we zorgen voor een stevige verankering van het onderwijsachterstandenbeleid en de vroegschoolse educatie in het toezicht.

2 Het stelsel, het toezicht en de opzet van de pilot

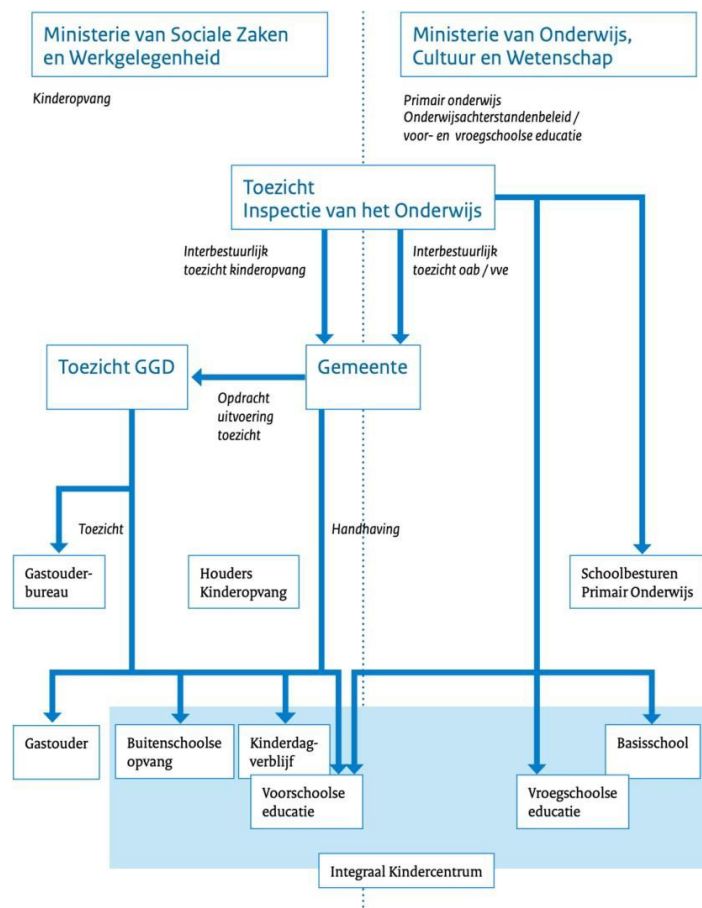
Het Nederlandse stelsel van kinderopvang en onderwijs is ingewikkeld ingericht. Ook het toezicht daarop is zodoende complex. Voor een goed begrip van de pilot, de aanleiding en de doelen beschrijven we daarom op hoofdlijnen hoe dit systeem in elkaar zit. Een uitwerking is te vinden in bijlage II.

In dit tweede hoofdstuk geven we in paragraaf 2.1 een beschrijving van het stelsel van voor- en vroegschoolse educatie (vve) en kinderopvang, de taken van gemeenten daarbij en het toezicht daarop door de Inspectie van het Onderwijs en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD). Daarna beschrijven we de aanleidingen en doelen van het project Herijken toezicht voor- en vroegschoolse educatie (vve) en kinderopvang. In paragraaf 2.3 gaan we in op de onderzoeksopzet.

2.1 Het stelsel van opvang en onderwijs, gemeentelijke taken en het toezicht

2.1.1 Het toezicht op kinderopvang en onderwijs in beeld

Figuur 2.1.1a Schematische weergave van het toezicht op kinderopvang en onderwijs



2.1.2 *Het stelsel van kinderopvang en onderwijs*

Het stelsel van kinderopvang en primair onderwijs bestaat uit verschillende partijen: gemeenten, houders kinderopvang (waaronder gastouderbureaus) met kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouders en tot slot schoolbesturen met scholen. De kinderopvang maakt in tegenstelling tot het onderwijs deel uit van de private sector. De rijksoverheid geeft ouders een tegemoetkoming in de kosten (kinderopvangtoeslag). Zowel houders kinderopvang als schoolbesturen verschillen qua grootte en spreiding. De omvang varieert van eenpitters, met één kinderopvanglocatie of basisschool, tot landelijk opererende houders kinderopvang en schoolbesturen met kinderdagopvanglocatie of scholen in meerdere gemeenten en soms zelfs in meerdere provincies.

De Inspectie van het Onderwijs en de GGD verzorgen het toezicht op gemeenten, kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus, gastouders, scholen en schoolbesturen. Beide toezichthouders hebben elk een eigen rol. Er zijn twee ministeries verantwoordelijk voor onderwijs en opvang, namelijk Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De onderwijswetgeving is vastgelegd in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). De wetgeving voor de kinderopvang is vastgelegd in de Wet kinderopvang (Wko) en in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

De gemeentelijke partijen en de ministeries hebben als gezamenlijk doel alle kinderen gelijke kansen te willen geven om zich te ontwikkelen. Kinderen moeten veilig zijn, zich veilig voelen en de kans krijgen zich te ontwikkelen op sociaal-emotioneel gebied. Voor kinderen met een risico op een onderwijsachterstand is er voor- en vroegschoolse educatie, zodat zij zonder of met een beperkte achterstand naar groep 1 en later naar groep 3 kunnen.

Om het bovenstaand doel te realiseren is het volgende nodig:

- Kinderopvang en voorschoolse educatie met voldoende kwaliteit in een doorgaande lijn naar het basisonderwijs, inclusief de (vroegschoolse) educatie in groep 1 en 2.
- Een gezamenlijke visie en gezamenlijke doelen.
- Samenwerking tussen de betrokken partijen rond het jonge kind.
- Een gemeentelijke overheid die hierover vanuit de maatschappelijke opdracht afspraken maakt met de betrokken partijen voor kinderopvang en onderwijs en dit evalueert.

Hierna volgt een beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van de gemeentelijke partijen op hoofdlijnen. In bijlage II staat een meer uitgebreide weergave.

In Nederland wonen er zo'n 700.000 kinderen in de leeftijd van nul tot vier jaar.⁸ Een steeds groter deel van deze kinderen maakt gebruik van kinderopvang. Kinderopvang draagt bij aan de ontwikkeling van kinderen en stelt ouders in staat om arbeid en zorg beter te combineren. Als kinderen in de leeftijd van twee en een half tot vier jaar een risico hebben op een taal- of ontwikkelingsachterstand, komen zij in aanmerking voor voorschoolse educatie op een daarvoor (door de gemeente) gesubsidieerd kinderdagverblijf. Het doel daarvan is om deze kinderen zonder of

⁸ CBS Statline, juli 2018.

met een beperkte achterstand aan groep 1 van de basisschool te laten beginnen. De houders kinderopvang⁹ ontvangen subsidie van de gemeente (onderwijsachterstandenbudget of eigen middelen) voor het aanbieden van voorschoolse educatie die voldoet aan de basisvoorwaarden voor kwaliteit die daaraan gesteld zijn. Zij zijn verantwoordelijk voor het voldoen aan de eisen in de Wet kinderopvang en het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

Er zijn in Nederland zo'n 1,6 miljoen kinderen in de leeftijd van 4 tot 13 jaar.¹⁰ Zij gaan bijna altijd als ze 4 jaar zijn naar de basisschool. Voor en na schooltijd is er voor schoolgaande kinderen met werkende ouders buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Als kleuters een risico hebben op een onderwijsachterstand, krijgen zij vroegschoolse educatie. Bij het bepalen van de doelgroep gaat het veelal om kinderen die al een indicatie van de jeugdgezondheidszorg voor voorschoolse educatie hebben gekregen. Door omgevingskenmerken lopen zij het risico om minder goed te presteren dan kinderen met hetzelfde leerpotentieel met andere omgevingskenmerken. Het doel van de vroegschoolse educatie is dat alle kinderen zonder of met een beperkte achterstand aan groep 3 van de basisschool beginnen. Schoolbesturen ontvangen hiervoor extra geld in de lumpsum.¹¹ Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit.

2.1.3

Gemeentelijke taken voor kinderopvang en achterstandenbeleid

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor toezicht en handhaving op de kinderopvang in Nederland en krijgen daarvoor budget van het ministerie van SZW in het gemeentefonds. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor toezicht op het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. Daarvoor krijgen zij budget van het ministerie van OCW, eveneens in het gemeentefonds. Gemeenten kopen voor beide toezichttaken jaarlijks inspecties in bij de GGD, waarmee zij inzicht krijgen in de naleving van de wettelijke regels door de kinderopvangvoorzieningen. De gemeente is verantwoordelijk voor juiste en actuele informatie in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) en een tijdige afhandeling van aanvragen tot inschrijving in dit register en verwijdering uit het register. Gemeenten hebben een breed scala aan instrumenten tot hun beschikking om kinderopvangvoorzieningen vervolgens te stimuleren zich aan de wettelijke regels te (blijven) houden. Het gaat om instrumenten als preventieve gesprekken en bijeenkomsten met kinderopvangvoorzieningen, 'Streng aan de poort', waarmee de gemeente de GGD-toezichthouder vraagt om een intensief onderzoek bij een nieuwe aanvraag voor kinderopvang, inzet van herstelaanbod door de GGD en handhaving.

Daarnaast hebben gemeenten taken bij het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden. Gemeenten hebben binnen de landelijke kaders veel keuzemogelijkheden om hun achterstandenbeleid naar eigen inzicht in te richten. Zij ontvangen een onderwijsachterstandenbudget van het ministerie van OCW voor de voorschoolse educatie, schakelklassen en zomerscholen. Gemeenten zijn verplicht jaarlijks afspraken te maken met de houders kinderopvang en schoolbesturen in hun gemeente. Het gaat onder andere om afspraken over het bepalen van de doelgroep die in aanmerking komt voor voorschoolse educatie, de doorgaande lijn van voor- naar vroegschoolse educatie en het maken van resultaatafspraken vroegschoolse educatie. Ook is de gemeente verantwoordelijk voor de realisatie van voldoende aanbod voorschoolse educatie. Tot slot dienen

⁹ Voorschoolse educatie vindt plaats op een kinderdagverblijf en houders kinderopvang worden daarvoor gesubsidieerd door de gemeente. De gastouderbureaus en gastouders komen hiervoor niet in aanmerking.

¹⁰ CBS Statline, juli 2018.

¹¹ Financiering aanpak onderwijsachterstanden, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voorschoolse-en-vroegschoolse-educatie/financiering-onderwijsachterstanden>, geraadpleegd op 17-4-2019.

gemeenten jaarlijks met de houders kinderopvang en schoolbesturen te overleggen over het voorkomen van segregatie en het bevorderen van integratie.

2.1.4 *Het toezicht op gemeenten, schoolbesturen en locaties*

Als Inspectie van het Onderwijs houden we interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de wettelijke taken van gemeenten. In de eerste plaats houden we toezicht op de taken in het kader van toezicht en handhaving kinderopvang. We waarborgen dat gemeenten hun wettelijke taken uitvoeren. Bij risico's voeren we onderzoeken uit op grond van het toezichtkader en het waarderingskader kinderopvang^{1 2}. In het toezicht- en waarderingskader kinderopvang staan de wettelijke criteria genoemd waarmee invulling wordt gegeven aan de waarborgfunctie. Hierin staat geen stimulerende functie beschreven, in tegenstelling tot het onderzoekskader voor voorschoolse educatie en primair onderwijs. Jaarlijks rapporteren we in het Landelijk Rapport Kinderopvang in hoeverre gemeenten hun wettelijke taken voldoende uitvoeren. Daarnaast geeft het landelijk rapport een beeld van de naleving van de wettelijke eisen door de sector kinderopvang en uitkomsten van het toezicht van de GGD op de uitvoering van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

Ook houden wij interbestuurlijk toezicht op de taken van gemeenten rond onderwijsachterstanden, waaronder vve. Wij gaan na of de gemeente jaarlijks overlegt met houders kinderopvang en schoolbesturen over de wettelijke eisen. We waarborgen dat gemeenten voldoen aan de wettelijke eisen. Daarnaast stimuleren we verdere verbetering van het gemeentelijke vve-beleid door te onderzoeken in hoeverre de gemeente eigen doelen en ambities formuleert en realiseert.^{1 3}

Naast het toezicht op gemeenten houden wij toezicht op de kwaliteit van het primair onderwijs, waaronder de kwaliteit van de voerschoolse educatie. We waarborgen wettelijke eisen die op bestuurs- en schoolniveau aan het onderwijs worden gesteld (deugdelijkheidseisen^{1 4}) en stimuleren kwaliteitsverbetering door de eigen aspecten van kwaliteit^{1 5} te onderzoeken. Hoe we dat doen, is beschreven in het waarderingskader primair onderwijs. Daarnaast brengen we periodiek de kwaliteit van het onderwijs en de voerschoolse educatie in beeld voor de Staat van het Onderwijs.

De GGD voert in opdracht van de gemeente (jaarlijks) onderzoek uit naar de naleving van de wettelijke regels kinderopvang en basisvoorwaarden voerschoolse educatie. De GGD-toezichthouders zijn georganiseerd in 26 regionale GGD'en. De GGD onderzoekt jaarlijks de kwaliteit van de kinderdagverblijven en de buitenschoolse opvang. Ook onderzoekt de GGD jaarlijks alle gastouderbureaus. Voor de opvang door gastouders geldt een bestuurlijke afspraak van een jaarlijkse steekproef van minimaal 5 procent. Daarnaast houdt de GGD jaarlijks toezicht op de basisvoorwaarden voerschoolse educatie als de gemeente kinderdagverblijven daarvoor subsidie geeft. De GGD'en gebruiken bij de onderzoeken de rapporten met modelformulieren voor de beoordeling van de kwaliteit^{1 6} en de kijkwijzer pedagogische praktijk. Dit biedt een overzicht van de manier waarop de toezichthouder de kwaliteit aan de hand van de wettelijke eisen toetst en waarop hij

^{1 2} Toezichtkader en waarderingskader Uitvoering gemeentelijk toezicht in het kader van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, 2014.

^{1 3} Onderzoekskader voor het toezicht op de voerschoolse educatie en het primair onderwijs, 2017.

^{1 4} Deugdelijkheidseisen zijn objectiveerbare, zoveel mogelijk op het niveau van de wet geregelde algemene kwaliteitsnormen, die zodanig helder zijn dat de vrijheid van richting en inrichting gewaarborgd blijven.

^{1 5} Eigen aspecten van kwaliteit hebben betrekking op de ambities en doelen die een bestuur/school zelf stelt en die verder reiken dan de basiskwaliteit. Vanuit de stimuleringsfunctie onderzoekt de inspectie hoe deze elementen bijdragen aan de continue en duurzame verbetering van de onderwijskwaliteit.

^{1 6} Rapporten met modelformulieren voor beoordeling kwaliteit, versie 1 januari 2019.

let. De gemeente heeft bij vastgestelde tekortkomingen in beginsel de plicht tot handhaving en geeft de kinderopvangvoorzieningen met tekortkomingen (vastgesteld door de GGD), de opdracht te voldoen aan de wettelijke regels. De gemeente waarborgt daarmee de wettelijke kwaliteit van de kinderopvang en de basisvoorwaarden voorschoolse educatie uit het besluit. Wij houden op grond van de WOT toezicht op de kwaliteitsvoorwaarden van de voorschoolse educatie op kinderdagverblijven die daarvoor subsidie krijgen van de gemeente. Het gaat om toezicht na signalen van met name de GGD en om een periodieke meting van de kwaliteit van de voorschoolse educatie. We onderzoeken op kinderdagverblijven met voorschoolse educatie in hoeverre zij eigen doelen en ambities formuleren en realiseren. Hoe we dat doen, staat in het waarderingskader voorschoolse educatie.

Zoals hiervoor beschreven, waarborgen en stimuleren we de uitvoering van de wettelijke taken door gemeenten, schoolbesturen en scholen. Daarnaast kijken we ook naar de eigen ambities en doelen van deze partijen. In bijlage II leggen we dit verder uit.

2.2 Aanleidingen voor de pilot

We zien vier aanleidingen om te verkennen of en hoe we ons toezicht op vve en toezicht en handhaving kinderopvang kunnen herzien.

Aanleiding 1: Twee invalshoeken met hetzelfde object van toezicht - gemeenten
Wij houden vanuit twee invalshoeken toezicht op gemeenten: vanuit toezicht en handhaving kinderopvang en vanuit de voor- en vroegschoolse educatie. Dit zijn twee grotendeels zelfstandige toezichttaken, terwijl het om dezelfde gemeenten gaat. We willen verkennen of het een meerwaarde heeft om gemeenten vanuit deze twee invalshoeken - vve en toezicht en handhaving kinderopvang - gecombineerd te onderzoeken. Dat samenwerking bij interbestuurlijk toezicht belangrijk is, staat ook beschreven in de Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht. Hierin staat onder andere dat door het delen van inzichten uit de verschillende vormen van interbestuurlijk toezicht signalen eerder en beter worden opgepakt.^{1 7}

Aanleiding 2: Twee toezichthouders bij voorschoolse educatie

De inspectie heeft samen met de GGD hetzelfde object van toezicht, namelijk de kinderdagverblijven met voorschoolse educatie. De GGD houdt toezicht op de basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. De inspectie houdt signaalgestuurd toezicht op de proceskwaliteit voorschoolse educatie en de kwaliteitszorg. We willen weten wat dit betekent in de praktijk.

Het toezicht van de GGD ontwikkelt zich en dat heeft ook gevolgen voor ons toezicht op de voorschoolse educatie. Hoe meer toezicht de GGD gaat houden op de voorschoolse educatie, hoe meer kans er is op overlap met ons toezicht.

We zien ook dat enkele (grote) gemeenten aan de GGD een uitgebreidere toezichttaak geven rond de voorschoolse educatie. Naast de wettelijke kwaliteitseisen onderzoekt de GGD dan de kwaliteit van voorschoolse educatie zoals ook wij die onderzoeken, omdat bijvoorbeeld ook het educatief handelen van de pedagogisch medewerkers wordt onderzocht. De GGD houdt in die gemeenten dan toezicht op (delen van) de proceskwaliteit. De kinderdagverblijven met voorschoolse educatie in de betreffende gemeenten hebben in dat geval te maken met twee toezichthouders die hetzelfde beoordelen.

^{1 7} Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht, p. 5.

Aanleiding 3: Gemeenten voldoen grotendeels aan de wettelijke eisen, maar de kwaliteit op de locaties kan beter

Jaarlijks voeren we op gemeentelijk niveau voor zowel vve als toezicht en handhaving kinderopvang een expertanalyse uit op basis van de informatie die we van een gemeente hebben. Bij de expertanalyse gebruiken we onder andere beleidsdocumenten, verantwoordingsinformatie en signalen. Vervolgens onderzoeken we het gemeentelijke beleid en de uitvoering daarvan als we risico's signaleren. Uit onze onderzoeken blijkt dat de meeste gemeenten inmiddels voldoen aan de huidige wettelijke eisen voor vve én voor toezicht en handhaving kinderopvang, maar dat de kwaliteit van vve op de locaties niet overal omhooggaat.¹⁸ Recente onderzoeksuitkomsten laten zien dat de kwaliteit van de kinderopvang overwegend voldoende is, maar dat de educatieve proceskwaliteit in de kinderopvang achterblijft.¹⁹ Dit blijkt ook het geval in de kleutergroepen. Uit het pre-COOL-onderzoek blijkt dat de educatieve kwaliteit in de kleuterklassen laag tot gemiddeld is.²⁰

Daarnaast verandert ook het interbestuurlijk toezicht van de rijksoverheid op gemeenten. In de Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht²¹, opgesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken (BZK), doen de overheden gezamenlijk voorstellen voor veranderingen in de wijze van toezicht uitoefenen. Over het nieuwe (interbestuurlijk) toezicht staat er: "Duidelijkheid vooraf voor alle partijen, ruimte voor inbreng van burgers, door het hanteren van een uniform toezichtkader, een constructieve dialoog tussen toezichthouder en toezichtontvanger waarbij expertise wordt ingebracht en aan beide zijden geleerd wordt om het toezicht te optimaliseren en ruimte is voor maatwerk in de uitvoering van toezicht, maar ook door gerichte interventies waar die nodig blijken." Ook benoemen zij het belang van lerend toezicht: "Het gaat niet (meer) alleen om het klassieke toezicht, meer gericht op rechtmatigheid, maar in toenemende mate om het ondersteunen van de toezichtontvanger bij de prioriteiten die deze zelf heeft gesteld of om doorvragen op mogelijk gemiste opgaven."

Aanleiding 4: Het toezicht moet goed aansluiten op een veld dat zich ontwikkelt en verandert

We constateren dat er veel ontwikkelingen plaatsvinden rond kinderopvang en onderwijs die invloed hebben op de kwaliteit. De belangrijkste ontwikkelingen zijn:

Onderwijsachterstanden

- Met ingang van 2019 verdeelt de overheid het budget voor het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden op een andere manier. Dit heeft gevolgen voor de verdeling van het onderwijsachterstandenbudget zowel voor gemeenten als voor schoolbesturen.²² In 2019 krijgen alle 355 gemeenten een onderwijsachterstandenbudget.
- De kleutertoetsen waren al niet verplicht, maar worden met ingang van 1 januari 2021 helemaal uit de leerlingvolgsystemen gehaald. De gedachte hierachter is dat schoolse toetsen niet goed passen bij de manier waarop kleuters leren en zich ontwikkelen. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop

¹⁸ Inspectie van het Onderwijs (2017). *Eindmonitor kwaliteit G37 2015-2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

¹⁹ Sardes (2018). *Kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang*.

Gecombineerde metingen 2017-2018. Utrecht: Sardes.

²⁰ Kohnstamm Instituut (2017). *Kwaliteit in kleutergroepen en de relatie met ontwikkeling van kinderen*. Resultaten uit het pre-COOL-cohortonderzoek. Amsterdam: Kohnstamm Instituut ²

¹ Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht, IPO, VNG, Financiën en BZK. ²

² Investeren in onderwijskansen, ministerie van OCW, 2018.

schoolbesturen de resultaten van de vroegschoolse educatie in beeld kunnen brengen.^{2 3}

- Met het regeerakkoord van het kabinet Rutte III wordt vanaf 2019 € 170 miljoen geïnvesteerd in de versterking van de voorschoolse educatie.

Voorschoolse educatie

- Het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie is in 2018 op onderdelen bijgesteld.^{2 4} Dit moet zorgen voor meer kwaliteit van de voorschoolse educatie. De GGD houdt hier toezicht op. Het gaat om het verhogen van het taalniveau van de pedagogisch medewerkers, een bijstelling van de opleidingseisen, nieuwe eisen aan het opleidingsplan en nieuwe eisen die gesteld worden aan het pedagogisch beleidsplan. Dit laatste punt betekent dat met ingang van 1 juli 2018 houders verplicht zijn om het beleid voorschoolse educatie te beschrijven in het pedagogisch beleidsplan, de verschillende onderdelen uit te voeren, deze jaarlijks te evalueren en verbeterpunten op te pakken. De bedoeling is dat dit bijdraagt aan de kwaliteit van voorschoolse educatie. Het toezicht van de GGD op deze onderdelen zal vervolgens moeten leiden tot meer en betere signalen voor het signaalgestuurde toezicht van de Inspectie van het Onderwijs.
- Vanaf 2020 vindt een uitbreiding plaats van het aantal uren voorschoolse educatie en wordt ook ingezet op meer hbo'ers op de groep als pedagogisch beleidsmedewerker of coach. Beide maatregelen zijn bedoeld om de kwaliteit van de aangeboden voorschoolse educatie te verhogen en meer effect te realiseren voor doelgroeppeuters.^{2 5}

Kinderopvang

- In het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) zijn de kwaliteitsregels voor de kinderopvang opgenomen en wettelijk verankerd in de Wko. Het streven is dat dit leidt tot hogere kwaliteit van de kinderopvang^{2 6} en tot meer dialoog tussen de toezichthouder en de houderkinderopvang.
- Sinds 1 januari 2018 zijn peuterspeelzalen omgezet in kinderdagverblijven. Alle kinderdagverblijven moeten aan dezelfde (kwaliteits)eisen voldoen. Het aantal kinderdagverblijven dat van de gemeente subsidie krijgt voor het uitvoeren van voorschoolse educatie neemt als gevolg van deze harmonisatie toe. Er ontstaan zodoende gemengdere groepen met peuters met en zonder vve-indicatie.

Integrale kindcentra

- In het land ontstaan steeds meer integrale kindcentra (IKC's) waarin de kinderopvang en het basisonderwijs, al dan niet met andere partijen, samenwerken aan de ontwikkeling van kinderen van nul tot twaalf jaar. De samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs varieert van huisvesting in één gebouw tot bestuurlijke samenwerking en een inhoudelijke doorgaande lijn. Er bestaat een grote variëteit aan verschijningsvormen. Dit kan invloed hebben op de kwaliteit op de locaties. Samenwerking tussen kinderopvang en school is geen voorwaarde voor kwaliteitsverhoging maar kan daar wel toe bijdragen. De

^{2 3} Uitvoeren Regeerakkoord ten aanzien van kleutertoetsen, ministerie van OCW, 2018.

^{2 4} Staatsblad 2017, 184, Besluit van 26 april 2017, houdende wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie in verband met aanscherping van de kwaliteitseisen aan beroepskrachten voorschoolse educatie.

^{2 5} Slob, A. (2018), *Uitwerking Regeerakkoordmaatregel versterking voorschoolse educatie* [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voorschoolse-en-vroegschoolse-educatie/financiering-onderwijsachterstanden>.

^{2 6} Overzicht maatregelen IKK 2019 en 2023, ministerie van SZW, juni 2018.

expertise van professionals met verschillende achtergronden kan dan beter worden ingezet voor de ontwikkeling van kinderen.^{2 7}

2.3 Doelen, onderzoeksvragen en werkwijze

2.3.1 Doelen en gehanteerde begrippen

Met deze pilot brengen we in beeld of en hoe de bij vve en kinderopvang betrokken partijen in een gemeente (gemeente, houders van kinderopvang, schoolbesturen en GGD) samenwerken om tot kwaliteit en kwaliteitsverbetering op de locaties te komen. In de gemeenten houden we toezicht op de wettelijke taken vve en kinderopvang en stimuleren we verdere kwaliteitsverbetering. Daarbij brengen we alle relevante partijen en processen rond vve en kinderopvang in beeld en kijken we waar de mogelijkheden liggen voor verbetering van het toezicht daarop. Het streven is om binnen de inspectie te komen tot meer samenwerking tussen vve en kinderopvang bij het interbestuurlijke toezicht op de gemeenten.

Met samenwerken bedoelen we in dit rapport dat gemeente, houders kinderopvang en schoolbesturen samenwerken aan een gezamenlijk doel, namelijk kansen voor kinderen. Om dit te realiseren, is kwaliteit van kinderopvang en onderwijs noodzakelijk.

Met kwaliteit bedoelen we in dit rapport de kwaliteitseisen in wet- en regelgeving en eigen aspecten van kwaliteit. In onze kaders maken we hierin een theoretisch onderscheid:

1. Bij kwaliteitseisen in wet- en regelgeving gaat het om twee niveaus:
 - Op gemeenteniveau doelen we op de wettelijke regels voor toezicht en handhaving kinderopvang en de wettelijke regels voor het gemeentelijke vve-beleid.
 - Op locatieniveau doelen we op de wettelijke regels voor kinderopvang (de GGD houdt hier toezicht op), het onderwijs (de Inspectie van het Onderwijs houdt hier toezicht op) en het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (de GGD houdt hier toezicht op).
2. Met eigen aspecten van kwaliteit bedoelen we de eigen ambities en doelen:
 - Op gemeenteniveau gaat het om eigen ambities en doelen voor het vve-beleid.
 - Op locatieniveau gaat het om eigen doelen en ambities van scholen voor de vroegschoolse educatie en de eigen en doelen en ambities van kinderdagverblijven voor de voorschoolse educatie.

In bijlage I leggen we deze begrippen verder uit.

Onderzoeksvragen

Deze doelen leiden tot de volgende onderzoeksvragen:

- 1) Wie hebben zicht op de kwaliteit van vve en kinderopvang in de gemeente, wie sturen op verbetering, hoe vindt verantwoording plaats over de gerealiseerde kwaliteit en hoe werken de partijen in de gemeente samen aan kwaliteit en kwaliteitsverbetering?
- 2) Wat zijn de relaties tussen de mate en manier van samenwerking binnen de gemeente (tussen gemeente, houders van kinderopvang, schoolbesturen en GGD), de kwaliteit van vve op de locaties en de kwaliteit van kinderopvang op de locaties?

^{2 7} *Tijd om door te pakken in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang, Advies Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang, maart 2017.*

- 3) Voeren de gemeenten de taken uit rond vve en toezicht en handhaving kinderopvang, voldoet het beleid aan de wettelijke bepalingen en waar liggen de mogelijkheden voor verbetering in stimulerende zin?

De antwoorden op deze onderzoeksvragen leiden tot het formuleren van aanbevelingen en voorstellen: wat betekenen de uitkomsten van de pilot in zestien gemeenten voor de inrichting van het toezicht?

2.3.2 *Uitgangspunten bij het inrichten van de pilot*

Bij het inrichten van de pilot hebben we de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Alle gemeentelijke partijen zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit en continuïteit van hun taken.
 - De houder is verantwoordelijk voor de kwaliteit van kinderopvang en voorschoolse educatie op de locaties.
 - Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het primair onderwijs, waaronder de kwaliteit van de voerschoolse educatie in de groepen 1 en 2 van de basisscholen.
 - De gemeente is vanuit haar regiefunctie medeverantwoordelijk voor de kwaliteit en de continuïteit van de kinderopvang, het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden en het bevorderen van integratie en voorkomen van segregatie.
- Alle gemeentelijke partijen verantwoorden zich aan de toezichthouder over de aan hen opgedragen taken en de gemaakte afspraken.
- Het vertrekpunt van toezicht is vertrouwen en maatwerk.
- Het toezicht waarborgt de wettelijke kwaliteit en stimuleert kwaliteitsverbetering en realisatie van eigen doelen en ambities.
- De toezichtlast wordt voor het object van toezicht zoveel mogelijk beperkt.
- De toezichthouder (de Inspectie van het Onderwijs) gaat na of de gemeente de regiefunctie voldoende uitvoert.
- De toezichthouder (de Inspectie van het Onderwijs) gaat na of de gemeente haar wettelijke taken rond vve en toezicht en handhaving kinderopvang voldoende uitvoert en stimuleert de realisatie van de eigen doelen en ambities.
- De toezichthouder (de GGD) houdt - in opdracht van de gemeente - toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang, inclusief de basisvoorwaarden voorschoolse educatie.
- De toezichthouder (de Inspectie van het Onderwijs) onderzoekt of de voorschoolse educatie van voldoende kwaliteit is.
- De toezichthouder (de Inspectie van het Onderwijs) onderzoekt of de schoolbesturen en de scholen zorgen voor onderwijs en voerschoolse educatie van voldoende kwaliteit.

2.3.3 *Werkwijze*

In de periode januari 2018 tot en met maart 2019 voerden we een pilot uit in zestien gemeenten. De aanmelding van de gemeenten voor deelname aan de pilot was op vrijwillige basis. Bij de definitieve selectie van de gemeenten probeerden we deze zoveel mogelijk te laten lijken op de totale populatie van gemeenten. Daarom hebben we, voor zover mogelijk binnen het aantal aanmeldingen, rekening gehouden met gemeentegrootte, de spreiding over de GGD-regio's, de mate waarin we een risico zien in de uitvoering van de wettelijke taken van gemeenten rond vve en/of toezicht en handhaving kinderopvang, budgetten voor onderwijsachterstandenbeleid en de mate waarin een gemeente beleid heeft opgesteld voor vve en kinderopvang. De zestien gemeenten die deelnamen zijn: Almere, Assen, Barneveld, Boxtel, Deventer, Drimmelen, Dronten, Hengelo, Heumen, Laarbeek, Olst-Wijhe, Raalte, Rotterdam, Vaals, Veenendaal en Waalwijk.

Per pilotgemeente hanteerden we de volgende werkwijze:

- Naast onze eigen informatie raadpleegden we diverse bronnen om te komen tot een integrale prestatieanalyse van het gemeentelijke beleid vve, toezicht en handhaving kinderopvang en samenwerken aan kwaliteit. Het gaat onder andere om informatie uit het LRK, gegevens uit de Gemeenschappelijke Inspectieruimte, gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek en beleidsdocumenten van gemeenten. Voorheen voerden we voor vve en toezicht en handhaving kinderopvang separaat een prestatieanalyse uit.
- Ook voerden we gesprekken (volgens een format) met gemeenteambtenaren vve en toezicht en handhaving kinderopvang (veelal gezamenlijk), de GGD-toezichthouder(s), houders kinderopvang met voorschoolse educatie en schoolbesturen met scholen met doelgroepkleuters. Dit om een beoordeling te kunnen geven van de taken vve en toezicht en handhaving kinderopvang op gemeentelijk niveau én om een beeld te krijgen van het samenwerken aan kwaliteit in de gemeente. We namen de gastouderopvang niet mee in de pilot. Voorheen spraken we alleen met de gemeenteambtenaren.
- Er is onderzoek gedaan op ruim 100 vve-locaties, zowel voorscholen met doelgroepeuters als vroegscholen met doelgroepkleuters. Daar spraken we met de leiding, zorgcoördinatoren en ouders en voerden we observaties uit op de groepen, veelal samen met een observant van de locatie zelf. Voorheen voerden we bij het signaalgestuurde toezicht alleen onderzoek uit bij de gemeente of de vve-locaties; nu is dit gecombineerd, net als in de bestandsopname vve^{2 8} en de monitor in de 37 grote steden^{2 9}.
- Van iedere onderzochte locatie en gemeente is een rapport opgeleverd. De rapporten zijn openbaar en te vinden op onze website www.onderwijsinspectie.nl. In het gemeenterapport geven we de oordelen op gemeentelijk niveau over vve en toezicht en handhaving kinderopvang, beschrijven we het samenwerken aan kwaliteit en geven we de uitkomsten van de kwaliteit van vve en kinderopvang op de locaties. Voorheen maakten we twee rapporten met daarin ofwel de oordelen en waarderings van de gemeentelijke onderzoeken vve ofwel de oordelen over de gemeentelijke taken toezicht en handhaving kinderopvang.
- Om onze werkwijze te evalueren, zijn intern en extern evaluatievragenlijsten verstuurd en evaluatiebijeenkomsten gehouden. Extern bevroegen we de betrokken gemeenteambtenaren, GGD-toezichthouders, houders kinderopvang, schoolbesturen en directies van voor- en vroegscholen. Intern bevroegen we de betrokken inspecteurs vve en kinderopvang, analisten en medewerkers toezicht. Voorheen evalueerden we onze werkwijze niet.

De resultaten van deze pilot geven een beeld van de wijze waarop gemeenten, inclusief de GGD, de houders kinderopvang en de schoolbesturen in deze zestien gemeenten samenwerken aan kwaliteit en kwaliteitsverbetering van vve en kinderopvang en wat de kwaliteit is. De gemeenten en locaties zijn zo gekozen dat op bepaalde kenmerken (zoals gemeentegrootte) een goede spreiding is. Hoewel de steekproef niet representatief is voor de populatie, kan met deze zestien casestudies wel een beeld worden geschetst van de samenwerking aan de kwaliteit van vve en kinderopvang dat herkenbaar zou kunnen zijn voor gemeenten met dezelfde kenmerken als de pilotgemeenten.

^{2 8} Inspectie van het Onderwijs (2013). *Extra aandacht nodig voor achterstanden bij het jonge kind*. Eindrapport bestandsopname voor- en voorschoolse educatie in Nederland. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

^{2 9} Inspectie van het Onderwijs (2016). *Investeren loont!* Eindrapportage monitor kwaliteit voor- en voorschoolse educatie in de 37 grote steden in 2015/2016. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

3 Samenwerken aan kwaliteit en kwaliteitsverbetering

In dit hoofdstuk geven we op basis van inhoudelijke analyses een antwoord op de onderzoeksvragen. In de zestien onderzochte gemeenten zien we een verschil tussen de grote en de kleine gemeenten in de manier waarop wordt samengewerkt aan kwaliteit en kwaliteitsverbetering. De zestien onderzochte gemeenten voldoen meestal aan de wettelijke taken, zowel wat betreft toezicht en handhaving kinderopvang als het beleid voor voor- en vroegschoolse educatie (vve).

In paragraaf 3.1 beschrijven we het conceptueel model dat ten grondslag ligt aan de inhoudelijke analyses. In paragraaf 3.2 beschrijven we hoe er binnen de zestien pilotgemeenten zicht is op de kwaliteit van vve en kinderopvang en hoe de sturing en verantwoording is vormgegeven (onderzoeksvraag 1). Paragraaf 3.3 geeft antwoord op de vraag of we binnen de zestien pilotgemeenten een relatie vinden tussen de mate van samenwerking tussen de gemeentelijke partners en de kwaliteit van kinderopvang en vve bij de onderzochte locaties (onderzoeksvraag 2). In paragraaf 3.4 brengen we in beeld in welke mate gemeenten hun wettelijke taken uitvoeren rond vve en kinderopvang (onderzoeksvraag 3). We sluiten in paragraaf 3.5 af met de conclusie.

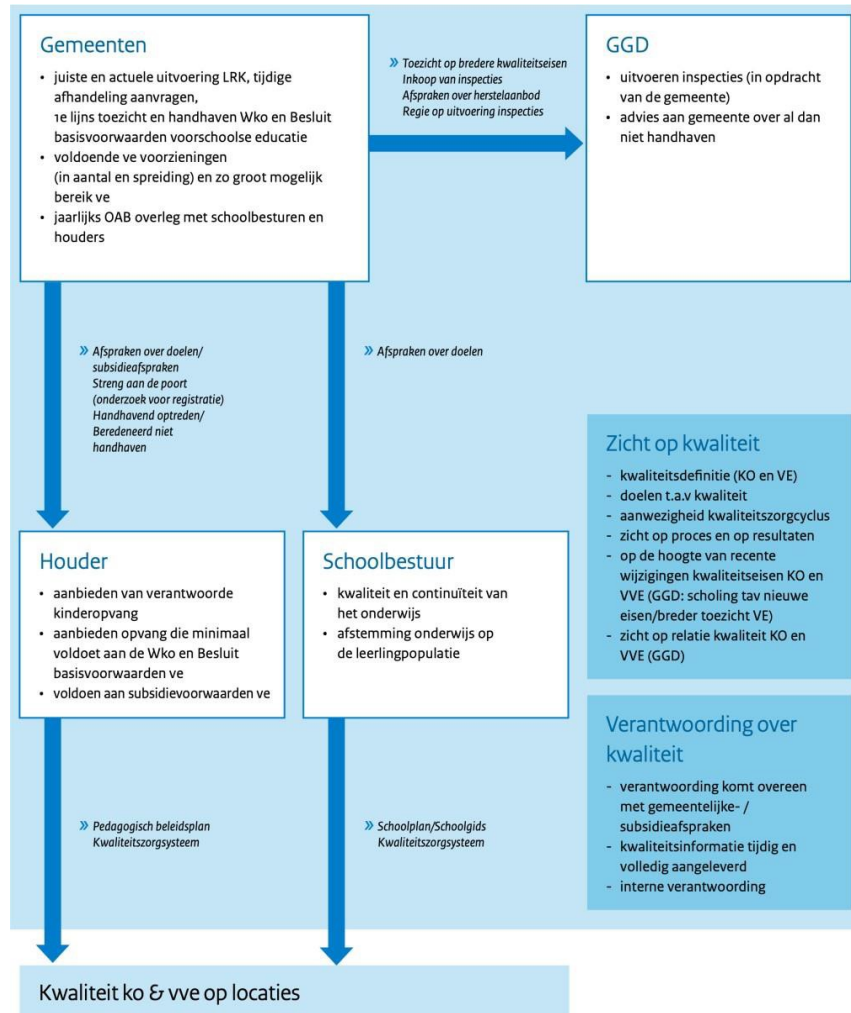
3.1 Conceptueel model Samenwerken aan kwaliteit

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, vatten we de uitkomsten van de onderzoeken in de zestien pilotgemeenten samen. Hiervoor gebruiken we een conceptueel model waarin de concepten Zicht op kwaliteit, Sturing op kwaliteit en Verantwoording over kwaliteit van kinderopvang en vve per partij worden geoperationaliseerd. Dat wil zeggen, omgezet in meetbare kenmerken.

Het model beschrijft hoe gemeenten, houders kinderopvang en schoolbesturen – vanuit hun eigen verantwoordelijkheid – samenwerken om de kwaliteit van vve en kinderopvang te borgen en te verbeteren. Samenwerken operationaliseren we dus als de mate waarin de genoemde partijen in gezamenlijkheid en vanuit één visie zicht hebben en sturen op kwaliteit en zich verantwoorden. De blauwe pijlen tussen de verschillende gemeentelijke partijen in het model geven aan hoe wordt gestuurd op kwaliteit en met welke middelen.

We richten ons in dit onderzoek op de bestuurlijke partijen, namelijk de gemeente, de houders kinderopvang en de schoolbesturen. We hebben de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) meegenomen, omdat deze toezicht houdt op de kinderopvang en de basisvoorwaarden voorschoolse educatie. Daarmee is het een belangrijke speler in het veld. De GGD is geen object van toezicht. Ook de houder is dit niet, maar de houder is wel een bestuurlijke partij.

Figuur 3.1a Conceptueel model Samenwerken aan kwaliteit



3.2 Onderzoeksvraag 1

Onderzoeksvraag 1 luidt:

Wie hebben zicht op de kwaliteit van vve en kinderopvang in de gemeente, wie sturen op verbetering, hoe vindt verantwoording plaats over de gerealiseerde kwaliteit en hoe werken de partijen in de gemeente samen aan kwaliteit en kwaliteitsverbetering?

Samengevat antwoord op de onderzoeksvraag:

De zestien gemeenten en de houders kinderopvang hebben via de GGD-rapporten zicht op de wettelijke kwaliteit kinderopvang en voorschoolse educatie. Daar wordt via de GGD-rapporten over gerapporteerd en via handhaving op gestuurd. Het zicht op de proceskwaliteit en kwaliteitszorg van zowel de voor- als de voerschoolse educatie verschilt per gemeente. We hebben hiervoor de zestien gemeenten in vier profielen ingedeeld. Dit zijn:

- 1) gemeenten waarbij het zicht, de sturing en de verantwoording in gezamenlijkheid tussen gemeente, houders kinderopvang en schoolbesturen plaatsvindt en waar dus samenwerking plaatsvindt (vijf gemeenten);
- 2) gemeenten waar het zicht, de sturing en de verantwoording vooral door de gemeente gebeurt (vijf gemeenten);
- 3) gemeenten waar het zicht, de sturing en de verantwoording vooral bij de houders kinderopvang en de schoolbesturen ligt (vier gemeenten);
- 4) gemeenten waar geen zicht, sturing en verantwoording plaatsvindt (twee gemeenten).

Om deze hoofdvraag (met deelvragen) te kunnen beantwoorden, hebben we gebruik gemaakt van de gemeenterapporten van iedere gemeente en de (interne) verslagen van de gesprekken met gemeente, GGD, houders kinderopvang en schoolbesturen.

De wijze waarop de partijen de kwaliteit definiëren komt niet in alle gemeenten overeen. Zo is de kwaliteitsdefinitie in sommige gemeenten gericht op de wettelijke eisen voor kinderopvang en voorschoolse educatie en is er in andere gemeenten sprake van een bredere definitie waarin ook eigen doelen en ambities voor de proceskwaliteit en kwaliteitszorg (aspecten van kwaliteit) zijn geformuleerd en vastgelegd, bijvoorbeeld in een kwaliteitshandboek.

Uit de gegevens komt naar voren dat in de meeste gemeenten de meeste partijen op hoofdlijnen zicht hebben op de wettelijke kwaliteit van de voorschoolse educatie en kinderopvang, zoals vastgelegd in de Wet kinderopvang en het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. Gemeenten en houders kinderopvang hebben dit zicht via de GGD-rapporten.

De eigen aspecten van kwaliteit van de voorschoolse educatie en de voerschoolse educatie hebben de partijen niet altijd goed in beeld. De mate van sturing op en verantwoording over de kwaliteit verschilt per gemeente, maar vrijwel alle gemeenten zijn van mening dat verbeteringen mogelijk zijn. Als er sprake is van sturing en verantwoording door de houders kinderopvang, zijn deze meestal gericht op cijfers, zoals het aantal bereikte kinderen, of de wettelijke kwaliteit van de kinderopvang. De verantwoording is vaak niet gericht op de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Zo wordt er in gemeenten meestal gericht gestuurd op de verplichte wettelijke eisen, namelijk via verbeterafspraken en handhaving. Toch is er in veel gemeenten geen gezamenlijke visie op de wijze waarop de kwaliteit van kinderopvang en vve door alle partijen gezamenlijk kan worden verbeterd. De schoolbesturen sturen wel op het niveau van de school als geheel en verantwoorden

zich over de behaalde kwaliteit, maar dit is niet specifiek gericht op vroegschoolse educatie. Er wordt in de meeste gemeenten wel samengewerkt aan de (verbetering van de) kwaliteit, maar vrijwel iedereen geeft ook aan dat verbeteringen mogelijk zijn, met name als het gaat om elkaar aanspreken op resultaten.

Groepen gemeenten - samenwerkingsprofielen

Vervolgens hebben we gekeken naar verschillen en overeenkomsten tussen de zestien pilotgemeenten. We komen tot vier groepen gemeenten met een verschillend samenwerkingsprofiel. Deze groepen verschillen van elkaar in de mate waarin de gemeente enerzijds of de ouders en schoolbesturen anderzijds betrokken zijn bij kwaliteitsborging en -verbetering van vve en kinderopvang. Aangezien de pilot betrekking heeft op zestien geselecteerde gemeenten zijn de profielen niet representatief voor alle Nederlandse gemeenten.

We zien in de zestien gemeenten dat de manier waarop er binnen de gemeente wordt samengewerkt, sterk samenhangt met de grootte van de gemeente. Mogelijk heeft dit te maken met de hogere organisatiegraad van grote gemeenten: niet alleen op bestuurlijk niveau, maar ook op tussenliggende niveaus (zoals op houderniveau). Ook hebben de grote gemeenten^{3 0} in deze pilot een hogere stedelijkheidsgraad en een hoger onderwijsachterstandenbudget per doelgroepkind^{3 1} dan kleine gemeenten.

Profiel 1 – gezamenlijke sturing op kwaliteitsborging/-verbetering

De eerste groep bestaat uit gemeenten waar zowel de ouders en de schoolbesturen als de gemeente zicht hebben op de kwaliteit van vve en kinderopvang, sturen op verbetering, zich verantwoorden over de kwaliteit en aanzetten tot samenwerking aan kwaliteit en kwaliteitsverbetering. In deze groep zitten vijf gemeenten. Dit zijn vooral grote gemeenten met over het algemeen een hoger onderwijsachterstandenbudget per doelgroepkind en een hogere mate van stedelijkheid. In deze gemeenten is er over het algemeen een gedeelde visie op kwaliteit van kinderopvang en vve, gericht op de ontwikkeling van het jonge kind in brede zin. De visie op kwaliteit is vertaald in een kwaliteitskader. Daarnaast is in deze gemeenten sprake van een duidelijke overlegstructuur voor samenwerking en kwaliteitsverbetering, zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau. De meeste gemeenten hebben ondersteuning geregeld voor de kwaliteitsverbetering op locatieniveau, bijvoorbeeld door een Expertisecentrum Jonge Kind. De sturing op kwaliteit vindt op alle niveaus vooral aan de voorkant plaats door het stellen van kwaliteitseisen. Verantwoording over de kwaliteit en met name de reflectie daarop gebeurt niet in alle gemeenten.

Profiel 2 – sturing op kwaliteitsborging/-verbetering vanuit bestuurlijk niveau

In de tweede groep gemeenten heeft de gemeente meer zicht op de kwaliteit van vve en kinderopvang dan de ouders kinderopvang en de schoolbesturen. De gemeente stuurt in deze groep op verbetering, verantwoordt zich over de kwaliteit en zet aan tot samenwerking aan kwaliteit en kwaliteitsverbetering van kinderopvang en vve. In deze groep zitten vijf grotere gemeenten uit de pilot met een relatief hoog onderwijsachterstandenbudget en een hoge mate van stedelijkheid. In deze gemeenten is vaak een kwaliteitskader of een subsidiekader met aanvullende kwaliteitseisen aanwezig, maar dit is niet altijd gebaseerd op een

^{3 0} Om grote en kleine gemeenten te kunnen onderscheiden, hebben we de zestien gemeenten ingedeeld in 2 gelijke groepen op basis van het inwoneraantal in de gemeente. Gemeenten met minder dan 44.230 inwoners gelden in deze pilot als kleine gemeenten en gemeenten met ten minste 44.230 inwoners als grote gemeenten.

^{3 1} Het onderwijsachterstandenbudget per doelgroepkind is het onderwijsachterstandenbudget per gemeente, gedeeld door het aantal doelgroepeuters. Het aantal doelgroepeuters per gemeente is gebaseerd op het aantal vier- en vijfjarigen in de gemeente in 2018 met een leerlinggewicht, afgezet tegen het aantal jaren voorschoolse educatie (anderhalf jaar voorschoolse educatie tegen twee jaar kleuteronderwijs).

gemeenschappelijk gedragen visie. In sommige gemeenten is een overlegstructuur aanwezig, maar dat is niet overal het geval. Er vindt wel verantwoording plaats, gericht op cijfers, zoals het aantal bereikte kinderen of het aantal kindplaatsen.

Profiel 3 - sturing op kwaliteitsborging/-verbetering vanuit uitvoeringsniveau

In de derde groep is de situatie omgekeerd: de houders en de schoolbesturen sturen in deze groep op verbetering, verantwoorden zich over de kwaliteit en zetten aan tot samenwerken aan kwaliteit en kwaliteitsverbetering van kinderopvang en vve. Deze groep bestaat uit vier gemeenten. Dit zijn voornamelijk kleinere gemeenten binnen de pilot met een laag onderwijsachterstandenbudget en een matige tot lage stedelijkheidsgraad. In deze gemeenten is geen sprake van een gezamenlijke visie op of definitie van kwaliteit van kinderopvang en vve. Als er een kwaliteitskader aanwezig is, wordt dat niet breed gedragen door alle partijen in de gemeente. De overlegstructuur is niet ondersteunend voor de houders en de schoolbesturen. Er vindt geen evaluatie of verantwoording plaats van de gerealiseerde kwaliteit.

Profiel 4 - geen sturing op kwaliteitsborging/-verbetering

De vierde groep bestaat uit gemeenten waar zowel de houders en de schoolbesturen als de gemeente geen zicht hebben op de kwaliteit. Zij sturen niet op verbetering, verantwoorden zich niet over de kwaliteit en werken niet samen aan kwaliteit en kwaliteitsverbetering van kinderopvang en vve in de gemeente. In dit profiel zitten twee gemeenten. Dit zijn kleine gemeenten met een lage stedelijkheidsgraad en een wisselend onderwijsachterstandenbudget. De visie op en verwachtingen van de verschillende partijen over de kwaliteit van kinderopvang en vve komen in deze gemeenten niet overeen. Kwaliteitscriteria zijn niet vastgelegd, ook niet in aanvullende subsidieafspraken. Er zijn in deze gemeenten ook geen afspraken over de te verwachten kwaliteit en geen inhoudelijke gesprekken met alle partners. Ten slotte ontbreekt bij alle partners in deze gemeenten een evaluatie van en verantwoording over de kwaliteit.

3.3 Onderzoeksvraag 2

Onderzoeksvraag 2 luidt:

Wat zijn de relaties tussen de mate en manier van samenwerking binnen de gemeente (tussen gemeente, houders van kinderopvang, schoolbesturen en GGD), de kwaliteit van vve en de kwaliteit van kinderopvang op de locaties?

Samengevat antwoord op de onderzoeksvraag:

We zien in de zestien onderzochte gemeenten een verschil tussen grote en kleine gemeenten. In grote gemeenten is de gemiddelde locatiekwaliteit op de onderzochte vve-locaties hoger en zijn de kwaliteitsverschillen tussen de locaties kleiner. Grote gemeenten waarin alle partijen sturen op kwaliteit, hebben de hoogste locatiekwaliteit. Zij hebben voorscholen met een hogere wettelijke kwaliteit voorschoolse educatie en kinderopvang, en vroegscholen met een hogere proceskwaliteit voorschoolse educatie. De proceskwaliteit van de voorschoolse educatie is hoger in grote gemeenten waar de gemeente zelf stuurt op kwaliteit.

In kleine gemeenten is de gemiddelde locatiekwaliteit lager en zijn de kwaliteitsverschillen tussen de vve-locaties groter. In kleine gemeenten is de gemiddelde proceskwaliteit vve van de locaties hoger wanneer de houders kinderopvang en de schoolbesturen sturen op de kwaliteit.

In de vorige paragraaf beschreven we hoe de mate en manier van samenwerking binnen de zestien pilotgemeenten eruitziet. In deze paragraaf leggen we een relatie tussen de kwaliteit op de locaties en deze samenwerkingsprofielen.

3.3.1 Werkwijze

Bij de kwaliteit van kinderopvang en vve maken we onderscheid tussen de wettelijke kwaliteit en de eigen aspecten van kwaliteit. De wettelijke kwaliteit van de kinderopvang bestaat uit de eisen die aan de kinderopvang worden gesteld volgens de Wet kinderopvang. De wettelijke kwaliteit voorschoolse educatie bestaat uit de eisen die aan voorschoolse educatie worden gesteld conform het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. Deze beide kwaliteitsmaten worden onderzocht door de GGD. Bij het in beeld brengen van de wettelijke kwaliteit op de locaties in de pilot gebruikten we informatie uit de GGD-rapporten.^{3 2}

De eigen aspecten van kwaliteit op de voorscholen en de kwaliteit van de vroegschoolse educatie onderzochten we op de vve-locaties zelf. Dit betreft zowel de proceskwaliteit als de kwaliteitszorg van voor- en vroegschoolse educatie.

Tabel 3.3.1a Schematische weergave van de operationalisatie van de maten voor kwaliteit

<i>Kwaliteitsmaat</i>	<i>Gebaseerd op</i>	<i>Beoordeeld door</i>
Wettelijke kwaliteit kinderopvang	Voorwaarden kinderopvang	GGD
Wettelijke kwaliteit voorschoolse educatie	Basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie	GGD
Eigen aspecten van kwaliteit voorschoolse educatie ^{3 3}	Waarderingskader voorschoolse educatie	Inspectie van het Onderwijs
Proceskwaliteit	Standaarden: OP1. aanbod, OP2. zicht op ontwikkeling, OP3. pedagogisch-educatief handelen, OP6. samenwerking en KA2. kwaliteitscultuur	
Kwaliteitszorg	Standaarden: OR1. ontwikkelingsresultaten, KA1. kwaliteitszorg en KA3. verantwoording en dialoog	
Kwaliteit vroegschoolse educatie	Waarderingskader primair onderwijs	Inspectie van het Onderwijs
Proceskwaliteit	Standaarden: OP1. aanbod, OP2. zicht op ontwikkeling, OP3. pedagogisch-didactisch handelen en OP6. samenwerking	
Kwaliteitszorg	Standaarden: KA1. kwaliteitszorg, KA2. kwaliteitscultuur en KA3. verantwoording en dialoog	

^{3 2} De kwaliteit van de kinderopvang op locaties zonder voorschoolse educatie, de buitenschoolse opvang en de opvang bij gastouders maken ook deel uit van het kwaliteitsbeeld van de kinderopvang in de pilot gemeenten. Om een directe vergelijking mogelijk te maken tussen de kwaliteit kinderopvang en voorschoolse educatie, belichten we in deze onderzoeksvraag alleen de kwaliteit zoals deze is gemeten op de locaties in de pilot. Dit betreffen dus alleen kinderopvanglocaties met voorschoolse educatie die deel uitmaakten van de pilot. Een breder kwaliteitsbeeld is opgenomen in de gemeenterapporten en is gebaseerd op de informatie uit GGD-rapporten.

^{3 3} Voor de proceskwaliteit en kwaliteitszorg voor- en vroegschoolse educatie zijn gewogen gemiddelde scores berekend. Voor de onderlinge vergelijkbaarheid zijn deze score vervolgens omgezet naar een percentage ten opzichte van de maximum score. Zie de Technische rapportage voor meer informatie over de totstandkoming van deze kwaliteitsmaten (opvraagbaar bij de inspectie).

Uitwerking van de kwaliteitsmaten

In de zestien gemeenten hebben we een steekproef onderzocht van voorscholen ($n=72$, gemiddeld 4 voorscholen per gemeente) en vroegscholen ($n=34$, gemiddeld 2,4 vroegscholen per gemeente). In één gemeente hebben we geen vroegscholen onderzocht vanwege het beperkte aantal doelgroepkleuters per school. In de overige gemeenten hebben we tussen de één en vier vroegscholen onderzocht, afhankelijk van het totaal aantal vroegscholen in de gemeente. We onderzochten zoveel mogelijk vroegscholen die samenwerkten met een voorschool.

De eigen aspecten van kwaliteit van de voorscholen zijn beoordeeld met het waarderingskader voor voorschoolse educatie. De kwaliteit van de vroegscholen is beoordeeld met het waarderingskader voor primair onderwijs uit het onderzoekskader voor voorschoolse educatie en primair onderwijs. We formuleerden daarbij aandachtspunten voor de beoordeling van groep 1 en 2. Uit de waarderings/oordelen op de beoordeelde standaarden construeerden we twee kwaliteitsmaten voor de voor- en vroegscholen, namelijk proceskwaliteit en kwaliteitszorg (tabel 3.3.1a). De eigen aspecten van kwaliteit voor voorschoolse educatie en voerschoolse educatie bestaan dus uit de proceskwaliteit en kwaliteitszorg.

In dit onderzoek nemen we de proceskwaliteit als maat voor de kwaliteit van zowel de voorschoolse educatie als de vroegscholen. Dit omdat onderzoek aantoonde dat de kwaliteitskenmerken onderliggend aan deze maat een bewezen positief effect hebben op de ontwikkeling van kinderen.^{3 4} De mate waarin kwaliteitszorg plaatsvindt op de locaties nemen we ter vergelijking mee. De wettelijke kwaliteit van de voorschoolse educatie en de kinderopvang zijn gebaseerd op de beoordeling van de basisvoorwaarden voorschoolse educatie en de voorwaarden kinderopvang door de GGD in 2018. Hierbij is alleen gekeken naar de wettelijke kwaliteit op de voorscholen uit de pilot. Vervolgens zijn twee kwaliteitsmaten berekend door het percentage voorwaarden te berekenen (respectievelijk vve of kinderopvang) dat met een voldoende is beoordeeld ten opzichte van het totaal aantal beoordeelde voorwaarden. Daarbij hebben we rekening gehouden met het aantal beoordeelde voorscholen in de gemeente. Deze kwaliteitsmaten bieden geen absolute maat voor kwaliteit. Het percentage voorwaarden dat in een gemeente met voldoende is beoordeeld kan immers hoog zijn (bijvoorbeeld 99 procent), terwijl er door de aard van de vastgestelde tekortkomingen (bijvoorbeeld op het domein pedagogisch klimaat) toch niet van een hoge gemiddelde kwaliteit kan worden gesproken. We gebruiken deze kwaliteitsmaten daarom alleen in relatieve zin (dat wil zeggen om tussen de zestien gemeenten te kunnen vergelijken en samenhangen tussen kwaliteitsmaten te onderzoeken).

3.3.2 Vve-kwaliteit op de locaties uit de pilot

Voorschoolse educatie

De gemiddelde proceskwaliteit voorschoolse educatie, gemeten naar het percentage ten opzichte van de maximale proceskwaliteit, bedraagt 65 procent (bereik: 45 – 89 procent). Dit betekent dat de voorscholen uit de pilot op de eigen aspecten van kwaliteit voorschoolse educatie gemiddeld 65 procent van de maximaal haalbare kwaliteitscore behalen. De gemiddelde kwaliteitszorg op de voorscholen ten opzichte van het maximum bedraagt 49 procent (bereik: 38 – 72 procent). Kwaliteitszorg is op de voorscholen in deze pilot dus een stuk lager beoordeeld dan de proceskwaliteit. Onderlinge verschillen in proceskwaliteit voorschoolse educatie en kwaliteitszorg voorschoolse educatie tussen gemeenten zijn groot.

^{3 4} Zie onder andere: OECD (2017); Elango et al. (2015); Burchinal et al. (2010); Burchinal et al. (2008).

Vroegschoolse educatie

De gemiddelde proceskwaliteit vroegschoolse educatie bedraagt 75 procent (bereik: 51 – 88 procent) en de gemiddelde kwaliteitszorg op de vroegscholen bedraagt 72 procent (bereik: 57 – 86 procent). We zien hier dat verschillen tussen de kwaliteit van het proces en die van het kwaliteitszorgsysteem kleiner zijn. Dit geldt ook voor onderlinge verschillen tussen gemeenten.

Aangezien op de vroegscholen de wettelijke kwaliteit wordt beoordeeld en op de voorscholen eigen aspecten van kwaliteit worden gewaardeerd, lenen de scores op bovenstaande kwaliteitsmaten zich niet voor een directe vergelijking. Daar komt bij dat de vroegschool in de context van de gehele school (groep 1 tot en met 8) wordt beoordeeld (vooral als het om kwaliteitszorg gaat).

Samenhang tussen de verschillende kwaliteitsmaten

Aangezien we de kwaliteitsmaten die de wettelijke kwaliteit van kinderopvang en voorschoolse educatie reflecteren, niet absoluut kunnen interpreteren, bekijken we deze alleen in samenhang met de proceskwaliteit en de kwaliteitszorg gemeten op de door ons onderzochte voorscholen.

Er is een hoge samenhang tussen de wettelijke kwaliteit kinderopvang en de wettelijke kwaliteit voorschoolse educatie.^{3 5} Dit betekent dat er in gemeenten waar de wettelijke kwaliteit kinderopvang op de voorscholen op orde is, ook vaak aan de wettelijke vereisten voor voorschoolse educatie wordt voldaan.

De samenhang tussen de wettelijke kwaliteit kinderopvang en de proceskwaliteit voorschoolse educatie is redelijk. De samenhang tussen de wettelijke kwaliteit voorschoolse educatie en de proceskwaliteit is hoog. Dat betekent dat in gemeenten met voorscholen waar de wettelijke kwaliteit kinderopvang en de wettelijke kwaliteit voorschoolse educatie op orde zijn, de proceskwaliteit voorschoolse educatie ook goed is (en vice versa).

Bij een verdere analyse van de relatie tussen de proceskwaliteit voorschoolse educatie en de wettelijke kwaliteit voorschoolse educatie blijkt dat sommige wettelijke vereisten sterker verband houden met de proceskwaliteit dan andere. Een aantal basisvoorwaarden zijn op alle voorscholen voldoende beoordeeld en differentiëren daardoor onvoldoende. Dit zijn de volgende voorwaarden:

- De verhouding tussen het aantal beroepskrachten voorschoolse educatie en het feitelijk aantal aanwezige kinderen in de groep bedraagt ten minste een beroepskracht voorschoolse educatie per acht kinderen.
- De groep bestaat uit ten hoogste zestien feitelijk aanwezige kinderen.
- Voor de voorschoolse educatie wordt een programma gebruikt waarin op gestructureerde en samenhangende wijze de ontwikkeling wordt gestimuleerd op het gebied van taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling.

Dit komt overeen met onze eerdere bevindingen.^{3 6}

Van de basisvoorwaarden die wel differentiëren laten vooral de opleiding van de pedagogisch medewerker, het opleidingsplan en het pedagogisch beleidsplan samenhang zien met de proceskwaliteit voorschoolse educatie in de gemeente. Dit wordt mogelijk verklaard door de aanscherping of invoering van deze

^{3 5} Zie de Technische rapportage voor de correlatiecoëfficiënt.

^{3 6} Inspectie van het Onderwijs (2016). *Investeren loont!*

Eindrapportage monitor kwaliteit voor- en vroegschoolse educatie in de 37 grote steden in 2015/2016. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

basisvoorwaarden voorschoolse educatie in 2018. Nog niet alle voorscholen voldoen daarom aan deze basisvoorwaarden. De voorscholen die al wél voldoen, zijn dus de voorscholen die een hogere proceskwaliteit hebben.

De kwaliteitszorg voorschoolse educatie hangt niet samen met de andere kwaliteitsmaten: er is geen significante samenhang met de proceskwaliteit voorschoolse educatie, de wettelijke kwaliteit kinderopvang en de wettelijke kwaliteit voorschoolse educatie. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat de kwaliteitszorg voorschoolse educatie vooral een weergave is van de mate waarin de houder beschrijft hoe de kwaliteit en de resultaten van de voorschoolse educatie gemonitord en geborgd worden. De overige kwaliteitsmaten geven een beeld van de aangetroffen kwaliteit van de voorschoolse educatie.

Het niveau van beoordeling is de reden dat we de kwaliteit van de voorschoolse educatie en de vroegschoolse educatie niet kunnen vergelijken. De voorscholen zijn als apart object van toezicht te beoordelen, terwijl de vroegscholen onderdeel zijn van een basisschool. Daarnaast beoordelen we bij de voorscholen alleen eigen aspecten van kwaliteit. Bij de vroegscholen beoordelen we naast de eigen aspecten van kwaliteit ook wettelijke vereisten onder één standaard. Bij de beoordeling van de kwaliteit van de vroegschoolse educatie valt wel op dat de verschillen tussen de proceskwaliteit en de kwaliteitszorg kleiner zijn.

Samenwerking en kwaliteit

In deze paragraaf leggen we een verband tussen enerzijds de kwaliteit van vve en kinderopvang op de locaties in de zestien pilotgemeenten en anderzijds de manier en mate van samenwerking binnen deze gemeenten. We zoeken naar gemeenten waarin de proceskwaliteit vve, de wettelijke kwaliteit kinderopvang en de wettelijke kwaliteit voorschoolse educatie hoog is. We onderzoeken welke overeenkomsten we zien tussen deze hoog scorende gemeenten; overeenkomsten in de mate en manier waarop er binnen de gemeente wordt samengewerkt en in achtergrondkenmerken van gemeenten, zoals het onderwijsachterstandenbudget en stedelijkheid.

Net als de manier waarop er samengewerkt wordt in de gemeente, hangt ook locatiekwaliteit van kinderopvang en vve samen met de gemeentegrootte: grote gemeenten hebben locaties met gemiddeld hogere locatiekwaliteit (eigen aspecten van kwaliteit én wettelijke kwaliteit) dan kleine gemeenten. Ook zijn er tussen de kleinere gemeenten grotere verschillen in kwaliteit van vve op de locaties.

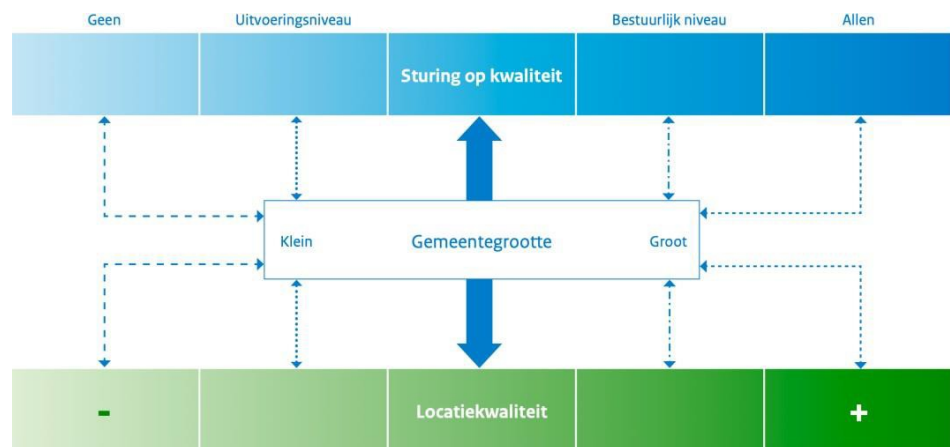
Daarom hebben we de pilotgemeenten ingedeeld in vier gelijke groepen naar gemeentegrootte binnen de steekproef.^{3 7} Binnen elk van deze groepen keken we naar gemeenten met locaties met gemiddeld hoge scores voor proceskwaliteit vve (beoordeeld door de Inspectie van het Onderwijs) en de wettelijke kwaliteit kinderopvang en voorschoolse educatie (beoordeeld door de GGD).

De groep grote pilotgemeenten ($n=8$) bestaat uit gemeenten met samenwerkingsprofiel 2 (sturing vanuit bestuursniveau) en 1 (gezamenlijke sturing). De gemeenten met locaties van de hoogste proceskwaliteit voorschoolse educatie binnen deze groep zijn gemeenten waarin er duidelijke sturing is vanuit bestuursniveau. Voor de proceskwaliteit vroegschoolse educatie, wettelijke kwaliteit kinderopvang en voorschoolse educatie geldt dat juist gemeenten met gezamenlijke sturing de hoogste locatiekwaliteit hebben.

^{3 7} Gemeenten met een grootte van minder dan 25.837 inwoners (kwartiel 1; zeer kleine gemeenten), van tussen de 25.837 en 44.230 inwoners (kwartiel 2; kleine gemeenten), van tussen de 44.230 en 70.929 inwoners (kwartiel 3; grote gemeenten) en van tussen de 70.929 en 638.712 inwoners (kwartiel 4; zeer grote gemeenten).

In de groep met kleine gemeenten ($n=8$) komen alle samenwerkingsprofielen voor, maar is er bij de meeste gemeenten sprake van sturing vanuit uitvoeringsniveau (de houders en schoolbesturen, profiel 3). Het zijn dan ook deze gemeenten waar de locatiekwaliteit gemiddeld het hoogst is. Dit geldt voor de locatiekwaliteit op het gebied van de voor- en vroegschoolse educatie. In kleine gemeenten met een hoge wettelijke kwaliteit kinderopvang zien we geen overeenkomsten in de manier waarop wordt gestuurd.

Figuur 3.3.2a Schematische weergave van het verband tussen samenwerkingsprofielen en de kwaliteit vve en kinderopvang op de locaties



3.4 Onderzoeksvraag 3

Onderzoeksvraag 3 luidt:

Voert de gemeente de taken uit rond vve en toezicht en handhaving kinderopvang, voldoet het beleid aan de wettelijke bepalingen en waar liggen de mogelijkheden voor verbetering in stimulerende zin?

Samengevat antwoord op de onderzoeksvraag:

De zestien onderzochte gemeenten voldoen meestal aan de wettelijke taken toezicht en handhaving kinderopvang en aan de wettelijke taken rond het vve-beleid. Het ontbreekt echter veelal aan resultaatafspraken over vroegschoolse educatie, aan gemeentelijke vve-coördinatie en aan evaluatie van vve-beleid.

Gemeentelijke taken kinderopvang^{3 8}

Alle kinderopvangvoorzieningen in Nederland (kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus en gastouderopvang) worden geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Dit zijn de belangrijkste taken van gemeenten op grond van de Wet kinderopvang:

- Gemeenten dienen ervoor te zorgen dat de gegevens in het LRK juist, volledig en actueel zijn.
- Gemeenten moeten zorgdragen dat aanvragen voor het exploiteren van kinderopvangvoorzieningen tijdig worden afgehandeld en dat zij alleen voorzieningen inschrijven die voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen.

^{3 8} Voor het toezicht- en waarderingskader kinderopvang zie <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/kinderopvang/toezichtkader-kinderopvang>

- Gemeenten moeten ervoor zorgen dat alle kinderopvangvoorzieningen jaarlijks door de GGD worden onderzocht conform een risicomodel (met uitzondering van gastouders, waarvoor een minimum percentage geldt van 5 procent van de populatie gastouders in een gemeente). De toetsing vindt plaats op de kwaliteitsregels die landelijk zijn vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) en uitgewerkt in toetsingskaders per kinderopvangvorm. De basisvoorwaarden voorschoolse educatie zijn hier een onderdeel van.
- Gemeenten moeten na een handhavingsadvies van de GGD actie ondernemen en in beginsel handhaving inzetten om de geconstateerde tekortkomingen op te heffen.

Zoals blijkt uit tabel 3.4a, oordelen we dat de meeste gemeenten mutaties in het LRK juist en tijdig doorvoeren en daarmee de wettelijke taak voldoende uitvoeren. In twee gemeenten beoordelen we deze indicator met een onvoldoende. In beide gevallen gaat het om een onvolledige registratie van de handhavingsbesluiten. In een van deze gemeenten trad de gemeente niet op alle handhavingsadviezen van de GGD handhavend op. In vrijwel alle gemeenten oordelen we dat de GGD nieuwe aanvragen binnen de termijn onderzoekt en dat de gemeente de voorzieningen tijdig inschrijft in het LRK. In 2017 voerde de GGD in opdracht van de gemeente alle verplichte inspecties uit.

Tabel 3.4a Beoordeling gemeentelijke taken kinderopvang

	Onvoldoende	Voldoende	N
Registervoeving	2	14	16
Tijdigheid aanvragen	1	15	16
Uitvoering inspecties	1	15	16
Handhaving	3	13	16

Gemeentelijke taken voor- en voorschoolse educatie^{3 9}

De gemeente dient ervoor te zorgen dat er voldoende voorzieningen voor voorschoolse educatie zijn (in aantal en spreiding) waar kinderen met een risico op een taalachterstand terecht kunnen en dat zoveel mogelijk kinderen hieraan deelnemen.

Daarnaast zijn gemeenten verplicht jaarlijks afspraken te maken met de houders kinderopvang en de schoolbesturen over voor- en voorschoolse educatie. Daarbij gaat het om het maken van afspraken over de doelgroep, de toeleiding, de doorgaande leerlijn naar de voorschoolse educatie en de resultaten van voorschoolse educatie. Doordat per gemeente afspraken worden gemaakt, ontstaan verschillen in het gemeentelijke vve-beleid.

Zoals uit tabel 3.4b blijkt, beoordeelden we de wettelijke standaarden in de meeste gemeenten als voldoende tot goed. De standaard Resultaten beoordeelden we in bijna twee derde van de gemeenten als onvoldoende. Dat komt overeen met uitkomsten uit eerder onderzoek.^{4 0}

^{3 9} Het waarderingskader voor- en voorschoolse educatie gemeentelijk niveau maakt deel uit van het Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op voorschoolse educatie en primair onderwijs (bijlage 4). Voor het toezichtkader zie <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders/documenten/rapporten/2018/07/13/onderzoekskader-2017-po-en-vve>

^{4 0} Inspectie van het Onderwijs (2016). *Investeren loont!* Eindrapportage monitor kwaliteit voor- en voorschoolse educatie in de 37 grote steden in 2015/2016. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Naast de wettelijke standaarden geven wij ook een waardering op de standaarden die zich richten op de eigen aspecten van kwaliteit op gemeentelijk niveau. Het gaat daarbij om standaarden die niet zijn vastgelegd in de wet, maar die op basis van literatuur wel van invloed zijn op de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie op de locaties (tabel 3.4c).

De standaarden die betrekking hebben op de eigen kwaliteit van de gemeenten worden minder vaak met een voldoende gewaardeerd. Naast de standaard Ouders worden vooral de standaarden die gaan over de brede kwaliteitszorg in de gemeenten door ons als 'kan beter' gewaardeerd. Daaronder verstaan wij de standaarden Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau, Interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen en Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau. Ruim de helft van deze gemeenten kan haar regierol rond vve verbeteren. Het ontbreekt in die gemeenten aan een gezamenlijk gedragen visie en aan doelen en sturing vanuit de gemeente op vve. Daarnaast ontbreekt in bijna een derde van de gemeenten een systematisch zicht op en borging van de kwaliteit van vve op gemeentelijk niveau. Ook sturen deze gemeenten er niet op dat de kwaliteitszorg in de voor- en vroegscholen zelf wordt gewaarborgd. Belangrijk daarbij is dat het vrijwel dezelfde gemeenten betreft die op alle drie de standaarden een 'kan beter' krijgen en dat deze gemeenten ook bij de wettelijke standaard Resultaten een onvoldoende oordeel krijgen.

Tabel 3.4b Beoordeling gemeentelijk vve-beleid

	Onvoldoende	Voldoende	Goed	N
Definitie doelgroepkind	1	6	9	16
Bereik	1	9	6	16
Toeleiding	2	8	6	16
Doorgaande lijn		14	2	16
Resultaten	10	5	1	16

Tabel 3.4c Waardering gemeentelijk vve-beleid

	Kan beter	Voldoende	Goed	N
Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau	9	2	5	16
Integraal vve-programma		15	1	16
Ouders	9	3	4	16
Externe zorg		15	1	16
Interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen	12	4		16
Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau	10	3	3	16
De gemeente heeft geregeld dat de GGD de basiskwaliteit van de voorscholen beoordeelt	1	15		16
Er is een gemeentelijk subsidiekader		15	1	16

3.5

Conclusie

De zestien onderzochte gemeenten voldoen meestal aan de wettelijke taken toezicht en handhaving kinderopvang. Dat geldt ook voor het vve-beleid. De zestien pilotgemeenten voldoen vrijwel geheel aan de wettelijke eisen vve, met uitzondering van de resultaatafspraken vroegschoolse educatie. De standaarden die betrekking hebben op de eigen kwaliteit voor de voor- en vroegschoolse educatie van de gemeenten kunnen vaak beter. Dit geldt onder andere voor de gemeentelijke regierol rond vve. Daarmee bedoelen we dat in die gemeenten zowel de coördinatie als de evaluatie van het gemeentelijke vve-beleid verbeterd kan worden.

Voor alle zestien gemeenten geldt dat zij samen met de houders kinderopvang via de GGD-rapporten zicht hebben op de wettelijke kwaliteit kinderopvang en voorschoolse educatie. Daar wordt via de GGD-rapporten over gerapporteerd en via handhaving op gestuurd. Het zicht en de sturing op de eigen aspecten van kwaliteit voorschoolse educatie en de kwaliteit van de vroegschoolse educatie verschilt per gemeente.

We zien dat de manier waarop er binnen de gemeente wordt samengewerkt aan kwaliteit, sterk samenhangt met de grootte van de gemeente: in grote gemeenten wordt er vaak gezamenlijk aan kwaliteit en kwaliteitsborging gewerkt of stuurt de gemeente hierop aan. In kleine gemeenten zien we juist vaker dat er vanuit het uitvoeringsniveau (houders en schoolbesturen) wordt aangestuurd op samenwerking.

In kleine gemeenten, waar de houders en schoolbesturen een sterke positie innemen in het sturen op kwaliteit(verbetering), is de gemiddelde locatiekwaliteit het hoogst. In grote gemeenten zien we een hoge gemiddelde proceskwaliteit voorschoolse educatie met sterke sturing op kwaliteit vanuit de gemeente zelf. Voor de andere wettelijke kwaliteitsmaten kinderopvang en vve en voor de proceskwaliteit vroegschoolse educatie zien we dat de locatiekwaliteit het hoogst is in gemeenten waarin er in gezamenlijkheid wordt gewerkt aan kwaliteit.

4 Evaluatie van de pilot

In dit hoofdstuk brengen we in beeld wat de deelnemers aan de pilot als meerwaarde hebben ervaren van de spiegel op samenwerken aan de kwaliteit en kwaliteitsverbetering en de gecombineerde aanpak van kinderopvang en vve. We gebruiken daarbij de informatie die we in de evaluaties hebben opgehaald.

De externe partijen en intern betrokkenen bij de inspectie hebben de pilot in de zestien gemeenten over het algemeen als positief ervaren. Gemeenten, toezichthouders van de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), houders kinderopvang, schoolbesturen, onderzochte voor- en vroegscholen en de intern betrokken medewerkers bij de Inspectie van het Onderwijs deden ook waardevolle suggesties voor het vervolg.

Naast de ervaren meerwaarde zijn er ook kritische opmerkingen gemaakt in de vragenlijsten, externe rondetafelgesprekken en interne evaluatiebijeenkomsten. De betrokkenen deden suggesties voor het verbeteren van de pilotwerkwijze of van het toezicht. We beschrijven hieronder de meerwaarde en de meest genoemde ideeën om het toezicht sterker te maken. We beginnen elk punt met de reacties van de externe partijen en geven daarna aan wat de ervaringen en tips zijn van de intern betrokkenen. We sluiten dit hoofdstuk af met een conclusie.

4.1 Integraal toezicht op gemeenten vraagt maatwerk

De integrale aanpak van de pilot levert een breder en completer beeld...

De externe partijen zijn grotendeels positief over de wijze waarop we vanuit meerdere invalshoeken en disciplines keken naar het gemeentelijke beleid. Men is met name enthousiast over de geïntegreerde aanpak van vve en kinderopvang, die een completer beeld geeft.

Men waardeert het dat de pilot gericht is op meerdere ketenpartners rond het jonge kind. Het gezamenlijke doel van de partijen en de verantwoordelijkheid worden door de pilot benadrukt en gevoeld. Partijen zijn daarnaast blij met de wijze waarop vanuit meerdere invalshoeken en disciplines is meegekeken. Het heeft het zicht op de (eigen) kwaliteit en wat er nog verbeterd kan worden, vergroot.

Intern zijn de betrokkenen van mening dat zij met de werkwijze de samenwerking en de kwaliteit van vve en kinderopvang goed in beeld hebben kunnen brengen. Zij geven aan dat zij meer zicht krijgen op de mate waarin de gemeente in control is. Men is over het algemeen van mening dat deze manier van werken een beter beeld geeft van de kwaliteit van vve en kinderopvang in de gemeenten dan de bestaande manier van werken.

Het brede beeld van de gemeente geeft inzicht. De intern betrokkenen bij de Inspectie van het Onderwijs hebben meer zicht op de taken rond vve en toezicht en handhaving kinderopvang op gemeentelijk niveau. Men pleit voor een geïntegreerde aanpak van vve en kinderopvang in het toezicht op gemeenten.

...maar maak duidelijker wat het doel is

Het was niet voor alle externe partijen voldoende helder dat de pilot betrekking had op zowel vve als kinderopvang. Die partijen geven aan dat de pilot in hun gemeente vooral over vve ging. Ze zien niet altijd de meerwaarde van het gezamenlijke onderzoek naar vve en kinderopvang. De externe partijen geven bijvoorbeeld aan

dat het voor vve een mooi onderzoek is, maar dat het onderdeel kinderopvang klein is. Men is over het algemeen minder positief over het verkregen inzicht in de kwaliteit en verbetermogelijkheden van kinderopvang. Ook gaf het onderzoek volgens sommigen geen inzicht in de samenhang tussen kwaliteit kinderopvang en vve. Men ziet de meerwaarde vooral wat betreft inzicht in (samenwerking rondom) vve.

De intern betrokkenen vinden dat de pilot hinkt op twee gedachten, namelijk samenwerken aan kwaliteit van onderwijs en opvang (invalshoek samenwerken-kwaliteit) en de kwaliteit van vve op gemeentelijk niveau en op de locaties (invalshoek samenwerken onderwijsachterstanden-vve). Ze geven mee hierin een keuze te maken. Ook doen ze de suggestie om de verplichte afspraken over het onderwijsachterstandenbeleid, het bevorderen van integratie en het voorkomen van segregatie toe te voegen aan het onderzoek. Dit zijn gemeentelijke taken die sterk samenhangen met het vve-beleid, maar die geen deel uitmaakten van de pilot.

Zorg voor maatwerk

De externe partijen doen op verschillende niveaus suggesties voor meer maatwerk. Men vraagt ons bijvoorbeeld rekening te houden met de gemeentegrootte. Schoolbesturen vragen ons meer scholen te bezoeken. Zij vinden het samen met de onderzochte vroegscholen jammer dat alleen naar groep 1 en 2 gekeken is, met soms een beperkt aantal vve-doelgroepkinderen, en niet naar de hele school. Ook vinden meerdere externe partijen dat de voor -en vroegscholen gezamenlijk onderzocht moeten worden als zij samenwerken, zeker daar waar sprake is van integrale kindcentra. Daarnaast vragen verschillende externe partijen ons om er rekening mee te houden dat sommige locaties met voorschoolse educatie voor de eerste keer door ons werden onderzocht.

De intern betrokkenen geven aan dat we in het vervolg (meer) rekening moeten houden met de verschillen tussen gemeenten, bijvoorbeeld in de hoogte van het onderwijsachterstandenbudget, het aantal doelgroepkinderen en de grootte van een kinderopvangvoorziening. Deze kenmerken kunnen deel uitmaken van de risico-inschatting van de inspectie vooraf. Daarbij merken de intern betrokkenen op dat hiervoor meer bronnen geraadpleegd moeten worden dan de huidige jaarverantwoording voor kinderopvang en de vragenlijst voor vve die gemeenten invullen en naar ons toesturen. Nu zijn (veel) meer risico's geconstateerd in de gemeenten dan vooraf door ons was ingeschat op basis van de aangeleverde informatie van de gemeenten zelf.

4.2 Gesprekken met alle betrokkenen in de gemeente

Spreken met meerdere partners draagt bij aan kwaliteitsverbetering...

De externe partijen vinden het positief dat we met meerdere partijen in de gemeente spraken. Het zet de partijen aan het denken. De gesprekken zorgen voor openheid en verbinding en waren gericht op verbetering van de kwaliteit als gezamenlijk belang. Men vindt het goed dat de inhoudelijke kennis wordt gehaald bij de bron. De externe partijen geven aan dat het gesprek aanknopingspunten biedt om aan de slag te blijven met verdere verbetering. De pilot werkte als katalysator.

Naast de een-op-een-gesprekken met de ouders is men vooral positief over het afsluitende rondetafelgesprek met alle betrokkenen. Men vindt dit waardevol omdat het bijdraagt aan verbinding en alle partijen op hetzelfde moment dezelfde informatie krijgen. De externe partijen vinden dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid in het rondetafelgesprek goed naar voren komt. Men ervaart ruimte om met elkaar in gesprek te gaan over de bevindingen. Informatie vanuit

verschillende hoeken komt samen. Voor de GGD'en geldt dat het rondetafelgesprek niet zoveel aanknopingspunten gaf voor verdere verbetering.

De intern betrokkenen bij de pilot vinden dat door de gesprekken met de verschillende partners beter zicht ontstaat op de taakuitvoering van een gemeente. Het draagt bij aan het vormen van een oordeel op de gemeentelijke taken doordat er sprake is van triangulatie. Ook is men positief over het afsluitende rondetafelgesprek. Daar komt het hele onderzoek samen en het is vaak het vertrekpunt voor verdere kwaliteitsverbetering.

... maar maak duidelijk waarom we met wie in gesprek gaan

Voor de externe partijen was niet altijd duidelijk waarom we met hen in gesprek gingen. Daarbij loopt voor hen door elkaar of wij hen beoordelen of dat we een stimulerende rol hebben. Daarnaast heeft het gezamenlijk optreden van de inspecteurs (kinderopvang en vve) niet voor iedereen toegevoegde waarde gehad. Ook geven meerdere externe partijen aan dat ze graag willen dat we niet alleen constateren wat er beter kan, maar ook adviseren hoe ze daar mee verder kunnen.

De intern betrokkenen geven aan dat duidelijk moet zijn voor de gemeentelijke partners waar het gaat om waarborgen en waar het gaat om stimuleren. In onze onderzoekskaders voor vve en toezicht en handhaving kinderopvang zitten verschillen in de (on)mogelijkheden voor waarborgen en stimuleren. Daarnaast was voor de gesprekspartners niet altijd duidelijk of we hen zien als object van toezicht of hun informatie benutten om tot oordelen te komen op gemeentelijk niveau. In de pilot loopt dit door elkaar en dat vond men lastig.

Spreek met iedereen

De externe partijen missen enkele gesprekspartners, bijvoorbeeld de jeugdgezondheidszorg als indicatiesteller en partner die de toeleiding verzorgt naar voorschoolse educatie of het samenwerkingsverband voor de zorg. Daarnaast missen ze de houders kinderopvang die geen subsidie krijgen voor voorschoolse educatie, maar wel (zo nu en dan) doelgroepkinderen hebben of schoolbesturen die, al dan niet naar eigen zeggen, weinig doelgroepkleuters hebben.

4.3 Naast waarborgen is stimuleren essentieel bij kwaliteitsverbetering

De externe partijen waarderen het dat we ze in de gesprekken, waaronder het rondetafelgesprek, een spiegel voorhielden over het samenwerken aan kwaliteit en kwaliteitsverbetering. Dit wordt door sommigen als positiever ervaren dan het krijgen van een beoordeling. Men waardeert het dat er naar hen geluisterd wordt en dat ze met ons kunnen sparren en ideeën meekrijgen waar ze mee verder kunnen.

De partijen geven daarbij aan dat het goed is dat de inspectie als onafhankelijke derde met autoriteit de juiste verbeterpunten kan meegeven aan meerdere ketenpartners uit de sectoren kinderopvang en onderwijs. De externe partijen vinden dat de gesprekken en het onderzoek hen stimuleren om zowel individueel als gezamenlijk te werken aan de kwaliteit van vve en kinderopvang.

Intern zijn de betrokkenen positief over de mogelijkheden van deze werkwijze om houders en schoolbesturen te stimuleren tot verbetering van de kwaliteit van de voor- en voorschoolse educatie. Ook is men positief over het in beeld brengen van het samenwerken aan kwaliteit in een gemeente.

4.4 Beter zicht nodig op de kwaliteit van vve op de locaties

De externe partijen zijn positief over de locatieonderzoeken en de locatierapporten. Men vindt het fijn te weten waar ze staan en wat beter kan. De ondersteunende en adviserende rol van de inspectie vinden ze prettig. Ook waarderen ze dat het handelen van de pedagogisch medewerkers en leraren in de groepen samen met iemand van de voorschool of basisschool is geobserveerd. Over het algemeen zijn de externe partijen positief over het waarderingskader.

De externe partijen geven aan dat zij vooral moeite hebben met de selectie van de scholen die we onderzochten. Voor hen is niet altijd duidelijk welke scholen doelgroepkinderen hebben en welke definitie daarbij hoort. Ook geven zij aan dat de vroegschoolse educatie in groep 1 en 2 beter meegenomen kan worden in het vierjaarlijks onderzoek als verificatie, dat meer scholen onderzocht moeten worden en dat we tegelijk de kwaliteit van het onderwijs in groep 3 tot en met 8 moeten onderzoeken.

Ook vragen enkele externe partijen aandacht voor het kader voorschoolse educatie. "De normen die nu gehanteerd worden, zijn te hoog en te schools", aldus een van de externe respondenten. Overigens zijn er ook veel voorscholen positief over het kader. Ze noemen het transparant en vinden het fijn dat er een inhoudelijk gesprek plaatsvindt. Ook geven ze aan dat ze een verschil ervaren met het GGD-toezicht. Ze vragen ons bovendien (meer) rekening te houden met het opleidingsniveau van de pedagogisch medewerkers en de (beperkte) tijd die zij hebben voor voorbereiding en documenteren en registreren achteraf.

De inspecteurs hebben in de pilot voor het eerst het kader voor primair onderwijs gebruikt om de kwaliteit van de vroegschoolse educatie in de groepen 1 en 2 te beoordelen. Zij ervaren daarbij knelpunten in de uitvoering en zien mogelijkheden voor verbetering. Ze geven bijvoorbeeld als suggestie mee om vve als onderdeel van de hele school mee te nemen en aan de orde te laten komen in elk vierjaarlijks onderzoek op bestuursniveau. Een ander punt betreft het doel van het in beeld brengen van de kwaliteit van de voorschoolse educatie op locatieniveau. Dit is van een andere orde dan het verifiëren van de kwaliteit zoals in het vierjaarlijks onderzoek op bestuursniveau gebeurt.

4.5 Afstemmen van het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs en deGGD

De externe partijen vragen om samenwerkend toezicht tussen de GGD en de Inspectie van het Onderwijs. Als het gaat over het herijken van het toezicht, denken zij primair aan de taken op locatieniveau (in plaats van op gemeenteniveau). Zij vragen om duidelijkheid over wie het toezicht op de educatieve rol gaat vervullen: de GGD of de Inspectie van het Onderwijs. Men vindt dat duidelijker moet worden wat de relatie is tussen de inspecties kinderopvang door de GGD en het toezicht op de educatieve kwaliteit door de Inspectie van het Onderwijs. Vooral de onderzochte integrale kindcentra (IKC's) met elk hun eigen organisatiestructuur vragen om meer afstemming en samenwerking in het toezicht.

In een van de pilotgemeenten heeft de GGD in een pilot een bredere toezichttaak gekregen voor het beoordelen van de educatieve kwaliteit van voorschoolse educatie. De gemeente, de GGD en enkele houders zijn de pilot gestart om beter zicht te krijgen op de kwaliteit van de voorschoolse educatie. De gemeente geeft aan dat ze door deze nieuwe werkwijze (het stimulerend toezicht) meer zicht krijgt op de kwaliteit van de uitvoering. Ook geeft de gemeente aan dat ze op deze wijze

een integraal toezicht realiseert op de wettelijke en gemeentelijke kwaliteitseisen voor de voorschoolse educatie.

De intern betrokkenen zien ook dat het toezicht van de GGD verandert door de nieuwe basisvoorwaarden die gesteld worden aan de voorschoolse educatie. Zij geven als suggestie mee om vaker samen op te trekken. Ook zien ze de GGD steeds meer als informatiebron voor de kwaliteit van de kinderopvang en de voorschoolse educatie. Ze benadrukken dat beide partijen toezicht houden op hetzelfde object van toezicht en dat het om dezelfde kinderen gaat. Vooral bij IKC's en voor- en vroegscholen die nauw samenwerken, zien de intern betrokkenen mogelijkheden om het toezicht te verbeteren en meer op elkaar af te stemmen.

4.6 Overige aandachtspunten

Een groot aantal externe partijen geeft aan graag een vervolg te willen op het pilotonderzoek. Ze zien ons graag nog eens terug om te laten zien wat ze op gemeenteniveau en locatieniveau hebben verbeterd en ze zouden dan meteen willen sparren over de resultaten en verdere verbeterlagen.

In de externe vragenlijsten en rondetafelgesprekken wordt weinig gezegd over de tijdinvestering die de pilot van de betrokkenen heeft gevraagd.

In de interne evaluaties wordt hierover wel veel opgemerkt. De intern betrokkenen hebben de pilot als arbeidsintensief ervaren en vinden dat de pilot (te) veel tijd heeft gekost. Zij denken dat dit (in sommige gemeenten) beperkt kan worden. Dit punt sluit aan op de eerdere suggesties voor maatwerk.

4.7 Conclusie

De externe partijen in de zestien pilotgemeenten en de intern betrokkenen van de inspectie bij de pilot zijn grotendeels positief over de werkwijze die we hebben gehanteerd. Het zorgt voor een beter en completer beeld van het gemeentelijke beleid, de eventuele risico's en mogelijkheden voor verdere kwaliteitsverbetering. Op onderdelen vraagt de pilotwerkwijze bijstelling. Meer maatwerk en meer afstemming in het toezicht met de GGD zijn veelgenoemde suggesties voor het vervolg.

Literatuurlijst

Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht (2019), VNG, IPO, Staatssecretaris van Financiën en Minister van BZK.

Grinten, M. van der, Kieft, M., Kooij, D., Bomhof, M., Berg, E. van den (2019), *Samenwerking in beeld 2*, Basisscholen, kinderopvang en kindcentra: de stand van het land 2019, Utrecht: Oberon.

Inspectie van het Onderwijs (2016). *Investeren loont!* Eindrapportage monitor kwaliteit voor- en vroegschoolse educatie in de 37 grote steden in 2015/2016. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013). *Extra aandacht nodig voor achterstanden bij het jonge kind*. Eindrapport bestandsopname voor- en vroegschoolse educatie in Nederland. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Jepma, IJ. (2018), *380 mini-peuterstelsels in Nederland*, Utrecht: Sardes.

Kwaliteit in kleutergroepen en de relatie met ontwikkeling van kinderen (2017). Resultaten uit het pre-COOL cohortonderzoek, Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang (2018). Gecombineerde metingen 2017-2018, Utrecht: Sardes.

Peeters, R., Zunderdorp, M., Lamers, M., Rats, E. (2018), *Mét andere ogen*. Advies voor versnelling en bestendiging van de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd.

Slot, P. & Leseman, P. (2019), *Investeren in kinderen van 0-12 jaar*, Bevindingen uit de wetenschap, PACT voor Kindcentra.

Slob, A. (2018, 29 november), Uitwerking Regeerakkoordmaatregel versterking voorschoolse educatie [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voorschoolse-en-vroegschoolse-educatie/financiering-onderwijsachterstanden>.

Tijd om door te pakken in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang (2017), Advies Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang.

Bijlage I. Begrippen en afkortingen

Begrippen

In de pilot gaan we uit van onderstaande definities van samenwerken, kwaliteit, waarborgen en stimuleren. Het onderscheid is grotendeels theoretisch. In de praktijk wordt in algemene zin gesproken over bijvoorbeeld kwaliteit, waar men dan verschillende invullingen aan geeft.

Samenwerken

We hanteren de volgende definitie van samenwerken:

Een gezamenlijke inzet om een bepaald doel te bereiken. Het gaat om het bijdragen aan een gezamenlijk resultaat door een optimale afstemming tussen de eigen kwaliteiten en belangen en die van een ander. De bijdragen worden geleverd vanuit ieders taken en verantwoordelijkheden.

Samenwerken veronderstelt:

- een gezamenlijke visie
- afspraken maken over gezamenlijke doelen
- kennis en ervaring delen
- een actieve bijdrage leveren aan het eindresultaat (commitment)
- de ander motiveren input te geven
- zorgen voor informatievoorziening
- luisteren naar de ander

Kwaliteit

We gebruiken de volgende definities van kwaliteit:

- Kwaliteit kinderopvang: de kwaliteitseisen van de kinderopvang zoals beschreven in de Wet kinderopvang.
- Basiskwaliteit voorschoolse educatie: de basisvoorwaarden voorschoolse educatie zoals beschreven in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteitseisen voorschoolse educatie. Dit betreft het besluit dat op het moment van onderzoek geldig is (voor of na 1 juli 2018).
- Eigen aspecten van kwaliteit: de eigen kwaliteitsdoelen en ambities.
- Kwaliteit voor- en voorschoolse educatie: de kwaliteit van voor- en voorschoolse educatie zoals beschreven in het onderzoeks- en waarderingskader van het toezicht op voorschoolse educatie en primair onderwijs (met daarin de verwijzingen naar de standaarden en de wetsartikelen). Dit betreft wettelijke eisen (deugdelijkheidseisen) en eigen aspecten van kwaliteit.
- Proceskwaliteit voorschoolse educatie: de standaarden aanbod (OP1), zicht op ontwikkeling (OP2), educatief handelen (OP3), samenwerking (OP6) en kwaliteitscultuur (KA2) uit het waarderingskader voorschoolse educatie
- Proceskwaliteit voorschoolse educatie: de standaarden aanbod (OP1), zicht op ontwikkeling (OP2), didactisch handelen (OP3) en samenwerking (OP6) uit het waarderingskader primair onderwijs.
- Kwaliteitszorg voorschoolse educatie: de standaarden ontwikkelingsresultaten (OR1), kwaliteitszorg (KA1) en verantwoording en dialoog (KA3) uit het waarderingskader voorschoolse educatie.
- Kwaliteitszorg voorschoolse educatie: de standaarden kwaliteitszorg (KA1), kwaliteitscultuur (KA2) en verantwoording en dialoog (KA3) uit het waarderingskader primair onderwijs.

- Locatiekwaliteit: de wettelijke kwaliteit en eigen aspecten van kwaliteit van de voorschool of vroegschool.

Waarborgen en stimuleren

Als we spreken over waarborgen, hebben we het over het bewaken van de kwaliteit zoals die in de wet- en regelgeving is vastgelegd. Het gaat om de deugdelijkheidseisen die aan gemeenten, kinderopvang en onderwijs worden gesteld.

Bij stimuleren hebben we het over meer dan voldoen aan de wet. Het gaat om het aanzetten tot beter (of goed). Onze stimulerende rol komt onder andere tot uitdrukking in de gesprekken die we voeren met partijen en komt in een deel van onze onderzoeks- en waarderingskaders tot uitdrukking in de waardering 'goed'. We willen onze gesprekspartners en objecten van toezicht aanzetten tot het realiseren van hun eigen doelen en ambities.

Afkortingen

oab	onderwijsachterstandenbeleid
GGD	Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
GGD GHOR NL	Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst en Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (Nederland)
hbo	hoger beroepsonderwijs
IKC	integraal kindcentrum
IKK	Innovatie Kwaliteit Kinderopvang
ko	kinderopvang
LEA	Lokale Educatieve Agenda
LRK	Landelijk Register Kinderopvang (www.lrk.nl)
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
vve	voor- en vroegschoolse educatie
Wko	Wet kinderopvang
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WPO	Wet op het primair onderwijs

Bijlage II. Taken en verantwoordelijkheden

Hierna volgt per partij een beschrijving van taken en verantwoordelijkheden.

1. Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is onder andere verantwoordelijk voor het primair onderwijs. De eisen waaraan schoolbesturen en scholen moeten voldoen zijn vastgelegd in de Wet op het primair onderwijs (WPO). Het ministerie is ook verantwoordelijk voor het onderwijsachterstandenbeleid, waaronder de voor- en vroegschoolse educatie. De eisen die gesteld worden aan de voorschoolse educatie zijn vastgelegd in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (hierna: het besluit).

De kinderopvang valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het ministerie van SZW heeft kwaliteitseisen opgesteld waaraan kinderopvangorganisaties zich moeten houden. Deze zijn vastgelegd in de Wet kinderopvang (Wko).

2. Gemeenten

Er zijn in Nederland 355 gemeenten (1 januari 2019). Alle gemeenten zijn lid van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De VNG behartigt de belangen van de gemeenten richting andere overheden, zoals de Rijksoverheid en ondersteunen de gemeenten bij de uitvoering van hun taken.

Alle gemeenten hebben taken in het kader van toezicht en handhaving kinderopvang. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij het ministerie van SZW. Daarnaast hebben alle gemeenten taken in het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstanden (waaronder voor- en vroegschoolse educatie) en het bevorderen van integratie en het voorkomen van segregatie. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de minister van OCW. Het rijk stort jaarlijks een bijdrage van zo'n €525 miljoen in het gemeentefonds zodat gemeenten kunnen voldoen aan de wettelijke taken die zij hebben.

3. Houders kinderopvang, kinderopvangvoorzieningen en voorschoolse educatie

De houders kinderopvang zijn verantwoordelijk voor het voldoen aan de eisen in de wet kinderopvang en daarmee voor het aanbieden en verzorgen van verantwoorde kinderopvang. De locaties van de houders moeten voldoen aan de regels voor inschrijving in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Kinderdagverblijven met subsidie van de gemeente voor het aanbieden en uitvoeren van voorschoolse educatie moeten daarnaast voldoen aan de eisen uit het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

Op 31 december 2018 waren er in totaal:

- Zo'n negenduizend kinderdagverblijven, voor kinderen van nul tot vier jaar, waarvan ongeveer de helft met gemeentelijke subsidie voor voorschoolse educatie.
- Zo'n zevenduizend buitenschoolse opvangvoorzieningen voor kinderen vanaf vier jaar tot het einde van de basisschool.

- Zo'n achtentwintigduizend voorzieningen voor gastouderopvang voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar.

4. Schoolbesturen, scholen en voegschoolse educatie

Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor de onderwijkskwaliteit, de continuïteit van het onderwijs en de eisen uit de Wet op het primair onderwijs die daaraan verbonden zijn. Het bestuur dient het onderwijs af te stemmen op de kenmerken van de leerlingenpopulatie en aandacht te besteden aan het bestrijden van achterstanden, in het bijzonder in de beheersing van de Nederlandse taal, waarin ook door middel van voegschoolse educatie kan worden voorzien.

In 2018 waren er 963 schoolbesturen en 6.332 basisscholen. Van deze basisscholen hebben er 677 (11 procent) ten minste 20 procent gewichtenleerlingen in de groepen 1 en 2 van de basisschool.

5. Toezicht door de GGD

De GGD controleert in opdracht van de gemeente of kinderopvangorganisaties voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen in de Wet kinderopvang. De GGD voert het toezicht uit in opdracht van de gemeente. De GGD'en zijn autonoom en kunnen elk hun eigen beleid en uitvoeringsproces bepalen. Er zijn landelijk 26 GGD'en en GGD-bureaus. Zij zijn verenigd in GGD GHOR NL, die hun belangen behartigt, onder andere richting de landelijke en gemeentelijke overheid.

De werkwijze van het toezicht door de GGD is vastgelegd in een beleidsregel. De GGD hanteert bij het toezicht kijkwijzers voor het toezicht (Veldinstrument pedagogische praktijk).

Toezichttaken van de GGD:

- De GGD houdt, in opdracht van de gemeente, toezicht op de basiskwaliteit van de kinderopvang (Wko) op kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus en gastouderopvang. Voor kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus betreft dit (tenminste) een jaarlijks onderzoek. Voor gastouders geldt dat jaarlijks 5 procent van de voorzieningen wordt onderzocht.
- Op kinderdagverblijven met gesubsidieerde voegschoolse educatie houdt de GGD tijdens het jaarlijks onderzoek, in opdracht van de gemeente, toezicht op de basisvoorwaarden voegschoolse educatie (Besluit basisvoorwaarden voegschoolse educatie).

Als de GGD constateert dat niet voldaan wordt aan de kwaliteitseisen volgt een handavingsadvies aan de gemeente. De gemeente heeft een beginselplicht tot handhaving en besluit vervolgens of ze tot handhaving op de houder van de locatie over gaat.

6. Toezicht door de Inspectie van het Onderwijs

Ons toezicht vervult drie functies, namelijk waarborgen, stimuleren en zicht op het stelsel. Sinds de wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht (1 juli 2018) maken wij voor het onderwijs een onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en eigen aspecten van kwaliteit (Onderzoekskader 2017, voor het toezicht op de voegschoolse educatie en het primair onderwijs, 1 juli 2018).

- Deugdelijkheidseisen zijn objectiveerbare, zoveel mogelijk op het niveau van de wet geregelde, algemene kwaliteitsnormen, die zodanig helder zijn dat de vrijheid van richting en inrichting gewaarborgd blijven.
- Eigen aspecten van kwaliteit hebben betrekking op de ambities en doelen die een bestuur of school zelf stelt en die verder reiken dan de basiskwaliteit. Vanuit de stimuleringsfunctie onderzoekt de inspectie hoe deze elementen bijdragen aan de continue en duurzame verbetering van de onderwijskwaliteit.

Sinds 1 augustus 2010 houdt de Inspectie van het Onderwijs toezicht op de voor- en vroegschoolse educatie. We doen dit in opdracht van het ministerie van OCW. Daarbij gebruiken we het Onderzoekskader voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs 2018.

- In het waarderingskader voor het toezicht op vve op gemeentelijk niveau (Onderzoekskader 2017, bijlage 4) maken we een onderscheid tussen de deugdelijkheidseisen en de eigen aspecten van kwaliteit van de gemeente.
- In het waarderingskader voor het toezicht op de voorschoolse educatie (Onderzoekskader 2017, bijlage 5) zijn alleen eigen aspecten van kwaliteit opgenomen. Een wettelijke basis voor het waarborgen van de educatieve kwaliteit van de voorschoolse educatie ontbreekt. Wij houden toezicht na signalen van met name de GGD.
- Sinds 1 juli 2017 is er geen apart toezichtkader voor de vroegschoolse educatie. Wij houden toezicht op de kwaliteit van de vroegschoolse educatie in de groepen 1 en 2 van de basisschool met het waarderingskader primair onderwijs en hebben een waarborg- en stimulerende functie.

Daarnaast houden we sinds 1 januari 2014 interbestuurlijk toezicht op de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten voor toezicht en handhaving kinderopvang. Dit doen we in opdracht van het ministerie van SZW. In het toezicht- en waarderingskader kinderopvang (Uitvoering gemeentelijk toezicht in het kader van Wet kinderopvang en kwaliteitseisen kinderopvang, 2014) staan de wettelijke criteria genoemd waarmee invulling wordt gegeven aan de waarborgfunctie. Hierin staat geen stimulerende functie beschreven.

Toezichttaken van de Inspectie van het Onderwijs:

- De inspectie houdt toezicht op de naleving van de afspraken onderwijsachterstandenbeleid, bedoeld in artikel 167 van de WPO (art. 15h WOT). Daarin zit ook vervat dat de inspectie toezicht houdt op art. 166 WPO.
- De inspectie houdt (interbestuurlijk) toezicht op de taken van alle gemeenten in het kader van toezicht en handhaving kinderopvang (kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus en de gastouders) (art. 124b, Gemeentewet en Convenant uitvoering interbestuurlijk toezicht op de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en uitvoering taak vertrouwensinspecteurs kinderopvang door de Inspectie van het Onderwijs, 2014).
- De inspectie rapporteert over de mate waarin de gemeentelijke doelen omtrent onderwijsachterstanden worden bereikt (art. 167a WPO).
- De inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van gesubsidieerde voorschoolse educatie en doet dit signaalgestuurd (art. 15i WOT) en op basis van periodieke steekproeven.
- De inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, waaronder de vroegschoolse educatie in de groepen 1 en 2 van de basisscholen (WPO). Dat gebeurt in verificatieonderzoeken en themaonderzoeken.

- De inspectie houdt toezicht op de kwaliteitszorg, ambitie en continuïteit van de schoolbesturen (WPO). Dit gebeurt elke vier jaar.
- Tot slot vervult de inspectie voor de sectoren onderwijs en kinderopvang de taak als Meldpunt vertrouwensinspecteurs.

Bijlage III. Aantal voorzieningen en financiering

1. Aantal voorzieningen voor opvang en onderwijs

Voorziening	Aantal op 31 december 2018
Gemeenten	380
Houders kinderopvang	3.033
Kinderdagverblijven (totaal)	9.014
Kinderdagverblijven zonder voorschoolse educatie	4.452
Kinderdagverblijven (met voorschoolse educatie)	4.562
Gastouderbureaus	618
Voorzieningen voor gastouderopvang	28.010
Buitenschoolse opvang voorzieningen	7.131
	Aantal op 1 oktober 2018
Schoolbesturen	963
Basisscholen (totaal)	6.323
Basisscholen met minder dan 20% gewichtenleerlingen in groep 1/2	5.646
Basisscholen met ten minste 20% gewichtenleerlingen in groep 1/2	677

2. Doel, doelgroep en financiering

Tabel gebaseerd op de tabel in bijlage 1 uit 'Tijd om door te pakken in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang'.

Voorziening	Doel	Doelgroep	Financiering
Kinderdagverblijf	Arbeidsparticipatie van ouders en brede ontwikkeling van kinderen	0-4 jaar	Ouders met kinderopvangtoeslag vanuit het Rijk voor werkende ouders
Voorschoolse educatie	Bestrijden achterstanden	Peuters van 2/2,5 – 4 jaar met een risico op een (taal)achterstand	Door de gemeente, specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstanden-beleid
Voorzieningen voor gastouderopvang	Arbeidsparticipatie van ouders en brede ontwikkeling van kinderen	0-4 jaar en 4-12 jaar buiten schooltijd	Ouders met kinderopvangtoeslag vanuit het Rijk voor werkende ouders
Buitenschoolse opvang	Arbeidsparticipatie van ouders en brede ontwikkeling van kinderen	4-12 jaar buiten schooltijd	Ouders met kinderopvangtoeslag vanuit het Rijk voor werkende ouders
Primair onderwijs	Brede educatie van kinderen en bestrijden achterstanden	4-12 jaar, inclusief de kleuters van 4-6 jaar met een risico op een (taal)achterstand	Door het rijk, lumpsum voor schoolbesturen, inclusief de gewichtenregeling
Zomerscholen, schakelklassen, onderwijstijdverlenging	Bestrijden achterstanden	Kinderen 4-12 jaar met onderwijsachterstand	Door de gemeente, specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstanden-beleid

Bijlage IV. Toezichtfrequentie en inhoud kaders

1. Toezichtfrequentie

Toezichthouder en object van toezicht	Toezichtfrequentie
Inspectie	
Gemeente	Risicogericht op basis van jaarlijkse inschatting
Schoolbestuur	Elke vier jaar en op basis van jaarlijkse risico-inschatting
Basisscholen	Elke vier jaar en op basis van jaarlijkse risico-inschatting
Kinderdagverblijven met voorschoolse educatie	Signaalgestuurd na signalen van met name de GGD
GGD	
Houders kinderopvang	Niet
Kinderdagverblijven	Jaarlijks en op basis van signalen
Gastouderbureaus	Jaarlijks tenminste 5%
Voorzieningen voor gastouderopvang	Jaarlijks tenminste 5%
Buitenschoolse opvang	Jaarlijks en op basis van signalen

2. Inhoud toezicht-/onderzoekskaders en waarderingskaders

Toezichthouder en object van toezicht	Onderzoekskader/ waarderingskader	Eigen aspecten van kwaliteit
Inspectie		
	Waarderingskader gemeentelijk toezicht in het kader van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (augustus 2014)	
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> - Het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) moet actueel, juist en volledig zijn - Tijdig behandelen aanvraag tot registratie - Uitvoeren van de jaarlijks verplichte onderzoeken - Handhavend optreden 	
Inspectie		
	Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs (1 juli 2018)	
Gemeente	<p>Gemeentelijk vve-beleid</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definitie doelgroepkind - Bereik - Toeleiding - Doorgaande lijn - Resultaten <p>Vve-condities</p> <ul style="list-style-type: none"> - De gemeente heeft geregeld dat de GGD de basiskwaliteit van de voorscholen beoordeelt 	<p>Gemeentelijk vve-beleid</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau <p>Vve-beleidscontext</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integraal vve-programma - Ouders - Externe zorg - Interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen - Systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau <p>Vve-condities</p> <ul style="list-style-type: none"> - Er is een gemeentelijk vve-subsidiekader

Schoolbestuur	<p>Kwaliteitszorg en ambitie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kwaliteitszorg - Kwaliteitscultuur - Verantwoording en dialoog <p>Financieel beheer</p> <ul style="list-style-type: none"> - Continuïteit - Rechtmatigheid 	<p>Financieel beheer</p> <ul style="list-style-type: none"> - Doelmatigheid
Basisscholen	<p>Onderwijsproces</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aanbod - Zicht op ontwikkeling - Didactisch handelen - (Extra) ondersteuning - Samenwerking - Toetsing en afsluiting <p>Schoonklimaat</p> <ul style="list-style-type: none"> - Veiligheid <p>Onderwijsresultaten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resultaten <p>Kwaliteitszorg en ambitie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kwaliteitszorg - Kwaliteitscultuur - Verantwoording en dialoog 	<p>Onderwijsproces</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pedagogisch klimaat <p>Onderwijsresultaten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sociale en maatschappelijke competenties - Vervolgsucces
GGD	Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang, 2018. Veldinstrument observatie pedagogische praktijk kindcentra.	
Houder kinderopvang	Geen	
Gastouderbureau	<p>Registratie en wijziging</p> <ul style="list-style-type: none"> - Registratie - Wijziging <p>Pedagogisch beleid</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pedagogisch beleidsplan - Pedagogische praktijk <p>Personeel</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verklaring omtrent het gedrag en personenregister kinderopvang - Personeelsformatie per gastouder <p>Veiligheid en gezondheid</p> <ul style="list-style-type: none"> - Risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid - Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling <p>Ouderrecht</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informatie - Oudercommissie - Klachten en geschillen <p>Kwaliteit gastouderbureau en zorgplicht</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kwaliteitscriteria - Administratie gastouderbureau 	
Gastouder	<p>Registratie en gastouderopvang in de zin van de wet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Registratie <p>Pedagogisch klimaat</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pedagogische praktijk <p>Eisen aan de gastouder</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verklaring omtrent het gedrag en personenregister 	

	<ul style="list-style-type: none"> kinderopvang - Deskundigheid gastouder - Gebruik van de voorgeschreven voertaal Accommodatie en inrichting - Speel- en slaapruiimte en buitenspeelmogelijkheid - Groepssamenstelling - Achterwacht Veiligheid en gezondheid - Risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid - Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling 	
Buitenschoolse opvang	<ul style="list-style-type: none"> Registratie, wijzigingen en administratie - Registratie - Wijzigingen - Administratie Pedagogisch klimaat - Pedagogisch beleid - Pedagogische praktijk - Voorschoolse educatie Personeel en groepen - Verklaring omtrent het gedrag en personenregister kinderopvang - Opleidingseisen en eisen aan de inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiaires - Aantal beroepskrachten - Inzet pedagogisch beleidsmedewerkers - Stabiliteit van de opvang voor kinderen - Gebruik van de voorgeschreven voertaal Veiligheid en gezondheid - Veiligheid- en gezondheidsbeleid - Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling Accommodatie - Eisen aan ruimtes Ouderrecht - Informatie - Oudercommissie - Klachten en geschillen 	
Kinderdagverblijf	<ul style="list-style-type: none"> Registratie, wijzigingen en administratie - Registratie - Wijzigingen - Administratie Pedagogisch klimaat - Pedagogisch beleid - Pedagogische praktijk - Voorschoolse educatie Personeel en groepen - Verklaring omtrent het gedrag en personenregister kinderopvang - Opleidingseisen en eisen aan de inzet van 	

	beroepskrachten in opleiding en stagiaires - Inzet pedagogisch beleidsmedewerkers - Aantal beroepskrachten - Stabiliteit van de opvang voor kinderen - Gebruik van de voorgeschreven voertaal Veiligheid en gezondheid - Veiligheid- en gezondheidsbeleid - Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling Accommodatie - Eisen aan ruimtes Ouderrecht - Informatie - Oudercommissie - Klachten en geschillen	
	Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie	
Kinderdagverblijf met voorschoolse educatie	- Omvang voorschoolse educatie - Aantal beroepskrachten voorschoolse educatie en groepsgrootte - Kwaliteit van beroepskrachten voorschoolse educatie - Inhoud pedagogisch beleidsplan wat voorschoolse educatie betreft - Gebruik voorschools educatieprogramma - Kwaliteit locatie	

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de
Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | maart 2019