

ONDERZOEKSRAPPORT

Toezicht op de voorscholen

De uitdaging van goed en praktisch toezicht

september 2012

Rekenkamer Amsterdam

R a



ONDERZOEKSRAPPORT

Toezicht op de voorscholen

De uitdaging van goed en praktisch toezicht

september 2012

Dit rapport bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. Het voor u liggende onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Afbakening onderwerp	6
1.3 Probleemstelling	8
1.4 Beoordelingskader	9
1.5 Aanpak	11
1.6 Leeswijzer	11
2 Visie op toezicht voorscholen	13
2.1 Gemeentelijke visie voor toezicht op voorscholen	13
2.2 Aansluiting bij principes van modern toezicht	15
2.3 Conclusie	15
3 Toezicht aan de poort: screening startende voorscholen	17
3.1 Organisatie van het toezicht	17
3.2 Aansluiting bij principes van modern toezicht	23
3.3 Conclusie	27
4 Toezicht op realisatie van plekken en bereik doelgroeppeuters	29
4.1 Organisatie van het toezicht	30
4.2 Aansluiting bij principes van modern toezicht	39
4.3 Conclusie	40
5 Toezicht op de kwaliteit	43
5.1 Organisatie van het toezicht	43
5.2 Aansluiting bij principes van modern toezicht	56
5.3 Conclusie	58
Bijlage 1 - Geraadpleegde personen	61
Bijlage 2 - Geraadpleegde documenten	63
Bijlage 3 - Verdeling van de rijksmiddelen over de stadsdelen	67
Bijlage 4 - Ruwe schatting overheadkosten	71
Bijlage 5 - Proces van handhaving reguliere kinderopvang	75

1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam (rekenkamer) heeft een beperkt onderzoek uitgevoerd naar het gemeentelijk toezicht op de voorscholen in Amsterdam. In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de aanleiding en de probleemstelling. Het hoofdstuk eindigt met een beschrijving van het beoordelingskader en een leeswijzer.

1.1 Aanleiding

Verkenning

Dit beperkte onderzoek is het resultaat van het verkennend onderzoek 'Toezicht op de voor- en vroegschoolse educatie'. In het onderzoeksprogramma 2012 van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam was een verkennend onderzoek naar de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) opgenomen. Reden hiervoor was dat raadsleden aangaven dat meerdere organisaties bij het toezicht op de voorscholen betrokken zijn. Dit riep de vraag op of het toezicht wel plaatsvond en efficiënt georganiseerd was. De rekenkamer heeft het verkennend onderzoek in de periode februari tot en met april 2012 uitgevoerd. De uitkomsten deze verkenning waren voor ons aanleiding om deze te benutten voor een beperkt onderzoek, dat is verricht in de periode mei en juni.

Politieke context

Voor- en vroegschoolse educatie staat hoog op de politieke agenda. Op 12 maart 2012 heeft de Minister van Onderwijs bestuursafspraken voor 2012-2015 gemaakt met de colleges van B&W. Het Rijk stelt voor de uitvoering van de bestuursafspraken voor Amsterdam een aanvullende bijdrage beschikbaar van € 13,9 miljoen in 2012 en € 18,8 miljoen per jaar in 2013-2015. De gemeente Amsterdam grijpt de bestuursafspraken aan om de uitvoering van de voor- en vroegschoolse educatie te verbeteren.

In maart 2012 sprak wethouder Asscher de ambitie uit om definitief af te rekenen met taalachterstand. Door taalachterstand bij jonge kinderen weg te nemen hoopt hij de kansen van kinderen in het onderwijs te vergroten en integratie te bevorderen.¹

De wethouder gaf in een brief aan de raad aan dat hij:

- de periode tot de zomer 2012 wil gebruiken om versneld verbeteringen door te voeren ('quick wins').
- meer grip wil krijgen op kwaliteit, kosten en effecten van voor- en vroegschoolse educatie.
- het stelsel voor vroeg- en voorschoolse educatie zelf en de aansturing daarvan kritisch wil bekijken. Uitgangspunt is om alle middelen zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten.

Wethouder Asscher onderscheidt zes hoofdlijnen die hij wil doorvoeren om de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie te verbeteren (zie kader).

¹ Brief van wethouder Asscher aan de raadscommissie JIF, *De laatste generatie kinderen met taalachterstand*, 9 maart 2012.

Wethouder Asscher wil inzetten op zes hoofdlijnen om de uitvoering te verbeteren en taalachterstand structureel aan te pakken:

1. 100% bereik van jonge kinderen met (een risico op) taalachterstand (is nu 67%);
2. opbrengstgericht werken aan de hand van best practices;
3. investeren in professionals, meer hoger opgeleid personeel;
4. ouders meer verantwoordelijkheid laten nemen;
5. doorlopende ontwikkelingslijn voor kinderen van 0-12 jaar;
6. meer inzicht in opbrengsten en effecten via een integrale monitor.

Op dit moment inventariseert de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) de knelpunten in de uitvoeringspraktijk, en wordt er nagedacht over een stelselherziening.

1.2 Afbakening onderwerp

Wat niet: vroegschoolse educatie

De voorscholen zijn onlosmakelijk verbonden met de basisscholen die 'vroegschoolse educatie' aanbieden. Aansluitend op de voorschool is er een doorgaande leerlijn naar de vroegschoolse educatie voor kleuters van 4 tot en met 6 jaar in het basisonderwijs. Het geheel van voor- en vroegschoolse educatie ('VVE') bestaat dus uit speciale programma's om onderwijsachterstanden bij jonge kinderen te voorkomen en te bestrijden. Het doel is om peuters en kleuters met een mogelijke (taal)achterstand ('doelgroepkinderen') beter voor te bereiden op de basisschool. In dit rapport richten wij ons op de voorschoolse educatie, omdat hierbij verschillende organisaties van de gemeente betrokken zijn bij het toezicht. Bij de vroegschoolse educatie speelt de gemeente een veel kleinere rol en wordt het toezicht bijna geheel door de Inspectie van het Onderwijs verricht.²

Wat wel: voorschoolse educatie op voorscholen

Voorscholen zijn kinderdagverblijven of peuterspeelzalen die door de gemeente erkend zijn om een speciaal programma ('voorschoolse educatie') aan te bieden voor peuters van 2,5 tot 4 jaar. Dit programma is gericht op het stimuleren van taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling. Vanaf 1 augustus 2010 hebben gemeenten de wettelijke verantwoordelijkheid gekregen om een goed voorschools aanbod te doen aan alle jonge kinderen met een taalachterstand. Onderdeel van deze wet is een landelijk

² Voor een deel is het toezicht op de vroegschoolse educatie onderdeel van het reguliere toezicht van de onderwijsinspectie op de basisscholen, waarin elke school tenminste eens in de vier jaar onderzocht wordt en risicovolle scholen frequenter. Voor een deel gebeurt dit ook in het kader van het VVE-toezicht, waarbij elke school tenminste één keer onderzocht wordt vanwege de VVE-bestandsopname, en daarna bezocht kan worden als er op gemeentelijk niveau signalen zijn dat dit wenselijk of noodzakelijk is. DMO heeft in samenwerking met de schoolbesturen de Inspectie voor het Onderwijs in 2011 gevraagd om onderzoek te doen naar de kwaliteit van de vroegschool in Amsterdam, waarbij de eisen vanuit het toetsingskader van de inspectie en de aanvullende Amsterdamse kwaliteitseisen zijn beoordeeld.

kwaliteitskader voor peuterspeelzalen en aanvullende kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie. Gemeenten krijgen een wettelijke regierol in het aanbod van voor- en voeg-schoolse educatie en het bereik van doelgroepkinderen. Met schoolbesturen moeten afspraken worden gemaakt over de resultaten van voegschoolse educatie. Om dit te realiseren zijn in 2010 via het wetsvoorstel Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE) de volgende wetten gewijzigd:

- de Wet kinderopvang wordt Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen;
- de Wet op het primair onderwijs;
- de Wet op het onderwijstoezicht.

In 2011 waren er in Amsterdam 172 peuterspeelzalen en 55 kinderdagverblijven die voorschoolse educatie aanboden. Daarnaast waren er ook nog 149 Amsterdamse basisscholen die aansluitend voegschoolse educatie aanboden in groep 1 en 2. In totaal namen 6.267 kinderen tot 4 jaar deel aan het voorschoolse aanbod.

Wat verstaan we onder toezicht?

Binnen de rijksoverheid wordt toezicht gedefinieerd als:

'Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren'.³

In deze definitie worden drie kernactiviteiten van toezicht onderscheiden: informatie verzamelen, oordelen en ingrijpen. Deze kernactiviteiten komen bij het gemeentelijk toezicht op de voorscholen bij drie deeltaken aan de orde (zie figuur 1.1).

Figuur 1.1 - Gemeentelijk toezicht bij voorscholen in Amsterdam



³ Rijksauditedienst Ministerie van Financiën, *Productsheet Toezicht*.

Allereerst is er het toezicht aan de poort, waarbij startende voorscholen gescreend worden door de gemeente. Pas als voorscholen door de gemeente erkend zijn, ontvangen ze subsidie van stadsdelen. Dan start de tweede vorm van toezicht, namelijk het toezicht door de stadsdelen tijdens de subsidieverlening. Dit toezicht richt zich op de realisatie van voorschoolplekken en het bereik van doelgroeppeuters. Deze monitoring is ook een vorm van toezicht die gekoppeld is aan de subsidieverlening en beleidsontwikkeling bij de stadsdelen. Tot slot is er een derde vorm van gemeentelijk toezicht, namelijk het toezicht op de kwaliteit van voorscholen. De manier waarop de gemeente op bovenstaande onderdelen van voorschoolse educatie toezicht houdt, kan vastgelegd worden in een gemeentelijke visie voor toezicht op de voorscholen.

1.3 Probleemstelling

Doel van het onderzoek

De plannen van wethouder Asscher om het stelsel van voor- en vroegschoolse educatie te herzien, roepen de vraag op in hoeverre ook het toezicht op de voorscholen efficiënt wordt ingezet. Goed toezicht levert informatie over de kwaliteit van de uitvoering van de voorschoolse educatie en het bevordert de naleving van afspraken door deze te handhaven. Op basis van deze informatie kan de wethouder de uitvoering bijsturen. Goed toezicht is daarmee een onmisbare schakel in het proces om de uitvoering te verbeteren. Maar in toezicht schuilt ook het gevaar van meer bureaucratie en meer lasten voor de voorscholen. Dat is uiteraard niet de bedoeling. Modern toezicht houdt rekening met de toezichtslast en is niet alleen accuraat, maar ook praktisch en dus efficiënt georganiseerd. Door een beperkt onderzoek te doen naar het toezicht op de voorscholen, hoopt de rekenkamer bij te dragen aan de kwaliteit van de voorscholen in Amsterdam.

Onderzoeksvragen

In dit beperkte onderzoek staan het gemeentelijk toezicht op de Amsterdamse voorscholen centraal. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre vindt het gemeentelijk toezicht op de voorscholen in Amsterdam efficiënt plaats?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden richt de rekenkamer zich op de volgende deelvragen:

Onderwerp	Onderzoeksvragen
Visie op toezicht voorscholen (hoofdstuk 2)	<p><i>Gemeentelijke visie voor toezicht op voorscholen</i></p> <p>1. In hoeverre heeft de gemeente een visie voor het toezicht op de voorscholen vastgelegd?</p> <p><i>Aansluiting bij principes van modern toezicht</i></p> <p>2. In welke mate sluit de visie aan bij de principes van modern toezicht?</p>

Onderwerp	Onderzoeksvragen
Toezicht aan de poort: screening van startende voorscholen (hoofdstuk 3)	<i>Organisatie van het toezicht</i> 3. Hoe is het gemeentelijk toezicht bij de erkenning van startende voorscholen georganiseerd? <i>Aansluiting bij principes van modern toezicht</i> 4. In welke mate sluit het gemeentelijk toezicht aan bij principes van modern toezicht?
Toezicht op realisatie van plekken en bereik doelgroeppeuters (hoofdstuk 4)	<i>Organisatie van het toezicht</i> 5. Hoe is het gemeentelijk toezicht op de realisatie van voorschoolplekken en het bereik van doelgroeppeuters georganiseerd? <i>Aansluiting bij principes van modern toezicht</i> 6. In welke mate sluit het gemeentelijk toezicht aan bij principes van modern toezicht?
Toezicht op de kwaliteit (hoofdstuk 5)	<i>Organisatie van het toezicht</i> 7. Hoe is het gemeentelijk toezicht op de kwaliteit georganiseerd? <i>Aansluiting bij principes van modern toezicht</i> 8. In welke mate sluit het gemeentelijk toezicht aan bij principes van modern toezicht?

1.4 Beoordelingskader

De verschillende soorten gemeentelijk toezicht beoordelen we op twee manieren.

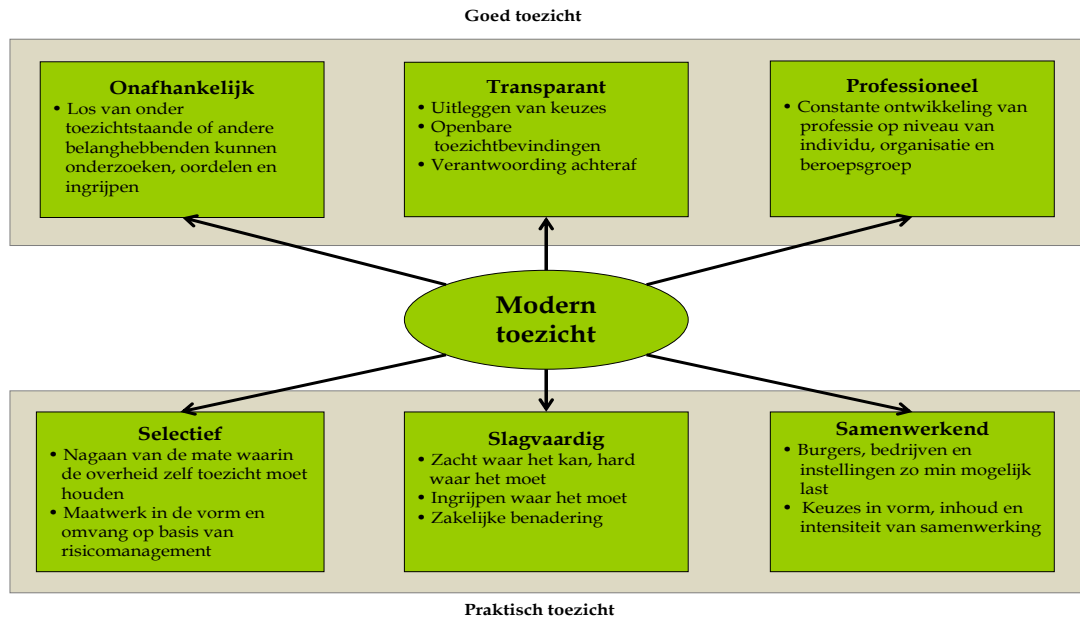
Organisatie van het toezicht

Allereerst analyseren we hoe het toezicht georganiseerd is. Een eerste belangrijke vraag is: *Wat* staat er onder toezicht? Daarbij geven we aan of het toezicht zich richt op de doeltreffendheid, doelmatigheid of rechtmatigheid. Hierdoor wordt duidelijk in hoeverre er witte vlekken bestaan, waar het toezicht niet naar kijkt. Vervolgens beschrijven we per hoofdstuk *wie* er toezicht houdt en *hoe* het toezicht wordt uitgeoefend.

Aansluiting bij principes van modern bestuur

De tweede manier om het toezicht te beoordelen is door te kijken in hoeverre het toezicht aansluit bij principes van modern toezicht. Het is van belang dat toezicht efficiënt georganiseerd is, het moet goed zijn, maar het moet niet leiden tot meer bureaucratie en toezichtslast voor de voorscholen. Het Ministerie van BZK ontwikkelde daarvoor in 2005 zes principes van modern toezicht (figuur 1.1).

Figuur 1.1 - Principes van modern toezicht



Bron: rekenkamer o.b.v. Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*, oktober 2005.

Toepassing van de principes leidt tot eigentijds toezicht dat het perspectief van de samenleving centraal stelt. Het achterliggende idee van deze visie is dat het toezicht moet aansluiten bij de toegenomen zeggenschap van burgers en de samenleving. De overheid hoeft en kan niet zelf alle risico's beheersen. Modern toezicht is gebaseerd op een afweging van risico's, kosten en baten.

Niet alle principes zijn bij elk onderdeel van toezicht even belangrijk.

- Voor het onderdeel 'Verzamelen van informatie' is het van belang dat het selectief plaatsvindt. De overheid zet de beschikbare toezichtcapaciteit zo efficiënt mogelijk in door van te voren na te gaan welke informatie echt nodig is en op welke manier die informatie verkregen kan worden. De vorm en omvang van het toezicht is gebaseerd op een afweging van risico's, kosten en baten.
- Voor het onderdeel 'oordelen' is het van belang dat de toezichthouder onafhankelijk is en niet wordt beïnvloed door de onder toezicht staande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden. De toezichthouder dient daarbij afstand te bewaren tot de onder toezicht staande partij. Daarnaast dient de toezichthouder die oordeelt ook professioneel te zijn. Het is van belang om de ontwikkelingen in het vakgebied bij te houden. Modern toezicht verwacht van de toezichthouder dat het stimulerend kan optreden, maar ook dat het over een harde, meer corrigerende houding kan beschikken. Modern toezicht verlangt in dat opzicht meer flexibiliteit van een toezichthouder.
- Voor het onderdeel 'ingrijpen' is het van belang dat dit slagvaardig gebeurt. Dat wil zeggen dat de toezichthouder daadwerkelijk ingrijpt als de situatie dat vereist. Toezicht dient geen papieren tijger te zijn.

Aangezien bij voorschoolse educatie veel actoren betrokken zijn, geldt voor alle toezichtsonderdelen dat het toezicht samenwerkend moet zijn. Dat betekent dat de verschillende toezichthouders gebruik maken van elkaars informatie en de toezichtslast zoveel mogelijk beperken voor de onderzochte voorscholen. Essentieel is het delen van informatie en het afstemmen van activiteiten op basis daarvan. Ook het principe 'transparantie' geldt in feite voor alle toezichtsonderdelen. Bij elk toezichtsonderdeel moet inzichtelijk gemaakt kunnen worden wat het nut en de noodzaak ervan is, welke waarborgen er zijn voor onafhankelijkheid, welke keuzes gemaakt zijn, wat de bevindingen zijn en wat het resultaat is van het toezicht.

1.5 Aanpak

Voor dit beperkte onderzoek hebben we documenten geanalyseerd, interviews afgenomen, een bestandsanalyse verricht en twee voorscholen bezocht. In elk hoofdstuk is nader omschreven op welke onderzoeksmethoden de bevindingen gebaseerd zijn.

1.6 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport start met hoofdstuk 2, waar ingegaan wordt op de gemeentelijke visie voor toezicht op voorscholen. Vervolgens volgt het rapport de verschillende wijze van gemeentelijk toezicht, die we hiervoor introduceerden, en waar een voorschool mee te maken krijgt.

Het toezicht aan de poort, waarbij startende voorscholen gescreend worden, komt aan bod in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt het toezicht tijdens het subsidieproces van de voorscholen behandeld. Vervolgens gaan wij in hoofdstuk 5 in op het toezicht op de kwaliteit van voorscholen, dat door de GGD verricht wordt.

2 Visie op toezicht voorscholen

Alvorens het toezicht op de voorscholen zelf te analyseren, kijken we in dit hoofdstuk naar de gemeentelijke visie op het toezicht van de voorscholen. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid en de beleidsvrijheid om het toezichtbeleid zelf nader uit te werken en vast te stellen. Keuzes kunnen gemaakt worden bij de inzet van instrumenten en de intensiteit van de handhaving.

Daarom beantwoorden we in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvraag:

1. In hoeverre heeft de gemeente een visie voor het toezicht op de voorscholen vastgelegd?
2. In welke mate sluit de visie aan bij de principes van modern toezicht?

In dit hoofdstuk beschrijven we allereerst de visie van de gemeente voor toezicht op de voorscholen (paragraaf 2.1). Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 een oordeel gegeven over de aansluiting van de visie op de principes van modern toezicht.

Gebruikte onderzoeksmethoden

Dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op documentenanalyse. We analyseerden onder andere de gemeentelijke beleidsnota *Toezicht & handhaving kwaliteit kinderopvang visie*.

2.1 Gemeentelijke visie voor toezicht op voorscholen

Het college van B&W voert de regie bij het toezicht op de reguliere kinderopvang en de voorscholen. De Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) stelt de beleidskaders op namens het college van B&W. Het college heeft haar visie op toezicht voor de reguliere kinderopvang op 29 november 2011 vastgelegd in de nota *Toezicht & handhaving kwaliteit kinderopvang visie*. Het vaststellen van dit stadsbrede beleid was het gevolg van de aanbeveling van de Commissie Gunning om toezicht en handhaving binnen de kinderopvang aan te scherpen.

Tot 2011 had de gemeente Amsterdam geen centraal handhavingsbeleid voor peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Voor de peuterspeelzalen bestond er in de verschillende stadsdelen wel beleid, aangezien de peuterspeelzalen ook gesubsidieerd werden door de stadsdelen. Voor kinderdagverblijven was dat niet het geval en bestond er geen expliciet toezicht- en handhavingsbeleid in de periode 2005-2010.⁴ Dit constateerde de commissie Gunning, die in april 2011 een onderzoeksrapport uitbracht over een zedenzaak binnen de kinderopvang in Amsterdam.

⁴ Rapport Onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam, april 2011, p. 92.

Bij de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 hebben de centrale stad en de stadsdelen in Amsterdam besloten om geen centraal beleid te formuleren voor toezicht en handhaving in de kinderopvang, omdat zij daartoe geen directe aanleiding zagen. Wel is vanuit de Samenwerkende Amsterdamse Stadsdelen (SAS) in 2007 de nota *Handhavingsbeleid Kinderopvang* opgesteld, maar die nota is niet door alle stadsdelen vastgesteld. Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat gemeenten met een uitgewerkt handhavingsbeleid meer resultaten bereiken dan gemeenten zonder handhavingsbeleid. Daarom luidde één van de aanbevelingen van de commissie Gunning: "Formuleer een krachtig toezichts- en handhavingsbeleid waarin duidelijk is aangegeven wie voor welke activiteit verantwoordelijk is".

Het huidige beleid voor toezicht in de reguliere kinderopvang is, een jaar na het verschijnen van het rapport van de commissie Gunning, nog steeds vrij summier. Het beschrijft slechts op hoofdlijnen de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende gemeentelijke onderdelen. Het kader hieronder vat de gemeentelijke uitgangspunten voor de kwaliteit van de kinderopvang samen.

Gemeentelijke uitgangspunten toezicht kwaliteit reguliere kinderopvang

- Toezicht is geen doel op zich en is gericht op herstel van onvolkomenheden, inzicht en behoud van kwaliteit.
- Onaangekondigde inspecties hebben de voorkeur.
- Het toezicht is strikt aan de poort.
- Het toezicht is risicogestuurd: minder waar mogelijk, meer waar nodig.
- Meldingen van niet-geregistreerde kinderopvang worden altijd met spoed onderzocht.
- Een toezichthouder is geen adviseur.

Bron: Gemeente Amsterdam, nota *Toezicht & handhaving kwaliteit kinderopvang visie*, november 2011

Toezicht op de voorschoolse educatie is niet opgenomen in de nota *Toezicht & handhaving kwaliteit kinderopvang visie*. Het *Stedelijk kwaliteitskader VVE 2010-2014* dat het college van B&W op 14 december 2010 vastlegde, gaat vooral in op de aanvullende kwaliteitseisen, maar niet op de intensiteit van handhaving en de frequentie van de inspecties op voorscholen.

Voor de handhaving van de kinderopvang wordt verwezen naar een nog te verschijnen handhavingsprogramma. Ook het stedelijk handhavingsbeleid voor de voorschoolse educatie is nog in ontwikkeling.

2.2 Aansluiting bij principes van modern toezicht

Volgens de principes van het Rijk voor modern toezicht is een visie op toezicht belangrijk.⁵ Standaard toezicht bestaat volgens dit inzicht niet meer. Een overheid moet nadenken over de vorm en omvang van toezicht omdat het niet alle risico's kan beheersen. Een keuze op basis van risico's, kosten en baten is wenselijk. Die keuzes moeten inzichtelijk voor anderen zijn, bijvoorbeeld via een vastgelegde visie, zeker wanneer er bij het toezicht meerdere organisaties betrokken zijn.

We concluderen dat de gemeente geen aparte visie heeft vastgelegd voor het toezicht op voorscholen. Wel sluit de algemene visie van de gemeente voor de reguliere kinderopvang aan bij de principes van modern toezicht, er wordt namelijk gesteld dat de omvang van het toezicht bij de reguliere kinderopvang op gesignaleerde risico's gebaseerd moet zijn ('selectief toezicht').

2.3 Conclusie

Het college van B&W heeft geen uitgebreide visie voor het toezicht op de voorscholen vastgelegd. Dit is opmerkelijk, want meer nog dan bij de reguliere kinderopvang, zijn er diverse gemeentelijke organisaties die een rol spelen bij het toezicht. Het toezicht op de voorscholen is complex. In een dergelijke situatie zijn een eenduidige visie op het toezicht, de werkwijze en de taakverdeling daarbij meer dan wenselijk. In het stedelijk kwaliteitskader heeft het college wel een aantal aanvullende kwaliteitseisen vastgelegd voor de voorscholen, maar er wordt nauwelijks ingegaan op de manier waarop het toezicht, zowel aan de poort, op het bereik, als op de kwaliteit, wordt vormgegeven en uitgevoerd.

Het ontbreken van een visie voor het toezicht op de voorscholen sluit niet aan bij de principes van modern toezicht. Bij modern toezicht is het namelijk van belang om als overheid een afgewogen keuze te maken in de vorm en omvang van toezicht en deze keuze vast te leggen in een visie op toezicht.

Hoewel de gemeente geen visie heeft vastgelegd voor toezicht op voorscholen, heeft de gemeente wel een algemene visie voor toezicht op de reguliere kinderopvang vastgelegd. Deze visie sluit aan bij een belangrijk principe van modern bestuur. De gemeente is namelijk van mening dat het toezicht selectief (risicogestuurd) moet zijn. Gesteld kan worden dat voor wat betreft visie, het toezicht op de voorscholen achterblijft bij de visie voor toezicht op de reguliere kinderopvang.

⁵ Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*, oktober 2005.

3 Toezicht aan de poort: screening startende voorscholen

In dit hoofdstuk staat het toezicht aan de poort centraal. Onder toezicht aan de poort verstaan we de screening van startende voorscholen. Het gaat om het beoordelen van aanvragen van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen om erkend te worden als voorschool. We richten ons op het proces van het aanvragen van de erkenning tot het moment waarop het stadsdeel subsidie verleent. Strikt toezicht aan de poort wordt steeds belangrijker. Het was één van de aanbevelingen van de commissie Gunning, die in 2011 naar aanleiding van de zedenzaak toezicht en handhaving op de kinderopvang in Amsterdam onderzocht.

We beantwoorden in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvragen:

2. Hoe is het gemeentelijk toezicht bij de erkenning van startende voorscholen georganiseerd?
3. In welke mate sluit het toezicht aan de poort aan bij principes van modern toezicht?

In dit hoofdstuk beschrijven we allereerst de organisatie van het toezicht (paragraaf 3.1). Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 een oordeel gegeven over de aansluiting van het toezicht op de principes van modern toezicht. Onder modern toezicht verstaan we toezicht dat onafhankelijk, transparant en professioneel is. Modern toezicht moet niet alleen goed, maar ook praktisch zijn. Dit betekent dat het selectief en slagvaardig is en er samengewerkt wordt met andere gemeentelijke organisaties, burgers en instellingen. Aangezien het toezicht aan de poort per 1 juli 2012 op een andere manier plaatsvindt, maken we in dit hoofdstuk onderscheid in bestaande werkwijze en werkwijze vanaf juli 2012.

Gebruikte onderzoeksmethoden

Voor dit hoofdstuk hebben we documenten geanalyseerd zoals de bestaande en nieuwe erkenningsprocedure en het scoringsformulier etc. Daarnaast spraken we met medewerkers van DMO, de GGD, Bureau Handhaving Kinderopvang en stadsdeel West.

3.1 Organisatie van het toezicht

In deze paragraaf wordt eerst aangegeven op *wat* toezicht wordt gehouden bij het toezicht aan de poort. Vervolgens gaan we voor elk aspect van toezicht (verzamelen van informatie, oordelen en ingrijpen) in op *wie* er toezicht houdt en *hoe* dat wordt gedaan.

3.1.1 Op wat wordt er toezicht gehouden?

Toezicht gericht op stedelijke kwaliteitseisen

Bij toezicht aan de poort kijkt de gemeente of een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal die met voorschoolse educatie wil starten aan alle regels voldoet. De startende voorscholen geven bij de erkenningsaanvraag aan in hoeverre zij op dat moment voldoen aan de stedelijke kwaliteitseisen die in de 'Verordening Kwaliteitseisen peuterspeelzalen en voorschoolse educatie' van het stadsdeel en in een stedelijk kwaliteitskader zijn vastgelegd.

De erkenningsaanvraag bestaat uit een 'Plan van aanpak voor de VVE-voorziening', waarin informatie gegeven wordt over de stedelijke kwaliteitseisen zoals:

- algemene informatie over peuterspeelzaal of kinderdagverblijf;
- de leeftijd van de kinderen aan wie voorschoolse educatie geboden gaat worden;
- het soort voorschoolprogramma dat gebruikt gaat worden;
- het planmatig werken aan taaldoelen van de kinderen;
- het systeem waarmee de ontwikkeling van de kinderen gevolgd wordt;
- de omvang van de voorschoolse educatie in uren en dagdelen;
- de groepsgrootte en leidster-kindratio;
- de kwalificatie van het personeel;
- een analyse van de ouders en de opzet van het ouderbeleid;
- de samenwerking en doorgaande leerlijn met de basisschool;
- de registratie van de kinderen.

Daarnaast toetsen stadsdelen bij nieuwe peuterspeelzalen en kinderdagverblijven die voorschoolse educatie willen aanbieden ook of de exploitatie vanuit de eisen Wet kinderopvang⁶ is toegestaan en of vanuit de overige wet- en regelgeving (bestemmingsplan/omgevingsvergunning) geen belemmeringen bestaan.

Werkwijze vanaf juli 2012

In de nieuwe erkenningsprocedure wordt naast de aanvullende stedelijke eisen voor voorschoolse educatie ook gekeken naar de lopende handhavingsmaatregelen van een locatie. Er wordt dan gekeken naar handhavingsmaatregelen die zijn opgelegd omdat de locatie niet voldeed aan de algemene en wettelijke kwaliteitseisen voor kinderopvang. Het toezicht aan de poort richt zich hiermee nog steeds op de rechtmatigheid van voorschoolse educatie. Wel kan gesteld worden dat de gemeente het toezicht aan de poort met de nieuwe erkenningsprocedure uitbreidt.

⁶ En de daarbij behorende besluiten: Besluit kwaliteit peuterspeelzalen en kinderopvang en het Besluit kwaliteitseisen voorschoolse educatie.

Tabel 3.1 geeft de verschillen tussen de bestaande en de nieuwe erkenningsprocedure weer.

Tabel 3.1 - Overzicht verschillen bestaande en nieuwe erkenningsprocedure

	Verzamelen van informatie	Oordelen	Ingrijpen
Bestaande werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> stadsdeel voert gesprek met locatie over taaltoets en scholing stadsdeel controleert PvA van locatie op juistheid en volledigheid en stuurt het naar DMO 	<ul style="list-style-type: none"> DMO toetst PvA DMO geeft erkenning DB stadsdeel besluit over starten voorschool in verleningsbrief 	<ul style="list-style-type: none"> DMO vraagt extra info op bij stadsdeel of geeft geen erkenning af. stadsdeel besluit geen subsidie toe te kennen
Nieuw in werkwijze vanaf juli 2012	<ul style="list-style-type: none"> gesprek over starttoets en taaltraining, die moeten zijn afgerond stadsdeel controleert subsidieaanvraag stadsdeel checkt bij BHK lopende handhaving stadsdeel checkt landelijk register 	<ul style="list-style-type: none"> DMO geeft voorlopige erkenning stadsdeel informeert GGD, DMO, BHK GGD wijzigt registratie in register, stuurt brief locatie DMO stuurt brief def. erkenning 	<ul style="list-style-type: none"> DMO geeft geen voorlopige erkenning stadsdeel heeft subsidie al verleend, maar kan subsidie bijstellen na bezoek van GGD, 3-6 maanden na start van voorschool

Legenda: DMO= Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, DB = dagelijks bestuur van een stadsdeel, PvA= Plan van Aanpak, BHK= Bureau Handhaving Kinderopvang, GGD= Gemeentelijke gezondheidsdienst.

3.1.2 Verzamelen van informatie

Wie verzamelt er informatie?

Bestaande werkwijze

De stadsdelen spelen een belangrijke rol bij het verzamelen van informatie over startende voorscholen. Als een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal voorschoolse educatie wil aanbieden, dient deze een aanvraag in bij het stadsdeel. Het kan gaan om nieuwe locaties die starten met het aanbieden van kinderopvang en een voorschoolprogramma of om bestaande kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die aanvullend een voorschoolprogramma willen aanbieden. Indien de peuterspeelzaal of kinderdagverblijf uitmaakt van een grotere welzijnsorganisatie, levert de welzijnsorganisatie informatie aan het stadsdeel.

Werkwijze vanaf juli 2012

Om te voldoen aan het landelijk beleid ontwikkelde DMO in juni 2012 de definitieve erkenningsprocedure die per 1 juli 2012 in moet gaan. In de nieuwe erkenningsprocedure gaan stadsdelen meer informatie verzamelen over kinderdagverblijven of peuterspeelzalen die als voorschool erkend willen worden.

Hoe wordt de informatie verzameld?

Bestaande werkwijze

De beleidsadviseur VVE van het stadsdeel voert vaak meerdere gesprekken met mogelijke voorschoolaanbieders om te bekijken of het zinvol is een erkenningsaanvraag in te dienen. De beleidsadviseur informeert de potentiële voorschoolaanbieders over de kwaliteitseisen, bekijkt of voorschool past binnen spreidings- en uitbreidingsbeleid van het stadsdeel en maakt een inschatting van de mogelijkheid van deze houder om aan de kwaliteitseisen te gaan voldoen. In deze ronde vallen al veel van de mogelijke voorschoolaanbieders af, omdat zij naar inschatting van het stadsdeel niet aan de kwaliteitseisen kunnen voldoen. Van de voorschoolaanbieders die volgens het stadsdeel wel kunnen voldoen, stuurt het stadsdeel een plan van aanpak naar DMO. Daarmee dient het stadsdeel een erkenningsaanvraag in.

Aanleiding nieuwe erkenningsprocedure

Het Rijk heeft bepaald dat vanaf januari 2012 de controle op nieuwe kinderdagverblijven en peuterspeelzalen intensiever wordt.⁷

Uitgangspunt is dat ondernemers die starten met het opvangen van kinderen vanaf het begin aan de basiskwaliteitseisen voldoen. Nieuw is dat, in het kader van risicogestuurd toezicht op de reguliere kinderopvang, alle goedgekeurde kinderopvang- en buitenschoolse opvangcentra, gastouderbureaus, gastouders en peuterspeelzalen geregistreerd worden in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). Hierdoor wordt de controle op nieuwe locaties steviger. Erkende locaties zouden eigenlijk per ingang van januari 2012 geregistreerd worden, maar toen waren er nog technische problemen met de invoer in het register. Als gevolg hiervan heeft het Rijk de gemeenten tot december 2012 de tijd gegeven om alle peuterspeelzalen met voorschoolse educatie en voor alle bestaande kinderopvang de aanvulling 'VVE' op te nemen in het register.

Werkwijze vanaf juli 2012

In de nieuwe werkwijze doet het stadsdeel meer dan het plan van aanpak controleren op juistheid en volledigheid. Ook verzamelt het stadsdeel informatie over de planning en start van de taalscholing, basistraining of VVE-programma. De stadsdelen gaan in de nieuwe werkwijze ook na of er handhavingsmaatregelen lopen bij de locatie. Dit zal het stadsdeel doen door het Bureau Handhaving Kinderopvang raad te plegen. Verder controleert het stadsdeel de gegevens in het landelijk register.

⁷ Dit geldt voor zowel ondernemers die starten met het aanbieden van kinderopvang als kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die een voorschool wil worden. Zie ook: GGD Nederland, *Vernieuwd risicogestuurd toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang*, november 2011.

Nieuw is ook dat het stadsdeel al voor de definitieve erkenning subsidie gaat verlenen. Dit is noodzakelijk omdat peuterspeelzalen en kinderdagverblijven pas aan de eisen van de Wet op de kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko) kunnen voldoen als de voorschoolse educatie door de gemeente worden gesubsidieerd. Vervolgens stuurt het stadsdeel het plan van aanpak naar DMO.

3.1.3 Oordelen

Wie oordeelt er?

Bestaande werkwijze

Indien DMO de voorscholen een definitieve erkenning heeft afgegeven, is de voorschool erkend.

Werkwijze vanaf juli 2012

In de nieuwe werkwijze geeft DMO bij een positief oordeel een voorlopige erkenning af. Vervolgens oordeelt het stadsdeel over toekenning van de subsidie aan voorscholen. Het Dagelijks Bestuur neemt een besluit over de subsidieverlening voor voorschoolse educatie. In sommige stadsdelen is het hoofd Vergunningen hiertoe gemandateerd.

Als een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal voldoet aan de wettelijke basiseisen wordt de locatie opgenomen in het Landelijk Register voor Kinderopvang en Peuterspeelplaatsen (LRKP). Indien ook gesubsidieerde voorschoolse educatie wordt aangeboden dan wordt een aantekening hiervan gemaakt in het register vanaf de startdatum voorschoolse educatie. Pas na deze registratie zijn de voorscholen officieel erkend. Voor de nieuwe werkwijze is dus meer nodig om als voorschool erkend te worden.

Hoe wordt er geoordeeld?

Bestaande werkwijze

Om te kijken of een locatie in aanmerking komt voor een voorlopige erkenning vinkt DMO in het 'Scoringsformulier erkenningscriteria' aan of de locatie voldoet aan de kwaliteitscriteria voor een voorschool. Voor de meeste eisen, behalve voor de kwalificatie-eisen, geldt dat de locatie op het moment van erkenning moet voldoen. Voor de eisen die gesteld worden aan de kwalificatie van beroepskrachten geldt dat er een overgangstermijn is van anderhalf jaar voor het voldoen aan de taalnorm en twee jaar voor de certificering in het VVE-programma. Voor de wettelijke eisen beroepsopleiding en aanvullende VVE-scholing (starttraining, VVE-module) en Amsterdamse eis PW3/PW4 geldt dat voorafgaand aan de start van de voorschool moet worden voldaan.

Alle onderdelen van het scoreformulier moeten goedgekeurd worden voor een erkenning. In de praktijk betekent dit dat er vaak nog aanvullingen nodig zijn van de stadsdelen en de instellingen, totdat de kwaliteit gewaarborgd kan worden.

Volgens de *Jaarrapportage VVE 2011* kan een locatie alleen als voorschool worden erkend als de GGD geen actuele adviezen heeft gegeven tot handhaving.⁸ In het verleden werd bij het erkennen van voorscholen geen rekening gehouden met de kwaliteit van bedrijfsvoering van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Ook wordt er niet beoordeeld of er handhavingsmaatregelen gelden voor de startende voorschool. Vanaf juli 2012 is het de bedoeling dat stadsdelen wel beoordelen of er handhavingsmaatregelen gelden voor voorschoolaanbieders.

Wanneer een locatie voldoet aan de voorwaarden ontvangt het een erkenningsbrief van DMO. DMO voert de gegevens van de locatie in registratiesysteem ELKK. Vervolgens informeert DMO het stadsdeel over de erkenning en ontvangt de GGD van DMO een overzicht van de voorscholen die zij erkend heeft. Op basis van dit overzicht plant de GGD haar jaarlijkse bezoeken.

Werkwijze vanaf juli 2012

In de nieuwe werkwijze is de erkenning pas rond als het stadsdeel subsidie toegekend heeft en registratie in het register heeft plaatsgevonden. Na opname van de voorscholen in het landelijk register beschikt de GGD over de meest actuele gegevens vanuit het register.

Het stadsdeel baseert zich voor haar eindoordeel op de voorlopige erkenning van DMO en de lopende handhavingsmaatregelen die bij BHK bekend zijn. DMO ontwikkelt samen met Bureau Handhaving Kinderopvang nog criteria voor het beoordelen van de handhavingsmaatregelen.

3.1.4 Ingrijpen

Wie grijpt er in?

Zowel DMO als het stadsdeel kunnen bij het toezicht aan de poort ingrijpen en zorgen dat zwakke locaties die niet voldoen aan de eisen, niet erkend worden als voorschool.⁹ Dit is ook het geval bij de nieuwe erkenningsprocedure.

Hoe wordt er ingegrepen?

Bestaande werkwijze

Bij het toezicht aan de poort kan DMO ingrijpen door geen voorlopige erkenning af te geven als uit het ingediende plan van aanpak blijkt dat de locatie niet aan de stedelijke eisen kan voldoen. DMO geeft aan dat uiteindelijk de meeste erkenningsaanvragen positief worden beoordeeld. Op dit moment zijn er volgens DMO drie aanvragen die niet verder door de procedure komen terwijl ze al lang geleden aangevraagd zijn.

⁸ Gemeente Amsterdam, *Jaarrapportage 2011 Voor- en vroegschoolse educatie*, p. 14.

⁹ Als de locatie eenmaal als voorschool erkend is, kunnen het stadsdeel en Bureau Handhaving ook ingrijpen, maar daarop gaan we in de latere hoofdstukken van dit rapport in.

Eerder gaven we al aan dat het stadsdeel kan ingrijpen voordat het tot een erkenningsaanvraag komt. Daarnaast kan het stadsdeel ingrijpen door te besluiten dat een locatie geen subsidie ontvangt. Het is onbekend hoeveel erkenningsaanvragen niet leiden tot het verlenen van subsidie aan een startende voorschool.

Werkwijze vanaf juli 2012

De manier van ingrijpen is het zelfde bij de nieuwe erkenningsprocedure. Alleen kan het stadsdeel bij de nieuwe werkwijze over meer argumenten beschikken om te bepalen of de locatie kan starten als voorschool. Het stadsdeel kijkt in de toekomst namelijk ook of er handhavingsmaatregelen lopen die een belemmering vormen voor de start van de voorschoolse educatie.

3.2 Aansluiting bij principes van modern toezicht

Het toezicht aan de poort sluit niet goed aan bij de principes van modern toezicht omdat het toezicht niet onafhankelijk, slagvaardig en transparant is. Hieronder lichten we ons oordeel per onderdeel van het toezicht toe.

3.2.1 Verzamelen van informatie

De stadsdelen hebben een lastige rol bij het erkennen van startende voorscholen. Zij zitten klem tussen de kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die graag willen starten en DMO die toetst of de locatie wel geschikt is. Het stadsdeel heeft daarbij ook geen onafhankelijke rol, omdat het een financieel belang heeft om zoveel mogelijk voorscholen te realiseren. Weliswaar financieren stadsdelen gemiddeld 30% van de totale middelen voor VVE uit de eigen stadsdeelbegroting. Maar het merendeel van de voorscholen wordt gefinancierd vanuit rijksmiddelen waarbij de stadsdelen afgerekend worden op:

- het aantal voorschool peuterspeelplaatsen;
- het aantal doelgroeppeuters dat deelneemt aan een voorschool;
- het aantal peuters dat deelneemt aan een voorschool peuterspeelplaats (zie ook bijlage 3).

Hierdoor ontstaat een prikkel voor stadsdelen om instellingen te helpen een goed plan van aanpak te maken om als voorschool erkend te worden. De beleidsadviseur van het stadsdeel weet vaak precies welke omschrijvingen er nodig zijn om door DMO erkend te kunnen worden als voorschool. Dit kan ertoe leiden dat stadsdelen hun rol gebruiken om locaties snel erkend te krijgen. Deze prikkel wordt versterkt doordat er momenteel niet wordt gehandhaafd als voorscholen niet voldoen aan de kwaliteitseisen (zie ook hoofdstuk 5).

Met de nieuwe erkenningsprocedure voldoet het verzamelen van informatie al meer aan de principes van modern toezicht. Het voorstel is namelijk dat stadsdelen zich ook baseren op de meer onafhankelijke informatie van Bureau Handhaving Kinderopvang (BHK) over lopende handhavingsmaatregelen. Hiervoor ontwikkelt DMO samen met BHK criteria. Terwijl de nieuwe erkenningsprocedure al op 1 juli 2012

ingaat, is een belangrijk onderdeel daarvan, namelijk de criteria voor stadsdelen om handhavingsmaatregelen te beoordelen, nog niet gereed. In de nieuwe procedure is wel geregeld dat stadsdelen voor startende voorscholen nagaan in hoeverre ze een boete of een andere handhavingsmaatregel hebben ontvangen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als ze niet voldoen aan de kwaliteitseisen voor de kinderopvang. DMO geeft echter in de nieuwe erkenningsprocedure niet aan hoe stadsdelen vervolgens met deze informatie om moeten gaan. De nieuwe procedure geeft geen antwoord op de vraag wanneer en of handhavingsmaatregelen een belemmering vormen om een voorschool te erkennen. In de ambtelijke reactie op de bevindingen uit dit onderzoek heeft DMO aangegeven dat de criteria die zij in samenwerking met BHK op korte termijn nader uitwerkt, wel een eenduidig en uniform antwoord geven of en wanneer handhavingsmaatregelen een belemmering zijn bij een erkenningsaanvraag.¹⁰

Op dit moment is het toezicht aan de poort niet transparant. Het is de vraag of in de toekomst gegarandeerd is dat stadsdelen uniform of onafhankelijk handelen, wat wel wenselijk is aangezien een aantal organisaties in meerdere stadsdelen voorscholen heeft. Het kan schadelijk zijn voor het functioneren van de GGD en BHK, wanneer stadsdelen het advies van de GGD of BHK negeren of wanneer stadsdelen verschillend besluiten over dezelfde situaties. Dit zou de geloofwaardigheid van de gemeente niet ten goede komen. Doordat de stadsdelen en DMO in de toekomst informatie van de GGD en BHK gaan benutten voor het toezicht aan de poort, wordt het toezicht wel meer samenwerkend van aard.

3.2.2 Oordelen

Zowel in de oude als in de nieuwe werkwijze oordeelt DMO over de erkenning en de stadsdelen besluiten of zij subsidie verlenen. Een niet door DMO erkende voorschool telt niet mee in de resultaatsafspraken en het stadsdeel ontvangt hiervoor ook geen rijksbijdrage. Het gevolg is dat DMO er belang bij heeft om zoveel mogelijk peuterspeelzalen en kinderdagverblijven te erkennen als voorschool. Dit kan het geven van een onafhankelijk oordeel in de weg staan. Streng toezicht aan de poort staat namelijk op gespannen voet met de realisatie van voorscholen en het bereik van doelgroeppeuters. Hierover heeft DMO met het Rijk resultaatsafspraken gemaakt en hierop wordt de gemeente door het Rijk afgerekend.

3.2.3 Ingrijpen

Voor het ingrijpen is het van belang dat dit slagvaardig gebeurt. Dat wil zeggen dat de toezichthouder daadwerkelijk ingrijpt als de situatie dat vereist. Uit cijfers, die wij van de GGD kinderopvang ontvangen hebben, blijkt dat het ingrijpen bij de het toezicht aan de poort nauwelijks heeft plaatsgevonden terwijl daar wel redenen voor waren.

Bijna een kwart (23%) van de 236 kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die voorschoolse educatie in Amsterdam aanbieden, wordt door de GGD namelijk als risicovol wordt gezien. Deze 23% kinderdagverblijven en peuterspeelzalen worden ook wel 'hoogrisicolocaties' genoemd. In 2012 gaat de GGD 'risicogestuurd toezicht' op

¹⁰ Gemeente Amsterdam, DMO, *Reactie op Nota van Bevindingen Toezicht op de voorscholen*, 13 juli 2012.

verzoek van het Rijk invoeren. Ter voorbereiding hierop stelt de GGD risicoprofielen op voor het reguliere toezicht op de kinderopvang. De hoogrisicolocaties krijgen een hoog risicoprofiel met de score rood of oranje.¹¹

Het risicoprofiel wordt opgesteld op grond van verschillende indicatoren, waaronder het voldoen aan de kernpunten van de kwaliteitseisen, maar ook bijvoorbeeld het personeelsverloop en het naleefgedrag bij handhaving. De kleur is een inschatting van het risico dat wet- en regelgeving voor de reguliere kinderopvang wordt overschreden. Oranje en rode locaties lopen een hoog risico om niet te voldoen aan de algemene wettelijke minimumeisen voor de kinderopvang. Het is de vraag in hoeverre deze hoogrisicolocaties voldoende toegerust zijn om te voldoen aan de specifieke eisen voor de voorschoolse educatie. Tabel 3.2 geeft het aantal voorscholen weer dat door de GGD voor het aanbieden van reguliere kinderopvang in september 2011 als hoog-risicolocatie is aangemerkt.

Tabel 3.2 - Aantal voorscholen dat door de GGD als hoog-risicolocatie is aangemerkt voor wat betreft de wettelijke basiseisen voor kinderopvang.¹²

	Aantal voorscholen	Hoog-risicolocaties met score oranje of rood bij algemene kwaliteitseisen kinderopvang	
		Absoluut	Percentage
Peuterspeelzalen	194	39	21 %
Kinderdagverblijven	42	16 ¹³	38%
Totaal	236	55	23%

Bron: rekenkamer o.b.v. gegevens maart 2012 GGD, gebaseerd op inspecties in 2011.

¹¹ De risicoprofielen voor de basiskwaliteit kinderopvang worden door de GGD opgesteld aan de hand van zeven landelijk opgestelde indicatoren:

- Indicator 1. Naleving van de beroepskracht-kindratio
- Indicator 2. Pedagogisch beleid en praktijk
- Indicator 3. Veiligheid en gezondheid in de praktijk
- Indicator 4. Klachten en/of signalen en hun afhandeling
- Indicator 5. Personeelsverloop en personeel
- Indicator 6. Intern kwaliteitsbeleid
- Indicator 7. Handhaving en naleving

Van deze indicatoren wordt verondersteld dat zij voorspellen in hoeverre risico's zich voordoen. In hoeverre dat echt zo is, moet nog blijken uit een onderzoek dat de GGD Amsterdam momenteel verricht. Voor elk van de indicatoren kan een kinderdagverblijf maximaal 14 punten krijgen. Des te minder punten des te beter de kwaliteit van het kinderdagverblijf. De gemeente Amsterdam hanteert, ten opzichte van de rest van Nederland, andere normen voor de kwaliteitseisen die op een meer eenduidige wijze zijn uitgewerkt. In de rest van Nederland wordt een kinderdagverblijf als risicovol gezien ('oranje/rood') als een kinderdagverblijf minimaal 8 punten scoort. In Amsterdam wordt een kinderdagverblijf pas als risicovol gezien als een bedrijf minimaal 29 punten heeft gescoord.

¹² Het aantal voorscholen in deze tabel komt niet overeen met de cijfers die DMO in haar jaarrapportage VVE 2011 (227 voorscholen waarvan 172 peuterspeelzalen en 55 kinderdagverblijven). Dat komt omdat DMO zich baseert op de situatie eind 2011 en de cijfers in de tabel dateren van maart 2012. Het aantal kinderdagverblijven in de tabel is lager omdat GGD niet beschikte over een lijst met meest actuele erkende voorscholen.

¹³ De risicovolle voorscholen bevinden zich in de stadsdelen Zuidoost (10), Nieuw West (3), Noord (2) en West (1).

Verder laat tabel 3.2 ook zien dat er onder de kinderdagverblijven zich meer risicovolle locaties bevinden dan onder peuterspeelzalen met voorschoolse educatie. Dit kan komen doordat kinderdagverblijven commerciële organisaties zijn voor wie het aantrekkelijk is om, naast de inkomsten van de ouders, ook subsidiegelden voor voorschoolse educatie te ontvangen.¹⁴ Ook zijn kinderdagverblijven volgens de GGD op dit moment vaak nog minder goed op de hoogte van de kwaliteitscriteria waaraan ze moeten voldoen. Met name voor kleine kinderdagverblijven is het een probleem om aan de beleidsmatige eisen te voldoen.

Het is van belang om bij het toezicht aan de poort ook te kijken naar de kwaliteit van de kinderopvang die de startende voorschool biedt. Indien de kwaliteit onvoldoende is, is het wenselijk dat er bij de poort al wordt ingegrepen. Dit is niet alleen wenselijk, maar wordt inmiddels ook onderstreept door wethouder Asscher. In een brief heeft hij de raad laten weten dat voorscholen alleen gefinancierd worden als de kwaliteit in orde is of als er zichtbare en controleerbare afspraken zijn.¹⁵ Uit dit onderzoek blijkt dat kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die door de GGD als een 'hoogrisicolocatie' zijn aangemerkt wel subsidie ontvangen voor het aanbieden van voorschoolse educatie.

Bij de ambtelijke reactie op dit rapport is gebleken dat DMO pas op 6 juni 2012 afspraken met de stadsdelen heeft gemaakt voor de besteding van de rijksmiddelen voor voorschoolse educatie in 2012. Daarin is opgenomen dat voorscholen alleen subsidie mogen ontvangen als de kwaliteit goed is of als er zichtbare en controleerbare afspraken zijn over de verbetering van de kwaliteit. Het stadsdeel wordt geacht op basis van de handhavingsadviezen van de GGD schriftelijke afspraken te maken met de betreffende voorscholen. Aangezien de meeste stadsdelen de subsidie voor 2012 al aan het begin van 2012 aan de voorscholen verleend hebben, ligt het voor de hand dat stadsdelen pas in 2013 volledig aan de voorwaarde kunnen voldoen. Pas dan is het mogelijk om alleen voorscholen te subsidiëren waarvan de kwaliteit goed is of waarbij controleerbare afspraken voor het verbeteren van de kwaliteit gemaakt zijn. Wel zullen stadsdelen in 2012 tijdens hun reguliere voortgangsgesprekken met de voorscholen de GGD inspectierapporten bespreken. Waar tekortkomingen gesignaleerd zijn, zullen stadsdelen afspraken maken over verbetering. Het stadsdeel legt de afspraken vast en bewaakt de uitvoering ervan. Uiteindelijk levert het stadsdeel DMO eind 2012 beleidsinformatie over de naleving van deze afspraken.

¹⁴ Kinderdagverblijven krijgen alleen de meerkosten voor de uitvoering van voorschoolse educatie vergoed en de stadsdelen stemmen deze bedragen goed op elkaar af. Het biedt kinderopvangorganisaties wel extra mogelijkheden om te investeren in de scholing van het personeel en de kwaliteit van het aanbod. Voor een deel nemen zij ook een risico, bijvoorbeeld bij de taalnorm worden de verletkosten alleen vergoed door de gemeente indien de medewerkers een certificaat behalen.

¹⁵ Brief van wethouder Asscher aan de leden van de commissie JIF, *De laatste generatie kinderen met taalachterstand*, 28 maart 2012.

3.3 Conclusie

Toezicht gericht op stedelijke kwaliteitseisen

Het toezicht aan de poort vindt plaats door te beoordelen of kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die voorschoolse educatie willen aanbieden, erkend kunnen worden als voorschool. Getoetst wordt of de locaties voldoen aan:

- de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen;
- het Besluit kwaliteit peuterspeelzalen en kinderopvang;
- het Besluit kwaliteitseisen voorschoolse educatie;
- de Verordening kwaliteitseisen peuterspeelzalen en voorschoolse educatie.

Toezicht aan de poort onvoldoende onafhankelijk, slagvaardig en transparant

Het huidige toezicht aan de poort vindt onvoldoende onafhankelijk en slagvaardig plaats en sluit daardoor niet goed aan bij de moderne principes van goed en praktisch toezicht. Van goed toezicht is onvoldoende sprake omdat de stadsdelen en DMO een grote, maar geen onafhankelijke, rol spelen bij het toezicht aan de poort. Zij hebben er financieel belang bij om zoveel mogelijk voorscholen te erkennen. Dit kan het geven van een onafhankelijk oordeel over de startende voorscholen en daadwerkelijk ingrijpen in de weg staan. Dat dit in de praktijk ook zo is, wordt ondersteund doordat 23% van de voorscholen wel subsidie ontvangt voor het aanbieden van voorschoolse educatie, terwijl het door de GGD ook is aangemerkt als een 'hoogrisicolocatie' voor het naleven van de wettelijke basiseisen voor de reguliere kinderopvang. De vele 'hoogrisicolocaties' onder voorscholen is des te opmerkelijker omdat stadsdelen zeggen een groot aantal erkenningsaanvragen bij de voorbereiding tegen te houden. Tegelijkertijd is het zo dat DMO zelden eenmaal ingediende erkenningsaanvragen afwijst.

Uit bovenstaande kan worden opgemaakt dat er nauwelijks wordt ingegrepen bij het toezicht aan de poort. Dit betekent dat de toezichthouders, in dit geval de stadsdelen en DMO, niet voldoende ingrijpen. Voorschoolaanbieders die door de GGD zijn aangemerkt als 'hoogrisicolocatie' voor de reguliere kinderopvang, kunnen nog steeds subsidie ontvangen voor het aanbieden van voorschoolse educatie. Daarmee is het toezicht aan de poort niet slagvaardig en dus onvoldoende praktisch te noemen.

De nieuwe erkenningsprocedure die DMO vanaf 1 juli 2012 wil invoeren is een stap in de goede richting. Het zorgt ervoor dat gekeken wordt naar de meer onafhankelijke informatie die Bureau Handhaving Kinderopvang verstrekt over lopende handhavingsmaatregelen. Doordat de stadsdelen en DMO ook informatie van de GGD en BHK gaan benutten voor het toezicht, wordt het toezicht aan de poort meer samenwerkend van aard. Wel ontbreken nog criteria voor de stadsdelen om de informatie op de juiste en uniforme wijze te interpreteren. Dit zorgt ervoor dat het toezicht aan de poort nog onvoldoende transparant is. Daarnaast is nog niet duidelijk of er bij de nieuwe werkwijze gekeken wordt naar de risicoprofielen van de kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die voorschoolse educatie willen gaan aanbieden.

4 Toezicht op realisatie van plekken en bereik doelgroeppeuters

In dit hoofdstuk gaan we verder waar het vorige hoofdstuk geëindigd was, namelijk: de verlening van subsidie door de stadsdelen aan voorscholen. In totaal ontvangen de stadsdelen hiervoor van DMO in 2012 € 31,1 miljoen¹⁶ aan rijksmiddelen die zij via subsidies mogen verdelen over grote welzijnsorganisaties (die meerdere voorscholen beheren) of individuele kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die voorschoolse educatie aanbieden. Naast de rijksmiddelen ontvangen de voorscholen ook middelen van de stadsdelen zelf.¹⁷

Op basis van de erkenning van voorscholen door DMO, leggen stadsdelen in een subsidiebeschikking vast hoeveel middelen de peuterspeelzalen of kinderdagverblijven ontvangen voor het aanbieden van een voorschoolprogramma. Ook bevat de beschikking de belangrijkste prestatieafspraken zoals de realisatie van het aantal voorschoolplaatsen en het bereik van doelgroeppeuters. We analyseren in dit hoofdstuk hoe de stadsdelen toezicht houden op de realisatie van voorschoolplekken en het bereik van de doelgroeppeuters.

Gebruikte onderzoeksmethoden

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de meerjarenplannen en beschikkingen die we van de zeven stadsdelen ontvingen. We analyseerden 23 subsidiebeschikkingen die door de stadsdelen in 2012 verleend zijn aan welzijnsorganisaties en voorscholen. Via deze beschikkingen werd in totaal €29,1 miljoen aan subsidie verleend aan voorscholen. Ook maakten we gebruik van de gesprekken die we voerden met een beleidsadviseur van stadsdeel West, de GGD, Bureau Handhaving Kinderopvang en DMO. Tot slot bezochten we, onder leiding van een manager van welzijnsorganisatie Impuls, een peuterspeelzaal die voorschoolse educatie aanbiedt (voorschool) en de daaraan gekoppelde basisschool Tijl Uilenspiegel die vroegschoolse educatie aanbiedt in stadsdeel West.

Daarmee worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

4. Hoe is het gemeentelijk toezicht op de realisatie van voorschoolplekken en het bereik van doelgroeppeuters georganiseerd?
5. In hoeverre sluit het gemeentelijk toezicht aan principes van modern toezicht?

In dit hoofdstuk beschrijven we allereerst de organisatie van het toezicht (paragraaf 4.1). Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 een oordeel gegeven over de aansluiting van het toezicht op de principes van modern toezicht. Onder modern toezicht verstaan we toezicht dat onafhankelijk, transparant en professioneel is. Modern toezicht moet niet alleen goed, maar ook praktisch zijn. Dit betekent dat toezicht selectief en slagvaardig is en er samengewerkt wordt met andere gemeentelijke organisaties, burgers en instellingen.

¹⁶ DMO, *Samenvatting resultaatafspraken 2011-2012*, 19 maart 2012.

¹⁷ Uit de meerjarenplannen is gebleken dat stadsdelen in 2011 gemiddeld 30% cofinancierden. Gemeente Amsterdam, voordracht voor collegevergadering van 26 april 2012, *Resultaatafspraken voorschoolse educatie 2011 en 2012*.

4.1 Organisatie van het toezicht

In deze paragraaf wordt eerst aangegeven op *wat* toezicht wordt gehouden bij het toezicht door de stadsdelen. Vervolgens gaan we voor elk aspect van toezicht (verzamelen van informatie, oordelen en ingrijpen) in op *wie* er toezicht houdt en *hoe* dat wordt gedaan.

4.1.1 Op *wat* wordt er toezicht gehouden?

Toezicht op de doeltreffendheid

Tijdens het verlenen van subsidies houden de stadsdelen toezicht op de doeltreffendheid. Daarbij wordt geen aandacht besteed aan de maatschappelijke effecten van voorschoolse educatie, zoals het tegengaan en verminderen van taalachterstand bij kinderen. De stadsdelen laten zich bij het toezicht leiden door de wettelijke eisen vanuit de Wet op het primair onderwijs (Wpo) die stelt dat de gemeente verantwoordelijk is voor het aanbod van voorschoolplaatsen voor alle doelgroeppeuters en een inspanningsverplichting om alle doelgroeppeuters met een aanbod te bereiken.

Hierover zijn voor de periode 2012-2013 met het Rijk de volgende afspraken gemaakt:

- Realisatie van minimaal 7.750 voorschoolplaatsen (resultaatafspraak).
- Het bereiken van minimaal 80% van de doelgroeppeuters via de voorscholen in Amsterdam (inspanningsverplichting) in december 2013. Amsterdam ontving hiervoor in 2012 € 33,8 miljoen vanuit het onderwijsachterstandenbeleid. Zie verder bijlage 3 voor de exacte verdeling van de rijksmiddelen over de verschillende partijen.

De stadsdelen zullen daarom nog in 2012 sterk uitbreiden om aan deze afspraak te kunnen voldoen. Hiertoe zijn in mei 2012 aanvullende streefcijfers per stadsdeel afgesproken.

Bovenstaande doelstellingen zijn vastgesteld op basis van de Meerjarenplannen 2010-2014 van de stadsdelen. Stadsdelen ontvangen financiële middelen van DMO voor voorschoolse educatie:

- € 2.500 per voorschool peuterspeelplaats¹⁸;
- € 3.500 per deelnemende doelgroeppeuter op peuterspeelplaats
- € 645 per deelnemende peuter (doelgroep en niet-doelgroep) voorschool peuterspeelplaats als compensatie voor de ouderbijdrage.¹⁹

De stadsdelen kijken bij het toezicht op de voorscholen in hoeverre de voorscholen erin slagen om het aantal voorschoolplaatsen te realiseren en doelgroeppeuters te bereiken.

¹⁸ Stadsdelen ontvangen geen middelen voor het aantal voorschoolplaatsen op kinderdagverblijven. Deze plaatsen zijn namelijk voor de gemeente goedkoper omdat ouders meer financieel bijdragen dan op een peuterspeelplaats en daarvoor ook een rijksbijdrage in de vorm van kinderopvangtoeslag ontvangen.

¹⁹ Gemeente Amsterdam, college van B&W, Collegevoordracht voor de collegevergadering van 26 april 2011, *Resultaatafspraken voorschoolse educatie 2011 en 2012*.

Relatief witte vlek: toezicht op de doelmatigheid

Als er zoveel partijen betrokken zijn bij het toezicht op de voorscholen, dreigt het gevaar dat er niemand meer let op de doelmatigheid van het geheel. Aangezien DMO de voorscholen voorziet van geld, zou zij ook toezicht kunnen houden op de doelmatigheid, namelijk de mate waarin de middelen efficiënt besteed worden. Dat gebeurt in beperkte mate:

- Op basis van de begrotingen van de stadsdelen heeft DMO de gemiddelde kosten van de stadsdelen voor de uitvoering van voorschoolse educatie berekend. De kosten van de totale overhead bij DMO, stadsdelen en voorschoolaanbieders zijn daarbij niet geïnventariseerd.
- Stadsdelen spraken in augustus 2011 over het harmoniseren van bedragen die zij voor bepaalde onderdelen van voorschoolse educatie (bijvoorbeeld scholing, materiaalkosten en coördinatie) ter beschikking stellen aan voorschoolaanbieders. Er is niets afgesproken over de minimumbedragen die voor overhead van voorschoolaanbieders gesubsidieerd worden.
- In 2012 wordt een kostprijsonderzoek in Amsterdam uitgevoerd. Het meest recente kostprijsonderzoek dateert uit 2008. Volgens een kostprijsonderzoek in Rotterdam bedragen de kosten per voorschool peuterspeelzaalgroep in 2010 gemiddeld € 86.970, Amsterdam hanteert een gemiddeld streefbedrag van € 85.000 per groep. Of dit streefbedrag overeenkomt met de daadwerkelijke kosten, zal moet blijken uit het Amsterdamse kostprijsonderzoek.

Een ruwe schatting van de rekenkamer laat zien dat ongeveer 16% van het beschikbare bedrag voor voorschoolse educatie opgaat aan coördinatie en beleid.²⁰

4.1.2 Verzamelen van informatie

Wie verzamelt er informatie?

De zeven stadsdelen verzamelen informatie over de realisatie van het aantal voorschoolplekken en het bereik van de doelgroeppeuters in hun stadsdeel.

Hoe wordt de informatie verzameld?

Stadsdelen komen op twee manieren aan informatie over de realisatie van voorschoolplekken en het bereik van doelgroeppeuters, namelijk via de:

1. Maandelijksse rapportage van DMO uit registratiesysteem ELKK;
2. Tussentijdse verantwoording van de welzijnsorganisaties en voorscholen.

Hieronder lichten we de twee manieren kort toe.

²⁰ Voor de overhead tellen we kosten mee voor het ontwikkelen van beleid, coördinatie, werving van peuters en netwerken. Dit is exclusief de kosten voor huisvesting, directie, P&O. In bijlage 4 beschrijven we hoe de schatting tot stand is gekomen.

Maandelijksse rapportage van DMO uit registratiesysteem ELKK

Het ELKK (Elektronisch Loket Kernprocedure en Keuzegids) is een beveiligde website waarin voorscholen hun gegevens vastleggen. De voorscholen dienen in ELKK te registreren wat de bezetting van het aantal voorschoolplaatsen is en hoeveel doelgroeppeuters deelnemen aan de voorschool. ELKK bevat geen gegevens over de ontwikkelingen van de kinderen.²¹ Wel kunnen de stadsdelen in ELKK zien of een kind voor de voorschool is geïndiceerd. De stadsdelen ontvangen een maandelijksse rapportage van DMO met daarin informatie over het aantal peuters op de wachtlijst voor de voorschool, het bereik van doelgroeppeuters en de bezetting van het aantal kindplaatsen op de voorscholen.

Hoewel de voorscholen volgens de verordening verplicht zijn om de gegevens in ELKK actueel te houden, is ELKK geen betrouwbaar registratiesysteem. Inspecties door de GGD tonen aan dat de voorscholen ELKK niet goed bijhouden. Circa 25% van de peuterspeelzalen voldeed in 2011 en januari 2012 niet aan de eis om de gegevens in ELKK te registreren en actueel te houden.²² De resultaten van een business case in Nieuw-West bevestigen dat de registraties in ELKK niet overeenkomen met de kinderen die daadwerkelijk VVE volgen. Kinderen die volgens ELKK op de wachtlijst staan, gaan in werkelijkheid al naar de voorschool toe en omgekeerd.

Tussentijdse verantwoording van de welzijnsorganisaties en voorscholen

Naast het gebruik van ELKK kunnen de stadsdelen ook via tussentijds toezicht inzicht krijgen in het behalen van de prestatieafspraken. Dit biedt ook de mogelijkheid om te kunnen anticiperen op veranderingen en, indien nodig, bij te sturen. De stadsdelen zijn vrij om zelf te bepalen hoe ze het tussentijds monitoren invullen. DMO schrijft niets voor.

Voorbeeld van tussentijdse verantwoording in stadsdeel West

Voor dit beperkte onderzoek spraken we met de beleidsadviseur van stadsdeel West. Stadsdeel West zit elk kwartaal om tafel met de vier grote welzijnsaanbieders die meer dan 80% van de voorschoolse educatie verzorgen in het stadsdeel. Samen bespreken ze de maandrapportages uit ELKK die ze van DMO ontvangt. De maandrapportages geven inzicht in de bezettingsgraad en de wachtlijst voor de voorschool. Indien er afwijkingen zijn van de voorgenomen plannen, dan bespreekt ze dat met de managers van de welzijnsorganisaties. Eventueel kunnen prestatieafspraken worden bijgesteld. Tussendoor informeren de welzijnsmanagers haar ook over de ontwikkelingen bij kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. Indien nodig vindt er een locatiegesprek plaats. Bij individuele kinderdagverblijven ('eenpitters') houdt stadsdeel West op een minder intensieve manier tussentijds contact, bijvoorbeeld alleen via de halfjaarrapportage.

²¹ Gegevens over de ontwikkeling van het kind worden meestal via een observatie-instrument door de voorscholen vastgelegd dat hoort bij het specifieke voorschoolprogramma.

²² GGD Amsterdam, *Concept jaarrapportage GGD kinderopvang. Voorschool peuterspeelzalen in Amsterdam, 2011.*

Naast het jaarverslag, na afloop van de subsidieperiode, vragen alle stadsdelen ook tussentijds om rapportages van de welzijnsorganisaties die meerdere voorschoolgroepen verzorgen. Alle stadsdelen geven in de verleningbeschikking aan op welke manier de welzijnsorganisatie zich tussentijds dient te verantwoorden. De frequentie voor de rapportages varieert per stadsdeel.

Tabel 4.1 geeft aan welke tussentijdse informatie de stadsdelen over voorschoolse educatie vragen aan de welzijnsorganisaties.

Tabel 4.1 - Overzicht van de tussentijdse verantwoording van welzijnsorganisaties

Stadsdelen	Frequentie	Gevraagde tussentijdse verantwoording
Nieuw-West	****	<ul style="list-style-type: none"> • Elk kwartaal korte voortgangsrapportage over de behaalde resultaten en (mogelijke) knelpunten in de uitvoering tbv wijkmonitor. • Halfjaarrapportage over voortgang van activiteiten in eerste helft van het jaar en prognose voor de tweede helft van het jaar • Frequente voortgangsgesprekken
West	***	<ul style="list-style-type: none"> • Kwartaalrapportages met bezettingscijfers, uitstroom naar schoollocaties, aantal leidsters die programmascholing volgen, aantal leidsters dat een taaltraject volgt, deelname van leidsters aan overige scholing, aantal leidsters dat programma gecertificeerd is, aantal leidsters dat geslaagd is voor de taaltoets. • Aantonen hoe overleg en afstemming met basisscholen plaatsvindt.
Zuidoost	**	<ul style="list-style-type: none"> • Verslag over eerste drie maanden en vooruitzichten voor tweede helft van het jaar. Voert regelmatig voortgangsgesprekken.
Zuid	**	<ul style="list-style-type: none"> • Halfjaarrapportage en minimaal 4x per jaar overleg met stadsdeel
Centrum	**	<ul style="list-style-type: none"> • Halfjaarrapportage over voortgang van activiteiten in eerste helft van het jaar en prognose voor de tweede helft van het jaar en tweemaandelijks overleggen
Noord	*	<ul style="list-style-type: none"> • Halfjaarrapportage
Oost	*	<ul style="list-style-type: none"> • Halfjaarrapportage over voortgang van activiteiten in eerste helft van het jaar en prognose voor de tweede helft van het jaar

* 1 tussentijdse rapportage, ** 1 tussentijdse rapportage + overleg ***3 tussentijdse rapportages **** 3 tussentijdse rapportages + overleg. Bron: rekenkamer o.b.v. 23 beschikkingen van de stadsdelen.

Tabel 4.1 laat zien dat er binnen de stadsdelen grofweg vier groepen te onderscheiden zijn. Allereerst is er stadsdeel Nieuw-West die naast kwartaalrapportages ook regelmatig gesprekken voert met de welzijnsorganisaties. Ten tweede vraagt stadsdeel West heel gericht informatie in de kwartaalrapportages, zoals het aantal leidsters dat geslaagd is voor de taaltoets. Ten derde zijn er de stadsdelen Centrum, Zuid en Zuidoost. Zij vragen een halfjaarrapportage bespreken daarnaast regelmatig (of in

geval van stadsdeel Zuid vier keer²³ per jaar) de voortgang met de welzijnsorganisaties. Tot slot bestaat de vierde groep uit de stadsdelen Noord en Oost die alleen een halfjaarrapportage vragen.

4.1.3 Oordelen

Wie oordeelt er?

De stadsdelen oordelen op basis van de tussentijdse informatie en jaarrapportage van de voorscholen over de realisatie van het aantal voorschoolplekken en het bereik van doelgroepeuters in hun stadsdeel.

Hoe wordt er geoordeeld?

Tussentijdse rapportages bieden de mogelijkheid om tussentijds te beoordelen of de prestatieafspraken voor het bereik en de bezetting gehaald worden. Daarnaast dienen welzijnsorganisaties en voorscholen na afloop van de subsidieperiode een jaarverslag in bij het stadsdeel. Alle stadsdelen verlangen van de welzijnsorganisaties naast het jaarverslag ook een goedkeurende verklaring van een accountant. Hierdoor wordt duidelijk in hoeverre de prestatieafspraken over de realisatie van voorschoolplekken en het bereik van doelgroepeuters door de welzijnsorganisaties gerealiseerd zijn.

Op basis van de eindrapportage bepaalt het stadsdeel of de subsidie volledig wordt vastgesteld of dat er middelen moeten worden teruggevorderd. De stadsdelen baseren zich op de verantwoordingsinformatie van welzijnsorganisaties en de maandrapportages uit ELKK. Het stadsdeel legt de inhoudelijke en financiële beoordeling van de geleverde prestaties vast in een beschikking tot subsidievaststelling. De vaststellingsbeschikking stelt het (definitieve) subsidiebedrag vast en geeft aanspraak op betaling.

Gevolgen van niet realiseren resultaatafspraken

Indien het stadsdeel per 1 december 2012 het aantal overeengekomen peuterspeelzaalplaatsen niet realiseert, worden deze naar rato in mindering gebracht op de rijksbijdrage 2013. Het niet realiseren van het aantal doelgroepeuters heeft minder vergaande gevolgen. Indien een stadsdeel het aantal te bereiken doelgroepeuters eind 2012 niet realiseert moet het stadsdeel aan kunnen tonen dat zij alle mogelijkheden heeft ingezet om de doelgroepkinderen wel te bereiken, bijvoorbeeld door activiteiten op het terrein van werving en toeleiding. In samenwerking met het stadsdeel bekijkt DMO dan welke acties opgenomen moeten worden in het uitvoeringsplan van 2013-2014. Het stadsdeel kan maximaal een jaar uitstel krijgen om alsnog aan de verplichtingen te voldoen. Afhankelijk van de uitvoering van het plan en de resultaten kan het college eind 2013 besluiten een deel van de middelen al dan niet terug te vorderen of andere maatregelen voor te stellen.

²³ Namelijk in februari (startgesprek), medio mei (voortgang subsidiejaar), eind juli (voortgang 2012 en verantwoording 2011), september (voortgang 2012 en aanvraag subsidiejaar 2013).

Het niet halen van de prestatieafspraken door een stadsdeel, hoeft niet meteen te leiden tot het niet halen van de gemeentelijke doelstellingen. Voor 2012 moet Amsterdam voldoen aan de eisen vanuit de Wet primair onderwijs. Hiervoor zijn geen aparte resultaatsafspraken gemaakt met het Rijk, wel tussen stad en stadsdelen. Zoals in de *Jaarrapportage VVE 2011* is opgenomen heeft Amsterdam in 2011 ruim voldaan aan het minimale wettelijke aantal voorschoolplaatsen (6.192 omvang doelgroep volgens eigen definitie). De streefcijfers in het kader van de bestuursafspraken 2012-2013 met het Rijk zijn wel ambitieus. De knelpunten en risico's ten aanzien van de realisatie zijn voor het laatst in april 2012 door DMO in kaart gebracht.

De mogelijkheid bestaat dat deze aantallen in het eerste kwartaal van 2013 worden gerealiseerd, dat is nog steeds binnen de rijkstermijn van eind 2013.

Wanneer een stadsdeel de afspraken voor het bereik van doelgroeppeuters en de realisatie van voorschoolplekken niet haalt, bestaat er namelijk de mogelijkheid om het tekort aan kindplaatsen in het ene stadsdeel te

compenseren met een overschot in het andere stadsdeel. In het verleden gebeurde dit wel eens met stadsdeel Centrum dat moeite had om doelgroeppeuters te bereiken.²⁷ Door de kindplaatsen te verdelen, is het nog niet voorgekomen dat de gemeente Amsterdam de afspraken met het Rijk voor realisatie van de voorschoolplekken en het bereik van doelgroeppeuters niet realiseerde.

Voorbeeld van stadsdeelraad die resultaatsafspraken monitort

Eind mei 2012 bleek dat stadsdeel Oost het risico loopt om de afspraken niet te halen.²⁴ Het bereik van doelgroeppeuters was eind 2011 62%, en bleef achter bij de doelstelling van 75% voor eind 2012. Tegelijkertijd is er sprake van een wachtlijst²⁵ omdat er niet voldoende peuters zijn per locatie om een rendabele groep te maken. Ook huisvestingsproblemen of capaciteitsproblemen bij de basisschool waarmee moet worden samengewerkt kunnen voor problemen zorgen. De portefeuillehouder heeft aangegeven dat stadsdeel Oost de doelstelling van het bereik van doelgroeppeuters (75%) in 2012 gaat halen. In sommige delen van Oost (IJburg, Watergraafsmeer, Oostelijk Havengebied) is dat een forse opgave omdat daar minder doelgroepkinderen zijn, terwijl het aantal voorschoolplekken in bijvoorbeeld de Indische buurt hoger is dan de taakstelling. Overigens geldt ook voor de stadsdelen Zuid en Zuidoost dat het bereik van doelgroeppeuters achterblijft, terwijl er sprake is van een wachtlijst.²⁶

²⁴ Commissieflap voor de commissie Algemene en Sociale zaken van 23 mei 2012, *Voorschool in stadsdeel Oost* en *Notitie VVE* van de PvdA-fractie Oost, 18 april 2012.

²⁵ Wachtlijsten zijn niet altijd accuraat. Uit de business case Nieuw-West blijkt dat wachtlijsten geen goed beeld geven van benodigde plekken, ze zijn vervuld. Ouders vertonen strategisch gedrag en staan bijvoorbeeld op wachtlijsten omdat een VVE-locatie toegang biedt tot een specifieke school of omdat de ouders weigeren een VVE-locatie te nemen als die drie straten verder weg is.

²⁶ Gemeente Amsterdam, *Jaarrapportage 2011 Voor- en vroegschoolse educatie*, januari 2012, p. 17 en 10

²⁷ Stadsdeel Centrum is voornemens in 2013 een grote slag te maken door in een keer alle basisscholen vroegschoolse educatie te laten aanbieden en op grote schaal voorscholen te creëren.

De sluitingen in de kinderopvang²⁸, als gevolg van de rijksbezuinigingen op de kinderopvangtoeslag, kunnen de bereikdoelstelling in gevaar brengen. Als gevolg van de rijksbezuiniging op de kinderopvangtoeslag krijgen kinderdagverblijven steeds minder aanmeldingen en meer opzeggingen. Voor veel ouders wordt de kinderopvang te duur. Uit cijfers van de Kamer van de Koophandel blijkt dat vergeleken met 2009 het aantal kinderdagverblijven dat in 2011 opgeheven werd, is verdriedubbeld. Door de sluitingen van kinderdagverblijven komt er meer vraag naar peuterspeelzalen, maar dit zijn volgens stadsdeel West vooral ouders met kinderen die buiten de doelgroep vallen omdat ze geen taalachterstand hebben. Tegelijkertijd is er een tendens te zien dat ouders een groter beroep doen op de opvang in het informele circuit zoals opa's, oma's, andere ouders, illegale crèches etc.²⁹ DMO laat in haar ambtelijke reactie van 13 juli 2012 weten dat uit recente cijfers (juni 2012) blijkt dat er een grote terugloop van het aantal doelgroepputers in de kinderopvang te zien is. Een voorbeeld is stadsdeel Zuidoost waar een grote terugloop is in de kinderopvang en het bereik van doelgroepputers achterblijft bij de verwachtingen. Welke actie de gemeente hierop gaat ondernemen is nog niet duidelijk.

4.1.4 Ingrijpen

Wie grijpt erin?

Stadsdelen kunnen ingrijpen, maar doen het zelden.

Hoe wordt er ingegrepen?

Stadsdelen kunnen ingrijpen door de subsidie lager vast te stellen. Het is hierbij van belang om hier onderscheid te maken tussen enerzijds de theorie (de mogelijkheden om in te grijpen) en anderzijds de toepassing in de praktijk (het daadwerkelijk ingrijpen).

In theorie

In theorie hebben stadsdelen mogelijkheden om de subsidie lager vast te stellen. Die mogelijkheden zijn beschreven in de Algemene wet bestuursrecht (zie kader). Daarnaast kan het stadsdeel de interventiemogelijkheden ook opnemen in de subsidieverordening of de verleningsbeschikking.

²⁸ In 2009 werden er 16 vestigingen van kinderdagverblijven in Amsterdam opgeheven, in 2011 waren dat er ruim drie keer zoveel, namelijk: 61. Welzijnsstichting Impuls heeft te kampen met een vraaguitval van 10%. De verwachting is dat de grote ketens, welzijnsstichtingen met meerdere kinderdagverblijven, zullen blijven bestaan. Vooral kleine kinderdagverblijven hebben het moeilijk. Dit zal zeker effect hebben op doelstellingen voor VVE. Zie ook: Het Parool, *Kleine crèches kunnen de klap nauwelijks aan*, 14 april 2012.

²⁹ De Groene Amsterdammer, *Creatief omgaan met de kinderopvang. De oppasdienst of de garagebox*, 21 juni 2012.

Subsidieverordeningen

De meeste stadsdelen hebben in hun subsidieverordening regels opgenomen voor het lager vaststellen van de subsidie in het geval dat de kwaliteit minder is of dat er minder prestatie-eenheden worden geleverd. Er zijn twee uitzonderingen:

- stadsdeel Zuid heeft als enige stadsdeel niets in de subsidieverordening opgenomen. Wel geeft Zuid als enige stadsdeel in de verleningsbeschikking aan dat zij de subsidie lager kan vaststellen. Hiertoe heeft het stadsdeel duidelijke criteria opgenomen in een speciale subsidie-regeling voor peuterspeelzaalwerk en voorschoolse educatie.
- stadsdeel West heeft zeer beperkte informatie in de subsidieverordening opgenomen. Er staat namelijk alleen dat wanneer er sprake is van een batig saldo, het stadsdeel het overschot kan terugvorderen (artikel 4.3). De verordening gaat niet in op de mogelijkheid om bij tegenvallende kwaliteit van de activiteiten of bij realisatie van minder prestatie-eenheden de subsidie lager vast te stellen.

Subsidiebeschikkingen

De resultaatafspraken met het Rijk richten zich voor een belangrijk deel op het realiseren van voorschoolplekken en het bereiken van doelgroeppeuters. De stadsdelen maken hierover afspraken met voorscholen of welzijnsstichtingen. De stadsdelen vormen een belangrijke informatiebron voor DMO om te beoordelen in hoeverre de landelijke doelstellingen gehaald kunnen worden. Gezien het belang van de realisatie van de doelstellingen ligt het voor de hand dat de stadsdelen ook in hun subsidiebeschikking melding maken van eventuele sancties bij het niet nakomen van de afgesproken prestaties. Dat gebeurt echter nauwelijks.

Slechts twee van de zeven stadsdelen (Nieuw-West en Zuid) melden in de subsidiebeschikkingen dat zij sancties kunnen opleggen aan een welzijnsstichting of voorschool wanneer deze zich niet aan de afgesproken prestaties houdt:

De Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht (artikel 4.46 lid 2) bepaalt namelijk dat de subsidie lager kan worden vastgesteld indien:

- a. de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden;
- b. de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen;
- c. de subsidieontvanger onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beschikking op de aanvraag tot subsidieverlening zou hebben geleid, of de subsidieverlening anderszins onjuist was en de subsidieontvanger dit wist of behoorde te weten.

- stadsdeel Nieuw-West geeft aan dat zij bij tegenvallende prestaties de subsidie naar rato kunnen verlagen. Ook kunnen ze wanneer de kwaliteit niet voldoet aan de kwaliteitseisen de subsidie lager vaststellen.
- stadsdeel Zuid meldt in de meer omvangrijke subsidiebeschikkingen dat de inspecties door de GGD betrokken kunnen worden bij de subsidievaststelling. Ook geeft stadsdeel Zuid aan dat als er minder effectieve kindplaatsen zijn gerealiseerd dan overeengekomen, het stadsdeel het normbedrag per niet gerealiseerde kindplaats kan terugvorderen.

Aangezien de subsidieverordening en de subsidiebeschikking een samenhangend geheel zijn, hebben de meeste stadsdelen de sanctiemogelijkheden wel in één van beide documenten vastgelegd. Alleen stadsdeel West heeft hierover niets in de subsidiebeschikking en slechts zeer beperkt in de subsidieverordening vastgelegd. De meeste andere stadsdelen hebbende sanctiemogelijkheden voornamelijk opgenomen in de subsidieverordening. Uiteraard is het ook van belang om voorschoolaanbieders op andere manieren gedurende het jaar via mail, website, stedelijke en stadsdeeloverleggen op de hoogte gehouden van de geldende regels en de sancties.

De praktijk

De door ons geraadpleegde personen geven aan dat stadsdelen in de praktijk nauwelijks ingrijpen als de prestatieafspraken niet door de voorschool gehaald worden. Het lager vaststellen van de subsidie voor voorschoolse educatie ligt vaak gevoelig. Stadsdelen hebben diezelfde organisaties nodig om hun eigen afspraken met DMO voor het bereik en realisatie van voorschoolplekken te realiseren. Het komt soms voor dat de subsidie lager wordt vastgesteld, dit gebeurt doorgaans in samenspraak met de welzijnsorganisatie. Er is zelden sprake van onwil of onkunde bij de welzijnsorganisaties. Lager vaststellen komt voor als:

- de instroom op de voorschool beperkt is doordat er asbest in het pand geconstateerd is en de voorschool een tijdelijk onderkomen moet zoeken.
- besloten wordt een voorschoolgroep halverwege het jaar te sluiten.
- het VVE-beleid onvoldoende wordt uitgevoerd door de voorschoolaanbieder.

Via gesprekken met de manager van de welzijnsorganisatie wordt eerst geïnventariseerd wat de redenen zijn voor het niet halen van een prestatieafpraak. Als er een goede reden (zoals in het geval van geconstateerde asbest) dan wordt de subsidie meestal niet lager vastgesteld. Als de oorzaak ligt in een niet goed functionerende planning van de welzijnsorganisatie, wat bijvoorbeeld tot uiting komt door een hoge wachtlijst en een lage bezettingsgraad, dan vinden stadsdelen het meer gerechtvaardigd om de subsidie lager vast te stellen.

Het kan zijn dat het oordeel van het stadsdeel om de subsidie lager vast te stellen niet wordt gedeeld door de welzijnsorganisatie. Stadsdeel West heeft momenteel een geschil met een welzijnsorganisatie over het aantal gerealiseerde voorschoolplaatsen in 2011. Hierbij wordt de procedure van hoor en wederhoor en het inbrengen van een zienswijze gevolgd.

4.2 Aansluiting bij principes van modern toezicht

Net als het toezicht aan de poort, is het belangrijkste knelpunt voor het toezicht op de realisatie en het bereik van voorscholen dat het niet onafhankelijk en slagvaardig is. Ook is het toezicht door de stadsdelen slechts in beperkte mate selectief en samenwerkend te noemen. Het toezicht is wel transparant. Hieronder lichten we ons oordeel toe per onderdeel van het toezicht.

4.2.1 Verzamelen van informatie

Het verzamelen van informatie gebeurt transparant. De stadsdelen geven in de subsidiebeschikkingen helder aan welke informatie zij verwachten van de welzijnsorganisaties en voorscholen. Ook is het toezicht in zekere zin selectief, er wordt meer informatie verzameld naar mate er meer middelen verstrekt worden aan de welzijnsorganisaties of voorscholen. Maar geen van de stadsdelen laat de frequentie en de omvang van de tussentijdse verantwoording afhangen van de risico's voor de prestatieafspraken. Het komt nu niet voor dat een stadsdeel meer informatie verzamelt van een individuele voorschool die een groot risico vormt voor het behalen van de prestatieafspraken, dan van een grotere keten van voorscholen die geen moeite heeft met het realiseren van de voorschoolplekken en het bereiken van doelgroeppeuters.

Tot slot is er in beperkte mate sprake van samenwerkend toezicht. Zowel DMO als het stadsdeel vragen de voorscholen om zich tussentijds te verantwoorden. DMO verlangt van de voorscholen dat zij hun kindgegevens registreren en actueel houden in registratiesysteem ELKK. Stadsdelen ontvangen hier elke maand een rapportage van. Tegelijkertijd vragen de stadsdelen elk kwartaal of elk half jaar dezelfde soort cijfers van de voorscholen, die dan van een toelichtende verantwoording of prognosecijfers vergezeld moeten gaan. De vraag is of de toezichtslast voor de voorscholen niet verminderd kan worden door beter samen te werken en minder dezelfde informatie te vragen.

4.2.2 Oordelen

Voor oordelen is van belang dat de toezichthouder onafhankelijk is en niet wordt beïnvloed door de onder toezicht staande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden. De toezichthouder dient daarbij afstand te bewaren tot de onder toezicht staande partij. Voor de stadsdelen geldt dat zij oordelen over de vaststelling van de subsidie van voorscholen. Zij baseren zich op informatie die zij ontvangen van de voorscholen zelf, de onder toezichtstaande partij. De voorscholen en de stadsdelen hebben er belang bij om zoveel mogelijk voorschoolplekken en te realiseren en doelgroeppeuters te bereiken. Zowel de voorschool als het stadsdeel wordt hier namelijk financieel op afgerekend. Dit kan ertoe leiden dat de voorschool via ELKK en de verantwoording de situatie rooskleuriger voordoet dan het is. Het is daarom van belang dat de stadsdelen de betrouwbaarheid van ELKK in de gaten houden. De GGD rapporteert jaarlijks over het actueel houden van de cijfers in ELKK. Op basis hiervan kunnen de stadsdelen beoordelen in hoeverre de informatie over de realisatie van voorschoolplekken en het bereik van doelgroeppeuters juist en betrouwbaar is.

4.2.3 Ingrijpen

Praktisch toezicht gaat er vanuit dat toezichthouders ingrijpen als de situatie dat vereist. We hebben gezien dat stadsdelen wettelijk de mogelijkheden hebben om in te grijpen en de subsidie lager vast te stellen. In de praktijk grijpen stadsdelen wel tussentijds in door in gesprek te gaan met de voorschoolaanbieder, maar zelden wordt er naderhand doorgepakt. Het toezicht door de stadsdelen kan dus nog aan slagvaardigheid en professionaliteit winnen. Goed toezicht vereist dat toezichthouders professioneel zijn en flexibel handelen. Soms vereist dat een stimulerende houding en soms een meer corrigerende houding. Van dit laatste is nauwelijks sprake. Stadsdelen voeren wel tussentijds gesprekken met de voorschoolaanbieder en soms leidt dit tot afspraken indien de kwaliteit of de prestaties achterblijven. Maar stadsdelen stellen zelden de subsidie lager vast. Dit komt ook voort uit de lastige en niet onafhankelijke positie die stadsdelen als toezichthouder vervullen. Het lager vaststellen van de subsidie druist in tegen het belang van de stadsdelen om zoveel mogelijk voorschoolplekken te realiseren en doelgroeppeuters te bereiken. Daar komt nog bij dat stadsdelen richting de voorscholen niet voldoende transparant zijn over hun mogelijkheden om in te grijpen. Tot slot zorgt het 'broekzak-vestzak-probleem' ervoor dat stadsdelen niet handhaven. In het geval dat stadsdelen handhaven, bijvoorbeeld door een boete op te leggen, zou de boete betaald worden met subsidie-middelen die de voorschoolaanbieder van het stadsdeel ontving.

4.3 Conclusie

Doeltreffendheid onderzocht, doelmatigheid witte vlek

Tijdens het verlenen van subsidies houden de stadsdelen toezicht op de doeltreffendheid. Daarbij wordt geen aandacht besteed aan de maatschappelijke effecten van voorschoolse educatie, zoals het tegengaan en verminderen van taalachterstand bij kinderen. De stadsdelen laten zich bij hun toezicht primair leiden door de belangrijkste doelstellingen waar het Rijk afspraken met de gemeente Amsterdam over heeft gemaakt, namelijk de realisatie van het aantal voorschoolplaatsen en het bereik van doelgroeppeuters.

Als er zoveel partijen betrokken zijn bij het toezicht op de voorscholen, dreigt het gevaar dat er niemand meer let op de doelmatigheid van het geheel. In een dergelijke situatie bestaat de kans op relatief hoge overheadkosten. Een ruwe schatting laat zien dat ongeveer 16% van het beschikbare bedrag voor voorschoolse educatie al opgaat aan coördinatie en beleid. Toezicht op de doelmatigheid van voorschoolse educatie vindt beperkt plaats. De gemeente heeft geen inzicht in de daadwerkelijke overheadkosten bij DMO, de stadsdelen en de voorschoolaanbieders.

Het verzamelen van informatie kan transparanter

Het tussentijds verzamelen van informatie gaat redelijk goed. Stadsdelen kunnen wel transparanter zijn over de sanctiemogelijkheden die zij hebben als prestaties tegenvallen. Dit kan bijvoorbeeld door de sanctiemogelijkheden te melden in de subsidiebeschikking of tussentijdse afspraken die gemaakt worden met de stadsdelen als prestaties tegenvallen. Voor de naleving van regels van belang is dat voorscholen goed op de hoogte zijn van de regels die voor hen gelden

Oordelen en ingrijpen nog niet slagvaardig, onafhankelijk en professioneel genoeg

Een verbeterslag is vooral te maken bij het oordelen en ingrijpen van de stadsdelen. In de praktijk wordt de subsidie zelden lager vast gesteld en dus wordt het niet nakomen van afspraken door welzijnsorganisaties en voorscholen nauwelijks naderhand gehandhaafd door de stadsdelen. Het toezicht op de realisatie en het bereik van de voorscholen kan winnen aan slagvaardigheid en professionaliteit. Een professionele houding vereist dat er afwisselend zowel stimulerend als corrigerend wordt opgetreden richting voorscholen. Het accent ligt nu vooral op het stimuleren, maar soms is het ook nodig om te corrigeren. Het lager vaststellen van de subsidie voor voorschoolse educatie ligt ook gevoelig, omdat stadsdelen er financieel belang bij hebben om de resultaatafspraken met DMO over het bereik en het aantal voorscholen na te komen. Tot slot zorgt het 'broekzak-vestzak-probleem' ervoor dat stadsdelen niet handhaven. In het geval dat stadsdelen handhaven, bijvoorbeeld door een boete op te leggen, zou de boete betaald worden met subsidiemiddelen die de voorschoolaanbieder van het stadsdeel ontving

Toezicht door de stadsdelen in beperkte mate praktisch

Het toezicht door de stadsdelen is slechts gedeeltelijk selectief te noemen. De manier waarop voorscholen zich moeten verantwoorden is afhankelijk van de omvang van de subsidie en is niet gebaseerd op risicoprofielen. Tot slot voldoet het toezicht nog niet aan het principe van samenwerkend toezicht. Zowel DMO (via ELKK) als het stadsdeel (via de tussentijdse verantwoording) vragen voor een deel dezelfde verantwoordingsgegevens aan voorscholen.

5 Toezicht op de kwaliteit

Dit hoofdstuk gaat in op het toezicht op de kwaliteit van de voorscholen. Gemeenten zijn op grond van de *Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen* verantwoordelijk voor de basiskwaliteit van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. Jaarlijks toetst de GGD via een inspectie of een voorschool aan de wettelijke en stedelijke kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie voldoet.

We beantwoorden in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvragen:

6. Hoe is het gemeentelijk toezicht op de kwaliteit georganiseerd?
7. In hoeverre sluit het gemeentelijk toezicht aan bij principes van modern toezicht?

In dit hoofdstuk beschrijven we allereerst de organisatie van het toezicht (paragraaf 5.1). Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 een oordeel gegeven over de aansluiting van het toezicht op de principes van modern toezicht. Onder modern toezicht verstaan we toezicht dat onafhankelijk, transparant en professioneel is. Modern toezicht moet niet alleen goed, maar ook praktisch zijn, dit betekent dat het selectief en slagvaardig is en er samengewerkt wordt met andere gemeentelijke organisaties, burgers en instellingen.

5.1 Organisatie van het toezicht

In deze paragraaf wordt eerst aangegeven op *wat* toezicht wordt gehouden bij het toezicht op de kwaliteit. Vervolgens gaan we voor elk aspect van toezicht (verzamelen van informatie, oordelen en ingrijpen) in op *wie* er toezicht houdt en *hoe* dat wordt gedaan.

5.1.1 Op *wat* wordt er toezicht gehouden?

Toezicht op de kwaliteitseisen

Bij het toezicht op de kwaliteit van voorschoolse educatie wordt er toezicht gehouden op de rechtmatigheid. Er wordt namelijk gekeken of voorscholen voldoen aan de wettelijke en stedelijke eisen die aan hen

Gebruikte onderzoeksmethoden

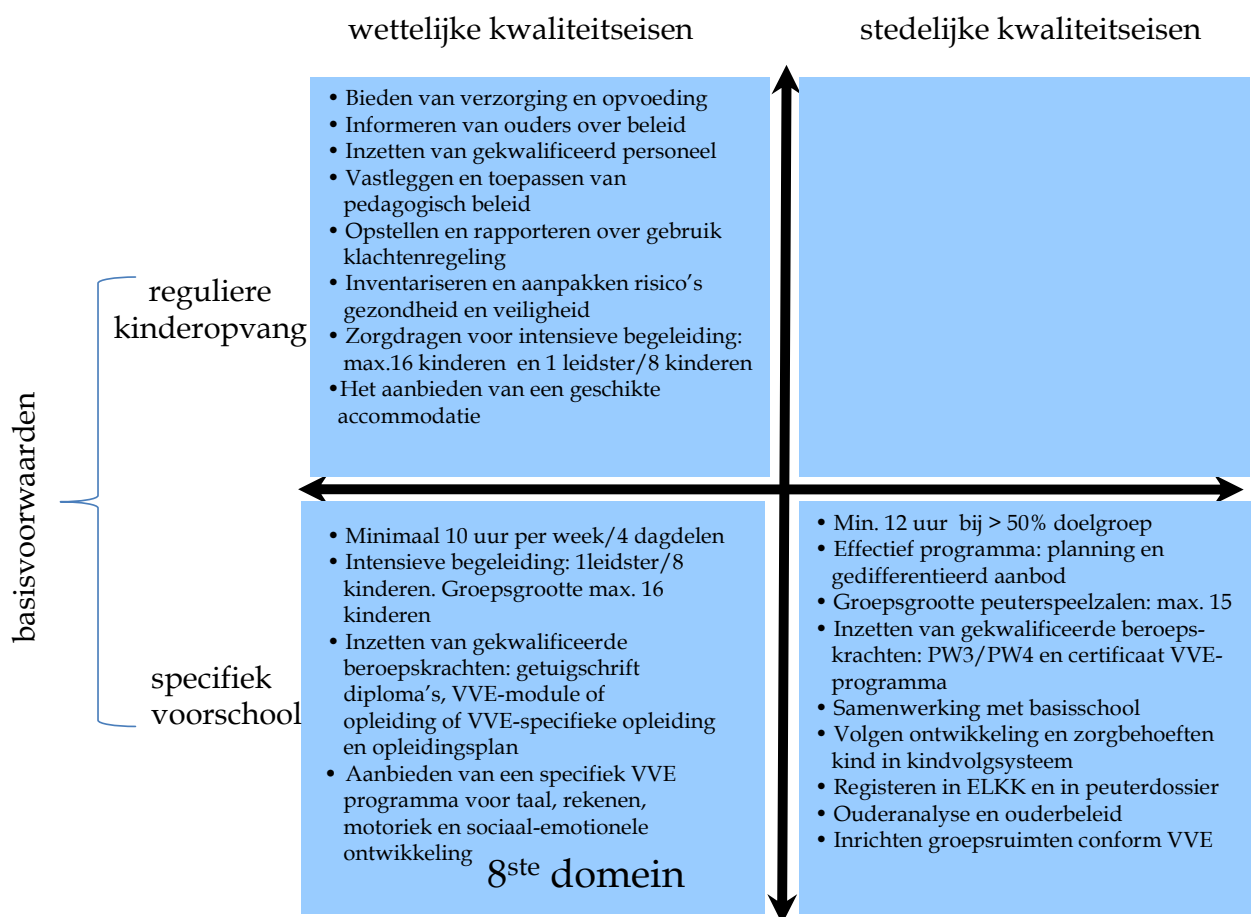
Voor dit hoofdstuk analyseerden we de handhavingmonitor, een bestand met daarin 300 handhavingdossiers (peildatum 26 april 2012) van Bureau Handhaving Kinderopvang. Daarnaast analyseerden we diverse documenten zoals het bedrijfsplan van BHK, een memo over wijzigingen toezicht voorschool en de evaluatie inspecties 2011, etc. We voerden gesprekken met de GGD, de Inspectie van het Onderwijs, stadsdeel West, Bureau Handhaving Kinderopvang en een bijzonder hoogleraar 'Nederlands als tweede taal' die door de gemeente gefinancierd wordt. Daarnaast analyseerden we de inspectieverslagen van de GGD van één willekeurige voorschool in elk stadsdeel. Tot slot bezochten we een informatieavond van een kinderdagverblijf voor ouders over het voorschoolprogramma Kaleidoscoop.

gesteld worden. Het gaat daarbij om drie soorten kwaliteitseisen waar toezicht op gehouden wordt:

- Algemene kwaliteitseisen die het Rijk voor de reguliere kinderopvang stelt;
- Enkele basiskwaliteitseisen die het Rijk specifiek aan de voorscholen stelt, het zogeheten 'achtste domein';
- Stedelijke kwaliteitseisen die de gemeente Amsterdam aan voorscholen stelt.

Figuur 5.1 geeft de verschillende kwaliteitseisen weer die de GGD tijdens haar inspectie toetst.

Figuur 5.1 - De verschillende soorten kwaliteitseisen die de GGD toetst bij kinderdagverblijven en peuterspeelzalen



Bron: rekenkamer o.b.v wet, *Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie* (7 juli 2010), verordening.

Hieronder lichten we de kwaliteitseisen kort toe.

Algemene kwaliteitseisen kinderopvang van het Rijk

De meeste tijd besteden de inspecteurs aan het toetsen van de algemene kwaliteitseisen voor de kinderopvang die zijn vastgelegd in de landelijke wet- en regelgeving zoals de Wet kinderopvang, het 'Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen' en het 'Besluit Basisvoorwaardenkwaliteit voorschoolse educatie'. Het gaat om eisen die het Rijk stelt op het gebied van acht verschillende domeinen, te weten:

1. omgang en informatievoorziening aan ouders
2. personeel
3. veiligheid en gezondheid
4. accommodatie en inrichting
5. groepsgrootte en beroepskracht-kindratio
6. het pedagogisch beleid
7. klachten
8. voorschoolse educatie

Een klein onderdeel van deze algemene kwaliteitseisen vormt het zogenaamde 'achtste domein' dat een aantal basiseisen stelt aan kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die voorschoolse educatie aanbieden. In figuur 4.1 is het achtste domein linksonder weergegeven. Deze basisvoorwaarden worden toegevoegd aan het inspectierapport dat de GGD uitbrengt en oordelen bevat over de algemene kwaliteitseisen.

Stedelijke kwaliteitseisen voorschoolse educatie

Naast de algemene eisen voor de kinderopvang, houdt de Amsterdamse GGD ook toezicht op specifieke Amsterdamse kwaliteitseisen voor de voorscholen. Deze eisen zijn vastgelegd in het *Kwaliteitskader voor- en vroegschoolse educatie 2010 -2014* (december 2010) en de Amsterdamse *Verordening kwaliteitseisen peuterspeelzalen en voorschoolse educatie* (2011). De aanvullende Amsterdamse kwaliteitseisen uit het kwaliteitskader zijn gebaseerd op eisen die al voor 2010 gesteld werden en aangepast aan de wetwijziging in 2010.³⁰ Amsterdam hanteert hogere eisen voor bijvoorbeeld taalbeheersing, taaldoelen, de overdracht naar de basisschool, het aantal uren dat voorschool geboden wordt, de leidster-kindratio en de groepsgrootte.

5.1.2 Verzamelen van informatie

Wie verzamelt er informatie?

De afdeling Hygiëne & Inspectie van de GGD (hierna 'GGD') is in Amsterdam door het college van B&W aangewezen om toezicht te houden op de kwaliteit van de voorschoolse educatie. In dat kader verzamelt de GGD informatie over de kwaliteit. Gemeenten zijn op grond van de *Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen* verantwoordelijk voor de basiskwaliteit van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen.

³⁰ De eisen hebben geen relatie met de aanbevelingen van de Commissie Gunning, de zedenzaak vond na de vaststelling van het kwaliteitskader plaats.

De artikelen 1.61 en 2.19 van de wet geven aan dat het college van B&W ambtenaren van de GGD aanwijst als toezichthouder. Het Rijk heeft sinds de invoering van de wet in 2010 structurele middelen beschikbaar gesteld voor toezicht en handhaving van de kwaliteit van peuterspeelzalen en voorschoolse educatie. Jaarlijks ontvangt Amsterdam voor toezicht en handhaving op de kwaliteit van peuterspeelzalen en de voorschoolse educatie in peuterspeelzalen en kinderdagverblijven € 465.000 (ongeoormerkt) extra via het gemeentefonds. Voor het toezicht en handhaving van de kinderopvang is een aanvullend budget beschikbaar.

Naast de GGD speelt ook de Inspectie van het Onderwijs een rol. Als de GGD tekortkomingen constateert in de basiskwaliteit van de voorschoolse educatie, stuurt zij een afschrift van haar gemeentelijk rapport naar de stadsdelen. Het is aan de gemeente om deze tekortkomingen op te lossen. De gemeente en de inspectie kunnen besluiten om op basis van signalen een onderzoek naar de kwaliteit van de voorscholen te laten uitvoeren door de Inspectie van het Onderwijs. Het toezicht vindt dus eigenlijk plaats door twee toezichthouders:

- De GGD beoordeelt de basiskwaliteit van de reguliere peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Aangezien de inspecteurs van de GGD al een pedagogische (in plaats van verpleegkundige) achtergrond hadden, is in Amsterdam besloten dat de GGD ook verantwoordelijk is voor het toezicht op de voorschoolse educatie. De gemeente financiert deze uitbreiding van taken zelf. In de meeste andere gemeenten is de Inspectie van het Onderwijs verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van de voorschoolse educatie.
- De Inspectie van het Onderwijs vervult voor de reguliere kinderopvang en de voorschoolse educatie het tweedelijns toezicht. Zij controleert of het toezicht door de GGD en het handhaven door de gemeente goed functioneert. De Inspectie van het Onderwijs voert ook signaalgestuurd VVE-toezicht uit op voorscholen.

Er is dus sprake van twee toezichthouders waarbij de ene toezichthouder (de Inspectie van het Onderwijs) kan voortbouwen op de bevindingen van de andere (de GGD). Aangezien de GGD in Amsterdam zelf al uitgebreid toezicht houdt op de kwaliteit van de voorscholen door ook de stedelijke kwaliteitseisen te toetsen, heeft *de gemeente Amsterdam* nog geen verzoeken (signalen) over de voorscholen aan de Inspectie van het Onderwijs gemeld.

Hoe wordt de informatie verzameld?

Jaarlijkse inspectie van voorscholen

De GGD verzamelt informatie over de kwaliteit van de voorscholen door eens in het jaar een bezoek ('inspectie') af te leggen aan alle voorscholen in Amsterdam. Volgens de wet dient de GGD jaarlijks te onderzoeken of peuterspeelzalen en kinderdagverblijven zich aan de algemene kwaliteitseisen kinderopvang houden.

Eind 2011 verzamelde de GGD voor het eerst informatie bij peuterspeelzalen over de naleving van de stedelijke kwaliteitseisen die in 2010 zijn vastgesteld. In 2012 zal de GGD ook inspecties volgens het stedelijke kwaliteitskader verrichten bij kinderdagverblijven met een voorschoolprogramma. De inspectie van de voorschoolse educatie combineren de inspecteurs van de GGD met de jaarlijkse inspecties in het kader van de kwaliteitseisen voor de kinderopvang en peuterspeelplaatsen. Deze werkwijze is historisch gegroeid. Reden dat er jaarlijks een bezoek wordt gebracht aan voorscholen is dat er aangehaakt is bij de bestaande structuur waarbij de GGD jaarlijks peuterspeelzalen en kinderdagverblijven bezocht. Het leek de gemeente een goede manier om een vinger aan de pols te houden. De inspectie wordt door zowel de inspecteurs als door de voorscholen zeer arbeidsintensief ervaren en nam in 2011 veel tijd in beslag.³¹

Wijziging per 1 juli 2012

In de nieuwe erkenningsprocedure die vanaf 1 juli 2012 is ingegaan, is afgesproken dat de GGD bij startende voorscholen binnen 3 tot 6 maanden na de start de jaarlijkse inspectie uitvoert. Op die manier wordt in een vroegtijdig stadium, maar wel na de start van de voorschool, getoetst of de voorschool voldoet aan de wettelijke en stedelijke kwaliteitseisen.

Vanaf 2012 inspectie kinderopvang meer risicogestuurd

Vanaf eind 2012 zal het toezicht op de kwaliteit van de reguliere kinderopvang (exclusief de basiseisen voor voorschoolse educatie) meer risicogestuurd plaatsvinden. Dat betekent dat het aantal uur dat de GGD beschikbaar heeft voor een inspectie hangt af van de risico's die de GGD ziet op zeven indicatoren. De risico-indicatoren hebben geen betrekking op de voorschoolse educatie. Er wordt dus geen inschatting gemaakt van de risico's die zich voor kunnen doen bij de naleving van de wettelijke eisen voor voorschoolse educatie.

Voorheen was bij de reguliere kinderopvang voor elke inspectie gemiddeld 13 uur (exclusief toezicht op de voorschoolse educatie) beschikbaar voor de GGD inspecteur. Met risicogestuurd toezicht is er voor een rode³² locatie 30 uur beschikbaar, voor een oranje 16 uur, voor een gele 10 uur en voor een groene locatie 6 uur per jaar beschikbaar. Uitgangspunt is dat er meer toezichtstijd besteed wordt aan hoog-risicolocaties. Het toezicht op de naleving van de wettelijke en stedelijke kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie wijzigt niet en blijft niet risicogestuurd. De GGD zal altijd 3,75 uur (voor voorschoolgroepen met minder dan 33 kinderen) en 5,9 uur (vanaf 33 kinderen) uur beschikbaar stellen voor het toetsen van de eisen uit de stedelijke verordening en daarmee onderzoeken ze ook of de voorscholen voldoen aan de wettelijke eisen.

³¹ Gemeente Amsterdam, DMO, *Memo Wijzigingen toezicht voorschool GGD 2012*, 14 mei 2012.

³² Een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal krijgt de kleur oranje of rood doordat het minimaal 29 punten heeft gescoord. Dat betekent dat het op de 7 indicatoren slecht scoort. Dit betreft een inschatting en dus geen oordeel/resultaat van de GGD inspectie. Voor elk domein kan een kinderdagverblijf maximaal 14 punten krijgen. Des te minder punten des te beter de kwaliteit van het kinderdagverblijf.

Het achtste domein wordt dus in Amsterdam altijd onderzocht, ongeacht of het een locatie met groen, geel, oranje of rood risicoprofiel is.

Vorbereiding inspecties GGD

In 2011 ontvingen alle voorscholen een brief waarin het inspectiebezoek aangekondigd werd en gevraagd werd om de relevante beleidsstukken alvast te mailen. De volgende documenten dienen op locatie aanwezig te zijn tijdens het onderzoek:

- het jaarlijkse opleidingsplan voor educatie van medewerkers met betrekking tot het voorschoolprogramma;
- afschriften van certificaten voor het aangeboden voorschoolprogramma;
- overzicht en notulen van het overleg en de evaluatie met de basisschool;
- peuterdossiers met observatie- en toetsgegevens, intakegegevens en handelingsplannen;
- het materiaal behorende bij het VVE-programma dat wordt gebruikt op locatie, inclusief de planning.

Beschikbare tijd voor inspectie en oordeel voorschoolse educatie

Voor de totale controle (vorbereiding, bezoek, beoordeling en rapportage) op de voorscholen heeft de GGD altijd beschikbaar:

- 3,75 uur voor een kleine voorschool;
- 5,9 uur voor een grote voorschool (met > 33 kinderen).

Voorwaarde is wel dat de controle gecombineerd wordt met de jaarlijkse inspectie op de wettelijke basiseisen die gesteld worden aan peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Bij locaties met meerdere groepen wordt ongeveer de helft van het aantal groepen bezocht omdat de kans groot is dat alle groepen op dezelfde manier werken.

Het van te voren opsturen van documenten zorgt ervoor dat er tijdens de inspectie meer tijd over is voor het observeren en het gericht vragen stellen. Vlak voor de inspectie werden de voorscholen gebeld om een afspraak te maken voor de inspectie. Doorgaans besteedt een inspecteur van de GGD het ene deel van het inspectiebezoek aan het bestuderen van documenten en het observeren. Tijdens het andere deel van het bezoek stelt de inspecteur vragen over de werkwijze op de peuterspeelzaal of kinderdagverblijf, de documentatie en de wijze waarop het programma voor voorschoolse educatie wordt uitgevoerd.

In 2012 zijn de bezoeken, in tegenstelling tot 2011, onaangekondigd. Dat is soms lastig omdat leidinggevenden tijdens de inspectie vaak niet op de locatie aanwezig zijn en de documenten nog verzameld moeten worden. Als gevolg hiervan kost de inspectie meer tijd. De GGD heeft er om deze reden voor gekozen om voorscholen schriftelijk te infomeren over de maand waarin het bezoek zal plaatsvinden.

5.1.3 Oordelen

Wie oordeelt er?

De inspectie van de GGD verzamelt niet alleen informatie, maar komt ook tot een oordeel over de kwaliteit van de voorschool.

Hoe wordt er geoordeeld?

De GGD komt tot een oordeel door het inspectiebezoek en de documenten van de voorschool te toetsen aan de hand van een toetsingskader dat is gebaseerd op de wet (2010) en de verordening (2011). Vanaf 12 september 2011 is de GGD gestart met toetsen volgens het nieuwe toetsingskader. Het Amsterdamse toetsingskader is gebaseerd op de Amsterdamse *Verordening kwaliteitseisen peuterspeelzalen en voorschoolse educatie*. Dit vormt een aanvulling op het landelijk Besluit Basisvoorwaarden voor de kwaliteit van voorschoolse educatie. Het toetsingskader was nieuw, waardoor de inspecteurs eraan moesten wennen. De eerste ronde inspecties werd door de gemeente gezien als een nulmeting.

Totaaloordelen over wettelijke eisen voorscholen

Bijna alle (92%) peuterspeelzalen voldoen aan de wettelijke eisen voor voorschoolse educatie. Meest voorkomende knelpunt is de kwaliteit van de beroepskrachten. Leidsters dienen te beschikken over een kindgerichte opleiding (MBO-niveau) en een certificaat van een voorschoolprogramma. Ook moet de voorschool beschikken over een opleidingsplan. Slechts 68% van de onderzochte peuterspeelzalen met voorschoolse educatie voldeed aan deze eisen.

Totaaloordelen over stedelijke eisen voorscholen

De gemiddelde score op de stedelijke kwaliteitseisen in Amsterdam is 2,8 in januari 2012.³³ Dat betekent dat zij niet volledig aan alle voorwaarden voldeden. Er werd vooral slecht gescoord op het onderdelen: ouderbetrokkenheid, certificering voor voorschoolse educatie en het volgen van de ontwikkeling van de gehele groep kinderen via een kindvolgsysteem. Dit maakt het ook lastig om het effect van voorschoolse educatie op het verminderen van de taalachterstand van kinderen goed in kaart te brengen.

Op dit moment dienen de inspecteurs van de GGD in relatief korte tijd een oordeel te vellen over de kwaliteit van de voorschool (zie kader). De tijd wordt vooral in beslag genomen doordat er gekeken moet worden of de voorscholen aan alle voorwaarden voldoen. Tijd om echt te observeren en te kijken naar het toepassen van opbrengstgericht leren is er nauwelijks.

³³ Er is een score mogelijk van 1 tot en met 4. Toelichting:

- score 1: de voorwaarde is zwak ontwikkelt; er wordt niet aan de voorwaarde voldaan;
- score 2: de voorwaarde is matig ontwikkelt; er wordt niet volledig aan de voorwaarde voldaan;
- score 3: de voorwaarde is voldoende ontwikkelt; er wordt volledig aan de voorwaarde voldaan;
- score 4: de voorwaarde is zeer goed ontwikkelt; er wordt aan de voorwaarde voldaan en daar bovenop wordt aantoonbaar extra kwaliteit geboden.

De GGD is nog niet geconfronteerd met spanning tussen het toezicht op de wettelijke basiseisen kinderopvang (bijvoorbeeld het waarborgen veiligheid) en de inspectie op de kwaliteit van de voorscholen (bijvoorbeeld aanwezigheid van bestek in de huis-hoek bij voorschoolprogramma Kaleidoscoop). Wel vinden de inspecteurs het soms lastig om bij het voorschoolprogramma Kaleidoscoop de stedelijke kwaliteitseis te beoordelen in hoeverre er sprake is van een 'doelgerichte planning die aansluit bij de doelen en ontwikkelingslijnen van het betreffende VVE-programma'. Bij Kaleidoscoop is er namelijk minder sprake van planning, omdat er meer vanuit het kind gedacht wordt.

Oordelen vastgelegd in twee inspectierapporten per voorschool

De GGD brengt jaarlijks per voorschool twee afzonderlijke inspectierapporten uit:

1. Eén rapport over de jaarlijkse inspectie op de wettelijke basisvoorwaarden kinderopvang.
2. Eén aanvullend rapport specifiek over voorscholen waarin het Amsterdamse toetsingskader, dat gebaseerd is op de Amsterdamse 'Verordening kwaliteitseisen peuterspeelzalen en voorschoolse educatie' (2011) is beoordeeld.

Beide inspectierapporten eindigen met een advies aan de gemeente om wel of niet te handhaven. Voor buitenstaanders, zoals ouders, vormen de twee rapporten een omvangrijk geheel. De inspectierapporten van de voorscholen grotendeels openbaar. De rapporten van de voorschool peuterspeelzalen zijn te downloaden van de website van het gemeentelijke register. De rapporten van de voorschool kinderdagverblijven zijn in principe te downloaden via het landelijke register. Op dit moment geeft de website van het landelijk register nog geen actueel beeld van de mate waarin kinderdagverblijven voorschoolse educatie aanbieden. De meeste rapporten dateren van begin 2011 en laten het achtste domein buiten beschouwing. Dit zal waarschijnlijk vanaf januari 2013 veranderen.

Ervaringen met oordelen in 2011

De GGD heeft in maart 2012 de inspecties over 2011 geëvalueerd.³⁴ Daaruit bleek dat zowel de voorscholen als de GGD inspecteurs de inspecties als zeer intensief hebben ervaren. De GGD heeft een aantal knelpunten besproken met DMO en op sommige punten het toetsingskader aangepast. Voorbeelden hiervan zijn:

- Ouderbetrokkenheid: in de praktijk was het niet duidelijk waar de jaarlijkse analyse van de ouderpopulatie en het ouderbeleid aan moesten voldoen. Daarom heeft DMO in overleg met de stadsdelen en voorschoolaanbieders nieuwe richtlijnen opgesteld voor ouderanalyse en ouderbeleid.
- Interpretatieverschillen: Sommige onderdelen werden verschillend beoordeeld door de inspecteurs. Daarom krijgen de inspecteurs een workshop deskundigheidsbevordering voor het beoordelen van voorscholen.

³⁴ Gemeente Amsterdam, GGD, *Jaarrapportage GGD Inspectie kinderopvang. Voorschool peuterspeelzalen in Amsterdam 2011*, maart 2011.

- Toetsingskader: Aanvankelijk week het Amsterdamse toetsingskader op enkele onderdelen af van het toetsingskader van de Inspectie van het Onderwijs. De GGD hanteerde bijvoorbeeld een andere vier-puntsschaal. Naar aanleiding van de evaluatie zal het Amsterdamse toetsingskader gewijzigd worden. Een aantal wijzigingen zijn niet in het toetsingskader 2012 aangepast, omdat zij onvoldoende aansloten op de verordening. Voor 2013 wordt de verordening vervangen door nadere regels, zodat meer flexibiliteit mogelijk is.

5.1.4 Ingrijpen

In deze paragraaf wordt aangegeven hoe vaak overtredingen specifiek voor de voorschoolse educatie voorkomen. Daarna analyseren we welke gemeentelijke organisaties voor handhaving verantwoordelijk zijn.

Wie grijpt erin?

Wie er in kan grijpen, is afhankelijk van de kwaliteitseisen waarop gehandhaafd wordt. Wie er ingrijpt of handhaaft bij de stedelijke kwaliteitseisen is nog niet duidelijk. Bureau Handhaving Kinderopvang grijpt in als de wettelijke kwaliteitseisen niet worden nageleefd.

Nog geen consensus over handhaving stedelijke kwaliteitseisen

Er is momenteel een discussie gaande tussen stadsdelen en DMO. Punt van discussie is of handhaving van de stedelijke kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie moet plaatsvinden door de stadsdelen op basis van (intrekken van) subsidiebeschikkingen of dat BHK moet handhaven op dezelfde wijze als bij de reguliere kinderopvang. Het risico voor stadsdelen is dat BHK 'strenger' is, waardoor locaties gesloten kunnen worden terwijl dit niet strookt met de door de stadsdelen afgegeven subsidiebeschikkingen en de doelstellingen van stadsdelen betreffende bereik en spreiding van voorscholen.

De gemeente is zich wel bewust van het belang om handhaving bij voorscholen goed te regelen. In januari 2012 hebben de stadsdelen van DMO de opdracht gekregen om werkafspraken te maken en te komen tot een procesbeschrijving en een

Stadsdelen handhaafden in het verleden nauwelijks

Na de zedenzaak die in december 2010 aan het licht kwam, heeft de gemeente besloten om de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang aan te scherpen. Stadsdelen handhaafden in sterk wisselende mate de kwaliteit van de reguliere kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. De verantwoordelijkheid voor handhaving was in sommige stadsdelen niet helder of heel versnipperd belegd, met als gevolg dat de stadsdelen overtredingen in de kinderopvang niet of nauwelijks handhaafden. Soms was er bij de stadsdelen weinig formatie beschikbaar voor handhaving. De formatie die stadsdelen beschikbaar hadden voor handhaving van de kinderopvang varieerde van 0,19 fte tot 1 fte.³⁵ Een ander probleem was de aard van het werk. Handhavingstaken, zoals het kijken of een overtreding hersteld is binnen de juiste termijn of het versturen van aanwijzingsbrieven, hebben vaak een administratief karakter, wat niet elke beleidadviseur ligt.

³⁵ Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam, april 2011, p. 89.

afwegingsmodel voor handhaving bij de voorscholen.³⁶ De procesbeschrijving is medio juni 2012 nog in ontwikkeling.³⁷ Uitgangspunt voor de nieuwe werkwijze is dat stadsdelen verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de aanvullende stedelijke kwaliteitseisen voor voorscholen. BHK blijft verantwoordelijk voor de daadwerkelijke handhaving van overtredingen op de wettelijke kwaliteitseisen kinderopvang. De GGD zou in deze nieuwe werkwijze controleren of de overtredingen bij voorscholen zijn verholpen. In de ambtelijke reactie op dit rapport is aangegeven dat de procesbeschrijving nog wordt voorzien van een afwegingsmodel en handhavingsstrategie. De gemeente streeft ernaar om voor het einde van 2012 te besluiten over handhaving.

Bureau Handhaving Kinderopvang handhaaft wettelijke eisen

De handhaving van de wettelijke kwaliteitseisen voor de reguliere kinderopvang zijn helder belegd. Volgens de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (artikelen 1.61 en 2.19) dient het college van B&W toe te zien op de naleving van de basisvoorwaarden voor kwaliteit van de voorschoolse educatie. Het college van B&W heeft de verantwoordelijkheid voor de naleving van de kwaliteitseisen via de *Verordening op de stadsdelen* overgedragen aan de dagelijks besturen. De stadsdelen zijn formeel verantwoordelijk, maar hebben Bureau Handhaving Kinderopvang (BHK) gemandateerd om de handhaving daadwerkelijk uit te voeren. Op 14 juni 2011 heeft het college van B&W besloten de handhavingstaken van de stadsdelen te bundelen in een handhavingsunit kinderopvang. Deze unit kreeg de naam BHK en is sinds januari 2012 van start gegaan. Het BHK is ondergebracht bij de Afdeling Handhaving en Veiligheid van stadsdeel Zuid. Het bureau omvat 7,6 fte, waarvan er momenteel nog 1 ingevuld moet worden.

Hoe wordt er ingegrepen?

Een inspectierapport van de GGD eindigt altijd met een advies over gemeentelijk ingrijpen waarbij de inspecteur aangeeft of er wel of niet handhavend opgetreden moet worden en welke maatregelen er genomen kunnen worden. BHK ontvangt alle inspectierapporten van de GGD. Het beoordeelt zelf niet en is ook bij controles van reparaties niet bevoegd, maar weegt bij negatieve beoordelingen af of er handhavend wordt opgetreden en zo ja, op welke wijze dit zal gebeuren.

Ingrijpen kan op dit moment op twee verschillende manieren.

- a. Via een handhavingstraject van BHK;
- b. Via het lager vaststellen van de subsidie door het stadsdeel.

We lichten de mogelijkheden kort toe.

³⁶ Memo voor beleidsoverleg jeugd en onderwijs, *Handhaving op regelgeving kinderopvang, peuterspeelprogramma's en voorschoolprogramma's*, 31 januari 2012.

³⁷ Zie ook conceptversie van 13 juni 2012, *Proces: handhaving gemeentelijke regels Voorschoolprogramma's (VVE) en gesubsidieerde peuterspeelzalen (psz)*.

Via een handhavingstraject van BHK

Afhankelijk van de aard van de overtreding is er op één van de volgende manieren sprake van handhaving:

- Aanwijzing: bij kleine vergrijpen stuurt het BHK namens het stadsdeel een brief (een zogenaamde 'aanwijzing') waarin aangegeven wordt 1) wat de overtreding is, 2) hoe deze hersteld kan worden, 3) binnen welke termijn dit dient te gebeuren en 4) op welke wijze de instelling (schriftelijk) kenbaar kan maken dat dit gelukt is.
- Last onder dwangsom: op last van een boete moet binnen een bepaalde termijn een overtreding opgelost worden.
- Bestuursdwang: sluiten van de locatie tot een overtreding opgelost is.
- Bestuurlijke boete³⁸: direct een financiële maatregel. Bijvoorbeeld bij inzet van beroepskrachten zonder VOG of niet gediplomeerde leidsters.

Bij zeer zware of herhaaldelijke overtredingen kan gekozen worden om een locatie volledig te sluiten. In bijlage 5 beschrijven we uitgebreid hoe handhaving van de reguliere kwaliteitseisen kinderopvang door BHK plaatsvindt.

Momenteel worden overtredingen bij voorschoolse educatie nauwelijks via BHK gehandhaafd, terwijl de GGD wel de verslagen naar BHK heeft verstuurd. Wij analyseerden een bestand met daarin registraties van BHK over overtredingen en handhavingsmaatregelen. Tabel 5.1 geeft het aantal via BHK gehandhaafde overtredingen weer.

Tabel 5.1 - Overzicht aantal gehandhaafde overtredingen

	Aantal overtredingen	Percentage overtredingen	Aantal gehandhaafde overtredingen	Percentage gehandhaafde overtredingen
Aantal overtredingen reguliere kinderopvang	1988	79%	839	42%
Aantal overtredingen bij voorschoolse educatie	540	21%	31	6%
<i>waarvan wettelijke eisen</i>	113	4%	23	20%
<i>waarvan stedelijke eisen</i>	427	17%	8	2%
Totaal aantal overtredingen	2.528	100%	870	34%

Bron: rekenkamer o.b.v. BHK, *Handhavingsmonitor*, stand 26 april 2012

³⁸ De kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzalen zijn sinds 6 juni 2012 wettelijk geregeld. Voorheen stonden deze eisen in de *Beleidsregels kwaliteit kinderopvang*. De Raad van State besliste in juni 2012 dat de eisen op die manier onvoldoende juridisch zijn vastgelegd en daarom geen basis kunnen vormen voor handhaving door gemeenten bij overtreding. Dat is nu verholpen.

Van alle overtredingen heeft 79% betrekking op overtredingen van de kwaliteitseisen voor de reguliere kinderopvang (exclusief het achtste domein).³⁹ Circa 21% (540 van de 2.528) van alle gemelde overtredingen heeft betrekking op de voorschoolse educatie die peuterspeelzalen⁴⁰ aanboden. Het merendeel van deze overtredingen betreft overtredingen van de stedelijke kwaliteitseisen die een hoger ambitieniveau kennen.

Wanneer we kijken naar het aantal gehandhaafde overtredingen dan zien we dat in bij de reguliere kinderopvang 42% van de gemelde overtredingen wordt gehandhaafd. Daarbij is het van belang om te realiseren dat de cijfers betrekking hebben op het eerste kwartaal 2012, dat tegelijkertijd ook het eerste kwartaal van de in januari opgerichte BHK was. Ondanks dat BHK nog in de startfase zit, kunnen we wel al een aanzienlijk verschil zien tussen handhaving van kinderopvang en handhaving van de voorschoolse educatie. De overtredingen bij voorschoolse educatie worden namelijk nauwelijks gehandhaafd. Slechts bij 6% van alle overtredingen bij voorschoolse educatie is een handhavingsmaatregel ingezet. Als er al handhaving van overtredingen op het gebied van voorschoolse educatie plaatsvindt, is dat omdat BHK de overtredingen van de wettelijke kwaliteitseisen kinderopvang beter handhaaft. Ongeveer 20% van de overtredingen van de wettelijke eisen wet gehandhaafd, vergeleken met 2% van de stedelijke kwaliteitseisen.

Uit de gesprekken met BHK, de GGD en stadsdeel West blijkt dat handhaving van overtredingen ten aanzien van voorschoolse educatie door BHK niet altijd de voorkeur van stadsdelen heeft. De handhavingsmaatregelen van BHK kunnen grote consequenties hebben. De sluiting of beëindiging van de voorschoolse educatie is een laatste mogelijkheid indien alle andere handhavende maatregelen geen effect hebben gehad. Vaak willen stadsdelen niet dat een locatie die niet aan alle eisen voldoet gesloten wordt. Dit heeft twee redenen. Ten eerste kan dit betekenen dat kinderen opgevangen worden in minder stimulerende omgevingen, zoals grootouders die geen Nederlands spreken. Ten tweede is er behoefte om het aantal plekken uit te breiden. Als er te weinig gerealiseerde plekken zijn worden subsidies van het Rijk voor voorschoolse educatie teruggevorderd.

Bij de gesubsidieerde voorscholen is het nog nooit voorgekomen dat stadsdelen welzijnsorganisaties of voorscholen een boete als handhavingsmaatregel opleggen. Het lastige is namelijk dat stadsdelen in feite de boete zelf financieren, omdat voorscholen volledig gesubsidieerd worden.

³⁹ Voorbeelden van deze kwaliteitseisen zijn te vinden linksboven in figuur 5.1.

⁴⁰ Het betreft vooralsnog alleen overtredingen van peuterspeelzalen die voorschoolse educatie aanbieden. Pas vanaf voorjaar 2012 zal de GGD ook kinderdagverblijven die voorschoolse educatie aanbieden gaan inspecteren.

Onderstaand kader gaat in op de meest voorkomende overtredingen bij voorschoolse educatie.

Veelvoorkomende overtredingen voorschoolse educatie

BHK heeft van stadsdelen de nog niet afgeronde handhavingdossiers uit 2011 ontvangen. Eind april 2012 was er een bestand van 300 startdossiers met in totaal 2.528 gemelde overtredingen op alle kinderdagverblijven en peuterspeelzalen in Amsterdam. De rekenkamer analyseerde dit bestand.⁴¹ De meest voorkomende overtredingen op het gebied van voorschoolse educatie zijn:

- De beroepskrachten zijn niet of nog niet gecertificeerd voor het werken met het voorschoolprogramma dat op de locatie wordt gebruikt. Hiervoor gold in 2011 nog een overgangstermijn. Door de grote toename in voorscholen zijn er minder gekwalificeerde mensen dan er nodig zijn. De overtreding wordt dan wel genoteerd maar niet gehandhaafd. De GGD bevestigt dat de meeste beroepskrachten die nog geen VVE-certificaat hebben, daarvoor in opleiding zijn. Wel is het zo dat bijna alle invalkrachten geen certificaat hebben voor een voorschoolprogramma.
- De houder van het kinderdagverblijf / peuterspeelzaal heeft geen jaarlijkse analyse gemaakt van de ouders van kinderen op de voorschool. Ook worden er geen activiteiten georganiseerd voor het betrekken van de ouders ('ouderbeleid') die aansluiten bij de analyse van de ouderpopulatie. Uit een evaluatie⁴² van de GGD blijkt dat de eis om een ouderanalyse en ouderbeleid te hebben door de meeste peuterspeelzalen en de GGD inspecteurs als ingewikkeld wordt ervaren omdat niet goed is aangegeven wat er onder verstaan wordt.
- De beroepskrachten volgen de ontwikkeling van de hele groep niet of nauwelijks met het kindvolgsysteem en analyseren nog onvoldoende welke begeleiding en zorg nodig is voor de hele groep.

Via het lager vaststellen van de subsidie door het stadsdeel

In het vorige hoofdstuk constateerden we dat stadsdelen wel tussentijds gesprekken voeren met de voorschoolaanbieder. Dit leidt niet altijd tot concrete afspraken en verbetering. Stadsdelen stellen zelden de subsidie lager vast. Dit komt ook voort uit de lastige en niet onafhankelijke positie die stadsdelen als toezichthouder vervullen. Het lager vaststellen van de subsidie druist in tegen het belang van de stadsdelen om zoveel mogelijk voorschoolplekken te realiseren en doelgroeppeuters te bereiken. Wellicht komt hier verandering in. De meeste stadsdelen geven er de voorkeur aan om afspraken met welzijnsorganisaties bij te stellen.⁴³ In juni 2012 heeft DMO de

⁴¹ De cijfers die we hier weergeven zijn afkomstig uit de handhavingmonitor die in een excelbestand van BHK wordt bijgehouden. Hiervoor geldt een peildatum van 26 april 2012.

⁴² GGD Amsterdam, *Concept jaarrapportage GGD Inspectie Kinderopvang. Voorschool peuterspeelzalen in Amsterdam, 2011.*

⁴³ Bij kinderdagverblijven die voorschool aanbieden is het makkelijker om te handhaven. Zij krijgen geen subsidie voor de exploitatie, maar alleen voor het uitvoeren van het voorschoolprogramma. Als eind 2012 uit de inspectierapporten van de GGD blijkt dat het programma niet goed uitgevoerd wordt, dan kan er makkelijker teruggevorderd worden.

stadsdelen laten weten dat zij voorscholen alleen mogen subsidiëren als de kwaliteit goed is of als er zichtbare en controleerbare afspraken zijn over de verbetering van de kwaliteit. Het stadsdeel wordt geacht op basis van de handhavingsadviezen van de GGD schriftelijke afspraken te maken met de betreffende voorscholen. Deze nieuwe maatregel kan ervoor zorgen dat stadsdelen de kwaliteit van de voorschoolse educatie meer betrekken bij het vaststellen van de subsidie.

5.2 Aansluiting bij principes van modern toezicht

Het toezicht op de kwaliteit sluit in meerdere opzichten niet aan bij de principes van modern toezicht. Er is geen sprake van selectief, samenwerkend en slagvaardig toezicht. Hieronder lichten we ons oordeel toe per onderdeel van het toezicht.

5.2.1 Verzamelen van informatie

Bij het verzamelen van informatie is er onvoldoende sprake van selectief en samenwerkend toezicht. Dit komt doordat de omvang en frequentie van de inspectie op de voorschoolse educatie niet gebaseerd is op een afweging van risico's. Vanaf eind 2012 wordt het toezicht op de kwaliteit van de reguliere kinderopvang (exclusief de basis-eisen voor voorschoolse educatie) wel risicogestuurd. Het toezicht op de wettelijke en stedelijke eisen voor voorschoolse educatie blijft echter ongewijzigd en vindt niet plaats op basis van een afweging van de risico's.

Verder belemmert het gebrek aan goede samenwerking tussen DMO en de GGD het verzamelen van informatie door de GGD. De GGD beschikt niet altijd over een actuele lijst van erkende voorscholen. Zo waren er volgens de jaarrapportage VVE van DMO in 2011 in totaal 55 kinderdagverblijven die voorscholen aanboden. Echter de GGD heeft in februari 2012 slechts 42 kinderdagverblijven als voorscholen in haar bestand. Dit is een probleem omdat (ernstige) overtredingen onopgemerkt kunnen blijven wanneer locaties niet bezocht worden door de GGD. Bij navraag in januari 2012 bij de stadsdelen bleken in 2011 twee voorschool peuterspeelzalen in Zuidoost niet door de GGD geïnspecteerd. Sindsdien zegt de GGD voor de inspecties actuele lijsten van DMO te ontvangen, totdat alle locaties opgenomen zijn in het landelijk register. Het toezicht was dus niet volledig, terwijl de gemeente dat wel nastreeft. In de praktijk vond er 'selectief toezicht' plaats, maar dat was meer toeval, dan een bewuste strategie.

5.2.2 Oordelen

Het oordelen over de kwaliteit van voorscholen is onafhankelijk en professioneel. De GGD beoordeelt de kwaliteit en wordt daarbij niet belemmerd door belangen. Positief is ook dat DMO en de GGD de inspecties in 2011 (nulmeting) en het gebruik van het nieuwe toetsingskader in maart 2012 geëvalueerd heeft met stadsdelen en voorschoolaanbieders. De resultaten van de verschillende evaluaties van GGD, DMO, stadsdelen en voorschoolaanbieders zijn gebruikt voor diverse verbetermaatregelen

De oordelen in de inspectierapporten zijn bijna volledig transparant, omdat ze grotendeels openbaar zijn en dat op termijn zeker zullen zijn.

5.2.3 Ingrijpen

Het ingrijpen of het handhaven van overtredingen van kwaliteitseisen voldoet niet aan principes van modern toezicht omdat het niet slagvaardig, selectief en samenwerkend is.

Er wordt momenteel nauwelijks gehandhaafd op overtredingen bij de voorschoolse educatie. Dit zorgt ervoor dat het toezicht niet slagvaardig is. De gemeente benut handhaving niet om herstel van overtredingen bij de kwaliteit van voorschoolse educatie te stimuleren. Als er al wordt ingegrepen, gebeurt dat niet selectief. Dit komt ook doordat de gemeente nog geen handhavingsstrategie heeft ontwikkeld. De gemeente is voornemens om vanaf 2013 een stedelijk handhavingsprogramma op te stellen waarin de handhavingprioriteiten zijn opgenomen.⁴⁴ Om te bepalen in welke situaties welke maatregelen worden genomen, heeft het college op 29 november 2011 een *Afwegingsmodel sanctionering kinderopvang* opgesteld. In dit afwegingsmodel komen geen overtredingen bij voorscholen voor. Onduidelijk is welke handhavingsmaatregelen in welke situatie moeten worden opgelegd. Daarnaast neemt BHK in haar kwartaalrapportage geen cijfers en informatie op over handhaving bij voorschoolse educatie. Ook het gemeentelijk jaarverslag kinderopvang, dat de gemeente jaarlijks naar het Ministerie van Onderwijs stuurt, bevat geen gegevens over handhaving op voorscholen. Het ontbreken van een handhavingsstrategie en het ontbreken van informatie over de gehandhaafde overtredingen bij voorschoolse educatie maakt het ingrijpen niet transparant.

Tot slot wordt het oordelen over de kwaliteit ook gehinderd door een gebrek aan samenwerking tussen de GGD, DMO en stadsdelen. Stadsdelen worden geacht overgangstermijnen die afwijken van de stedelijk overeengekomen standaardtermijnen vast te leggen in de subsidiebeschikkingen aan de voorscholen. In de praktijk gebeurt dit nauwelijks.⁴⁵ In slechts twee van de 23 door ons geanalyseerde beschikkingen worden expliciete overgangstermijnen genoemd. Het gaat om een subsidiebeschikking van stadsdeel Nieuw-West en Zuidoost. Dat is opmerkelijk omdat de subsidiebeschikking een formele vastlegging is van de afspraken die bij erkenning van de voorschool gemaakt worden. Nieuw startende voorscholen hebben soms te maken met overgangstermijnen voor de beroepskwalificatie van de beroepskrachten. Het gaat dan om de onderdelen certificaat van het voorschoolprogramma (afhankelijk van voorschoolprogramma) en de taalnorm (standaard 1,5 jaar). Het is voor de voorscholen en de GGD niet altijd duidelijk wanneer de voorscholen aan welke kwaliteitseisen moeten voldoen. Het ontbreken van heldere overgangstermijnen maakt het ook lastiger om te handhaven op overtredingen. DMO geeft in de ambtelijke reactie op dit rapport aan dat hierover met de

⁴⁴ Gemeente Amsterdam, *Toezicht & handhaving kwaliteit kinderopvang*, november 2011.

⁴⁵ Gemeente Amsterdam, DMO, Memo aan het managementoverleg VVE en andere voorschoolaanbieders, ambtelijk overleg en GGD, *Wijzigingen toezicht voorschool GGD 2012*, 14 mei 2012.

stadsdelen en de GGD inmiddels afspraken gemaakt zijn. Besloten is dat de stadsdelen in de nieuwe werkwijze in principe geen overgangstermijnen meer hoeven op te nemen in de beschikking. Door de nieuwe scholingsprocedure van starttraining, basistraining en aanvullende specialisatiescholing zullen overgangstermijnen vrijwel niet meer voorkomen. De standaard overgangstermijn voor de taalscholing is 1,5 jaar en de standaardtermijn voor de VVE-scholing is twee jaar. Via het LRKP is zichtbaar op welke datum de voorschoolse educatie is gestart en kan de GGD bepalen voor welke locaties de overgangstermijnen gelden.

5.3 Conclusie

Toezicht toetst wettelijke en stedelijke kwaliteitseisen

Bij het toezicht op de kwaliteit van voorschoolse educatie wordt gekeken of voorscholen voldoen aan de wettelijke en stedelijke kwaliteitseisen die aan hen gesteld worden.

Toezicht op kwaliteit redelijk goed, maar nog niet praktisch genoeg

Het toezicht op de kwaliteit is goed in de zin dat het onafhankelijk en professioneel is. Maar het is nog onvoldoende praktisch en voldoet daarmee nog niet aan de principes van modern toezicht. Het toezicht op de kwaliteit is complex omdat er diverse organisaties bij betrokken zijn, zoals de GGD, de Inspectie van het Onderwijs, de stadsdelen en Bureau Handhaving Kinderopvang. In dat geval is samenwerkend toezicht van belang. Dat gaat uit van heldere verantwoordelijkheden, goede afspraken, duidelijke communicatie en informatiedeling. Op dit moment schort het daar nog aan. Zo is nog niet besloten wie verantwoordelijk is voor de handhaving van stedelijke kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie. De GGD heeft door het gebrekkig delen van informatie tussen de verschillende organisaties zelfs niet alle voorscholen kunnen onderwerpen aan toezicht. Van de voorscholen die wel bezocht zijn, was niet altijd duidelijk hoe ernstig een overtreding is, omdat geldende overgangstermijnen niet goed door de stadsdelen worden vastgelegd. Inmiddels zijna afspraken gemaakt over de overgangstermijnen en actuele overzichten van voorscholen.

De slagvaardigheid van het toezicht is nog steeds een belangrijk knelpunt. Via het toezicht op de kwaliteit wordt wel inzicht verkregen in de kwaliteit van voorscholen, maar de gemeente benut handhaving nauwelijks om herstel van onvolkomenheden te stimuleren. Onduidelijk is wie de stedelijke kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie moet handhaven (de stadsdelen of BHK) en hoe dat gedaan moet worden (via subsidieproces of opleggen van boetes). Het gevolg is dat slechts 6% van de overtredingen bij voorschoolse educatie wordt gehandhaafd. Inmiddels denken de stadsdelen wel na over de handhaving van de stedelijke eisen van voorschoolse educatie.

Verder is er nog onvoldoende sprake van selectief toezicht. Dit komt doordat de GGD standaard alle voorscholen jaarlijks bezoekt. De omvang van dit toezicht is niet gebaseerd op risicoprofielen. Dit is opmerkelijk omdat het toezicht op de kinderopvang vanaf eind 2012 wel meer risicogestuurd wordt.

Tot slot kan het toezicht op de kwaliteit transparanter. De inspectierapporten zijn al grotendeels openbaar, maar er wordt niet gerapporteerd over handhaving op de voorschoolse educatie. BHK neemt in haar kwartaalrapportage geen cijfers en informatie op over handhaving bij voorschoolse educatie. Ook het gemeentelijk jaarverslag kinderopvang, dat de gemeente jaarlijks naar het Ministerie van Onderwijs stuurt, bevat geen gegevens over handhaving op voorscholen. Het ontbreken van deze informatie over de gehandhaafde overtredingen bij voorschoolse educatie maakt dat het toezicht op de kwaliteit onvoldoende transparant is en ook niet goed aansluit bij principes van modern toezicht.

Bijlage 1 - Geraadpleegde personen

Gemeente Amsterdam

Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling

Marieke Kleiboer	Extern adviseur taaloffensief
Margriet Nijman	Interim clustercoördinator VVE
Jolande Pansier	Strategisch adviseur

GGD

Joan Worp	Hoofd hygiëne en inspectie
Nagehan Çiçek	Inspecteur kinderopvang

Bureau Handhaving Kinderopvang

Rinus Veldhuizen	Teammanager afdeling handhaving en veiligheid, stadsdeel Zuid
Robert Tesselaar	Handhavingsjurist kinderopvang

Stadsdelen

Anna Juffer	Beleidsadviseur jeugd en onderwijs, stadsdeel Centrum
Antje Dijk	Adviseur jeugd en opvoeden, stadsdeel Oost
Aynur Tamay	Medewerker beleidsadvies, stadsdeel Zuidoost
Dick Bentvelzen	Beleidsadviseur VVE, stadsdeel Noord
Malika el Bacha	Beleidsadviseur, stadsdeel Nieuw-West
Meraud de Rooij	Medewerker beleidsrealisatie jeugd, stadsdeel Zuid
Mieke Ronchetti	Beleidsadviseur VVE, stadsdeel West
Tamara Dekker	Beleidsadviseur VVE, stadsdeel Zuidoost

Kohnstamm instituut

Annemiek Veen	Onderzoeker Pre-cool cohortonderzoek
---------------	--------------------------------------

Inspectie van het Onderwijs

Dré van Dongen	Projectleider VVE
Lies van der Kuiken	VVE-analist

Universiteit van Amsterdam

Folkert Kuiken	Bijzonder hoogleraar Nederlands als tweede taal
----------------	---

Welzijnsorganisatie Impuls

Walter Swaans	Bedrijfsmanager VVE
---------------	---------------------

Bijlage 2 - Geraadpleegde documenten

Gemeente Amsterdam

- Brief van wethouder Asscher aan de raadscommissie JIF, *De laatste generatie kinderen met taalachterstand*, 9 maart 2012.
- Brief van wethouder Asscher aan de raadscommissie WIJ, *Toekomst Voor- en vroegschoolse Educatie*, 29 mei 2009.
- College van B&W, *Bestuursakkoord G4-Rijk 'VVE en extra leertijd jonge kinderen' inclusief Indicatieve meerjarenraming specifieke uitkering Onderwijsachterstandenbeleid 2013-2015*, 6 maart 2012.
- College van B&W, *Afwegingsmodel sanctionering kinderopvang*, november 2011.
- College van B&W, *Resultaatafspraken voorschoolse educatie 2011 en 2012*, 26 april 2011.
- College van B&W, *Verdeling middelen specifieke doeluitkering onderwijsachterstandenbeleid*, 14 december 2010.
- College van B&W, *Kwaliteitskader Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) Amsterdam*, 14 december 2010.
- DMO, *Erkenningsprocedure en registratie voorschoolse educatie bestaande peuterspeelzalen en kinderdagverblijven*, 20 juni 2012.
- DMO, *Bijdrage specifieke doeluitkering voorschoolse educatie begrotingsjaar 2012*, 6 juni 2012.
- DMO, *Memo aan Managementoverleg VVE en andere voorschoolaanbieders Ambtelijk overleg VVE en GGD, Wijziging toezicht voorschool GGD 2012*, 14 mei 2012.
- DMO, *Memo ambtelijk overleg. Planning uitbreiding voorschoolplaatsen en doelgroepbereik 2012 en verder*, 20 april 2012.
- DMO, *Scoringsformulier erkenningscriteria: Voor en vroegschoolse voorzieningen (VVE)*, 11 april 2012.
- DMO, *Handhaving op regelgeving kinderopvang, peuterspeelzalen, voorschoolprogramma's*, januari 2012.
- DMO, *Jaarrapportage 2011 Voor- en vroegschoolse educatie*, januari 2012.
- DMO, *Toezicht & handhaving kwaliteit kinderopvang*, 29 november 2011.
- DMO, *Memo Procesvoorstel resultaatafspraken en middelen VVE 2011-2014*, 3 november 2010.
- DMO, *Logistiek proces erkenningen*, 2 november 2009.
- GGD, *Risicogestuurd toezicht kinderopvang en voorbeeld bepalen kleur van een indicator*, 4 juni 2012.
- GGD, *Concept Jaarrapportage GGD Inspectie kinderopvang. Voorschool peuterspeelzalen in Amsterdam*, maart 2012.
- GGD Amsterdam, *Inspectierapport Kwaliteit Voorschoolse Educatie, VVE Peuterspeelzaal Kids. Bijlage bij jaarlijks onderzoek, ontwerprapport*, 24 januari 2012.
- GGD Amsterdam, *Inspectierapport VVE Peuterspeelzaal Kids. Jaarlijks onderzoek, ontwerprapport*, 24 januari 2012.

- GGD Amsterdam, *Inspectierapport Kwaliteit Voorschoolse educatie VVE peuterspeelzaal Kinderboom. Bijlage bij jaarlijks onderzoek, 20 december 2011.*
- GGD Amsterdam, *Inspectierapport VVE peuterspeelzaal Kinderboom jaarlijks onderzoek, 20 december 2011.*
- GGD Amsterdam, *Inspectierapport Kwaliteit Voorschoolse educatie (VVE) Peuterspeelzaal Drietandjes. Bijlage bij jaarlijks onderzoek, 15 december 2011.*
- GGD Amsterdam, *Inspectierapport Peuterspeelzaal Drietandjes. Jaarlijks onderzoek, 15 december 2011.*
- GGD Amsterdam, *Inspectierapport Kwaliteit Voorschoolse educatie VVE PVO Bisschop Huibers (de Boefjes). Bijlage bij jaarlijks onderzoek, 2 december 2011.*
- GGD Amsterdam, *Inspectierapport PVO Bisschop Huibers (de Boefjes) jaarlijks, 2 december 2011.*
- GGD Amsterdam, *Inspectierapport Kwaliteit Voorschoolse educatie (VVE) VVE Peuterspeelzaal Tijn Uilenspiegel. Bijlage bij jaarlijks onderzoek, 17 november 2011.*
- GGD Amsterdam, *Inspectierapport VVE Peuterspeelzaal Tijn Uilenspiegel. ontwerprapport, 17 november 2011.*
- GGD Amsterdam, *Inspectierapport Kwaliteit Voorschoolse educatie (VVE) VVE Peuterspeelzaal Villa Fleur. Bijlage bij jaarlijks onderzoek, ontwerprapport, 17 november 2011.*
- GGD Amsterdam, *Inspectierapport VVE Peuterspeelzaal Villa Fleur. Bijlage bij jaarlijks onderzoek, ontwerprapport, 17 november 2011.*
- GGD, *Amsterdams toetsingskader Voorschoolse educatie, 2011.*
- GGD, *brief aan voorscholen, Inspectieonderzoeken 2011, 15 juli 2011.*
- Projectteam SHK, *Bedrijfsplan stedelijke handhavingsunit kinderopvang (SHK), 21 november 2011.*
- Samenwerkende stadsdelen, *Concept Proces: handhaving gemeentelijke regels Voorschoolsprogramma's (VVE) en gesubsidieerde peuterspeelzalen (psz), 13 juni 2012.*
- Samenwerkende stadsdelen, *Toezicht & handhaving kwaliteit kinderopvang 2010, 16 december 2009.*

Stadsdeel Centrum

- Stadsdeel Centrum, *Verordening kwaliteitseisen peuterspeelzalen en voorschoolse educatie, 12 september 2011.*
- Stadsdeel Centrum, *Meerjarenplan VVE 2011-2014, 10 maart 2011.*
- Stadsdeel Centrum, *Algemene subsidieverordening stadsdeel Centrum 2008, 24 december 2010.*
- Subsidiebeschikkingen 2012: IJsterk.

Stadsdeel Nieuw-West

- Stadsdeel Nieuw-West, *Verordening kwaliteitseisen peuterspeelzalen en voorschoolse educatie stadsdeel Nieuw-West 2011, 13 september 2011.*
- Stadsdeel Nieuw-West, *Beleidsregels subsidies Nieuw-West 2012, 31 mei 2011.*
- Stadsdeel Nieuw-West, *Algemene subsidieverordening stadsdeel Nieuw-West 2011, 25 mei 2011.*
- Subsidiebeschikkingen 2012: Impuls, Dynamo

Stadsdeel Noord

- Stadsdeel Noord, *Meerjarenplan VVE 2011-2014 (concept)*, 12 maart 2012.
- Stadsdeel Noord, *Algemene subsidieverordening*, 13 december 2006.
- Stadsdeel Noord, *Verordening peuterspeelzaalwerk en voorschoolse educatie stadsdeel Amsterdam-Noord*, 22 december 2004.
- Subsidiebeschikkingen 2012: Combiwel

Stadsdeel Oost

- Notitie PvdA-fractie Stadsdeel Oost t.b.v. de commissie Algemene en Sociale zaken d.d. 18 april 2012, *Voor- en vroegschoolse educatie*, 22 maart 2012.
- Stadsdeel Oost, *Uitbreidingsplan VVE*, 28 april 2011.
- Stadsdeel Oost, *Algemene subsidieverordening*, 1 juni 2010.
- Stadsdeel Oost, *Verordening kwaliteitsregels peuterspeelzalen en voorschoolse educatie stadsdeel Oost*, 5 mei 2010.
- Subsidiebeschikkingen 2012: Partou, Dynamo

Stadsdeel West

- Stadsdeel West, *Meerjarenplan Voor- en Vroegschoolse educatie*, 2011.
- Stadsdeel West, *Verordening kwaliteitseisen peuterspeelzalen en voorschoolse educatie*, 10 november 2011.
- Stadsdeel West, *Algemene subsidieverordening stadsdeel West 2010*, 21 juli 2010.
- Subsidiebeschikkingen 2012: Kaleidoscoop, Akros, Impuls, IJsterk, Combiwel.

Stadsdeel Zuid

- Stadsdeel Zuid, *Memo 1^e kwartaalrapportage BHK 2012*, 29 maart 2012.
- Stadsdeel Zuid, *Meerjarenbegroting 2011-2014*.
- Stadsdeel Zuid, *Verordening kwaliteitseisen peuterspeelzalen en voorschoolse educatie stadsdeel Zuid 2011*, 4 september 2011.
- Stadsdeel Zuid, *Voor- en vroegschoolse educatie stadsdeel Zuid*, mei 2011.
- Stadsdeel Zuid, *Beleidskader Voor- en vroegschoolse educatie 2011-2014*, 15 maart 2011.
- Stadsdeel Zuid, *Subsidieregeling peuterspeelzaalwerk en voorschoolse educatie*, 15 maart 2011.
- Stadsdeel Zuid, *Algemene subsidieverordening Stadsdeel Zuid*, januari 2011.
- Stadsdeel Zuid, *Verordening peuterspeelzaalwerk en voor- en vroegschoolse educatie stadsdeel Amsterdam Oud Zuid*, 26 september 2008.
- Subsidiebeschikkingen 2012: Combiwel, Dynamo, KBA, Partou, meerdere basisscholen, Doenja.

Stadsdeel Zuidoost

- Stadsdeel Zuidoost, *Verordening kwaliteitseisen peuterspeelzalen en voorschoolse educatie*, 2012.
- GGD Amsterdam, *Inspectierapport VVE Peuterspeelzaal de Kraai jaarlijks onderzoek*, 25 oktober 2011.

- GGD Amsterdam, *Inspectierapport Kwaliteit Voorschoolse educatie VVE Peuterspeelzaal de Kraai*, 25 oktober 2011.
- Stadsdeel Zuidoost, *Meerjarenplan Voor- en vroegschoolse educatie*, maart 2011.
- Stadsdeel Zuidoost, *Verordening peuterspeelzaalwerk Zuidoost*, 25 maart 2008.
- Stadsdeel Zuidoost, *Algemene subsidieverordening*, 28 februari 2006.
- Subsidiebeschikkingen 2012: Swazoom.

Landelijke overheid

- GGD Nederland, *Vernieuwd risicogestuurd toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang*, november 2011.
- GGD Nederland, *Risicogestuurd toezicht kinderopvang*, augustus 2009.
- Ministerie van BZK, *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*, oktober 2005.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Bestuursafspraken G4/G33 – Rijk Effectief benutten van VVE en extra leertijd voor jonge kinderen*, 12 maart 2012.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Inspectie van het Onderwijs, Signaalgestuurd VVE-toezicht*, augustus 2010.
- Rijksauditdienst Ministerie van Financiën, *Productsheet Toezicht*, april 2011.
- Tweede Kamer, *Kaderstellende visie op toezicht*, 12 oktober 2012.
- Tweede Kamer, *Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie*, 7 juli 2010.
- Tweede Kamer, *Wijziging van de wet kinderopvang, de wet op het onderwijstoezicht, de wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid*, 7 juli 2010.
- Tweede Kamer, *Vierde tranche algemene wet bestuursrecht*, 1 juli 2009.

Overig

- Bestuursafspraken G4/G33, *Effectief benutten van VVE en extra leertijd voor jongere kinderen*, 12 maart 2011.
- Commissie Gunning, *Rapport Onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam*, april 2011.
- De Groene Amsterdammer, *Creatief omgaan met de kinderopvang. De oppasdienst of de garagebox*, 21 juni 2012.
- De Ridder, J., rijksuniversiteit Groningen, *Toezicht op de kinderopvang. Rapport van een onderzoek naar aanleiding van enige vraagpunten van de commissie Gunning over de inrichting van het toezicht op de kinderopvang*, mei 2012.
- Het Parool, *Kleine crèches kunnen de klap nauwelijks aan*, 14 april 2012.
- Hordijk & Hordijk, *Eindrapport onderzoek kosten en bekostiging peuterspeelzalen Rotterdam 2010*, 10 augustus 2010.
- Stichting Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid, *De tafel van Elf. Een veelzijdig instrument*, oktober 2010.

Bijlage 3 - Verdeling van de rijksmiddelen over de stadsdelen

Hieronder beschrijven we de verdeling van de rijksmiddelen voor voorschoolse educatie. Het verdelen van de rijksmiddelen vindt getrappt plaats. Allereerst worden de middelen van het Rijk overgeheveld naar DMO en vervolgens verstrekt DMO de middelen naar de stadsdelen

Van het Rijk naar DMO

In 2012 ontving de gemeente Amsterdam in totaal € 42,7 miljoen van het Rijk voor voor- en vroegschoolse educatie. Dit bestond uit enerzijds een regulier bedrag van € 33,8 miljoen voor de realisatie van voorschoolplaatsen en het bereik van doelgroeppeuters. Daarnaast ontving de gemeente een aanvullend bedrag van € 8,9 miljoen om een extra inspanning te leveren om de taalachterstand bij kinderen via voorschoolse educatie en andere maatregelen te verminderen. Hieronder lichten we deze bedragen en de daarbij behorende resultaatafspraken kort toe, omdat ze ook van belang zijn voor de manier waarop de gemeente toezicht houdt op de voorscholen.

a. Regulier bedrag voor realisatie voorschoolplekken en bereik doelgroeppeuters

Gemeenten zijn verplicht om voldoende voorschoolplekken te realiseren.⁴⁶ Amsterdam ontving hiervoor in 2012 € 33,8 miljoen vanuit het onderwijsachterstandenbeleid. De gemeente is met het Rijk een resultaatafspraak overeengekomen om minimaal 7.750 voorschoolplaatsen eind 2013 te realiseren. Daarnaast geldt een inspanningsverplichting om eind 2013 minimaal 80% van de doelgroeppeuters in Amsterdam aan de voorschool te laten deelnemen. Het reguliere bedrag is voor de uitvoering van de Wet primaire onderwijs. Hiervoor zijn geen aparte resultaatafspraken gemaakt met het Rijk, wel tussen stad en stadsdelen.

DMO en de stadsdelen verantwoordden zich volgens het principe van single information single audit (SiSa). Dat betekent dat zij zich naar het Rijk toe verantwoordden over bovenstaande afspraken via een bijlage van de reguliere jaarrekening van de gemeente. Indien de uitkering in een kalenderjaar niet of niet volledig is besteed aan bovengenoemde onderwerpen, dan bestaat de mogelijkheid om het niet bestede deel van de uitkering over te hevelen naar een volgend kalenderjaar. Gemeenten mogen het budget binnen het bestedingskader van het Besluit specifieke uitkeringen onderwijsachterstandenbeleid 2011-2014 inzetten, het is niet vrij besteedbaar. Zij maken dit inzichtelijk in de bijlage bij de jaarrekening. De definitieve afrekening van deze uitkering vindt jaarlijks plaats. De Minister zal besluiten niet bestede middelen terug te vorderen.⁴⁷

⁴⁶ Op grond van de artikelen 165, 166 en 167 van de Wet op Primair Onderwijs

⁴⁷ Staatsblad, jaargang 2010, 687, Besluit van 23 augustus 2010, houdende regels met betrekking tot specifieke uitkeringen ten behoeve van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011-2014. Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011-2014.

b. Aanvullende bestuursafspraken met overige inspanningsverplichtingen

Daarnaast stelde het Rijk extra middelen beschikbaar voor de uitvoering van bestuursafspraken met gemeenten. Landelijk bedraagt deze extra investering € 100 miljoen vanaf 2013. Amsterdam ontvangt hierdoor een aanvullende bijdrage van € 13,9 miljoen in 2012 en € 18,8 miljoen per jaar in de periode 2013-2015. Voor 2012 is € 8,9 miljoen bedoeld voor de verbetering van de kwaliteit van voorschoolse educatie in Amsterdam. De overige middelen zijn bedoeld voor schakelklassen, zomerscholen, en voorzieningen met eenzelfde doelstelling.⁴⁸ Doel is om onderwijskansen van kinderen met een taalachterstand te vergroten. Resultaat moet zijn dat in 2015 kinderen zonder achterstand naar de basisschool gaan en de resultaten van de basisschool omhoog.⁴⁹ In kader B1 zijn een aantal voorbeelden opgenomen van bestuursafspraken die de gemeente met het Rijk voor voorschoolse educatie maakte.

Kader B1 – Voorbeelden van bestuursafspraken voor voorschoolse educatie

	Begin situatie 2011	Streefcijfers 2013	Streefcijfers 2015
• Aantal pedagogische medewerkers VVE met taalniveau	964	1.010	1.350
• Ouders zijn adequaat geïnformeerd	score 3	score 3	score 3
• De voorschool evalueert de resultaten	niet beoordeeld	80% locaties minimaal score 3	70% score 3 30% score 4

Bron: De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Bestuursafspraken G4/G33 – Rijk Effectief benutten van VVE en extra leertijd voor jonge kinderen*, 12 maart 2012.

De bestuursafspraken zijn inspanningsverplichtingen en geen afrekenbare resultaatafspraken. De streefdoelen kunnen tussentijds (in 2013) worden bijgesteld voor de tweede periode van het bestuursakkoord.

Van DMO naar de stadsdelen

De rijksmiddelen van in totaal € 51,9 miljoen komen binnen bij DMO. DMO financiert hiervan de eigen beleidsunit en coördinatie (€ 0,7 miljoen) en een aantal stedelijke projecten (€ 2 miljoen) zoals de financiering van een bijzondere leerstoel aan de UvA, het beheer en ontwikkeling van registratiesysteem ELKK, de coördinatie op basisscholen voor vroegschoolse educatie⁵⁰ (€ 0,9 miljoen) en pilots.⁵¹ Het merendeel van de rijksmiddelen, namelijk € 31,1 miljoen wordt verdeeld over de stadsdelen die

⁴⁸ De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Bestuursafspraken G4/G33 – Rijk Effectief benutten van VVE en extra leertijd voor jonge kinderen*, 12 maart 2012.

⁴⁹ Collegevoordracht commissievergadering 28 maart 2012, *Bestuursakkoord G4-Rijk VVE en extra leertijd jonge kinderen: vaststellen afspraken en de verdeling van middelen 2012*, 6 maart 2012.

⁵⁰ In de lumpsum die de schoolbesturen van de basisscholen jaarlijks van het Rijk zijn middelen in opgenomen voor bestrijding van onderwijsachterstanden. De hoogte van dit geld wordt bepaald aan de hand van het aantal kinderen met laagopgeleide ouders (gewichtleerlingen). In Amsterdam ontvangen de basisscholen circa € 61,7 miljoen voor het aanbieden van vroegschoolse educatie.

⁵¹ Gemeente Amsterdam, DMO, *Indicatieve meerjarenraming specifieke uitkering Onderwijsachterstandenbeleid 2013-2015*.

ervoor zorgen dat het geld terecht komt bij de peuterspeelzalen en kinderdagverblijven die voorschoolse educatie aanbieden.

Resultaatafspraken stadsdelen

De rijksmiddelen voor voorschoolse educatie worden door DMO over de stadsdelen verdeeld volgens een verdeelmodel. Dat verdeelmodel is in samenspraak met de stadsdelen ontwikkeld en mede gebaseerd op de meerjarenbeleidplannen die de stadsdelen voor de periode 2011-2014 ontwikkelden. In de plannen geven de stadsdelen aan welke acties zij gaan ondernemen om de kwaliteit van de voorschoolse educatie waar nodig te verbeteren. Het college van B&W heeft besloten een bedrag van € 31,1 miljoen in 2012 te besteden aan voorschoolse educatie in de stadsdelen.

Stadsdelen ontvangen financiële middelen van DMO voor voorschoolse educatie op basis van:

- € 2.500 per voorschool peuterspeelplaats;
- € 3.500 per deelnemende doelgroeppenter op peuterspeelplaats en kinderdagverblijf;
- € 645 per deelnemende peuter (doelgroep en niet-doelgroep) voorschool peuterspeelplaats als compensatie voor de ouderbijdrage.⁵²

Stadsdelen ontvangen geen middelen voor het aantal voorschoolplaatsen op kinderdagverblijven. Deze plaatsen zijn namelijk voor de gemeente goedkoper omdat ouders meer financieel bijdragen dan op een peuterspeelplaats.

⁵² Gemeente Amsterdam, college van B&W, Collegevoordracht voor de collegevergadering van 26 april 2011, *Resultaatafspraken voorschoolse educatie 2011 en 2012*.

Bijlage 4 - Ruwe schatting overheadkosten

Aanleiding

Bij voorschoolse educatie is er sprake van een getrapte financiering (via Rijk, DMO, stadsdelen, welzijnsorganisaties naar de voorscholen). Ook zijn er veel actoren bij de uitvoering betrokken zijn. Daarom is het van belang om ook toezicht te houden op de doelmatigheid. In een dergelijke situatie is de kans namelijk groot dat er sprake is van een relatief hoge overhead.

Analyse

Achterhalen wat de exacte overhead is lastig aangezien niet alle stadsdelen in hun beschikkingen aangeven voor welke activiteiten de subsidie precies bedoeld is. Bovendien beschikten wij niet over alle subsidiebeschikkingen die aan voorscholen verstrekt worden. Wij hebben getracht om op basis van de 23 meest omvangrijke subsidiebeschikkingen voor voorschoolse educatie een schatting te maken van de overheadkosten die achterblijven bij DMO, de stadsdelen de welzijnsorganisaties en de voorscholen

Overhead DMO

DMO financiert van rijksmiddelen circa € 0,7 miljoen voor de eigen beleidsunit en coördinatie.⁵³ Daarnaast wordt ook vanuit andere afdeling van DMO formatie ingezet voor de uitvoering van VVE, in totaal heeft DMO in 2012 15,25 fte. Deze uitbreiding is grotendeels pas na juni 2012 gerealiseerd in verband met de bestuursafspraken. De kosten voor de overhead op basis van maximale schaalkosten inclusief werkgeverslasten en externe inhuur zijn € 1.365.300.

Overhead stadsdelen

De kosten die de stadsdelen zelf maken kunnen op basis van de formatie en inschaling van beleidsadviseurs VVE in de stadsdelen gemaakt worden. Recent is op basis van een opgave van stadsdelen een schatting gemaakt met als resultaat dat in totaal 8,63 fte. De formatie varieert van 0,9 fte in stadsdeel West, 0,7 fte in stadsdeel Centrum 0,7 fte en 1,3 fte in stadsdeel Oost. De inschaling ligt tussen schaal 10, 10a en 11. Voor de verdere berekening is uitgegaan van de maximale kosten van schaal 10a inclusief werkgeverslasten (€ 71.500). Gezamenlijk hebben stadsdelen dan een totaal bedrag van € 617.045 nodig voor de beleidsadviseurs VVE.

Overhead welzijnsorganisaties en voorscholen

Stadsdeel Zuid hanteert voor de welzijnsinstellingen een overhead van 15% over de subsidiabele lasten. Deze gegevens komen uit de normbegroting voorschool peuterspeelzalen voor Combiwel. De overhead van welzijnsorganisaties kan ook op basis van een aantal beschikkingen grof geschat worden. In de meeste beschikkingen wordt een totaalbedrag verleend voor de uitvoering van voorschoolse educatie. Stadsdeel Zuidoost specificeert in een aantal gevallen wel waarvoor de middelen bedoeld zijn.

⁵³ DMO, *Indicatieve meerjarenraming specifieke uitkering Onderwijsachterstanden beleid 2013-2015*. Gebruikt zijn de bedragen voor 2012.

Gedacht kan worden aan kosten van welzijnsorganisaties en voorscholen voor coördinatie, het ontwikkelen van beleid, scholingskosten, werving van peuters en netwerken. Voor de overhead telden we niet mee de kosten die bestemd zijn voor het primaire proces en direct daarmee te maken hebben zoals: de uitvoering, ouderbetrokkenheid, huisvesting, scholing, opvoedingsondersteuning.

In tabel B2 geven we aan welke kostenposten we uit de subsidiebeschikkingen 2012 hebben meegenomen om het aandeel overheadkosten van welzijnsorganisaties in Zuidoost te schatten.

Tabel B2 - Schatting aandeel overheadkosten voorschoolse educatie bij welzijnsorganisaties Zuidoost

Omschrijving bestemming middelen	overheadkosten
Extra inhuur	€ 40.000
Wervingskosten o.a.	€ 5.000
Directe overhead VVE	€ 327.409
Tevredenheidmeting ouders	€ 10.000
Oudercommissie	€ 18.200
Deskundigheidsbevordering	€ 20.000
Netwerken, contacten opbouwen	€ 97.775
ID beheer OCF	€ 39.381
IB beheer	€ 24.326
Beleid ouderbetrokkenheid	€ 5.000
Totale overheadkosten	€ 587091
Totaalbedrag subsidie	€ 4.984.613
Aandeel overheadkosten	12%

Bron: Integrale verleningsbeschikking budgetsubsidie 2012 aan Swazoom

Het gemiddelde aandeel van de overheadpercentages van Zuid (15%) en Zuidoost (12%) bedraagt 13,5%. Voor de omvang van de overhead welzijnsorganisaties is vanuit het programma Regionale Effectieve Interventie Samenwerkingsverbanden (REIS groep) met ondersteuning van het ministerie van VWS een landelijke aanbeveling opgesteld van 15% overhead. De meeste stadsdelen volgen deze aanbeveling. Uitgaande van een gemiddeld overheadpercentage van 13,5% en een subsidiebedrag van € 34,8 miljoen is de schatting van de kosten van de overhead € 4.698.000.

Conclusie grove schatting totale overheadkosten

Al deze bedragen opgeteld worden, spenderen DMO, stadsdelen en de voorschoolaanbieders volgens een zeer grove schatting gezamenlijk € 6,7 miljoen aan overhead op een budget van € 42,7 miljoen (16%).

Tabel B3 hieronder geeft de grove schatting van de overheadkosten bij voorschoolse educatie weer.

Tabel B3 - Schatting overheadkosten voorschoolse educatie

Organisatie	Beschrijving overhead	Overheadkosten
DMO	De kosten voor de stedelijke coördinatie vanuit DMO	€ 1.365.300
Stadsdelen	Schatting overhead beleidsadviseurs in 7 stadsdelen	€ 617.045
Welzijnsorganisaties	Coördinatie, het ontwikkelen van beleid, scholingskosten, werving van peuters en netwerken	€ 4.698.000
Grove schatting totale overheadkosten voorschoolse educatie		€ 6.680.345
Totale middelen voorschoolse educatie		€ 42.700.000
Aandeel totale overheadkosten		16%

Bron: Rekenkamer o.b.v. diverse gegevens DMO en de stadsdelen Zuidoost en Zuid.

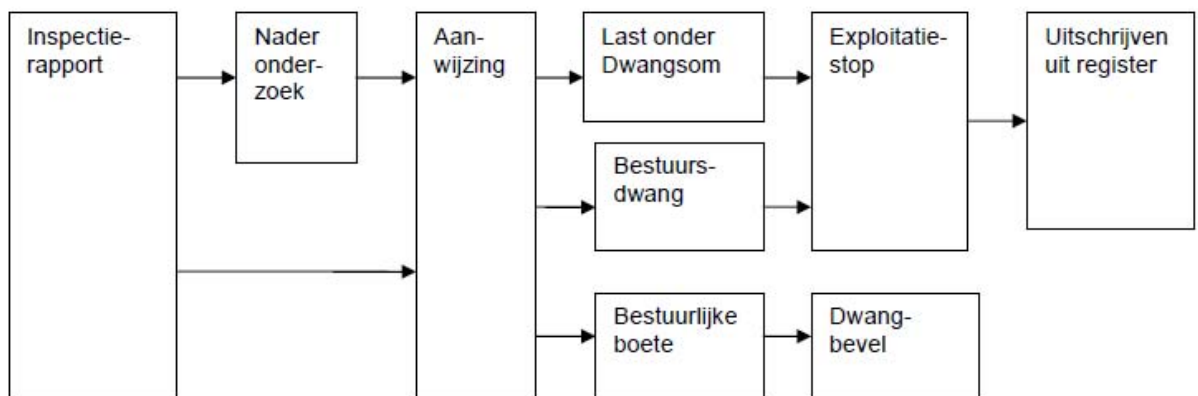
Door de vele actoren gaat er op basis van deze grove schatting 16% van alle voorschoolmiddelen naar overhead bij DMO, de stadsdelen en de welzijnsorganisaties en voorscholen.

Bijlage 5 - Proces van handhaving reguliere kinderopvang

Afhankelijk van de aard van de overtreding kunnen verschillende handhavingstappen gevolgd worden. Bij kleine vergrijpen stuurt het BHK namens het stadsdeel een brief (een zogenaamde 'aanwijzing') waarin aangegeven wordt 1) wat de overtreding is, 2) hoe deze hersteld kan worden, 3) binnen welke termijn dit dient te gebeuren en 4) op welke wijze de instelling schriftelijk kenbaar kan maken dat dit gelukt is. Pas als er geen reactie is van de houder of niet voldoende wordt voldaan aan de eisen uit de aanwijzing, start een traject dat voorziet in het opleggen van een bestuurlijke sanctie. Bij zwaardere overtredingen is een aanwijzingsbrief van het BHK niet nodig en kan de BHK gelijk overgaan tot handhaving via een bestuurlijke sanctie.

Afhankelijk van de aard van de overtreding kunnen verschillende handhavingstappen gevolgd worden. Bij kleine vergrijpen wordt een brief verstuurd ('aanwijzing') waarin aangegeven wordt 1) wat de overtreding is, 2) hoe deze geredigeerd kan worden, 3) binnen welke termijn dit dient te gebeuren en 4) op welke wijze de instelling schriftelijk kenbaar kan maken dat dit gelukt is. Pas als er geen reactie is van de houder of niet voldoende wordt voldaan aan de eisen uit de aanwijzing, start een handhavingstraject dat voorziet in het opleggen van een bestuurlijke sanctie. Figuur B1 geeft het proces van handhaving in de reguliere kinderopvang weer.

Figuur B1 - Proces van handhaving van reguliere kwaliteitseisen kinderopvang



Bron: gemeente Amsterdam, *Toezicht en handhaving kinderopvang* 2010, p. 22

Bij zwaardere overtredingen is een aanwijzingsbrief niet nodig en kan de BHK gelijk overgaan tot handhaving via een bestuurlijke sanctie. Er kan gekozen worden voor:

- Last onder dwangsom: op last van een boete moet binnen een bepaalde termijn een overtreding opgelost worden.
- Bestuursdwang: sluiten van de locatie tot een overtreding opgelost is.
- Bestuurlijke boete⁵⁴: directe een financiële maatregel. Bijvoorbeeld bij inzet van beroepskrachten zonder VOG of niet gediplomeerde leidsters.

Bij zeer zware of herhaaldelijke overtredingen kan ervoor gekozen worden om een locatie volledig te sluiten.

⁵⁴ De kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzalen zijn sinds 6 juni 2012 wettelijk geregeld. Voorheen stonden deze eisen in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang. De Raad van State besliste onlangs dat de eisen op die manier onvoldoende juridisch zijn vastgelegd en daarom geen basis kunnen vormen voor handhaving door gemeenten bij overtreding. Dat is nu verholpen.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl