

BESTUURLIJK RAPPORT

Toezicht op de voorscholen

De uitdaging van goed en praktisch toezicht

september 2012

Rekenkamer Amsterdam

R a



BESTUURLIJK RAPPORT

Toezicht op de voorscholen

De uitdaging van goed en praktisch toezicht

september 2012

Colofon

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: drs. Jip Philips

drs. Marcella van Doorn (projectleider)

Dit rapport bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. In het voor u liggende bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvraag weer.

Samenvatting

Toezicht op de voorscholen in Amsterdam

Door voorschoolse educatie hoopt de gemeente Amsterdam taalachterstanden bij jonge kinderen definitief tegen te gaan. De gemeente is daarbij ambitieus. Wethouder Asscher heeft in maart 2012 aangegeven de uitvoering van de voorschoolse educatie te willen verbeteren en taalachterstand structureel aan te pakken. Het toezicht op de voorscholen is hierbij voornamelijk een relatief onderbelicht aspect. Daarom hebben wij ons in een beperkt onderzoek daarop geconcentreerd en de doelmatigheid van het gemeentelijk toezicht onderzocht.

Onze conclusie is dat het gemeentelijk toezicht op de Amsterdamse voorscholen veel efficiënter georganiseerd kan worden. Bij het toezicht is vooral weinig aandacht voor de doelmatigheid van voorschoolse educatie. Daarnaast voldoet het huidige toezicht slechts gedeeltelijk aan een aantal door het Rijk geformuleerde principes die een zekere garantie zouden moeten bieden voor efficiënt toezicht.

Focus van toezicht op rechtmatigheid, minder op doeltreffendheid en doelmatigheid

Het huidige Amsterdamse toezicht op de voorscholen is vooral gericht op de rechtmatigheid. De doeltreffendheid en zeker de doelmatigheid krijgen minder aandacht. De GGD toetst de rechtmatigheid door te kijken of de voorscholen de wettelijke en stedelijke kwaliteitseisen naleven. Stadsdelen houden bij het verlenen van subsidies aan voorscholen ook toezicht op de doeltreffendheid. Daarbij gaat het niet om het realiseren van maatschappelijke effecten (zoals vermindering taalachterstand), maar om de realisatie van wettelijke doelen, zoals het bereik van doelgroeppeuters en de realisatie van voorschoolplaatsen. Geen van de toezichthouders richt zich specifiek op de doelmatigheid. Daadwerkelijk inzicht in de totale overheadkosten van voorschoolse educatie heeft de gemeente niet. Gezien de vele organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering zijn hoge overheadkosten wel een reëel risico.

Toezicht kan veel efficiënter

De principes van het Rijk voor modern toezicht vereisen dat toezicht niet alleen goed (onafhankelijk, transparant en professioneel), maar ook praktisch en efficiënt (selectief, slagvaardig en samenwerkend) is. Dat is nu nog niet het geval. Bij het huidige toezicht ontbreekt het nog aan selectiviteit, slagvaardigheid en onafhankelijkheid. Alle voorscholen worden op dezelfde manier onderzocht. Terwijl de gemeente ook op basis van risico's, kosten en baten de intensiteit van het toezicht zou kunnen laten variëren. Dat vraagt echter om een visie op toezicht en die ontbreekt.

Daarnaast vindt het toezicht aan de poort onvoldoende plaats en wordt gehinderd doordat de stadsdelen en DMO geen onafhankelijke rol vervullen. Zij hebben een financieel belang om veel voorschoolplekken en een hoog bereik van doelgroeppeuters te realiseren. Dit belang staat op gespannen voet met het houden van goed toezicht. Dat blijkt uit het feit dat 23% van de erkende voorscholen door de GGD zijn aangemerkt als een 'hoog risico locatie'. Bij deze locaties is het risico hoog dat zij niet kunnen voldoen aan de wettelijke basiseisen voor de reguliere kinderopvang. Ondertussen ontvangen zij

wel subsidie voor het aanbieden van een extra taak, namelijk voor voorschoolse educatie.

De gemeente is ook nog niet slagvaardig genoeg. Als voorscholen de wettelijke en stedelijke kwaliteitseisen niet naleven, handhaaft de gemeente onvoldoende. Slechts 6% van de overtredingen bij voorschoolse educatie wordt gehandhaafd. Bij de reguliere kinderopvang wordt gemiddeld 42% van de overtredingen gehandhaafd. Dit komt doordat niet duidelijk is wie de stedelijke kwaliteitseisen voor de voorschoolse educatie moet handhaven: de stadsdelen of Bureau Handhaving Kinderopvang (BHK). Tot slot zijn er veel organisaties (de zeven stadsdelen, DMO, de GGD en Bureau Handhaving Kinderopvang) bij het toezicht betrokken zodat samenwerking belangrijk is om de toezichtlast beperkt te houden. In de praktijk is de samenwerking tussen organisaties echter niet altijd optimaal.

Conclusies en aanbevelingen

Dit onderzoek laat zien dat het toezicht op de voorscholen efficiënter plaats kan vinden als de gemeente selectiever en slagvaardiger handelt. Het is van belang om het toezicht efficiënter te organiseren, omdat het huidige toezicht veel tijd kost en er in de toekomst nog meer voorscholen bij komen. Voor het efficiënter vormgeven van het toezicht op de voorscholen doet de rekenkamer de volgende vijf aanbevelingen:

Aanbevelingen

1. Ontwikkel een visie voor toezicht op de voorscholen en stel die vast.
2. Breid het risicogestuurd toezicht uit naar de voorscholen door:
 - a. de risicoprofielen voor de reguliere kinderopvang te gebruiken bij de overweging om een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal te erkennen als voorschoolaanbieder.
 - b. de risicoprofielen uit te breiden naar de voorschoolse educatie en te gebruiken bij:
 - het afstemmen van de tussentijdse informatie die voorschoolaanbieders geven aan stadsdelen.
 - de selectie van voorscholen voor het kwaliteitstraject KBA.
3. Beleg de interventietaak op een heldere manier bij een onafhankelijke, professionele organisatie die zich probleemeigenaar voelt.
4. Wees transparant over het aantal gehandhaafde overtredingen voor voorschoolse educatie.
5. Beperk de toezichtslast door samenwerking te stimuleren en zorg dat de informatieverzameling doelmatig is.

Bestuurlijke reactie en nawoord

Zowel het college van B&W als de dagelijks besturen van de stadsdelen geven in een gezamenlijke bestuurlijke reactie aan dat zij drie van de vijf aanbevelingen overnemen. Zij onderschrijven de belangrijkste conclusies van het rapport. De bestuurlijke reactie is integraal in dit rapport opgenomen en voorzien van een antwoord van de rekenkamer.

Leeswijzer

Voor u ligt het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam ('de rekenkamer') van het onderzoek naar het toezicht op de voorscholen.

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

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

Het volledige rapport van de rekenkamer bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. In dit bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen, conclusie, analyse en aanbevelingen weer, waarbij specifiek wordt ingegaan op de vraag in hoeverre het gemeentelijk toezicht op de voorscholen efficiënt is georganiseerd.

Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. Daarnaast is in de bijlagen van het onderzoeksrapport informatie opgenomen over de geraadpleegde personen en documenten, de verdeling van de rijksmiddelen over de stadsdelen, een grove schatting van overheadkosten en het proces van handhaving bij de reguliere kinderopvang.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Leeswijzer	5
1 Inleiding	9
2 Bevindingen	11
2.1 Onderzoeksvraag	11
2.2 Definities	11
2.3 Beoordelingskader	11
2.4 Bevindingen per onderdeel	13
2.3 Hoofdconclusie	14
3 Analyse en aanbevelingen	17
3.1 Ontwikkel een visie voor toezicht op de voorscholen	17
3.2 Breid risicogestuurd toezicht uit naar de voorscholen	18
3.3 Beleg de interventietaak helder	19
3.4 Beperk de toezichtslast voor de voorscholen	21
4 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer	23
4.1 Bestuurlijke reactie college B&W en de dagelijkse besturen van de stadsdelen	23
4.2 Nawoord rekenkamer	25

1 Inleiding

Voorschoolse educatie wordt steeds vaker ingezet om taalachterstanden bij peuters tussen de 2½ en 4 jaar tegen te gaan. Het idee is dat wanneer kinderen met een achterstand naar de basisschool gaan, zij deze de rest van hun leven niet meer zullen inhalen. Door kinderen in een vroegtijdig stadium op de peuterspeelplaats of kinderdagverblijf voorschoolse educatie te bieden, krijgt ieder kind gelijke kansen om volwaardig deel te nemen aan de maatschappij.

Amsterdam is landelijk gezien een voorloper op het gebied van voorschoolse educatie. Wethouder Asscher heeft gesteld dat het onacceptabel is dat er nog steeds Amsterdamse kinderen zijn met een taalachterstand. De huidige generatie moet de laatste zijn. Door taalachterstand bij jonge kinderen tegen te gaan hoopt de wethouder de kansen van kinderen in het onderwijs te vergroten en integratie te bevorderen. De gemeente Amsterdam is ambitieus: zij stelt hoge stedelijke kwaliteitseisen aan de voorscholen, zij investeert en zij experimenteert in de uitvoering. Momenteel inventariseert de gemeente de knelpunten in de uitvoering van voorschoolse educatie. Ook wordt nagedacht over een stelselwijziging om de voor- en voegschoolse educatie te verbeteren.

Toezicht is hierbij vooralsnog een relatief onderbelicht aspect. Dat is jammer, want toezicht is een onmiskenbare schakel om de kwaliteit van voorschoolse educatie te verbeteren. Het levert informatie over de uitvoering en het bevordert de naleving van afspraken door deze te handhaven. In Amsterdam zijn meerdere partijen betrokken bij het toezicht op de voorscholen, namelijk: de zeven stadsdelen, de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO), de GGD en Bureau Handhaving Kinderopvang (BHK). Door de politieke aandacht en veelheid aan toezichthouders vroegen enkele raadleden zich af of het toezicht op de voorschoolse educatie efficiënt georganiseerd was. Dit was voor de rekenkamer aanleiding om in de periode februari tot en met april 2012 een verkenning uit te voeren naar het toezicht op de voegschoolse educatie. Uit de verkenning kwamen signalen naar voren dat het toezicht op de voorscholen niet efficiënt is vormgegeven. De uitkomsten van de verkenning gaven aanleiding om de verkenning om te zetten naar een beperkt onderzoek, dat is verricht in mei en juni 2012. Centraal in dit onderzoek staat de vraag in hoeverre het gemeentelijk toezicht op de voorscholen efficiënt plaatsvindt.

Voor dit beperkte onderzoek hebben we documenten geanalyseerd, interviews afgenomen, een bestandsanalyse verricht en twee voorscholen bezocht. Vanwege de beperkte aard is niet met alle stadsdelen fysiek gesproken en is niet alles tot in detail onderzocht. Toch is er een helder beeld ontstaan van het toezicht op voorscholen in Amsterdam. De rekenkamer hoopt met dit onderzoek bij te dragen aan een verbetering van de kwaliteit voor voorschoolse educatie in Amsterdam.

2 Bevindingen

2.1 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek is:

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

2.2 Definities

Wat betekent toezicht houden op voorscholen? Daarbij gaat het allereerst om de definitie van *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'.¹

In deze definitie worden drie kernactiviteiten van toezicht onderscheiden: informatie verzamelen, oordelen en ingrijpen.

Bij het toezicht op de *voorscholen* komen deze kernactiviteiten bij drie deeltaken aan de orde:

1. het toezicht aan de poort bij startende voorscholen zoals de stadsdelen en DMO dat verrichten. Pas als voorscholen door de gemeente erkend zijn, ontvangen ze subsidie van stadsdelen.
2. het toezicht op de realisatie van voorschoolplekken en het bereik van doelgroeppeuters bij de subsidieverlening door de stadsdelen.
3. het toezicht op kwaliteit van de voorscholen, verricht door de inspecteurs van de GGD.

Ook kijken we of de gemeente een overkoepelende visie voor toezicht op de voorscholen heeft vastgelegd.

2.3 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. Vervolgens geven we ook aan *wie* het toezicht houdt en *hoe* dat wordt gedaan.

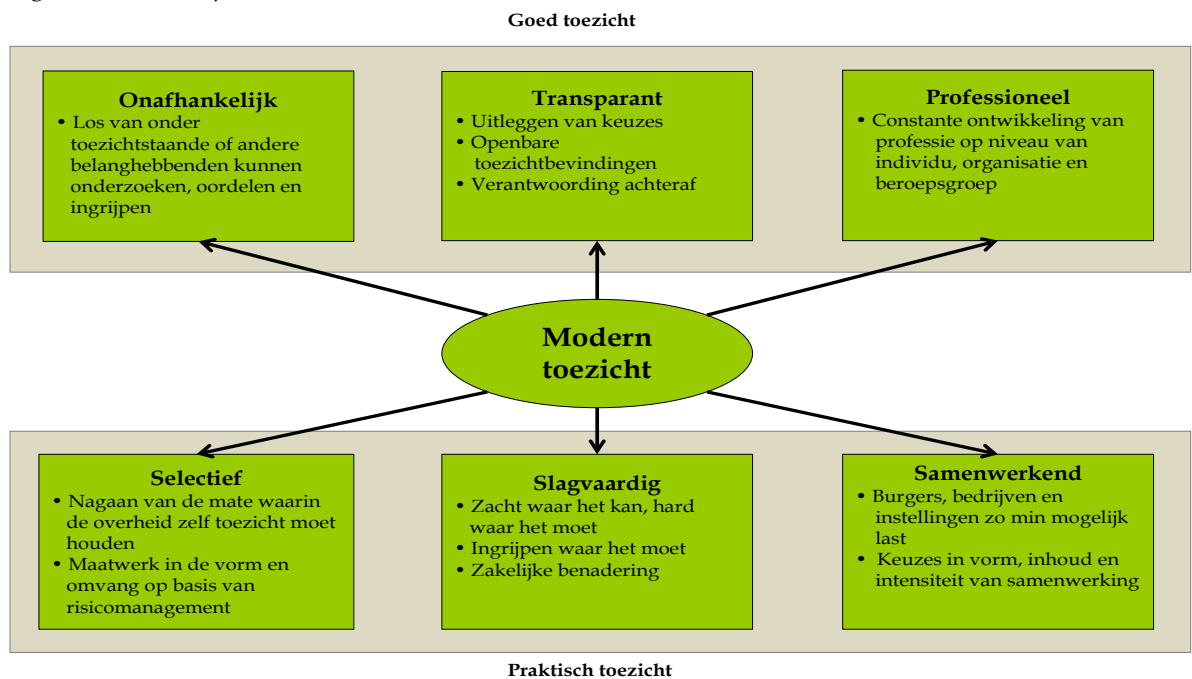
¹ Rijksauditedienst Ministerie van Financiën, *Productsheet Toezicht*.

Aansluiting bij principes van modern toezicht

Het onderzoek richt zich op de efficiëntie van het toezicht. Directe vaststelling van doelmatigheid is lastig. Doelrealisering is immers moeilijk vast te stellen als het belangrijkste doel is het voorkomen van problemen. Daarom is in het onderzoek een kader gebruikt waarin een aantal principes zijn vastgelegd die een zekere garantie moeten bieden voor efficiënt toezicht.

De principes van modern toezicht zijn in 2005 opgesteld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze principes zijn geformuleerd voor ministeries en toezichthouders van het Rijk, maar ze zijn ook relevant voor het gemeentelijk toezicht. In figuur 2.1 is de betekenis van de principes in enkele kernwoorden weergegeven.

Figuur 2.1 - 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.

Uitgangspunt van de principes voor modern toezicht is dat toezicht niet alleen 'goed' (onafhankelijk, transparant en professioneel) moet zijn, maar ook *praktisch*. Dit betekent dat het selectief en slagvaardig is en er samengewerkt wordt met andere gemeentelijke organisaties, burgers en instellingen. Modern toezicht leidt niet tot meer bureaucratie en een grotere toezichtslast voor de voorscholen. Heldere en kenbare keuzes over waar de overheid wel en geen toezicht houdt en welke risico's wel of niet worden aanvaard zijn daarbij van belang.

2.4 Bevindingen per onderdeel

Visie op toezicht voorscholen

Het college van B&W heeft een visie voor het toezicht op de reguliere kinderopvang vastgelegd, maar geen uitgebreide visie voor het toezicht op de voorscholen. In het stedelijk kwaliteitskader heeft het college wel een aantal aanvullende kwaliteitseisen voor de voorscholen geformuleerd, maar er wordt nauwelijks ingegaan op de manier waarop het toezicht moet worden vormgegeven en uitgevoerd.

Toezicht aan de poort: screening startende voorscholen

DMO beoordeelt of kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die voorschoolse educatie willen aanbieden, erkend kunnen worden als voorschool. Getoetst wordt of de locaties aan de wet- en regelgeving voldoen.

De stadsdelen en DMO zijn als toezichthouder niet onafhankelijk, 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 niet alleen maar een theoretisch gedachte is, blijkt uit het feit dat 23% van de erkende voorscholen volgens de GGD locaties zijn met een hoog risico op het niet naleven van de wettelijke basiseisen voor de reguliere kinderopvang. De nieuwe erkenningsprocedure die DMO vanaf 1 juli 2012 heeft ingevoerd is een stap in de goede richting. Het zorgt ervoor dat ook de onafhankelijke informatie die Bureau Handhaving Kinderopvang verstrekt over lopende handhavingsmaatregelen wordt meegewogen.

Toezicht op realisatie van plekken en bereik doelgroeppeuters

Tijdens het verlenen van subsidies, laten de stadsdelen zich primair leiden door de afspraken van Amsterdam met het Rijk over het aantal voorschoolplaatsen en het bereik van doelgroeppeuters. Het toezicht richt zich niet op de realisatie van maatschappelijke effecten van voorschoolse educatie, zoals het tegengaan en verminderen van taalachterstand bij kinderen. Ook vindt toezicht op de doelmatigheid van voorschoolse educatie beperkt plaats. De gemeente heeft geen inzicht in de daadwerkelijke overheadkosten bij DMO, de stadsdelen en de voorschoolaanbieders. Een ruwe schatting van de rekenkamer laat zien dat ongeveer 16% van het beschikbare bedrag voor voorschoolse educatie al opgaat aan coördinatie en beleid. Het tussentijds verzamelen van informatie gaat redelijk goed. Stadsdelen kunnen wel transparanter zijn over de sanctiemogelijkheden die zij hebben als prestaties tegenvallen. Voor de naleving van regels van belang dat voorscholen goed op de hoogte zijn van de regels die voor hen gelden.

Het toezicht wordt wel selectief toegepast, maar niet op basis van goede criteria. De manier waarop voorscholen zich moeten verantwoorden is afhankelijk van de omvang van de subsidie en is niet gebaseerd op risicoprofielen. Ook wordt niet altijd optimaal samengewerkt om overlap in toezicht te voorkomen. Zo vragen DMO (via ELKK) en het stadsdeel (via de tussentijdse verantwoording) voor een deel dezelfde verantwoordingsgegevens aan voorscholen. Tot slot is het ingrijpen van de stadsdelen weinig doortastend. In de praktijk wordt de subsidie zelden lager vast gesteld en bij het niet nakomen van

afspraken door welzijnsorganisaties en voorscholen wordt nauwelijks gehandhaafd door de stadsdelen.

Toezicht op de kwaliteit

De inspecteurs van de GGD kijken of voorscholen voldoen aan de wettelijke en stedelijke kwaliteitseisen die aan hen gesteld worden. Het toezicht op de kwaliteit is goed in die zin, dat het onafhankelijk en professioneel is. Minder positief is dat de GGD door slechte communicatie met DMO in 2011 niet alle voorscholen heeft kunnen inspecteren. Van de voorscholen die wel bezocht zijn, is niet altijd duidelijk hoe ernstig een overtreding is, omdat geldende overgangstermijnen niet goed door de stadsdelen zijn vastgelegd. Verder is onduidelijk wie de stedelijke kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie moet handhaven (de stadsdelen of BHK) en hoe dat gedaan moet worden (via het subsidieproces of door het opleggen van boetes). Het gevolg is dat slechts 6% van de overtredingen bij voorschoolse educatie zijn gehandhaafd, vergeleken met 42% van de overtredingen bij de reguliere kinderopvang. Tot slot is het toezicht niet selectief, de GGD bezoekt standaard jaarlijks alle voorscholen.

Belangrijkste conclusies

- Het toezicht vindt versnipperd plaats;
- Het toezicht op de kwaliteit kost te veel tijd;
- Het toezicht bestaat vooral uit informatie verzamelen en oordelen, daadwerkelijk ingrijpen, vindt minder plaats;
- De rollen van de verschillende, betrokken organisaties zijn niet altijd duidelijk.

2.5 Hoofdconclusie

Op basis van de onderzoeksresultaten komen we tot de conclusie dat het gemeentelijk toezicht op de Amsterdamse voorscholen in beperkte mate efficiënt is. De doelmatigheid van de uitvoering blijft relatief onderbelicht bij het toezicht. Daarnaast voldoet het huidige toezicht slechts gedeeltelijk aan de principes van modern toezicht.

Organisatie van het toezicht

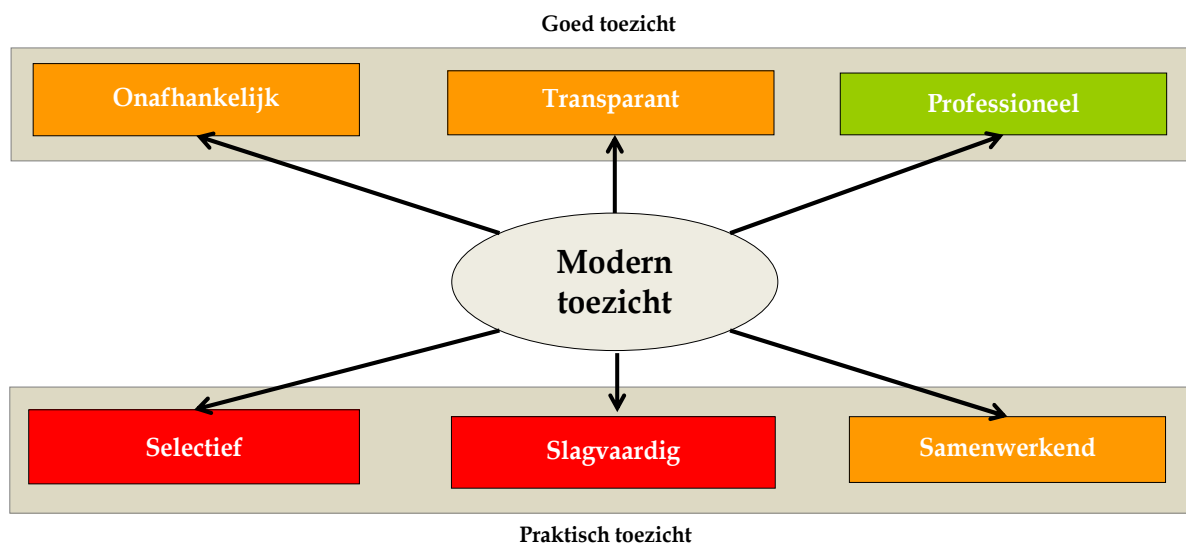
Het huidige Amsterdamse toezicht op de voorscholen is vooral gericht op de rechtmatigheid, voor een deel op de doeltreffendheid en in mindere mate op de doelmatigheid. De GGD toetst namelijk of de voorscholen de wettelijke en stedelijke kwaliteitseisen naleven. Stadsdelen houden bij het verlenen van subsidies aan voorscholen ook toezicht op de doeltreffendheid. Daarbij gaat het niet om het realiseren van maatschappelijke effecten (zoals vermindering taalachterstand), maar om de realisatie van wettelijke doelen, zoals het bereik van doelgroepeuters en de realisatie van voorschoolplaatsen. Geen enkele toezichthouder richt zich specifiek op de doelmatigheid. Er is een tendens onder de stadsdelen te zien om subsidies aan voorscholen te harmoniseren. Echter, daadwerkelijk inzicht in de totale overheadkosten van voorschoolse educatie heeft de gemeente niet. Gezien de vele organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering en het toezicht zijn hoge overheadkosten wel een reëel risico.

Aansluiting bij de principes van modern toezicht

De tweede vraag die met dit onderzoek beantwoord wordt is in hoeverre het toezicht op de voorscholen aansluit bij principes van modern toezicht. Uit ons onderzoek blijkt dat het toezicht slechts gedeeltelijk voldoet aan de principes van modern toezicht, zoals die door het Rijk zijn opgesteld. Waar het Rijk in 2005 al nagedacht heeft over praktisch toezicht, in de zin dat het selectief, slagvaardig en samenwerkend dient te zijn, is die omslag nog niet gemaakt bij het gemeentelijk toezicht op de Amsterdamse voorscholen.

In figuur 2.2 is ons oordeel over de toepassing van de principes van modern toezicht in kleur weergegeven. Groen betekent dat het toezicht op de voorscholen in Amsterdam voldoet aan dit uitgangspunt, oranje betekent dat dit in mindere mate goed gaat en rood betekent dat Amsterdam niet voldoet.

Figuur 2.2 - Oordeel over toepassing principes modern toezicht bij Amsterdamse voorscholen



Bron: rekenkamer o.b.v. Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

Figuur 2.2 geeft in groen aan dat het toezicht op de voorscholen veelal professioneel is. Inspecteurs van de GGD evalueren en delen hun werkwijze. Ook volgen zij een workshop deskundigheidsbevordering om ervoor te zorgen dat alle inspecteurs de voorscholen zoveel mogelijk op eenzelfde wijze beoordelen. Daarnaast heeft de gemeente in januari 2012 Bureau Handhaving Kinderopvang opgericht om ervoor te zorgen dat de handhaving van de wettelijke kwaliteitseisen door deskundige professionals wordt uitgevoerd. In het verleden is gebleken dat de stadsdelen niet altijd over voldoende expertise beschikten. Het is nog niet duidelijk of Bureau Handhaving Kinderopvang ook de stedelijke kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie gaat handhaven.

Er zijn ook principes die in mindere mate worden toegepast, zoals onafhankelijkheid, samenwerking en transparantie. Deze zijn oranje weergegeven in figuur 2.2. Voor een deel is het toezicht transparant: de inspectieverslagen van de GGD zijn openbaar en de GGD evalueert haar inspecties ook. Minder transparant is de gemeente over het toezicht

aan de poort, de handhaving van de kwaliteitseisen en sanctiemogelijkheden bij het toezicht door de stadsdelen op het bereik van doelgroeppeuters en de realisatie van voorschoolplaatsen.

Tot slot is het belangrijkste knelpunt dat het huidige toezicht op de voorscholen nog niet voldoende selectief en slagvaardig is. Deze twee principes zijn in figuur 2.2 rood weergegeven. Allereerst is het toezicht niet selectief, omdat alle voorscholen op dezelfde manier onderzocht worden. Het aantal inspectie uren is alleen hoger, naarmate er meer kinderen aan de voorschool deelnemen. Voor het toezicht op de voorscholen maakt de gemeente geen afweging van risico's, kosten en baten om te bepalen hoe intensief het gemeentelijk toezicht moet zijn. Het tweede moderne principe dat nog niet goed tot uiting komt in het gemeentelijk toezicht op de Amsterdamse voorscholen is de slagvaardigheid. Dat wil zeggen dat de gemeente nog niet daadwerkelijk ingrijpt of handhaaft als de situatie dat vereist.

Het gebrek aan slagvaardigheid hangt voor een deel ook samen met het feit dat het toezicht niet echt onafhankelijk is georganiseerd. De stadsdelen en DMO spelen een belangrijke rol terwijl zij tegelijkertijd financieel geprikkeld worden om voorscholen en het bereik van doelgroeppeuters te realiseren. Dit belang staat op gespannen voet met het goed toezicht houden op de voorscholen. Daarnaast zijn er veel organisaties bij het toezicht betrokken en dan is samenwerking belangrijk om de toezichtlast niet onnodig groot te laten zijn. In de praktijk is de samenwerking tussen organisaties niet altijd optimaal. Het afgelopen jaar was de informatie-uitwisseling tussen DMO en de GGD niet goed waardoor de GGD niet beschikte over een actuele lijst met erkende voorscholen. Als gevolg hiervan zijn niet alle voorscholen door de GGD inspecteurs bezocht, wat wel het gemeentelijk streven was. Een ander voorbeeld van een onnodig grote toezichtlast is dat voorschoolaanbieder zowel in het registratiesysteem ELKK voor DMO gegevens registreren waarover zij ook rapporteren in tussentijdse rapportages aan de stadsdelen.

3 Analyse en aanbevelingen

De bevindingen van dit onderzoek laten zien dat het toezicht op de voorscholen onvoldoende selectief en slagvaardig is. Selectiviteit vraagt om bewuste keuzes en die ontbreken, omdat de gemeente geen visie heeft op het toezicht. Het toezicht is historisch gegroeid en min of meer standaard voor alle voorscholen. De gemeente weegt niet af hoe dit toezicht het beste kan worden vormgegeven. Daarnaast belemmeren vage rollen en verantwoordelijkheden de slagvaardigheid van het toezicht. Handhaving vindt nauwelijks plaats, omdat onduidelijk is wie er voor verantwoordelijk is.

Efficiënter werken begint dus met een *visie* (paragraaf 3.1). Om het toezicht minder intensief en meer selectief te laten zijn, dient het *risicogestuurd toezicht* in de reguliere kinderopvang uitgebreid te worden naar de voorscholen (paragraaf 3.2). Het toezicht kan slagvaardiger worden door de *interventietaak helder* te beleggen (paragraaf 3.3). Tot slot dient de *toezichtslast voor de voorscholen beperkt* te worden (paragraaf 3.4).

3.1 Ontwikkel een visie voor toezicht op de voorscholen

Het toezicht op de Amsterdamse voorscholen is versnipperd. Het is een complex geheel met veel verschillende actoren (stadsdelen, DMO, GGD, Bureau Handhaving Kinderopvang) die in verschillende fasen van het toezichtsproces betrokken zijn. Daarnaast vindt het toezicht plaats op verschillende momenten: aan de poort als voorschoolaanbieders willen starten, tijdens de uitvoering en na afloop van de subsidieperiode. De samenwerking tussen de toezichthouders is in de praktijk gegroeid en is niet het resultaat van een afgewogen visie van de gemeente. Ter illustratie enkele typerende voorbeelden van het gebrek aan visie:

- Bij de handhavingstrategie die de stadsdelen momenteel ontwikkelen voor de voorschoolse educatie,² is er geen visie waarbij verschillende scenario's zijn afgewogen. Er lijkt automatisch gekozen te worden voor een taakverdeling die de stadsdelen prevaleren. Dit is niet de beste optie, als gekeken wordt vanuit het oogpunt van efficiëntie, onafhankelijkheid en toezichtslast. In paragraaf 3.3 gaan we hier nader op in.
- De nieuwe procedure voor het erkennen van voorscholen ging 1 juli 2012 van start, terwijl de procedure nog niet is uitgewerkt. Onduidelijk is hoe stadsdelen lopende handhavingsmaatregelen moeten afwegen en hoe er wordt omgegaan met de risicoprofielen die zijn opgesteld voor de reguliere kinderdagverblijven en peuterspeelzalen.

In een complexe situatie met meerdere toezichthouders is het van belang dat de gemeente een visie heeft op het toezicht, zodat elke organisatie weet wat de bedoeling is, er geen overlap van taken is en de voorschoolaanbieders niet te veel belast worden door de verschillende toezichthouders. Dat is nu niet het geval, de gemeente heeft geen visie vastgelegd voor het toezicht op de voorscholen.

² Memo voor beleidsoverleg jeugd en onderwijs, *Handhaving op regelgeving kinderopvang, peuterspeelprogramma's en voorschoolprogramma's*, 31 januari 2012.

Wij pleiten daarom voor minder haast met handelen en meer tijd voor nadenken. Niets is zo praktisch als een goede visie als basis van het handelen. Nu stilstaan bij de visie voor toezicht op de voorschoolse educatie sluit ook aan bij de ruimte die het Rijk geeft. Gemeenten mogen voor de invoering van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko) nog tot eind 2012 gebruiken om het toezicht (inclusief de handhaving) op de reguliere kinderopvang te organiseren. Voor de *reguliere* kinderopvang heeft de gemeente inmiddels een visie voor het toezicht vastgelegd in de nota *Toezicht & handhaving kwaliteit kinderopvang visie* (november 2011). *Toezicht op de voorscholen* vraagt om een eigen visie die meer is dan het geformuleerde kwaliteitskader met een aantal aanvullende kwaliteitseisen. Een weloverwogen visie is nodig om de in de praktijk gegroeide situatie te doorbreken.

Aanbeveling 1: Ontwikkel een visie voor toezicht op de voorscholen en stel die vast.

Mogelijke aandachtspunten voor de visie zijn:

- Integraliteit toezicht. Als bijvoorbeeld het toezichtproces aan de poort scherper wordt, kan het toezicht op bestaande scholen minder intensief worden. Dan moet in de visie wel worden meegewogen dat dit kan betekenen dat realisatie van plaatsen onder druk kan komen te staan.
- Uitbesteding toezicht. Wellicht kan een deel worden overgelaten aan de voorscholen zelf (bijvoorbeeld integrale HKZ-certificering). Er kan bijvoorbeeld worden geëist dat voorscholen jaarlijks moeten verklaren dat zij voldoen aan de stedelijke kwaliteitseisen en op welke punten zij dat niet doen. Er kan gewerkt worden met zelfrapportages, zodat de inspecties van de GGD minder het karakter van administratieve controles krijgen en er minder sprake is van 'afvinktoezicht'. Op dit moment hebben de inspecteurs van de GGD nauwelijks tijd om echt te observeren en te kijken naar het toepassen van opbrengstgericht leren.
- Onafhankelijkheid van toezicht. Voor goed toezicht aan de poort is het van belang dat de aanvullende stedelijke kwaliteitseisen niet alleen op papier, maar ook door een onafhankelijke instantie in de praktijk getoetst kunnen worden.
- Het onderwerp van toezicht. Besteed ook aandacht aan de manier waarop toezicht wordt gehouden op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van voorschoolse educatie.

3.2 Breid risicogestuurd toezicht uit naar de voorscholen

Uit de evaluatie van de GGD-inspecties blijkt dat zowel de voorscholen als de GGD inspecteurs het toezicht op de kwaliteit in 2011 als zeer tijdsintensief ervaren. Er werd voor het eerst gewerkt met een nieuw toetsingskader. Dat kostte meer tijd. Het ligt voor de hand dat inspecties in de toekomst sneller verlopen als meer duidelijk is wat wordt verwacht bij de inspecties.

Tegelijkertijd heeft de gemeente de ambitie om het aantal voorschoolplaatsen uit te breiden van 6.267 in 2011 naar 8.750 in 2015. Om deze bestuursafpraak met het Rijk te realiseren zal het aantal voorscholen in Amsterdam nog meer worden uitgebreid. Hierdoor zal de GGD ook meer voorscholen moeten inspecteren en neemt de noodzaak toe om het toezicht efficiënt te organiseren.

Voor de voorschoolse educatie heeft de GGD momenteel een aantal standaarduren per voorschool beschikbaar. Om tijd te winnen en het toezicht efficiënter te maken is het raadzaam om bij het toezicht op de voorscholen ook gebruik te maken van risicoprofielen.

Aanbeveling 2: Breid het risicogestuurd toezicht uit naar de voorscholen door:

- a. *de risicoprofielen voor de reguliere kinderopvang te gebruiken bij de overweging om een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal te erkennen als voorschoolaanbieder.*
- b. *de risicoprofielen uit te breiden naar de voorschoolse educatie en te gebruiken bij:*
 - *het afstemmen van de tussentijdse informatie die voorschoolaanbieders geven aan stadsdelen.*
 - *de selectie van voorscholen voor het kwaliteitstraject KBA.*

Bij de erkenningsaanvraag kan er ook gekeken worden naar de risicoprofielen van de reguliere kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die voorschoolse educatie willen gaan aanbieden. Op die manier kunnen alleen nog kwalitatief goede kinderdagverblijven en peuterspeelzalen erkend worden als voorschool. Indien er ook risicoprofielen worden opgesteld voor de voorschoolse educatie, kunnen de eisen voor de tussentijdse rapportages daarop afgestemd worden. Ook kunnen specifieke risicoprofielen voor de voorscholen gebruikt worden voor het selecteren van voorscholen voor een kwaliteitstraject in het kader van Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam (KBA).

Het gevaar bij risicogestuurd toezicht is dat bepaalde locaties over het hoofd gezien worden of ten onrechte een minimum aan toezicht krijgen. Het is daarom van belang om de profielen zorgvuldig te kiezen en te toetsen. Op dit moment voert de GGD in Amsterdam een onderzoek uit waarbij de risicoprofielen voor de reguliere kinderopvang getest worden door te kijken of de inschatting van risico's overeenkomt met de daadwerkelijk aangetroffen risico's. In afwachting van de resultaten kunnen ook indicatoren voor de voorschoolse educatie worden opgesteld.

3.3 Beleg de interventietaak helder

Slagvaardigheid

In het huidige toezicht op de voorscholen wordt veel informatie verzameld en beoordeeld, maar er wordt weinig overgegaan tot interventie. Als gevolg hiervan worden overtredingen nauwelijks gehandhaafd en wordt het toezicht niet benut om een optimale bijdrage aan het verbeteren van de kwaliteit van voorschoolse educatie te leveren. Overtredingen kunnen namelijk in deze situatie blijven voortbestaan, wat de kwaliteit van de voorschoolse educatie niet ten goede komt. Voorbeelden hiervan zien we terug bij zowel het toezicht aan de poort, het toezicht op het bereik en het toezicht op de kwaliteit.

Er zijn drie redenen voor het geringe handhaven van de gemeente die vaak te maken hebben met de manier waarop de interventietaak belegd is:

1. Er zijn tegengestelde belangen. De stadsdelen en DMO hebben geen onafhankelijke rol, zij zijn tegelijkertijd opdrachtnemer en toezichthouder. Doordat zij afgerekend worden op de realisatie van het aantal voorschoolplaatsen en het bereik van doelgroeppeuters, hebben zij conflicterende belangen bij interventie. Handhaven kan namelijk in het ergste geval leiden tot sluiting van een locatie en dat komt het aantal voorschoolplaatsen en het bereik van doelgroeppeuters niet ten goede. Stadsdelen ervaren een 'broekzak-vestzak-probleem'. Voorscholen ontvangen nu subsidie van de stadsdelen. 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.
2. Gebrek aan specifieke professionaliteit en capaciteit bij de stadsdelen. De commissie Gunning constateerde dat er bij de stadsdelen een tekort aan geld en capaciteit is om een sanctie goed te onderbouwen en bij de rechter overeind te houden. Om dit te voorkomen heeft de gemeente in januari 2012 het Bureau Handhaving Kinderopvang (BHK) opgericht dat gemandateerd is om namens de stadsdelen te handhaven bij overtredingen van de wettelijke kwaliteitseisen voor de reguliere kinderopvang.
3. Stadsdelen voelen zich geen probleem eigenaar. Zij hebben moeite met ingrijpen op basis van andermans oordeel.³

Momenteel is de interventietaak niet duidelijk belegd. Het is nog niet duidelijk wie de stedelijke kwaliteitseisen voor de voorschoolse educatie handhaaft. In januari 2012 hebben de stadsdelen van DMO de opdracht gekregen om werkafspraken te maken en tot een procesbeschrijving en een afwegingsmodel voor handhaving bij de voorscholen te komen.⁴ De procesbeschrijving is medio juni 2012 nog in ontwikkeling.⁵ In de ambtelijke reactie van 13 juli 2012 geeft de gemeente aan dat er consensus bestaat dat stadsdelen de overtredingen op de stedelijke kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie zouden moeten handhaven. Het gevolg van deze keuze zou zijn dat voorscholen voor handhaving met twee verschillende organisaties te maken zouden hebben, namelijk voor de wettelijke eisen met BHK en voor de stedelijke kwaliteitseisen met het stadsdeel. Dit maakt het toezicht op de voorschoolse educatie nog meer versnipperd en complex. Bovendien blijft het probleem bestaan dat stadsdelen niet onafhankelijk zijn, evenals het 'broekzak-vestzak-probleem' en het probleem dat de stadsdelen niet altijd beschikken over de juiste juridische expertise om goed te handhaven. Wij adviseren daarom om de interventietaak vanuit een visie voor toezicht op de voorscholen helder te beleggen.

³ Doordat de GGD wettelijk is aangewezen als degene die oordeelt over de kwaliteit van de kinderopvang, is er een scheiding ontstaan tussen oordelen en handhaven. Het gevolg is dat 'inspecteurs hun rapporten deponeren in een zwart gat en de handhavingsambtenaren moeten ingrijpen op basis van andermans oordeel'. Zie ook: 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.

⁴ Memo voor beleidsoverleg jeugd en onderwijs, *Handhaving op regelgeving kinderopvang, peuterspeelprogramma's en voorschoolprogramma's*, 31 januari 2012.

⁵ Zie ook conceptversie van 13 juni 2012, *Proces: handhaving gemeentelijke regels Voorschoolprogramma's (VVE) en gesubsidieerde peuterspeelzalen*.

Aanbeveling 3: Beleg de interventietaak op een heldere manier bij een onafhankelijke, professionele organisatie die zich probleemeigenaar voelt.

Overwogen zou kunnen worden om het handhaven van de stedelijke kwaliteitseisen neer te leggen bij BHK. Het voordeel van deze keuze is dat het interveniëren door een onafhankelijke organisatie (BHK) plaatsvindt. BHK beschikt ook over de juiste expertise en capaciteit om te handhaven. Voor de voorscholen is het prettig dat zij niet met verschillende handhavende organisaties te maken hebben. Ander voordeel is dat er een meer continu toezichtproces ontstaat waarbij één en dezelfde toezichthouder verantwoordelijk is voor de gehele handhaving. 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. Voor welke taakverdeling er ook gekozen wordt, het is belangrijk dat er meer duidelijkheid ontstaat over de verantwoordelijkheid voor handhaving.

Transparantie

De gemeente is niet transparant over de handhaving van kwaliteitseisen bij voorscholen. Bureau Handhaving Kinderopvang neemt in haar kwartaalrapportage geen cijfers en informatie op over handhaving bij voorschoolse educatie. Ook het gemeentelijk jaarverslag kinderopvang, dat de gemeente jaarlijks, volgens vast landelijk format, naar het Ministerie van Onderwijs stuurt, bevat geen gegevens over handhaving op de voorscholen.

Hoewel handhaving van de kwaliteit van voorscholen nog niet zo ingebed is, is het wel belangrijk om in de toekomst transparant te zijn over de ingezette handhavingsacties. Duidelijke communicatie over handhavingsacties die de gemeente inzet, kan ook preventief werken en ervoor zorgen dat regels beter nageleefd worden.

Aanbeveling 4: Wees transparant over het aantal gehandhaafde overtredingen voor voorschoolse educatie.

In de kwartaal- en jaarrapportage van BHK kunnen cijfers en informatie over handhaving op de kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie worden opgenomen.

3.4 Beperk de toezichtslast voor de voorscholen

Voorschoolaanbieders klagen dat het gemeentelijk toezicht intensief is. Wij vinden deze klacht reëel. Zij hebben te maken met veel verschillende toezichthoudende organisaties van de gemeente. Het is zaak om overlap van toezicht zoveel mogelijk te voorkomen.

Daarom adviseren wij om de toezichtslast voor voorscholen te beperken door meer samen te werken en bij het verzamelen van informatie steeds na te gaan of de gevraagde informatie echt noodzakelijk is.

Aanbeveling 5: Beperk de toezichtslast door samenwerking te stimuleren en zorg dat de informatieverzameling doelmatig is.

Er kan aansluiting gezocht worden bij verslagen die voorschoolaanbieders al maken. Ook kan er bijvoorbeeld gekeken worden hoe het gebruik van registratiesysteem ELKK en tussentijdse rapportages aan de stadsdelen minder overlap vertonen. De voorschoolaanbieder wordt nu gevraagd zowel gegevens in ELKK voor DMO te registreren als tussentijdse rapportages te leveren aan de stadsdelen. Door de tussentijdse rapportages meer af te stemmen op risico's (aanbeveling 2b) zullen de rapportages meer specifieke informatie bevatten waar behoefte aan is.

4 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft concept van dit rapport op 6 augustus 2012 voorgelegd aan het college van B&W en de dagelijks besturen van de zeven Amsterdamse stadsdelen. Vanwege het zomerreces kregen zij langer de tijd om een bestuurlijke reactie te formuleren.

Op 4 september 2012 ontving de rekenkamer een gezamenlijke bestuurlijke reactie van het college van B&W en de dagelijkse besturen van de stadsdelen. Hierna volgt de integrale tekst van de bestuurlijke reactie en vervolgens het nawoord van de rekenkamer.

4.1 Bestuurlijke reactie college B&W en de dagelijkse besturen van de stadsdelen

Op 6 augustus 2012 heeft u het College van Burgemeester en Wethouders en de Dagelijks Besturen van de stadsdelen de gelegenheid gegeven om te reageren op de conclusies en de aanbevelingen uit het conceptrapport *Toezicht op de voorscholen. De uitdaging van goed en praktisch toezicht*. Graag maken wij gebruik van deze mogelijkheid. Stad en stadsdelen dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) in Amsterdam. Wij bieden u daarom ook namens het college en de stadsdelen een gezamenlijke bestuurlijke reactie aan.

Wij willen graag onze waardering uitspreken voor het onderzoek. Wij zijn blij met uw constatering dat Amsterdam landelijk gezien een voorloper is op het gebied van voor-schoolse educatie en hoge stedelijke kwaliteitseisen stelt. Dat past binnen onze ambitie om definitief af te rekenen met taalachterstand vanuit de gedachte dat dit de laatste generatie is met taalachterstand. De effectiviteit van de VVE is dan ook één van onze speerpunten. Wij geven daarom in de komende periode hoge prioriteit aan onderzoek om meer inzicht te krijgen in de maatschappelijke effecten van de VVE. Wij hebben hiertoe de benodigde maatregelen genomen.

Wij delen uw mening dat toezicht en handhaving essentieel zijn om de door ons gewenste hoge kwaliteit van de voorschoolse educatie te kunnen borgen. Het doet ons daarom genoegen dat u concludeert dat het toezicht op de kwaliteit onafhankelijk en professioneel is. Echter wij delen ook uw eindconclusie dat het toezicht en de handhaving van de voorschoolse educatie beter aan kan sluiten bij de principes van modern toezicht.

Waar het gaat om de organisatie van het toezicht delen wij uw mening niet dat de doelmatigheid relatief onderbelicht is. De kosten van de voorschool in Amsterdam (met een hoger kwaliteitsniveau) zijn vrijwel gelijk aan de kostprijs van de voorschool in de overige grote steden. De overheadkosten komen overeen met de landelijke richtlijn. De conclusie dat het toezicht nog niet voldoende praktisch is herkennen we in grote lijnen wel. Dit geldt niet voor de verwijzing naar het vermeende financiële belang van DMO en de stadsdelen om zoveel mogelijk voorscholen te erkennen. De gemeente wordt door het rijk niet alleen afgerekend op het aantal voorschoolplaatsen en het bereik van

doelgroepeuters, maar ook op de kwaliteit van de VVE. In het onderzoeksrapport wordt dit ook genuanceerd.

Vanaf de wetswijziging in augustus 2010 zijn diverse stappen gezet in het proces om toezicht en handhaving goed en praktisch te organiseren. De eindproducten van dit proces zijn eind 2012 beschikbaar. Zoals u ook aangeeft heeft de gemeente van het rijk tot 1 januari 2013 de tijd gekregen om toezicht en handhaving van de voorschoolse educatie te realiseren. Uw aanbevelingen sterken ons in de overtuiging dat we op de goede weg zijn bij de verdere ontwikkeling van het toezicht en de handhaving van de voorschoolse educatie.

Hieronder gaan wij in op de vijf aanbevelingen van het rapport. De aanbevelingen passen in het beleid dat wij aan het ontwikkelen zijn en zijn deels ook al in uitvoering.

Aanbeveling 1: Visie ontwikkelen en vaststellen

Wij zijn bezig om de visie op het toezicht die in 2010 in het door het college vastgestelde kwaliteitskader is vastgelegd nader uit te werken en daaraan de visie op de handhaving toe te voegen. Deze visie zal aansluiten bij de door het college vastgestelde visie op toezicht en handhaving van de reguliere kinderopvang. Wij nemen uw aanbeveling over en zullen de genoemde aandachtspunten meenemen in de nieuwe visie. De uitgebreide visie voor het toezicht en de handhaving van de voorschoolse educatie wordt voor het einde van het jaar vastgesteld.

Aanbeveling 2: Risicogestuurd toezicht uitbreiden

In de visie zullen wij ingaan op de wenselijkheid van risicogestuurd toezicht in de voorschoolse educatie. Daarbij zullen we de overweging betrekken, dat de VVE een sector in ontwikkeling is, waaraan steeds hogere kwaliteitseisen worden gesteld. De risicoprofielen kunnen vanaf 1 september 2012 structureel meegenomen worden in de afweging om een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal te erkennen als voorschool. Hiertoe zullen wij nagaan of deze profielen juridisch gezien bruikbaar zijn als afwijzingsgrond, aangezien het rijk heeft bepaald dat de profielen dienen om de inspectielast te bepalen. De profielen zijn niet openbaar en de houder kan geen bezwaar maken tegen het profiel. Verder zullen wij het onderzoek van de GGD naar de effectiviteit van de risicoprofielen uitbreiden met een aantal voorscholen, zodat bekeken kan worden of de bestaande risicoprofielen ook een goede inschatting geven van de risico's voor de voorschoolse educatie. Op basis hiervan zullen wij een vervolgbesluit nemen.

Aanbeveling 3: Interventietaak beleggen

Deze aanbeveling is al in uitvoering. Als onderdeel van de visie zullen ook de handhavende taken beschreven worden met een heldere rolverdeling. Het handhavingsbeleid (afwegingsmodel en strategie) is in voorbereiding. Daarbij wordt de overweging die u meegeeft om het handhaven van de stedelijke eisen neer te leggen bij Bureau Handhaving Kinderopvang (BHK) betrokken.

Aanbeveling 4: Gegevens handhaving opnemen

De gegevens over de handhaving zijn opgenomen in de Jaarrapportage VVE. Wij zullen in aanvulling hierop zorg dragen voor de opname van de cijfers en informatie over de handhaving van de voorschoolse educatie in de kwartaal- en jaarrapportage van BHK. De aanbeveling nemen wij dus volledig over.

Aanbeveling 5: Toezichtlast voorscholen beperken

Wij nemen deze aanbeveling volledig over en hebben inmiddels een traject in gang gezet om de informatieverzameling verder te stroomlijnen. Hierbij wordt onder andere samen met de voorschoolaanbieders bekeken welke gegevens op stedelijk en stadsdeelniveau noodzakelijk zijn en op welke manier deze in de standaardrapportages kunnen worden opgenomen. De verantwoordingslast wordt hiermee beperkt.

Mocht u naar aanleiding van deze reactie nog vragen hebben, dan zijn wij uiteraard bereid tot een toelichting.

4.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college van B&W en de dagelijks besturen van de stadsdelen voor hun reactie op de conclusies en aanbevelingen in het rapport.

Wij zijn verheugd om te zien dat het college en de dagelijks besturen de conclusie delen dat toezicht op de voorscholen van essentieel belang is voor de gewenste hoge kwaliteit van voorschoolse educatie. Ook delen zij de conclusie dat het toezicht op de voorscholen onvoldoende efficiënt is. Wij constateren dat het college en de dagelijks besturen drie van de vijf aanbevelingen overnemen. Verder is van twee aanbevelingen (aanbeveling twee en drie) nog niet duidelijk in hoeverre ze worden overgenomen.

Aandachtspunten voor de gemeenteraad

Naar aanleiding van de reactie van het college en de dagelijks besturen zou de rekenkamer de volgende drie punten onder de aandacht willen brengen van de gemeenteraad. Wij richten ons tot de gemeenteraad omdat de centrale stad eindverantwoordelijk is voor het toezicht op de voorscholen.

1. Onafhankelijk toezicht van groot belang voor handhaving

Het college geeft bij aanbeveling 3 aan dat de aanbeveling in uitvoering is, omdat het college een visie voor toezicht op voorscholen ontwikkelt waarin ook aandacht is voor het helder beleggen van de interventietaak. Wij bevelen echter ook aan dat er voor de handhavingstaak een onafhankelijke, professionele organisatie wordt aangewezen die zich probleem eigenaar voelt. In hoeverre het college dat gaat doen, blijkt niet uit de bestuurlijke reactie.

In juli 2012 gaf DMO aan te overwegen om de stadsdelen verantwoordelijk te maken voor handhaving van overtredingen op de stedelijke kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie. Het gevolg van deze keuze zou zijn dat voorscholen voor handhaving met twee verschillende organisaties te maken zouden hebben, namelijk voor de wettelijke

eisen met BHK en voor de stedelijke kwaliteitseisen met het stadsdeel. Dit maakt het toezicht op de voorschoolse educatie nog meer versnipperd en complex. Ook bevordert de keuze voor de stadsdelen niet de onafhankelijkheid van het toezicht. Het toezicht door de stadsdelen is op dit moment niet geheel onafhankelijk. De stadsdelen hebben namelijk, zoals we in het rapport hebben aangegeven, ook een financieel belang dat op gespannen voet staat met goed toezicht houden.

2. Vergroot aandacht voor doelmatige uitvoering van voorschoolse educatie

Het college geeft in de bestuurlijke reactie aan dat de kosten voor voorscholen in Amsterdam gelijk zijn aan de kosten in andere steden. Voor zover wij daar informatie over hebben gekregen baseert het college zich op een oud rapport uit 2008 of op schattingen. Dat vinden wij onvoldoende.

Daadwerkelijk inzicht in de totale overheadkosten van voorschoolse educatie heeft de gemeente op dit moment niet. Dat komt ook doordat geen van de toezichthouders zich specifiek richt op de doelmatigheid van voorschoolse educatie. Ook heeft het college geen afspraken met stadsdelen en voorschoolaanbieders gemaakt over maximaal te besteden middelen aan overhead. Gezien de vele organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering (DMO, stadsdelen, welzijnsorganisaties en voorschoolaanbieders) zijn hoge overheadkosten wel een reëel risico.

3. Monitor voornemens van college

Het college geeft in de bestuurlijke reactie een aantal keer aan de aanbeveling in een later stadium te overwegen of op te volgen. Gezien onze constatering dat toezicht lage prioriteit heeft gehad bij het nadenken over voorschoolse educatie, adviseren wij de raad na te gaan of:

- in de nieuwe visie, die het college voor toezicht op voorscholen voor het einde van 2012 wil vaststellen, aandacht wordt besteed aan:
 - de punten die de rekenkamer noemt bij aanbevelingen 1 en 2.
 - het traject dat het college in gang zet om de informatieverzameling te stroomlijnen met als doel om de verantwoordingslast voor voorscholen te beperken.
- de kwartaal- en jaarrapportages van Bureau Handhaving Kinderopvang en de Jaarrapportage VVE 2012 inzicht geven in de handhaving bij voorscholen. Op dit moment ontbreken deze gegevens in deze documenten. Duidelijke communicatie over handhavingsacties die de gemeente inzet, kan ook preventief werken en ervoor zorgen dat regels beter nageleefd worden.

De rekenkamer zal met belangstelling volgen hoe de gemeenteraad en het college gevolg geven aan onze aanbevelingen.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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