



Rekenkamer Amsterdam

Opvolgingsonderzoek Toezicht op de voorscholen

De uitdaging van goed en praktisch toezicht

Rekenkamerbrief 2016 - 02

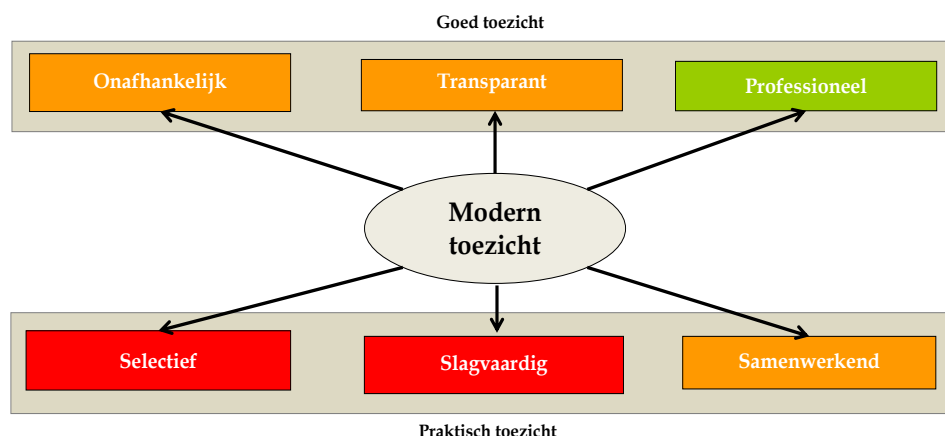
27 oktober 2016

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met deze brief wil ik u informeren over de uitkomsten van ons opvolgingsonderzoek *Toezicht op de voorscholen* waarin we zijn nagegaan op welke wijze het college van burgemeester en wethouders invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het onderzoek *Toezicht op de voorscholen. De uitdaging van goed en praktisch toezicht* (september 2012).

In dit rapport keek de rekenkamer naar de efficiëntie van het gemeentelijk toezicht op de Amsterdamse voorscholen. Aan de hand van zes principes van modern toezicht analyseerden we in het rekenkamerrapport uit 2012 in hoeverre het toezicht op de voorscholen goed en praktisch was (figuur 1.1).

Figuur 1.1 - Oordeel over toepassing principes modern toezicht bij Amsterdamse voorscholen



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

Wij concludeerden in 2012 dat het toezicht professioneel is, maar in mindere mate onafhankelijk, samenwerkend en transparant is. De allerbelangrijkste knelpunten waren dat het toenmalige toezicht op de voorscholen nog niet voldoende selectief (risicogestuurd) en slagvaardig was. Dat laatste betekent dat de gemeente niet altijd intervenieerde en consequenties verbond aan overtredingen bij voorscholen.

De rekenkamer deed in 2012 vijf aanbevelingen om het gemeentelijk toezicht op de voorscholen te verbeteren. Met het opvolgingsonderzoek dat voor u ligt, willen wij de gemeenteraad informeren over de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen.

In dit opvolgingsonderzoek staan de volgende twee vragen centraal:

1. In welke mate heeft het onderzoek aanleiding gegeven tot een gedachtewisseling en behandeling in de gemeenteraad?
2. In welke mate is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?

In deze rekenkamerbrief geven we eerst een samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit het opvolgingsonderzoek ten aanzien van de behandeling van het oorspronkelijke rapport door de gemeenteraad. Vervolgens rapporteren we per aanbeveling over in hoeverre die zijn opgevolgd. Tot slot brengen wij nog een drietal aandachtspunten naar voren die van belang voor het toezicht op de voorscholen. Meer gedetailleerde bevindingen zijn terug te vinden in ons onderzoeksrapport dat is te vinden op de website van de rekenkamer (www.rekenkamer.amsterdam.nl).

1. Behandeling in raadscommissie en gemeenteraad

Het rekenkamerrapport uit 2012 is uitvoerig besproken in de toenmalige raadscommissie Jeugdzaken, Educatie, ICT en Financiën (JIF) en de gemeenteraad. De raadsleden konden zich grotendeels vinden in de aanbevelingen van de rekenkamer. Er werd vooral gesproken over het beleggen van de interventietaak bij een onafhankelijke organisatie. De wethouder stelde voor deze aanbeveling en de aanbeveling over de risicoprofielen GGD nog nader te verkennen. De gemeenteraad heeft ten slotte alle aanbevelingen overgenomen en het college verzocht uitvoering te geven aan de aanbevelingen.

2. Opvolging van de aanbevelingen

Wij geven in tabel 1 een overzicht van de aanbevelingen uit het oorspronkelijke onderzoek. In de eerste kolom zijn de vijf aanbevelingen opgenomen. De raadsvoordracht met deze aanbevelingen is indertijd door de gemeenteraad geaccordeerd. In de tweede kolom is aangegeven in hoeverre de oorspronkelijke aanbevelingen destijds door het college van B en W zijn overgenomen. In de derde kolom wordt weergegeven in welke mate de aanbevelingen inmiddels zijn opgevolgd. De mate waarin de aanbeveling is overgenomen of in uitvoering is, is aangegeven in de kleuren **rood** (niet), **blauw** (in uitvoering), **oranje** (gedeeltelijk) en **groen** (volledig).

Tabel 1 - Samenvatting van de oordelen van de rekenkamer over de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport *Toezicht op de voorscholen (september 2012)* door het college van B en W

Aanbeveling		Overgenomen door het college	Uitvoering
1.	Ontwikkel een visie voor toezicht op de voorscholen en stel die vast	●	●
2.	Breid het risicogestuurd toezicht uit naar de voorscholen door: (totaal oordeel)		
	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: <ol style="list-style-type: none"> 1. de voorschoolse educatie en te gebruiken bij het afstemmen van de tussentijdse informatie die voorschoolaanbieders geven aan stadsdelen; 2. 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 toezichtlast door samenwerking te stimuleren en zorg dat de informatievoorziening doelmatig is.	●	●

Mate van uitvoering aanbeveling: ● niet in uitvoering ● gedeeltelijk ● volledig

De middelste kolom van de tabel laat zien dat het college van B en W in 2012 drie van de vijf aanbevelingen volledig over heeft genomen.

Uit de rechterkolom van tabel 1 blijkt dat het college inmiddels twee aanbevelingen volledig (groen) en twee aanbevelingen gedeeltelijk heeft uitgevoerd (oranje). Bij één aanbeveling, aanbeveling 2, is het beeld meer wisselend. Deze aanbeveling bestaat uit drie onderdelen; het eerste onderdeel is volledig uitgevoerd (aanbeveling 2a), het tweede onderdeel (2b1) is in uitvoering en het derde onderdeel is niet uitgevoerd (aanbeveling 2b2).

Het is niet verrassend dat aanbevelingen 2 en 3 niet volledig zijn uitgevoerd. Dit waren ook de aanbevelingen waarbij het college destijds bij de bestuurlijke reactie enigszins terughoudend was. Het college gaf toen aan de aanbevelingen 'in overweging te nemen en te verkennen'. Uiteindelijk heeft de gemeenteraad ten slotte het college verzocht uitvoering te geven aan alle aanbevelingen.

Wij lichten hieronder ons oordeel toe over de mate van uitvoering van de aanbevelingen. Als eerste bespreken we de (onderdelen van) aanbevelingen die volledig zijn uitgevoerd. Daarna gaan we in op de aanbevelingen die gedeeltelijk zijn uitgevoerd. Tot slot komen de aanbevelingen aan bod die in uitvoering zijn of niet zijn uitgevoerd.

Volledig uitgevoerd (groen): het ontwikkelen van een visie voor toezicht op de voorscholen (aanbeveling 1), het gebruiken van de risicoprofielen voor de reguliere kinderopvang bij de overweging om een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal te erkennen als voorschoolaanbieder (aanbeveling 2a) en het beperken van de toezichtslast door samenwerking en te stimuleren dat informatievoorziening te doelmatig is (aanbeveling 5).

Het is een aanzienlijke stap vooruit dat de gemeente na het verschijnen van ons rapport in 2012 ook een visie voor het toezicht op de voorscholen heeft opgesteld. Daarvoor bestond er alleen een visie voor de reguliere kinderopvang. Het college heeft eind 2012 een nieuwe gemeentelijke visie voor toezicht op de voorscholen opgesteld. Daarmee is helder voor iedereen vastgelegd hoe de gemeente het complexe toezicht vormgeeft. In de visie komen ook enkele aandachtspunten van de rekenkamer terug (integraliteit en onafhankelijkheid van het toezicht).

Een tweede aanbeveling die volledig is uitgevoerd, is: het risicogestuurd maken van het toezicht bij de erkenning van voorscholen door risicoprofielen te gebruiken (aanbeveling 2a). Voor 2012 werd er niet gekeken of de potentiële voorschoollocatie als kinderdagverblijf of peuterspeelzaal overtredingen had. Dat is nu wel het geval. Dit nieuwe toezicht doet meer recht aan het in Amsterdam bereikte kwaliteitsniveau.¹ Na onderzoek door de GGD in april 2013 heeft het college besloten om de risicoprofielen te gebruiken bij de erkenning van voorscholen. Van doorslaggevend belang voor het toekennen van subsidie aan potentiële voorscholen is echter de kwaliteit van locaties, zoals die blijkt uit de laatste inspectieresultaten. Tegenwoordig is ook helder wat de gevolgen zijn als bij de screening aan de poort blijkt dat een potentiële voorschool overtredingen heeft. Wanneer de GGD bij de erkenningsprocedure overtredingen heeft geconstateerd op de 'Big Five' en deze zijn nog niet hersteld op het moment van subsidieaanvraag, wordt de subsidie niet toegekend.

Tot slot is ook het beperken van de toezichtslast door samenwerking te stimuleren en de informatievoorziening doelmatiger te maken volledig uitgevoerd. De betrokken ambtenaren geven aan dat de toezichtslast verminderd is door:

¹ De jaarrapportage van de GGD over het toezicht vve 2014 liet een trend zien dat vve-locaties zich jaar na jaar verbeterden, en een groot deel van de locaties voldeed aan bijna alle wettelijke en Amsterdamse eisen voor de vve. Dit rechtvaardigde meer risico gestuurd toezicht. Peuterspeelzalen met vve scoorden bijna 100% voldoende op de wettelijke eisen vve, en bijna 95% op de (bovenwettelijke) Amsterdamse eisen. Kinderdagverblijven met vve, in absolute aantal een klein deel van het totaal aantal locaties (84 op een totaal van 283 in 2015), scoorden minder; 90 % voldeed aan de wettelijke eisen, 78 % aan de Amsterdamse eisen.

- Het gebruik van de gemeenschappelijke webapplicatie Toezicht Handhaving Kinderopvang (THKO) met daarin informatie over de contacten die de verschillende toezichtshouders hebben met de voorscholen. Ook standaarddocumenten (klachtenregeling, pedagogisch beleid) zijn opgeslagen in de webapplicatie THKO, waar zowel de vve-accounthouder, de handhaver en de GGD-inspecteur toegang toe hebben. Hierdoor worden documenten minder dubbel opgevraagd bij de voorscholen en is het voor gemeentelijke toezichtshouders gemakkelijker om te plannen, te registreren, rapporten te maken, te handhaven en elkaar te informeren over ontwikkelingen bij specifieke voorscholen.
- Meer afstemming onder de inspecteurs van de GGD. Drie keer per jaar komen de GGD-toezichtshouders die naar grote aanbieders gaan bij elkaar in een zogeheten 'koepeloverleg' om te spreken over een grote vve-aanbieder zoals Partou, Combiwel, Akros, etc. Een ander pluspunt is dat in casuïstiekoverleggen binnen de GGD (elke zes weken) tegenwoordig ook veel aandacht wordt besteed aan uniformiteit in de beoordeling.
- Gesprekken tussen de gemeenten en de grote voorschoolaanbieders (sinds juli 2016). Tijdens die gesprekken worden de stand van zaken van de verschillende locaties besproken en is er gelegenheid om organisatiebreedbeleid door te geven. Dit voorkomt dat dezelfde dingen gevraagd moeten worden aan elke locatie die onder de grote aanbieder valt.

Gedeeltelijk uitgevoerd (oranje): het beleggen van de interventietaak op een heldere manier bij een onafhankelijke organisatie (aanbeveling 3) en het transparant zijn over aantal gehandhaafde overtredingen (aanbeveling 4)

De rekenkamer raadde in 2012 via aanbeveling 3 aan om de interventietaak helder te beleggen bij een onafhankelijk organisatie zodat er daadwerkelijk geïntervenieerd zou worden bij overtredingen. Destijds was de interventietaak met name voor de stedelijke kwaliteitseisen niet helder belegd. Intervenieren kon destijds plaatsvinden via:

- a. Bureau Handhaving Kinderopvang (BHK) die aanwijzingsbesluiten op kon stellen voor overtredingen wettelijke als aanvullende Amsterdamse eisen;
- b. via de stadsdelen die de hoogte van de subsidie konden aanpassen.

Deze situatie had tot gevolg dat zowel BHK als de stadsdelen nauwelijks intervieneerden. Een complicerende factor daarbij was dat de stadsdelen en de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) geen onafhankelijke toezichtsrol hadden, omdat zij tegelijkertijd opdrachtnemer en toezichthouder waren.

Inmiddels zijn de interventietaken nu helder belegd, maar niet bij een onafhankelijke organisatie. Daarom komen wij tot de conclusie dat deze aanbeveling gedeeltelijk is uitgevoerd. De landelijke vve-eisen worden gehandhaafd door de juristen van het voormalig Bureau Handhaving Kinderopvang (nu rve Onderwijs, Jeugd en Zorg). De interventie bij stedelijke vve-eisen vindt plaats door de vve-accounthouders (rve Onderwijs, Jeugd en Zorg) die ook de subsidie verstrekken. Dit is geen onafhankelijke toezichthouder, zoals wij aanbevelen in 2012. Wel heeft de gemeente enkele acties ondernomen waardoor mogelijke vermenging tussen de subsidieontvangende rol en de toezichthoudende rol van de vve-accounthouders minder gemakkelijk plaatsvindt. Stappen die de gemeente gezet heeft, zijn onder andere:

1. Grotere afstand tussen de voorscholen en de subsidieverstrekker (vve-accounthouder) die zowel een belang kan hebben bij het realiseren van voorschoolplaatsen als geacht wordt toe te zien op de voorscholen. De vve-accounthouders kunnen in de huidige situatie meer met een onafhankelijke blik oordelen over de subsidieverlening door:
 - a. letterlijk meer fysieke afstand: de vve-accounthouders zijn sinds de reorganisatie in 2014 ondergebracht bij de centrale stad en niet meer bij de stadsdelen;²
 - b. regelmatig wisselen van vve-accounthouders per voorschool;
 - c. elke vve-accounthouder heeft een sparringpartner vanuit het team vve&kinderopvang.
2. Heldere taakverdeling en meer samenwerking tussen GGD en de vve-accounthouders van OJZ. Hierdoor spelen de oordelen over de kwaliteit van de GGD een grotere rol bij het toekennen van subsidie.

Ondanks bovenstaande verbeteringen constateren wij dat in een aantal gevallen (in totaal bij 7 voorscholen in 2015 en eerste helft 2016) de vve-accounthouder niet de subsidie heeft aangepast, terwijl de GGD wel overtredingen bij voorscholen constateerde.³ Positief is dat de overtredingen wel gevolgen hebben voor de subsidieverlening in de toekomst. Bij 3 van de 7 voorscholen is volgens de gemeente aangegeven dat het binnen enkele maanden tot verbetering moet leiden omdat anders stopzetting van subsidie volgt (afpraak opgenomen in subsidiebeschikking). Bij de overige 4 voorscholen zijn verbeterafspraken gemaakt, die zijn opgenomen in de subsidieverlening.

Een tweede aanbeveling die gedeeltelijk is uitgevoerd is: het transparant zijn over de gehandhaafde overtredingen bij voorscholen. Dat het college transparanter is over het aantal overtredingen van voorscholen blijkt uit de jaarrapportage vve waarin het aandeel voorscholen wordt vermeld dat niet voldoet aan de landelijke en aanvullende Amsterdamse eisen voor vve. Ook is het risicoprofiel van vve-aanbieders voor ouders inzichtelijk via een website. Tegelijkertijd constateren we dat het college niet transparant is over het aantal overtredingen waarbij de gemeente handhaaft of intervenueert. Dat is een gemiste kans, omdat voor de betrokkenen in het veld niet zichtbaar is welke consequenties de gemeente verbindt aan de overtredingen.

In uitvoering (blauw): het uitbreiden van het risicogestuurd toezicht door risicoprofielen te gebruiken bij het afstemmen van de tussentijdse informatie die voorschoolaanbieders geven aan stadsdelen (aanbeveling 2b1).

Bij de afronding van dit opvolgingsonderzoek zijn stappen gezet om uitvoering te geven aan deze aanbeveling. Het is voor ons nog lastig om te overzien of de aanbeveling daarmee ook echt is uitgevoerd. Vanaf 1 juli 2016 is het toezicht op bestaande vve-aanbieders meer risicogestuurd geworden. In dit nieuwe toezicht kunnen grote

² Met de ambtelijke reorganisatie in 2014 zijn zowel BHK als de vve-accounthouders (voorheen bij stadsdelen) samengebracht in het team vve en Kinderopvang, onderdeel van afdeling Onderwijs binnen de rve OJZ.

³ Naar aanleiding van de ambtelijke reactie heeft de rekenkamer de gemeente gevraagd om aan te geven bij hoeveel voorscholen de subsidie niet is aangepast, terwijl er wel sprake was van overtredingen. Het antwoord hierop werd op 29 augustus 2016 door de gemeente verstrekt.

aanbieders met meerdere locaties in één keer de standaarddocumenten (klachtenregeling, pedagogisch beleid) aanleveren. Afhankelijk van de risico's die de gemeente aantreft bij het eerste gesprek met de koepelorganisatie van de grote aanbieder, vindt een onaangekondigd bezoek plaats waarbij de vve-aanbieder meer specifieke informatie dient aan te leveren. Kortom, welke informatie een vve-aanbieder tussentijds aanlevert, hangt in het nieuwe toezicht af van de risico's.

Niet uitgevoerd (rood): het risicogestuurd maken van toezicht op de voorscholen door risicoprofielen te gebruiken bij de selectie voor het kwaliteitstraject voor basisscholen (aanbeveling 2b2).

In dit onderdeel van de aanbeveling 2 bevolen wij aan de risicoprofielen ook mee te nemen in het selecteren van voorscholen voor de *Kwaliteitsaanpak Basisscholen Amsterdam* (KBA). De KBA was een idee van voormalig wethouder Asscher. Het nieuwe college had in 2012 andere politieke ideeën en besloot de KBA in 2014 af te schaffen. Met andere woorden: deze aanbeveling is niet uitgevoerd, vanwege politieke keuzes. Het huidige college heeft het kwaliteitstraject voor basisscholen vlak na het verschijnen van ons rapport beëindigd.

3. Aandachtspunten

Het is duidelijk dat de laatste jaren zowel de kwaliteit van de voorschoolse educatie als het toezicht daarop aanzienlijk verbeterd is. Wij spreken onze waardering uit voor de manier waarop het college aan de slag is gegaan om het toezicht slagvaardiger en selectiever te maken. Tegelijkertijd zien wij enkele mogelijkheden om het toezicht op de voorscholen nog beter te laten verlopen.

Wij willen u naar aanleiding van ons opvolgingsonderzoek drie punten onder de aandacht brengen.

1. *Betrek onze suggesties bij de nieuwe gemeentelijke visie*

Het college heeft een visie op toezicht en handhaving vve vastgelegd in december 2012. Het college is voornemens deze visie in 2016 te actualiseren omdat de oude visie inmiddels verouderd is. De visie uit 2012 doet geen recht aan de wijze waarop het toezicht nu georganiseerd is (er wordt nog gesproken over stadsdelen en Bureau Handhaving Kinderopvang) en de nieuwe wijze van waarderen en risicogestuurd toezicht dat per 1 juli 2016 in gang is gezet.

In de visie uit 2012 kwamen niet alle door de rekenkamer genoemde aandachtspunten terug.⁴ In de nieuwe visie zouden ook de volgende aandachtspunten terug kunnen komen zoals:

- gedeeltelijke 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 ook aangeven op welke punten zij dat niet doen. Er kan gewerkt worden met zelfrapportages, zodat de inspecties van de GGD niet slechts

⁴ Zie voor compleet overzicht van de aandachtspunten het achterliggende *Onderzoeksrapport* dat bij dit onderzoek hoort en op onze website (www.rekenkamer.amsterdam.nl) te raadplegen is.

administratieve controles zijn 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.

- het onderwerp van toezicht. Besteed niet alleen aandacht aan toezicht op de rechtmatigheid, maar ook aan de manier waarop toezicht wordt gehouden op de doelmatigheid (kosten) en de doeltreffendheid van voorschoolse educatie.

2. *Wees transparant over het aantal interventies van de gemeente bij overtredingen*

De gemeente wil kwalitatief goede voorscholen. Daarvoor is het van belang dat de gemeente bij overtredingen ook daadwerkelijk intervenueert bij voorscholen. Vergeleken met 2012 heeft de gemeente in documenten (zoals de jaarrapportage voor- en vroegschoolse educatie, individuele besluiten aan voorschoolhouders en de informatie op het Landelijk Register Kinderopvang) veel meer aandacht voor voorscholen en voor de overtredingen die daar worden begaan. Zo blijkt uit de jaarrapportage vve van de GGD dat 8,62% van de 67 geïnspecteerde kinderdagverblijven met vve en 2,25% van de 204 geïnspecteerde peuterspeelplaatsen met vve niet voldeden aan één van de vve-eisen. Dat kan dus bijvoorbeeld ook zijn een onjuiste registratie van de kinderen in het elektronisch loket vve.

Toch blijft het bij het constateren van het aantal en het soort overtredingen. Er wordt in rapportages niet ingegaan op de eventuele interventies van de gemeente: in hoeverre is de subsidie aangepast of de voorschool gesloten? De gemeente houdt daarover wel gegevens bij. Zo blijkt uit ons onderzoek dat de gemeente in 2015 en de eerste helft 2016 in totaal bij 12 voorscholen de subsidie lager heeft vastgesteld of de subsidie stopgezet nadat gebleken is dat de houder niet langer aan de door de gemeente gestelde eisen voldeed. Het vermelden van het aantal overtredingen waarbij de gemeente geïntervenieerd heeft, heeft toegevoegde waarde omdat dan voor betrokkenen in het veld zichtbaar is welke consequenties de gemeente aan de overtredingen verbindt. Ook kan de gemeenteraad op deze manier goed in de gaten houden in hoeverre de gemeente handhaaft op overtredingen van de Amsterdamse vve-eisen. Uit onze onderzoeken (zowel dat uit 2012 als dit opvolgingsonderzoek) blijkt namelijk dat aanpassing van de subsidie bij overtredingen op de Amsterdamse niet altijd plaatsvindt.

3. *Verbeter interventies door betere samenwerking tussen GGD en vve-accounthouders van de rve OJZ*

In ons oorspronkelijke rapport uit 2012 pleitten wij voor het onderbrengen van de interventietaak bij een onafhankelijke en professionele organisatie. Het college heeft hier uiteindelijk niet voor gekozen. De huidige organisatie van interveniëren kan ook een werkzame vorm zijn, zeker als er sprake is van een optimale samenwerking tussen de GGD, de vve-accounthouder en juridische handhaver. Hoewel de samenwerking tussen de GGD-inspecteurs en de vve-accounthouders (rve OJZ) steeds beter verloopt, is vooral de communicatie tussen de GGD-inspecteurs en de vve-accounthouders (rve OJZ) over de interventies bij overtredingen nog steeds een punt van aandacht.

Bij enkele voorscholen (met name kinderdagverblijven) ziet de GGD-toezichthouder keer op keer overtredingen, terwijl de vve-locatie door de vve-accounthouder toch in de

gelegenheid wordt gesteld om door te gaan met het aanbieden van vve. Het is belangrijk dat de vve-accounthouder en de GGD-inspecteurs goed met elkaar communiceren, immers samen vormen zij de stem van de gemeente Amsterdam richting de voorscholen. Acties van de GGD en vve-accounthouders die niet in lijn zijn met elkaar, komen de klantvriendelijke gedachte van 1Amsterdam niet ten goede. Daarom raden wij aan om de gewenste samenwerking tussen de GGD en de vve-accounthouders met elkaar te bespreken en vast te leggen. Onderdelen die daarbij zeker besproken kunnen worden zijn:

- Raadpleeg de gezamenlijke webapplicatie (Toezicht Handhaving Kinderopvang) en neem contact met elkaar op alvorens een voorschool te bezoeken. Op die manier kan duidelijk aangegeven worden of het gaat om een voorschool die vaker overtredingen heeft of dat het een eenmalige misser betreft. Een gesprek is niet nodig als de informatie in de webapplicatie actueel en volledig is.
- Stel als vve-accounthouder tijdens het gesprek met de voorschool vragen en spreek geen oordeel uit. De vve-accounthouder kan meer oog hebben voor de valkuil om tijdens het gesprek een oordeel uit te spreken over de voorschool. De vve-accounthouder zou zich moeten beperken tot het stellen van vragen en zou door kunnen verwijzen naar de GGD-toezichthouder die nog langskomt om te kijken of de overtredingen zijn opgeheven. Dat zou ervoor zorgen dat er binnen de gemeente geen twee verschillende oordelen worden uitgesproken over het handelen van een voorschool en dat maakt de gemeente sterker. Voorkomen moet worden dat de vve-accounthouder op de stoel van de toezichthouder gaat zitten die een oordeel geeft.
- Leg de motivatie vast als het advies van GGD over de overtredingen niet wordt opgevolgd en de vve-accounthouder ondanks overtredingen de subsidie verleent. Hierdoor is voor de GGD-inspecteur altijd duidelijk wat de redenen zijn om de subsidie toch toe te kennen. Nog steeds zijn er voorscholen waarbij overtredingen niet altijd consequenties hebben voor de jaarlijkse subsidieverlening. De vve-accounthouders van OJZ besloten in 2015 en de eerste helft van 2016 bij 7 voorscholen met overtredingen toch met de subsidie door te gaan. Een schriftelijke motivatie ontbreekt en is niet opgenomen in de webapplicatie Toezicht Handhaving Kinderopvang.

4. Nawoord rekenkamer

Op 5 september 2016 hebben wij het conceptrapport *Opvolgingsonderzoek Toezicht op de voorscholen* aan het college toegezonden voor een bestuurlijke reactie. Op 20 september 2016 ontvingen we de reactie. De reactie van het college is integraal opgenomen in de bijlage van deze brief. Wij danken het college voor zijn reactie op de conclusies en aandachtspunten uit dit rapport.

Wij zijn blij dat het college de aandachtspunten aangrijpt om het toezicht op de voorscholen nog verder te verbeteren. Het college is in zijn reactie optimistisch over de uitvoering van deze aandachtspunten. Het lijkt ons echter toch nuttig als de gemeenteraad zich bij de eerste twee aandachtspunten expliciet door het college laat informeren.

Informatie over de nieuwe visie

Bij het eerste aandachtspunt hebben we een aantal suggesties gegeven voor onderwerpen die in de nieuwe visie voor toezicht op de voorscholen aan de orde

zouden kunnen komen. Het college geeft aan bezig te zijn met die onderwerpen, maar gaat niet in op de visie zelf.

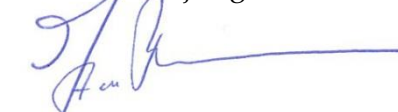
Wij adviseren de gemeenteraad om het college te vragen wanneer de nieuwe visie voor toezicht op de voorscholen aan de raad wordt voorgelegd

Informatie over de daadwerkelijke interventies

De gemeente heeft goede stappen gezet om vermenging tussen de subsidieontvangende rol en de toezichthoudende rol van de vve-accounthouder te voorkomen. Het toezicht op de overtredingen van de Amsterdamse aanvullende vve-eisen is daarbij niet, zoals wij in 2012 voorstelden, belegd bij een onafhankelijk toezichthouder. Juist daarom is het belangrijk om volledig transparant te zijn over het aantal interventies. Daar gaat het ons om bij het tweede aandachtspunt. De gemeenteraad kan bijdragen aan die transparantie door te vragen om die informatie. Dat is ook de reden dat we als aandachtspunt meegeven 'wees transparant over het aantal interventies van de gemeente bij overtredingen'. Het gaat hier wat ons betreft niet alleen om transparantie richting 'het veld' of de vve-aanbieder, maar ook om transparantie richting de gemeenteraad. Dit zou kunnen door in de jaarrapportage voor- en vroegschoolse educatie te vermelden wat het aantal overtredingen is waarbij zowel op de wettelijke als de Amsterdamse vve-eisen de gemeente geïntervenieerd heeft.⁵

Wij adviseren de gemeenteraad om het college te vragen de raad jaarlijks bij jaarrapportage voor- en vroegschoolse educatie te informeren over het aantal overtredingen bij voorscholen (zowel bij de landelijke als Amsterdamse vve-eisen) waarbij de gemeente ook heeft geïntervenieerd.

Met vriendelijke groet,



dr. J.A. de Ridder
directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam

⁵ Het genoemde 'jaarverslag Wko' is hiervoor niet geschikt omdat het alleen betrekking heeft op de wettelijke vve-eisen en niet op de Amsterdamse aanvullende vve-eisen.

colofon Rekenkamer Amsterdam
Postbus 202 Amsterdam
1000 AE Amsterdam

projectleider: Marcella van Doorn
onderzoeker: Myrte Leenheer

Bijlage 1 – Bestuurlijke reactie van het college van B &W

Op 5 september 2016 hebben wij het conceptrapport *Opvolgingsonderzoek Toezicht op de voorscholen* aan het college gezonden voor een bestuurlijke reactie. Op 20 september 2016 ontvingen we de volgende reactie.

Op 5 september jl. heeft u het bestuurlijk conceptrapport *Opvolgingsonderzoek Toezicht op de voorscholen* aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders. In uw begeleidende brief nodigt u ons uit, conform de procedure bestuurlijk wederhoor, te reageren op de conclusies en aandachtspunten. Wij maken graag gebruik van deze gelegenheid en hierbij treft u onze bestuurlijke reactie aan.

Allereerst willen wij u bedanken voor het (opvolgings)onderzoek dat de Rekenkamer Metropool Amsterdam (verder te noemen: Rekenkamer) heeft verricht naar de wijze waarop Amsterdam het toezicht op de voorscholen heeft ingericht en uitvoert. U en uw medewerkers hebben veel werk verricht om dit onderzoek tot stand te brengen.

Onze bestuurlijke reactie bestaat uit de volgende onderdelen:

- I) Algemene indruk
- II) Een reactie op de conclusies ten aanzien van de aanbevelingen uit 2012
- III) Een reactie op de nieuwe aandachtspunten

I) Algemene indruk

Amsterdam hecht veel waarde aan hoge kwaliteit van kinderopvang en voorschoolse educatie. Hoge kwaliteit valt of staat met een strenge selectie aan de poort en een goed toezicht op en handhaving van de afgesproken kwaliteitsvoorwaarden. Hierin heeft Amsterdam de afgelopen jaren flink geïnvesteerd, met onder meer een nieuw toezicht- en handhavingsbeleid kinderopvang en peuterspeelzalen 'Grip op Kwaliteit (2015 vastgesteld), een visie toezicht en handhaving voorschoolse educatie (2012 vastgesteld) en een beleidsplan "Ontwikkelkansen voor alle Amsterdamse peuters. Beleidsplan peutergroep/ vve 2016-2018"(2015 vastgesteld).

De rapportages na de invoering van het nieuwe beleid laten zien dat het niet alleen bij plannen is gebleven. Ook in praktijk is de kwaliteitsslag zichtbaar geworden. Zo laat het Jaarverslag Keten kwaliteit kinderopvang **2015** zien dat dat het aantal jaarlijkse onderzoeken waarbij de GGD heeft geadviseerd om handhavend op te treden is gedaald en er dit jaar meer kinderdagcentra zijn met een lager risicoprofiel (groen of geel). De jaarrapportage Toezicht op voorscholen **2015** van de GGD laat eveneens een stijgende lijn zien in de kwaliteit: De GGD beoordeelt de kwaliteit van de vve in Amsterdam als 'hoog'. De gemiddelde score bij vve-peuterspeelzalen en vve-kinderdagverblijven is voor het vierde achtereenvolgende jaar toegenomen, zowel voor wat betreft de wettelijke basisvoorwaarden vve vanuit de Wet kinderopvang (Wko) (aan 99,2 procent van de voorwaarden wordt voldaan door peuterspeelzalen, 97,9 procent door kinderdagverblijven), als voor de aanvullende Amsterdamse voorwaarden (gemiddelde score: 3.12 voor peuterspeelzalen en 2,90 voor kinderdagverblijven, waarbij 3 staat voor 'de voorwaarde is voldoende ontwikkeld, er wordt aan de voorwaarde voldaan'). Zodra aanbieders van voorschoolse educatie niet

of niet langer aan de wettelijke of aanvullende Amsterdamse voorwaarden voldoen, wordt geïntervenieerd. Dat betreft, gezien het voorgaande, een klein aantal locaties waar voorschoolse educatie wordt aangeboden in Amsterdam.

De Inspectie van het Onderwijs bevestigt dit beeld en oordeelt in haar eindrapport "kwaliteit voor-en vroegschool in de gemeente Amsterdam 2012-2016" dat Amsterdam op lo van de 13 beoordeelde onderdelen een 'voorbeeld voor andere gemeenten' is, waaronder ook op het onderdeel 'systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau', waarin wordt gekeken naar de wijze waarop toezicht en handhaving wordt uitgevoerd.

Uit bovenstaande blijkt dat de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang in Amsterdam de afgelopen periode is gestegen, en Amsterdam gezien kan worden als landelijk koploper op dit vlak. U concludeert in het opvolgingsonderzoek Toezicht op voorscholen eveneens dat zowel de kwaliteit van de voorschoolse educatie als het toezicht daarop aanzienlijk is verbeterd. De gemeente Amsterdam heeft aanzienlijke stappen voorwaarts gezet met gebruikmaking van de principes van modern toezicht. Het toezicht is slagvaardiger en selectiever geworden, onder meer door de interventietaak bij geconstateerde overtredingen helder te beleggen.

Het college is verheugd dat de Rekenkamer in haar onderzoek ziet dat Amsterdam de aanbevelingen heeft opgepakt, stappen heeft gezet en continue in ontwikkeling is voor verbetering. De door u aangedragen verbeteringen kunnen hier verder aan bijdragen.

II) Een reactie op de conclusies ten aanzien van de aanbevelingen uit 2012

De rekenkamer heeft geoordeeld dat het college twee aanbevelingen volledig heeft uitgevoerd en drie aanbevelingen gedeeltelijk. Daarnaast geeft de Rekenkamer een drietal aandachtspunten mee aan de gemeente Amsterdam. Hieronder volgt een reactie op de geconstateerde uitvoering van de aanbevelingen en op de genoemde aandachtspunten.

Volledig uitgevoerde aanbevelingen 1. + 2a +5

De aanbevelingen om een visie voor toezicht op voorscholen te ontwikkelen (aanbeveling 1), risicoprofielen te gebruiken bij toekenning nieuwe aanbieders (aanbeveling 2a) en het beperken van de toezichtslast (aanbeveling 5) zijn volgens de Rekenkamer goed en volledig uitgevoerd. Wij gaan daar niet verder op in.

Gedeeltelijk uitgevoerde aanbevelingen 3 en 4

Het helder beleggen van de interventietaak bij een onafhankelijke organisatie (aanbeveling 3) en het transparant zijn over het aantal gehandhaafde overtredingen (aanbeveling 4) zijn volgens de Rekenkamer gedeeltelijk uitgevoerd. Amsterdam heeft de handhavingstaak ten aanzien van de wettelijke eisen uit de Wko bij handhaving kinderopvang belegd. Overtredingen op de Amsterdamse aanvullende kwaliteitsverplichtingen worden opgevolgd via subsidie-instrumenten (omdat ze gebaseerd zijn op de subsidie-afspraken). In het geval van het niet nakomen van de kwaliteitsverplichtingen onderneemt de vve-accounthouder actie. Beide aspecten

worden bij het toezicht door de GGD meegenomen in het jaarlijkse inspectierapport per locatie. Dit heeft ertoe geleid dat bij elke overtreding ook daadwerkelijk geïntervenieerd wordt.

De Rekenkamer heeft een opmerking gemaakt over de interventies bij overtredingen op de Amsterdamse aanvullende kwaliteitsverplichtingen. De accounthouder die de subsidie verstrekt kan door veelvuldig contact met de aanbieder (minimaal vier keer per jaar) goed sturen op de resultaten en waar nodig bijstellen. Om te voorkomen dat bij interventies niet of te laat wordt ingegrepen en een onafhankelijk oordeel te waarborgen, bespreken de vve-accounthouders onderling en met de handhavers kinderopvang de openstaande overtredingen. Jaarlijks worden in een bijeenkomst alle openstaande overtredingen besproken, voorafgaand aan de subsidieverlening.

De Rekenkamer stelt dat ook de aanbeveling om transparant te zijn over het aantal gehandhaafde overtredingen gedeeltelijk is uitgevoerd. De constatering van de Rekenkamer dat voor betrokkenen in het veld niet zichtbaar is welke consequenties de gemeente verbindt aan de overtredingen wordt niet herkend. Het college meent transparant te zijn naar alle burgers door jaarrapportage toezicht op voorscholen openbaar te maken, waarin het percentage voorscholen dat niet voldoet aan de landelijke of aanvullende Amsterdamse eisen is opgenomen. Ook kunnen ouders via de website kijken naar het risicoprofiel van een kinderopvanglocatie en worden alle handhavingsbesluiten als gevolg van de Wko sinds 1 januari 2016 gepubliceerd op het openbare landelijke register peuterspeelzalen en kinderdagverblijven (Irkp). De aanbieders van voorschoolse educatie zijn ook op de hoogte van interventies bij overtredingen op de Amsterdamse aanvullende kwaliteitsverplichtingen, aangezien zij hierover zowel in de subsidiebesluiten als voortgangsgesprekken worden geïnformeerd.

Aanbeveling in uitvoering 2b1

Uitbreiding van het risicogestuurd toezicht (aanbeveling 2b1) is opgenomen in het door de gemeenteraad vastgestelde beleidsplan "Ontwikkelkansen voor alle Amsterdamse peuters 2016-2018". Dit is nader uitgewerkt in het waarderingskader toezicht voorscholen en het profiel jonge kindvoorzieningen en sinds medio 2016 in uitvoering.

Aanbeveling niet uitgevoerd 2b2

De aanbeveling om de risicoprofielen van kinderdagverblijven te gebruiken bij de selectie van nieuwe locaties voor de Kwaliteitsaanpak Basisscholen Amsterdam (KBA) (aanbeveling 2b2) is logischerwijs niet uitgevoerd. De selectie van de vve-locaties had reeds plaatsgevonden voor het verschijnen van het rapport van de Rekenkamer. Door politieke keuzes heeft het KBA-traject geen vervolg gekregen na 2014, en was er derhalve geen gelegenheid om de aanbeveling uit te voeren.

III) Een reactie op de nieuwe aandachtspunten

Aandachtspunten

De Rekenkamer geeft een drietal aandachtspunten mee aan het college:

1. *Betrek onze suggesties bij de nieuwe gemeentelijke visie*
Bij de aanpassing van de gemeentelijke visie op het toezicht op voorscholen stelt de Rekenkamer voor om in overweging te nemen om het toezicht gedeeltelijk uit te

besteden en meer over te laten aan de voorscholen zelf. Het college heeft deze aanbeveling opgepakt. In het nieuwe toezicht op de voorschoolse educatie is meer ruimte opgenomen voor de voorscholen om aan te tonen hoe zij de resultaten behalen. Het college wil verder opmerken dat het kwaliteitsbeleid van de organisaties zelf een belangrijk onderdeel uitmaakt van het risicoprofiel en ook getoetst wordt bij een verzoek om als nieuwkomer te starten. In het nieuwe toezicht zet geeft het college het resultaat gericht toezicht houden op voorscholen verder vorm. Het college verzet zich overigens tegen de suggestie dat de GGD momenteel 'afvinktoezicht' uitvoert, bestaande uit niet meer dan administratieve controles. Als dit dagelijkse praktijk zou zijn, dan zou de Inspectie van het Onderwijs de wijze van toezicht houden op voorscholen niet als 'voorbeeld voor andere gemeenten' hebben omschreven.

2. *Wees transparant over het aantal interventies van de gemeente bij overtredingen*
Het college gaat met het veld bespreken of er behoefte is aan andere of aanvullende informatie ten aanzien van de interventies op geconstateerde overtredingen. Verder neemt het college het aantal gehandhaafde overtredingen op de Wko met ingang van 1 januari 2017 op in het jaarverslag Wko.
3. *Verbeter interventies door betere samenwerking tussen GGD en vve-accounthouder*
Het college is het met de Rekenkamer eens dat de communicatie tussen de GGD-inspecteurs en de vve-accounthouders (rye OJZ) over de interventies bij overtredingen een punt van aandacht is. Hierop wordt toegezien in de Stuurgroep Kinderopvang en VVE tussen GGD en directie Onderwijs, Jeugd en Zorg. De adviezen van de Rekenkamer om de gezamenlijke webapplicatie te raadplegen voorafgaand aan een locatiebezoek en geen oordeel uit te spreken over de kwaliteit tijdens een locatiebezoek worden reeds in praktijk gebracht. De Rekenkamer lijkt hierbij te suggereren dat er in sommige gevallen niet wordt geïntervenieerd bij overtredingen. Dit is onjuist. Op iedere locatie met een overtreding wordt een interventie gepleegd, ofwel in de vorm van handhaving, danwel in het kader van de subsidieverlening.

Wij danken u voor de gelegenheid om onze reactie te geven op het conceptrapport en het toezicht op voorscholen waar nodig aan te scherpen. Wij kunnen dat gebruiken om in de toekomst de huidige hoge kwaliteit van kinderopvang- en peutersvoorzieningen vast te houden en breder toegankelijk te maken voor alle kinderen. Wij hebben de kwaliteit en toegankelijkheid hoog in het vaandel en zullen ons blijven inzetten voor alle jonge Amsterdammertjes.