

Scenario-ontwikkeling  
structureel toezicht  
voorschoolse educatie

In opdracht van het Ministerie van OCW

## Datum

22 september 2021

## Opdrachtgever

Ministerie van OCW

## Onderzoeksteam

David Schelfhout ([d.schelfhout@aef.nl](mailto:d.schelfhout@aef.nl))

Ruben Jansen

Joost den Oudsten

Koen Bron

## Referentie

GO148

## Dataclassificatie

II.1 - Intern\gedeeld

## Foto's en illustraties

Unsplash/Markus Spiske

## / Samenvatting

**AEF is gevraagd om scenario's te ontwikkelen voor structureel toezicht op voorschoolse educatie**

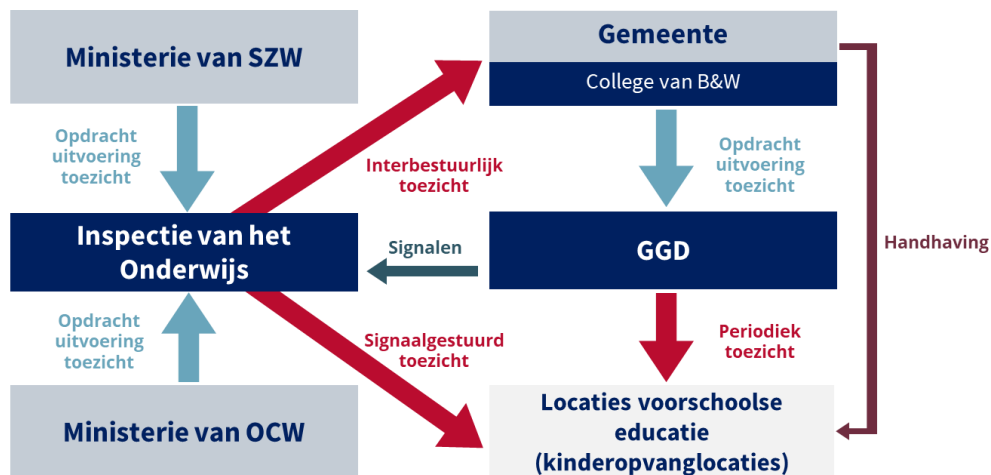
De IvHO signaleert dat in het huidige toezicht op de voorschoolse educatie (ve) een belangrijk deel van de kwaliteitsaspecten van ve buiten beeld blijft. Daarom beveelt zij in een rapport uit 2019 aan om structureel toezicht op de proceskwaliteit van ve in te richten en de mogelijkheden voor inrichting daarvan te onderzoeken. Het ministerie van OCW heeft mede naar aanleiding hiervan AEF gevraagd om scenario's te ontwikkelen voor de inrichting van structureel toezicht op de proceskwaliteit en kwaliteitszorg van voorschoolse educatie.

**Voorschoolse educatie is gericht op het voorkomen en inlopen van achterstanden**

Het doel van voor- en vroegschoolse educatie (vve) is om kinderen met een risico op onderwijsachterstand een zo goed mogelijke start te geven. Zo moeten achterstanden zoveel mogelijk worden voorkomen en/of ingelopen. Dat gebeurt door het aanbod van een ve-programma op een kinderdagverblijf. Aanbieders van ve ontvangen hiervoor een subsidie van de gemeente.

**Het huidige toezicht op de voorschoolse educatie is verdeeld over de GGD en de IvHO**

Onderstaande figuur geeft de taakverdeling bij de uitvoering van het huidige toezicht weer.



In dit stelsel houdt de GGD in opdracht van gemeenten toezicht op de naleving van de wettelijke (kwaliteits)eisen voor de kinderopvang en de basisvoorwaarden voor kwaliteit van de voorschoolse educatie. Gemeenten hebben hierbij een handhavende taak: zij kunnen handhavend optreden naar aanleiding van signalen uit toezicht van de GGD. De Inspectie van het Onderwijs (IvHO) voert in opdracht van de minister van OCW twee taken uit. Ten eerste is de IvHO interbestuurlijk toezichthouder op de taakuitvoering van gemeenten op gebied van toezicht en handhaving kinderopvang en de vve. Ten tweede is de IvHO eerstelijns toezichthouder op de kwaliteit van voorschoolse educatie op locaties. Dit betreft *signaalgestuurd* toezicht. Op hoofdlijnen leidt dit tot de volgende taakverdeling in het eerstelijns toezicht op ve.

	<b>Toezicht op basisvoorwaarden ve door de GGD</b>	<b>Signaalgestuurd toezicht op ve door de IvhO</b>	<b>Toezicht op de kinderopvang door de GGD</b>
<b>Type toezicht</b>	Jaarlijks onaangekondigd toezicht op alle locaties	Signaalgestuurd toezicht: incidenteel, op enkele locaties per jaar	Jaarlijks toezicht op alle locaties
<b>Grondslag</b>	Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie	Het IvhO-waarderingskader voorschoolse educatie ( <i>geen wettelijke grondslag</i> )	Wet kinderopvang (en daarop gebaseerde regelgeving)
<b>Gehanteerde normen</b>	<b>Basisvoorwaarden kwaliteit ve</b> , zoals omvang van ve in uren, aantal beroepskrachten, kwaliteit beroepskrachten en groepsgrootte, en inhoud pedagogisch beleidsplan.	<b>Kwaliteitsgebieden van ve</b> op het gebied van ontwikkelingsproces, ontwikkelingsresultaten en kwaliteitszorg.	<b>Eisen aan verantwoorde kinderopvang</b> , op het terrein van o.a. veiligheid, opleiding beroepskrachten, aantal beroepskrachten en groepsgrootte, pedagogisch beleid en pedagogische praktijk en inrichting ruimtes.
<b>Handhaving</b>	Gemeente heeft handhavingsmogelijkheden o.b.v. handnavingsadviezen GGD	Geen handhavingsmogelijkheden	Gemeente heeft handhavingsmogelijkheden o.b.v. handnavingsadviezen GGD

### Deze inrichting van het toezicht kan op een aantal terreinen worden verbeterd

Uit de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken komen verschillende aandachtspunten naar voren voor de inrichting van het toezicht op voorschoolse educatie. Zo blijkt dat er tussen partijen onderling verschillende beelden bestaan over de mate waarin in het huidige toezicht al zicht is op (proces)kwaliteit van de ve. Ook blijkt dat betrokken partijen de vormgeving van het huidige toezicht als complex ervaren, en dat de vormgeving van het toezicht een aantal hiaten kent, zoals het ontbreken van een wettelijke basis voor het signaalgestuurde toezicht van de IvhO. Ook concluderen we dat verschillende elementen in het huidige toezicht beter op elkaar aan zouden kunnen sluiten. Met name de wisselwerking tussen het eerstelijns toezicht door de GGD en het signaalgestuurde toezicht door de IvhO zou kunnen worden versterkt.

### De huidige kwaliteitseisen voor de ve raken deels aan proceskwaliteit en kwaliteitszorg

- ▶ De huidige basisvoorwaarden voor kwaliteit van ve richten zich voor een belangrijk deel op de *structurele* kwaliteit van ve (de randvoorwaarden voor proceskwaliteit, zoals groepsgrootte en aantal uren educatie).
- ▶ Een aantal elementen van proceskwaliteit en kwaliteitszorg komen echter terug in, of raken aan, bestaande eisen in het huidige toezicht op de ve en/of de kinderopvang. Een voorbeeld is de eis aan kinderopvang dat er sprake moet zijn van een pedagogische praktijk die kinderen "spelenderwijs uitdaagt" op motorisch, cognitief, creatief en taalgebied en de persoonlijke en sociale competentie van kinderen bevordert. Dit raakt sterk aan de doelen voor ve.
- ▶ Andere elementen uit de standaarden van de IvhO voor proceskwaliteit en kwaliteitszorg komen echter niet voor in bestaande eisen waarop in de huidige inrichting wordt toegezien.
- ▶ Op basis hiervan concluderen we dat voor het inrichten van structureel toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg een toezichtkader ontwikkeld moet worden waarin de verschillende elementen van proceskwaliteit en kwaliteitszorg een plek krijgen, en tegelijkertijd overlap wordt voorkomen met bestaande eisen.

### Voor de vormgeving van structureel toezicht formuleren we de volgende uitgangspunten

1. Structureel toezicht kent een frequentie van minimaal één onderzoek per 4 jaar
2. Toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg moet waarborgen bieden voor kwaliteit
3. Waar mogelijk moet toezicht kwaliteitsverbetering van ve stimuleren
4. Voor effectief toezicht op ve moeten duidelijke kwaliteitseisen worden geformuleerd, die helder afgebakend zijn van de normen voor kinderopvang

5. Toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg vraagt grotendeels om open normen die in regelgeving kunnen worden vastgelegd
6. Toezicht op de proceskwaliteit en kwaliteitszorg vraagt om zowel observaties in de groep als het in kaart brengen van het bredere kwaliteitssysteem van houders
7. De inrichting van structureel toezicht vraagt aandacht voor de samenhang met andere mechanismes voor kwaliteitsborging van de ve – met name de rol van de gemeente
8. Het toezicht richt zich primair op het niveau van locaties, maar overwogen moet worden of delen van het toezicht ook op het niveau van houders kunnen worden gericht

## We brengen vier scenario's in beeld voor de inrichting van structureel toezicht

- ▶ **Scenario 1:** de GGD houdt toezicht op de proceskwaliteit en kwaliteitszorg van de voorschoolse educatie, gebaseerd op landelijk geformuleerde kwaliteitseisen. De gemeente is verantwoordelijk voor handhaving.
- ▶ **Scenario 2:** de GGD houdt toezicht op de proceskwaliteit en kwaliteitszorg van de voorschoolse educatie, gebaseerd op gemeentelijke kwaliteitseisen. De gemeente is verantwoordelijk voor handhaving.
- ▶ **Scenario 3:** De IvhO houdt toezicht op de proceskwaliteit en kwaliteitszorg van de voorschoolse educatie, gebaseerd op landelijk geformuleerde kwaliteitseisen. De IvhO is in beginsel verantwoordelijk voor handhaving.
- ▶ **Nulscenario:** de huidige taakverdeling in de inrichting van het toezicht op de voorschoolse educatie blijft in stand, met een samenspel tussen lokaal eerstelijns en landelijk signaalgestuurd toezicht. Binnen deze taakverdeling worden een aantal verbeterstappen gezet, zowel in de capaciteit voor het signaalgestuurde toezicht, de samenwerking tussen beide onderdelen, als de wettelijke basis onder het signaalgestuurde toezicht van de IvhO.

## We hebben deze scenario's voorzien van een uitgebreide duiding van voor- en nadelen

Dit rapport schetst scenario's voor de inrichting van het toezicht. Ook inventariseert het rapport voor- en nadelen van de verschillende inrichtingsopties, aan de hand van een beoordelingskader. Dit kader is gebaseerd op de uitgangs- en aandachtspunten die in dit onderzoek zijn geïdentificeerd voor de inrichting van het toezicht. De samenvatting van deze weging aan de hand van het beoordelingskader is te vinden in onderstaande tabel:

Aspect	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 0
Aansluiting op bestuurlijke inrichting en verantwoordelijkheden	+	+/-	+/-	+/-
Samenhang van ve en kinderopvang	++	+/-	--	-
Beperken van administratieve lasten en complexiteitsreductie	++	--	-	-
Competenties van de toezichthouder	-	-	++	+
Toekomstbestendigheid	+/-	-	+/-	-

## We geven een aantal aandachtspunten mee voor het vervolg

Dit rapport brengt scenario's en hun voor- en nadelen in beeld. Dit biedt een basis voor besluitvorming over de inrichting van structureel toezicht. Voor die besluitvorming geven we de volgende aandachtspunten mee:

- ▶ De inrichting van het toezicht moet aansluiten bij de bredere vormgeving van het stelsel voor de ontwikkeling van het jongste kind
- ▶ Het nulscenario is een terugvaloptie voor de intensivering van toezicht op kortere termijn
- ▶ Voor effectief toezicht zijn verschillende inhoudelijke keuzes en ontwikkelstappen nodig
- ▶ Behalve structureel toezicht kunnen ook andere instrumenten bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van ve

## / Inhoud

/	<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
/ 1	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Aanleiding en vraagstelling	7
1.2	Onderzoeksaanpak	8
1.3	Leeswijzer	10
/ 2	<b>Context toezicht voorschoolse educatie</b>	<b>11</b>
2.1	Voorschoolse educatie	11
2.2	Ontwikkelingen in de voorschoolse educatie	13
/ 3	<b>Huidig toezicht voorschoolse educatie</b>	<b>15</b>
3.1	Inrichting toezicht voorschoolse educatie	15
3.2	Bevindingen functioneren huidig toezicht	20
/ 4	<b>Naar structureel toezicht op kwaliteit van ve</b>	<b>24</b>
4.1	Bijdrage structureel toezicht aan kwaliteit ve	24
4.2	Definities van kwaliteitsdimensies	25
4.3	Uitgangspunten en randvoorwaarden voor het inrichten van structureel toezicht	28
/ 5	<b>Scenario's voor structureel toezicht</b>	<b>32</b>
5.1	Scenario's voor inrichting van het toezicht	34
5.2	Tot besluit	47
/ A	<b>Bijlage: onderzoeksvragen</b>	<b>49</b>
/ B	<b>Bijlage: volledig overzicht basisvoorwaarden kwaliteit ve</b>	<b>50</b>
/ C	<b>Bijlage: waarderingskader voorschoolse educatie Inspectie van het onderwijs</b>	<b>51</b>
/ D	<b>Bijlage: gesprekspartners</b>	<b>55</b>

## / 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding en vraagstelling

#### **Vve is een belangrijk instrument in het bestrijden van achterstanden en kansenongelijkheid**

Voor- en vroegschoolse educatie (vve) heeft een belangrijke functie in het voorkomen van achterstanden en kansenongelijkheid en staat daarmee hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. Een achterstand aan het begin van de leerloopbaan is later lastig in te halen, dus vroeg handelen loont. De Nederlandse overheid investeert dan ook substantieel in vve als instrument om onderwijsachterstanden te verkleinen. Jaarlijks draagt de Rijksoverheid ruim 500 miljoen euro bij aan het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, waarvan vve onderdeel uitmaakt. Dit bedrag is in de afgelopen jaren substantieel gestegen.

#### **Voorschoolse educatie wordt aangeboden op kinderopvanglocaties**

Voorschoolse educatie (ve) is een onderdeel van voor- en vroegschoolse educatie en richt zich op kinderen tussen 2,5 en 4 jaar oud met (risico op) onderwijsachterstand. Ve wordt aangeboden door private houders op kinderdagopvanglocaties. Gemeenten kopen dit aanbod in, of verstrekken een subsidie voor het aanbieden van voorschoolse educatie. Het garanderen van dit aanbod is onderdeel van de wettelijke taken van gemeenten en wordt gefinancierd via de specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Vroegschoolse educatie wordt aangeboden door basisscholen.

#### **Het vve-domein bevindt zich op het snijvlak van twee stelsels en is volop in ontwikkeling**

Vve is een domein dat zich over de grenzen van stelsels heen begeeft: het bevindt zich op het snijvlak van kinderopvang en onderwijs. Om een doorlopende lijn te creëren<sup>1</sup> en kennis en voorzieningen te integreren werken sommige kinderopvangcentra en basisscholen intensief samen. Steeds meer samenwerkende basisscholen (24%) en kinderopvangorganisaties (26%) profileren zich hierbij als (integrale) kindcentra.<sup>2</sup> Verwacht wordt dat deze beweging de komende periode verder zal doorzetten. In de afgelopen periode zijn verschillende stappen gezet om de positieve impact van vve te borgen en vergroten. Voorbeelden daarvan zijn de introductie van een vernieuwde bekostigingssystematiek, intensivering van monitoring en kennisdeling, uitbreiding van de uren voor voorschoolse educatie en de introductie van de hbo-opleide pedagogisch beleidsmedewerker voor ve (per 2022).

#### **De onderwijsinspectie signaleert dat de kwaliteit van ve kan worden verhoogd**

Uit een rapport van de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) uit 2016 komt naar voren dat de kwaliteit van vve in de vijf jaar voorafgaand aan het rapport is gestegen.<sup>3</sup> De IvHO stelt dat de financiële middelen die naar vve zijn gegaan tot betere condities en versterking van de educatieve kwaliteit hebben geleid. Een meting in 2019 door de Inspectie laat echter zien dat vve op het eerste gezicht op orde lijkt, omdat er wordt voldaan aan de minimale kwaliteitsstandaarden, maar dat er op een aantal aspecten van kwaliteit substantiële ruimte is voor verbetering.<sup>4</sup> Ook constateerde de Inspectie dat er sprake is van grote verschillen in de kwaliteit van ve op kinderdagopvanglocaties.

---

<sup>1</sup> Hiermee wordt bedoeld dat kinderopvangcentra gegevens over kinderen overdragen aan de basisscholen waar deze kinderen naartoe gaan, dat de betrokken professionals overleggen over de kinderen die de overstap maken en dat kinderopvang en (onderbouw) basisschool de pedagogisch-didactische werkwijze en het programma afstemmen.

<sup>2</sup> Oberon (2019). *Samenwerking in beeld*.

<sup>3</sup> Inspectie van het Onderwijs (2016). *Eindmonitor kwaliteit voor- en vroegschoolse educatie G37*

<sup>4</sup> Volgens de IvHO is op de standaarden Ontwikkelingsresultaten (OR1), Zicht op ontwikkeling (OP2) en Kwaliteitszorg (KA1) de meeste verbetering mogelijk. Bron: Inspectie van het Onderwijs (2019). *Kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie in Nederland*

## De verwachting is dat structureel toezicht bij kan dragen aan hogere kwaliteit van ve

De IvHO signaleert dat in het huidige toezicht op ve een belangrijk deel van de kwaliteitsaspecten van ve buiten beeld blijft (zie ook hoofdstuk 3.2). Daarom beveelt zij in een rapport uit 2019<sup>5</sup> aan om structureel toezicht op de proceskwaliteit van ve in te richten en de mogelijkheden voor inrichting daarvan te onderzoeken. Het ministerie van OCW wil mede naar aanleiding hiervan inzicht krijgen in de mogelijkheden voor het inrichten van structureel toezicht op de **proceskwaliteit** en **kwaliteitszorg** van voorschoolse educatie. In hoofdstuk 4 definiëren we deze begrippen.

## AEF is gevraagd om scenario's te ontwikkelen voor structureel toezicht

Het ministerie van OCW heeft AEF gevraagd om scenario's te ontwikkelen voor de manier waarop dit structurele toezicht vorm kan krijgen. De hoofdvraag die door OCW aan dit onderzoek is meegegeven, luidt als volgt:

Hoe kan structureel toezicht op de proceskwaliteit en kwaliteitszorg van voorschoolse educatie op kinderdagverblijven worden ingericht en georganiseerd?

Voor de beantwoording van de hoofdvraag is de vraag opgedeeld in onderstaande deelvragen:<sup>6</sup>

- ▶ Welke definities worden in de praktijk van toezicht en handhaving gebruikt als het gaat om kwaliteit, proceskwaliteit, educatieve kwaliteit, kwaliteitszorg en structureel toezicht voorschoolse educatie?
- ▶ Wat is de huidige situatie rond de inrichting en organisatie van het toezicht op (de proceskwaliteit en kwaliteitszorg) voorschoolse educatie?
- ▶ Welke bijdrage kan structureel toezicht op de proceskwaliteit en kwaliteitszorg van voorschoolse educatie leveren aan het bevorderen van de kwaliteit van de voorschoolse educatie?
- ▶ Welke randvoorwaarden zijn nodig voor effectief structureel toezicht op de voorschoolse educatie? Denk aan juridische randvoorwaarden, bestuurlijke inbedding, capaciteit- en deskundigheidsaspecten van de toezichthouder/toezichthouders en aard van het toezicht.
- ▶ Welke scenario's voor de inrichting van structureel toezicht zijn denkbaar, gezien de bovengenoemde randvoorwaarden?
- ▶ Wat zijn de voor- en nadelen en consequenties van de verschillende scenario's?

## 1.2 Onderzoeksaanpak

### Onderzoekstappen

Om te komen tot dit eindrapport heeft AEF een aantal stappen gezet. Onderstaande figuur vat die stappen samen. Eerst hebben we de huidige inrichting van het toezicht op voorschoolse educatie in kaart gebracht. Vervolgens hebben we via individuele interviews, focusgroepen en documentanalyse uitgangspunten voor structureel toezicht opgebouwd en randvoorwaarden voor de inrichting van het toezicht in beeld gebracht. Onderdeel daarvan was het verhelderen van de begrippen kwaliteitszorg en proceskwaliteit.

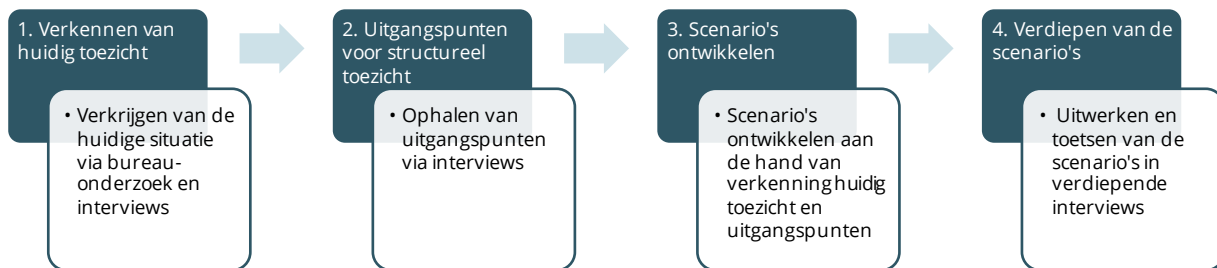
In de volgende stap is door AEF een aantal scenario's voor de inrichting van het toezicht opgesteld. Die zijn in gesprekken met stakeholders verder verdiept, ingekleurd en voorzien van een duiding van voor- en nadelen.

<sup>5</sup> Inspectie van het Onderwijs (2019). *Samenwerken aan kwaliteit en kansen voor kinderen*

<sup>6</sup> De volledige lijst aan deelvragen en subvragen is opgenomen in bijlage A.



Dit onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van de ministeries van OCW en SZW, de IvHO, GGD GHOR Nederland en de VNG.



## Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek hebben we de volgende methoden toegepast voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen:

- ▶ We hebben een **documentanalyse** gedaan naar de huidige inrichting van het toezicht op voorschoolse educatie en verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden hierbinnen. Ook hebben we verschillende bronnen bestudeerd in een analyse van de geldende normen voor de geldende (kwaliteits)normen voor kinderopvang en voorschoolse educatie, en de gehanteerde definities van proceskwaliteit en kwaliteitszorg.
- ▶ Voor het opstellen van de uitgangspunten voor structureel toezicht en het verdiepen van definities van kwaliteitszorg en proceskwaliteit, hebben we negen **individuele interviews** en twee **werksessies** gehouden met vertegenwoordigers van kernspelers uit het veld van (toezicht op de) ve en kinderopvang. Een overzicht van gesprekspartners voor dit onderzoek is te vinden in Bijlage D.
- ▶ AEF heeft vervolgens **scenario's ontwikkeld** voor de inrichting van het toezicht. Het verdiepen van die scenario's, het inventariseren van consequenties en het wegen van de voor- en nadelen, heeft plaatsgevonden in een vijftal **verdiepende interviews** met vertegenwoordigers van betrokken organisaties op directeursniveau.

## Uitwerking op drie niveaus

De onderzoekstappen en methoden zorgen voor een inzicht van structureel toezicht op kwaliteitszorg en proceskwaliteit op drie niveaus:

1. Een inhoudelijke **visie op toezicht**. Welk type toezicht draagt optimaal bij aan de gewenste beweging, de hiermee gerealiseerde kwaliteit en de mate waarin dit bijdraagt aan het tegengaan van achterstanden?
2. De **governance** van het vraagstuk: welke partij heeft welke rol en verantwoordelijkheid; hoe past dat bij het bestaande stelsel en de rollen en verantwoordelijkheden daarbinnen?
3. Het niveau van **organisatie**. Aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om de gewenste (toezicht)inhoudelijke beweging te maken en de gekozen governance goed te laten functioneren?

De hierboven genoemde drie niveaus hangen deels met elkaar samen: een bepaald type toezicht vergt specifieke expertise, en de keuze voor een bepaalde governance heeft implicaties voor de wijze van financiering. We hebben dit meegenomen in de uitwerking van de scenario's. De verschillende niveaus komen terug in de volgende delen van dit rapport:

Niveau	Onderdeel rapportage
<b>Visie op toezicht</b>	Uitgangspunten voor het structureel toezicht (Hoofdstuk 4)
<b>Governance</b>	Scenario's voor structureel toezicht (Hoofdstuk 5)
<b>Organisatie</b>	Uitwerking en implicaties van de scenario's (Hoofdstuk 5)

## Beoordelingskader voor scenario's

Dit rapport schetst scenario's voor de inrichting van het toezicht. Ook inventariseert het rapport voor- en nadelen van de verschillende inrichtingsopties. Die *weging* van de scenario's in hoofdstuk 5 vindt plaats aan de hand van een beoordelingskader. Dit beoordelingskader is gebaseerd op de uitgangs- en aandachtspunten die in gesprekken zijn meegegeven voor de inrichting van het toezicht. Het beoordelingskader bevat de volgende elementen:

Aspect	Toelichting
Aansluiting op bestuurlijke inrichtingen en verantwoordelijkheden	De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling voor het toezicht sluit zo goed mogelijk aan bij de bestaande verantwoordelijkheden in het stelsel van kinderopvang en voorschoolse educatie.
Samenhang van ve en kinderopvang	Het scenario heeft aandacht voor de raakvlakken tussen kinderopvang en ve en biedt ruimte om die twee in de praktijk zoveel mogelijk in onderlinge samenhang vorm te geven.
Beperken van administratieve lasten en complexiteitsreductie	De inrichting van het toezicht zorgt niet voor een substantiële verzwaring van administratieve lasten voor aanbieders van ve. Ook is het scenario zo eenvoudig mogelijk en vergroot het de complexiteit van het stelsel niet verder.
Competenties van de toezichthouder	De toezichthouder(s) op kwaliteit van de ve hebben de benodigde competenties voor effectieve uitvoering van het toezicht.
Toekomstbestendigheid	Het scenario biedt zicht op een toekomstbestendige inrichting van het toezicht op de voorschoolse educatie. Daarbij is in het bijzonder aandacht voor de trend van IKC-vorming.
Implementatie	De implementatie van het scenario is realistisch en haalbaar en houdt rekening met risico's die zich hierin kunnen voordoen. Er is aandacht voor specifieke randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden voor succesvolle implementatie.

## 1.3 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport is als volgt opgebouwd:

- ▶ **Hoofdstuk 2** beschrijft de context van het toezicht op voorschoolse educatie;
- ▶ **Hoofdstuk 3** focust op het huidige toezicht op voorschoolse educatie. Dit hoofdstuk bevat zowel de feitelijke inrichting van dit toezicht als bevindingen over het functioneren daarvan;
- ▶ **Hoofdstuk 4** bevat uitgangspunten en randvoorwaarden voor structureel toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg. Ook bevat dit hoofdstuk definities van kernbegrippen;
- ▶ **Hoofdstuk 5** beschrijft scenario's voor de inrichting van structureel toezicht met aandacht voor taakverdeling, normstelling, werkwijze en financiële implicaties. Het hoofdstuk bevat een weging van de scenario's aan de hand van het beoordelingskader.

## / 2 Context toezicht voorschoolse educatie

### 2.1 Voorschoolse educatie

#### Het doel van voor- en vroegschoolse educatie is achterstanden voorkomen of inlopen

Vve maakt een onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid (OAB). Het doel van voor- en vroegschoolse educatie (vve) is om kinderen met een risico op onderwijsachterstand een zo goed mogelijke start te geven. Zo moeten achterstanden zoveel mogelijk worden voorkomen en/of ingelopen. Dit wordt gedaan via speciale programma's van gemiddeld 16 uur per week<sup>7</sup> die door pedagogisch medewerkers worden verzorgd. Vve kenmerkt zich daarmee door een *doelgerichte inzet* van een programma gericht op ontwikkeling van kinderen op specifieke ontwikkelingsgebieden en het voorkomen/inlopen van achterstanden op die gebieden.

Vve-programma's richten zich op meerdere ontwikkelingsgebieden, zoals taalontwikkeling, rekenvaardigheid, motorische ontwikkeling en sociaal-emotionele ontwikkeling. Op een speelse en stimulerende manier wordt er door een Vve-gecertificeerde pedagogisch medewerker gewerkt aan de vier ontwikkelingsgebieden. Hieronder is een overzicht opgenomen van voorbeelden van activiteiten binnen de ontwikkelingsgebieden.

Ontwikkelingsgebied	Activiteiten
Taalontwikkeling	Voor de stimulering van taalvaardigheid wordt er bijvoorbeeld samen gezongen, gepraat en gelezen.
Rekenvaardigheid	Voor het stimuleren van beginnende rekenvaardigheid wordt er o.a. geteld en gepuzzeld.
Sociaal-emotionele ontwikkeling	Dit wordt bevorderd door samen spelen, elkaar helpen, hulp leren vragen, etc.
Motorische ontwikkeling	Motorische ontwikkeling wordt bevorderd door samen bewegen, dansen, etc.

#### Vve valt uiteen in voorschoolse educatie en vroegschoolse educatie

Het belangrijkste verschil tussen voor- en vroegschoolse educatie is dat *voorschoolse* educatie gericht is op kinderen tussen 2,5 en 4 jaar oud met (risico op) onderwijsachterstand en onder de verantwoordelijkheid van gemeenten valt. Zij moeten zicht krijgen en houden op de doelgroep en ernaar streven dat de kinderen worden bereikt met ve. Ve wordt verzorgd op kinderdagverblijven. In 2020 waren er in totaal 4.732 kinderdagverblijven die met gemeentelijke subsidie voorschoolse educatie aanboden.<sup>8</sup> *Vroegschoolse* educatie richt zich op het bevorderen van de onderwijskansen voor kleuters met een mogelijke (taal)achterstand uit groep 1 en groep 2 van de basisschool en valt onder de verantwoordelijkheid van scholen, al maken zij hierover ook resultaatsafspraken met gemeenten. Scholen mogen zelf bepalen hoe zij het budget voor vroegschoolse educatie besteden. Mogelijke activiteiten daartoe zijn het inzetten van extra personeel of het verkleinen van de groepsgrootte.

#### Er wordt op verschillende manieren gestuurd op de kwaliteit van voorschoolse educatie

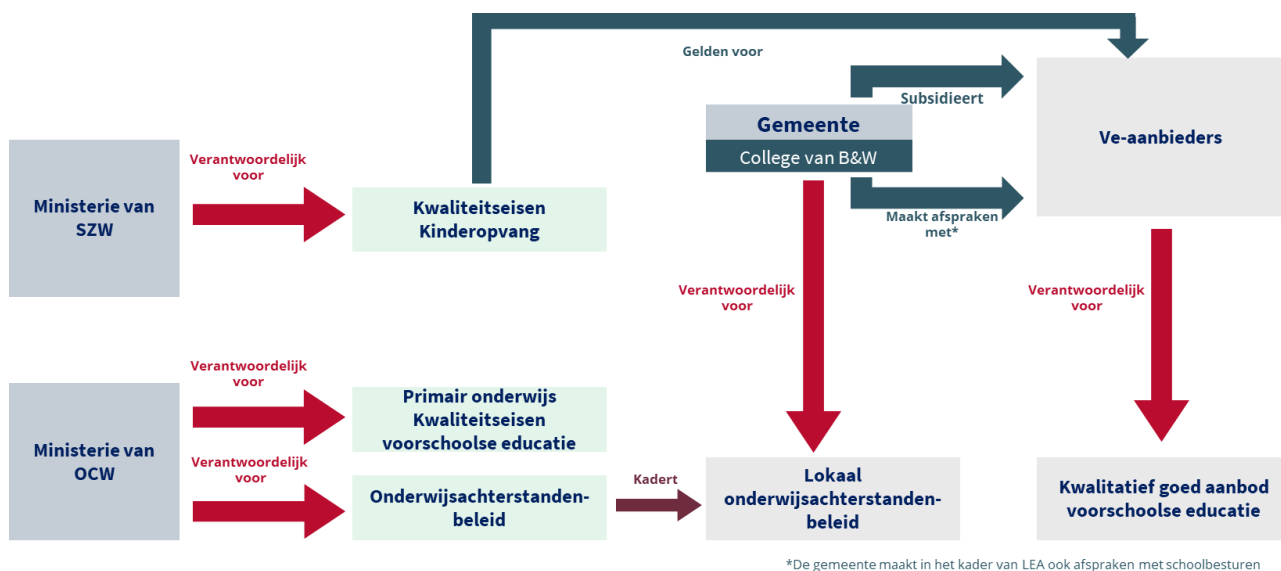
Aanbieders van ve zijn primair verantwoordelijk voor het aanbieden van kwalitatief hoogwaar-

<sup>7</sup> Met het minimum aanbod van gemiddeld 16 uur per week voor 40 weken wordt voldaan aan artikel 2.1 van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie waarmee een kind vanaf de dag dat het 2,5 jaar oud wordt in anderhalf jaar tijd ten minste 960 uur aan ve moet ontvangen. Voor augustus 2020 gold een eis van minimaal 10 uur per week.

<sup>8</sup> Gebaseerd op correspondentie met de Inspectie van het Onderwijs

dige voorschoolse educatie. Gemeenten hebben hierin ook een rol. Zij zijn verantwoordelijk voor het garanderen van voldoende aanbod van voorschoolse educatie, het afbakenen van de doelgroep voor ve en de toeleiding van deze kinderen naar ve. Gemeenten maken, op grond van artikel 167 van de Wet primair onderwijs, (resultaat)afspraken met ve-aanbieders. Ook verstrekt de gemeente subsidie aanbieders van ve. Die subsidie is in potentie ook een instrument om te sturen op de kwaliteit van ve.

Andere actoren die een rol hebben in de (sturing op) kwaliteit van ve zijn de ministers van OCW en SZW. De minister van OCW is verantwoordelijk voor het primair onderwijs, kwaliteitseisen aan voorschoolse educatie en onderwijsachterstandenbeleid. De minister van SZW is verantwoordelijk voor de kinderopvangsector en de (kwaliteit)eisen die aan de kinderopvang worden gesteld. Tot slot vormt het toezicht een belangrijk instrument voor het borgen van de kwaliteit van ve. Daarop komen we later terug. In onderstaande afbeelding geven we visueel weer welke *andere* instrumenten er bestaan om te sturen op kwaliteit van ve.



## Gemeenten ontvangen financiering voor hun taken rond onderwijsachterstandenbeleid

Om voorschoolse en educatie aan te bieden krijgen gemeenten middelen van de Rijksoverheid. Voorheen werd dit bepaald aan de hand van het opleidingsniveau van de ouders of verzorgers, maar sinds 2019 berekent het CBS voor alle kinderen van 2,5 tot 4 jaar op basis van objectieve kenmerken de achterstandsscore van de gemeente.<sup>9</sup> Op basis van deze score ontvangen gemeenten jaarlijks middelen van het ministerie van OCW, via een specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.<sup>10</sup> Voor voorschoolse educatie is vanaf 2020 jaarlijks €509 miljoen beschikbaar. Gemeenten bepalen zelf hun doelgroep en realiseren aanbod voor de kinderen in de doelgroep. Een kind in deze doelgroep heeft, vanaf de dag dat het tweeënehalf jaar oud wordt, in anderhalf jaar recht op ten minste 16 uur per week voorschoolse educatie.

## De laatste jaren is ingezet op het verder verhogen van de kwaliteit van ve

In vijf jaren voorafgaand aan de eindmonitor van de IvHO in 2016 is de kwaliteit van voorschoolse educatie verbeterd.<sup>11</sup> Met name de educatieve kwaliteit steeg, maar het IvHO-rapport stelde toch dat er nog veel verbeterd kon worden. Dit heeft onder andere geresulteerd in een (verhoogde) taaleis van ten minste niveau 3F op mondelinge taalvaardigheid en lezen voor beroepskrachten. Ook is vanaf 1 januari 2022 inzet van een hbo-geschoolde pedagogisch

<sup>9</sup> Het CBS baseert dit op criteria zoals het opleidingsniveau van beide ouders, het herkomstland van de moeder en het gemiddelde opleidingsniveau van alle moeders op de school.

<sup>10</sup> Tot en met 2018 was het geld dat gemeenten kregen voor het onderwijsachterstandenbeleid gebaseerd op een berekening uit 2009. [Financiering aanpak onderwijsachterstanden | Voorschoolse en vroegschoolse educatie | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>11</sup> Eindmonitor kwaliteit voor- en vroegschoolse educatie G37, Inspectie van het onderwijs, 2016.

beleidsmedewerker op elke ve-locatie verplicht. Hij of zij ontwikkelt en implementeert het VE-beleid en/of verzorgt de coaching voor de pedagogische medewerkers. Daarbij geldt een minimaal aantal verplichte uren. Ook zijn er extra eisen gesteld op het gebied van ve in het pedagogisch beleidsplan dat houders jaarlijks verplicht opstellen, net als aan de scholing van beroepskrachten. Ten slotte is de urennorm voor voorschoolse educatie omhoog gegaan: een kind dient in de periode tussen de leeftijd van tweeënehalf en vier jaar ten minste 960 uur aan voorschoolse educatie aangeboden te krijgen.

## Het wettelijk kader voor de voorschoolse educatie is verspreid over diverse wetten

Het totale wettelijke kader voor de voorschoolse educatie wordt gevormd door:

- ▶ Wet Kinderopvang (WKO) (incl. de Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK));
- ▶ Regeling Wet Kinderopvang;
- ▶ Gemeentewet;
- ▶ Wet op Primair Onderwijs (WPO);
- ▶ Wet op Onderwijs Toezicht (WOT);
- ▶ Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

## 2.2 Ontwikkelingen in de voorschoolse educatie

### De stelsels van kinderopvang en vve groeien steeds verder naar elkaar toe

Voorschoolse educatie is nauw verbonden met kinderopvang. Sinds 1 januari 2018 zijn peuterspeelzalen en kinderdagverblijven geharmoniseerd. Hiermee vallen de peuterspeelzalen (waar voorheen ve werd gegeven) nu onder de kinderopvang en moeten deze als zodanig voldoen aan de kwaliteitseisen voor kinderopvang. Het aanbod van voorschoolse educatie vindt plaats als onderdeel van de dagopvang in een kindercentrum.

Voor de verbetering van de kwaliteit van de kinderopvang is per 1 januari 2018 (een deel van) de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) in werking getreden. De Wet IKK is gebaseerd op 4 pijlers<sup>12</sup> en is exemplarisch voor de ontwikkeling van de kinderopvang richting een instrument om te werken aan de ontwikkeling van kinderen. In voorgaande jaren werd kinderopvang met name als arbeidsmarktinstrument beschouwd. Door de toegenomen focus op de ontwikkeling van kinderen groeien kinderopvang en voorschoolse educatie steeds verder naar elkaar toe. Het doel van de wet IKK is om de kwaliteit van de opvang te verhogen en regeldruk te verminderen. Onderstaand overzicht geeft een indicatie van maatregelen binnen de twee voor dit onderzoek meest relevante pijlers van de Wet IKK die per 1 januari 2018 in werking zijn gegaan. Daarnaast zijn kindcentra via deze wet per 1 januari 2019 onder andere verplicht om een pedagogisch beleidsmedewerker in te zetten.

Pijlers	Maatregelen
"Ontwikkeling van het kind centraal"	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Pedagogische doelen van Rixsen-Walraven opgenomen in de Wet KO.</li><li>▶ Concretisering van de pedagogische doelen als leidraad voor pedagogisch beleidsplan.</li><li>▶ Elk kind heeft een mentor, zowel bij KDV als BSO.</li><li>▶ Ontwikkeling van kinderen wordt structureel en individueel gevolgd.</li></ul>
"Kinderopvang is een vak"	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Alle beroepskrachten krijgen 'coaching on the job' door een pedagogisch beleidsmedewerker.</li><li>▶ Taalniveau 3F voor mondelinge taalvaardigheid verplicht.</li><li>▶ Uitrol van systeem van permanente scholing voor alle beroepskrachten.</li><li>▶ De ruimte om stagiaires formatief in te zetten wordt beperkt</li></ul>

<sup>12</sup>De vier pijlers zijn als volgt omschreven: De ontwikkeling van het kind staat centraal; Veiligheid en gezondheid; Stabiliteit en meer ruimte voor pedagogisch maatwerk; Kinderopvang is een vak.

## **Integrale kindcentra beogen de verbinding tussen onderwijs en kinderopvang te versterken**

Een belangrijke ontwikkeling in de context van (toezicht op) voorschoolse educatie is de opkomst van integrale kindcentra (IKC's). Een integraal kindcentrum is een pedagogische voorziening voor ontwikkeling en educatie van kinderen van nul tot en met 12 jaar. Het doel van de vorming van IKC's is om een betere verbinding tussen onderwijs en kinderopvang tot stand te brengen en een doorlopende ontwikkellijn te realiseren. Kinderopvang en basisonderwijs werken nauw samen in IKC's. Er zijn veel verschillende vormen van IKC's: zo participeren soms ook zorginstellingen. Ook zijn er duidelijke verschillen in de intensiteit van de samenwerking. In 2017 heeft een onafhankelijke Taskforce aanbevolen om wijzigingen door te voeren van de wet- en regelgeving voor IKC's. Het kabinet heeft die adviezen deels overgenomen.<sup>13</sup>

## **Op landelijk niveau wordt er nagedacht over één basisvoorziening voor het jonge kind**

In het eindrapport van de 'Scenariostudie vormgeving kindvoorziening' van het Ministerie van SZW<sup>14</sup> zijn diverse scenario's uitgewerkt voor het vormgeven van een toekomstig stelsel van kindvoorzieningen. De belangrijkste doelen van de scenario's zijn het verhogen van de arbeidsparticipatie, het stimuleren van de ontwikkeling van het kind en het vereenvoudigen van het stelsel. Voor deze doelen zijn vier scenario's uitgewerkt.<sup>15</sup> Daarvan zijn twee scenario's bij uitstek relevant voor het snijvlak tussen kinderopvang en onderwijs:

- ▶ Het scenario 'Kindvoorzieningen voor alle gezinnen' stelt voor dat voor alle kinderen 4 dagen kinderopvang beschikbaar komt. Daarvoor geldt een hoog kwaliteitsniveau en wordt er gestreefd naar "meer ontwikkelingsgericht werken, zoals nu al gebeurt in de voorschoolse educatie". Ook stelt het scenario dat een keuze voor dit model tot gevolg heeft dat "de voorschoolse educatie niet meer bestaat als aparte voorziening met extra kwaliteitseisen."<sup>16</sup>
- ▶ Het scenario 'Richting een integrale voorziening' betreft de integratie van scholen en kinderopvang op één locatie. Door de inzet van opvang en onderwijs te bundelen in één organisatie worden samenwerking en een doorlopende ontwikkellijn bevorderd. Ook in dit scenario is "ontwikkelingsgericht werken" de standaard en is voorschoolse educatie niet langer een aparte voorziening.

---

<sup>13</sup> Tijd om door te pakken in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. Advies Taskforce Samenwerking Onderwijs en Kinderopvang, 2017.

<sup>14</sup> Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2020.

<sup>15</sup> Scenario 1 'Optimalisatie van het huidige stelsel', scenario 2 'Eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders', scenario 3 'Kindvoorzieningen voor alle gezinnen' en scenario 4 'Richting een integrale voorziening'.

<sup>16</sup> Citaten afkomstig van p. 30 van het SVK-rapport

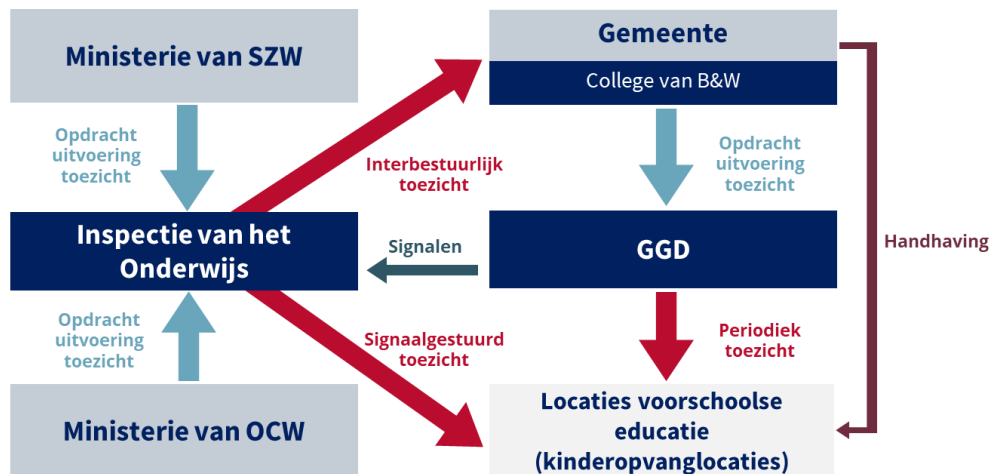
## / 3 Huidig toezicht voorschoolse educatie

In dit hoofdstuk richten we ons op het huidige toezicht op de voorschoolse educatie. We besteden aandacht aan:

1. De **inrichting** van het toezicht op ve: de taakverdeling en de normen waarop wordt toegezien;
2. Het **functioneren** in de praktijk van dit toezicht, aan de hand van een aantal kernpunten uit de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken.

### 3.1 Inrichting toezicht voorschoolse educatie

Het toezicht op voorschoolse educatie is deels bij de GGD en deels bij de IvHO belegd. Onderstaande figuur geeft dit schematisch weer.



#### De taken in het toezicht op de voorschoolse educatie zijn verdeeld over de GGD en de IvHO

De Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) houdt - in opdracht van gemeenten - toezicht op de naleving van de wettelijke (kwaliteits)eisen voor de kinderopvang en de basisvoorwaarden voor kwaliteit van de voorschoolse educatie. De wettelijke basis van het besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie ligt in de Wet Kinderopvang (art. 1.50b). Dit toezicht is onaangekondigd. Gemeenten hebben hierbij een handhavende taak: zij kunnen handhavend optreden naar aanleiding van signalen uit toezicht van de GGD.

De Inspectie van het Onderwijs (IvHO) voert in opdracht van de minister van OCW twee taken uit in relatie tot voorschoolse educatie. Ten eerste is de IvHO interbestuurlijk toezichthouder op de taakuitvoering van gemeenten op gebied van toezicht en handhaving kinderopvang, vve en de Lokale Educatieve Agenda (LEA). Ten tweede is de IvHO eerstelijns toezichthouder op de kwaliteit van voorschoolse educatie op locaties. Dit betreft *signaalgestuurd* toezicht.

Op hoofdlijnen leidt dit tot de volgende taakverdeling in het eerstelijns toezicht op ve. De interbestuurlijke toezichttaken van de IvHO zijn daarbij buiten beschouwing gelaten. Ter referentie is in de rechterkolom ook het toezicht op de kinderopvang opgenomen, omdat dit nauw samenhangt met het GGD-toezicht op de ve. De GGD neemt het toezicht op de kwaliteitseisen van de ve immers mee in zijn reguliere toezicht op kinderopvanglocaties.

	<b>Toezicht op basisvoorwaarden ve door de GGD</b>	<b>Signaalgestuurd toezicht op ve door de IvhO</b>	<b>Toezicht op de kinderopvang door de GGD</b>
<b>Type toezicht</b>	Jaarlijks onaangekondigd toezicht op alle locaties	Signaalgestuurd toezicht: incidenteel, op enkele locaties per jaar	Jaarlijks toezicht op alle locaties
<b>Grondslag</b>	Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie	Het IvhO-onderzoekskader voorschoolse educatie <i>(geen wettelijke grondslag)</i>	Wet kinderopvang (en daarop gebaseerde regelgeving)
<b>Gehanteerde normen</b>	<b>Basisvoorwaarden kwaliteit ve:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Omvang voorschoolse educatie;</li> <li>▶ Aantal beroepskrachten voorschoolse educatie en groeps grootte;</li> <li>▶ Kwaliteit beroepskrachten ve;</li> <li>▶ Inhoud pedagogisch beleidsplan op het vlak van ve;</li> <li>▶ Inzet ve-programma voor bereiken ontwikkeldoelen;</li> <li>▶ Inzet pedagogisch beleidsmedewerker (per 1-1-2022).</li> </ul>	<b>Kwaliteitsgebieden van ve,</b> zoals geoperationaliseerd in de standaarden: <i>Ontwikkelingsproces</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Aanbod;</li> <li>▶ Zicht op ontwikkeling;</li> <li>▶ Pedagogisch-educatief handelen;</li> <li>▶ (Extra) ondersteuning;</li> <li>▶ Samenwerking;</li> </ul> <i>Ontwikkelingsresultaten ve</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ontwikkelingsresultaten;</li> </ul> <i>Kwaliteitszorg en ambitie</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kwaliteitszorg;</li> <li>▶ Kwaliteitscultuur;</li> <li>▶ Verantwoording en dialoog</li> </ul>	<b>Eisen aan verantwoorde kinderopvang,</b> op het terrein van onder andere: <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ veiligheid &amp; gezondheid</li> <li>▶ opleiding beroepskrachten</li> <li>▶ aantal beroepskrachten in relatie tot aantal kinderen;</li> <li>▶ groeps grootte, dagritme en herkenbaarheid van ruimtes en personen;</li> <li>▶ pedagogisch beleid en de pedagogische praktijk;</li> <li>▶ accommodatie en inrichting ruimtes</li> <li>▶ de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers;</li> </ul>
<b>Handhaving</b>	Gemeente heeft handhavingmogelijkheden o.b.v. handhavingsadviezen GGD	Geen handhavingmogelijkheden	Gemeente heeft handhavingmogelijkheden o.b.v. handhavingsadviezen GGD

Hieronder geven we een nadere toelichting op de verschillende taken en verantwoordelijkheden in het toezicht op voorschoolse educatie en kinderopvang.

## Gemeente

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht en handhaving op geregistreerde locaties voor kinderopvang en ve, en voor een juist, actueel en volledig register (Landelijk Register Kinderopvang). Zij geven opdracht aan de GGD voor het houden van toezicht. De gemeente is verantwoordelijk voor handhaving, op grond van adviezen van de GGD. Verder zijn gemeenten verantwoordelijk voor vergunningverlening aan kinderopvanglocaties. Ook verstrekken zij subsidie aan ve-aanbieders en zijn ze verantwoordelijk voor het vormgeven van gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Op het gebied van toezicht en handhaving op de ve geldt op hoofdlijnen de volgende werkwijze:

- ▶ Als de GGD overtredingen of tekortkomingen in de basiskwaliteit van de voorschoolse educatie constateert, is de gemeente verantwoordelijk voor handhavend optreden (net als bij overtredingen van de WKO).
- ▶ Gemeenten kunnen een signaal aan de IvhO afgeven dat kan leiden tot een signaalgestuurd onderzoek naar de kwaliteit van ve door de IvhO. De IvhO ontvangt ook andere signalen, bijvoorbeeld via DUO op basis van de oordelen in het inspectierapport van de GGD-toezichthouder, of via scholen.



## GGD

De GGD houdt toezicht op de naleving van de wettelijke kwaliteitseisen voor de kinderopvang en de basisvoorwaarden voor de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Zij zijn daarmee de primaire toezichthouder op de uitvoering van de basisvoorwaarden van kwaliteit voorschoolse educatie en de kinderopvang. De GGD'en doen dit in opdracht van gemeenten. Hierbij geldt op hoofdlijnen de volgende werkwijze:

- ▶ De GGD-toezichthouders bezoeken elk jaar alle instellingen voor kinderopvang die in het Landelijk Register staan. Nieuwe locaties bezoekt de GGD voorafgaand en na opening. De GGD inspecteert daarnaast jaarlijks een steekproef van gastouderopvangvoorzieningen.
- ▶ Deze inspecties zijn gebaseerd op verschillende in de Wet kinderopvang opgenomen kwaliteitsdomeinen zoals veiligheid, accommodatie en pedagogisch beleid.
- ▶ De GGD past in het toezicht op de kinderopvang een risicomodel toe. De diepgang van de onaangekondigde inspecties worden gebaseerd op dit model. Het model wordt onder meer gevoed door eerdere inspecties: bij goede scores wordt minder intensief gecontroleerd.
- ▶ De GGD werkt met een aantal zogenaamde verplichte items – onderdelen die (ongeacht de score van een locatie in het risicomodel) op grond van de regelgeving in elke jaarlijkse inspectie aan de orde moeten komen. De basisvoorwaarden vormen daar onderdeel van uit<sup>17</sup> en worden dus ieder jaar meegenomen in het onderzoek van de GGD.
- ▶ De GGD zet voor sommige delen van zijn toezicht, zoals het toezicht op de pedagogische kwaliteit van de opvang, instrumenten in die de betrouwbaarheid, validiteit en vergelijkbaarheid van het toezicht bevorderen. Een voorbeeld hiervan is het observatie-instrument voor de pedagogische praktijk van de kinderopvang, dat wetenschappelijk gevalideerd is en de verschillende aspecten van pedagogische praktijk tast- en toetsbaar maakt.<sup>18</sup>
- ▶ De GGD publiceert de bevindingen uit het inspectiebezoek in een rapport. Dat rapport wordt online openbaar gemaakt en gedeeld met de houder en de gemeente.

## Kwaliteitseisen in het GGD-toezicht

Toezicht op de basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie door de GGD richt zich op de in het besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie opgenomen eisen:

### De **omvang van de educatie** in uren (art. 2)

- ▶ Een kind moet vanaf de dag dat het tweeënehalf jaar oud wordt in anderhalf jaar ten minste 960 uur voorschoolse educatie ontvangen. Per dag mogen maximaal 6 uur gerekend worden.

### Aantal **beroepskrachten** en **groeps grootte** (art. 3)

- ▶ De houder zet één beroepskracht VE in per acht kinderen, met ten hoogste 16 kinderen per groep.

### **Kwaliteit van beroepskrachten VE** en opleidingsplan locatie (art. 4)

- ▶ Een beroepskracht VE beschikt over een beroepskwalificatie aangevuld met een certificaat VE. De inhoud van de opleiding en opleidingsduur dienen aan een aantal eisen te voldoen.

### **Inhoud pedagogisch beleidsplan** voorschoolse educatie (art. 4.a)

- ▶ De houder beschrijft in een pedagogisch beleidsplan op zo concreet en toetsbaar mogelijke wijze:
  - ▶ de kenmerkende visie van het kindercentrum op voorschoolse educatie;
  - ▶ de wijze waarop de ontwikkeling van het jonge kind wordt gestimuleerd op het gebied van taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling;
  - ▶ de wijze waarop de ontwikkeling van kinderen wordt gevolgd;
  - ▶ de wijze waarop ouders worden betrokken bij de ontwikkeling van kinderen;
  - ▶ het inrichten van een passende ruimte voor de inzet van hierbij passend materiaal;

<sup>17</sup> Dit is vastgelegd in de beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang, art. 4a, lid 3

<sup>18</sup> Hoex, J., Kolsteren F., Veldinstrument observatie pedagogische praktijk, kindercentra en peuterspeelzalen, 2014, Nederlands Jeugdinstituut, pp.71. Dit is gebaseerd op o.a. het pedagogisch curriculum voor het jonge kind in de kinderopvang (Stichting BKK, 2017).

- ▶ de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de inhoudelijke aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie en aan een zorgvuldige overgang van het kind van voor- naar vroegschoolse educatie,
  - ▶ hoe het aanbod VE is ingericht zodat een kind het aanbod van 960 uur VE kan ontvangen.
- Gebruik voorschools **educatie-programma** (art. 5)
- ▶ De houder gebruikt een educatieprogramma waarin op gestructureerde en samenhangende wijze de ontwikkeling wordt gestimuleerd op het gebied van taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling.
- Aanvullend hierop wordt per 1-1-2022 de verplichte inzet van een **pedagogisch beleidsmedewerker VE** onderdeel van de basisvoorwaarden. Deze medewerker moet worden ingezet voor 10 uur per doelgroepkind per jaar.

Daarnaast houdt de GGD toezicht op kwaliteitseisen voor de kinderopvang. Onderdeel daarvan zijn eisen aan de pedagogische kwaliteit van kinderopvang – een domein dat verwant is aan proceskwaliteit van VE en onderlinge raakvlakken kent. Het onderstaande kader bevat een aantal van de eisen die raken aan VE waarop de GGD op basis van de Wet kinderopvang (en het besluit kwaliteit kinderopvang) toezicht houdt.

## Werkwijze en tijdsbesteding GGD-toezicht

GGD-toezichthouders besteden in hun toezicht op kinderopvanglocaties die VE aanbieden gemiddeld tussen tweeënhalve en viereneuhalf uur aan het toezicht op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie.<sup>19</sup> Deze uren worden besteed aan gesprekken, observatie, voorbereiding en verslaglegging. De GGD-toezichthouder vormt een oordeel op basis van:<sup>20</sup>

- ▶ Observaties opgedaan tijdens het bezoek op locatie;
- ▶ De inrichting en het gebruik van alle ruimtes waar kinderen gebruik van maken;
- ▶ Gesprekken met medewerkers;
- ▶ Gesprekken met de houder van de voorschoollocatie;
- ▶ Een documentenonderzoek op basis van de door de houder opgeleverde documenten;
- ▶ Contact (schriftelijk of persoonlijk) met de oudercommissie.

### **Pedagogisch beleid** (art. 1.50 lid 2 Wet kinderopvang; art. 3 lid 2 Besluit kwaliteit kinderopvang)

Het kindercentrum beschikt over een pedagogisch beleidsplan met daarin:

- ▶ Een concrete beschrijving van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan aspecten van verantwoorde dagopvang;
- ▶ De wijze waarop de ontwikkeling van het kind gevolgd en gestimuleerd wordt;
- ▶ Een invulling van de doorlopende ontwikkellijn met het basisonderwijs en buitenschoolse opvang;
- ▶ Een concrete beschrijving van de periodieke besprekingen tussen mentor en de ouders;
- ▶ Concrete beschrijving werkwijze, maximale omvang en leeftijdsopbouw.

### **Pedagogische praktijk** (art. 1.49 lid 1 en 2 Wet kinderopvang; art. 2 Besluit kwaliteit kinderopvang)

- ▶ Het kindercentrum zorgt er in ieder geval voor dat er op een sensitieve en responsieve manier met kinderen wordt omgegaan, de kinderen spelenderwijs worden uitgedaagd ter bevordering van de motorische, cognitieve, taal en creatieve vaardigheden.
- ▶ Een houder van een kindercentrum biedt verantwoorde kinderopvang, waaronder wordt verstaan het in een veilige en gezonde omgeving bieden van emotionele veiligheid aan kinderen, het bevorderen van de persoonlijke en sociale competentie van kinderen en de socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen.

<sup>19</sup> Op basis van correspondentie met GGD Rotterdam en GGD GHOR Nederland. Hierbij is relevant dat met ingang van 1-1-2022 er gemiddeld nog een half uur beschikbaar komt voor toezicht op de basisvoorwaarden.

<sup>20</sup> Toezicht en handhaving kinderopvang (informatie voor ondernemers), GGD GHOR Nederland, 2019. Hierbij word

## Inspectie van het Onderwijs

Naast zijn interbestuurlijke toezichttaken is de IvhO verantwoordelijk voor het uitvoeren van signaalgestuurd toezicht op ve-locaties. Die taak heeft de IvhO op grond van artikel 15i van de Wet op het Onderwijstoezicht. Voor het signaalgestuurde toezicht van de IvhO geldt op hoofdlijnen de volgende werkwijze:

- ▶ Bij signalen vanuit het toezicht van de GGD, of vanuit andere actoren zoals scholen, ouders of de gemeente kan de Inspectie een kwaliteitsonderzoek uitvoeren op ve-locaties.
- ▶ Dit onderzoek is in formele zin geen toezicht op wettelijke (kwaliteits)eisen. De IvhO gebruikt zijn eigen waarderingskader en gaat aan de hand daarvan het gesprek aan met een locatie over de aspecten waarop de kwaliteit van de ve verhoogd kan worden.
- ▶ Omdat de normen in het waarderingskader geen wettelijke grondslag hebben, kan de IvhO niet handhavend optreden richting aanbieders. Ook kan de IvhO geen handadvies geven aan de gemeente. Wel gaat de IvhO bij langdurig achterblijvende kwaliteit het gesprek aan met de gemeente over waar de kwaliteit kan verbeteren.

## Kwaliteitseisen ve in het IvhO-toezicht

Het signaalgestuurd toezicht van de IvhO vindt plaats op basis van de standaarden uit het onderzoeks- en waarderingskader van de inspectie voor voorschoolse educatie.<sup>21</sup> Daarin zijn de volgende standaarden opgenomen:

- ▶ Vijf standaarden gericht op het **ontwikkelingsproces**: aanbod (OP1), zicht op ontwikkeling (OP2), pedagogisch-educatief handelen (OP3), ondersteuning (OP4) en samenwerking (OP6)
- ▶ Eén standaard gericht op de **ontwikkelingsresultaten** van de voorschoolse educatie (OR1);
- ▶ Drie standaarden gericht op **kwaliteitszorg en ambitie**: Kwaliteitszorg (KA1), Kwaliteitscultuur (KA2), en Verantwoording en dialoog (KA3).

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de standaarden van de inspectie die betrekking hebben op proceskwaliteit en kwaliteitszorg – de focus van dit onderzoek.

Standaard	Normering
<b>Proceskwaliteit</b>	
<b>Aanbod (OP1)</b>	Het aanbod bereidt de peuters voor op de basisschool.
<b>Zicht op ontwikkeling (OP2)</b>	De voorschool volgt de ontwikkeling van haar peuters zodanig dat zij een ononderbroken ontwikkeling kunnen doorlopen
<b>Pedagogisch-educatief handelen (OP3)</b>	Het pedagogisch-educatief handelen van de pedagogisch medewerkers stelt peuters in staat tot spelend leren en ontwikkelen.
<b>(Extra) ondersteuning (OP4)</b>	Peuters die dat nodig hebben ontvangen extra aanbod, ondersteuning en begeleiding.
<b>Samenwerking (OP6)</b>	De voorschool werkt samen met relevante partners.
<b>Kwaliteitscultuur (KA2)</b>	De voorschool heeft een heldere structuur, kent een professionele kwaliteitscultuur en functioneert transparant en integer.
<b>Kwaliteitszorg</b>	
<b>Ontwikkelingsresultaten (OR1)</b>	De voorschool behaalt met haar peuters resultaten voor taal en rekenen die ten minste in overeenstemming zijn met de door de voorschool gestelde doelen. De voorschool gaat na of de peuters goed zijn toegerust voor de basisschool. De peuters behalen daarnaast sociale competenties en motorische

<sup>21</sup> Onderzoekskader 2017 voorschoolse educatie en het primair onderwijs – versie 2020.

<https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/rapporten/2020/06/22/onderzoekskader-2017-po-en-vve/Onderzoekskader+2017+po+versie+2020.pdf>

Standaard	Normering
	vaardigheden op het niveau dat ten minste in overeenstemming is met de gestelde doelen. <sup>22</sup>
<b>Kwaliteitszorg (KA1)</b>	De voorschool heeft vanuit haar maatschappelijke opdracht doelen geformuleerd. Zij evalueert regelmatig en systematisch de realisatie van de doelen en verbetert op basis daarvan de voorschoolse educatie
<b>Verantwoording en dialoog (KA3)</b>	De voorschool legt intern en extern toegankelijk en betrouwbaar verantwoording af over ambities, doelen en resultaten en voert daarover actief een dialoog.

## Werkwijze en tijdsbesteding IvhO-toezicht

In totaal besteedt de IvhO in haar signaalgestuurde toezicht twaalf uur per voorschool. Daarvan wordt ongeveer zes uur besteedt aan locatiebezoek en gesprekken. De overige zes uur worden besteed aan de voorbereiding en het rapporteren.<sup>23</sup>

In het toezicht op de voorschool is de werkwijze van de IvhO als volgt:

- ▶ Ongeveer één uur wordt besteed aan het observeren van de locatie;
- ▶ Het doornemen van de thema-, dag en locatieplanningen duurt ongeveer drie kwartier;
- ▶ Ongeveer drie uur wordt besteedt aan vijf gespreksrondes met ouders, de zorgcoördinator, leiding en/of directie;<sup>24</sup>
- ▶ Ongeveer 30 minuten wordt uitgetrokken voor het voorbereiden van de terugkoppeling;
- ▶ Het gesprek met de directie over de bevindingen duurt ongeveer drie kwartier.

## 3.2 Bevindingen functioneren huidig toezicht

Hieronder presenteren we de centrale bevindingen uit de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken over de manier waarop het huidige toezicht op voorschoolse educatie in de praktijk uitpakt. Die bevindingen zijn benut bij het vormgeven van de uitgangspunten en de scenario's voor structureel toezicht.

### Het streven naar meer zicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg wordt breed gedeeld

Door gesprekspartners wordt het belang van zicht op de in de praktijk gerealiseerde kwaliteit van ve breed gedeeld. Ervaringen uit pilots (zie ook onderstaand kader) in een aantal regio's met verdiepend toezicht op proceskwaliteit van de VE leren dat extra aandacht en capaciteit voor aspecten van kwaliteit kan zorgen voor een beter beeld van de ve-kwaliteit op een locatie. De IvhO benadrukt hierbij dat gezien het maatschappelijke belang van ve, en de grote overheids-investeringen die hierin worden gedaan, het ontbreken van structureel toezicht op de proceskwaliteit van ve een serieuze lacune vormt.

<sup>22</sup> Aspecten waarnaar de IvhO kijkt a.d.h.v. deze standaard zijn o.a. of de voorschool doelen stelt op de verschillende ontwikkelingsgebieden die passen bij de kenmerken van de kindpopulatie en of de voorschool evalueert in welke mate die doelen worden gerealiseerd. De IvhO toetst hierbij dus niet aan uniforme/landelijke ontwikkelingsdoelen.

<sup>23</sup> Na correspondentie met het Inspectie van het Onderwijs.

<sup>24</sup> Met de zorgcoördinator of de leiding voert de Inspecteur het gesprek over: Aanbod (OP1), Zicht op ontwikkeling (OP2), Extra ondersteuning (OP4) en Ontwikkelingsresultaten (OR1). Met de leiding of directie voert de Inspecteur het gesprek over: Pedagogisch-educatief handelen (OP3), Samenwerking (OP6), Kwaliteitszorg (KA1), Kwaliteitscultuur (KA2) en Verantwoording en dialoog (KA3).

## Samenwerken aan kwaliteit en kansen – pilots met verdiepend toezicht op kwaliteit ve<sup>22</sup>

De IvHO heeft in 16 onderzochte gemeenten in beeld gebracht hoe de gemeente, houders kinderopvang en schoolbesturen samenwerken aan kwaliteit en kwaliteitsverbetering van vve en kinderopvang. Behalve deze samenwerking is ook de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie op de locaties onderzocht.

De IvHO heeft aan de hand van de in de pilots opgedane ervaringen geconcludeerd dat:

- ▶ De proceskwaliteit van de voorschoolse educatie op de onderzochte kinderdagverblijven nog niet overal op orde is en dat daar ook weinig zicht op is.
- ▶ De kwaliteitsverbetering van de voor- en vroegschoolse educatie te weinig plaatsvindt en dat houders kinderopvang en besturen daar niet altijd op sturen.
- ▶ Er een verschil is tussen gemeenten, houders kinderopvang en schoolbesturen in de mate waarin zij zicht hebben op de kwaliteit van vve en kinderopvang, sturen op verbetering en zich daarover verantwoorden. Hierbij speelt de gemeentegrootte een rol.
- ▶ De pilotgemeenten grotendeels voldoen aan de wettelijke eisen, maar niet voor de resultaatafspraken vroegschoolse educatie.
- ▶ Er verschillende mogelijkheden liggen voor verdere verbetering van de kwaliteit van vve en kinderopvang. Uit de pilot blijkt dat een stimulerend gesprek een meerwaarde heeft.
- ▶ De pilotwerkwijze de lokale samenwerking stimuleert en bijdraagt aan kwaliteitsverbetering van voor- en vroegschoolse educatie (beleid en praktijk) en (toezicht en handhaving) kinderopvang.
- ▶ Het anders inrichten van interbestuurlijk toezicht van de IvHO op gemeenten zorgt voor het beter in beeld krijgen van de risico's en kwaliteitsverbetering stimuleert.

## Er zijn verschillende beelden over de mate waarin in het huidige toezicht al zicht is op kwaliteit

Gesprekspartners verschillen in hun opvatting over de mate waarin er in het huidige toezicht een goed beeld gevormd kan worden van de (proces)kwaliteit en kwaliteitszorg van voorschoolse educatie. Enerzijds is duidelijk dat een aantal elementen van proceskwaliteit en kwaliteitszorg op dit moment niet structureel aan de orde komen in het toezicht. De IvHO stelt dat de basisvoorwaarden geen volledig beeld opleveren van de gerealiseerde kwaliteit van ve. Een aantal geïnterviewde GGD-toezichthouders onderschrijft dat, en geeft in gesprekken aan dat zij merken dat in de pilots met verdiepend toezicht leiden tot een beter beeld van de kwaliteit van ve, met name op het vlak van kwaliteitszorg en opbrengstgerichtheid van ve. Ook houders geven aan dat hun ervaring is dat de methodiek van een kwaliteitsonderzoek die de IvHO in pilots heeft gehanteerd, duidelijk verschilt van het reguliere GGD-toezicht.

Anderzijds nuanceren andere gesprekspartners het beeld dat er in het huidige toezicht *geen* zicht is op proceskwaliteit en kwaliteitszorg van de ve. Zij wijzen erop dat in de basisvoorwaarden bijvoorbeeld eisen m.b.t. ve in het pedagogisch beleidsplan zijn opgenomen. Ook noemen ze dat GGD in het toezicht op de *kinderopvang* aandacht besteedt aan de pedagogische praktijk op een kinderopvanglocatie. Met de aanscherpingen van de basisvoorwaarden raakt het eerstelijns toezicht van de GGD steeds meer de proceskwaliteit. Ook is in de WKO de eis opgenomen dat houders de "persoonlijke en sociale competentie van kinderen bevorderen". Dat biedt een aangrijpingspunt voor GGD'en om aandacht te besteden aan de pedagogische praktijk in een groep. Dit is volgens hen nauw verwant aan proceskwaliteit van ve, waarin ook de ontwikkeling van kinderen op verschillende dimensies centraal staat.

---

<sup>25</sup> Samenwerken aan kwaliteit en kansen voor kinderen, Inspectie van het Onderwijs, 2019.

Op het niveau van normstelling is er dus sprake van raakvlakken tussen proceskwaliteit van ve en de normen waarop de GGD toeziet. Uit gesprekken blijkt echter wel dat de *diepgang* van dit toezicht wel degelijk verschilt. Zo besteedt een gemiddelde GGD-toezichthouder tweeënhalf tot viereneenhalf uur aan de beoordeling van het geheel aan basisvoorwaarden voor kwaliteit van ve. Daarnaast heeft de GGD-inspecteur om een half tot twee uur tijd te besteden aan het beoordelen van de pedagogische praktijk. De IvHO ruimt twaalf uur in voor een kwaliteitsonderzoek.

Tot slot moet worden opgemerkt dat sommige gesprekspartners hun zorgen agenderen over een te snelle stapeling in kwaliteitseisen en bijbehorende toezichtlasten. Zo hebben houders zich in de afgelopen jaren al moeten aanpassen aan verschillende nieuwe kwaliteitseisen, en moeten volgens hen bijvoorbeeld de effecten van de recente aanscherping van de basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie nog blijken.

### **Vormgeving van het huidige toezicht is ook vanuit het perspectief van direct betrokkenen complex.**

Gesprekspartners zijn het overwegend met elkaar eens dat er in het ve-domein een (te) complex stelsel van toezicht is gegroeid waarbij de samenhang uit beeld dreigt te raken door verschillende toezichthouders, (wettelijke) kaders, werkwijzen en invalshoeken. Hierbij is niet altijd sprake van een gemeenschappelijk taal en beeld bij gehanteerde begrippen van (aspecten van) kwaliteit.

### **Inrichting van het huidige toezicht op ve is in een aantal opzichten gebrekkig**

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat het toezicht op ve in de huidige inrichting effectiever zou kunnen. Dit blijkt onder meer uit de volgende zaken:

- ▶ Het GGD-toezicht op de basisvoorwaarden biedt (zie ook hierboven) geen volledig zicht op de gerealiseerde proceskwaliteit en kwaliteitszorg van de ve.
- ▶ Het toezicht van de IvHO brengt dit beter in beeld, maar heeft een zeer beperkt bereik (slechts enkele tientallen onderzoeken per jaar) en daarmee beperkt effect. Sommige gesprekspartners werpen de vraag op waarom de IvHO de afgelopen jaren maar heel beperkt locaties heeft onderzocht.
- ▶ Het signaalgestuurd toezicht door de IvHO ontbeert een wettelijke basis en daarmee handhavingsmogelijkheden. Dat maakt het tandeloos: de IvHO kan wel *stimulerend* optreden in gesprek met houders, maar heeft geen mogelijkheden om handhavend op te treden (of de gemeente daartoe te adviseren) als er sprake is van ernstige tekortkomingen.
- ▶ Een wettelijke basis onder het onderzoekskader van de IvHO ontbreekt. Daardoor zijn een aantal aspecten van proceskwaliteit en kwaliteitszorg niet wettelijk geborgd. Houders kunnen hier dus niet op worden aangesproken, en voor hen is niet duidelijk wat er precies van hen wordt verwacht.

### **Verskillende elementen in het huidige toezicht zouden beter op elkaar aan kunnen sluiten**

De IvHO signaleert in een recent rapport dat er ruimte is voor betere samenwerking en afstemming tussen gemeenten, de GGD en de inspectie door samen en individueel meer stappen te zetten en zodoende kinderen gelijke ontwikkelkansen te geven en de kwaliteit te verbeteren.<sup>26</sup> Ook in dit onderzoek hebben we dat geconstateerd. Een aantal punten illustreren dat de diverse elementen in de huidige vormgeving van het toezicht elkaar niet (genoeg) versterken:

- ▶ Er is beperkt sprake van informatiedeling en gezamenlijke afwegingen die de samenhang en doelmatigheid van het toezicht kunnen versterken. De inzet van toezichtcapaciteit wordt niet gezamenlijk afgewogen. Met andere woorden: het eerstelijns toezicht door de GGD en het signaalgestuurd toezicht door de IvHO zijn grotendeels gescheiden werelden, waartussen weinig uitwisseling plaatsvindt of sprake is van synergie.
- ▶ Een voorbeeld hiervan is dat rapportages van het signaalgestuurd toezicht van de IvHO niet direct gedeeld worden met de GGD. Ook worden bevindingen van de IvHO niet automatisch

---

<sup>26</sup> Samenwerken aan kwaliteit en kansen voor kinderen, Inspectie van het Onderwijs, 2019

betrokken bij de (vervolg)aanpak vanuit de GGD. Een bezoek van de IvhO leidt daardoor niet tot geïntensiverde aandacht voor ve in het locatiebezoek van de GGD in het daaropvolgende jaar.

- ▶ Het signaalgestuurd toezicht door de IvhO is gebaseerd op het toezicht op de basisvoorwaarden kwaliteit ve door de GGD. De IvhO voert alleen een verdiepend onderzoek uit op locaties die niet voldoen aan de basisvoorwaarden of waar anderszins signalen zijn van onderpresteren. Het is de vraag of het stimulerende toezicht van de inspectie op deze locaties de grootste meerwaarde heeft. Het is goed denkbaar dat een stimulerende aanpak (ook) van meerwaarde is voor 'gemiddeld' presterende ve-locaties, en dat voor locaties die niet voldoen aan de basisvoorwaarden juist ook toezicht vanuit de waarborgfunctie, met handhavingsmogelijkheden, passend is.
- ▶ Het is voor gemeenten niet mogelijk om handhavend op te treden naar aanleiding van signalen uit het toezicht van de IvhO.

### **Ook de borging van kwaliteit van de ve in bredere zin kan worden verbeterd**

Behalve toezicht bestaan er ook andere mechanismen voor borging van de kwaliteit van de ve (zie ook paragraaf 2.1 over sturing op kwaliteit van de ve). Met name de houder en de gemeente als subsidiënt van ve-locaties hebben hierin een belangrijke rol. De (resultaats)afspraken die gemeenten maken met ve-aanbieders kunnen als instrument fungeren voor sturing op en monitoring van kwaliteit van ve. Ook de subsidieafspraken van gemeenten met ve-aanbieders kunnen worden ingezet om (aanvullende) eisen te stellen aan de ve. Lang niet alle gemeenten maken hier echter gebruik van. Hier ligt duidelijk ruimte voor verbetering.

Ook het interbestuurlijk toezicht van de IvhO op de rol van gemeenten in het onderwijsachterstandenbeleid kan een rol spelen in het borgen en verbeteren van de kwaliteit van ve. De IvhO geeft in gesprekken aan dat zij voornemens is om gemeenten meer aan te gaan spreken op hun rol in het maken van afspraken over (kwaliteit van) ve. Ook geeft de IvhO dat zij haar toezicht op de Lokale Educatieve Agenda (LEA), als bedoeld in art. 167a van de WPO en 1.50a van de WKO, verder wil ontwikkelen in de komende periode.

## / 4 Naar structureel toezicht op kwaliteit van ve

Dit hoofdstuk vormt de brug tussen het voorgaande hoofdstuk waarin we de inrichting van het huidige toezicht op de ve beschreven en analyseerden, en het volgende hoofdstuk waarin we scenario's voor een toekomstige vormgeving van structureel toezicht schetsen. We maken deze vertaalslag aan de hand van vier elementen:

1. We schetsen welke **bijdrage** structureel toezicht kan leveren aan de kwaliteit ve.
2. We doen voorstellen voor **definities** voor de kernbegrippen structurele kwaliteit, proceskwaliteit en kwaliteitszorg.
3. We schetsen een aantal **inhoudelijke uitgangspunten** voor de vormgeving van structureel toezicht. Die zouden leidend moeten zijn in het inrichten van het toezicht, ongeacht de keuze voor een bepaald scenario.
4. We geven een beeld van **randvoorwaarden** waaraan moet worden voldaan bij het inrichten van het toezicht.

### 4.1 Bijdrage structureel toezicht aan kwaliteit ve

De inrichting van structureel toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg van de ve moet uiteindelijk bijdragen aan het verhogen van de kwaliteit van ve en daarmee het tegengaan van onderwijsachterstanden. Uit onderzoek van de IvHO blijkt dat de proceskwaliteit van voorschoolse educatie op de onderzochte kinderdagverblijven niet overal op orde is (zie hoofdstuk 1). Ook zijn houders volgens de IvHO vaak nog te weinig bezig met blijvende kwaliteitsverbetering. De kwaliteit van ve kan dus nog verder omhoog. De verwachting is dat toezicht daar op verschillende manieren aan kan bijdragen. Daarbij moet worden opgemerkt dat sommige gesprekspartners, met name van de zijde van GGD GHOR Nederland, zich afvragen of toezicht het meest geëigende instrument is om deze kwaliteitsverbetering te realiseren.

Uit dit onderzoek blijkt dat betrokken partijen verwachten dat structureel toezicht op meerdere manieren kan bijdragen aan de kwaliteitsverhoging van ve:

#### 1. Structureel toezicht kan inzicht bieden in kwaliteit als basis voor kwaliteitsverbetering

In de huidige inrichting is er maar beperkt zicht op de gerealiseerde kwaliteit van ve omdat alleen de basisvoorwaarden in het reguliere toezicht door de GGD worden gedekt. Meerdere aspecten van proceskwaliteit en kwaliteitszorg zijn niet goed in beeld. Daardoor ontbreekt, zowel op het niveau van locaties, als gemeentelijk en landelijk niveau, diepgaander inzicht in de stand van zaken en (daarmee) een feitenbasis om te kunnen verbeteren. Kwaliteitsverbetering is nu dus deels nog 'sturen in de mist'. In dit opzicht kan structureel toezicht ook zorgen voor een betere koppeling met de beleidsverantwoordelijken voor onderwijsachterstandenbeleid: meer inzicht in gerealiseerde kwaliteit kan input vormen voor bijsturen met beleid – zowel op lokaal als nationaal niveau. Toezicht kan op deze manier dus beter fungeren als 'ogen en oren van beleid'. Hierbij staat overigens de primaire verantwoordelijkheid van houders voor het realiseren van kwalitatief hoogwaardige ve buiten kijf.

#### 2. Structureel toezicht kan kwaliteit waarborgen, mits het wettelijk verankerd wordt

De verwachting is dat het inrichten van structureel toezicht een *waarborgfunctie* kan vervullen die op dit moment maar beperkt aanwezig is. Deze waarborgfunctie betekent dat



toezicht er aan bij kan dragen dat de minimale kwaliteit van ve beter wordt gewaarborgd. Daarvoor is het nodig om normen op het vlak van proceskwaliteit en kwaliteitsborging te verankeren in regelgeving. Zo ontstaat een basis om ve-locaties gezaghebbend aan te spreken op de noodzaak om kwaliteit te verhogen. De verwachting is dat het in regels verankeren van deze normen het bewustzijn van houders over hun verantwoordelijkheid voor kwaliteit bevordert en hen meer helderheid verschaft over waaraan zij moeten voldoen.

### 3. Structureel toezicht kan aanbieders helpen om kwaliteit verder te verbeteren

Aanbieders zijn in de praktijk verantwoordelijk om kwalitatief hoogwaardige ve te verzorgen. Onderdeel daarvan moet zijn dat zij stevig kwaliteitsbeleid voeren, gericht op blijvende verbetering van het ve-aanbod. Uit de eerder genoemde pilots blijkt dat de werkwijze waarin de toezichthouder met aanbieders een stimulerend gesprek voert over de kwaliteit van een duidelijke bijdrage kan leveren aan het verhogen van de kwaliteit van ve. Deze stimulerende invulling van het toezicht kan houders helpen om kwaliteit te verbeteren. De toezichthouder stelt zich op als gezaghebbende sparringpartner, die observaties en ervaringen deelt, een spiegel voorhoudt, en suggesties doet, en zo prikkelt tot kwaliteitsverbetering. De verwachting is dat een dergelijke invulling van het toezicht een stimulans biedt om meer aandacht te geven aan de ontwikkeling van het kind en zo te voorkomen dat alleen minimale basiseisen de norm vormen. Overigens moet hierbij ook aandacht zijn voor de rol die andere partijen kunnen spelen, in het bijzonder de gemeente (zie ook 3.2).

## 4.2 Definities van kwaliteitsdimensies

Voor effectief toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg is een belangrijke voorwaarde dat er duidelijkheid is over deze begrippen: wat wordt ermee bedoeld en wat betekent dat voor normstelling? In dit onderzoek is via interviews, gesprekken en documentonderzoek ingezoomd op deze begrippen. Dat heeft geleid tot een aantal voorstellen voor definities van de begrippen structurele kwaliteit, proceskwaliteit en kwaliteitszorg. De laatste twee definities zijn gebaseerd op de inhoud van het onderzoekskader voorschoolse educatie van de IvHO.

**Structurele kwaliteit** heeft betrekking op kenmerken van de setting waarin kinderopvang en ve worden aangeboden, zoals groepsgrootte, beroepskracht-kindratio en opleidingsniveau van pedagogisch medewerkers. Aspecten van structurele kwaliteit worden gezien als randvoorwaarden voor de proceskwaliteit van educatie.

**Proceskwaliteit** is de kwaliteit van de directe dagelijkse ervaringen die kinderen opdoen in de interactie met hun omgeving, andere kinderen, en pedagogisch medewerkers. Deze ervaringen dagen kinderen uit en stimuleren hun ontwikkeling op alle relevante ontwikkelingsdomeinen. De basis voor deze ervaringen wordt gevormd door het ve-aanbod en de manier waarop dit wordt ingezet door pedagogisch medewerkers. De ontwikkeling van kinderen wordt gemonitord en het aanbod wordt hierop afgestemd. Ook werkt de voor-school samen met relevante partners, gericht op het realiseren van een doorgaande lijn.

**Kwaliteitszorg** is een cyclisch proces van het stellen van (resultaats)doelen voor de ontwikkeling van kinderen en de vermindering van achterstanden, het monitoren van de mate waarin die doelen worden bereikt, en de evaluatie daarvan. Dit geheel draagt bij aan voortdurende borging en verbetering van de proceskwaliteit van de ve en vormt een basis voor (externe) verantwoording en dialoog door voorscholen.

## Aandacht voor dimensies van kwaliteit in het huidige toezicht

In hoofdstuk 3 hebben we in kaart gebracht welke normen er op dit moment worden getoetst door de twee toezichthouders in het toezicht op de ve.

In dit onderzoek hanteren we het uitgangspunt dat de normering van de begrippen proceskwaliteit en kwaliteitszorg primair gebaseerd wordt op het onderzoekskader van de IvhO en de daarin gehanteerde standaarden (zie hoofdstuk 3). De tabel op de volgende pagina laat zien hoe de verschillende standaarden uit het onderzoekskader van de IvhO zich verhouden tot bestaande normen voor ve en kinderopvang in wet- en regelgeving. Deze analyse leidt tot een aantal bevindingen.

Allereerst is duidelijk dat de huidige basisvoorwaarden voor kwaliteit van ve zich voor een belangrijk deel richten op aspecten van de *structurele* kwaliteit van ve.

Ten tweede blijkt dat een aantal elementen van proceskwaliteit en kwaliteitszorg terugkomt in, of raakt aan, bestaande eisen in het huidige toezicht op de ve en/of de kinderopvang (zie tabel op de volgende pagina):

- ▶ Een voorbeeld hiervan is dat een eis aan de reguliere opvang is dat er sprake moet zijn van een pedagogische praktijk die kinderen “spelenderwijs uitdaagt” op motorisch, cognitief, creatief en taalgebied. De opvang moet de persoonlijke en sociale competentie van kinderen bevorderen. Houders moeten beschrijven hoe zij bijdragen aan ontwikkeldoelen van kinderen. Ook in de ve moet de ontwikkeling van kinderen op deze terreinen worden uitgedaagd.
- ▶ Een ander voorbeeld is dat in zowel de reguliere opvang als de ve er sprake moet zijn van een “doorlopende ontwikkel-/leerlijn” en een adequate wijze van het volgen/monitoren van de ontwikkeling van kinderen.

Ten derde blijkt dat andere elementen uit de standaarden van de IvhO voor proceskwaliteit en kwaliteitszorg *niet* voorkomen in bestaande eisen waarop in de huidige inrichting wordt toegezien (zie tabel). Voorbeelden daarvan zijn:

- ▶ De invulling van pedagogisch-educatief handelen (OP3) ligt in lijn met eisen in de Wko (het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen), maar is niet toegespitst op ve. Zo hebben de huidige normen geen betrekking op aspecten van pedagogisch-educatief handelen (zoals het aanbod, karakter en opbrengstgerichtheid van opdrachten, werkvormen en activiteiten).
- ▶ Er is geen wettelijke standaard die duidelijk maakt wat er wordt verwacht van houders op het gebied van kwaliteitszorg voor de ve.

Meer overkoepelend hebben de standaarden uit het IvhO-kader meer aandacht voor doelen en resultaten (of opbrengstgerichtheid) van VE: de manier waarop voorscholen doelen stellen, de mate waarin dit aansluit op de individuele kenmerken en behoeften van kinderen, en de wijze waarop ze dit monitoren en evalueren. In de geldende kwaliteitseisen voor ve komen dit soort resultaatdoelen niet terug.

Dit raakt aan een fundamentele onderscheid tussen pedagogische kwaliteit van kinderopvang en educatieve kwaliteit. De inzet van ve dient een expliciete doelstelling: het voorkomen en verkleinen van achterstanden van kinderen en hen in staat stellen om een zo goed mogelijke start te maken op de basisschool. Dat veronderstelt dat houders dit einddoel vertalen in toegespitste, op maat gesneden, doelstellingen voor de ontwikkeling van kinderen. Ook vraagt dit dat zij de voortgang monitoren en bijsturen aan de hand van geboekte resultaten. Enkele gesprekspartners geven aan dat er bij pedagogische kwaliteit van opvang minder sprake is van dergelijke doelgerichtheid: daar gaat het meer in algemene zin om het scheppen van de condities waarin kinderen worden gestimuleerd om zich te ontwikkelen op verschillende dimensies. Andere gesprekspartners zien dit onderscheid echter minder duidelijk.

Ook valt op dat de Wko veel eisen aan het pedagogisch beleidsplan bevat, waarin ouders hun beleid moeten beschrijven voor zowel reguliere opvang als ve. De Wko (en het besluit kwaliteit kinderopvang) stelt minder uitgebreide eisen aan de *praktijk* van de opvang die raken aan proceskwaliteit. De eisen die de Wko bevat gaan over o.a. de ontwikkeling van motorische, cognitieve, creatieve en taalvaardigheden en het bevorderen van persoonlijke en sociale competentie van kinderen (zie ook hierboven). Maar deze normen zijn algemeen van karakter en niet expliciet gericht op de inzet van een ve-programma en de daarbij behorende doelen en resultaten.

In onderstaande tabel laten we voor de verschillende standaarden uit lvhO-kader zien hoe die op dit moment terug te zien zijn in bestaande eisen voor de kwaliteit van ve.

<b>Proceskwaliteit</b>	
<b>Aanbod (OP1)</b>	Valt deels samen met bestaande eis in artikel 5 besluit basisvoorwaarden ve, maar vraagt aanvullend om aansluiting aanbod op behoeften van specifieke kindpopulatie, etc.
<b>Zicht op ontwikkeling (OP2)</b>	Valt (grotendeels) samen met bestaande eis in artikel 4a besluit basisvoorwaarden.
<b>Pedagogisch-educatief handelen (OP3)</b>	Pedagogisch handelen lijkt grotendeels gedekt door bestaande eisen aan pedagogische praktijk in WKO. Ook is relevant dat art. 5 van de basisvoorwaarden stelt dat er een programma wordt ingezet dat op 'gestructureerde en samenhangende wijze' ontwikkeling stimuleert.
<b>Samenwerking (OP6)</b>	Samenwerking met relevante partners (zoals basisscholen) ontbreekt als expliciete kwaliteitseis in bestaande eisen. Wel bestaat de eis om in beleidsplan aandacht te besteden aan doorlopende leerlijn, waarvoor afstemming met PO nodig is.
<b>Kwaliteitscultuur (KA2)</b>	Nu niet als zodanig expliciet herkenbaar in kwaliteitseisen, maar deels wel gedekt door eisen aan pedagogisch beleidsplan.
<b>Kwaliteitszorg</b>	
<b>Ontwikkelingsresultaten (OR1)</b>	Kern van deze standaard is dat de voorschool bij de kindpopulatie passende doelen stelt, resultaten behaalt "die ten minste in overeenstemming zijn met de gestelde doelen" en dit actief evalueert. Ook wordt verwacht dat de voorschool "hoge verwachtingen" van de ontwikkeling van kinderen hanteert" en nagaat "of de peuters goed zijn toegerust voor de basisschool". Deze standaard is in zijn geheel een aanvullende eis ten opzichte van de huidige eisen.
<b>Kwaliteitszorg (KA1)</b>	Deze eis raakt aan de bestaande eis om pedagogisch beleidsplan jaarlijks te evalueren en bij te stellen.
<b>Verantwoording en dialoog (KA3)</b>	Dit is een aanvullende eis ten opzichte van de huidige eisen.

Dit leidt tot de **tussenconclusie** dat voor het inrichten van structureel toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg een toezichtkader ontwikkeld moet worden waarin de verschillende elementen van proceskwaliteit en kwaliteitszorg een plek krijgen, en tegelijkertijd overlap wordt voorkomen met bestaande eisen.

## 4.3 Uitgangspunten en randvoorwaarden voor het inrichten van structureel toezicht

### Uitgangspunten

In dit onderzoek zijn verschillende algemene uitgangspunten voor de inrichting van structureel toezicht opgehaald bij betrokken partijen. We geven daar hieronder een overzicht van.

#### 1. Onder structureel toezicht verstaan we een frequentie van minimaal één onderzoek per 4 jaar

We definiëren structureel toezicht als een minimumeis voor de frequentie van het toezicht. Structureel toezicht staat dus niet per definitie gelijk aan *jaarlijks* toezicht. Om toezichtlast te beperken, kan worden overwogen om een verdiepend kwaliteitsonderzoek, bovenop toezicht op de basisvoorwaarden, niet jaarlijks plaats te laten vinden, maar minimaal eens per vier jaar. Tegelijkertijd maken kinderen in principe maar 1,5 jaar gebruik van de. Dat kan pleiten voor een hogere minimumeis, van bijvoorbeeld eens in de twee jaar. In de scenario's zijn daarom 2 varianten opgenomen:

- ▶ Structureel toezicht als minimaal één kwaliteitsonderzoek per 4 jaar.
- ▶ Structureel toezicht als minimaal één kwaliteitsonderzoek per 2 jaar.

Er kan worden overwogen om in de eerste fase eenmalig te streven naar een hogere frequentie, zodat alle locaties binnen een kortere tijdsspanne dan 4 jaar minimaal één keer onderwerp van onderzoek zijn geweest (nulmeting), en er een *base line* voor het vervolg ontstaat.

Voor dit vervolg zou het streven moeten zijn om het toezicht *risicogericht* vorm te geven, waarbij de intensiteit c.q. diepgang van het onderzoek naar de mede afhangt van signalen vanuit toezicht op de basisvoorwaarden en de bevindingen van het toezicht in eerdere jaren. Daarbij is er sprake van een basisonderzoek voor alle aanbieders, dat kan worden geïntensiveerd in reikwijdte en diepgang als daar aanleiding toe is.

Ten slotte is het raadzaam om kinderdagverblijven die starten met de direct bij deze start te bezoeken, net zoals in het toezicht op de kinderopvang locaties voorafgaand aan opening al worden geïnspecteerd. Na de eerste bezoeken kunnen zij meelopen in het reguliere toezicht.

#### 2. Toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg moet waarborgen bieden voor kwaliteit

Een knelpunt in de huidige vormgeving van het toezicht is dat een wettelijke basis onder het signaalgestuurde toezicht van de IvhO ontbreekt. Daardoor kan de IvhO ook niet handhaven. Er gaat dus een beperkte gedragsprikkel uit van het toezicht en het is niet mogelijk om in te grijpen als er sprake is van serieuze tekortkomingen. De vormgeving van structureel toezicht moet het mogelijk maken om effectiever op te treden in de richting van locaties die ondermaats presteren en daarmee de kwaliteit te waarborgen. Structureel toezicht moet dus beter voorzien in de *waarborgfunctie* dan in de huidige inrichting het geval is.

Voor een effectieve waarborgfunctie is het onder meer nodig om verschillende kwaliteitseisen helder te operationaliseren (zie ook punt 4) en zo te verduidelijken aan welke *minimale* eisen houders in elk geval moeten voldoen. Waar mogelijk zijn die eisen zo concreet en toetsbaar mogelijk, zodat voor houders duidelijk is aan welke norm zij moeten voldoen. Ook moeten deze eisen van een wettelijke basis worden voorzien. Daarbij moet ook nagedacht worden over het handhavingsinstrumentarium dat past bij de verschillende gedefinieerde kwaliteitseisen.

#### 3. Waar mogelijk moet toezicht kwaliteitsverbetering van de stimuleren

Structureel toezicht moet uiteindelijk bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen in de de en het tegengaan en voorkomen van achterstanden. In pilots is gebleken dat houders meerwaarde zien in een 'stimulerende' insteek van het toezicht. Uitgangspunt zou moeten zijn dat structureel toezicht ook in deze meerwaarde voorziet. Het periodieke bezoek van de toezichthouder vormt

voor de aanbieder van ve dan een moment om in gesprek te gaan over de borging van kwaliteit van zijn ve-aanbod en de aspecten waarop (verdere) verbetering mogelijk is. Het toezicht moet dus niet alleen gericht zijn op de naleving van wettelijke eisen, maar ook op het ondersteunen van houders om de kwaliteit van ve blijvend te verbeteren. Dat kan bijvoorbeeld door houders te wijzen op best practices of hen te stimuleren om de samenwerking met stakeholders als gemeente en scholen te versterken.

Bij deze stimulerende functie van toezicht zijn door gesprekspartners in dit onderzoek een aantal kanttekeningen geplaatst:

- ▶ De waarborgfunctie en de stimulerende functie van toezicht zijn beide waardevol. Vermenging van de beide functies van toezicht moet echter worden voorkomen. Het moet duidelijk zijn vanuit welke *rol* de toezichthouder de houder aanspreekt: vanuit zijn opdracht om minimale kwaliteit te waarborgen, of vanuit de opdracht om kwaliteitsverbetering te stimuleren.
- ▶ Voor goed functionerend stimulerend toezicht moet er duidelijk worden gedefinieerd welke zaken er precies moeten worden gestimuleerd. Moet bijvoorbeeld de proceskwaliteit van de ve zelf worden gestimuleerd, of moet de houder worden gestimuleerd om zijn kwaliteitsborging te versterken? Bij het inrichten van het toezicht moeten dit soort vragen van een gedragen antwoord worden voorzien.
- ▶ De waarborg- en stimulerende functie vragen ten dele om andere methoden. Zo is het nalevingstoezicht van de GGD op de kinderopvang *onaangekondigd*, terwijl het signaalgestuurde toezicht van de IvhO op ve *aangekondigd* is (hetgeen ook nodig is omdat met verschillende betrokkenen, waaronder ouders, gesprekken worden gehouden). Ook hiervoor moet aandacht zijn bij het vormgeven van de werkwijzen voor structureel toezicht.

#### **4. Voor effectief toezicht op ve moeten duidelijke kwaliteitseisen worden geformuleerd, die helder afgebakend zijn van de normen voor kinderopvang**

Bij het formuleren van kwaliteitseisen vormen de IvhO-standaarden voor proceskwaliteit en kwaliteitszorg het uitgangspunt (zie 4.2). Die raken aan (en vertonen soms overlap met) bestaande kwaliteitseisen voor houders zoals vastgelegd in o.a. het besluit kwaliteit KO. Het gaat dan vooral om normen voor pedagogische kwaliteit van de kinderopvang. Het is daarom van belang duidelijk af te bakenen wat de inrichting van structureel toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg *aanvullend op bestaande eisen* betekent. In de voorbereiding van het structureel toezicht is het nodig om normstelling uit te werken in samenwerking tussen betrokken partijen (inclusief ondertoezichtstaanden), met aandacht voor het voorkomen van dubbelingen in het toezicht.

#### **5. Toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg vraagt grotendeels om open normen die in regelgeving kunnen worden vastgelegd**

Proceskwaliteit en kwaliteitszorg zijn begrippen die niet zijn te vangen in gesloten normen, waarop een eenduidig 'ja/nee'-antwoord mogelijk is. Voor een groot deel zullen de eisen aan houders dus de vorm van open geformuleerde normen krijgen, bijvoorbeeld op het niveau van doelen waaraan ve moet bijdragen. Dit is vergelijkbaar met een aantal van de huidige eisen voor KO-houders, zoals de open geformuleerde norm dat een houder 'verantwoorde kinderopvang' aanbiedt die de 'persoonlijke en sociale competentie' van kinderen bevordert. Voor een effectieve waarborgfunctie van toezicht is het wenselijk om deze normen vast te leggen in wet- en regelgeving en zo concreet mogelijk te omschrijven welke (toetsbare) minimumeisen er gelden. Daarbij is in dit onderzoek door verschillende gesprekspartners aangegeven dat zij het van belang vinden om in de normstelling het uitgangspunt te verwerken dat voor proceskwaliteit van ve sprake moet zijn van ambitieuze doelen en hoge verwachtingen van kinderen, omdat blijkt dat die onontbeerlijk zijn voor het bereiken van goede resultaten met ve. Ook de kwaliteit van beroepskrachten verdient aandacht.

#### **6. Toezicht op de proceskwaliteit en kwaliteitszorg vraagt om zowel observaties in de groep als het in kaart brengen van het bredere kwaliteitssysteem van houders**

Voor het beoordelen van proceskwaliteit van de ve voert de toezichthouder onder meer observaties uit in de groep(en) en vinden gesprekken plaats met de zorgcoördinator, ouders, locatieleiding, pedagogisch coach en pedagogisch medewerkers. Voor observaties wordt een observatie-instrument ontwikkeld, dat expliciteert op welke manier de toezichthouder proceskwaliteit beoordeelt. Ook wordt gekeken naar de inhoud van het pedagogisch plan, en de (wijze van) inzet van kindvolgsystemen. Voor het beoordelen van kwaliteitszorg vormt de toezichthouder zich een beeld van het bredere kwaliteitssysteem op een locatie. Daarvoor worden gesprekken gevoerd en documenten bestudeerd. Het onderzoek eindigt met een kwaliteitsgesprek over de kwaliteit van de ve en wordt afgesloten met een rapportage met een oordeel.

## **7. De inrichting van structureel toezicht vraagt aandacht voor de samenhang met andere mechanismes voor kwaliteitsborging van de ve – met name de rol van de gemeente**

Toezicht is niet het enige instrument dat kan bijdragen aan het waarborgen van de kwaliteit van de ve (zie ook H2). Met name de gemeente heeft hierin een belangrijke rol, die vooral ingevuld wordt door afspraken te maken met aanbieders gekoppeld aan de subsidierelatie. Bij de inrichting van structureel toezicht moet duidelijk zijn hoe het toezicht zich verhoudt tot deze lokale sturingslijn op de ve. Uitgangspunt daarbij zou moeten zijn dat de gemeente verantwoordelijk is voor verstrekken van de subsidie en de daaraan gekoppelde eisen. Dat moet helder onderscheiden worden van het toezicht op wettelijke eisen aan de kwaliteit van de ve. Afhankelijk van het gekozen scenario (zie hierna), is het eenvoudiger of ingewikkelder om deze lijnen duidelijk van elkaar te scheiden. Ook is het nodig om zorgvuldig af te wegen in welke gevallen, als er in het onderzoek naar de proceskwaliteit van de ve tekortkomingen worden geconstateerd, handhaving door de gemeente passend is, en in welke gevallen de gemeente signalen uit het kwaliteitsonderzoek kan betrekken in het gesprek over de subsidie.

## **8. Het toezicht richt zich primair op het niveau van locaties, maar overwogen moet worden of delen van het toezicht ook op het niveau van houders kunnen worden gericht**

Het toezicht op de kinderopvang is traditioneel gericht op het niveau van voorzieningen (locaties). Het is logisch om in het structureel toezicht op de ve zo veel mogelijk aan te sluiten op dit niveau. Tegelijkertijd is met name kwaliteitszorg een domein dat in belangrijke mate belegd is op het niveau van *houders* (al is ook de locatie altijd een relevante factor). Met name bij de grotere kinderopvangorganisaties komt het voor dat houders verantwoordelijk zijn voor meerdere, soms zelfs tientallen en in een enkel geval honderden locaties. Grotere houders voeren overkoepelend kwaliteitsbeleid voor hun locaties. Het is logisch om (ook) op dit niveau met hen in gesprek te gaan over dit thema en de verbetermogelijkheden daarin. Dit is in een scenario met een landelijke toezichthouder echter eenvoudiger te realiseren dan in een scenario met een lokale toezichthouder. Ook de (grenzen aan de) rol van gemeente als handhaver verdient hierbij aandacht.

## **Randvoorwaarden voor het inrichten van structureel toezicht**

Behalve bovenstaande inhoudelijke uitgangspunten voor effectief toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg van de ve, hebben we in dit onderzoek ook een aantal randvoorwaarden geïdentificeerd waarvoor aandacht moet zijn bij het inrichten van structureel toezicht.

Onderstaande tabel vat die randvoorwaarden beknopt samen. Deze randvoorwaarden komen op twee manieren terug in dit rapport:

1. Voor sommige randvoorwaarden moet in alle scenario's aandacht zijn. Deze randvoorwaarden zijn verwerkt in bovenstaande uitgangspunten.
2. Andere randvoorwaarden verschillen tussen scenario's. Deze randvoorwaarden zijn verwerkt in het beoordelingskader voor de scenario's dat in het begin van het volgende hoofdstuk is opgenomen. Op die manier worden scenario's getoetst aan deze randvoorwaarden.

Aspect	Randvoorwaarde
Inhoud van het toezicht	▶ Heldere definities en afbakening van (dimensies van) kwaliteit, ook in relatie tot al bestaande kwaliteitseisen voor kinderopvang.
	▶ Duidelijke normstelling: helderheid over de eisen voor houders.

- ▶ Een duidelijke basis voor het toezicht in wet- en regelgeving.
  - ▶ Ruimte voor stimulering van kwaliteit en waarborgfunctie
  - ▶ Ruimte voor maatwerk: toezicht aan laten sluiten op lokale situatie.
- |                              |   |
|------------------------------|---|
| Organisatie van het toezicht | <ul style="list-style-type: none"><li>▶ Beperken toezichtdrukke en administratieve lasten: zoveel mogelijk stroomlijning met toezicht op kinderopvang, en aandacht voor doorlopende leerlijn ve</li><li>▶ Aansluiten bij bestuurlijke inrichting: zorgen voor goede koppeling met beleidsverantwoordelijkheid gemeenten voor bestrijden onderwijsachterstanden.</li></ul>   |
| Uitvoering van het toezicht  | <ul style="list-style-type: none"><li>▶ Competenties van toezichthouders: kennis van pedagogiek en educatie en van (werkwijzen voor) toezicht op deze domeinen is nodig voor goed toezicht op de kwaliteit van ve. Dit vraagt mogelijk om kennisopbouw en investeringen bij de (toekomstige) toezichthouders.</li><li>▶ Financiën: de uitvoering van toezicht moet gepaard gaan met redelijke kosten, en de uitvoerende partij moet daarvoor voldoende financiering ontvangen.</li><li>▶ Doelmatigheid: toezichtscapaciteit moet daar (kunnen) worden ingezet waar deze het meest effect heeft.</li></ul> |
-

## / 5 Scenario's voor structureel toezicht

In dit hoofdstuk schetsen we scenario's voor de vormgeving van structureel toezicht op de proceskwaliteit en kwaliteitszorg van voorschoolse educatie. Dat doen we aan de hand van een aantal onderdelen:

1. We beschrijven eerst de **indeling** in de scenario's en het beoordelingskader dat we hebben gebruikt voor de weging van de scenario's.
2. Daarna beschrijven we de **scenario's**, door in te gaan op taakverdeling, normstelling en werkwijze. Daarbij geven we op een aantal punten aandachtspunten voor nadere uitwerking, geven we aan wat financiële implicaties zijn, en beschrijven we ook op enkele elementen binnen de scenario's een aantal varianten.
3. De beschrijving van de scenario's wordt gevolgd door een overzicht van geïnventariseerde **voor- en nadelen** van de scenario's, aan de hand van een beoordelingskader.

### Indeling van de scenario's

De indeling van scenario's is gebaseerd op de twee meest onderscheidende keuzes voor de inrichting van het toezicht, namelijk:

- ▶ **Normstelling:** wie is verantwoordelijk voor het formuleren van de eisen voor proceskwaliteit en kwaliteitszorg waarop wordt toegezien? Worden deze normen landelijk en uniform vastgesteld, of zijn het in de eerste plaats lokale normen, gebaseerd op gemeentelijk beleid?
- ▶ **Uitvoering toezicht:** wordt het toezicht uitgeoefend door een landelijke organisatie (IvhO) of door een lokale toezichthouder (GGD)?

Dit leidt tot drie scenario's voor de inrichting van het toezicht, die in onderstaande tabel zijn weergegeven. Hierbij is het scenario lokale normen-landelijk toezicht niet uitgewerkt, omdat dat als niet realistisch is beschouwd.<sup>27</sup>

	Lokaal toezicht (GGD)	Landelijk toezicht (IvhO)
Landelijke normen	Scenario 1	Scenario 3
Lokale normen	Scenario 2	

Daarnaast is een vierde scenario (nulscenario) uitgewerkt dat uitgaat van doorontwikkeling binnen de huidige taakverdeling in de inrichting van het toezicht op de voorschoolse educatie. Daarbij blijft er, net als in de huidige inrichting, sprake van een samenspel tussen lokaal en landelijk toezicht. We presenteren dit scenario als nulscenario omdat het maar beperkt voorziet in het daadwerkelijk inrichten van *structureel* toezicht.

<sup>27</sup> Ook is er geen scenario uitgewerkt waarbij het toezicht bij een andere toezichthouder dan GGD of IvhO wordt belegd, omdat uit geen van de gevoerde gesprekken is gebleken dat een andere organisatie (beter) geëquipeerd zou zijn om deze taak uit te voeren.



## Beoordelingskader

De scenario's worden in dit hoofdstuk, nadat we ze hebben beschreven, gewogen aan de hand van onderstaand beoordelingskader. Dit beoordelingskader is gebaseerd op de in het vorige hoofdstuk beschreven uitgangspunten en randvoorwaarden voor structureel toezicht.

Aspect	Toelichting
Aansluiting op bestuurlijke inrichting en verantwoordelijkheden	De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling voor het toezicht sluit zo goed mogelijk aan bij de bestaande verantwoordelijkheden in het stelsel van kinderopvang en voorschoolse educatie.
Samenhang van ve en kinderopvang	Het scenario heeft aandacht voor de raakvlakken tussen kinderopvang en ve en biedt ruimte om die twee in de praktijk zoveel mogelijk in onderlinge samenhang vorm te geven.
Beperken van administratieve lasten en complexiteitsreductie	De inrichting van het toezicht zorgt niet voor een substantiële verzwaring van administratieve lasten voor aanbieders van ve. Ook is het scenario zo eenvoudig mogelijk en vergroot het de complexiteit van het stelsel niet verder.
Competenties van de toezichthouder	De toezichthouder(s) op kwaliteit van de ve hebben de benodigde competenties voor effectieve uitvoering van het toezicht.
Toekomstbestendigheid	Het scenario biedt zicht op een toekomstbestendige inrichting van het toezicht op de voorschoolse educatie. Daarbij is in het bijzonder aandacht voor de trend van IKC-vorming.
Implementatie	De implementatie van het scenario is realistisch en haalbaar en houdt rekening met risico's die zich hierin kunnen voordoen. Er is aandacht voor specifieke randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden voor succesvolle implementatie.

## Financiële implicaties van scenario's

We geven per scenario ook een beeld van de financiële implicaties van het scenario. De berekening van deze implicaties betreft een grove eerste schatting. Daarbij hebben we een aantal aannames gehanteerd:

- ▶ In het huidige toezicht besteedt de GGD-toezichthouder circa vier uur aan het toezicht op de basisvoorwaarden ve (zie ook H3) en besteedt de IvHO ongeveer twaalf uur aan zijn signaalgestuurde kwaliteitsonderzoek.
- ▶ De indicatieve (extra) benodigde financiering per scenario is gebaseerd op de 4.732 kinderdagverblijven die voorschoolse educatie aanboden in 2020. Daarbij gaan we uit van twee varianten, zoals ook verwoord in de uitgangspunten in H4:
  - ▶ In de variant waarin minimaal eens per 4 jaar een verdiepend kwaliteitsonderzoek wordt uitgevoerd, wordt dit totaal aantal locaties gedeeld door vier.
  - ▶ In de variant waarin minimaal eens per 2 jaar een verdiepend kwaliteitsonderzoek wordt uitgevoerd, wordt dit totaal aantal locaties gedeeld door twee.
- ▶ In de berekening van benodigde capaciteit is de tijdsbesteding van de IvHO van 12 uur voor een kwaliteitsonderzoek als uitgangspunt gehanteerd. Bij de scenario's waarin de GGD verantwoordelijk wordt voor uitvoering van het toezicht, is van in totaal tien uur per onderzoek uit gegaan. De achtergrond daarvan is dat het toezicht van de GGD op proceskwaliteit en kwaliteitszorg bovenop het reguliere toezicht op de basisvoorwaarden en de kinderopvang komt. De verwachting is dat, gezien de samenhang en gedeeltelijke overlap tussen die gebieden, het onderzoek voor de GGD minder extra tijd zal kosten dan voor de IvHO. Daarbij is wel de aanname gehanteerd dat het ve-onderzoek gecombineerd wordt met het jaarlijkse inspectieonderzoek. Nader onderzocht moet worden of dit inderdaad haalbaar is.
- ▶ Bij de vertaling van benodigde uren naar kosten hebben we gerekend met de bij ons bekende uurtarieven van GGD-toezichthouders en IvHO-inspecteurs.
- ▶ Naast de kosten voor extra toezichtscapaciteit zijn ook opleidingskosten te verwachten, die variëren naar gelang welke partij het toezicht uit zal voeren. Hiervan hebben we ook een eerste schatting gedaan, die in een later stadium nader uitgewerkt zal moeten worden. Het gaat hier om een inschatting van de initiële opleidingskosten aan de start van de uitvoering

van de nieuwe taak. Structurele kosten voor ontwikkeling en doorlopende professionalisering zijn hierin niet meegenomen. Ook andere aanvullende kosten, voor zover die niet in de gangbare overheadkosten zijn verwerkt, voor bijvoorbeeld permanente kwaliteits- en beleidsontwikkeling en afstemming in de keten, zijn hierin niet meegenomen.

- ▶ Incidentele kosten die gepaard gaan met het ontwerp van nieuwe wet- en regelgeving, werkwijzen, instrumenten, afstemming, communicatie, etc. zijn evenmin in beeld gebracht.

## 5.1 Scenario's voor inrichting van het toezicht

### Scenario 1 – Landelijke normen met lokaal toezicht

#### Taakverdeling

- ▶ Het structureel toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg op VE wordt belegd bij de GGD, die dit in opdracht van de gemeente uitvoert. De GGD blijft ook verantwoordelijk voor het toezicht op de basisvoorwaarden.
- ▶ Gemeenten zijn eindverantwoordelijk voor toezicht en handhaving.
- ▶ De IvhO blijft verantwoordelijk voor het interbestuurlijk toezicht op de taakuitoefening door de gemeente.

#### Normstelling

- ▶ De normen voor proceskwaliteit en kwaliteitszorg worden van een wettelijke basis voorzien. Uitgangspunt bij het formuleren van normen is dat overlap wordt voorkomen tussen bestaande eisen in de Wko en de nieuwe wettelijke eisen voor kwaliteit van ve.
- ▶ Hierbij is het uitgangspunt dat normen landelijk en uniform worden vastgelegd.

#### Werkwijze

- ▶ Minimaal eens in de 4 jaar vindt een verdiepend onderzoek plaats naar proceskwaliteit/ kwaliteitszorg van ve, in aanvulling op het jaarlijkse toezicht op de basisvoorwaarden. Er wordt nader uitgewerkt of ook de basisvoorwaarden deels moeten worden uitgebreid, waardoor er ook op een bredere set items *jaarlijks* wordt toegezien.
- ▶ Het onderzoek resulteert in een rapportage met een oordeel.
- ▶ Bij tekortkomingen kan er, conform werkwijze in het toezicht op de kinderopvang, een herstelaanbod worden gedaan door de GGD. Als dit niet leidt tot resultaat, kan er in het uiterste geval handhaving plaatsvinden door de gemeente.
- ▶ Als gemeenten aanvullende eisen formuleren waarop door de GGD moet worden toegezien, zijn zij verantwoordelijk voor het financieren hiervan. Hierover maken GGD en gemeente bilateraal afspraken.

### Nadere invulling

- ▶ **Basis voor normstelling:** Normen worden landelijk en uniform vastgelegd in wet- en regelgeving. Er kan op meerdere manieren worden voorzien in een basis voor normstelling:
  - ▶ De Wko (bv. artikel 1.50b) kan worden aangevuld met een onderdeel over eisen aan proceskwaliteit en kwaliteitszorg van de ve. Dit past goed bij de keuze voor de GGD als toezichthouder, omdat de GGD op dit moment al de wettelijk verplichte toezichthouder namens de gemeente is op naleving van de eisen in de Wko.
  - ▶ Het Besluit basisvoorwaarden voorschoolse educatie kan worden uitgebreid met aanvullende kwaliteitseisen voor proceskwaliteit en kwaliteitszorg. De eisen in het besluit basisvoorwaarden moeten op dit moment echter verplicht jaarlijks worden getoetst in het toezicht. Voor deze optie is daarom wijziging van de beleidsregel Werkwijze

toezichthouder kinderopvang nodig om een twee- of vierjaarlijks verdiepend kwaliteitsonderzoek mogelijk te maken.<sup>28</sup>

- ▶ Ook kan worden onderzocht of een ander wettelijk kader dan de WKO passender is. Overwogen kan worden om een basis te creëren in 'OCW-wetgeving' zoals de Wet op het primair onderwijs. Dat sluit beter aan op de verantwoordelijkheid van de minister voor OCW voor de kwaliteit van ve en biedt mogelijk kansen voor een meer integrale benadering van de ontwikkeling van jonge kinderen en doorlopende leerlijnen. Een nadeel is echter dat er twee verschillende wettelijke regimes ontstaan voor kinderopvanglocaties.
- ▶ Onderzocht kan worden in welke mate de landelijke normen lokaal verder kunnen worden **in- en aangevuld** door de gemeente. In dat geval gelden landelijke normen primair als minimumeisen. De lokale invulling kan landen in subsidieafspraken tussen gemeente en aanbieders.
- ▶ Het is nodig om een '**veldinstrument**' te ontwikkelen (vergelijkbaar met het 'Veldinstrument observatie pedagogische praktijk') waarin is uitgewerkt hoe de observatie en beoordeling van proceskwaliteit wordt vormgegeven. VE-aanbieders kunnen zo zien hoe de toezichthouder de praktijk observeert. Dit draagt bij aan helderheid en voorspelbaarheid van het toezicht.
- ▶ **Toezichtscapaciteit en financiering:** Het aantal per locatie voor toezicht beschikbare uren wordt uitgebreid en er vindt in lijn hiermee een aanvulling plaats in het gemeentefonds. Deze middelen zetten gemeenten in voor bekostiging van de GGD. In dit scenario wordt het toezicht op locatie uitgevoerd door de GGD die 10 uur beschikbaar heeft voor een verdiepend kwaliteitsonderzoek.

Variant	Aantal kwaliteitsonderzoeken per jaar	Additionele jaarlijkse structurele financiering
<b>GGD</b>		
Eens per 4 jaar	1.183	€ 1.105.277
Eens per 2 jaar	2.366	€ 2.210.554

GGD-toezichthouders zullen bijgeschoold moeten worden voor de uitvoering van toezicht op kwaliteitszorg en proceskwaliteit. Hiervoor hanteren we een inschatting van gemiddeld 50 uur per toezichthouder<sup>29</sup>, voor 200 GGD inspecteurs. We nemen aan dat zij (mede) door inspecteurs van de IvhO worden getraind. Daarom zijn in onderstaande tabel zowel kosten voor de GGD als de IvhO opgenomen, die zijn gebaseerd op de ureninzet die gepaard gaat met deze opleiding.

Organisatie	Opleidingskosten (eenmalig)
GGD	€ 934.300
IvhO	€ 105.000

## Alternatieve keuzes in de uitwerking

- ▶ **Relatie met basisvoorwaarden:** In dit scenario kan overwogen worden om de knip tussen basisvoorwaarden en eisen aan proceskwaliteit en kwaliteitszorg opgeheven kan worden, aangezien het toezicht hierop beide bij de GGD komt te liggen. Hierin zijn verschillende opties mogelijk: zo kan worden overwogen of er ieder jaar een volledig kwaliteitsonderzoek wordt gedaan, of (aan de andere kant van het spectrum) of het mogelijk is om basisvoorwaarden niet langer jaarlijks te toetsen. Die laatste optie lijkt echter niet voor de hand te liggen.
- ▶ **Frequentie:**

<sup>28</sup> De beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang regelt welke items er verplicht elk jaar door de GGD moeten worden getoetst in het toezicht. Artikel 4a, lid 3, onder g van de beleidsregel bepaalt dat de eisen aan ve, zoals vastgelegd in het besluit basisvoorwaarden, tot deze verplichte items behoren.

<sup>29</sup> Het aantal uur is op basis van correspondentie met GGD Rotterdam.

**A: Signaalgestuurd:** Bij jaarlijks inspectiebezoek wordt beperkte extra aandacht besteed aan nader te bepalen elementen van proceskwaliteit/kwaliteitszorg, die als voorspellers kunnen worden beschouwd van bredere kwaliteit van ve. Als dit een signaal oplevert, wordt een diepgaander onderzoek uitgevoerd.

**B: Verzwaren regulier toezicht ve:** Minimaal eens in de 4 jaar vindt observatie plaats op locatie in de groep ten aanzien van de kwaliteit van het pedagogisch/educatief handelen. De overige (toegevoegde) aspecten van proceskwaliteit en kwaliteitszorg worden meegenomen in het reguliere jaarlijkse toezicht op het VE.

## Weging van het scenario

Aspect	Weging
Aansluiting op bestuurlijke inrichting en verantwoordelijkheden	<p>Dit scenario sluit goed aan op de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in de stelsels van vve en kinderopvang. Het bouwt voort op de positie van de GGD als (verplichte) uitvoerder van het gemeentelijk toezicht op de kinderopvang en basisvoorwaarden voor ve. Ook zorgt het ervoor dat de op dit moment bestaande dubbelrol van de Onderwijsinspectie als interbestuurlijk toezichthouder én signaalgestuurd toezichthouder op locatie verdwijnt. Op die manier kan de IvHO zich focussen op zijn rol als interbestuurlijk toezichthouder en ontstaat er meer eenduidigheid in de rol- en taakverdeling in het stelsel. Door de IvHO deze rol te laten vervullen kan de minister van OCW als stelselverantwoordelijke voor de kwaliteit van ve waar blijven maken.</p> <p>Dit scenario, waarin de GGD toezicht houdt in opdracht van de gemeente, biedt in principe ook ruimte aan de gemeente om de GGD te vragen om in het toezicht aanvullende aandachtspunten op het gebied van kwaliteit mee te nemen die lokaal extra van belang worden geacht.</p> <p>Dit scenario kent twee belangrijke aandachtspunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ In deze inrichting is aandacht nodig voor de lokale beleidsruimte van de gemeente in het onderwijsachterstandenbeleid. Kwaliteitsnormen moeten zodanig zijn vormgegeven dat gemeenten ruimte houden om lokaal afspraken te maken met aanbieders van voorschoolse educatie over kwaliteit. Dat is mogelijk, maar het vraagt wel aandacht in de uitwerking.</li> <li>▶ Er is aandacht nodig voor de samenloop bij de gemeente van enerzijds de rol van handhaver en opdrachtgever voor toezicht en anderzijds de beleidsverantwoordelijkheid voor aanbod en toeleiding naar ve. In de huidige situatie leert de ervaring dat handhavingsadviezen van de GGD bij VE-eisen relatief vaak niet worden opgevolgd (of gevolgd worden door beredeneerd niet-handhaven)<sup>30</sup>. De onafhankelijkheid van het GGD-toezicht kan verder onder druk komen te staan als de gemeente ook opdrachtgever wordt voor toezicht op proceskwaliteit. Hiervoor zijn goede afspraken en rolzuiverheid nodig.</li> </ul>
Samenhang van ve en kinderopvang	<p>Dit scenario biedt een goede basis voor het borgen van de samenhang tussen kinderopvang en voorschoolse educatie, omdat het toezicht op beide domeinen bij één toezichthouder wordt belegd. Dat voorkomt dat houders te maken krijgen met toezichthouders die uiteenlopende visies hebben op aanpalende aandachtsgebieden (zoals pedagogische kwaliteit kinderopvang en proceskwaliteit van ve) en op basis daarvan in de praktijk verschillende eisen stellen aan houders.</p>

<sup>30</sup> Inspectie van het Onderwijs, Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2019, p. 60 en p. 75

Aspect	Weging
	Ook maakt dit scenario het mogelijk dat geleidelijk aan wordt toegewerkt naar een meer integraal risicomodel voor toezicht op kinderopvang en ve. De toezichthouder kan de inzet van toezichtscapaciteit dan afstemmen op een integraal beeld van de sterktes en zwaktes van locaties op verschillende (kwaliteits)eisen.
Beperken van administratieve lasten en complexiteitsreductie	Dit scenario scoort goed op dit criterium. Zoals hierboven al benoemd zorgt het scenario niet voor een verdere toename in complexiteit, doordat het toezicht voor ve en kinderopvang bij één toezichthouder wordt belegd. Een aandachtspunt is dat grote houders die actief zijn in meerdere GGD-regio's te maken kunnen krijgen met een verschillende invulling van het toezicht op de ve door de verschillende GGD'en. Dit verschilt echter niet van de al bestaande situatie in het toezicht op de kinderopvang. Ook kan (zoals gesteld in 4.3) het helpen om na te gaan of onderdelen van het toezicht (bv. kwaliteitszorg) op houderniveau kunnen worden ingericht.
Competenties van de toezichthouder	Op basis van de gevoerde gesprekken is het beeld dat dit scenario minder goed aansluit op de aard van het op dit moment door de GGD-toezichthouders uitgeoefende toezicht op de kinderopvang. Dat toezicht wordt voor een belangrijk deel gekenmerkt door relatief gesloten normen. In het huidige GGD-toezicht is de waarborgfunctie sterker herkenbaar dan de stimulerende functie. De algemene indruk is dan ook dat voor uitoefening door de GGD van toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg van de ve ingezet moet worden op deskundigheidsbevordering van GGD-toezichthouders, die in hun huidige takenpakket vooral ervaring hebben met nalevingstoezicht. Het gaat dan met name om het toezicht op de meer educatieve aspecten van proceskwaliteit, en het stimulerende karakter van het toezicht. Bij dit algemene beeld zijn een aantal kanttekeningen te plaatsen: <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ In het huidige toezicht heeft de GGD al de taak om toe te zien op de pedagogische praktijk van de kinderopvang. GGD-toezichthouders hebben dus al ervaring met het observeren van de interacties in een groep en de bijdrage daarvan aan de ontwikkeling van het jonge kind.</li> <li>▶ In het toezicht op de kinderopvang hebben GGD'en de beweging ingezet richting <i>principle based</i> toezicht, waarbij steeds meer wordt geprobeerd een stimulerende benadering te hanteren en ruimte wordt gezocht om meer te doen dan een focus op naleving van (gesloten) normen. De benadering die nodig is voor toezicht op de kwaliteit ve zou goed aan kunnen sluiten op deze ontwikkeling.</li> <li>▶ De in de afgelopen periode opgedane ervaring in GGD-regio's zoals Groningen, Amsterdam en Rotterdam, waar ook verdiepend toezicht op kwaliteit van ve is gehouden, bieden goede aanknopingspunten om door andere GGD'en van te leren.</li> </ul>
Toekomstbestendigheid	De toekomstbestendigheid van dit scenario kent voors en tegens.  In het licht van de beweging richting IKC's is een duidelijk nadeel van deze optie dat het toezicht op voorscholen (op kinderdagverblijven) en vroegscholen (op basisscholen) bij twee verschillende toezichthouders is belegd.  Een aandachtspunt in het verlengde hiervan ligt bij de besluitvorming over de toekomst van het landelijke stelsel voor de ontwikkeling van het jonge kind. In de Scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen <sup>31</sup> is een scenario opgenomen ("Richting een integrale voorziening") dat uitgaat

<sup>31</sup> Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2020.

Aspect	Weging
	<p>van zoveel mogelijk integratie van basisscholen en kinderopvang. In dit scenario wordt een landelijk kwaliteitskader ontwikkeld dat elementen uit de Wet op het primair onderwijs en de WKO combineert. Het scenario stelt dat het in dit geval “voor de hand ligt om toezicht en handhaving bij één partij te beleggen. Dit betekent dat er één landelijke toezichthouder is die zowel verantwoordelijk is voor toezicht en handhaving.” Mocht er in de komende jaren toe worden bewogen naar een model vergelijkbaar met dit scenario, dan ligt het beleggen van toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg van de ve bij de GGD niet voor de hand. De IvhO is vanuit zijn rol als onderwijstoezichthouder beter gepositioneerd om toezicht te houden op de kwaliteit van een gecombineerde voorziening voor de ontwikkeling van kinderen. Dit vraagt echter om bredere inrichtingskeuzes die buiten de scope van dit onderzoek vallen.</p>
Implementatie	<p>Voor de implementatie van dit scenario is, afgezien van stappen die voor ieder scenario gezet moeten worden, met name aandacht nodig voor:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▶ Het waarborgen van uniformiteit in de uitvoering van het toezicht door GGD'en</li><li>▶ Het beschikbaar stellen van voldoende financiering voor de additionele taken voor GGD'en</li><li>▶ Het werken aan kennisopbouw en opleiding van GGD-toezichthouders</li></ul> <p>De IvhO kan een belangrijke rol spelen op het derde aspect. Er kan een kennis- en ontwikkelprogramma worden opgezet waarin IvhO-inspecteurs hun kennis en ervaring met kwaliteitstoezicht overdragen aan GGD-toezichthouders. Ook kan overwogen worden om een overgangsmoedel te ontwerpen waarin initieel de IvhO ook uitvoerend betrokken is bij de opstart van het structurele toezicht, en geleidelijk aan een steeds groter deel van de uitvoering overdraagt aan de GGD.</p>

## Scenario 2 – Lokale normen en lokaal toezicht

### Taakverdeling

- ▶ Gemeenten krijgen de wettelijke taak om lokaal een kwaliteitskader vast te stellen met betrekking tot de proceskwaliteit en kwaliteitszorg. Wat er van voorscholen wordt verwacht op het vlak van proceskwaliteit en kwaliteitszorg, wordt dus in de eerste plaats lokaal bepaald.
- ▶ Het toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg op VE wordt belegd bij de GGD, die dit in opdracht van de gemeente uitvoert. Daarbij is het gemeentelijke kwaliteitskader leidend, aanvullend op landelijke minimumvereisten / basisvoorwaarden. De GGD blijft ook toezien op de basisvoorwaarden.
- ▶ De IvHO blijft verantwoordelijk voor het interbestuurlijk toezicht en houdt toezicht op de wijze waarop gemeenten via het kwaliteitskader sturen op kwaliteit van de ve en het toezicht op de proceskwaliteit en kwaliteitszorg invullen. Ook de LEA wordt hierbij betrokken.
- ▶ Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de 'handhaving' in de zin dat structurele tekortkomingen gevolgen kunnen hebben binnen de subsidierelatie.

### Normstelling

- ▶ De normen voor proceskwaliteit en kwaliteitszorg worden lokaal vastgesteld aansluitend bij lokale prioriteiten, doelgroep en (uitgangs)situatie. In landelijke regelgeving wordt vastgelegd op welke aspecten het gemeentelijke kwaliteitskader minimaal in moet gaan. De lokale ruimte maakt het mogelijk om aan te sluiten bij gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en een gemeentelijke visie op
- ▶ Behalve lokale normen voor proceskwaliteit en kwaliteitszorg, blijven er wel een aantal landelijke basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie bestaan.

### Werkwijze

- ▶ Er vindt minimaal eens in de 4 jaar bij alle ve-locaties een verdiepend onderzoek plaats waarbij tijdens het locatiebezoek extra tijd wordt besteed aan de proceskwaliteit en kwaliteitszorg (inclusief observatie).
- ▶ Bij de uitvoering van het toezicht wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de werkwijze die is gebruikt in de lopende projecten (bv. in Rotterdam) met verdiepend toezicht op voorschoolse educatie. Hier kopen gemeenten aanvullend toezicht in bij de GGD.
- ▶ Er volgt op basis van het onderzoek een rapportage met een oordeel en een kwaliteitsgesprek met een stimulerend karakter. Bij tekortkomingen kan een herstelaanbod worden gedaan en kunnen er in het uiterste geval gevolgen zijn voor de subsidierelatie.

### Nadere invulling

- ▶ **Basis voor normstelling:** De normen worden als subsidievoorwaarden vastgelegd en zijn in die zin bindend voor aanbieders. De gemeente kan binnen de subsidierelatie consequenties verbinden aan het niet nakomen van subsidievoorwaarden. De VNG werkt in overleg met IvHO en GGD GHOR Nederland een 'model' kwaliteitskader uit dat gemeenten kunnen overnemen, afhankelijk van de lokale beleidsprioriteiten en (uitgangs)situatie.
- ▶ **Toezichtcapaciteit en financiering:** Behalve financiering voor extra toezichtcapaciteit vanuit het gemeentefonds moet aandacht zijn voor de financiering van extra beleidsinzet aan de kant van gemeenten voor het ontwikkelen en onderhouden van het lokale kwaliteitskader.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> In de uitwerking van de financiën hebben we enkel gekeken naar de intensivering van het toezicht.

Wat betreft de kosten voor toezichtcapaciteit en opleiding zijn de kosten van scenario 2 gelijk aan scenario 1, zie ook onderstaande tabellen.

Variant	Aantal kwaliteitsonderzoeken per jaar	Additionele jaarlijkse structurele financiering
<b>GGD</b>		
Eens per 4 jaar	1.183	€ 1.105.277
Eens per 2 jaar	2.366	€ 2.210.554

Organisatie	Opleidingskosten (eenmalig)
GGD	€ 934.300
IvHO	€ 105.000

## Alternatieve keuzes in de uitwerking

- ▶ **Lichtere variant:** Gemeenten stellen geen juridisch bindend kwaliteitskader vast, maar besteden in hun subsidievereisten duidelijk aandacht aan proceskwaliteit en kwaliteitszorg en gaan hierover in gesprek met de aanbieders waarmee een subsidierelatie bestaat. Op die manier is er geen sprake van een algemeen geldend kader in de gemeente, maar krijgen kwaliteitseisen vooral bilateraal vorm in de (subsidie)relatie tussen gemeente en aanbieder. Deze variant is echter sterk vrijblijvend, lastig handhaafbaar, en daarmee kwetsbaar in relatie tot de doelen van de wet.

## Weging van het scenario

Aspect	Toelichting
Aansluiting op bestuurlijke inrichting en verantwoordelijkheden	<p>Dit scenario kent voors en tegens op dit aspect. Een potentieel voordeel is dat de gemeente veel beleidsruimte heeft om zijn verantwoordelijkheid voor lokaal onderwijsachterstandenbeleid te vertalen in kwaliteitseisen voor ve-aanbieders die aansluiten op de lokale situatie. Ook is het in een voordeel dat de GGD wordt gepositioneerd als dé toezichthouder op locaties voor kinderopvang en ve.</p> <p>Een duidelijk nadeel is echter dat uitholling van de stelselverantwoordelijkheid van de minister van OCW voor het onderwijsachterstandenbeleid als geheel op de loer ligt als op landelijk niveau nog maar zeer beperkte sturing op kwaliteit van ve mogelijk is.</p> <p>Een ander nadeel is (net als bij scenario 1) dat de gemeente in dit een dubbelrol vervult: de gemeente is, behalve zijn rol m.b.t. toezicht en handhaving, ook verantwoordelijk voor het aanbod van ve en de toeleiding van kinderen als voor het definiëren van kwaliteit van ve. Dit kan prikkels opleveren voor gemeenten om handhavingsadviezen van de GGD niet op te volgen omdat op die manier het aanbod in de gemeente in gevaar komt.</p>
Samenhang van ve en kinderopvang	<p>De samenhang tussen ve en kinderopvang kan in dit scenario vrij goed worden bewaakt, met name omdat er één toezichthouder verantwoordelijk wordt voor het hele domein van kinderopvang en voorschoolse educatie.</p> <p>Tegelijkertijd doet zich ook een risico voor op dit vlak: voor het bewaken van de samenhang van ve en kinderopvang kan het ingewikkeld zijn als gemeenten een veel grotere inhoudelijk sturende rol krijgen op het gebied van ve dan zij hebben in de</p>



	kinderopvang. Daar is er namelijk veel meer sprake van landelijke uniformering en sturing. Als er op landelijk niveau maatregelen zouden worden genomen op het snijvlak tussen kinderopvang en ve, kan het daarvoor onwerkbaar zijn als het ene stelsel relatief uniform van karakter is en het andere veel meer decentraal is ingericht.
Beperken van administratieve lasten en complexiteitsreductie	Dit scenario scoort laag op dit aspect. Daarvoor zijn verschillende redenen: <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Door normstelling lokaal te beleggen, kunnen houders die in verschillende gemeenten actief zijn te maken krijgen met (sterk) uiteenlopende kwaliteitsnormen. Dat kan administratieve lasten substantieel vergroten en brengt het risico van willekeur mee.</li> <li>▶ GGD'en houden toezicht in opdracht van meerdere, soms tientallen, gemeenten. Voor GGD'en bestaat het risico van onwerkbaarheid als zij in iedere gemeente moeten toezien op een ander kwaliteitskader.</li> <li>▶ In dit scenario wordt het voor de Onderwijsinspectie als interbestuurlijk toezichthouder erg complex om een landelijk beeld te vormen van de gerealiseerde kwaliteit.</li> </ul>
Competenties van de toezichthouder	Gelijk aan scenario 1
Toekomstbestendigheid	Dit scenario scoort laag op toekomstbestendigheid, vanwege de versnippering die optreedt in het stelsel. De verwachting is dat dit geen duurzame inrichting oplevert, die voldoende wendbaar is om in te spelen op toekomstige veranderingen, bijvoorbeeld op het vlak van verdere integratie van kinderopvang en onderwijs (zie ook scenario 1).
Implementatie	Bij eventuele implementatie van dit stelsel zou specifiek aandacht nodig zijn voor de mate waarin gemeenten bereid en in staat zijn om een lokaal kwaliteitskader op te stellen voor de ve, en de ondersteuning die hierbij nodig is van landelijke partijen. Ook zou nader onderzocht moeten worden op welke manier de stelselverantwoordelijkheid van de minister van OCW recht kan worden gedaan, en hoe de IvHO een landelijk beeld van kwaliteit van ve kan ontwikkelen in dit scenario.

## Scenario 3 – Landelijke normen met landelijk toezicht

### Taakverdeling

- ▶ Het structureel toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg op ve wordt belegd bij de IvhO.
- ▶ De IvhO heeft de mogelijkheid om in het uiterste geval te handhaven op de vastgestelde normen.
- ▶ De GGD'en blijven verantwoordelijk voor het toezicht op de kinderopvang en de basisvoorwaarden voorschoolse educatie, zodat er is voorzien in jaarlijks toezicht op de basisvoorwaarden voor ve.
- ▶ De IvhO blijft eveneens verantwoordelijk voor het interbestuurlijke toezicht in zijn huidige vorm. In dit kader houdt de IvhO toezicht op gemeenten, en hun taken m.b.t. bijvoorbeeld doelgroepdefinitie en onderwijsachterstandenbeleid. In de werkwijze van de IvhO wordt dit duidelijk gescheiden van het eerstelijnstoezicht van de IvhO op proceskwaliteit en kwaliteitszorg van de ve.

### Normstelling

- ▶ De normen voor proceskwaliteit en kwaliteitszorg worden van een wettelijke basis voorzien. Uitgangspunt bij het formuleren van normen is dat overlap wordt voorkomen tussen bestaande eisen in de Wko en de nieuwe wettelijke eisen voor kwaliteit van ve.

### Werkwijze

- ▶ De IvhO voert aanvullend op het toezicht vanuit de GGD'en periodiek een verdiepend kwaliteitsonderzoek uit op alle locaties. Het onderzoek wordt afgerond met een kwaliteitsgesprek en resulteert in een rapportage met een oordeel. Bij ernstige tekortkomingen zijn verbeterafspraken en handhaving mogelijk.

## Nadere invulling

- ▶ **Basis voor normstelling:**
  - ▶ Een eerste optie is om via de WKO te voorzien in aanvullende eisen voor proceskwaliteit en kwaliteitszorg (art. 1.50b en/of het besluit kwaliteit kinderopvang en het besluit basisvoorwaarden voorschoolse educatie). Dit ligt echter niet voor de hand omdat de GGD in de WKO is aangewezen als toezichthouder voor de gehele inhoud van de WKO. Het goed inregelen van de IvhO als toezichthouder op een deel van de eisen in/onder de WKO zou daarom extra aandacht vragen.
  - ▶ Een alternatief is om, bij een keuze voor de IvhO als toezichthouder, de eisen waarop wordt toegezien onder een 'IvhO-wet' te brengen. Het nadeel hiervan is dat eisen waaraan houders moeten voldoen in verschillende wettelijke kaders zijn ondergebracht (hetgeen in de huidige situatie ten dele al het geval is).
- ▶ De **handhavingsbevoegdheden** worden bij de IvhO belegd. De wijze waarop de wettelijke basis hiervoor kan worden gecreëerd, moet nader worden uitgewerkt. Daarbij moet aandacht zijn voor de uitdagingen die zich hier kunnen voordoen. Handhavingsbevoegdheden van de IvhO verhouden zich namelijk moeizaam tot het stelsel waarin de gemeente handhavingsbevoegdheden voor de kinderopvang bezit, de exploitatievergunning van een houder beheert en subsidieverstrekker voor de ve is. Daarom is een alternatief denkbaar waarin de handhavingsbevoegdheden in dit scenario bij de gemeente liggen (zie hieronder).
- ▶ **Frequentie:** Er vindt eens in de 4 jaar bij alle ve-locaties een verdiepend onderzoek plaats waarbij tijdens het locatiebezoek extra tijd wordt besteed aan de proceskwaliteit (observatie) en kwaliteitszorg.
- ▶ **Toezichtcapaciteit en financiering:** In dit scenario wordt het toezicht op locatie uitgevoerd door de IvhO die een verdiepend kwaliteitsonderzoek van twaalf uur per locatie uitvoert naar

kwaliteitszorg en proceskwaliteit. Voor het verdiepend toezicht van de Inspectie is geen extra training nodig, maar wel meer capaciteit.<sup>33</sup>

Variant	Aantal kwaliteitsonderzoeken per jaar	Additionele jaarlijkse structurele financiering
<b>IvhO</b>		
Eens per 4 jaar	1.183	€ 1.490.580
Eens per 2 jaar	2.366	€ 2.981.160

## Alternatieve keuzes in de uitwerking

- ▶ **Taakverdeling:** De IvhO wordt verantwoordelijk voor het toezicht op alle ve-eisen, inclusief de basisvoorwaarden die op dit moment nog in het takenpakket van de GGD vallen. Zo komt het toezicht op ve geheel in één hand en vervalt het toezicht van de GGD op de basisvoorwaarden. Aanbieders krijgen dan te maken met één toezichthouder op de kinderopvang en één toezichthouder op voorschoolse educatie. Het voordeel hiervan is dat toezicht op de ve niet langer over twee toezichthouders is verdeeld. Daar staat het nadeel tegenover dat integraal toezicht op de ontwikkeling van jonge kinderen niet mogelijk is.
- ▶ **Handhaving:** Een alternatief is om de gemeente (in lijn met de Wko) verantwoordelijk te laten blijven voor handhaving, ook op het gebied van proceskwaliteit/kwaliteitszorg van de ve. In dat geval krijgt de IvhO dus geen handhavingstaak, maar kan hij wel handhavingsadviezen uitbrengen richting de gemeente. Een duidelijk nadeel van deze inrichting is dat de IvhO óók interbestuurlijk toezichthouder op de taak van de gemeente is, en er daardoor een ingewikkelde rolvermenging in het stelsel ontstaat.

## Weging van het scenario

Aspect	Toelichting
Aansluiting op bestuurlijke inrichting en verantwoordelijkheden	<p>Dit scenario scoort gemiddeld op dit aspect. Een pluspunt van dit scenario is één landelijke toezichthouder goed aansluit op een ve-stelsel waarbij de minister stelselverantwoordelijk is voor de kwaliteit van ve. Daaruit volgen landelijke en uniforme waarborgen en kwaliteitseisen voor ve.</p> <p>Tegelijk kent dit scenario een aantal duidelijke nadelen. Zo is het landelijke toezicht niet gekoppeld aan andere landelijke verantwoordelijkheden, zoals subsidieverstrekking, doelgroepdefinitie en handhavingsbevoegdheden. Kinderopvang en ve zijn in hun huidige vorm primair ingericht als een stelsel waarin gemeenten een belangrijke rol vervullen. Daar sluit landelijk toezicht niet logisch op aan. Een landelijke toezichthouder werkt niet in opdracht van de gemeente (zoals de GGD in het kinderopvangtoezicht wel doet) en past daarmee minder goed binnen het idee van de integrale bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeente voor het kinderopvang- en vve-domein.</p> <p>Het toezicht op de kinderopvang blijft ook in dit scenario een verantwoordelijkheid van de GGD. Dat leidt ertoe dat een stelsel ontstaat waarin een deel van de houders (die geen ve aanbieden) alleen met de GGD-toezichthouder te maken hebben, en die houders die ook ve aanbieden te maken hebben met zowel een lokale (GGD) als een landelijke toezichthouder (de IvhO).</p>

<sup>33</sup> In deze berekening zijn geen kosten meegenomen voor de werving van extra inspecteurs: de inschatting geeft alleen de benodigde kosten voor de extra inzet van inspecteurs weer, gebaseerd op het aantal benodigde uren maal het uurtarief per productief uur.

In dit scenario ontstaat verder een dubbelrol voor de inspectie (die in het huidige stelsel ook bestaat, zij het in iets mindere mate) als eerstelijns én interbestuurlijk toezichthouder. Dat kan in de praktijk voor ingewikkelde situaties zorgen. Wanneer de lvhO als eerstelijns toezichthouder bijvoorbeeld tot bevindingen komt die de gemeente als beleidsverantwoordelijke moet oplossen, dan ziet de lvhO vervolgens als interbestuurlijk toezichthouder weer toe op de manier waarop de gemeente dit uitvoert.

Samenhang van ve en kinderopvang

Dit scenario scoort laag op dit aspect. Er is sprake van twee toezichthouders: één op de kinderopvang en één op de ve. Dat zorgt ervoor dat er in het toezicht geen synergie kan worden bereikt tussen kinderopvang en ve, terwijl beide nauw met elkaar samenhangen. Zo kan er een situatie ontstaan waarin er op beide domeinen aan de hand van een andere visie en met andere methoden toezicht wordt gehouden. Ook kan in dit scenario de toezichthouder bijvoorbeeld niet integraal afwegen aan welke aspecten van ve en kinderopvang hij in een bezoek aandacht wil besteden.

Beperken van administratieve lasten en complexiteitsreductie

Dit scenario scoort laag op dit aspect. De voornaamste reden is dat de complexiteit van de inrichting van het toezicht niet wordt beperkt. Er is sprake van twee verschillende toezichthouders. Dat vergroot in potentie de toezichtlast voor houders en brengt het risico met zich mee dat het toezicht van de twee toezichthouders niet goed onderling op elkaar afgestemd is.

In de uitgangspunten voor structureel toezicht hebben we beschreven dat gestreefd moet worden naar het voorkomen van overlap in de normen voor voorschoolse educatie en kinderopvang. In dit scenario bestaat het risico dat er toch dubbelingen of inconsistenties in het toezicht sluipen, omdat bijvoorbeeld GGD'en anders kijken naar de manier waarop ontwikkeling van kinderen wordt gestimuleerd in de kinderopvang dan de manier waarop de lvhO kijkt naar de ontwikkeling van kinderen binnen ve. Houders kunnen dan geconfronteerd worden met tegenstrijdige signalen vanuit de twee toezichthouders. Dit risico is extra reëel als de GGD verantwoordelijk blijft voor het toezicht op de basisvoorwaarden voor ve.

Wanneer het toezicht op ve en kinderopvang in één hand wordt belegd, is de noodzaak voor het volledig uit elkaar trekken van de eisen in de praktijk iets minder groot.

Competenties van de toezichthouder

Dit scenario scoort goed op dit aspect. De lvhO is dé toezichthouder in Nederland die beschikt over uitgebreide kennis over en ervaring met kwaliteitstoezicht, de ontwikkeling van kinderen, het educatieve veld en de inzet van methodieken voor stimulerend toezicht.

Toekomstbestendigheid

Dit scenario scoort neutraal op dit aspect. Enerzijds lijkt het spreiden van toezicht over twee toezichthouders geen duurzame oplossing te zijn.

Aan de andere kant moet er rekening mee worden gehouden dat de stelsels van onderwijs en kinderopvang voor het jongste kind in de komende jaren nóg verder naar elkaar toe bewegen, als vervolg op de ontwikkeling die in de afgelopen jaren al merkbaar was en tot uiting kwam in onder meer de vorming van IKC's. Zoals ook genoemd in hoofdstuk 2, is in de Scenariostudie vormgeving

kindvoorziening een scenario opgenomen dat uitgaat van de ontwikkeling van een integrale voorziening voor kinderen in de jongste leeftijdscategorie. In dit scenario wordt een landelijk kwaliteitskader ontwikkeld dat elementen uit de Wet op het primair onderwijs en de WKO combineert. Het scenario stelt dat het in dit geval “voor de hand ligt om toezicht en handhaving bij één partij te beleggen. Dit betekent dat er één landelijke toezichthouder is die zowel verantwoordelijk is voor toezicht en handhaving.”

Mocht er in de komende jaren toe worden bewogen naar een model vergelijkbaar met dit scenario, dan pleit dat duidelijk voor de keuze voor één landelijke toezichthouder op het geïntegreerde domein van educatie en kinderopvang. Het ligt voor de hand dat dit de IvhO is.

**Implementatie** In de implementatie van dit scenario zou vooral bijzondere aandacht moeten zijn voor het maken van duidelijke samenwerkingsafspraken tussen IvhO en GGD, over de samenhang tussen KO- en VE-toezicht. Er zijn duidelijke afspraken nodig om dubbelingen in het toezicht zoveel mogelijk te voorkomen. In dit kader zou ook onderzocht moeten worden of aanpassing van de basisvoorwaarden, waarop de GGD jaarlijks toeziet, gewenst is.

## Scenario 0 – Doorontwikkeling binnen bestaande taakverdeling

*N.B.:* een belangrijke opmerking vooraf bij dit scenario is dat het niet voorziet in de inrichting van *structureel* toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg. De huidige vormgeving, van toezicht op de basisvoorwaarden door de GGD aangevuld door signaalgestuurd toezicht door de IvhO op kwaliteit in bredere zin, blijft overeind. Dat betekent dat toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg nog steeds primair *signaalgestuurd* is. Wél worden er binnen die rolverdeling enkele verbeteringen getroffen om de effectiviteit van het toezicht te vergroten. Mogelijk kan dit scenario dienen als een tussenstap voor de kortere termijn.

### Taakverdeling

- ▶ De IvhO en GGD'en geven gezamenlijk invulling aan het toezicht op de proceskwaliteit en kwaliteitszorg in het ve, grotendeels conform de nu geldende taakverdeling.
- ▶ Regelgeving en werkwijze worden aangepast om hier optimaal in samen te kunnen werken. Het gaat hierbij om het (beter) aansluiten van het signaalgestuurde toezicht vanuit de IvhO op de signalen van GGD'en en het onderlinge samenspel bij de rapportage en (eventuele) handhaving.
- ▶ Uitgangspunt is dat de capaciteit van het signaalgestuurde toezicht bij de IvhO uitgebreid wordt, zodat op een (substantieel) groter deel van de KO-locaties periodiek een verdiepend IvhO-onderzoek plaatsvindt.

### Normstelling

- ▶ Anders dan in de huidige situatie worden de normen voor proceskwaliteit en kwaliteitszorg van een basis in regelgeving voorzien. Dat maakt het mogelijk om tekortkomingen te constateren en creëert een basis voor mogelijke handhaving.
- ▶ Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving. Daarvoor is aanpassing van wet- en regelgeving nodig, omdat het in de huidige setting niet mogelijk is voor gemeenten om te handhaven op basis van toezicht door de IvhO. De reden daarvoor is dat de GGD op grond van de Wko de enige toezichthouder is die namens de gemeente op kan treden.

## Werkwijze

- ▶ De GGD stelt in zijn jaarlijkse toezicht signalen vast die aanleiding vormen voor een verdiepend onderzoek naar de (brede) proceskwaliteit en kwaliteitszorg. De criteria hiervoor worden anders afgesteld dan in de huidige setting: het gaat niet alleen om locaties die niet voldoen aan de basisvoorwaarden, maar juist ook locaties waar proceskwaliteit en kwaliteitszorg omhoog kunnen terwijl zij wel voldoen aan de basisvoorwaarden.
- ▶ De IvhO weegt af of een verdiepend onderzoek nodig is op basis van deze signalen. De IvhO stelt een rapport op waarin het tot een oordeel komt en voert een kwaliteitsgesprek.
- ▶ De IvhO deelt het rapport met de gemeente en betrokken GGD. Uitgangspunt hierbij is dat de IvhO een handhavingsadvies kan geven aan de gemeente (maar daarvoor zijn substantiële wijzigingen in wet- en regelgeving nodig). Daarbij moet worden opgemerkt dat dit zich moeizaam verhoudt tot de rol van de IvhO als interbestuurlijk toezichthouder.
- ▶ De IvhO beoordeelt in een vervolfbezoek of tekortkomingen zijn opgelost.
- ▶ De GGD toetst in daaropvolgende jaren of de in het verdiepend onderzoek van de IvhO

## A: Nadere uitwerking

- ▶ **Basis voor normstelling:** De normen worden voorzien van een wettelijke basis (zie ook scenario 1). Het systeem van signalering wordt verbeterd door een werkwijze te ontwikkelen voor de inzet van een verdiepend onderzoek door de IvhO. Daarbij is het uitgangspunt dat niet alleen het niet voldoen aan basisvoorwaarden een signaal kan zijn voor een verdiepend onderzoek van de IvhO. De normen worden uitgewerkt in waarderingskader/onderzoekskader (IvhO) en observatieinstrument (GGD'en).
- ▶ **Frequentie:** Met het gericht kijken naar signalen bij het jaarlijks bezoek van de GGD'en is invulling gegeven aan de definitie van 'structureel toezicht'. Dit laat ruimte voor afwegingen voor de ingeschatte noodzakelijke frequentie van verdiepend onderzoek uitgevoerd door de IvhO.
- ▶ **Toezichtcapaciteit en financiering:** In dit scenario wordt het toezicht op locatie uitgevoerd zoals in de huidige inrichting van het toezicht. Wel wordt de capaciteit bij de IvhO verhoogd, om méér signaalgestuurd toezicht uit te kunnen voeren. Uitgangspunt is dat jaarlijks bij 10% van de locaties een verdiepend onderzoek wordt uitgevoerd. Om gericht signalen in beeld te kunnen brengen wordt extra capaciteit/financiering beschikbaar gesteld aan GGD'en. Hierbij wordt uitgegaan van 1 uur extra tijd voor de GGD per locatiebezoek per jaar.

Organisatie	Aantal onderzoeken per jaar	Additionele structurele financiering
GGD	4732	€ 442.111
IvhO	473	N.b. <sup>34</sup>

## B: Alternatieve keuzes in de uitwerking

- ▶ **Basis voor normstelling:** De verbeterde samenwerking vindt plaats *binnen* de huidige wettelijke kaders op basis van vernieuwde samenwerkingsafspraken tussen IvhO en GGD. In deze variant is er, net als in de huidige situatie, geen wettelijke basis voor handhaving. De afweging van de IvhO of een verdiepend onderzoek vereist is vindt plaats op basis van de resultaten van het toezicht van de GGD'en op de basisvoorwaarden. Het nadeel hiervan is dat de IvhO nog steeds geen mogelijkheden heeft om verbeteringen af te dwingen.
- ▶ **Handhaving:** De IvhO koppelt bevindingen uit het verdiepende onderzoek terug aan de GGD en de GGD geeft een handhavingsadvies aan de gemeente.

<sup>34</sup> De inzet van de IvhO voor vve wisselt sterk per jaar en is verdeeld over activiteiten als themaonderzoeken, landelijke metingen en een sterk variërend aantal signaalgestuurde onderzoeken per jaar. Daarom is niet eenduidig vast te stellen hoeveel additionele capaciteit er bij de IvhO nodig is voor het verhogen van het aantal verdiepende onderzoeken.

## Weging van het scenario

Aspect	Toelichting
Aansluiting op bestuurlijke inrichting en verantwoordelijkheden	Dit scenario sluit goed aan op de bestaande inrichting van het stelsel en de rollen en verantwoordelijkheden daarbinnen. Wel is een aandachtspunt dat de lvhO een dubbelrol bekleedt, doordat zij zowel interbestuurlijk toezichthouder is als ook signaalgestuurd toezicht op locatieniveau houdt.
Samenhang van ve en kinderopvang	Dit scenario draagt beperkt bij aan de samenhang tussen ve en kinderopvang. Wel biedt het kansen om deze samenhang enigszins te vergroten ten opzichte van de huidige situatie, door de samenwerking tussen de verschillende spelers in het stelsel te verbeteren.
Beperken van administratieve lasten en complexiteitsreductie	Het scenario scoort laag op dit aspect. Er is nog steeds sprake van een complexe rol- en taakverdeling. Die wordt mogelijk zelfs nog groter dan in de huidige inrichting. Een voorbeeld hiervan is de mogelijkheid voor de lvhO om gemeenten een handadvies te geven. Dan gaan de bestaande taken en rollen nog verder door elkaar lopen dan in de huidige inrichting soms al het geval is.
Competenties van de toezichthouder	Dit scenario scoort goed op dit aspect, omdat beide toezichthouders grotendeels hun bestaande taken blijven uitvoeren.
Toekomstbestendigheid	Dit scenario scoort laag op toekomstbestendigheid, omdat de complexiteit van het systeem behouden blijft en er met dit scenario geen sprake is van de invulling van <i>structureel</i> toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg. Ook biedt het geen antwoord op de (mogelijke) verdere integratie van onderwijs en kinderopvang.
Implementatie	Voor implementatie van dit scenario zijn met name van belang: <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Er moeten duidelijke samenwerkingsafspraken worden opgesteld tussen GGD en lvhO, waaronder heldere criteria die leiden tot een verdiepend onderzoek van de lvhO.</li> <li>▶ Er is inzicht nodig in de verwachte capaciteit bij de lvhO om een groter aantal verdiepende onderzoeken per jaar uit te voeren.</li> </ul>

## 5.2 Tot besluit

In dit rapport zijn scenario's geschetst voor de inrichting van structureel toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg van de voorschoolse educatie. Aan de hand van een beoordelingskader zijn de voor- en nadelen van de verschillende scenario's in kaart gebracht. De inhoud van dit rapport biedt daarmee een basis voor besluitvorming over de inrichting van toezicht. Onderstaande tabel vat de inhoud van de weging van de scenario's kernachtig samen.<sup>35</sup>

Aspect	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 0
Aansluiting op bestuurlijke inrichting en verantwoordelijkheden	+	+/-	+/-	+/-
Samenhang van ve en kinderopvang	++	+/-	--	-
Beperken van administratieve lasten en complexiteitsreductie	++	--	-	-
Competenties van de toezichthouder	-	-	++	+
Toekomstbestendigheid	+/-	-	+/-	-

<sup>35</sup> Daarbij is het aspect 'implementatie' niet meegenomen in de tabel, omdat onder dit aspect steeds aandachtspunten voor implementatie zijn meegenomen, die niet terug te brengen zijn tot een 'plus' of 'min'.

Aan het eind van dit rapport geven we een aantal aandachtspunten mee voor het vervolg.

## **Inrichting toezicht moet aansluiten bij het stelsel voor de ontwikkeling van het jongste kind**

Bij de keuze voor een scenario is aandacht nodig voor de richting waarin het stelsel voor de ontwikkeling van het jongste kind in zijn geheel zich beweegt. Dit is een onderwerp waarvoor veel politieke en maatschappelijke aandacht bestaat en waarin mogelijk fundamentele keuzes worden gemaakt. De keuzes die hierin worden gemaakt kunnen van invloed zijn op welk scenario optimaal is voor de inrichting van structureel toezicht op de kwaliteit van ve. Daarom is het raadzaam om bij de besluitvorming over toezicht goed aan te sluiten bij keuzes over het stelsel in den brede.

## **Het nulscenario is een terugvaloptie voor de intensivering van toezicht op kortere termijn**

Zo lang er nog geen duidelijkheid is over de richting waarin het bredere stelsel van kinderopvang, vve en primair onderwijs zich zal ontwikkelen, kan het raadzaam zijn om langs de lijnen van het nulscenario stappen te zetten om het toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg te intensiveren en zo meer zicht op de kwaliteit van ve te ontwikkelen. Het voordeel hiervan is dat er geen ingrijpende wijzigingen in rol- en taakverdeling van betrokken partijen nodig zijn.

## **Voor effectief toezicht zijn verschillende inhoudelijke keuzes en ontwikkelstappen nodig**

Structureel toezicht op proceskwaliteit en kwaliteitszorg moet gebaseerd zijn op een gedegen toezichtskader. Bij de ontwikkeling van dat kader moeten een aantal keuzes worden gemaakt in samenspraak tussen de verschillende in het stelsel betrokken partijen. Daarbij moet onder meer aandacht zijn voor de volgende aspecten:

- ▶ Het formuleren van heldere en handhaafbare normen voor proceskwaliteit en kwaliteitszorg, met speciale aandacht voor de samenhang van deze normen met (vooral) die voor pedagogische kwaliteit van de kinderopvang en de onderlinge afbakening;
- ▶ De mogelijkheden voor en wenselijkheid van het verankeren van deze normen in wet- en regelgeving;
- ▶ De bij de kwaliteitseisen passende vormen van handhaving;
- ▶ De verhouding tussen de waarborgfunctie en stimulerende functie van het toezicht.

De eerste bullet vraagt om een meer diepgravende analyse van hoe de verschillende eisen voor kinderopvang en ve, en de daarbij passende manier van beoordelen, zich tot elkaar verhouden. Ook moet daarbij aandacht zijn voor de mate waarin deze eisen op elkaar kunnen worden afgestemd. Voor dit aspect, en de overige drie punten, is een gezamenlijke toezichtsvisie van betrokken partijen onmisbaar. Het lijkt verstandig om voor het ontwikkelen van deze visie en het opstellen van een hierop gebaseerd toezichtskader een werkgroep in het leven te roepen met vertegenwoordigers van betrokken partijen.

## **Behalve toezicht kunnen ook andere instrumenten bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van ve**

Structureel toezicht kan bijdragen aan kwaliteitsverbetering van de ve, maar ook andere actoren en instrumenten kunnen hier een belangrijke rol in spelen. Zo kunnen gemeenten aan de hand van hun subsidieafspraken sterker sturen op (de verbetering van) kwaliteit van ve. Ook is de verwachting dat de introductie van de pedagogisch beleidsmedewerker zorgt voor een kwaliteitsimpuls. Tot slot is het goed om in beeld te brengen wat de aanscherping van de basisvoorwaarden voor kwaliteit van ve uit 2018 heeft opgeleverd en welke lessen hieruit kunnen worden getrokken.



# / A Bijlage: onderzoeksvragen

## Hoofdvraag

Hoe kan structureel toezicht op de proceskwaliteit en kwaliteitszorg van voorschoolse educatie op kinderdagverblijven worden ingericht en georganiseerd?

## Deelvragen

- ▶ Welke definities worden in de praktijk van toezicht en handhaving gebruikt als het gaat om kwaliteit, proceskwaliteit, educatieve kwaliteit, kwaliteitszorg en structureel toezicht voorschoolse educatie?
- ▶ Wat is de huidige situatie rond de inrichting en organisatie van het toezicht op (de proceskwaliteit en kwaliteitszorg) voorschoolse educatie?
- ▶ Welke bijdrage kan structureel toezicht op de proceskwaliteit en kwaliteitszorg van voorschoolse educatie leveren aan het bevorderen van de kwaliteit van de voorschoolse educatie?
- ▶ Welke randvoorwaarden zijn nodig voor effectief structureel toezicht op de voorschoolse educatie? Denk aan juridische randvoorwaarden, bestuurlijke inbedding, capaciteit- en deskundigheidsaspecten van de toezichthouder/toezichthouders en aard van het toezicht.
- ▶ Welke scenario's voor de inrichting van structureel toezicht zijn denkbaar, gezien de bovengenoemde randvoorwaarden? Denk hierbij o.a. aan de volgende variabelen:
  - ▶ de inhoud en intensiteit van het structurele toezicht;
  - ▶ de benodigde werkwijze en toezichtinstrumenten en;
  - ▶ het beleggen van het structurele toezicht bij de GGD, de IvHO, beide of een alternatief.
- ▶ Wat zijn de voor- en nadelen en consequenties van de verschillende scenario's? Met aandacht voor:
  - ▶ Wat betekent dit voor de rollen van de betrokken organisaties?
  - ▶ Wat betekent dit voor het toezicht op de kwaliteit van de vroegschoolse educatie, het interbestuurlijk toezicht op vve en het interbestuurlijke toezicht op en de handhaving in de kinderopvang?
  - ▶ Wat zijn de consequenties voor de financiering?
  - ▶ Wat zijn de consequenties en eventuele benodigde wijzigingen in wet- en regelgeving?
  - ▶ Wat zijn de uitvoeringsconsequenties, zoals inspectieverzwaring, administratieve lastenverzwaring, processen bezwaar en beroep etc?

## Bijlage: volledig overzicht basisvoorwaarden kwaliteit ve

### Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie

- ▶ De omvang van de educatie in uren (art. 2)
  - ▶ Tenminste 960 uur voorschoolse educatie (art. 2.1)
  - ▶ Buiten beschouwing gerealiseerd aanbod bij meer dan 6 uur per dag (art. 2.2)
- ▶ Aantal beroepskrachten en groeps grootte (art. 3)
  - ▶ Verhouding beroepskrachten en kinderen met voorschoolse educatie is tenminste één op acht (art. 3.1)
  - ▶ Ten hoogste 16 kinderen met voorschoolse educatie per locatie (art. 3.2)
- ▶ Kwaliteit van beroepskrachten en opleidingsplan locatie (art. 4)
  - ▶ Ten minste kennis en vaardigheden met betrekking tot (art. 4.2)
    - ▶ Werken met programma's voor voor- en vroegschoolse educatie (art. 4.2.a)
    - ▶ Stimuleren van de ontwikkeling van het jonge kind, in het bijzonder taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling (art. 4.2.b)
  - ▶ Volgen van ontwikkeling van peuters en het hierop afstemmen van het aanbod van voorschoolse educatie (art. 4.2.c)
  - ▶ Het betrekken van ouders bij het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen (art. 4.2.d)
  - ▶ Het vormgeven van inhoudelijke aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie en zorgvuldige overgang van voor- naar vroegschoolse educatie (art. 4.2.e)
  - ▶ Beroepskracht beheerst aantoonbaar ten minste niveau 3F op Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen (art. 4.3.a)
- ▶ Jaarlijkse vaststelling opleidingsplan voor elke locatie, met daarin op concrete en toetsbare wijze uitvoering aan het opleidingsplan en jaarlijkse evaluatie (art. 4.4)
  - ▶ Inhoud pedagogisch beleidsplan (art. 4a)
  - ▶ Kenmerkende visie kindercentrum en herkenning visie in aanbod van activiteiten (art. 4a.1.a)
  - ▶ Wijze waarop ontwikkeling van het jonge kind wordt gestimuleerd, in bijzonder op het gebied van taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling (art. 4a.1.b)
  - ▶ Volgen van ontwikkeling van peuters en het hierop afstemmen van het aanbod van voorschoolse educatie (art. 4a.1.c)
  - ▶ Het betrekken van ouders bij het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen (art. 4a.1.d)
  - ▶ Inrichten van een passende ruimte en beschikbaar stellen passend materiaal voor voorschoolse educatie (art. 4a.1.e)
  - ▶ Het vormgeven van inhoudelijke aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie en zorgvuldige overgang van voor- naar vroegschoolse educatie (art. 4a.1.f)
- ▶ Gebruik voorschools educatie-programma (art. 5)
- ▶ De kwaliteit van de locatie (art. 6)

# Bijlage: Waarderingskader voorschoolse educatie Inspectie van het onderwijs

## ONTWIKKELINGSPROCES (OP)

### OP1. Aanbod

Het aanbod bereidt de peuters voor op de basisschool.

#### Eigen aspecten van kwaliteit

- ▶ Biedt de voorschool een integraal aanbod dat aansluit bij het (beoogde) niveau van alle peuters?
- ▶ Sluit het aanbod aan op het niveau van de peuters bij binnenkomst van de voorschool?
- ▶ Wordt het aanbod afgestemd op de behoeften die kenmerkend zijn voor de kindpopulatie?
- ▶ Bereidt het aanbod hen voor op het aanbod bij de start van de basisschool?
- ▶ Verdelen de pedagogisch medewerkers het aanbod evenwichtig en in samenhang over de peuterperiode?
- ▶ Werken de pedagogisch medewerkers doelgericht aan de uitvoering van het aanbod?
- ▶ Gebruiken de pedagogisch medewerkers in de groep spel- en leermaterialen die afgestemd zijn op de ontwikkelingsfase van de peuters?
- ▶ Richtten de pedagogisch medewerkers de groepsruimten of de speel- en leeromgeving aantrekkelijk en uitdagend in, waarbij zij rekening houden met de ontwikkelingsfase van de peuters?

### OP2. Zicht op ontwikkeling

De voorschool volgt de ontwikkeling van haar peuters zodanig dat zij een ononderbroken ontwikkeling kunnen doorlopen.

#### Eigen aspecten van kwaliteit

- ▶ Verzamelt de voorschool vanaf binnenkomst systematisch informatie over de kennis en vaardigheden van haar peuters op de verschillende ontwikkelingsgebieden en benut de voorschool daarbij ook de informatie van ouders?
- ▶ Vergelijken pedagogisch medewerkers deze informatie met de verwachte ontwikkeling?
- ▶ Worden deze signalering en analyses gebruikt om de voorschoolse educatie af te stemmen op de behoeften van zowel groepjes als individuele peuters?
- ▶ Gaat de voorschool na waar de ontwikkeling stagneert en wat mogelijke verklaringen zijn als peuters niet genoeg lijken te profiteren van de educatie?
- ▶ Gaat de voorschool na wat nodig is om eventuele achterstanden bij peuters te verhelpen en wat de rol van ouders daarbij kan zijn?
- ▶ Gebeurt dit ten minste met een gestandaardiseerd observatie-instrument dat het mogelijk maakt om vroegtijdig (achterstanden) te signaleren op de verschillende ontwikkelingsgebieden?
- ▶ Gebruikt de voorschool deze observatiegegevens in een cyclisch proces van doelen stellen, passende educatie bieden aan peuters, evalueren en bijstellen van doelen en het educatieve aanbod?
- ▶ Bespreken de pedagogisch medewerkers de bevindingen op vaste momenten in het jaar met ouders?
- ▶ Herkennen pedagogisch medewerkers tijdig talenten en zijn zij bereid en in staat om passende programma's en trajecten uit te voeren voor individuele of groepjes peuters?

## **OP3. Pedagogisch-educatief handelen**

Het pedagogisch-educatief handelen van de pedagogisch medewerkers stelt peuters in staat tot spelend leren en ontwikkelen

### **Eigen aspecten van kwaliteit**

- ▶ Plannen en structureren de pedagogisch medewerkers hun handelen met behulp van informatie die zij over peuters hebben?
- ▶ Zorgen de pedagogisch medewerkers ervoor dat het niveau van hun aanbod past bij het beoogde eindniveau van peuters (als groep en individueel)?
- ▶ Werken de pedagogisch medewerkers opbrengstgericht en concretiseren zij dat door doelen voor hun peuters te stellen die aansluiten op de zone van naaste ontwikkeling?
- ▶ Verdelen de pedagogisch medewerkers de activiteiten evenwichtig over de dag/het dagdeel?
- ▶ Voert de voorschool actief beleid om alle peuters de voor hen bedoelde activiteiten te laten bijwonen?
- ▶ Maakt het pedagogisch klimaat het spelend leren mogelijk? Zijn de peuters actief en betrokken?
- ▶ Zijn er duidelijke regels en is er een voorspelbaar en betrouwbaar positief klimaat waarin afspraken worden nagekomen?
- ▶ Structureren de pedagogisch medewerkers met geschikte opdrachten en heldere uitleg, vrij spel en begeleid spel, het aanbod zo dat de peuter het zich eigen kan maken?
- ▶ Stimuleren de pedagogisch medewerkers de actieve betrokkenheid van de peuters en verrijken zij het spelend leren?
- ▶ Leren de pedagogisch medewerkers peuters sociale vaardigheden aan en tonen ze voorbeeldgedrag?
- ▶ Gaan peuters, pedagogisch medewerkers, leiding en overig personeel respectvol en betrokken met elkaar om?
- ▶ Weten de pedagogisch medewerkers de geplande tijd voor voorschoolse educatie effectief te benutten door een efficiënte werkwijze in de groep?
- ▶ Stemmen de pedagogisch medewerkers de instructies en spelbegeleiding, opdrachten en tijd af op de behoeften van groepjes en individuele peuters?
- ▶ Is de afstemming zowel op ondersteuning als uitdaging gericht, afhankelijk van de behoeften van peuters? Is het voorschoolklimaat naast ondersteunend ook stimulerend?
- ▶ Stimuleren de pedagogisch medewerkers een brede ontwikkeling bij hun peuters?
- ▶ Gebruiken de pedagogisch medewerkers bij de instructies en opdrachten passende educatieve principes en werkvormen?
- ▶ Stimuleren de pedagogisch medewerkers peuters tot interactie, zowel interactie tussen de pedagogisch medewerker en de peuters als interactie tussen peuters onderling?
- ▶ Gaan de pedagogisch medewerkers actief na of peuters de opdrachten begrijpen en of de pedagogisch medewerkers daarmee hun doelen hebben gehaald?
- ▶ Geven de pedagogisch medewerkers de peuters inhoudelijk feedback op hun speel- en leerproces?

### **OP4. (Extra) ondersteuning**

Peuters die dat nodig hebben ontvangen extra aanbod, ondersteuning en begeleiding

### **Eigen aspecten van kwaliteit**

- ▶ Zorgt de voorschool voor (doorverwijzing naar en aanmelding bij) externe zorg als zij zelf de gewenste zorg niet kan leveren?
- ▶ Stelt de voorschool zelf ook een passend aanbod samen voor peuters die structureel een extra aanbod krijgen door een externe instantie, binnen of buiten de groep, dat is gebaseerd op de mogelijkheden van de desbetreffende peuter?

- ▶ Evalueert de voorschool regelmatig zelf, en/of met externe partners en altijd met ouders of de extra ondersteuning en begeleiding van de (individuele) peuters het gewenste effect heeft en stelt de voorschool de interventies zo nodig bij?

## **OP6. Samenwerking**

De voorschool werkt samen met relevante partners.

### **Eigen aspecten van kwaliteit**

- ▶ Werkt de voorschool samen met basisscholen, voorgaande voorscholen, ouders en andere ketenpartners door informatie over doelgroeppeuters uit te wisselen en de voorschoolse educatie in een doorgaande leerlijn te realiseren? Geeft de voorschool daarbij in ieder geval door welk vve-programma de peuter heeft gevolgd en hoe lang dit gevolgd is en zijn er afspraken over de wijze waarop de voorschool de gegevens van de peuters aanlevert aan de basisschool (artikel 167 lid 3 WPO)?
- ▶ Informeert de voorschool gedurende de voorschoolperiode, aan het einde en bij tussentijds vertrek van peuters de ouders en zo nodig de basisschool, over de ontwikkeling van de peuters (zie ook standaard OP2)?
- ▶ Ziet de voorschool ouders als partner in het stimuleren van de ontwikkeling van hun kinderen en stemt de voorschool haar ouderbeleid daarop af?
- ▶ Werkt de voorschool samen met partners in de zorg voor peuters met een extra ondersteuningsbehoefte (zie standaard OP4)?
- ▶ Zorgen de voorschool en de bijbehorende basisschool voor een doorgaande leerlijn van voor- naar vroegschoolse educatie? Is er een doorgaande lijn in het aanbod, de zorg en begeleiding, het ouderbeleid en de kwaliteitszorg rondom het jonge kind?

## **ONTWIKKELINGSRESULTATEN (OR)**

### **OR1. Ontwikkelingsresultaten**

De voorschool behaalt met haar peuters resultaten voor taal en rekenen die ten minste in overeenstemming zijn met de gestelde doelen. De voorschool gaat na of de peuters goed zijn toegerust voor de basisschool. De peuters behalen daarnaast sociale competenties en motorische vaardigheden op het niveau dat ten minste in overeenstemming is met de gestelde doelen.

### **Eigen aspecten van kwaliteit**

- ▶ Heeft de voorschool hoge verwachtingen over de voortgang in de ontwikkeling die de peuters kunnen bereiken aan het einde van de voorschoolse periode?
- ▶ Stelt de voorschool eigen doelen op de verschillende ontwikkelingsgebieden die passen bij de kenmerken van de kindpopulatie?
- ▶ Evalueert de voorschool of deze eigen doelen worden gerealiseerd, zodat de peuters de voorschool verlaten met kennis en vaardigheden die passen bij de kenmerken van de kindpopulatie?
- ▶ Betrekt de voorschool daarbij de ontwikkelingsgroei van de kinderen?
- ▶ Voert de voorschool interne en externe gesprekken over de ontwikkelingen van de peuters in relatie tot de doelen, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van deze jonge leeftijdsgroep?

## **KWALITEITSZORG EN AMBITIE (KA)**

### **KA1. Kwaliteitszorg**

De voorschool heeft vanuit haar maatschappelijke opdracht doelen geformuleerd. Zij evalueert regelmatig en systematisch de realisatie van de doelen en verbetert op basis daarvan de voorschoolse educatie.

## Eigen aspecten van kwaliteit

### Houder:

- ▶ Heeft de houder in zijn (pedagogisch) beleidsplan samen met de voorschool/voorscholen de eigen opdrachten voor de voorschoolse educatie op de voorschool/voorscholen omschreven?
- ▶ Heeft de houder ook aangegeven hoe hij de kwaliteit bewaakt en omvat dit de voortgang van de ontwikkeling van peuters en de afstemming van de voorschoolse educatie op de ontwikkeling van peuters?

### Voorschool:

- ▶ Heeft de voorschool ambitieuze doelen voor zichzelf geformuleerd die passen bij haar maatschappelijke opdracht?
- ▶ Evalueert de voorschool via een cyclisch werkend systeem van kwaliteitszorg alle doelstellingen uit haar (pedagogisch) beleidsplan en kijkt zij of kinderen voldoende worden voorbereid op de basisschool? Omvat de kwaliteitszorg daarnaast ook objectieve evaluaties over het aanbod, het educatief handelen, de ouderbetrokkenheid, het zicht op ontwikkeling en de ontwikkelingsresultaten van peuters?
- ▶ Betreft de voorschool hierbij ook de tevredenheid en feedback van haar belanghebbenden?
- ▶ Neemt de voorschool op basis van deze evaluaties planmatig en doelgericht maatregelen ter verbetering?

## KA2. Kwaliteitscultuur

De voorschool heeft een heldere structuur, kent een professionele kwaliteitscultuur en functioneert transparant en integer.

## Eigen aspecten van kwaliteit

- ▶ Werken de leiding en de pedagogisch medewerkers gezamenlijk aan een voortdurende verbetering van hun professionaliteit?
- ▶ Is het beleid van de voorschool om haar visie op de kwaliteit van voorschoolse educatie en ambities te realiseren breed gedragen?
- ▶ Is er een grote bereidheid om gezamenlijk de voorschoolse educatie te verbeteren?
- ▶ Vertoont de leiding leiderschap en kwaliteitsbewustzijn?
- ▶ Werken pedagogisch medewerkers en andere betrokkenen bij de educatie resultaatgericht, zijn zij aanspreekbaar op gemaakte afspraken en zijn zij zich bewust van de effecten van hun handelen op de kwaliteit en op de ontwikkeling van de peuters?
- ▶ Werkt de voorschool vanuit een transparante en integere cultuur waarin sprake is van zichtbaar zorgvuldig handelen en ervaren externe belanghebbenden dit ook zo?
- ▶ Wordt er gehandeld vanuit een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling?

## KA3. Verantwoording en dialoog

De voorschool legt intern en extern toegankelijk en betrouwbaar verantwoording af over ambities, doelen en resultaten en voert daarover actief een dialoog.

## Eigen aspecten van kwaliteit

- ▶ Verantwoordt de voorschool zich (via de houder) aan de gemeente over het gevoerde beleid ten aanzien van voorschoolse educatie?
- ▶ Betreft de voorschool interne en externe belanghebbenden bij de ontwikkeling van haar beleid?
- ▶ Bespreekt zij regelmatig haar ambities en welke resultaten ze behaalt?
- ▶ Stimuleert de voorschool deze partijen betrokkenheid en inzet te tonen bij het realiseren van haar ambities en doelen?
- ▶ Staat de voorschool open voor wensen en voorstellen van interne en externe belanghebbenden en neemt zij deze aantoonbaar serieus?

## Bijlage: gesprekspartners

Organisatie	Functies
Inspectie van het Onderwijs	Toezichthouder VVE; toezichthouder kinderopvang, directeur toezicht PO.
VNG naleving	Beleidsmedewerkers toezicht en handhaving, teamleider strategie & organisatie, directeur.
Gemeenten	Beleidsmedewerker jeugd en onderwijs, beleidsmedewerker kinderopvang, beleidsmedewerker Vve
GGD GHOR Nederland	Teamleider toezicht kinderopvang, projectmedewerker kinderopvang, adjunct-directeur.
GGD Groningen en GGD Rotterdam	Teammanager team toezicht kinderopvang, toezichthouders voorschoolse educatie
SZW	Directeur kinderopvang, teammanager kwaliteit, veiligheid en toezicht, senior beleidsmedewerker kinderopvang
OCW	Directeur primair onderwijs
Ve-aanbieders	Bestuurders
Sardes	Vertegenwoordiger GOAB