

Toezicht op VE kan kwalitatief beter

Op locaties waar voorschoolse educatie (VE) wordt geboden, treffen wij regelmatig een hoge pedagogische kwaliteit en betrokken pedagogisch professionals aan. Van toezichthouders vraagt dit dat zij kunnen oordelen over de kwaliteit van de aangeboden VE. En dan niet enkel op het naleven van de eisen. Toezichthouders moeten vooral inhoudelijke kennis over kwaliteit hebben en weten waar verbetering mogelijk is. | Remco van den Berg en Maryse Broek

Hoe verhoudt deze ambitie zich tot het onlangs verschenen rapport van adviesbureau AEF over de toekomst van het toezicht op de voorschoolse educatie? In het rapport worden vier mogelijke scenario's genoemd. In dit artikel bespreken wij de kansen en knelpunten van ieder scenario. Ook relateren we de scenario's aan de huidige manier van toezichthouden in

de praktijk en hoe dit kan worden verbeterd.

De Inspectie van het Onderwijs 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 eerder rapport (Samenwerken in het toezicht op de kinderopvang, 2019) aan om structureel toe-

zicht op de proceskwaliteit van VE in te richten.

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.

Ontwikkeling VE-toezicht

De afgelopen jaren zijn er verschillende ontwikkelingen geweest binnen de voorschoolse educatie. De peuterspeelzalen zijn geharmoniseerd, waardoor VE inmiddels volledig binnen de kinderopvang plaatsvindt. Ook is het aantal voorwaarden waarop de inspectie kinderopvang toezicht houdt uitgebreid, bijvoorbeeld op het gebied van het pedagogisch beleidsplan, scholing, coaching en aanbod.

Met de harmonisatie zijn steeds meer kinderdagverblijven voorschoolse educatie gaan bieden. Dat vraagt van toezichthouders de nodige kennis van VE en van ontwikkelingsgericht werken.

Er zijn voor toezichthouders documenten waarop ze kunnen terugvallen bij het toezichthouden op de basisvoorwaarden

VE. Er is een handboek en een Kijkwijzer geschreven door de GGD GHOR, maar de bekendheid hiermee is wisselend onder de verschillende GGD'en. Wel wordt vanuit GGD GHOR de mogelijkheid geboden om als team van toezichthouders verdieping te zoeken in hoe we toezicht houden op de voorschoolse educatie.

Elke gemeente verschillend

Per gemeente en per GGD verschilt de hoeveelheid aandacht die naar voorschoolse educatie gaat. Het is aan het team van toezichthouders hoeveel kennis zij vergaren op dit onderdeel en hoeveel tijd zij besteden aan de inhoudelijke beoordeling en de diepgang van rapporteren op dit onderdeel. Dit maakt dat er niet in iedere GGD-regio even goed zicht is op de kwaliteit van VE-locaties. De kennis varieert, dus grip op de kwaliteit ook.

Dit is een zorgelijk gegeven, vanwege de gemiste kans om goede locaties te etaleren en minder goede locaties te signale-

ren die aan de slag moeten met kwaliteitsverbetering.

Daarnaast zou dit verschil in uitvoering van het toezicht op VE een dilemma moeten zijn voor de Inspectie van het Onderwijs, die op basis van signalen van de gemeenten en de GGD toezicht houdt op de kwaliteit. Kortom, alle partijen zijn erbij gebaat dat er een eenduidige hoge kwaliteit is bij het toezichthouden op VE.

Van statisch naar stimulerend

GGD Amsterdam houdt al ruim tien jaar lang uitgebreid toezicht op de voorscholen in Amsterdam. Uitgebreid, want de gemeente Amsterdam, de inspectie kinderopvang en de aanbieders van VE wilden graag af van het toezicht op randvoorwaarden. Alle partijen zetten zich liever in voor een dynamisch toezicht, gericht op de daadwerkelijke kwaliteit op de groepen.

Hiervoor zijn de inspectiemogelijkheden uitgebreid. Een groep van goed geschoolde toezichthouders voert aanvullende onderzoeken uit bij de voorschoollocaties en kijkt onder meer naar de kwaliteit van het aanbod voor kinderen en naar aspecten zoals zorgbeleid, kwaliteitsbeleid, ouderbetrokkenheid en de samenwerking met onderwijs.

>



> De toezichthouders zijn in deze onderzoeken veel meer gesprekspartner van de organisatie dan enkel toezichthouder. Naast het controlerende toezicht wat de GGD-inspectie kinderopvang standaard uitvoert, vindt ook stimulerend en waarderend toezicht plaats. Dit is een ambitie die we voor het hele land graag uitgevoerd zouden zien. Hoe verhoudt onze ambitie zich tot de vier scenario's in het AEF-rapport? We bespreken van ieder scenario een aantal positieve en minder positieve aspecten en concluderen of het scenario de kans vergroot dat het toezicht meer zal bijdragen aan de kwaliteit van voorschoolse educatie.

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.'

Dit scenario lijkt op wat momenteel op de meeste plekken in het land gebeurt. Vanuit het besluit kwaliteit voorschoolse educatie (van het ministerie van OCW) zijn een bepaald aantal eisen en voorwaarden opgesteld en de inspectie kinderopvang van de GGD houdt hier toezicht op. Dit gebeurt in de regel tijdens het jaarlijkse inspectieonderzoek op basis van de Wet kinderopvang. In dit scenario kan onderzocht worden of er jaarlijks, tweejaarlijks of vierjaarlijks

(een vorm van) verdiepend onderzoek met betrekking tot VE moet plaatsvinden. Daarin worden dan ook normen opgenomen op het gebied van proceskwaliteit en kwaliteitszorg, wat nu nog niet het geval is. Dit eerste scenario heeft een aantal positieve aspecten.

- Het belangrijkste positieve aspect is dat er ruimte komt voor verdiepend onderzoek naar proceskwaliteit en kwaliteitszorg.
- Er blijft sprake van één toezichthouder. Dit scenario gaat ervan uit dat voorschoolse educatie een extra aspect is van kinderopvang. Hierdoor wordt niet de kloof tussen kinderopvang enerzijds en voorschoolse educatie anderzijds benadrukt, maar de gezamenlijke (basis)voorziening. Het samentrekken van voorschoolse educatie en kinderopvang (in plaats van

VE en onderwijs) borgt mogelijk meer het spelend ontwikkelen en leren.

- Landelijk geformuleerde kwaliteitseisen in plaats van gemeentelijke kwaliteitseisen bieden meer uniformiteit en duidelijkheid.
- Er is meer kans dat de kwaliteit wordt geborgd, omdat de normen landelijk en wettelijk verankerd zijn én doordat er vanuit houders, GGD en gemeenten structureel aandacht gaat naar de kwaliteitszorg.
- Het ontwikkelen van een veldinstrument waarin is uitgewerkt hoe de toezichthouder de proceskwaliteit observeert en beoordeelt. Dit is positief, want het bevordert de helderheid en voorspelbaarheid van het toezicht.

Maar het eerste scenario heeft ook minder sterke punten. Er is serieuze zorg dat

er in dit scenario vooral wordt gekeken of aan voorwaarden wordt voldaan (controleren) zoals dit vaak wordt ervaren bij GGD-inspecties. De kennis over VE is nog niet bij alle GGD'en even goed aanwezig en een attitudewijziging in het toezicht (meer inspecteren vanuit de beoogde resultaten in plaats van eisen en het monitoren van interne kwaliteitsbewaking) is veelal noodzakelijk.

Ook past het model minder goed bij de toekomst zoals geschetst in scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen, waarin onderwijs en kinderopvang meer wordt geïntegreerd.

In dit scenario achten we de kans op stimulerend toezicht met impuls tot kwaliteitsverbetering VE gemiddeld tot groot. Er komen normen voor kwaliteitszorg en proceskwaliteit en er komt meer ruimte voor verdieping.

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.'

In dit scenario wordt de invulling van het kwaliteitskader van de proceskwaliteit en kwaliteitszorg en het toetsen hiervan lokaal belegd. In landelijke regelgeving wordt vastgelegd op welke aspecten het gemeentelijke kwaliteitskader minimaal in moet gaan. Positieve aspecten:

- In vervolg op de kansen en bezwaren bij scenario 1 lijkt dit model meer ruimte te bieden voor maatwerk. De inspecties blijven bij de GGD'en belegd en dit vraagt om een verhoging van de deskundigheid van GGD'en en een gewijzigde attitude.

Minder sterke aspecten zijn: het risico dat de kwaliteitseisen landelijk grotendeels los worden gelaten en geheel afhankelijk zijn van lokaal gemaakte afspraken. Idealiter kan hierdoor worden ingespeeld op de behoeften van een gemeenschap, maar het zal ook zorgen voor grote onderlinge verschillen tussen gemeenten.

Het gevaar is dat bijvoorbeeld juist rijkere gemeenten meer middelen voor de VE be-

schikbaar stellen en hier hun kwaliteitseisen op afstemmen, terwijl andere gemeenten werken met lagere standaarden terwijl dit wellicht juist de plekken zijn waar kinderen behoefte hebben aan kwalitatief hoge VE.

Minder sterk is ook de afhankelijkheid van lokaal gemaakte afspraken, die leidt tot minder uniformiteit en onwerkbaarheid voor grotere kinderopvangorganisaties die locaties in meerdere gemeenten hebben.

Verder is deze lichtere variant van dit scenario zeer vrijblijvend, afhankelijk van de ambities en kennis van gemeenten en weinig hoopgevend voor stimulerend toezicht. Gemeenten stellen namelijk 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 subsidiërelatie 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.

Tot slot scoort dit scenario laag op toekomstbestendigheid, omdat het versnippering oplevert.

Kans op stimulerend toezicht met impuls tot kwaliteitsverbetering VE: klein tot gemiddeld, en afhankelijk van de gemeente.

'Minder sterk is ook de afhankelijkheid van lokaal gemaakte afspraken.'

Advertentie

> **Scenario 3**

‘De onderwijsinspectie houdt toezicht op de proceskwaliteit en kwaliteitszorg van de voorschoolse educatie, gebaseerd op landelijk geformuleerde kwaliteitseisen. De onderwijsinspectie is in beginsel verantwoordelijk voor handhaving.’

Het voorstel in dit scenario is dat de GGD'en verantwoordelijk blijven voor het toezicht op de kinderopvang en de basisvoorwaarden voorschoolse educatie, zodat er is voorzien in jaarlijks toezicht op de basisvoorwaarden voor VE. Daarnaast is de onderwijsinspectie verantwoordelijk voor aanvullend verdiepend onderzoek 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. De onderwijsinspectie blijft ook verantwoordelijk voor interbestuurlijk toezicht in de huidige vorm. Positieve aspecten:

- Voor een deel van de leden van de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK) is dit het gewenste model. De onderwijsinspectie wordt als deskundig beschouwd en daarnaast wordt de intensieve samenwerking die voor- en voegschoolse educatie vraagt meer gewaarborgd door het systeem van kwaliteitseisen en toezicht.
- Een pluspunt is dat één landelijke toezichthouder goed aansluit op een VE-stelsel waarbij de minister stelselverantwoordelijk is voor de kwaliteit van VE. Dit biedt meer landelijke uniformiteit.

Er zijn ook minder sterke aspecten. De schaduwzijde is dat er een kloof dreigt te ontstaan tussen reguliere kinderopvang zonder VE en met VE.

Ook is er een risico, dat door veel mensen in het veld als een serieus probleem en met grote angst wordt ervaren: de VE kan zich meer en meer tot school ontwikkelen met de daarbij horende lesjes en toetsen zodra het onder de Inspectie van het Onderwijs zou vallen. Natuurlijk is een belangrijk onderdeel van VE het monitoren van de ontwikkeling van het kind en daarop een gericht aanbod te doen om het kind verder te helpen in de ontwikkeling. Maar de kracht van VE is juist dat dit gebeurt in een setting van spelend leren en ontdekken en niet in een schoolse setting.

Nadelen

Een bijkomend nadeel is dat het toezicht verdeeld blijft tussen twee verschillende partijen. Want voorschoolse educatie is en blijft kinderopvang en valt dus ook onder de Wet kinderopvang. De verwachting is niet dat de onderwijsinspectie het hele toezicht op kinderopvang overneemt, als zij daartoe al in staat is. Net als een bijscholing van GGD-inspecties nodig is om effectief toezicht te kunnen uitvoeren op de VE dient de kennis ook te worden vergroot bij de onderwijsinspectie op het gebied van Wet kinderopvang.

Een aanvullend nadeel is dat het landelijke toezicht niet gekoppeld is aan andere landelijke verantwoordelijkheden, zoals subsidieverstrekking, doelgroepdefinitie en handhavingsbevoegdheden. Kinderopvang en voorschoolse educatie zijn in hun huidige vorm primair ingericht als een stelsel waarin gemeenten een belangrijke rol vervullen.

Kans op stimulerend toezicht met impuls tot kwaliteitsverbetering VE in het derde scenario: gemiddeld tot groot, de onderwijsinspectie staat erom bekend om stimulerend en dialooggericht toezicht uit te voeren.

Tot slot, het nulscenario

‘De huidige taakverdeling in de inrichting van het toezicht op de voorschoolse educatie blijft in stand, met een samenspel tussen lokaal eerste lijns en landelijk signaalgestuurd toezicht. Wél worden er binnen die rolverdeling enkele verbeteringen getroffen om de effectiviteit van het toezicht te vergroten.’

Kans op stimulerend toezicht met impuls tot kwaliteitsverbetering VE: klein tot gemiddeld, indien verbeterstappen serieus worden gezet.

Remco van den Berg is toezichthouder bij de GGD Amsterdam en beleidsadviseur bij de gemeente Amsterdam. Maryse Broek werkte vroeger als toezichthouder bij de GGD Amsterdam en GGD Hollands Midden en is nu beleidsadviseur bij de BMK.

