

Nota voor Burgemeester en Wethouders

Team: Regiemanagers

Onderwerp:

213a onderzoek naar de uitvoering van kinderopvang en -regelingen

Notagegevens

Bestuursorgaan	: B-en-W 15-02-2022
Notanummer	: 2021-483
Datum	: 15-02-2022
Programma	: 09-Jeugd en onderwijs
Portefeuillehouder	: Wethouder Rorink,
Bijlage(n)	: Rapport 213a onderzoek uitvoering kinderopvang en -regelingen versie 1.3 - ter verspreiding.pdf

Parafering

09-02-2022: Wethouder09-02-2022: Directeur

Agendering

* 09-02-2022: Gemeentesecretaris/algemeen directeur

* 10-02-2022: adjunct-secretaris en teammanager Concernstaf

Definitieve akkoord

17-02-2022

B & W d.d.: 15-02-2022

Besluit

1. Het onderzoeksrapport 213a 'Onderzoek naar de uitvoering van kinderopvang en -regelingen' vast te stellen;
2. De aanbevelingen over te nemen;
3. De raadsmededeling vast te stellen;
4. De directie opdracht te geven een verbeterplan op te stellen;
5. Het onderzoeksrapport en de raadsmededeling aan te bieden aan de raad.

De nota en het besluit openbaar te maken.

Inleiding

Op grond van artikel 213a van de gemeentewet zijn gemeenten verplicht doelmatig- en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren. Het doel van het onderzoek naar de uitvoering van kinderopvang en -regelingen is om inzichtelijk te krijgen op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de 'Herziene verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020', de 'Beleidsregels toezicht en handhaving Wet Kinderopvang 2020' en 'Het beleidsplan VVE 2017-2021' en hoe deze eventueel verbeterd of gewijzigd kan worden ter bevordering van de doelmatigheid en doeltreffendheid.

De kinderopvang omvat de volgende voorzieningen: Kinderdagverblijven, Buitenschoolse Opvang, Gastouderbureaus en Voorzieningen voor Gastouderopvang. Gemeenten zijn volgens de 'Wet Kinderopvang' verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van kinderopvangvoorzieningen. Voor peuters is het beleid dat elke peuter in Deventer naar de voorschool kan gaan (kinderdagverblijf). Ten aanzien van de Voorschoolse Educatie op de kinderdagverblijven is het beleid dat deze voldoen aan de kwaliteitseisen

genoemd in de 'Herziene verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020'.

Het beleid ten aanzien van de verantwoording van subsidies is tijdrovend voor zowel de gemeente Deventer als voor de kinderopvang en er sprake is van behoorlijke 'piekvorming' met betrekking tot de werkzaamheden. Dit kan ten koste gaan van de kwaliteit/ zorgvuldigheid bij de verantwoording en de toetsing hiervan. De collegiale toetsing van de subsidiebeschikkingen is voor verbetering vatbaar.

Het toezicht op kinderdagverblijven, buitenschoolse opvanglocaties en gastouderbureaus is belegd bij de GGD IJsselland en wordt conform de wettelijke en gemeentelijke kaders (zowel kwalitatief als kwantitatief) uitgevoerd. De uitkomst van de GGD-inspecties is voldoende. Derhalve is er geen reden om de wijze van toezicht aan te passen.

Jaarlijks worden er afspraken gemaakt tussen de gemeente Deventer en GGD IJsselland over de uit te voeren taken en vindt er vier keer per jaar een ambtelijk overleg plaats tussen de GGD IJsselland en de aangesloten 11 gemeenten die onder de regio IJsselland vallen. Daarnaast voert de gemeente Deventer regelmatig bilaterale gesprekken met de 5 toezichthouders van de GGD die betrokken zijn bij de handhaving kinderopvang binnen de gemeente Deventer. Deze bilaterale gesprekken hebben een informeel karakter.

De Onderwijsinspectie heeft vanuit haar rol als tweedelijns toezicht de taak of gemeenten hun wettelijke taken van toezicht op en handhaving van de kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus uitvoeren. Zij heeft geconstateerd dat in de gemeente Deventer alle kinderopvanglocaties voldoen aan de wet- en regelgeving. Derhalve is er geen reden om het beleid met betrekking tot uitvoering van de wet- en regelgeving te wijzigen.

Voorschoolse en vroegschoolse educatie (VVE) is bedoeld om kinderen op een speelse manier hun (taal)achterstand in te laten halen. GGD IJsselland, Raster groep, kindercentra, scholen en Sine Limite realiseren VVE samen een ketensamenwerking. Gemeente Deventer voert de regie en financiert het Kenniscentrum 'Jonge Kind en VVE' met het jaarlijks verstrekken van een projectsubsidie. Het kenniscentrum, dat is ondergebracht bij Sine Limite, vervult belangrijke taken in het VVE-beleid van de gemeente Deventer. Jaarlijks vindt verantwoording plaats over wat Sine Limite doet om de kwaliteit van de VVE te verhogen. Hierdoor heeft de gemeente Deventer jaarlijks goed in beeld welke resultaten zijn bereikt in de VVE. Verbeterpunten uit het rapport (2019) van de onderwijsinspectie door Sine Limite meegenomen in de jaarplanning.

Elke kinderopvanglocatie kent een kindvolgsysteem. Aangegeven is dat de kindvolgsystemen kunnen verschillen per kinderopvanglocatie. Voor het binnenhalen van de benodigde informatie is een uniform kindvolgsysteem efficiënt.

Artikel 3 van de 'Herziene Verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020' gaat over wederkerigheid (het leveren van een tegenprestatie). Aangegeven is dat er geen handhaving plaatsvindt op dit artikel. Dit vergroot echter de kans dat steeds meer ouders de verplichting tot wederkerigheid naast zich neerleggen en hier geen uitvoering aan geven. De hieraan verbonden aanbeveling is gericht op het maken van een keuze voor handhaven, wijzigen of laten vervallen van deze wederkerigheid. Deze formulering geeft het college ook ruimte voor een eventueel verdiepend onderzoek of advies ter onderbouwing van deze keuze.

Beoogd maatschappelijk resultaat

Het verbeteren van de doelmatig- en doeltreffendheid van de kinderopvang en -regelingen door het implementeren / opvolgen van de aanbevelingen.

Kader

- * Artikel 213A Gemeentewet
- * Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Deventer
- * Herziene verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020
- * Beleidsregels toezicht en handhaving Wet Kinderopvang 2020
- * Beleidsplan VVE 2017-2021

Betrokken partijen en participatie

Het onderzoek is een weerslag van de interviews die gehouden zijn met betrokken ambtenaren, bestuurders en externe partners. Hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden en op basis hiervan de definitieve versie opgesteld. Het rapport is besproken met de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgevers.

Argumenten voor en tegen

Voor:

Wettelijke verplichting, onderwerp in opdracht van het college en uitkomst ter verbetering van organisatie en dienstverlening van de gemeente.

Tegen:

Geen

Financiële consequenties en dekking

Het opvolgen van specifieke aanbevelingen kan financiële consequenties hebben wanneer deze aanbevelingen leiden tot uitbreiding van de noodzakelijke capaciteit of aanpassingen in het subsidiesysteem. De kosten worden opgevangen binnen het programma.

Openbaarmaking en communicatie

Aanpak en uitvoering

Na vaststelling door het college zal het onderzoeksrapport ter kennisgeving worden aangeboden aan de auditcommissie en de raad.

Opstellen van een verbeterplan door de directie op basis van de constatering (zie inleiding) om de aanbevelingen in uitvoering te nemen.

RAADSMEDEDELING

Onderwerp	213a onderzoek naar de uitvoering van kinderopvang en -regelingen	Portefeuillehouder	Wethouder Rorink,
Mededelingnummer	2021-483	Datum B en W besluit	15-02-2022
Team	DEV-RM		

Inleiding: waarom deze mededeling

De raad informeren over de uitkomst van het 213a onderzoek naar de uitvoering van kinderopvang en -regelingen.

Kader

- * Artikel 213A Gemeentewet
- * Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Deventer
- * Herziene verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020
- * Beleidsregels toezicht en handhaving Wet Kinderopvang 2020
- * Beleidsplan VVE 2017-2021

Kern van de boodschap

De doelmatig- en doeltreffendheid van de uitvoering van kinderopvang en -regelingen kan worden verbeterd door het opvolgen / implementeren van de aanbevelingen. Het college neemt de aanbevelingen over.

Nadere toelichting

Op grond van artikel 213a van de gemeentewet zijn gemeenten verplicht doelmatig- en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren. Het doel van het onderzoek is om inzichtelijk te krijgen op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de 'Herziene verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020'; de 'Beleidsregels toezicht en handhaving Wet Kinderopvang 2020' en 'Het beleidsplan VVE 2017-2021' en hoe deze eventueel verbeterd of gewijzigd kan worden ter bevordering van de doelmatigheid en doeltreffendheid.

De kinderopvang omvat de volgende voorzieningen: Kinderdagverblijven, Buitenschoolse Opvang, Gastouderbureaus en Voorzieningen voor Gastouderopvang. Gemeenten zijn volgens de 'Wet Kinderopvang' verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van kinderopvangvoorzieningen. Voor peuters is het beleid dat elke peuter in Deventer naar de voorschool kan gaan (kinderdagverblijf). Ten aanzien van de Voorschoolse Educatie op de kinderdagverblijven is het beleid dat deze voldoen aan de kwaliteitseisen genoemd in de 'Herziene verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020'.

Piekvorming werkzaamheden

Het beleid ten aanzien van de verantwoording van subsidies is tijdrovend voor zowel de gemeente Deventer als voor de kinderopvang en er sprake is van behoorlijke 'piekvorming' met betrekking tot de werkzaamheden. Dit kan ten koste gaan van de kwaliteit/ zorgvuldigheid bij de verantwoording en de toetsing hiervan. De collegiale toetsing van de subsidiebeschikkingen is voor verbetering vatbaar.

Toezicht door GGD

Het toezicht op kinderdagverblijven, buitenschoolse opvanglocaties en gastouderbureaus is belegd bij de GGD IJsselland en wordt conform de wettelijke en gemeentelijke kaders (zowel kwalitatief als kwantitatief) uitgevoerd. De uitkomst van de GGD-inspecties is voldoende. Derhalve is er geen reden om de wijze van toezicht aan te passen.

Jaarlijks worden er afspraken gemaakt tussen de gemeente Deventer en GGD IJsselland over de uit te voeren taken en vindt er vier keer per jaar een ambtelijk overleg plaats tussen de GGD IJsselland en gemeenten in de regio IJsselland. Daarnaast voert de gemeente Deventer regelmatig bilaterale gesprekken met de 5 toezichthouders van de GGD die betrokken zijn bij de handhaving kinderopvang binnen de gemeente Deventer.

Toezicht door Onderwijsinspectie

De Onderwijsinspectie heeft vanuit haar rol als tweedelijnstoezicht de taak of gemeenten hun wettelijke taken van toezicht op en handhaving van de kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus uitvoeren. Zij heeft geconstateerd dat in de gemeente Deventer alle kinderopvanglocaties voldoen aan de wet- en regelgeving. Derhalve is er geen reden om het beleid met betrekking tot uitvoering van de wet- en regelgeving te wijzigen.

Voorschoolse en vroegschoolse educatie

Voorschoolse en vroegschoolse educatie (VVE) is bedoeld om kinderen op een speelse manier hun (taal)achterstand in te laten halen. GGD IJsselland, Raster groep, kindercentra, scholen en Sine Limite realiseren VVE samen een ketensamenwerking. Gemeente Deventer voert de regie en financiert het Kenniscentrum 'Jonge Kind en VVE' met het jaarlijks verstrekken van een projectsubsidie. Jaarlijks vindt verantwoording plaats over wat Sine Limite doet om de kwaliteit van de VVE te verhogen. Hierdoor heeft de gemeente Deventer jaarlijks goed in beeld welke resultaten zijn bereikt in de VVE.

Kindvolgsysteem

Elke kinderopvanglocatie kent een kindvolgsysteem. Aangegeven is dat de kindvolgsystemen kunnen verschillen per kinderopvanglocatie. Voor het binnenhalen van de benodigde informatie is een uniform kindvolgsysteem efficiënt.

Wederkerigheid

Artikel 3 van de 'Herziene Verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020' gaat over wederkerigheid (het leveren van een tegenprestatie). Er vindt geen handhaving plaats op dit artikel.

Op basis van het bovenstaande zijn aanbevelingen geformuleerd (zie rapport) en het college neemt deze over.

Onderzoek naar de uitvoering van kinderopvang en -regelingen

Onderzoek ex artikel 213a-Gemeentewet

December 2021

Datum: December 2021
Auteurs: Rikjan Omvlee, senior adviseur-onderzoeker
Gerrit Hup, senior adviseur-onderzoeker
Redactie: Michiel Hobbij, concerncontroller
Versie: 1.3 definitief – ter verspreiding

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding en leeswijzer	5
1.1 Doel- en vraagstelling	5
1.2 Kader onderzoek en gekozen methodiek	5
1.3 Leeswijzer	5
2 Bevindingen	6
2.1 Algemeen	6
2.2 Beleid	6
2.3 Uitvoering	8
2.4 Aansturing / afspraken	13
2.5 Overige bevindingen	14
3 Conclusies en aanbevelingen	15
3.1 Conclusies	15
3.2 Aanbevelingen	16
Bijlage 1 – Geïnterviewden	17

Samenvatting

Op grond van artikel 213a van de gemeentewet (GW) zijn gemeenten verplicht doelmatig-en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren. Op 23 maart 2021 heeft het college van B&W van de gemeente Deventer het auditplan 2021 vastgesteld en daarmee ingestemd met het uitvoeren van een doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek naar de uitvoering van kinderopvang en -regelingen.

De bestuurlijk opdrachtgever Frits Rorink, namens het college van B&W, en de ambtelijk opdrachtgever Wim de Jong hebben op 1 juli 2021 ingestemd met de doel- en vraagstelling, zoals vermeld in het Plan van Aanpak.

Het doel van het onderzoek is om inzichtelijk te krijgen op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de 'Herziene verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020', de 'Beleidsregels toezicht en handhaving Wet Kinderopvang 2020' en 'Het beleidsplan VVE 2017-2021' en hoe deze eventueel verbeterd kan worden dan wel anders zou kunnen ter bevordering van de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Uit dit onderzoek is gebleken dat de kinderopvang en -regelingen diverse wetten, algemene maatregelen van bestuur en regelingen kent. Dit als doel om de combinatie arbeid en zorg te vergemakkelijken en de kwaliteit van de kinderopvang te waarborgen. Op basis van deze externe wet- en regelgeving kent de gemeente Deventer ondermeer bovengenoemde verordening en beleidsregels.

De kinderopvang omvat de volgende voorzieningen: Kinderdagverblijven, Buitenschoolse Opvang, Gastouderbureaus en Voorzieningen voor Gastouderopvang. Gemeenten zijn volgens de 'Wet Kinderopvang' verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van kinderopvangvoorzieningen. Voor peuters is het beleid dat elke peuter in Deventer naar de voorschool kan gaan (kinderdagverblijf). Ten aanzien van de Voorschoolse Educatie op de kinderdagverblijven is het beleid dat deze voldoen aan de kwaliteitseisen genoemd in de 'Herziene verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020'. In deze verordening zijn overigens tarieven genoemd. Dit is niet efficiënt omdat bij een wijziging van tarieven de verordening opnieuw moet worden vastgesteld door de raad. Tijdens het onderzoek is meegedeeld dat men bezig is de verordening op dit punt aan te passen en de tarieven in een bijlage op te nemen¹. Hierdoor kan het college de tarieven vaststellen binnen de door de raad gestelde kaders.

Verder is geconstateerd dat het beleid ten aanzien van de verantwoording van subsidies tijdrovend is voor zowel de gemeente Deventer als voor de kinderopvang en er sprake is van behoorlijke 'piekvorming' met betrekking tot de werkzaamheden. Dit kan ten koste gaan van de kwaliteit/ zorgvuldigheid bij de verantwoording en de toetsing hiervan.

Daarom wordt momenteel gewerkt aan een nieuwe en efficiënte financieringssysteem die per maand inzicht geeft in het afgenomen aanbod¹. Ook is gebleken dat subsidiebeschikkingen < € 50.000 alleen worden ondertekend door de betreffende beleidsmedewerker. Hier vindt geen collegiale toetsing op plaats waardoor de fraudekans wordt vergroot.

In Deventer heeft de gemeente de taak van toezichthouden neergelegd bij GGD IJsselland. Alle kinderdagverblijven, buitenschoolse opvanglocaties en gastouderbureaus worden jaarlijks door hen geïnspecteerd. Uit de bevindingen is gebleken dat het toezicht door GGD IJsselland conform de wettelijke en gemeentelijke kaders (zowel kwalitatief als kwantitatief) is uitgevoerd. De uitkomst van de GGD-inspecties is voldoende. Derhalve is er geen reden om de wijze van toezicht aan te passen.

¹ Nadat het onderzoek was afgerond heeft het college op 2 november 2021 besloten het raadsvoorstel vast te stellen met betrekking tot vaststelling van de 'Verordening Kindregelingen 2022'. Deze verordening is aangepast ten opzichte van de 'Herziene verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020' ten aanzien van:

- De tarieven middels een bijlage te laten vaststellen door het college;
- Invoering van een aangepaste financieringssysteem;
- Het opnemen van de functie Pedagogisch Beleidsmedewerker Voorschoolse Educatie.

Het jaar 2020 stond in het teken van COVID-19. Tijdens de twee lockdown-periodes is door de kinderopvang hard gewerkt om binnen de richtlijnen van de RIVM kinderen van ouders in cruciale beroepen en kinderen in kwetsbare (gezins)situaties op te vangen. De toezichthouders kinderopvang van GGD IJsselland hebben gedurende de maatregelen rondom de coronacrisis in overleg minder reguliere inspecties uitgevoerd.

Jaarlijks worden er afspraken gemaakt tussen de gemeente Deventer en GGD IJsselland over de uit te voeren taken en vindt er vier keer per jaar een ambtelijk overleg plaats tussen de GGD IJsselland en de aangesloten 11 gemeenten die onder de regio IJsselland vallen. Daarnaast voert de gemeente Deventer regelmatig bilaterale gesprekken met de 5 toezichthouders van de GGD die betrokken zijn bij de handhaving kinderopvang binnen de gemeente Deventer. Deze bilaterale gesprekken hebben een informeel karakter.

De Onderwijsinspectie heeft vanuit haar rol als tweedelijnstoezicht de taak of gemeenten hun wettelijke taken van toezicht op en handhaving van de kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus uitvoeren. Zij heeft geconstateerd dat in de gemeente Deventer alle kinderopvanglocaties voldoen aan de wet- en regelgeving. Zowel uit het jaarverslag 2019 Kinderopvang als uit het jaarverslag 2020 Kinderopvang blijkt dat de gemeente Deventer de status A behouden heeft (sinds 26 juli 2012). Dit betekent dat de gemeente Deventer haar wettelijke taken naleeft. Derhalve is er geen reden om het beleid met betrekking tot uitvoering van de wet- en regelgeving te wijzigen.

Voorschoolse en vroegschoolse educatie (VVE) is bedoeld om kinderen op een speelse manier hun (taal)achterstand in te laten halen. GGD IJsselland, Raster groep, kindercentra, scholen en Sine Limite realiseren VVE samen, in een krachtige ketensamenwerking. Hierdoor wordt een dekkend en kwalitatief hoogwaardig aanbod voor alle jonge kinderen in de gemeente Deventer en in het bijzonder peuters en kleuters met een VVE-toekenning gerealiseerd.

Gemeente Deventer voert de regie en financiert het Kenniscentrum 'Jonge Kind en VVE' middels het jaarlijks verstrekken van een projectsubsidie. Het kenniscentrum, dat is ondergebracht bij Sine Limite, vervult belangrijke taken in het VVE-beleid van de gemeente Deventer. Sine Limite is een coöperatieve vereniging waar ongeveer 30 medewerkers werkzaam zijn. Geconstateerd is dat jaarlijks verantwoording plaats vindt over wat Sine Limite doet om de kwaliteit van de VVE te verhogen. Hierdoor heeft de gemeente Deventer jaarlijks goed in beeld welke resultaten zijn bereikt in de VVE.

Middels instrumentaria zoals een jaarplanning, stuurgroep, werkgroep, convenant en nulmeting werkt Sine Limite voortdurend aan de doorontwikkeling op het gebied van kwaliteitsverbetering conform het gestelde in het 'Beleidsplan VVE 2017-2021'. Zo zijn ook de mogelijke verbeterpunten uit het rapport (2019) van de onderwijsinspectie door Sine Limite meegenomen in de jaarplanning.

Elke kinderopvanglocatie kent een kindvolgsysteem. Aangegeven is dat de kindvolgsystemen kunnen verschillen per kinderopvanglocatie. Voor het binnenhalen van de benodigde informatie is een uniform kindvolgsysteem efficiënt.

Artikel 3 van de 'Herziene Verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020' gaat over wederkerigheid (het leveren van een tegenprestatie). Aangegeven is dat er geen handhaving plaatsvindt op dit artikel. Dit vergroot echter de kans dat steeds meer ouders de verplichting tot wederkerigheid naast zich neerleggen en hier geen uitvoering aan geven.

Een aandachtspunt is de toenemende druk op de kinderopvang door een tekort aan gediplomeerd personeel, de toenemende kwaliteitseisen en de daaraan gekoppelde administratieve last. Dit kan ook mogelijke gevolgen hebben dat kinderen later naar VVE locaties worden toegeleid.

1 Inleiding en leeswijzer

1.1 Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om inzichtelijk te krijgen op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de 'Herziene verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020'; de 'Beleidsregels toezicht en handhaving Wet Kinderopvang 2020' en 'Het beleidsplan VVE 2017-2021' en hoe deze eventueel verbeterd kan worden dan wel anders zou kunnen ter bevordering van de doelmatigheid en doeltreffendheid.

De vraagstelling die hierbij hoort is:

Wordt er gewerkt volgens de interne regelgeving van Kinderopvang en – regelingen en leidt dit tot doelmatigheid en doeltreffendheid?

In dit rapport zijn de bevindingen, conclusie en aanbevelingen weergegeven.

1.2 Kader onderzoek en gekozen methodiek

Opdrachtgever/opdrachtnemer

Bij dit onderzoek is de ambtelijk opdrachtgever directeur Wim de Jong en de bestuurlijk opdrachtgever is het college van Burgemeester en wethouders waarbij wethouder Frits Rorink namens het college als aanspreekpunt dient.

De onderzoeksopdracht wordt conform het auditorcharter uitgevoerd door de twee senior adviseur-onderzoekers, dit onder verantwoordelijkheid van de concerncontroller.

Onderzoeksperiode

Dit onderzoek richt zich op het kalenderjaar 2019 en 2020. Op die manier zijn de ontwikkelingen in de tijd te beoordelen, zonder al te veel terug te (willen) kijken. Uiteraard zullen wij toetsen of de Corona periode van invloed is dan wel beperkingen meebrengt met betrekking tot dit onderzoek.

Onderzoekskarakter

Dit onderzoek heeft het karakter van een lerend onderzoek. Dat wil zeggen dat het onderzoek tot doel heeft om te leren en de betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie uit te dagen tot het effectiever en efficiënter uitvoeren van het proces van kinderopvang en -regelingen.

Het onderzoek zelf heeft plaatsgevonden in het tweede halfjaar van 2021.

Omdat is afgesproken dat onderhavig onderzoek een korte tijdspanne gaat behelzen, volgens een quick scan methodiek én omdat het een 'lerend' karakter heeft zullen de onderzoekstappen iteratief en organisch doorlopen worden.

Afbakening

Bij het onderzoek naar kinderopvang en -regelingen worden de voorzieningen Kinderdagverblijven (KDV), waaronder de peuterspeelzalen, Buitenschoolse Opvang (BSO), Gastouderbureaus (GOB) en Voorziening Gastouderopvang (VGO) betrokken. Centraal staat hierbij de 'Herziene verordening kindregelingen Deventer 2019/2020'.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Om te verantwoorden hoe tot deze conclusies en aanbevelingen is gekomen, zijn in hoofdstuk 2 de bevindingen weergegeven.

2 Bevindingen

2.1 Algemeen

De kinderopvang en -regelingen kent diverse wetten, algemene maatregelen van bestuur (AMvB) en regelingen zoals de 'Wet Kinderopvang'; de 'Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK)'; de 'Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk'; de 'Wet van Dam'; 'Besluit kwaliteit kinderopvang (AMvB)'; 'Besluit kwaliteit gastouderopvang (AMvB)'; 'Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (VE)'; 'Ministeriële Regeling Wet kinderopvang' en 'Ministeriële Regeling kwaliteit gastouderopvang'.

De 'Wet Kinderopvang' is sinds 2005 van kracht. De wet wil de combinatie arbeid en zorg vergemakkelijken en de kwaliteit van de kinderopvang waarborgen.

Sinds 1 januari 2018 is de 'Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk' en een deel van de 'Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK)' in werking. Het gaat om wijzigingswetten. Hierbij zijn alle wettelijk verplichte kwaliteitseisen ingevoerd. Momenteel wordt gewerkt aan de invoering van de Pedagogisch Beleidsmedewerker Voorschoolse Educatie per 1 januari 2022.²

Door de Harmonisatiewet is het peuterspeelzaalwerk omgevormd tot kinderopvang. Voor peuterspeelzalen gelden nu dezelfde kwaliteitseisen als voor kinderdagverblijven of crèches.

De Wet IKK regelt met name de kwaliteit en de toegankelijkheid van de kinderopvang. Steeds meer voorschoolse instellingen voeren voorschoolse educatie uit. Er gelden dan extra regels voor de kwaliteit.

De Wet IKK verbetert de kwaliteit en de toegankelijkheid van de kinderopvang. Over deze kwaliteitsverbeteringen zijn afspraken gemaakt in het 'Akkoord Innovatie en Kwaliteit kinderopvang' met partijen uit de kinderopvangsector en de minister van SZW.

De kwaliteitseisen zijn opgedeeld in vier thema's:

- De ontwikkeling van het kind centraal
- Veiligheid en gezondheid
- Stabiliteit en pedagogisch maatwerk
- Kinderopvang is een vak

De 'Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk' heeft bepaald dat alle geregistreerde peuterspeelzalen in het Landelijk Register Kinderopvang per 1 januari 2018 zijn omgezet naar kinderdagverblijven. Ouders krijgen, als ze voldoen aan de voorwaarden, ook kinderopvangtoeslag voor peuteropvang. Hierdoor hoeven gemeenten de financiering van peuteropvang voor ouders die recht hebben op kinderopvangtoeslag niet meer op zich te nemen.

2.2 Beleid

Op basis van de externe wet- en regelgeving kent de gemeente Deventer ondermeer de 'Herziene verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020'; de 'Beleidsregels toezicht en handhaving Wet Kinderopvang 2020' en 'Het beleidsplan VVE 2017-2021'.

De kinderopvang omvat de volgende voorzieningen: Kinderdagverblijven, Buitenschoolse Opvang, Gastouderbureaus en Voorzieningen voor Gastouderopvang. Gemeenten zijn volgens de 'Wet Kinderopvang' verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van kinderopvangvoorzieningen.

² Is opgenomen in de 'Verordening Kindregelingen 2022'.

In Deventer stonden op 31 december 2020 de volgende kinderopvangvoorzieningen geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang:

- 57 kinderdagverblijven – 1.713 kindplaatsen
- 51 buitenschoolse opvang – 2.224 kindplaatsen
- 9 gastouderbureaus – 518 bemiddelingsrelaties met gastouders
- 199 gastouders – 1.122 kindplaatsen

In 2020 zijn de mutaties kinderdagopvanglocaties verwerkt in GeoWeb. Per locatie is het aantal kindplaatsen te raadplegen en of een locatie een VVE-locatie is.

Voor peuters is het beleid dat elke peuter in Deventer de mogelijkheid krijgt om naar de voorschool te gaan (kinderdagverblijf). Ten aanzien van de Voorschoolse Educatie op de kinderdagverblijven is het beleid dat deze voldoen aan de kwaliteitseisen genoemd in de 'Herziene verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020'.

De financiële omvang (lasten) in de gemeente Deventer voor de kinderopvang- en regelingen was in 2019 € 2.882.748 en in 2020 € 3.133.430, dit volgens de SiSa bijlagen uit de betreffende jaarrekeningen.

Tijdens dit onderzoek is gebleken dat in de 'Herziene verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020' tarieven zijn gemeld. Dit is niet efficiënt omdat bij een wijziging van tarieven de verordening opnieuw moet worden vastgesteld door de raad. Tijdens het onderzoek is meegedeeld dat men bezig is de verordening op dit punt aan te passen en de tarieven in een bijlage op te nemen. Hierdoor kan het college de tarieven vaststellen binnen de door de raad gestelde kaders. De raad blijft de verordening dan in zijn geheel nog wel vaststellen, maar nu zonder de tarieven.

Verder is geconstateerd dat het beleid ten aanzien van de verantwoording van subsidies tijdrovend is voor zowel de gemeente Deventer als voor de kinderopvang en is er sprake van behoorlijke 'piekvorming' van werkzaamheden. Bij deze verantwoordingsmethodiek loopt het gemeentelijke begrotingsproces nu achter de feiten aan doordat pas maanden na afloop van het jaar er inzicht is in het daadwerkelijk afgenomen aanbod. Het huidige proces is als volgt:

- Subsidie aanvragen door de kinderopvang. Dit is een voorschot op basis van geschatte aantallen. Deze aantallen worden altijd beschikt.
- Afgeven van de subsidiebeschikking.
- Uitvoering conform de gestelde eisen in de beschikking.
- Financiële verantwoording van de subsidie. Het werkelijk afgenomen aanbod wordt bepaald en verrekend met de beschikking. Met uitzondering van Raster, hier wordt een steekproef gedaan bij circa 30 kinderen.

Momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe en efficiënte financieringssystematiek die als volgt per maand inzicht geeft in het afgenomen aanbod:

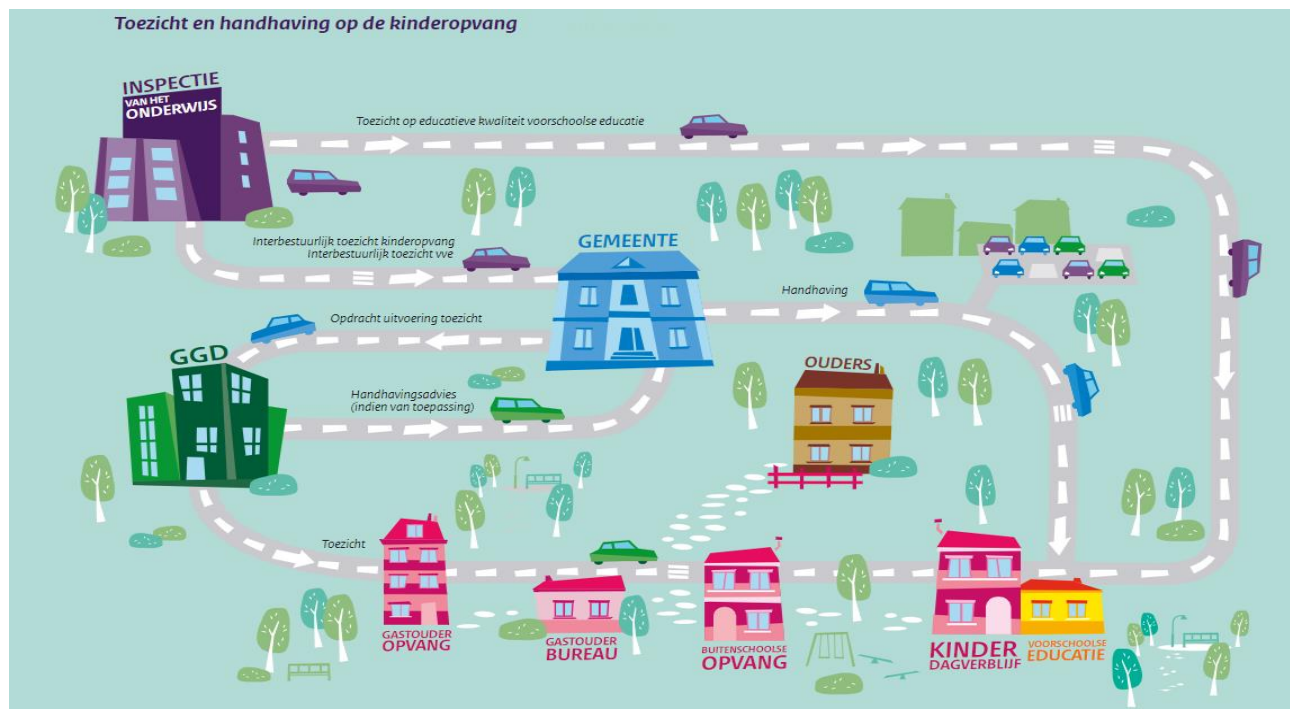
- Subsidie aanvragen door de kinderopvang. Dit is een voorschot op basis van geschatte aantallen. Deze aantallen worden altijd beschikt.
- Afgeven van de subsidiebeschikking.
- De kinderopvang levert de cliëntgegevens beveiligd aan.
- De kinderopvang krijgt een account voor het Maatschappelijke Ondersteuningsplatform (MO-platform) en dient via hier maandelijks een declaratie in.
- De kinderopvang hoeft geen verantwoording aan te leveren want dit toets de gemeente nu op basis van de al aangeleverde cliëntgegevens en facturen.
- De kinderopvang en de gemeente Deventer hebben nu maandelijks inzicht in het gebruik van de kindregelingen.

Subsidiebeschikkingen > € 50.000 worden ondertekend door de verantwoordelijke directeur.

Subsidiebeschikkingen < € 50.000 worden, conform de mandaatregeling, ondertekend door de betreffende beleidsmedewerker. Geconstateerd is dat sommige beschikkingen zijn verzonden naar de

kinderopvangcentra voordat deze zijn onderworpen aan een collegiale toets. Wel vindt er middels een steekproef jaarlijks een accountantscontrole plaats op de afgegeven subsidiebeschikkingen.

2.3 Uitvoering



Taak GGD

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor handhaving van de kwaliteitseisen aan kinderopvang. De GGD-kinderopvanginspectie houdt in opdracht van de gemeenten toezicht op de locaties.

De toepassingen van toezicht en handhaving zijn vastgelegd in de 'Beleidsregels toezicht en handhaving Wet Kinderopvang 2020' welke op 30 juni 2020 is vastgesteld door het college en op 1 juli 2020 in werking is getreden. Hiervoor waren de beleidsregels 'Handhaving Wet kinderopvang Deventer 2018' van kracht.

In de huidige situatie worden onder meer de volgende zaken gecontroleerd:

- Groepsgrootte en het aantal kinderen per pedagogisch medewerker;
- Opleiding pedagogisch medewerkers;
- Veiligheid, hygiëne en gezondheid van de kinderen;
- Huisvesting en inrichting;
- Pedagogisch beleid;
- Pedagogische kwaliteit;
- Ouderbetrokkenheid en –participatie;
- Omgangstaal;
- Klachtenregeling.

Alle kinderdagverblijven, buitenschoolse opvanglocaties en gastouderbureaus worden jaarlijks geïnspecteerd. De GGD stelt inspectierapporten op die voor zowel de instelling als voor de ouders bedoeld zijn.

Inspecteurs kinderopvang van de GGD's gebruiken het 'Veldinstrument observatie pedagogische praktijk' om de pedagogische praktijk te beoordelen.

De toezichthouder van de GGD (de inspecteur) onderzoekt of de opvanglocatie voldoet aan de eisen uit de 'Wet kinderopvang' en onderliggende regelgeving zoals het 'Besluit Kwaliteit Kinderopvang'. Als een kinderopvanglocatie goed functioneert is dit, na de registratie en met uitzondering van wijzigingen daarin, in

principe ook het enige inspectieonderzoek waar de opvang mee te maken krijgt. Als de opvang niet of minder goed functioneert kan er een herstelaanbod en/of nader onderzoek worden gedaan zoals weergegeven in de 'Beleidsregels toezicht en handhaving Wet Kinderopvang 2020'.

In Deventer heeft de gemeente de taak van toezichthouden neergelegd bij GGD IJsselland. De GGD heeft in het verslagjaar 2019 118 van de 121 locaties geïnspecteerd. Dat betekent dat 97,5% van de locaties in 2019 is geïnspecteerd. In het verslagjaar 2020 staat vermeld dat 84 van de 117 locaties zijn geïnspecteerd. Dat betekent dat 72,4% van de locaties in 2020 is geïnspecteerd. De inspecties zijn in de coronatijd volgens de denklijn van de GGD/GHOR (Gemeentelijke Gezondheidsdiensten en Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties in de Regio) uitgevoerd. Aan de hand van de handleiding die de GGD/GHOR hiervoor heeft opgesteld, kreeg de toezichthouder een indruk van de wijze waarop de noodopvang werd georganiseerd en of deze voldeed aan de eisen die daarvoor gesteld waren. De hierin opgenomen adviezen zijn gebaseerd op de minimale eisen vanuit de 'Wet kinderopvang', de landelijke richtlijnen van het RIVM en de richtlijnen vanuit de GGD/GHOR die zijn afgestemd met de VNG en het ministerie van SZW.

Elke nieuwe voorziening voor gastouderopvang dient voor toestemming tot exploitatie en registratie geïnspecteerd te worden. De gemeente heeft in het verslagjaar 2019 alle 48 nieuwe voorzieningen voor gastouderopvang geïnspecteerd en in het verslagjaar 2020 zijn alle 40 nieuwe voorzieningen voor gastouderopvang geïnspecteerd. Dat betekent dat zowel in 2019 als in 2020 100% van de nieuwe voorzieningen voor gastouderopvang is geïnspecteerd.

Tenminste 5% van de geregistreerde voorzieningen voor gastouderopvang moet jaarlijks worden geïnspecteerd. In 2019 heeft de gemeente Deventer extra middelen hiervoor ontvangen van het Rijk. Het verplichte wettelijke percentage inspecties voor gastouders van 5% is zeer laag vergeleken met de verplichte jaarlijkse controles van ieder kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang en gastouderbureau. Daarom heeft Deventer gekozen om de norm voor inspecties gastouders te verhogen naar 25%, zodat ook hier hoogwaardige kwaliteit kinderopvang gegarandeerd kan worden. In het verslagjaar 2019 zijn 59 voorzieningen voor gastouderopvang geïnspecteerd. Dat betekent dat de steekproef van geïnspecteerde voorzieningen in 2019 33,1% bedraagt. Hiermee scoort Deventer in vergelijking met andere gemeenten hoog. De gemeente Deventer is één van de 71 van de 355 gemeenten waar een steekproef is genomen die meer dan 30% scoorde³.

In het verslagjaar 2020 zijn 12 voorzieningen voor gastouderopvang geïnspecteerd. Dat betekent dat de steekproef van geïnspecteerde voorzieningen in 2020 7,3% bedraagt. In overleg met GGD IJsselland is afgesproken in 2020 minimaal de wettelijk 5% van alle gastouders te inspecteren, dit in verband met de opgelegde maatregelen door COVID-19.

De GGD-inspecteur legt zijn/haar oordeel vervolgens vast in een openbaar inspectierapport en geeft dan zo nodig een advies inzake de geconstateerde tekortkomingen. Geconstateerd is dat de inspectierapporten over de verslagjaren 2019 en 2020 voldoen aan de gestelde eisen. De gemeente Deventer maakt vervolgens de afweging op basis van dit advies, rekening houdende met het gemeentelijke handhavingsbeleid en van eventuele specifieke omstandigheden, of zij overgaan tot handhaving. De gemeente Deventer bepaalt bovendien zelf welk handhavingsinstrument zij inzet om ervoor te zorgen dat de houder wordt aangezet tot naleving van de wettelijke kwaliteitseisen. Op die manier houdt de gemeente zicht op de veiligheid en kwaliteit van de geboden opvang en kunnen kinderen veilig in Deventer naar de kinderopvang. Overigens geeft de GGD aan dat de uitkomst van de inspecties binnen de gemeente Deventer voldoende zijn en dat bij de inspecties de observaties van de pedagogisch medewerkers van de kinderopvang een belangrijke rol spelen. Uit de inspecties blijkt dat niet altijd de vereiste documenten zoals diploma's op de locaties aanwezig zijn en dat geconstateerd is dat er soms een tekort aan gediplomeerde pedagogisch medewerkers is.

³ Bron: inspectie van het onderwijs, 2020

De werkwijze met betrekking tot het herstelaanbod van de GGD IJsselland is gewijzigd. De aangepaste werkwijze is vastgelegd in de “Beleidsregels toezicht en handhaving Wet Kinderopvang 2020”. Een herstelaanbod is het aanbod van de toezichthouder van de GGD IJsselland aan de houder kinderopvang om binnen de door de toezichthouder gestelde tijd een geconstateerde overtreding te herstellen. Dit gebeurt vóórdat het conceptrapport wordt opgesteld. Het herstelaanbod kan aangeboden worden bij alle type voorzieningen; bij een onderzoek na registratie; een jaarlijks onderzoek en een incidenteel onderzoek. Het wordt niet aangeboden bij een onderzoek voor registratie of bij een nader onderzoek. Tot medio 2020 werd het herstelaanbod alleen toegepast voor overtredingen die administratief hersteld konden worden. Vanaf 18 juli 2020 doet de toezichthouder van de GGD IJsselland in beginsel voor alle overtredingen een herstelaanbod (uitzonderingen hierop staan beschreven in de beleidsregels). De toezichthouder beoordeelt of de aard en omstandigheid zich leent voor herstelaanbod. Door deze werkwijze kan een overtreding sneller beëindigd worden. Dit komt de kwaliteit van de kinderopvang ten goede.

Het jaar 2020 stond in het teken van COVID-19. Tijdens de twee lockdown-periodes is door de kinderopvang hard gewerkt om binnen de richtlijnen van de RIVM kinderen van ouders in cruciale beroepen en kinderen in kwetsbare (gezins)situaties op te vangen. De toezichthouders kinderopvang van GGD IJsselland hebben gedurende de beperkende corona-maatregelen minder reguliere inspecties uitgevoerd. Ieder geregistreerd kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang en gastouderbureau moet jaarlijks worden geïnspecteerd. Zoals eerder vermeld zijn in 2020 72,4% van alle geregistreerde locaties geïnspecteerd. GGD IJsselland heeft in 2020 de gemeente Deventer ondersteund door ‘vinger aan de pols’ te houden bij de noodopvang.

Tijdens dit onderzoek is gebleken dat het toezicht en de handhaving in 2019 en 2020 is uitgevoerd conform de eerdergenoemde gemeentelijke beleidsregels.

Taak Inspectie

De Inspectie van het Onderwijs controleert als tweedelijns toezicht of gemeenten hun wettelijke taken van toezicht op en handhaving van de kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus uitvoeren en of alle locaties voldoen aan de wet- en regelgeving. Het opstellen van en het ter kennisgeving aanbieden van de jaarverantwoording door het college aan de raad en de Inspectie van het Onderwijs is een wettelijke verplichting op grond van de ‘Wet Kinderopvang’. Geconstateerd is dat de gemeente Deventer hieraan heeft voldaan. De doelstelling met betrekking tot toezicht en handhaving is dat alle locaties voldoen aan de wet- en regelgeving.

Registratie

Alle gegevens over het gehouden toezicht en de ingezette handhaving houdt de gemeente Deventer bij in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK); zie <https://www.landelijkregisterkinderopvang.nl>. Hierin staan ook alle geregistreerde kinderopvangvoorzieningen. Geregistreerd betekent dat de kinderopvangvoorzieningen goedgekeurd zijn door de gemeente en GGD. Tevens vermeldt het LRK van elke locatie wanneer deze is bezocht of bezocht moet worden. Het LRK registreert ook het aantal kindplekken. In de verantwoordingen van de aanbieders wordt het daadwerkelijk afgenomen aanbod verantwoord per kind en vervolgens getoetst. Alleen van de grootste aanbieder Raster niet, daar wordt een steekproef gehouden bij circa 30 willekeurige peuters op een totaal van 535 peuters. Dit in verband met het grote aantal peuters. In de verantwoordingen is terug te vinden wat het aantal VVE kinderen is geweest dat van een aanbod gebruik heeft gemaakt.

De jeugdgezondheidszorg van de GGD geeft de VVE toekenningen af en heeft hier cijfers over.

Elke kinderopvanglocatie kent ook een kindvolgsysteem. Om in beeld te krijgen of kinderen gebruik maken van het VVE aanbod wordt gebruik gemaakt van de VVE-monitor waarin het bereik (cijfers GGD), de afname (cijfers gemeente) en de educatieve kwaliteit worden vastgelegd (kindvolgsysteem). De kindvolgsystemen kunnen verschillen per kinderopvanglocatie. Dit is op basis van de keuzevrijheid die men bij de kinderopvanglocaties heeft neergelegd. De systemen sluiten wel aan bij de visie die de kinderopvang heeft.

Iedereen die woont of werkt op een plek waar kinderen worden opgevangen, moet zich registreren in het Personenregister kinderopvang (PRK). Dat kan alleen met een geldige Verklaring omtrent het Gedrag (VOG). Dit wordt geverifieerd door de GGD middels een koppeling in het LRK. Bij bijzonderheden neemt de GGD contact op met de gemeente Deventer. De houder van de kinderopvang moet ervoor zorgen dat die inschrijfplichtig zijn, zijn ingeschreven en gekoppeld. Als dit niet op tijd gebeurt, kan de gemeente de houder een boete geven.

Voor de verantwoording leveren de kinderopvang (rechtmatigheid)documenten aan bij de gemeente Deventer zoals een VVE-verklaring, een doelgroepverklaring (bij re-integratie), een SMI (Sociaal Medische Indicatie) verklaring, een wederkerigheidsformulier, een Excel bestand van werkelijk afgenomen aanbod en een verantwoordingsformulier per kind. Deze documenten worden opgeslagen in het online portaal PIP (Persoonlijke Internet Pagina) op de gemeentelijke website. Met deze functie biedt de gemeente Deventer dienstverlening en informatie op maat. Middels e-herkenning⁴ kunnen kinderopvanginstellingen documenten plaatsen en bekijken. De documenten hebben een connectie met het zaaksysteem e-Suite.

Geconstateerd is dat de jaarverantwoordingen 2019 en 2020 kinderopvang cijfers bevatten over het toezicht en de handhaving van de 'Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen kinderopvang', alsmede het juiste gebruik van het LRK. Het college heeft, conform de wettelijk verplichting, deze jaarverantwoordingen ter kennisname aangeboden aan de raad.

Zowel uit het jaarverslag 2019 Kinderopvang als uit het jaarverslag 2020 Kinderopvang blijkt dat de gemeente Deventer de status A behouden heeft (sinds 26 juli 2012)⁵. Dit betekent dat de gemeente Deventer haar wettelijke taken naleeft.

VVE

Voorschoolse en vroegschoolse educatie (VVE) is bedoeld om kinderen op een speelse manier hun (taal)achterstand in te laten halen. Voor peuters van 2 en 3 jaar is er voorschoolse educatie in reguliere kindercentra en VVE-kindercentra mogelijk. Doel is een succesvolle start op de basisschool. Voor kleuters is er de mogelijkheid van vroegschoolse educatie in groep 1 en 2 van de basisschool. Daarmee wordt een brede ontwikkeling gestimuleerd met taal als belangrijkste aandachtspunt. Doel is een succesvolle start in groep 3. Zoals eerder vermeld geeft de jeugdgezondheidszorg van de GGD de VVE-toekenningen af.

GGD IJsselland, Raster groep, kindercentra, scholen en Sine Limite realiseren VVE samen, dit in een krachtige ketensamenwerking. Gemeente Deventer voert de regie en financiert het Kenniscentrum 'Jonge Kind en VVE' middels het jaarlijks verstrekken van een projectsubsidie. Het kenniscentrum, dat is ondergebracht bij Sine Limite, vervult belangrijke taken in het VVE-beleid van de gemeente Deventer. Sine Limite is een coöperatieve vereniging waar ongeveer 30 medewerkers werkzaam zijn. Geconstateerd is dat jaarlijks verantwoording plaats vindt over wat Sine Limite doet om de kwaliteit van de VVE te verhogen. Hierdoor heeft de gemeente Deventer jaarlijks goed in beeld welke resultaten zijn bereikt in de VVE. Er vindt ook maandelijks overleg plaats tussen de beleidsadviseur jeugd en onderwijs van de gemeente Deventer en een uitvoerend medewerker van Sine Limite. Ook de portefeuillehouder Onderwijs heeft regelmatig contact met Sine Limite over de voortgang en bijzonderheden. De 'lijntjes' tussen Sine Limite en de gemeente Deventer zijn derhalve kort en goed te noemen.

In het opgestelde convenant 'Jonge Kind en Voor- en Vroegschoolse Educatie 2019-2022' tussen de gemeente Deventer, GGD, Sine Limite, schoolbesturen en houders van de kinderopvang is gesteld dat als meer dan 30% van de kinderen een VVE-indicatie heeft, de peuterspeelzaal zich binnen een jaar moet

⁴ E-herkenning: is een online methode voor ondernemers (kinderopvang) om veilig in te loggen op websites van de overheid.

⁵ Status A: Gemeente leeft de wettelijke taken na. Dit betekent dat ze voldoet aan de wettelijke minimumeisen voor uitvoering van toezicht op en handhaving van kinderopvang.

Status B: Gemeente voldoet niet aan alle wettelijke voorwaarden. De B-status wordt toegekend als met de gemeente verbeterafspraken zijn gemaakt om de uitvoering op orde te krijgen.

Status C: Gemeente heeft haar wettelijke taken niet of onvoldoende nageleefd en daarnaast niet of onvoldoende meegewerkt aan verbeterafspraken tussen de inspectie en het college van B&W.

doorontwikkelen naar een geregistreerde VVE-locatie. De peuterspeelzaal krijgt dan ook een hoger uurtarief per kind.

Een geregistreerde VVE-locatie moet de peuter met een VVE-indicatie vanaf de dag dat het tweeënehalf jaar oud wordt in anderhalf jaar ten minste 960 uur voorschoolse educatie aanbieden. In de praktijk is dit veelal het geval.

Overigens hebben ouders in de gemeente Deventer de keuzevrijheid naar welke VVE-locatie hun peuter gaat. Het opgestelde convenant heeft als doel samen te blijven werken aan het realiseren van een dekkend en kwalitatief hoogwaardig aanbod voor alle jonge kinderen in Deventer en in het bijzonder peuters en kleuters met een VVE-toekenning.

In 2020 heeft Sine Limite in samenwerking met onderzoeks- en adviesbureau Duwtje een digitale nulmeting 'Speerpunten convenant' uitgezet. Tussen 24 november 2020 en 8 december 2020 is onder 53 kinderopvangcentra en 38 basisscholen een vragenlijst verspreid. Om de speerpunten uit het convenant verder te ontwikkelen is uit de nulmeting ondermeer naar voren gekomen dat onderling contact en afstemming tussen kinderopvanglocaties en basisscholen van groot belang is.

Ook is er een stuurgroep 'Jonge Kind en VVE'. In deze stuurgroep werken verschillende organisaties in de gemeente samen. De stuurgroep zorgt ervoor dat de voor- en de vroegscholen het VVE-beleid van de gemeente Deventer kunnen uitvoeren. Het 'Beleidsplan VVE 2017-2021' is hierbij leidend. Het 'Beleidsplan VVE 2017-2021' beschrijft de visie op het jonge kind, het geeft de kern weer van de succesvolle elementen van de aanpak tot nu toe en beschrijft de doelstellingen en aanpak. De stuurgroep heeft een jaarplanning om te werken aan deze doelen. In deze jaarplanning zijn zowel wettelijke als bovenwettelijke taken opgenomen ten behoeve van de kwaliteitsverbetering. In de jaarlijkse 'Monitor VVE' volgt en bewaakt de stuurgroep het bereik en de toetsresultaten van de VVE.

In de 'Monitor VVE' die in de afgelopen planperiode is ontwikkeld zijn de resultaten van alle inzet in het VVE-beleid gemonitord. Het doel van de gemeente is om ouders te bewegen hun kind aan te melden voor de voorschoolse educatie. De monitor laat zien dat de doelstelling van de gemeente Deventer om 95% van de kinderen met een VVE-toekenning te bereiken gerealiseerd wordt. De GGD meldt aan de 'toeleiders' van Sine Limite wanneer een ouder niet overgaat tot aanmelding of plaatsing van het kind. Ten opzichte van andere gemeenten is dit percentage van de afname ten opzichte van het aanbod erg hoog. Ook blijkt dat er bij de bereikte kinderen een grote 'vaardigheidsgroei' per kind wordt gerealiseerd. Deventer VVE-peuters scoren zelfs boven het landelijk gemiddelde. De komende planperiode ligt de aandacht op het borgen en verder ontwikkelen van VVE in de kindercentra en scholen.

Sine Limite communiceert via een nieuwsbrief aan de VVE-locaties waarin ondermeer wordt vermeld welke eisen worden gesteld aan de voorschoolse opvang en welke gemeentelijke afspraken en regelingen van toepassing zijn.

Sine Limite heeft ook een loket waar ouders zich kunnen melden. Hier wordt informatie verstrekt over VVE en mogelijkheden voor ondersteuning van de peuter.

In 2019 heeft de gemeente Deventer meegedaan aan een onderzoek (lees pilot) naar VVE en kinderopvang, uitgevoerd door de onderwijsinspectie. De bevindingen zijn weergegeven in een rapport wat 13 mei 2019 is vastgesteld en door het college is aangeboden aan de raad.

In het rapport wordt beschreven hoe de gemeente Deventer samenwerkt met de kinderopvangorganisaties, de schoolbesturen en de GGD om de peuters en kleuters in de gemeente gelijke kansen te geven zich te ontwikkelen. Ook geeft het rapport weer of de gemeente Deventer zich houdt aan de wetten die gaan over de kinderopvang en het onderwijs.

Uit dit onderzoek bleek dat de gemeente Deventer het gemeentelijk beleid stevig heeft neergezet. Wel geeft het rapport aan dat er nog mogelijk een aantal verbeterpunten zijn ten aanzien van de VVE.

Dit zijn kort samengevat de belangrijkste adviezen:

- Maak afspraken met de locaties zodat bekend is op welke manier de VVE-locaties ofwel de (pedagogisch) medewerkers werken en samenwerken aan hun opdrachten en doelen;

- Zorg dat de (vaak minder grote) locaties die minder subsidie krijgen, voldoende mogelijkheden hebben om in hun processen te werken aan kwaliteit;
- Zorg dat ook de VVE-locaties die niet in de stuurgroep VVE zitting hebben geïnformeerd worden over de gemaakte afspraken;
- Zorg dat het beter zichtbaar wordt welke kwaliteit de VVE-locaties zelf wensen te bereiken;
- Wees duidelijker over de eisen die voor de voorscholen gelden. Over het werken aan een betere ouderbetrokkenheid is bijvoorbeeld in het gemeentelijk VVE-beleid weinig te vinden waarin is afgesproken hoe de VVE-locaties daaraan kunnen werken;
- Wees duidelijker in de communicatie over de wijze waarop en wanneer een locatie voor kinderopvang voldoet aan de gemeentelijke afspraken en regelingen betreffende de voorschoolse educatie. Daardoor zal ook duidelijk(er) zijn welke voorschoolse locaties door de GGD worden bezocht voor de controle op de voorwaarden voor de voorschoolse educatie;
- Zorg dat bij de diverse partijen de begrippen op een eenduidige wijze worden uitgelegd en toegepast, dit om verwarring te voorkomen.

Naar aanleiding van het onderwijsinspectierapport heeft er intern een rondetafelgesprek plaatsgevonden waarbij suggesties zijn gedaan om de genoemde verbeterpunten te realiseren. Deze verbeterpunten zijn ten behoeve van de kwaliteitsverbetering in samenspraak met de gemeente Deventer opgenomen in de jaarplanning van Sine Limite.

Ten behoeve van de kwaliteitsverbetering is er ook door Sine Limite een werkgroep in het leven geroepen. Deze werkgroep richt zich op kwaliteitsbeoordeling en -verbetering. Uit een door de werkgroep gehouden onderzoek kwam ook naar voren dat vooral op educatief gebied nog winst te behalen valt; dit moet een plek krijgen bij de kinderopvanglocaties.

2.4 Aansturing/ afspraken

Zoals eerder in dit rapport vermeldt is de gemeente Deventer volgens de 'Wet Kinderopvang' verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van kinderopvangvoorzieningen. In Deventer heeft de gemeente de taak van toezichthouden op de locaties neergelegd bij GGD IJsselland.

Het beleid op de in- en externe wet- en regelgeving van de Kinderopvang en -regelingen is bij de gemeente Deventer ondergebracht bij het team Beleid. De uitvoering hiervan is ondergebracht bij het team Ondernemen en Vergunningen en het team Publiekscontacten. Dit alles onder aansturing van de betreffende programmamanager Jeugd en Onderwijs.

Jaarlijks worden er afspraken gemaakt tussen de gemeente Deventer en GGD IJsselland over de uit te voeren taken. Geconstateerd is dat deze jaarlijks worden vastgelegd.

Zo zijn de volgende afspraken/ taken tussen de gemeente Deventer en de GGD afgestemd en vastgelegd:

- Hoe de gemeente geïnformeerd wordt over al dan niet kunnen starten met exploitatie;
- Wanneer reguliere en incidentele inspectieonderzoeken worden uitgevoerd;
- Wanneer herstelaanbod wordt toegepast en hoe dat wordt ingezet;
- Wanneer een nader onderzoek plaats vindt en wie initiatief neemt;
- Afspraken over zienswijze en openbaarmaking rapport;
- Afspraken over hoe gemeente betrokken wordt bij schriftelijk bevel;
- Afspraken hoe er om wordt gegaan met klachten en signalen en wanneer dit tot onderzoek leidt;
- Afspraken over het doorgeven van wijzigingen aan de GGD;
- Beleid over niet gemelde opvang (opsporing);
- Afspraken over inzet gelden uit gemeentefonds voor toezicht en handhaving;
- Afspraken over het handhavingproces;
- Afspraken op dossierniveau bij handhaving;
- Afspraken over afstemming met andere gemeentelijke toezichthouders.

Daarnaast worden afspraken over de overlegstructuur tussen de gemeente en GGD IJsselland vastgelegd. Vier keer per jaar vindt er regionaal ambtelijk overleg plaats tussen de GGD en de 11 gemeenten die onder de regio IJsselland vallen over de taken in het kader van de 'Wet Kinderopvang'. Ook worden er dan afspraken gemaakt over het vaststellen, evalueren, afwijken en bijstellen van bovenstaande afspraken. Daarnaast vindt er overleg plaats tussen een individuele gemeente en de GGD naar behoefte. De gemeente Deventer voert daarnaast regelmatig bilaterale informele gesprekken met de 5 toezichthouders van de GGD die betrokken zijn bij het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit kinderopvang binnen de gemeente Deventer. Ook de portefeuillehouder Onderwijs heeft regelmatig, zowel formeel als informeel, contact met GGD IJsselland over ondermeer het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van kinderopvangvoorzieningen. Volgens geïnterviewden verlopen de contacten tussen de gemeente Deventer en de GGD constructief.

Intern vindt er tweewekelijks overleg plaats tussen de beleidsadviseur jeugd en onderwijs en de uitvoerend (beleids)medewerksters kindregelingen. De directie is betrokken bij de bedrijfsvoeringsaspecten met betrekking tot het proces van de kinderopvang.

2.5 Overige bevindingen

Artikel 3 van de Herzien Verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020 gaat over wederkerigheid. In dit artikel staat:

1. *De ouder dient in ruil voor het gebruik maken van een kindplek wederkerigheid te verrichten voor minimaal 4 uur per week gemiddeld per jaar gedurende de periode van plaatsing van het kind.*
2. *De wederkerigheid kan plaatsvinden in de vorm van werk, vrijwilligerswerk, mantelzorg, een re-integratie- of inburgeringstraject, of ouderbetrokkenheid gericht op vermindering van de achterstanden van het betrokken kind.*
3. *Indien de ouder niet aan de verplichting tot wederkerigheid kan voldoen in verband met bijzondere omstandigheden, dan treedt hij in overleg met de betrokken professional om afspraken te maken of en zo ja op welke termijn en in welke opbouw wel aan deze verplichting wordt voldaan.*

Er vindt geen toets plaats in hoeverre en door welke ouders wel of geen uitvoering wordt gegeven aan bovenstaand artikel.

Het enige wat nu gedaan wordt is dat de ouder wordt gevraagd een wederkerigheidsformulier in te vullen en dat de toeleiders de ouders proberen te verleiden om wederkerigheid te verrichten.

Wel vindt er tweemaal per jaar een overleg plaats over mogelijke knelpunten tussen de gemeente Deventer en de partners die een rol hebben in de wederkerigheid (steunpunt mantelzorg Carinova, Vrijwilligerscentrale, VVE-toeleiders).

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de druk op de kinderopvang groot is. Dit door een tekort aan gediplomeerd personeel, de toenemende kwaliteitseisen en de daaraan gekoppelde administratieve last. Dit kan ook mogelijke gevolgen hebben dat kinderen later naar VVE-locaties worden toegeleid.

3 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen zijn hieronder de belangrijkste conclusies en aanbevelingen weergegeven.

3.1 Conclusies

In de 'Herziene verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020' zijn tarieven gemeld. Dit is niet efficiënt omdat bij een wijziging van tarieven de verordening opnieuw moet worden vastgesteld door de raad.

Het beleid ten aanzien van de verantwoording van subsidies is tijdrovend voor zowel de gemeente Deventer als voor de kinderopvang en is er sprake van behoorlijke 'piekvorming' met betrekking tot de werkzaamheden. Dit kan ten koste gaan van de kwaliteit/ zorgvuldigheid bij de verantwoording en de toetsing hiervan. Bovendien is pas maanden na afloop van het jaar inzicht in het daadwerkelijk afgenomen aanbod.

Bij aanbieder Raster wordt een steekproef gehouden voor de toets op de verantwoording van het afgenomen aanbod. Hierdoor is de verantwoording van het daadwerkelijk afgenomen aanbod per kind niet bekend.

Subsidiebeschikkingen < € 50.000 worden ondertekend door de betreffende beleidsmedewerker. Een aantal van deze beschikkingen is verzonden voordat hier een collegiale toets op plaats heeft gevonden. Het subsidieproces is dus niet zodanig ingeregeld dat dit onmogelijk is. Wel vindt er middels een steekproef jaarlijks een accountantscontrole plaats op de afgegeven subsidiebeschikkingen.

Het toezicht is door GGD IJsselland conform de wettelijke en gemeentelijke kaders (zowel kwalitatief als kwantitatief) uitgevoerd. De uitkomst van de GGD-inspecties is voldoende. Derhalve is er geen reden om de wijze van toezicht te wijzigen.

De Onderwijsinspectie heeft vanuit haar rol als tweedelijnstoezicht de taak of gemeenten hun wettelijke taken van toezicht op en handhaving van de kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus uitvoert. Geconstateerd is dat in de gemeente Deventer alle kinderopvanglocaties voldoen aan de wet- en regelgeving. Zowel uit het jaarverslag 2019 Kinderopvang als uit het jaarverslag 2020 Kinderopvang blijkt dat de gemeente Deventer de status A behouden heeft (sinds 26 juli 2012). Dit betekent dat de gemeente Deventer haar wettelijke taken naleeft. Derhalve is er geen reden om het beleid met betrekking tot uitvoering van de wet- en regelgeving aan te passen.

Elke kinderopvanglocatie kent een kindvolgsysteem. De kindvolgsystemen kunnen verschillen per kinderopvanglocatie. Voor het binnenhalen van de benodigde informatie is een uniform kindvolgsysteem efficiënt.

De GGD IJsselland, Raster groep, kindercentra, scholen en Sine Limite realiseren VVE samen. Hierdoor wordt een dekkend en kwalitatief hoogwaardig aanbod voor alle jonge kinderen in de gemeente Deventer en in het bijzonder peuters en kleuters met een VVE-toekenning gerealiseerd.

Middels instrumentaria zoals een jaarplanning, stuurgroep, werkgroep, convenant en nulmeting werkt Sine Limite voortdurend aan de doorontwikkeling op het gebied van kwaliteitsverbetering conform het gestelde in het 'Beleidsplan VVE 2017-2021'. Zo zijn ook de mogelijke verbeterpunten uit het rapport (2019) van de onderwijsinspectie door Sine Limite meegenomen in de jaarplanning.

Jaarlijks worden er afspraken gemaakt tussen de gemeente Deventer en GGD IJsselland over de uit te voeren taken en vindt er vier keer per jaar een ambtelijk overleg plaats tussen de GGD IJsselland en de aangesloten 11 gemeenten die onder de regio IJsselland vallen. Daarnaast voert de gemeente Deventer regelmatig bilaterale gesprekken met de 5 toezichthouders van de GGD die betrokken zijn bij de handhaving kinderopvang binnen de gemeente Deventer. Deze bilaterale gesprekken hebben een informeel karakter.

Artikel 3 van de 'Herziene Verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020' gaat over wederkerigheid. Er vindt geen toets plaats in hoeverre en door welke ouders wel of geen uitvoering wordt gegeven aan dit artikel. Dit vergroot de kans dat steeds meer ouders de verplichting tot wederkerigheid naast zich neerleggen en hier geen uitvoering aan geven.

3.2 Aanbevelingen

1. Pas de 'Herziene verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020' dusdanig aan dat de tarieven in een bijlage opgenomen worden zodat de verordening niet telkens opnieuw door de raad moet worden vastgesteld bij wijziging van de tarieven. Hierdoor kan het college de tarieven vaststellen binnen de door de raad gestelde kaders.⁶
2. Geef uitvoering aan een nieuwe financieringssysteem met betrekking tot verantwoording subsidies waarbij de kinderopvanglocaties maandelijks de declaratie en de cliëntgegevens beveiligd aanleveren zodat de verantwoording minder tijdrovend is en de piekvorming met betrekking tot de werkzaamheden niet meer aan de orde is waardoor de zorgvuldigheid bij en toetsing van de verantwoording gewaarborgd blijft.⁶
3. Overweeg om ook bij aanbieder Raster de verantwoording van het daadwerkelijk afgenomen aanbod per kind te toetsen in plaats van het nemen van een steekproef. Indien uitvoering wordt gegeven aan een nieuwe financieringssysteem wordt de verantwoording van het daadwerkelijk afgenomen aanbod ook bij Raster zichtbaar.
4. Zorg dat er bij subsidiebeschikkingen < € 50.000 een zichtbare collegiale toets plaatsvindt voordat beschikkingen worden verzonden en pas hierbij de interne beheersmaatregel op aan in het proces.
5. Overweeg om voor alle kinderopvanglocaties met hetzelfde kindvolgsysteem te gaan werken ten behoeve van het doelmatig binnenhalen van de benodigde informatie. Uiteraard kan dit niet dwingend worden voorgeschreven aan de kinderopvanglocaties.
6. Overweeg om jaarlijks één of meerdere formele gesprekken te organiseren tussen de gemeente Deventer en GGD IJsselland om de gemaakte (aanvullende) afspraken, specifiek voor Deventer, te evalueren en zo nodig te actualiseren.
7. Maak een keus over handhaven, aanpassen of vervallen van de verplichting van wederkerigheid zoals weergegeven in artikel 3 van de 'Herziene Verordening gemeentelijke kindregelingen Deventer 2019/2020'.

⁶ Dit wordt gerealiseerd middels de 'Verordening Kindregelingen 2022'

Bijlage 1 – Geïnterviewden

Uitvoerend medewerker kindregeling

Beleidsadviseur jeugd en onderwijs

Medewerker beleidsuitvoering

Casemanager kinderopvang

Programmamanager jeugd en onderwijs

Financieel adviseur

Directeur

Wethouder

Coördinator Kenniscentrum Sine Limite

Toezichthouder kinderopvang GGD IJsselland

Bestuurder Sine Limite