

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Evaluatie Wet OKE

Inhoud

	Inleiding—3
1.1	Aanleiding van de evaluatie—3
1.2	Inhoud en aanpak van de evaluatie—3
1.3	Kwaliteit—4
2	Doelstelling Wet OKE—4
3	Achtergrond en totstandkoming van de Wet OKE—5
4	De Wet OKE—6
4.1	Wet OKE en regelgeving m.b.t. kwaliteit—6
5	Resultaatsbeoordeling—7
5.1	Kwaliteit peuterspeelzaalwerk in Nederland—7
5.1.1	Inzichten uit de wetenschap—7
5.1.2	Conclusies toezichthouders—8
5.2	Harmonisatie peuterspeelzalen en dagopvang—8
5.3	Ontwikkeling van het peuterspeelzaalwerk—8
5.4	Toezicht en handhaving—10
6	Kosten van het beleid—10
7	Conclusies en vervolg—11
7.1	Conclusies—11
7.2	Vervolg—12
8	Geraadpleegde bronnen—12

Inleiding

1.1 Aanleiding van de evaluatie

Op 1 augustus 2010 is de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (Wet OKE) in werking getreden. Het doel van de wet is om voor jonge kinderen in peuterspeelzalen en kindercentra een veilige, stimulerende omgeving te creëren waarbij pedagogisch medewerkers in staat zijn om bij een kind een risico op een taalachterstand in het Nederlands te signaleren en dat effectief aan te pakken. Concreet richt de wet zich op het harmoniseren van voorzieningen voor kinderen van 0 tot 4 jaar door het geven van een kwaliteitsimpuls aan peuterspeelzalen en het realiseren van een breder en beter aanbod van voorschoolse educatie om taalachterstand te bestrijden.

De Wet OKE heeft drie wetten gewijzigd: de Wet kinderopvang (Wko)¹, de Wet op het onderwijstoezicht (Wot) en de Wet op het Primair Onderwijs (Wpo). De evaluatie van de wet OKE is daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor wat betreft de Wko, en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), voor wat betreft Wot en Wpo.

In de wet is opgenomen dat binnen vier jaar na inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal verslag wordt gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk (art. Xb). In dit rapport wordt op basis van bestaande (onderzoeks)rapporten gekeken of de beoogde doelen van de wet zijn behaald. Dit met betrekking tot de onderdelen uit de Wet OKE die tot wijziging van de Wko hebben geleid, d.w.z. het inrichten van een kwaliteitskader peuterspeelzalen, inclusief het inrichten van het toezicht daarop met bijbehorende handhavingsmogelijkheden. De overige onderdelen van de Wet OKE worden in dit rapport buiten beschouwing gelaten.

1.2 Inhoud en aanpak van de evaluatie

In de evaluatie staan de volgende vragen centraal:

1. Kwaliteit: Hoe is de kwaliteit van peuterspeelzaalwerk in Nederland? Voldoen de peuterspeelzalen sinds de invoering van de Wet OKE in 2010 aan de wettelijke kwaliteitseisen? Bieden peuterspeelzalen een veilige en stimulerende omgeving voor kinderen zoals met de wet wordt beoogd?
2. Harmonisatie: Hoe verhoudt de kwaliteit van peuterspeelzalen zich t.o.v. de kwaliteit van kindercentra? Is er in de praktijk ook sprake van harmonisatie? Anders gezegd: Is er verschil in aanbod en kwaliteit voor kinderen in peuterspeelzalen t.o.v. kindercentra?
3. Ontwikkeling: Wat kunnen we zeggen over de ontwikkeling van peuterspeelzaalwerk? Is er inderdaad sprake van (toenemende) samenwerking met andere instellingen?
4. Toezicht en handhaving: Zijn er landelijk gestandaardiseerde toetsingskaders met concrete toetsingscriteria opgesteld? Hoe is de kwaliteit van toezicht en handhaving bij peuterspeelzalen?

¹ Na inwerkingtreding van de Wet OKE, is de naam gewijzigd in Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

De afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar de kwaliteit van peuterspeelzalen en de ontwikkelingen in het peuterspeelzaalwerk. Deze evaluatie is gebaseerd op dit bestaande materiaal en op de beleidsinformatie die beschikbaar is in de vorm van brieven aan het Parlement en de memorie van toelichting van de Wet OKE.

1.3 Kwaliteit

Kinderopvang en peuterspeelzaalwerk van goede kwaliteit heeft toegevoegde waarde voor het welbevinden en de sociale ontwikkeling van kinderen. De kwaliteitseisen in de Wet OKE/Wko zijn gebaseerd op de pedagogische doelen van Rixsen-Walraven². Hoewel gebaseerd op de wetenschap, formuleert de wet (en de lagere regelgeving) met name minimumeisen die een bepaald niveau aan kwaliteit garanderen zodat er sprake is van verantwoorde kinderopvang. De toezichthouder (GGD) toetst of hieraan wordt voldaan. Wetenschappelijke observaties, zoals die bijvoorbeeld worden gedaan door het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO) en het Kohnstamm Instituut, kijken naar vergelijkbare aspecten, maar op een ander niveau of langs een andere 'meetlat'. In deze evaluatie worden zowel conclusies van de toezichthouder als van de wetenschap gebruikt.

2 Doelstelling Wet OKE³

De Wet OKE beoogt de kwaliteitseisen die gesteld worden aan kinderopvangcentra en peuterspeelzalen te harmoniseren om voor jonge kinderen in peuterspeelzalen en kindercentra een veilige en stimulerende omgeving te creëren, waarbij (pedagogisch) medewerkers in staat zijn om een risico op een taalachterstand in het Nederlands te signaleren en dat effectief aan te pakken. Hiermee krijgen peuterspeelzalen een kwaliteitsimpuls waardoor samenwerking tussen instellingen makkelijker wordt. De wet speelt daarmee in op ontwikkelingen in het veld, waar steeds meer wordt samengewerkt. Ook draagt harmonisatie van de kwaliteitseisen bij aan gelijke kansen voor kinderen doordat de kwaliteit in peuterspeelzalen en kinderopvang meer op een lijn komen.

De verwachting is dat, als gevolg van de kwaliteitsimpuls, peuterspeelzalen ook beter in positie worden gebracht en daarmee de sluiting van peuterspeelzalen wordt tegengegaan. Dit door een financiële impuls (het Rijk betaalt de kwaliteitsimpuls met een bedrag van €35 mln.) en omdat het voor peuterspeelzalen makkelijker wordt samen te werken met, of op te gaan in de kindercentra. Aandachtspunt daarbij is dat peuterspeelzaalwerk ook toegankelijk

² 1) Het bieden van een gevoel van emotionele veiligheid, waaronder het omgaan met gebeurtenissen die het kind betreffen, zoals ziekte, overlijden, ontwikkelingsproblemen, 2) gelegenheid bieden tot het ontwikkelen van persoonlijke competenties, bijv. in cognitief of motorisch opzicht, 3) gelegenheid bieden tot het ontwikkelen van sociale competenties, 4) kinderen gelegenheid bieden om zich normen en waarden, de cultuur van een samenleving eigen te maken.

³ Betreft doelstelling m.b.t. de kwaliteit van peuterspeelzalen. Andere doelstellingen van de Wet OKE, zoals m.b.t. voor- en vroegtijdige educatie, worden buiten beschouwing gelaten.

dient te blijven voor ouders die hun kind niet aan voorschoolse educatie laten deelnemen.

De Wet OKE regelt tevens het toezicht door de gemeenten op de kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen met de bijbehorende handhavingsmogelijkheden. De verantwoordelijkheid hiervoor is bij gemeenten en GGD'en gelegd. Gezien de gewenste harmonisatie was de intentie hierbij om voor peuterspeelzalen een vergelijkbaar systeem van toezicht en handhaving te hanteren als voor kindercentra. Dit zoveel als mogelijk uniform op basis van landelijk gestandaardiseerde toetsingskaders met concrete toetsingscriteria.

3 Achtergrond en totstandkoming van de Wet OKE

Aanleiding voor de Wet OKE is de inzet van het kabinet Balkenende IV (2007 – 2010) voorzieningen voor kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar te harmoniseren om onderwijsachterstanden te bestrijden en segregatie tegen te gaan. In die periode blijkt uit diverse onderzoeken dat een grote groep kinderen met een aanzienlijke taalachterstand aan de basisschool begint, en deze kinderen deze achterstand meestal niet meer inhalen. Dit met grote consequenties voor hun verdere schoolloopbaan en arbeidsmarktperspectieven. Taalstimuleringsprogramma's leveren positieve effecten op, mits de kwaliteit van de programma's en de uitvoering daarvan goed is. Gemeenten bieden taalstimuleringsprogramma's vooral aan via de peuterspeelzalen, terwijl ook kinderen in kinderdagverblijven tot de doelgroep behoorden. Peuterspeelzalen behoren tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten, die kwaliteitseisen in de gemeentelijke regelgeving vastleggen. Dit leidt tot verschillen per gemeente. Circa 20% van de gemeenten hanteert zelfs geen kwaliteitseisen voor peuterspeelzaalinstellingen.⁴ Voor kinderdagopvang geldt dan al een landelijk wettelijk kwaliteitskader.

Het coalitieakkoord 'samen werken, samen leven', dat de fracties van CDA, PvdA en ChristenUnie op 7 februari 2007 bereiken, en het daarop volgende beleidsprogramma bevatten maatregelen met betrekking tot het harmoniseren van de regelgeving ten aanzien van kinderopvang, peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie. Het kabinet streeft ernaar dat "in 2011 de peuterspeelzalen en kinderopvang verder naar elkaar [zijn] toegegroeid. Hierin is de basiskwaliteit de peuterspeelzalen en de kinderopvang gegarandeerd. Daarbij is ruimte voor variëteit in de voorzieningen en keuzevrijheid voor ouders. Beide voorzieningen zijn financieel toegankelijk voor ouders. Het streven is dat het toezichtskader is geharmoniseerd".⁵

Het dossier valt onder de verantwoordelijkheid van staatssecretaris Dijkema van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Zij werkt de maatregelen uit en kiest voor het inrichten van een landelijk kwaliteitskader voor peuterspeelzalen dat wettelijk wordt verankerd. Dit in aansluiting op de systematiek die al geldt voor de kinderopvang.

⁴ Uit: *Regelgeving en financiering van het peuterspeelzaalwerk*, Regioplan (2007)

⁵ Brief TK, ontwikkelkansen door kwaliteit en educatie, 23 mei 2008, p. 2.

4 De Wet OKE

4.1 Wet OKE en regelgeving m.b.t. kwaliteit

Per 1 augustus 2010 is de Wet OKE in werking getreden. De wet heeft drie wetten gewijzigd:

- 1) in de Wet Kinderopvang (Wko) is een kwaliteitskader voor peuterspeelzalen opgenomen evenals het toezicht van de gemeente daarop met de bijbehorende handhavingsmogelijkheden. Verder zijn in deze wet kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie opgenomen. De titel van de wet is uitgebreid en luidt: 'Wet kinderopvang en kwaliteit peuterspeelzalen'.
- 2) in de Wet op het onderwijstoezicht (Wot) is geregeld dat de Inspectie van het Onderwijs toezicht houdt op de kwaliteit van voorschoolse educatie.
- 3) in de Wet op het Primair Onderwijs (Wpo) de regierol van gemeenten ten aanzien van het onderwijsachterstandenbeleid versterkt en wordt de verantwoordelijk voor het aanbod en de toegankelijkheid van voorschoolse educatie neergelegd

De belangrijkste maatregelen om de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk een impuls te geven zijn:

- de leidster - kindratio bedraagt 1 leidster op maximaal 8 kinderen;
- de groepsgrootte bedraagt maximaal 16 kinderen;
- op elke groep is er minimaal 1 beroepskracht met opleidingsniveau PW-3.

Voor de kwaliteitsverbetering van peuterspeelzalen wordt er sinds 2010 vanuit het Rijk structureel € 35 miljoen aan extra middelen beschikbaar gesteld in de vorm van een decentralisatie-uitkering in het Gemeentefonds.

Gemeenten krijgen een aantal taken m.b.t. het toezicht op peuterspeelzalen, in overeenstemming met de taken die ze al hadden voor kinderopvang:

- de aanvraag en registratie van peuterspeelzalen;
- het (laten) uitvoeren van inspecties/onderzoeken naar de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk;
- de handhaving van de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk.

Naast de Wet OKE zijn ook beleidsregels vastgesteld m.b.t. de kwaliteit van peuterspeelzalen. Hierin is een aantal kwaliteitseisen nader uitgewerkt. Deze beleidsregels zijn gebaseerd op een landelijk convenant tussen afnemers en aanbieders van peuterspeelzaalwerk. Het ministerie heeft de inhoud van het convenant vertaald in beleidsregels. In 2012 zijn de beleidsregels kwaliteit overgezet naar algemeen verbindende voorschriften (Algemene Maatregel van Bestuur/AMvB en een ministeriële regeling) nadat de Raad van State oordeelde dat de beleidsregels onvoldoende juridische basis vormden voor gemeenten om boetes op te kunnen leggen. Daarnaast zijn er beleidsregels m.b.t. de werkwijze van toezichthouders kinderopvang en peuterspeelzalen die zijn gericht op de GGD en gemeenten. Deze vormen het instrument waarmee GGD-inspecteurs de kwaliteit van de kinderopvang en van het peuterspeelzaalwerk onderzoeken. Deze beleidsregels zijn bedoeld om uniform toezicht te bevorderen en inzicht te geven in het handelen van GGD-inspecteurs.

5 Resultaatsbeoordeling

5.1 Kwaliteit peuterspeelzaalwerk in Nederland

Hoe is de kwaliteit van peuterspeelzaalwerk in Nederland? Voldoen de peuterspeelzalen sinds de invoering van de Wet OKE in 2010 aan de wettelijke kwaliteitseisen? Bieden peuterspeelzalen een veilige en stimulerende omgeving voor kinderen zoals met de wet wordt beoogd?

5.1.1 Inzichten uit de wetenschap

In recent verschenen onderzoeksrapporten van het Kohnstamm Instituut⁶ en van het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO)⁷ naar de pedagogische kwaliteit in peuterspeelzalen wordt geconcludeerd dat peuterspeelzalen goed scoren op het bieden van emotionele ondersteuning aan kinderen. Dit houdt in dat in pedagogisch medewerkers kunnen zorgen voor een klimaat "waarin kinderen zich veilig voelen en waar sprake is van positieve sociale relaties en plezierige interacties, met volwassenen en tussen kinderen onderling". Een dergelijke veilige omgeving is voor kinderen noodzakelijk om zich te kunnen ontwikkelen, wat een van de doelen is van de Wet OKE. De educatieve ondersteuning, de vaardigheden die de ontwikkeling van kinderen stimuleren, scoort echter een stuk minder goed, namelijk laag/onvoldoende tot gemiddeld. Op dit punt concluderen de onderzoekers dat de educatieve kwaliteit moeten verbeteren om de doelen van de Wet OKE te realiseren. Ten slotte blijkt dat groeps grootte, staf-kindratio en opleiding van de beroepskrachten op de geobserveerde groepen te voldoen aan de regelgeving.

Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk in Nederland vergelijkbaar is met die in andere landen. Onderzoeken in het buitenland tonen aan dat, net als in Nederland, de educatieve kwaliteit van peuterspeelzalen lager ligt dan de kwaliteit van de emotionele ondersteuning. De kwaliteit van de emotionele ondersteuning in de Nederlandse peuterspeelzalen is vergelijkbaar met die in andere landen.⁸

Bovenstaande conclusies komen overeen met die uit een eerder gepubliceerd rapport van Leseman & Slot (2013), ook gebaseerd op gegevens uit de cohortstudie Pre-COOL.⁹ In dit rapport wordt aangegeven dat de kwaliteit van de emotionele ondersteuning in peuterspeelzalen midden tot hoog is. De educatieve kwaliteit is laag tot midden. Ook concluderen zij dat, hoewel de educatieve kwaliteit in andere landen meestal ook lager is dan de emotionele kwaliteit, deze in Nederland nog lager is.

⁶ Veen, A., Heurter, A., & Van der Veen, I. (2014). De pedagogische kwaliteit van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. Rapport 903.

⁷ Gevers Deynoot-Schaub, M.J.J.M., Helmerhorst, K.O.W., Bollen, I., & Fukkink, R.G. (2014). Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 2- tot 4- jarigen in Nederlandse peuterspeelzalen in 2013. Amsterdam: NCKO.

⁸ Fukkink, R.G. & Vam Reemst, E. (2013). Factsheet Pedagogische kwaliteit kinderopvang. Amsterdam: UvA

⁹ Leseman P.P.M. & Slot P.L. (2013). Kwaliteit en curriculum van voorschoolse opvang en educatie in Nederland. Utrecht: Faculteit Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht.

5.1.2 Conclusies toezichthouders

Als wordt gekeken naar de resultaten van de toezichthouders, is het beeld als volgt: uit het 'landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2013/2014' van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat van de onderzoeken die de GGD doet 39 procent een handhavingsadvies oplevert. Bij kinderdagverblijven (41 %) en peuterspeelzalen (46 %) ligt het percentage handhavingsadviezen hoger dan bij gastouderbureaus (31 %) en de buitenschoolse opvang (35 %).

Het percentage handhavingsadvies voor peuterspeelzalen is in vergelijking met de afgelopen jaren gedaald. Voor peuterspeelzalen geldt dat in de periode 2012/2013 nog 68% van de onderzochte peuterspeelzaallocaties een handhavingsadvies kreeg. Als mogelijke verklaring voor dit hoge percentage geeft de Inspectie aan dat het voor het eerst is dat de peuterspeelzalen moeten voldoen aan de algemeen ingevoerde kwaliteitseisen. Het percentage handhavingsadviezen is bij peuterspeelzalen met 46% in 2013 nog hoog, maar ligt een stuk lager dan de jaren daarvoor. Dit toont aan dat meer peuterspeelzalen aan de wettelijke kwaliteitseisen voldoen.

5.2 Harmonisatie peuterspeelzalen en dagopvang

Hoe verhoudt de kwaliteit van peuterspeelzalen zich t.o.v. de kwaliteit van kindercentra? Is er in de praktijk ook sprake van harmonisatie? Anders gezegd: Is er verschil in aanbod en kwaliteit voor kinderen in peuterspeelzalen t.o.v. kindercentra?

Uit de eerder genoemde onderzoeken van het Kohnstamm Instituut en het NCKO blijkt dat er nauwelijks verschil is tussen de kwaliteit van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Op kwalitatief vlak lijken peuterspeelzaalwerk en dagopvang dus op elkaar. Ook Leseman & Slot (2013) komen tot deze conclusie. Wel geven ze aan dat peuterspeelzalen een hogere educatieve kwaliteit dan kinderdagverblijven bieden. Dit verschil is echter marginaal. Voor beide voorzieningen geldt dat er nog veel ruimte voor verbetering is waar het gaat om educatieve kwaliteit. Naast de gelijkenis in kwaliteit constateren de onderzoekers een verschil in oriëntatie en profilering tussen kinderdagverblijven en peuterspeelzalen: "kinderdagverblijven profileren zich sterker op dienstverlening en oriënteren zich meer op de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen, terwijl peuterspeelzalen zich profileren op hun educatieve en inclusieve functie en sterker georiënteerd zijn op de cognitieve ontwikkeling van kinderen en het bereiken van educatieve doelen." Echter, aangezien steeds meer kinderdagverblijven met een VVE-programma werken, oriënteren ze zich in toenemende mate op de educatieve functie. Vanuit dat oogpunt concluderen de onderzoekers dat peuterspeelzalen en kinderdagverblijven naar elkaar toegroeien, zoals met de Wet OKE wordt beoogd.

5.3 Ontwikkeling van het peuterspeelzaalwerk

Wat kunnen we zeggen over de ontwikkeling van peuterspeelzaalwerk? Is er inderdaad sprake van (toenemende) samenwerking met andere instellingen?

Onderzoek toont aan dat het aanbod van peuterspeelzalen terugloopt en dat de samenwerking met kinderopvanginstellingen toeneemt.¹⁰ Dit is een trend die al een aantal jaar geleden is ingezet. Uit de tabel hieronder is op te maken dat het aantal kindplaatsen afneemt. In de tabel is te zien dat in 2014 het aantal kindplaatsen met 10% is gekrompen. De afname wordt grotendeels verklaard doordat gemeenten de afgelopen jaren steeds vaker overgaan tot omvorming van hun peuterspeelzalen naar kinderopvang. In die gemeenten wordt peuterspeelzaalwerk en kinderopvang geïntegreerd tot peuteropvang. Deze vorm van opvang voldoet aan de kwaliteitseisen voor de kinderopvang en hierdoor kunnen werkende ouders kinderopvangtoeslag aanvragen voor de opvang.

In de tabel hieronder een overzicht van de ontwikkeling in het aantal instellingen en het aantal kindplaatsen¹¹:

Tabel 1. Ontwikkeling aantal houders van en kindplaatsen in peuterspeelzalen

	Aantal houders	Aantal kindplaatsen
2001	1785	247.000
2006	1727	236.000
2011	1139	150.000
2014	689	66.000
2015	621	59.000

De verwachting is dat het aanbod van peuterspeelzaalwerk in de komende jaren alleen nog maar verder zal afnemen. Omdat peuterspeelzaalwerk veelal wordt omgevormd tot peuteropvang/dagopvang betekent dit echter niet noodzakelijkerwijs dat minder kinderen gebruik maken van het voorschoolse aanbod.¹²

De Wet OKE beoogt behoud van diversiteit in het stelsel, maar tegelijkertijd is de omvang van peuterspeelzaalwerk afgenomen. Dit betekent niet zozeer dat ook minder kinderen gebruik maken van een voorschools aanbod. Het kortdurend aanbod is behouden gebleven, bijvoorbeeld in de vorm van peuteropvang. Gemeenten geven aan dat de samenstelling hiervan niet sterk verschilt van de samenstelling van het peuterspeelzaalwerk¹³. Door de omvorming van het peuterspeelzaalwerk is naar inschatting van gemeenten het bereik van peuters niet aangetast. De verandering van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang betekent een verandering van organisatievorm, maar het kortdurend aanbod blijft in veel gemeenten in stand. Het kortdurend aanbod vindt dus niet alleen meer plaats in peuterspeelzalen, maar ook steeds meer in kinderdagverblijven. Daarmee groeien kinderopvang en peuterspeelzaalwerk meer naar elkaar toe.

¹⁰ De samenwerking tussen voorschoolse voorzieningen in het kader van de harmonisatie, Kohnstamm/ Sardes (2010) en Ontwikkelingen in de omvang en de gemeentelijke financiering van het peuterspeelzaalwerk, Regioplan (2012)

¹¹ Getallen uit: Landelijk register kinderopvang en peuterspeelzalen; Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014. Feitenonderzoek ter voorbereiding op 'een betere basis voor peuters', Buitenhok (2014) en M. Gemmeke en M.J. van Gent. Regelgeving en financiering van het peuterspeelzaalwerk, Regioplan (2007). De getallen in de tabel zijn afgerond.

¹² Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014. Feitenonderzoek ter voorbereiding op 'een betere basis voor peuters', Buitenhok (2014)

¹³ Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014. Feitenonderzoek ter voorbereiding op 'een betere basis voor peuters', Buitenhok (2014)

5.4 Toezicht en handhaving

Zijn er landelijk gestandaardiseerde toetsingskaders met concrete toetsingscriteria opgesteld? Hoe is de kwaliteit van toezicht en handhaving bij peuterspeelzalen?

Met de invoering van de Wet OKE is het toezicht op peuterspeelzalen, net als voor kinderopvanginstellingen, landelijk geregeld. Het college van burgemeester en wethouders ziet toe op de naleving van de kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen. De GGD is toezichthouder. Op basis van de beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen, het gebruik van het modelinspectierapport en het observatieinstrument pedagogische praktijk voeren de GGD-en op toezicht uit op basis van landelijk gestandaardiseerde criteria en modellen.

De Inspectie van het Onderwijs oefent interbestuurlijk toezicht uit op de wettelijke taken van de gemeenten m.b.t. toezicht en handhaving voor de kinderopvangsector (inclusief de peuterspeelzalen). Jaarlijks rapporteert de Inspectie haar conclusies. In het meest recente landelijk rapport¹⁴ concludeert de inspectie dat de uitvoering van de jaarlijkse inspecties is verbeterd en dat in 2013 92% van alle wettelijke verplichte inspecties is uitgevoerd (betreft alle type opvang). Ook ondernemen de gemeenten actie bij 93% van de adviezen waarin tekortkomingen zijn geconstateerd.

6 Kosten van het beleid

Voor de kwaliteitsverbetering van peuterspeelzalen is een bedrag van € 35 miljoen aan het gemeentefonds toegevoegd als decentralisatie-uitkering. De vraag of deze financiële middelen doelmatig zijn besteed wordt in deze evaluatie niet meegenomen. Gemeenten kunnen reguliere middelen binnen het gemeentefonds (inclusief decentralisatie-uitkeringen), met inachtneming van wet- en regelgeving, naar eigen inzicht uitgeven. Er geldt geen bestedings- en verantwoordingsverplichting aan de Rijksoverheid.

In de Bestuurlijke afspraken tussen Rijk en VNG in het kader van deze wet (april 2008) is opgenomen dat de VNG gemeenten stimuleert om op macroniveau de middelen die zij nu inzetten voor peuterspeelzaalwerk voor dit doel beschikbaar te houden en eventueel vrijvallende middelen uit peuterspeelzaalwerk of VVE in te zetten om het peuterspeelzaalwerk ook toegankelijk te houden voor kinderen die geen VVE nodig hebben. Deze afspraak zou gemonitord worden, maar dat is feitelijk eenmalig gebeurd. Mede als input voor de evaluatie van de Wko is in 2012 onderzoek gedaan door Regioplan naar de ontwikkeling van het aantal peuterspeelzalen en de ontwikkeling van het budget dat gemeenten gezamenlijk beschikbaar stellen aan peuterspeelzaalwerk.¹⁵

Uit het onderzoek van Regioplan blijkt dat in 2010 ten opzichte van 2007 minder aan peuterspeelzaalwerk is uitgegeven, en dat gemeenten "een deel van de

¹⁴ Inspectie van het Onderwijs, Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2013/2014, november 2014

¹⁵ Ontwikkelingen in de omvang en de gemeentelijke financiering van het peuterspeelzaalwerk, Regioplan (2012)

extra €35 miljoen die het Rijk jaarlijks sinds 2010 ter versterking van het peuterspeelzaalwerk aan gemeenten heeft verstrekt, niet ten behoeven van peuterspeelzaalwerk (...) hebben ingezet". In het rapport wordt aangegeven dat gemeenten doorgaan met het terugschroeven van hun uitgaven aan peuterspeelzaalwerk.

7 Conclusies en vervolg

7.1 Conclusies

- De Wet OKE heeft in grote lijnen gebracht wat beoogd was. Met de Wet OKE is een professionaliseringsslag gemaakt binnen het peuterspeelzaalwerk. Peuterspeelzalen zijn meer toegegroeid naar kinderdagverblijven door ondermeer de inzet van professionele krachten.
- De kwaliteit van peuterspeelzalen in Nederland is vergelijkbaar met die in andere landen en is op hoofdlijnen goed. Peuterspeelzalen scoren met name goed op het bieden van ondersteuning van de emotionele ontwikkeling. De scores van peuterspeelzalen komen overeen met die van kinderdagverblijven wat betekent dat de Wet OKE succesvol is in het geven van een kwaliteitsimpuls aan het peuterspeelzaalwerk door de wet- en regelgeving over de kwaliteit van peuterspeelzaalwerk te harmoniseren met die van kindercentra.
- De kwaliteit van de interactie tussen de pedagogisch medewerker en de kinderen is van groot belang voor de ontwikkeling van kinderen. Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat juist op dit punt verbetering nodig is. Om aan de volledige doelen van de Wet OKE te voldoen zou ingezet moeten worden op professionele ontwikkeling door het verbeteren van de vaardigheden die nodig zijn om de ontwikkeling van kinderen te stimuleren. Dit kan door o.a. bijscholing, coaching, van elkaar leren, bij elkaar in de groep kijken en gezamenlijke pedagogische trainingen.
- Het aantal peuterspeelzalen daalt, net zoals de gemeentelijke uitgaven aan peuterspeelzaalwerk. In veel gemeenten wordt peuterspeelzaalwerk omgevormd tot kinderopvang. Dit betekent overigens niet dat ook minder kinderen gebruik maken van een voorschools aanbod. Het kortdurend aanbod is in veel gemeenten behouden gebleven in bijvoorbeeld de vorm van peuteropvang. Zowel peuterspeelzalen als kinderopvang bieden dus een kortdurend aanbod aan en daarmee zijn de twee organisatievormen meer naar elkaar toegegroeid.
- Met betrekking tot toezicht en handhaving kan geconcludeerd worden dat er een gestandaardiseerd toetsingskader bestaat voor het toezicht op het peuterspeelzaalwerk en dat de kwaliteit van het toezicht in de kinderopvangsector (waaronder de peuterspeelzalen) op hoofdlijnen in orde is. Dit met de nuancering dat er wel grote verschillen zijn tussen GGD-regio's bestaan in het uitvoeren van het aantal wettelijk verplichte inspecties/onderzoeken.¹⁶

¹⁶ Zie: Inspectie van het Onderwijs, Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2013/2014, november 2014

7.2 Vervolg

Sinds de inwerkingtreding van de Wet OKE in 2010 is aanvullende wet- en regelgeving van kracht geworden waarin verder stappen zijn gezet in de richting van harmonisatie van de kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Zo geldt per 1 januari 2015 voor horizontale peutergroepen met tweejarigen een ratio van 1 beroepskracht op de 8 kinderen voor zowel peuterspeelzalen als dagopvang. Per 1 juli 2015 wordt het vierogenprincipe ook van toepassing op het peuterspeelzaalwerk. Tevens worden er per 1 juli 2015 andere eisen gesteld aan het pedagogisch beleidsplan. Het huidige kabinet (Rutte II) heeft aangegeven de kwaliteitseisen voor dagopvang en peuterspeelzaalwerk volledig te willen gelijkschakelen.¹⁷ Dit betekent dat actief wordt voortgebouwd op de inzet die met de Wet OKE is gepleegd.

8 Geraadpleegde bronnen

- Regelgeving en financiering van het peuterspeelzaalwerk (0-meting voor de harmonisatie), Regioplan (2007)
- Trends in en rondom het peuterspeelzaalwerk, Sardes (2009)
- De samenwerking tussen voorschoolse voorzieningen in het kader van de harmonisatie, Kohnstamm/ Sardes (2010)
- Ontwikkelingen in de omvang en de gemeentelijke financiering van het peuterspeelzaalwerk, Regioplan (2012)
- Kwaliteit en curriculum van voorschoolse opvang en educatie in Nederland, P. Leseman & P. Slot, Universiteit Utrecht (2013)
- Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014. Feitenonderzoek ter voorbereiding op 'een betere basis voor peuters', Buitenhok (2014)
- Inspectie van het Onderwijs, Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2013/2014 (2014)
- De Wet Ontwikkelkansen door Kwaliteit en Educatie (OKE); beleidsreconstructie en implementatie in twaalf gemeenten, Kohnstamm Instituut (2014)
- De pedagogische kwaliteit van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Veen, A., Heurter, A, & Van der Veen, I. (2014). Amsterdam: Kohnstamm Instituut. Rapport 903 (2014)
- Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 2- tot 4- jarigen in Nederlandse peuterspeelzalen in 2013. Gevers Deynoot-Schaub, M.J.J.M., Helmerhorst, K.O.W., Bollen, I., & Fukkink, R.G. Amsterdam: NCKO. (2014)
- Factsheet Pedagogische kwaliteit kinderopvang. Fukkink, R.G. & Vam Reemst, E. Amsterdam: UvA (2013).
- Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie, incl. Memorie van toelichting
- Coalitieakkoord 'Samen werken, samen leven' tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie , 7 februari 2007
- Beleidsakkoord 'Samen werken, samen leven', kabinet Balkenende IV, 2007 - 2011
- Brief van staatssecretaris Dijksma aan de Tweede Kamer, 'Samen spelen, Samen leren', d.d. 13 juli 2007

¹⁷ Brief van minister Asscher aan de Tweede Kamer van 20 november 2014, ruimte voor (pedagogische) kwaliteit in de kinderopvang.

- Bestuurlijke afspraken 'Voor- en Vroegschoolse educatie' tussen de VNG en staatssecretaris Dijkma van OCW, d.d. 3 april 2008
- Brief van staatssecretaris Dijkma aan de Tweede Kamer, 'Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie', d.d. 23 mei 2008