



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Toezicht en Handhaving Kinderopvang *Landelijke Rapportage 2015*





Voorwoord

Dit landelijk rapport over het toezicht en de handhaving op de kinderopvang laat zien hoe gemeenten hun wettelijke taken op het gebied van kinderopvang uitvoeren. Daarnaast schetst het rapport een algemeen beeld van de beschikbare kinderopvangvoorzieningen en typen houders. Omdat de resultaten zijn opgenomen over de jaren 2014 en 2015 en waar mogelijk 2013, kan een wat breder beeld geschetst worden over ontwikkelingen in de uitvoering.

Daarnaast belicht de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) ook dit jaar een aantal onderwerpen die invloed hebben op de uitvoering van de wettelijke taken door gemeenten. Zo bieden we meer inzicht in de context waarbinnen toezicht en handhaving plaatsvinden. Dit doet de inspectie door de rol en positie van de houders in beeld te brengen. Ook verschaffen we meer inzicht in de voorwaarden waarop de overtredingen worden begaan. Als laatste komen de resultaten van handhavingsacties van een groep van ongeveer honderd goed handhavende gemeenten aan de orde.

In de conclusies van dit rapport sta ik stil bij de belangrijkste resultaten en meest opvallende nieuwe inzichten.

De kinderopvangsector kent een grote en voortdurende dynamiek. Niet alleen door de afwisselende vraaguitval en groei, maar ook door de zich ontwikkelende samenwerking met de onderwijssector en de gezamenlijke focus op kwaliteitsverbetering.

De hoofdinspecteur,

Arnold Jonk
September 2016

Inhoudsopgave

Voorwoord	2	Hoofdstuk 6 Effectiviteit handhaving nader bekeken – bij ongeveer honderd gemeenten	38
Conclusies	4	Kern van dit hoofdstuk	39
Leeswijzer	7	6.1 De analyse	40
Hoofdstuk 1 Landelijk register kinderopvang	9	6.2 Ontwikkeling in de naleving	40
Kern van dit hoofdstuk	10	6.3 Effect van de handhavinginstrumenten	42
1.1 Wettelijke vereisten LRKP	10	Hoofdstuk 7 De rol van de Inspectie van het Onderwijs	45
Hoofdstuk 2 Aanbod kinderopvang	12	Kern van dit hoofdstuk	46
Kern van dit hoofdstuk	13	7.1 Risicoanalyse en risico gestuurd toezicht op gemeenten	46
2.1 Ontwikkeling in het aanbod	13	7.2 Nader onderzoek en statustoekenning	47
2.2 Houders in beeld	15	7.3 Verdiepende onderzoeken	48
2.3 Vraag en aanbod	18	7.4 Signalen	48
Hoofdstuk 3 Inspectieonderzoeken GGD	19	7.5 Verbinding voor optimaal resultaat	48
Kern van dit hoofdstuk	20	Hoofdstuk 8 Bronnenlijst	49
3.1 Wettelijke vereisten inspecties	20	Hoofdstuk 9 Bijlagen	51
3.2 Inspecties voorzieningen voor gastouderopvang uitgelicht	23	9.1 Bijlage I - Methodologische verantwoording	52
Hoofdstuk 4 Ontwikkelingen in overtredingen en handhavingsadviezen	25	9.2 Bijlage II - Werkwijze GGD'en inspecties	54
Kern van dit hoofdstuk	26	9.3 Bijlage III - Soorten inspectieonderzoek	54
4.1 Risicomodel GGD GHOR NL	27		
4.2 Ontwikkelingen in de geconstateerde overtredingen	28		
4.3 Overtredingen bezien op domeinniveau en voorwaardeniveau	30		
Hoofdstuk 5 Handhaving	33		
Kern van dit hoofdstuk	34		
5.1 Wettelijke vereisten handhaving	34		
5.2 Inzet handhavinginstrumenten	35		

Conclusies

Het Landelijk Rapport brengt in beeld hoe gemeenten de wettelijke taken toezicht en handhaving kinderopvang uitvoeren en hoe dit zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Aan de orde komen de uitgevoerde inspecties bij kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus en de handhavingsacties op de geconstateerde tekortkomingen. Ook brengen we in beeld tot welke resultaten de inspecties en handhavingsacties hebben geleid.

In opdracht van de gemeenten voeren de GGD'en onderzoeken uit bij kinderopvangvoorzieningen om te controleren of zij aan de kwaliteitseisen voldoen. Voor de toezichts- en handhavingsactiviteiten maken de gemeenten en GGD'en onder andere gebruik van de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR) en het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). De data uit deze systemen heeft de inspectie gebruikt bij het opstellen van dit Landelijk Rapport. Deze bronnen geven veel informatie en inzicht, maar hebben ook hun beperkingen. In de methodologische verantwoording (bijlage I) wordt dit verder toegelicht.

Gemeentelijk toezicht en handhaving kinderopvang ontwikkelt zich goed

Kinderopvang beweegt zich in een markt van vraag en aanbod waarbij ouders, houders en overheid elk hun eigen verantwoordelijkheid dragen. We vertrouwen er als samenleving op dat houders van opvangorganisaties ervoor zorgen dat de kwaliteit van de kinderopvang in orde is en dat jonge kinderen in een fysiek en emotioneel veilige omgeving vertoeven. Doorgaans gaat dat goed, maar er komen ook berichten in de media over misstanden bij opvanglocaties. Die werpen de vraag op in hoeverre de kwaliteit van de opvang en het zicht hierop beter geborgd kunnen worden. Dit vraagt van alle betrokkenen (ouders, houders, GGD'en en gemeenten) alertheid, goede afstemming en een bewuste invulling van hun taken. Gemeenten zijn daarbij verantwoordelijk om op te treden wanneer houders de wettelijke kwaliteitseisen niet naleven. De afgelopen jaren staat de kwaliteit van de kinderopvang duidelijk meer op de agenda van gemeenten. Gemeenten vullen hun wettelijke taken steeds beter in. Bijna alle opvangvoorzieningen worden jaarlijks onderzocht en we zien het aantal locaties waar over langere periode geen tekortkomingen worden geconstateerd, toenemen. Steeds meer gemeenten hebben een handavingsbeleid dat is afgestemd op de lokale situatie. Gemeenten gaan bewuster om met de handavingsadviezen die ze van de GGD ontvangen en handhaven adequaat.



Naleving van de kwaliteitseisen kinderopvang stijgt

De wettelijke kwaliteitseisen bevatten belangrijke voorwaarden om de veiligheid en ontwikkeling van kinderen te borgen. Voorbeelden van wettelijke vereisten zijn de beroepskracht-kindratio en de groepsgrootte, het kunnen overleggen van een verklaring omtrent gedrag en een geldig diploma, het doorvoeren van het vierogenprincipe, het hebben van risico-inventarisaties en plannen van aanpak voor veiligheid en gezondheid en het uitvoeren van een helder pedagogisch beleid.

De inspectie ziet een daling in het aantal jaarlijkse onderzoeken waar overtredingen worden vastgesteld en hiermee samenhangend een daling in het aantal handhavingsadviezen. Daarnaast zien we ook dat het aantal overtredingen per jaarlijks onderzoek afneemt. Het handhaven van gemeenten werpt zijn vruchten af, dat herkennen ook de GGD'en.

Een groep opvangvoorzieningen voldoet niet aan wettelijk vastgestelde kwaliteitsvoorwaarden

Binnen een groep van ongeveer honderd goed handhavende gemeenten zien we dat een derde van de kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus de afgelopen drie jaar opvang aanbod die geheel voldeed aan de wettelijke eisen. Ongeveer de helft van deze kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus had minder overtredingen op de kwaliteitseisen dan voorgaande jaren.

Aan de andere kant voldoet ongeveer één op de vijf kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, binnen deze groep gemeenten en bezien over de afgelopen 3 jaar, 2 of 3 jaar niet aan de in de wet vastgelegde kwaliteitsvoorwaarden. Een deel laat ook geen verbeteringen zien. Het gaat hierbij ook om kwaliteitsvoorwaarden met de hoogste prioriteit volgens het model handhavingsbeleid van de VNG. Een groot deel van de gemeenten hanteert dit model voor het lokale handhavingsbeleid. Voorwaarden met hoge prioriteit betreffen onder andere overtredingen die te maken hebben met de risico-inventarisaties, het ontbreken van verklaringen omtrent gedrag en overtredingen op de beroepskracht-kindratio.

GGD'en herkennen deze groep in de praktijk als locaties die onvoldoende in staat zijn om de inhoudelijke ontwikkelingen op het gebied van kinderopvang in de dagelijkse praktijk in te bedden. Ook geven deze locaties onvoldoende sturing aan de organisatie en het personeel.

Onze bevindingen bij de groep van honderd goed handhavende gemeenten zijn niet representatief voor alle Nederlandse gemeenten. Nader onderzoek is nodig naar de grootte van deze groep overtreders op landelijk niveau en de oorzaken van het niet voldoen van deze houders aan de wettelijke kwaliteitseisen, alvorens mogelijke oplossingsrichtingen kunnen worden verkend.

Zicht op karakteristieken houders voor versterking van toezicht en handhaving

Uit de verdiepende analyse naar de houders blijkt dat zeer grote houders, met meer dan honderd locaties, het minste aantal tekortkomingen hebben. Juist de kleinste houders, met één locatie, hebben relatief meer tekortkomingen dan de overige locaties. GGD'en zien de kleinste houders ook vaker als risico dan de grootste houders. Zij merken dat grotere houders vaak veel meer de mogelijkheid hebben om te leren van geconstateerde overtredingen op een van hun locaties. Voor de kleinere houders blijkt het lastiger om goed om te gaan met alle ontwikkelingen.

De karakteristieken van houders hebben invloed op hun positie en rol ten opzichte van toezichthouder en gemeenten. Op basis van deze karakteristieken bepalen GGD'en de intensiteit van het toezicht en bepalen gemeenten de inzet van de handhaving. Samenwerking tussen de verschillende GGD'en, tussen de individuele gemeenten en tussen GGD'en en gemeenten onderling kan mogelijk zowel het toezicht als de handhaving verder versterken.

Werkt de gezamenlijke verantwoordelijkheid in de gastouderopvang?

Wanneer ouders kiezen voor gastouderopvang als opvang van hun kind, hebben zij zelf een belangrijke rol om in te schatten of er sprake is van een veilige en stabiele omgeving voor hun kind. Daarnaast heeft het gastouderbureau een belangrijke rol. Zij zijn mede verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geboden opvang door de voorzieningen voor gastouderopvang die zij bemiddelen.

GGD'en hebben minder zicht op de kwaliteit van de opvang die door de voorziening voor gastouderopvang wordt geboden. Zij toetsen bijvoorbeeld jaarlijks maar een klein deel van het gastouderbestand via jaarlijkse onderzoeken. De afgelopen twee jaar heeft de GGD overigens wel ongeveer de helft van de voorzieningen voor gastouderopvang gezien.

Dit komt door het hoge percentage nieuwe aanmeldingen, zij worden allemaal voor inschrijving onderzocht. Daarnaast vinden GGD-inspectiebezoeken bij voorzieningen voor gastouderopvang vaak aangekondigd plaats; in 2015 betreft het 40 procent van de onderzoeken. Bij aangekondigde onderzoeken worden minder tekortkomingen vastgesteld. Bovendien geven GGD'en aan het in de praktijk lastig te vinden de kwaliteitseisen in een thuissituatie te beoordelen.

Gastouderbureaus worden wel jaarlijks door de GGD onderzocht op het voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen. Op basis van de kwaliteit van het gastouderbureau kan een gemeente de steekproef voor de voorzieningen voor gastouderopvang vormgeven.

De inspectie vraagt zich af of er voldoende zicht is op de controle die gastouderbureaus op de voorzieningen voor gastouderopvang uitvoeren. Het toetsen van de wettelijke vereisten geeft zicht op uitgevoerde handelingen door de gastouderbureaus en niet direct op de kwaliteit van het contact tussen gastouderbureau en gastouder.

Verkenkend onderzoek naar de invulling van de controle die gastouderbureaus op voorzieningen voor gastouderopvang uitvoeren is wenselijk.

Blik op de toekomst

Veel gaat goed en we zien een stijgende lijn in de kwaliteit van het toezicht en de handhaving. Toch is er ook verbeterpotentieel, zeker als we denken aan situaties waarin de kinderopvang niet de vereiste kwaliteit heeft. Met de komst van de wijzigingen in wet en regelgeving in het SZW-traject 'Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang' gaat het toezicht veranderingen tegemoet en krijgen houders meer vrijheden om de kwaliteit van de opvang vorm te geven. De inspectie ziet uit naar een goede samenwerking tussen alle partijen die een verantwoordelijkheid dragen voor de opvang van het kwetsbare jonge kind.



Leeswijzer

Opbouw van het rapport

Het rapport is opgebouwd volgens de logische volgorde van het toezichtproces: startend bij het aanbod, via inspecties en overtredingen naar handhavingsacties van gemeenten en vervolgens via het al dan niet opnieuw vaststellen van dezelfde overtredingen en de opvolgende acties van gemeenten. De inspectie werkt vanuit het uitgangspunt om landelijke ontwikkelingen in de uitvoering door gemeenten van de wettelijke taken op gebied van toezicht en handhaving in kaart te brengen.

De wettelijke taken die in dit rapport aan bod komen zijn: het up-to-date houden van het landelijk register voor kinderopvang en peuterspeelzalen in hoofdstuk 1, het uitvoeren van inspecties bij kinderopvanglocaties en voorzieningen voor gastouderopvang in hoofdstuk 3 en het handhavend optreden in hoofdstuk 5.

De uitvoering van deze taken staat niet los van de omgeving waarin gemeenten opereren. Daarom heeft de inspectie net als vorige jaren ook gekeken naar een aantal onderwerpen dat invloed heeft op de uitvoering van de gemeentelijke taken.

Dit jaar zoomen we onder andere in op de houders in hoofdstuk 2. Zij zijn primair verantwoordelijk voor het naleven van de wettelijke kwaliteitseisen. We hebben een 'foto' gemaakt van de houders aan de hand van de informatie uit het LRKP. Ook staat de inspectie stil bij de (ontwikkeling in de) zwaarte van de geconstateerde overtredingen in hoofdstuk 4. Als laatste geven we meer inzicht in wat wel en niet werkt op het gebied van handhaving bij een groep van ongeveer honderd geselecteerde gemeenten in hoofdstuk 6.

Elk hoofdstuk start met een beschrijving van de kern van dat hoofdstuk. Via de kopjes kan de lezer inzoomen op de passages die hem of haar interesseren.

In de conclusies staat de hoofdinspecteur, verantwoordelijk voor (interbestuurlijk toezicht op de) kinderopvang stil bij de belangrijkste ontwikkelingen en conclusies in het kader van toezicht en handhaving in de kinderopvang.

Hoe te lezen

Het landelijk rapport bevat uitspraken over veel verschillende eenheden van onderzoek. Figuur 0.1 geeft weer welk onderwerp in elk hoofdstuk wordt besproken. Ook geeft het figuur op grote lijnen weer hoe de verschillende eenheden zich tot elkaar verhouden; het model start met inzicht in de jaarlijks verplichte inspecties die zijn uitgevoerd en eindigt bij de voorzieningen en gastouderbureaus waar na een jaar nog steeds overtredingen bestaan.

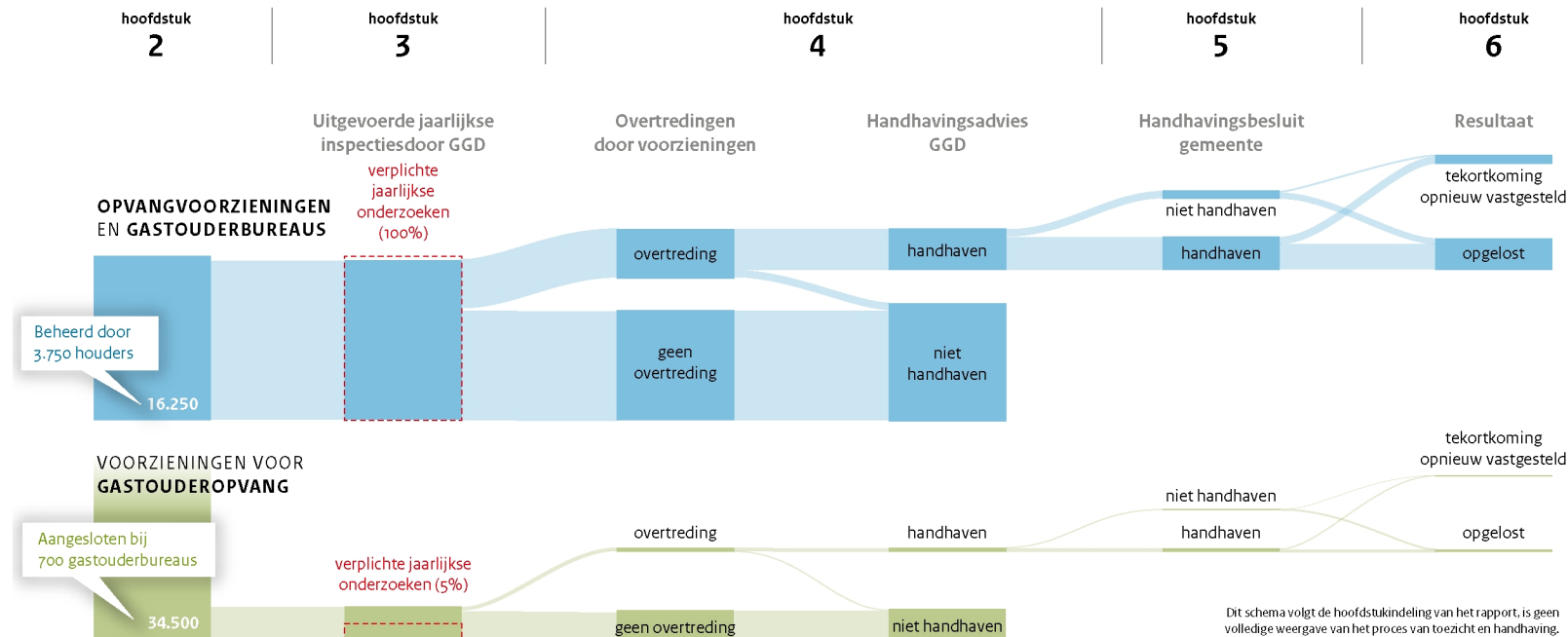
Methodologische verantwoording

Alle resultaten in dit rapport zijn in percentages weergegeven. Omdat het GIR (Gemeenschappelijke Inspectieruimte) geen verplicht systeem is, is het niet mogelijk om exacte landelijke aantallen in beeld te brengen. Wel is het mogelijk beelden te geven van de ontwikkelingen.

Een methodologische verantwoording is in bijlage I van dit rapport opgenomen.

Hierin beschrijft de inspectie de datakwaliteit en geeft zij meer informatie over het gebruik van de data voor verschillende analyses. Daarnaast wordt stilgestaan bij de interpretatie van de cijfers.

Figuur 0.1 | Opbouw van het rapport





Hoofdstuk 1 Landelijk register kinderopvang

Kern van dit hoofdstuk

Uit de jaarverslagen van de gemeenten volgt dat gemeenten de uitvoering van de registrertaak onder controle hebben en het LRKP (Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen) in 2015 nagenoeg op orde was.

Door de vele mutaties is het op orde houden van het register een arbeidsintensieve taak voor gemeenten.

1.1 Wettelijke vereisten LRKP

Het LRKP bevat basisinformatie voor ouders, zoals gegevens over de houder en de locaties, de bevindingen van de GGD in de inspectierapporten en sinds 1 januari 2016 ook de onherroepelijke handhavingsacties of –maatregelen die door gemeenten opgelegd zijn. Het register is tevens een belangrijk instrument voor de Belastingdienst om al dan niet kinderopvangtoeslag toe te kennen aan ouders.

Om als ondernemer (houder) toegang te krijgen tot de kinderopvangmarkt moet deze zich melden bij de gemeente. De gemeente toetst (onder ander met de bevindingen van de GGD-toezichthouder als input) of een toekomstige houder redelijkerwijs voldoet aan de kwaliteitseisen zoals opgenomen in de Wkkip (Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen) om te kunnen starten. Als dat zo is wordt de organisatie ingeschreven in het LRKP.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het juist, volledig en actueel houden van het LRKP. Houders hebben naar de gemeente een verplichting om tijdig mutaties binnen hun opvangcentrum door te geven.

Meeste mutaties betreffen voorzieningen voor gastouderopvang • Mutaties kunnen betreffen nieuwe inschrijvingen, verhuizingen, wijziging in het aantal kindplaatsen, maar ook uitschrijvingen vanwege beëindiging van de exploitatie. Houders zijn verplicht wijzigingen door te geven aan de gemeente. Voorzieningen voor gastouderopvang doen dat via het gastouderbureau. De gemeente neemt een besluit op wijzigingsverzoeken en voert bij mutaties dit door in het LRKP.

Gemeenten voerden in 2015 in totaal ruim 22.000 in- en uitschrijvingen door in het LRKP. Dit zijn een kleine duizend minder dan in 2014 en ruim drieduizend minder dan in 2013. Iets meer dan de helft van de mutaties zijn uitschrijvingen. En ruim 80 procent van al deze mutaties betreft voorzieningen voor gastouderopvang: in 2015 werden 10.273 voorzieningen voor gastouderopvang uitgeschreven en 8.053 ingeschreven. Ondanks deze daling in het aantal in- en uitschrijvingen, brengt deze wettelijke taak veel werk met zich mee voor gemeenten.

Juist, volledig en actueel register ● Van de gemeenten geeft 95 procent in de jaarverslagen over 2015 aan dat het register juist, volledig en actueel is bijgewerkt.

Een aantal gemeenten geeft aan dat er kleine tekortkomingen zijn geweest (te laat ingeschreven locaties en dubbele registraties), die inmiddels zijn hersteld. Daarnaast zijn er een paar gemeenten die door personeelstekort in 2015 achterstand hebben met verwerken van de mutaties. Hiervoor zijn inmiddels maatregelen getroffen.



Hoofdstuk 2 Aanbod kinderopvang

Kern van dit hoofdstuk

Vanuit de gegevens van het LRKP is er een 'foto' gemaakt van het houderlandschap. Het beeld geeft een stijging van het aantal kinderdagverblijven weer en een ongeveer even grote daling van het aantal peuterspeelzalen. Het aantal voorzieningen voor gastouderopvang is verder gedaald. Met name in de landelijke gebieden blijft het aandeel dat gastouderopvang inneemt in de kinderopvang relatief groot.

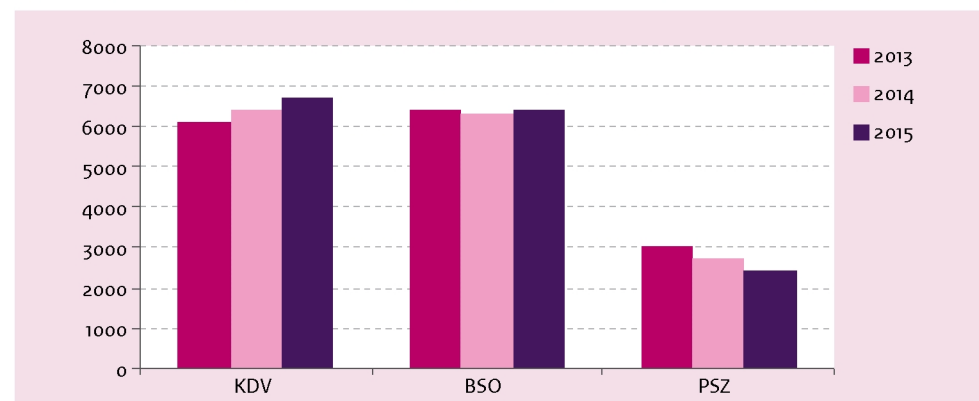
Er zijn veel verschillende soorten houders in Nederland, zowel qua opvangaanbod als qua grootte. Een klein deel van de houders heeft een groot deel van het aanbod in handen. Ook heeft een belangrijk deel van de houders (vooral wanneer zij over vele locaties beschikken) te maken heeft met meerdere GGD'en en gemeenten. Houders met locaties verspreid over verschillende gemeenten en/of GGD'en kunnen te maken hebben met verschillen in oordeelsvorming door GGD'en en verschillen in handhavingsbeleid en werkwijze van gemeenten. In het verlengde daarvan speelt de toezichtlast of ervaren toezichtlast een rol. Meer samenhang of afstemming in het toezicht richting houders lijkt zowel vanuit de houders als de gemeenten en GGD'en gewenst.

Ten slotte is een daling van het aantal kindplaatsen zichtbaar, terwijl de vraag naar kinderopvang weer wat lijkt te stijgen. Het weer aantrekken van de economie speelt hierin mogelijk een rol. Dit kan in sommige regio's wellicht opnieuw leiden tot het ontstaan van wachtlijsten.

2.1 Ontwikkeling in het aanbod

In de periode 2013 tot en met 2015 is een toename van het aantal kinderdagverblijven zichtbaar (figuur 2.1)². In diezelfde periode is er een even grote afname van het aantal peuterspeelzalen. Deels kan dit verklaard worden door de voorgenomen harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang die zal plaatsvinden per 1 januari 2018. Dit betekent dat vanaf dat moment alle peuterspeelzalen worden omgezet naar kinderdagverblijven en dan moeten voldoen aan de eisen die aan kinderdagverblijven worden gesteld. Veel gemeenten anticiperen daarop door peuterspeelzalen om te zetten in kinderdagverblijven. Het aantal locaties voor buitenschoolse opvang is nagenoeg gelijk gebleven.

Figuur 2.1 | Ontwikkeling van het aantal opvanglocaties per kinderopvangsoort KDV, BSO, PSZ

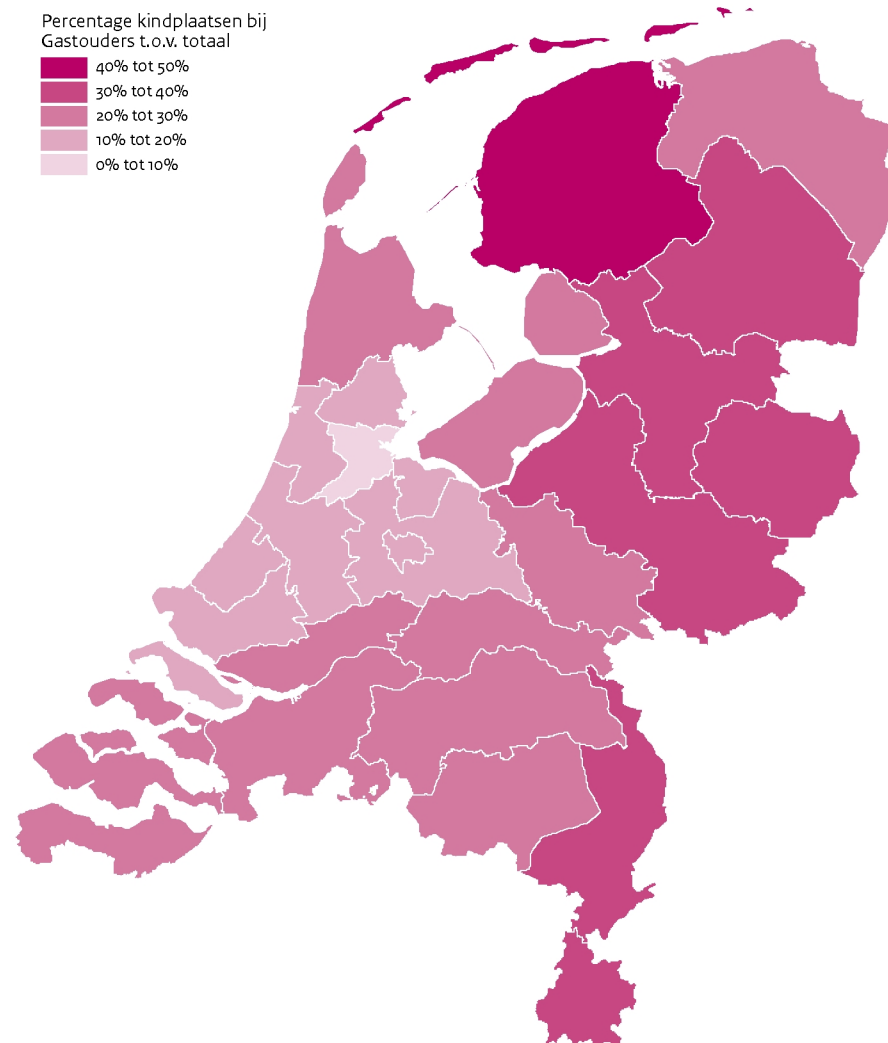


Aandeel voorzieningen voor gastouderopvang neemt af • De daling van het aantal voorzieningen voor gastouderopvang³, die al in 2014 zichtbaar was, heeft zich verder doorgezet. Eind 2015 waren er nog een kleine 35.000 voorzieningen voor gastouderopvang, zo'n 14 procent minder dan in 2013. Het aantal gastouderbureaus is gelijk gebleven.

² KDV: kinderdagverblijf; PZS: peuterspeelzaal; BSO: buitenschoolse opvang.

³ Formeel is een Voorziening voor gastouderopvang ook een houder, maar zij nemen een bijzondere positie in. We maken onderscheid tussen Voorziening voor gastouderopvang en andere houders.

Figuur 2.2 | Aandeel kindplaatsen bij voorzieningen voor gastouderopvang ten opzichte van overige typen opvang



In een aantal GGD-regio's is er een relatief grote afname van het aantal voorzieningen voor gastouderopvang. Bij GGD Zaanstreek/Waterland nam het aantal zelfs af met bijna een derde. GGD Gooi en Vechtstreek is de enige regio waar het aantal voorzieningen voor gastouderopvang niet afnam.

In de landelijke gebieden is het aandeel kindplaatsen bij voorzieningen voor gastouderopvang over het algemeen hoger dan in de stedelijke gebieden. In GGD-regio Amsterdam betreft 7,5 procent van alle kindplaatsen een voorziening voor gastouderopvang, tegenover 46 procent bij GGD Fryslân (figuur 2.2). Hetzelfde beeld is zichtbaar bij het aandeel voorzieningen voor gastouderopvang ten opzichte van andere kinderopvanglocaties.

Het aanbod van voorschoolse educatie • Voor- en vroegschoolse educatie (vve) is een van de terreinen waar opvang en onderwijs dicht bij elkaar komen. Vanuit de samenleving klinken geluiden voor meer samenwerkingsrelaties tussen opvangvoorzieningen en onderwijs, om zo voor elk kind optimale ontwikkelingskansen en een doorgaande leer- en ontwikkelingslijn te creëren.

Kinderdagverblijven en peuterspeelzalen bieden voorschoolse educatie aan. Dit vormt een voorportaal voor het basisonderwijs en de vroegschoolse educatie. Uit de GIR (Gemeenschappelijke Inspectieruimte) blijkt dat het aandeel locaties dat voorschoolse educatie aanbiedt, is toegenomen van 38 procent in 2014 naar 40 procent in 2015. Peuterspeelzalen bieden veel vaker voorschoolse educatie aan dan kinderdagverblijven. We zien in de periode 2013 tot en met 2015 een stabiel aanbod van vve in bijna twee derde van de peuterspeelzalen. Hoewel het aanbod in de kinderdagverblijven stijgt, wordt voorschoolse educatie in 2015 in bijna een derde van de locaties aangeboden.

Bij alle gemeentegroottes is een percentuele toename te zien in het aantal locaties dat voorschoolse educatie aanbiedt tussen 2013 en 2015. In de kleinste gemeenten biedt zo'n 30 procent van de voorzieningen die voorschoolse educatie kan aanbieden ook daadwerkelijk vve aan. In de grotere gemeenten is dat rond de 40 procent. Hoe groter de gemeente, hoe meer locaties voorschoolse educatie bieden.

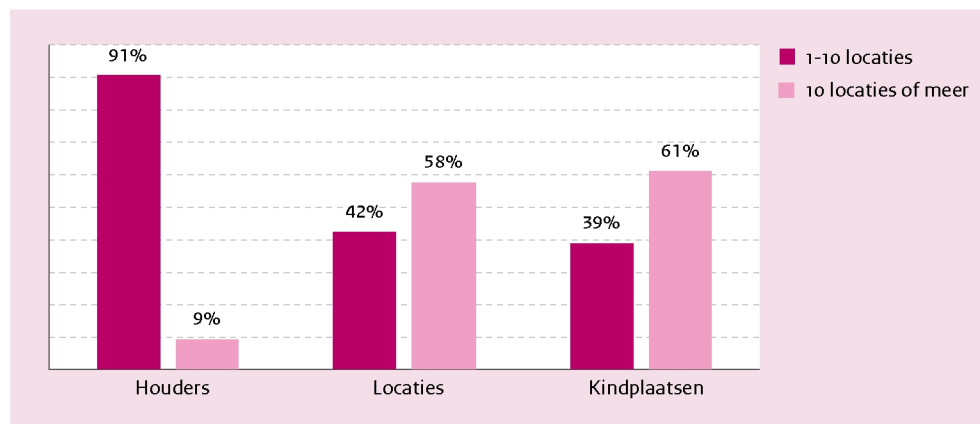
Kijken we naar het aantal houders dat voorschoolse educatie kan aanbieden, dan blijkt dat bijna een derde in 2015 minimaal één locatie heeft die voorschoolse educatie aanbiedt. Bij de zogenaamde eenpitters zien we dat 15 procent voorschoolse educatie aanbiedt. Het aanbieden van voorschoolse educatie stelt extra eisen aan de houder, denk bijvoorbeeld aan de opleiding van de beroepskrachten. GGD'en geven aan dat het over het algemeen

voor de kleinere houders lastiger is om alle kennis en nieuwe ontwikkelingen te volgen. Dat kan deels verklaren waarom eenpitters minder vaak vve aanbieden.

2.2 Houders in beeld

Klein deel houders KDV, BSO en PSZ beheert groot deel van de markt • Van de houders⁴ heeft 9 procent (dat zijn iets meer dan driehonderd houders) tien of meer locaties (figuur 2.3). Deze groep van houders met tien of meer locaties beheert gezamenlijk maar liefst 58 procent van de locaties en 61 procent van het totaal aantal kindplaatsen⁵. Acht van deze houders beheren zelfs meer dan honderd locaties; dit komt overeen met bijna tweeduizend locaties (12 procent) en ruim 82.000 kindplaatsen (16 procent).

Figuur 2.3 | Aandeel houders, locaties en kindplaatsen naar grootte van de houder (excl. GOB en VGO)



Naarmate een houder meer locaties heeft, ligt ook het gemiddeld aantal kindplaatsen per locatie hoger. Dit verschil bedraagt tussen de kleinste en de grootste houders bijna 14,5 kindplaatsen, met een bandbreedte van respectievelijk 27,8 tot 42,2. Onder de kleinste houders vallen ook de kleine houders met een kinderdagverblijf aan huis met maximaal tien kindplaatsen. Gastouderbureaus zijn hierin niet meegenomen, die hebben immers geen kindplaatsen, voorzieningen voor gastouderopvang zijn evenmin meegeteld.

Iets minder dan de helft van alle houders beheert een combinatie van kinderopvangsoorten waar kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang onderdeel van uitmaken. Daarmee hebben ze in principe een aanbod voor kinderen van nul tot twaalf jaar⁶. Deze houders beheren samen ongeveer driekwart van alle locaties en 80 procent van alle kindplaatsen.

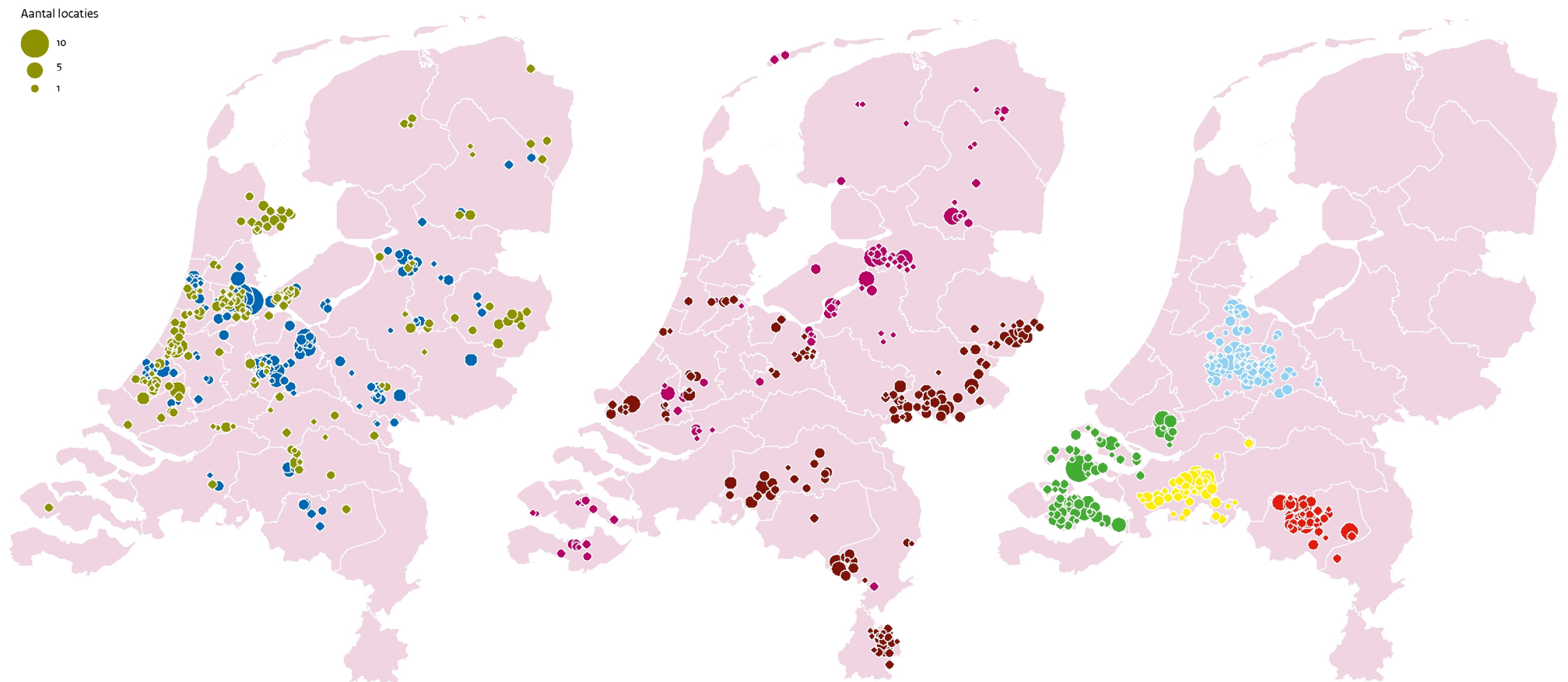
Verschillen in opvangkwaliteit in relatie tot de omvang van de houder en de handhavingsadviezen van de GGD'en, zijn verder uitgewerkt in [paragraaf 4.2](#).

Vier van de acht grootste houders hebben locaties in een relatief kleine regio (groen, geel, rood, lichtblauw), in het zuiden en het midden van het land (figuur 2.4). De locaties van de vier andere grootste houders (roze, bruin, donkerblauw, donkergroen) zijn veel meer verspreid over heel Nederland. De acht grootste houders zijn minder aanwezig in het noorden van het land.

⁴ Houder: a. degene aan wie een onderneming als bedoeld in de Handelsregisterwet 2007 toebehoort en die met die onderneming een kindercentrum of een gastouderbureau exploiteert; b. de gastouder die een voorziening voor gastouderopvang exploiteert.
⁵ Met het aantal kindplaatsen wordt het maximum aantal kinderen bedoeld dat gelijktijdig in een peuterspeelzaal of een kinderopvangvoorziening kan worden opgevangen. Het geeft dus niet weer hoeveel kinderen er feitelijk (per locatie) worden opgevangen.

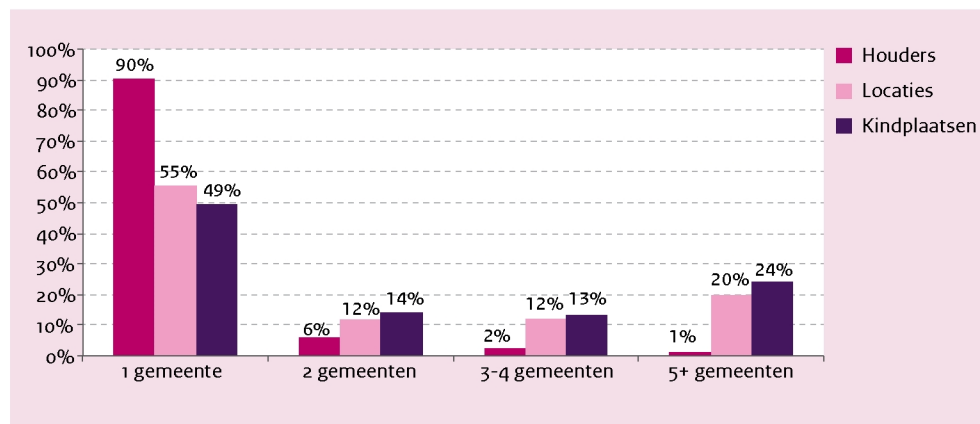
⁶ Met uitzondering van de kinderdagverblijven waar uitsluitend kinderen van twee tot vier jaar worden opgevangen.

Figuur 2.4 | Locaties van de acht grootste houders verspreid over Nederland



Belangrijk deel houders heeft met meerdere gemeenten en GGD'en te maken • Een deel van de houders⁷ is breed verspreid over de gemeenten. Een op de tien houders heeft locaties die verdeeld zijn over twee of meer gemeenten (figuur 2.5). Deze 10 procent van de houders bezit bijna de helft van alle kinderopvanglocaties in Nederland.

Figuur 2.5 | Aantal houders in een of meer gemeenten



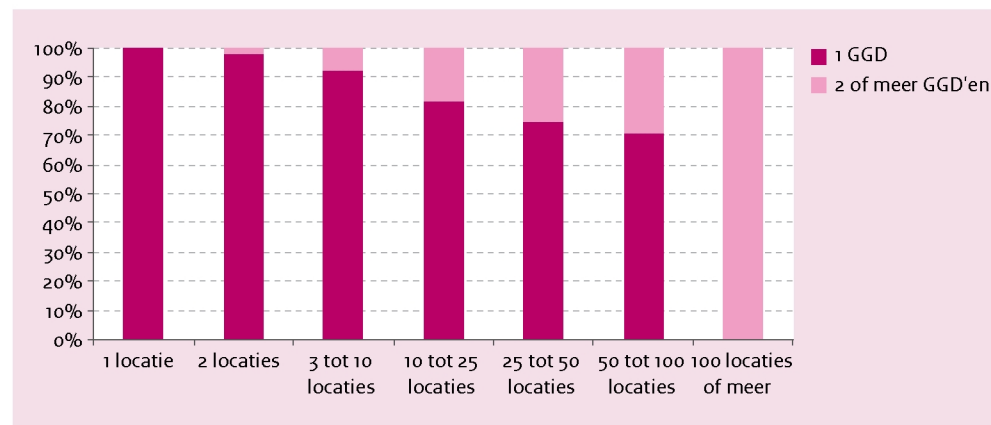
Ongeveer 4 procent van alle houders heeft te maken met meerdere GGD'en (figuur 2.6). Ondanks dat deze groep van rond de 150 houders slechts een klein deel van het totaal aantal houders vormt, beheren zij samen een kwart van alle locaties.

Dit betekent dus dat in bijna de helft van de jaarlijkse inspectieonderzoeken een houder betrokken is die met meerdere gemeenten te maken heeft. In een kwart van de gevallen gaat het om een houder die met meerdere GGD'en te maken heeft.

Het zijn vaker de kleinere gemeenten die te maken hebben met houders waarvan de locaties verspreid zijn over meerdere gemeenten en soms ook meerdere GGD'en. Een kwart van de houders die actief is in een kleine gemeente (tot twintigduizend inwoners) is in meerdere gemeenten actief, waar dat in de vier grote steden slechts in 10 procent van de gevallen zo is.

⁷ Dit is exclusief VGO, maar inclusief GOB, omdat juist ook GOB's via de aangesloten VGO's te maken kunnen hebben met meerdere gemeenten en GGD'en.

Figuur 2.6 | Houderspreiding over GGD naar houderomvang



Toezicht op houderniveau in ontwikkeling • We zien een ontwikkeling om naast toezicht op locaties te komen tot toezicht op houderniveau. Toezicht op houderniveau kan mogelijk leiden tot een meer eenduidige benadering van de houder en besparing van toezichtinzet (niet op alle locaties hoeven alle voorwaarden meer te worden getoetst) en toezichtlast en kwaliteitsverbetering (verbeteringen worden direct voor alle locaties van de betreffende houder doorgevoerd).

De afstemming of de invulling van het toezicht en de handhaving op locaties vindt vooral op regionaal niveau plaats tussen GGD-regio's en gemeenten. Dit kan leiden tot variatie in de uitvoering op lokaal niveau, zowel bedoeld als onbedoeld. De decentrale wijze van inrichten van toezicht en handhaving heeft als voordeel dat men op lokaal niveau maatwerk kan leveren. Tegelijkertijd kunnen houders die locaties verspreid hebben over meerdere gemeenten en GGD'en, te maken hebben met verschillende wijzen van inspecteren. Zo komt het voor dat de locaties van één houder in een ogenschijnlijk vergelijkbare situatie op een verschillend aantal voorwaarden worden beoordeeld en is er bijvoorbeeld onderscheid in het wel of niet toepassen van 'overleg en overreding' door de GGD. In geval van overtreding zijn er ook verschillen in de wijze waarop gemeenten handhaven, zoals het wel of niet meteen inzetten van juridische handhavingsinstrumenten. Overigens kunnen er ook verklaarbare redenen zijn voor deze verschillen in toezicht en handhaven, omdat de specifieke situatie bij elke locatie weer anders kan zijn.

Na 2016 starten GGD'en en gemeenten in het kader van 'Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang' een pilot naar de toepassing van Koepeltoezicht, waarin deze ontwikkelingen en onderwerpen een plek hebben.

2.3 Vraag en aanbod

Stijgende vraag naar kindplaatsen zichtbaar • Het gemiddeld aantal kinderen met kinderopvangtoeslag⁸ stijgt van 627.000 in 2013 naar 649.000 in 2015 (SZW, 2016a). Het aantal kindplaatsen⁹ nam af, van 717.000 in 2013 naar 691.000 in 2015. Met name op peuterspeelzalen nam het aantal kindplaatsen flink af; in 2015 waren er ruim twaalfduizend minder dan in 2013. Het aantal kindplaatsen op kinderdagverblijven nam juist toe met zo'n vijfduizend.

Het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag en het aantal kindplaatsen zijn verschillende grootheden¹⁰ en dus niet een op een vergelijkbaar. Het geeft wel een beeld van de ontwikkelingen over de jaren heen en is om die reden in onderstaande figuur opgenomen. Kinderen die naar een peuterspeelzaal gaan, ontvangen geen toeslag, daarom zijn de peuterspeelzalen ook in het aantal kindplaatsen niet meegenomen in figuur 2.7.

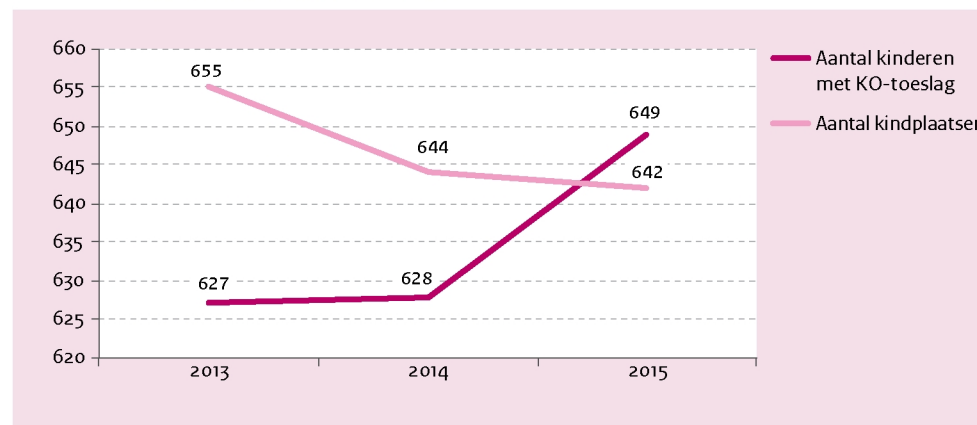
Wachttijsten zijn jarenlang een probleem geweest in de kinderopvang. Bezuinigingen, de economische crisis en de toename in het aantal voorzieningen hebben de laatste jaren een rol gespeeld bij het verminderd gebruik van de kinderopvang en het oplossen van de wachttijsten. Inmiddels trekt de economie weer aan en het kabinet stelt weer ruimer gelden ter beschikking. Het effect daarvan kan zijn dat de vraag naar kinderopvang weer aantrekt en er op sommige plekken weer wachttijsten ontstaan. Vooral in groeigemeenten en in drukker gedeelten van steden zijn er signalen dat dit risico al werkelijkheid wordt. Andere ontwikkelingen, zoals opvang van vluchtelingenkinderen en de mogelijkheid in de toekomst voor peuters zonder recht op kinderopvangtoeslag om twee dagdelen naar de kinderopvang te gaan (SZW, 2016b), kunnen effect hebben op het opnieuw ontstaan van wachttijsten.

⁸ Een kind dat een deel van het jaar naar kinderopvang gaat en waarvoor de ouders recht hebben op kinderopvangtoeslag, wordt voor een evenredig deel meegeteld in de aantallen.

⁹ Met het aantal kindplaatsen wordt het maximum aantal potentiële kinderen bedoeld dat gelijktijdig in een peuterspeelzaal of een kinderopvangvoorziening kan worden opgevangen. In het geval van gastouders tellen hierbij de eigen aanwezige kinderen tot tien jaar ook mee. Het geeft dus niet weer hoeveel kinderen er feitelijk (per locatie) worden opgevangen.

¹⁰ Eén kindplaats kan bijvoorbeeld door drie kinderen met toeslag worden 'bezet'.

Figuur 2.7 | Ontwikkeling gemiddeld aantal kinderen met kinderopvangtoeslag en het aantal kindplaatsen (x 1000) exclusief PSZ





Hoofdstuk 3 Inspectie- onderzoeken GGD

Kern van dit hoofdstuk

Wettelijke criteria

Gemeenten voeren hun wettelijke taken op het gebied van inspecties steeds beter uit. Steeds meer gemeenten lukt het om alle wettelijk verplichte inspecties uit te voeren bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, peuterspeelzalen en gastouderbureaus (de zogenaamde 100%-norm). In 2015 is 97 procent van alle locaties onderzocht. Afgelopen jaar is 9 procent van de bestaande voorzieningen voor gastouderopvang geïnspecteerd, waar een minimum van 5 procent per gemeente de ondergrens is. De meeste gemeenten voldoen aan deze ondergrens.

Uit de gegevens volgt dat de GGD'en nagenoeg alle nieuw aangemelde locaties bezoeken voordat ze worden ingeschreven in het register. Vervolgens worden vrijwel alle nieuw ingeschreven locaties binnen een jaar bezocht voor een onderzoek na registratie.

Bij de nieuw aangemelde voorzieningen voor gastouderopvang wordt in vrijwel alle gevallen een onderzoek voor registratie uitgevoerd.

Overig

Er zijn grote verschillen tussen voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureaus enerzijds en kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen anderzijds.

Bij voorzieningen voor gastouderopvang vindt de opvang in een huiselijke situatie plaats en gelden er (wettelijk gezien) minder regels. Het gastouderbureau is er mede verantwoordelijk voor dat de geboden opvang voldoet aan de wettelijke eisen.

Ouders hebben bij de keuze voor een voorziening voor gastouderopvang zelf een grotere verantwoordelijkheid om in te schatten of de geboden opvang door de gastouder voldoet aan de wensen van veiligheid en ontwikkeling.

De GGD'en hebben in de afgelopen twee jaar (2014 en 2015) bijna de helft van het bestand van de voorzieningen voor gastouderopvang gezien. Van de bezoeken vindt 40 procent echter aangekondigd plaats, waardoor mogelijk niet alle overtredingen op een locatie worden gezien.

3.1 Wettelijke vereisten inspecties

Een opvangvoorziening, gastouderbureau of een voorziening voor gastouderopvang krijgt voor inschrijving in het register een *onderzoek vóór registratie* om te kijken of de houder kan starten. Binnen drie maanden na registratie volgt een *onderzoek na registratie* om te bepalen of de voorziening ook in de praktijk aan de kwaliteitseisen voldoet. Bij het *jaarlijks onderzoek* beoordeelt de GGD-inspecteur of de opvanglocatie (nog steeds) aan de kwaliteitseisen voldoet. Indien er tekortkomingen zijn, volgt een advies tot handhaven aan de gemeente. Na een eventuele handhavingsactie door de gemeente, stelt de GGD in het *nader onderzoek* vast of de geconstateerde tekortkomingen in de kwaliteit inmiddels zijn opgelost. *Incidentele onderzoeken* vinden plaats na een signaal, een verhuizing, aanpassingsverzoek van het aantal kindplaatsen, wijziging van houder, een bericht in de media of een combinatie van deze factoren.

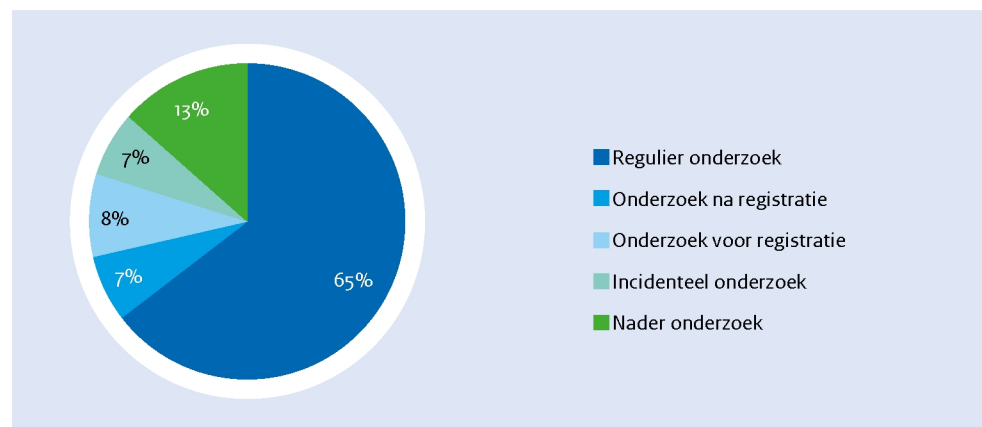
Ieder onderzoek resulteert in een GGD-rapport, waarop de eigenaar van de voorziening een reactie kan geven, de zogenoemde *zienswijze*¹¹. Na vaststelling van het rapport wordt het openbaar gemaakt in het LRP.

Twee jaar na inschrijving kent de GGD de opvangvoorzieningen en gastouderbureaus een risicoprofiel¹² toe. Het jaarlijkse onderzoek vindt risico gestuurd plaats. Het toezicht op de voorzieningen voor gastouderopvang vindt plaats op basis van een jaarlijkse steekproef die per gemeente kan verschillen van 5 tot 30 procent van de locaties. Elke gemeente is vrij om op basis van de kwaliteit van het gastouderbestand en/ of de gastouderbureaus of bijvoorbeeld op basis van signalen, in de eigen gemeente de grootte van de steekproef te bepalen (met een ondergrens van 5 procent).

¹¹ Bij een nader onderzoek is er geen zienswijzeprocedure.

¹² Meer informatie over het door de GGD gehanteerde risicomodel in [paragraaf 4.1](#).

Figuur 3.1 | Verdeling van typen uitgevoerde onderzoeken¹³ in 2015 (excl. VGO)



Figuur 3.1 toont de verdeling van de verschillende typen onderzoek in 2015 van alle soorten kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, exclusief voorzieningen voor gastouderopvang. Deze verdeling is vergelijkbaar met die in 2014 en 2013.

Bij voorzieningen voor gastouderopvang is er in 2015 in twee derde van de onderzoeken sprake van een 'onderzoek voor registratie' en bijna 30 procent betreft een 'regulier onderzoek'. Ook dit beeld is nagenoeg gelijk aan 2014 en 2013.

Grootste deel van de opvangvoorzieningen, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang wordt voor inschrijving in het LRKP onderzocht • Om als houder van een kinderopvangvoorziening, een gastouderbureau of een voorziening voor gastouderopvang opgenomen te worden in het LRKP, moet men dit aanvragen bij de gemeente. De GGD stelt op verzoek van de gemeente een onderzoek voor registratie in en brengt advies uit aan de gemeente over opname in het register. De wetgever heeft een termijn van tien weken vastgesteld waarbinnen de gemeente een beslissing moet nemen of de houder of gastouder wordt opgenomen in het register¹⁴. Na tien weken wordt de voorziening van rechtswege ingeschreven (Lex silencio positivo).

Gemeenten kunnen de automatische inschrijving in vier situaties via een opschortingsprocedure voorkomen¹⁵. Ten eerste als de aanvraag niet compleet is. Ten tweede als met instemming van de aanvrager tot opschorting wordt overgegaan. Ten derde als sprake is van overmacht. En ten slotte als de vertraging toe te schrijven is aan de aanvrager.

In 2015 schortten gemeenten 20 procent van de nieuwe aanvragen op. Dit is exclusief voorzieningen voor gastouderopvang, deze worden vrijwel allemaal zonder opschorting afgehandeld. In de vier grote steden vindt in ruim de helft van de gevallen opschorting plaats, waar dat in de overige gemeenten tussen de 10 en 19 procent ligt.

Het grootste deel van de nieuwe aanvragen wordt ingeschreven in het LRKP. Zo'n 3% van de nieuwe aanvragen wordt afgewezen.

Gemeenten handelen iets meer nieuwe aanvragen van kinderopvangvoorzieningen binnen tien weken af dan in 2014 en 2013. Uit de cijfers volgt dat één op de negen locaties zonder onderzoek voor inschrijving in het LRKP ingeschreven. Een nadere analyse laat zien dat het hier voornamelijk gaat om bestaande locaties, die vanwege verhuizing of overname door een andere houder een nieuwe registratie krijgen. In de helft van de bestaande gevallen wordt een incidenteel onderzoek ingezet om de vraag te beantwoorden of er tot nieuwe registratie kan worden overgegaan. Wanneer een gemeente al heeft besloten dat de nieuwe houder de voorziening in exploitatie mag nemen en er blijkt sprake van een overname, besluit een gemeente vaak ambtshalve om de gegevens te wijzigen: de oude vestiging wordt uitgeschreven en een nieuwe vestiging wordt ingeschreven. Ook zien we dat een aantal onderzoeken voor registratie worden geregistreerd onder het oude LRKP-id.

In bijna alle gevallen (97 procent) krijgen nieuwe gastouderbureaus een onderzoek voordat ze worden ingeschreven in het LRKP. De aanvraag werd, net als in 2013, in een op de acht gevallen niet binnen de tien weken afgehandeld, waar dat in 2014 nog in een op de twintig gevallen langer dan tien weken duurde.

Nagenoeg alle nieuw ingeschreven voorzieningen voor gastouderopvang (99 procent) kregen in 2015 een onderzoek voor registratie. In 2014 was dat 96 procent en in 2013 was dat 88 procent. In bijna alle gevallen werd de aanvraag in 2015 binnen tien weken afgehandeld.

Helft van de inspecties na registratie vindt binnen drie maanden plaats • In de beleidsregels 'Werkwijze toezichthouder' (artikel 3) is opgenomen dat er binnen drie maanden na inschrijving in het LRKP een toets op de uitvoeringspraktijk moet plaatsvinden bij de

¹³ Zie bijlage III van dit rapport voor meer informatie over de inhoud van de verschillende onderzoeken.

¹⁴ Betreffende artikelen kindercentra en gastouderopvang: 1.45 t/m 1.47b en peuterspeelzalen: 2.3 t/m 2.4b. Verder is de wettelijke basis ook te vinden in het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Specifiek staat in 1.46, lid 1 en 2.3 lid 1 Wko de verplichting genoemd van de termijn van 10 weken.

¹⁵ Artikel 4.14 AWB

kinderopvanglocaties en gastouderbureaus¹⁶. Dit is het zogenoemde onderzoek na registratie¹⁷. In ruim de helft van de gevallen vindt deze inspectie bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen daadwerkelijk binnen drie maanden plaats. Dat is een lichte verbetering ten opzichte van 2013.

Zowel GGD'en als gemeenten geven aan dat lang niet alle kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen actief zijn na drie maanden. De 'praktijktoets' kan dan niet worden uitgevoerd, omdat er geen kinderen worden opgevangen. Het grootste deel van de locaties waar niet binnen drie maanden een onderzoek na registratie heeft plaatsgevonden wordt tussen drie maanden en een jaar onderzocht.

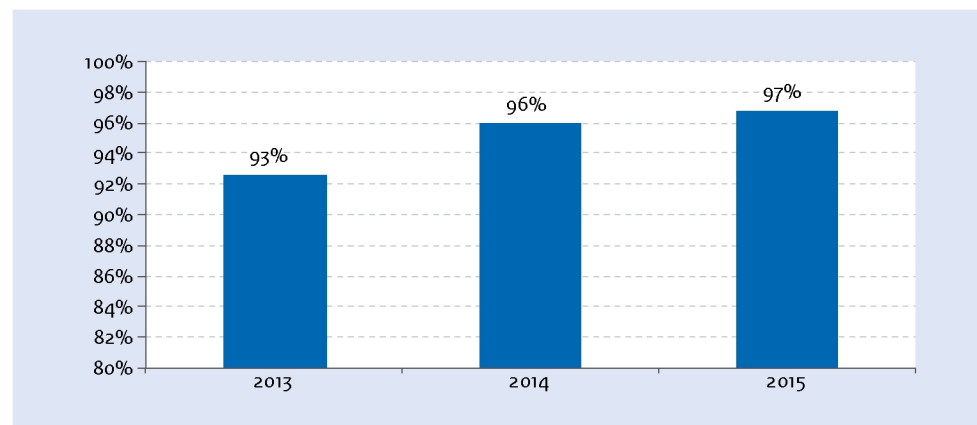
Bij de gastouderbureaus vindt slechts bij een derde van de locaties binnen drie maanden een onderzoek na registratie plaats. Bijna twee derde van de onderzoeken wordt na drie maanden, maar wel binnen een jaar gedaan. Verschillende gemeenten geven aan dat er bij de gastouderbureaus nog niet altijd binnen drie maanden gekoppelde gastouders zijn en dat er in die gevallen wordt besloten het onderzoek uit te stellen.

Verplichte jaarlijkse onderzoeken kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus vrijwel allemaal uitgevoerd

• We zien een stijgende lijn in het aandeel kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus dat jaarlijks een inspectie ontvangt. Waar in 2013 93 procent van de bestaande kinderopvangvoorzieningen een jaarlijks onderzoek of onderzoek na inschrijving ontving, is dit inmiddels toegenomen tot 97 procent¹⁸ in 2015. Hierbij is tussen de verschillende typen opvang vrijwel geen verschil.

Kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen werden in nagenoeg alle gevallen (99 procent) onaangekondigd bezocht. Gastouderbureaus werden in een kwart van de gevallen onaangekondigd bezocht. In [paragraaf 3.2](#) gaan we hier verder op in.

Figuur 3.2 | Percentage uitgevoerde jaarlijkse onderzoeken en onderzoeken na registratie bij KDV, BSO, PSZ en GOB



Iets meer dan de helft van de gemeenten behaalt in 2015 de zogenoemde 100%-norm¹⁹. Dit betekent dat ze erin slagen te voldoen aan de wettelijke verplichting om alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus (met uitzondering van de voorzieningen voor gastouderopvang) jaarlijks door de GGD te laten onderzoeken. Ongeveer 40 (kleinere) gemeenten, geconcentreerd in een beperkt aantal GGD-regio's, liet 90 procent of minder van de locaties inspecteren.

Jaarlijkse onderzoeken vrijwel allemaal tijdig afgehandeld • In de beleidsregels werkwijze toezichthouder (artikel 6) is vastgesteld dat de resultaten van een jaarlijks onderzoek binnen tien weken²⁰ na afronding van de onderzoekswerkzaamheden openbaar moet worden gemaakt. Het grootste deel van de onderzoeken wordt door de GGD'en binnen die termijn afgerond. Slechts bij 3 procent van de onderzoeken (KDV, PSZ, BSO en GOB) is er een overschrijding van de termijn. Bij voorzieningen voor gastouderopvang worden nagenoeg alle onderzoeken tijdig afgehandeld.

¹⁶ Betreffende artikelen voor kindercentra en gastouderbureaus: 1.45 t/m 1.48c Wko; voor de peuterspeelzalen 2.2 t/m 2.4b. Voorts zijn van toepassing de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen. Specifiek staat in de Beleidsregels werkwijze toezichthouder artikel 4 het onderzoek na aanvang exploitatie beschreven.

¹⁷ Dit geldt niet voor voorzieningen voor gastouderopvang. Hier vindt alleen een inspectie voor registratie plaats.

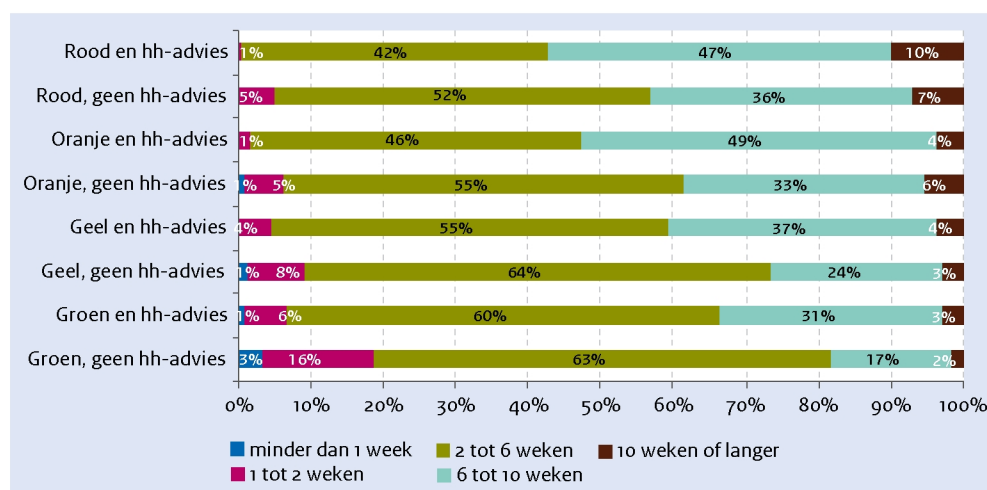
¹⁸ Dit percentage ligt waarschijnlijk nog iets hoger, omdat de onderzoeken die zijn uitgevoerd in 2015 en die na peildatum van 1 maart 2016 met terugwerkende kracht in het systeem zijn ingevoerd, niet meegenomen kunnen worden. Ook is er soms sprake van enige vervuiling van het LRKP (locaties die niet meer bestaan zijn nog niet verwijderd) en wordt in sommige gevallen het type onderzoek niet goed ingeboekt (incidenteel in plaats van regulier onderzoek). Ook is het zo dat als er sprake is van KDV en BSO in één gebouw daar soms één rapport voor wordt gemaakt en er dus niet goed kan worden geteld.

¹⁹ Nieuwe locaties ingeschreven na 1 oktober zijn niet meegenomen, omdat die mogelijk pas in 2016 een onderzoek hebben gehad.

²⁰ De 10 weken is als volgt opgebouwd: zes weken na afronding van werkzaamheden GGD ontvangt houder concept rapport, twee weken voor zienswijze en overleg houder, één week om rapport vast te stellen = negen weken. Dus **binnen** tien weken is het rapport openbaar gemaakt.

Het risicoprofiel en het feit of er wel of geen sprake is van een handhavingsadvies, zijn van invloed op de doorlooptijd van de jaarlijkse onderzoeken (in [paragraaf 4.1](#) gaan we in op het risicomodel en de profielen). Bij locaties met een groen profiel (lage risico-inschatting) werd in 2015 zo'n 98 procent van de jaarlijkse onderzoeken binnen de termijn afgerond (figuur 3.3). Bij de locaties met een rood profiel (hoge risico-inschatting met handhavingsadvies) lukte dit in negen van de tien gevallen.

Figuur 3.3 | Doorlooptijd reguliere inspecties 2015 (inspecties afgesloten in 2015 of uiterlijk 1 maart 2016), naar risicoprofielkleur en wel of geen handhavingsadvies



Steekproef voorzieningen voor gastouderopvang 9 procent • Gemeenten houden steekproefsgewijs via de GGD'en jaarlijks toezicht op de voorzieningen voor gastouderopvang²¹. De steekproeftrekking verschilt per gemeente. In 2015 onderzocht 92 procent van de gemeenten minimaal 5 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang²². Landelijk gezien vond er bij 9 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang een inspectie plaats.

²¹ Artikel 1.62 lid 3 van de Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

²² Op basis van het bestand op 1 januari selecteert de gemeente minimaal 5 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang om te onderzoeken.

Dit betekent niet dat alleen die 9 procent in beeld is. In de praktijk is ongeveer de helft van de voorzieningen voor gastouderopvang in het bestand in de afgelopen twee jaar onderzocht. Dat komt doordat bij nagenoeg alle nieuw ingeschreven gastouders in 2015 en 2014 een onderzoek voor registratie plaatsvond.

3.2 Inspecties voorzieningen voor gastouderopvang uitgelicht

Helpt voorzieningen voor gastouderopvang geïnspecteerd in de afgelopen twee jaar •

Voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureaus nemen een speciale positie in binnen de kinderopvang en het toezicht erop. Zoals eerder beschreven vond in 2015 bij 9 procent van de voorzieningen voor gastouders een jaarlijks onderzoek plaats. Wel is de helft van de voorzieningen in het bestand gezien in de afgelopen twee jaar. Dit komt door het hoge percentage nieuwe aanmeldingen, zij worden allemaal voor inschrijving onderzocht, en het hoge percentage uitschrijvingen.

De gastouderbureaus zijn een essentiële schakel in het toezicht op de voorzieningen voor gastouderopvang. Iedere voorziening heeft een contract met minimaal één gastouderbureau. Vanuit de contractuele overeenkomst tussen de voorziening voor gastouderopvang en het gastouderbureau, dragen de gastouderbureaus mede verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de gastouderopvang. Omdat gastouderbureaus wel een jaarlijkse inspectie krijgen, heeft de toezichthouder een beeld van de wijze waarop het gastouderbureau de kwaliteit van de aangesloten voorzieningen voor gastouderopvang bewaakt²³.

Veel aangekondigde onderzoeken bij gastouders en gastouderbureaus • Een toezichthouder heeft de keus om een bezoek aan een locatie al dan niet aan te kondigen. Al een aantal jaar laten de cijfers uit de GIR zien dat bij aangekondigde onderzoeken minder overtredingen worden geconstateerd dan bij onaangekondigde onderzoeken.

In 2015 vindt de GGD in 6 procent van de aangekondigde onderzoeken bij voorzieningen voor gastouderopvang een overtreding, bij de onaangekondigde onderzoeken is dit 11 procent. Bij gastouderbureaus zien we een flinke stijging van het aantal onaangekondigde bezoeken, van 8 procent in 2014 naar 23 procent in 2015. Bij voorzieningen voor gastouderopvang is er een stijging van 50 procent naar 60 procent onaangekondigde bezoeken.

²³ Het lijkt dan ook een goed uitgangspunt om bij de steekproef, de kwaliteit van een gastouderbureau mee te nemen. Zie [Bijlage I: Methodologische verantwoording](#).

GGD'en noemen verschillende redenen voor het aankondigen van hun bezoek bij de voorziening voor gastouderopvang. In de praktijk komt de toezichthouder bij een onaangekondigd onderzoek vaak voor een dichte deur te staan. Ook kan de toezichthouder alleen onderzoek doen als er daadwerkelijk kinderen aanwezig zijn. Om efficiency-redenen kiest de GGD er vaak voor om een bezoek van tevoren aan te kondigen. Sommige GGD'en hebben inmiddels diverse oplossingen bedacht om gastouderlocaties toch onaangekondigd te onderzoeken (zie bijlage II).

We zien opmerkelijke verschillen tussen gemeenten van verschillende grootte als het gaat om het uitvoeren van aangekondigde onderzoeken bij voorzieningen voor gastouderopvang. Hoe kleiner de gemeente des te meer onderzoeken aangekondigd plaatsvinden. Kleinere gemeenten (<50.000 inwoners) voeren bij voorzieningen voor gastouderopvang bijna de helft van de jaarlijkse onderzoeken aangekondigd uit. Dit percentage ligt vele malen hoger dan in grotere steden of in de G4. Een mogelijke verklaring die de VNG hiervoor geeft is dat de reisafstanden in de kleinere gemeenten vaak vele malen groter zijn dan in de grote steden. In de grotere steden is het in zo'n geval makkelijker om een andere locatie te bezoeken.



Hoofdstuk 4

Ontwikkelingen in overtredingen en handhavings- adviezen

Kern van dit hoofdstuk

We zien een positieve ontwikkeling bij de geconstateerde overtredingen en het aantal afgegeven handhavingsadviezen na afronding van een inspectie van de GGD-toezichthouders.

Er zijn minder locaties met overtredingen bij jaarlijkse onderzoeken en er worden minder overtredingen per jaarlijks onderzoek vastgesteld. Hiermee samenhangend is het percentage handhavingsadviezen de afgelopen jaren ook flink gedaald. Waar in 2013 nog in 40 procent van de onderzoeken een advies tot handhaven werd gegeven is dit in 2015 teruggelopen naar een op de vier. We zien een stijging van het percentage kinderopvanglocaties met een groen risicoprofiel en daardoor een daling van het aantal beoordeelde voorwaarden per onderzoek.

De GGD'en geven aan dat een frequentere toepassing van 'Overleg en overreding' door de toezichthouder, waarmee overtredingen nog voor de afronding van het inspectierapport kunnen worden opgelost, bijdraagt aan het lagere percentage geregistreerde overtredingen.

Uitgaande van het risicomodel worden bij voorzieningen waar weinig risico wordt verwacht minder voorwaarden geïnspecteerd. De GGD-en geven aan dat er een kans is dat ze hierdoor niet alle overtredingen meer zien. Dit kan effect hebben op het beeld dat er minder overtredingen worden geconstateerd bij de jaarlijkse onderzoeken.

Bij de grootste houders zien we gemiddeld minder locaties met overtredingen en handhavingsadviezen dan bij de kleinste houders. Een verklaring daarvoor kan zijn dat grote houders kunnen leren van geconstateerde overtredingen en dus kunnen voorkomen dat op een andere locatie dezelfde overtreding geconstateerd wordt. Ook hebben zij wellicht meer capaciteit om ontwikkelingen bij te houden en hun beleid aan te passen. Juist de kleinere houders kunnen daarom gebaat zijn bij meer informatie en voorlichting van de brancheorganisaties.

Voor gemeenten kan het waardevol zijn om deze en andere karakteristieken van het houderbestand goed in beeld te hebben bij de beleidsbepaling en voor de uitvoering van hun taken.

Een blik op de zwaarte van de geconstateerde overtredingen laat zien dat ongeveer de helft van alle geconstateerde tekortkomingen bij zowel kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang als peuterspeelzalen een overtreding betreft op een voorwaarde met hoge prioriteit. Gemeenten hebben in hun handhavingsbeleid de kwaliteitsvoorwaarden gekoppeld aan de begrippen 'hoog', 'middel' en 'lage' prioriteit op basis van het risico voor de kinderen die worden opgevangen.

4.1 Risicomodel GGD GHOR NL

Het risicomodel is zodanig ingericht dat kinderopvanglocaties waarover zorgen zijn intensiever toezicht krijgen en dat bij locaties waarover minder zorgen zijn het toezicht minder omvangrijk is. Wel wordt elke locatie jaarlijks bezocht.

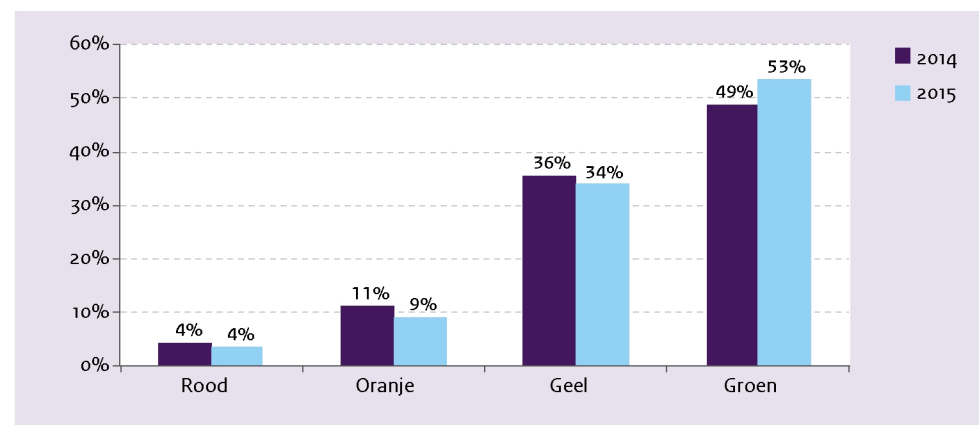
Voor elke locatie waar kinderopvang (KDV, PSZ, BSO) wordt geboden en voor gastouderbureaus (GOB) wordt jaarlijks een risicoprofiel vastgesteld. Vanuit effectief en efficiënt toezicht is het risicomodel een intern planningsinstrument²⁴ voor de GGD, een hulpmiddel om de benodigde capaciteit in te schatten.

Voor peuterspeelzalen is het risicogericht toezicht sinds 1 januari 2014 ingevoerd. Twee jaar later dan bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus²⁵. Het toezicht op voorzieningen voor gastouderopvang is geen onderdeel van het risicomodel. Jaarlijks wordt een steekproef van minimaal 5 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang onderzocht.

De risicoprofielen • De kleur van het risicoprofiel van een opvangvoorziening of gastouderbureau geeft de mate aan waarin de toezichthouder zich zorgen maakt over de geboden opvang op een locatie. Dit kan helpen bepalen hoe frequent (een toezichthouder kan een locatie vaker per jaar bezoeken) of hoe intensief (het aantal voorwaarden waarop de locatie wordt beoordeeld) het toezicht op een voorziening of gastouderbureau dient te zijn. Het kleurenpalet loopt van groen ('geen zorg over actuele situatie of situatie in de nabije toekomst') tot rood ('(serieuze) zorg over actuele situatie, serieuze zorg over de nabije toekomst'). Nieuwe voorzieningen en gastouderbureaus krijgen na de tweede volledige inspectie voor het eerst een risicoprofiel toegekend.

Het percentage voorzieningen en gastouderbureaus met een groen risicoprofiel is ten opzichte van 2014 toegenomen²⁶. Deze toename zien we zowel bij de kinderdagverblijven, de buitenschoolse opvang, peuterspeelzalen als de gastouderbureaus. Het percentage voorzieningen en gastouderbureaus met een geel, oranje of rood profiel is afgenomen of gelijk gebleven (figuur 4.1).

Figuur 4.1 | Aandeel locaties per risicoprofielkleur in 2014 en 2015



Voor de opvangsoorten anders dan gastouderbureaus bevat de jaarlijkse inspectie in ieder geval de minimaal te toetsen items: pedagogische praktijk; beroepskracht-kindratio; groepsgrootte; beroepskwalificaties en de verklaringen omtrent het gedrag (VOG) en vve voor zover van toepassing. Voor gastouderbureaus betreft dit onder meer de bemiddeling en begeleiding, VOG en pedagogisch beleid²⁷.

Waar voorheen alle voorwaarden werden beoordeeld bij een onderzoek, is dat met de invoering van het risicogerichte toezicht niet meer het geval. Alle locaties worden onderzocht, maar met een variërende intensiteit.

Samen met de gemeente schat de GGD in over welke voorwaarden er zorgen bestaan bij een specifieke voorziening of gastouderbureau. Die voorwaarden worden vervolgens ook meegenomen in de jaarlijkse inspectie. Ook nog tijdens het onderzoek kan een GGD-toezichthouder, wanneer hij risico's op andere items signaleert, het aantal te onderzoeken voorwaarden uitbreiden.

Het risicomodel in de praktijk • In 2015 zien we dat er gemiddeld 32 voorwaarden worden beoordeeld, in 2014 waren dat er gemiddeld 38. Bij locaties met een groen risicoprofiel werden in 2015 gemiddeld 22 voorwaarden beoordeeld, bij locaties met een rood risicoprofiel gemiddeld 56 (figuur 4.2).

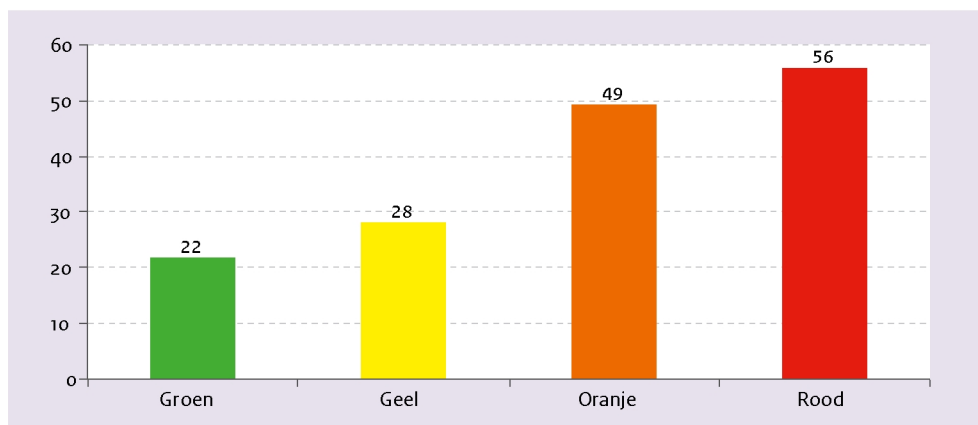
²⁴ Factsheet GGD GHOR NL, risicoprofiel, 13 mei 2015.

²⁵ Vanaf 1 januari 2012 zijn de wettelijke kwaliteitsvoorwaarden ook op peuterspeelzalen van toepassing. Zij moesten eerst nog twee jaar volgens deze wettelijke normen worden beoordeeld alvorens een profiel kan worden toegekend.

²⁶ Peilmomenten januari 2015 en januari 2016.

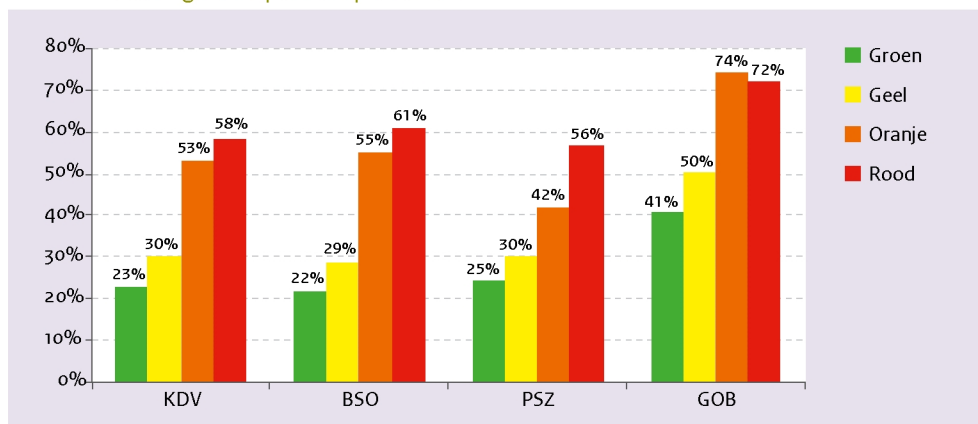
²⁷ Art 3 lid 3 a t/m g en lid 4 a t/m g, Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen 2013.

Figuur 4.2 | Gemiddeld aantal beoordeelde voorwaarden bij een jaarlijks onderzoek in 2015 per risicoprofielkleur



Voor de verschillende typen kinderopvang zijn er aparte toetsingskaders met een verschillend aantal voorwaarden dat beoordeeld kan worden. Figuur 4.3 laat per kinderopvangsoort en per risicoprofielkleur het percentage zien van het aantal voorwaarden dat wordt beoordeeld ten opzichte van het totaal aantal voorwaarden.

Figuur 4.3 | Percentage beoordeelde voorwaarden in 2015 van het totaal aantal voorwaarden per toetsingskader per risicoprofielkleur



We zien in de cijfers van 2015 dat een aantal opvangvoorzieningen en gastouderbureaus, met drie jaar achtereen een groen risicoprofiel, door een aantal GGD'en op meer voorwaarden is onderzocht dan noodzakelijk is volgens het profiel²⁸. Bij deze locaties blijkt dat hoe meer voorwaarden de GGD onderzoekt, hoe vaker minimaal één overtreding bij een jaarlijks onderzoek wordt vastgesteld. Er worden overigens niet meer overtredingen per onderzoek vastgesteld. Het zijn voor een groot deel overtredingen op voorwaarden die anders niet zouden worden onderzocht en het zijn voor een deel ook zware overtredingen met hoge prioriteit²⁹.

4.2 Ontwikkelingen in de geconstateerde overtredingen

De GGD-toezichthouder legt in een rapport zijn bevindingen vast en komt tot een oordeel over het al dan niet voldoen van een locatie aan de wettelijke eisen die aan de kinderopvang worden gesteld. Bij een of meerdere overtredingen van de houder op de wettelijke kwaliteitsvoorwaarden geeft de toezichthouder een advies aan de gemeente om handhavend op te treden. Het is echter niet zo dat elke tekortkoming leidt tot een handhavingsadvies: regelmatig lost de houder, na overleg en overreding, kleine tekortkomingen al op voordat de inspecteur het rapport opmaakt. Bij een handhavingsadvies kan het gaan om een tekortkoming op een relatief eenvoudige voorwaarde waarop is getoetst, maar ook om ernstige tekortkomingen. Hierin wordt geen gradatie aangebracht. Het GGD-rapport wordt in het LRKP, bij de bewuste locatie, openbaar gemaakt.

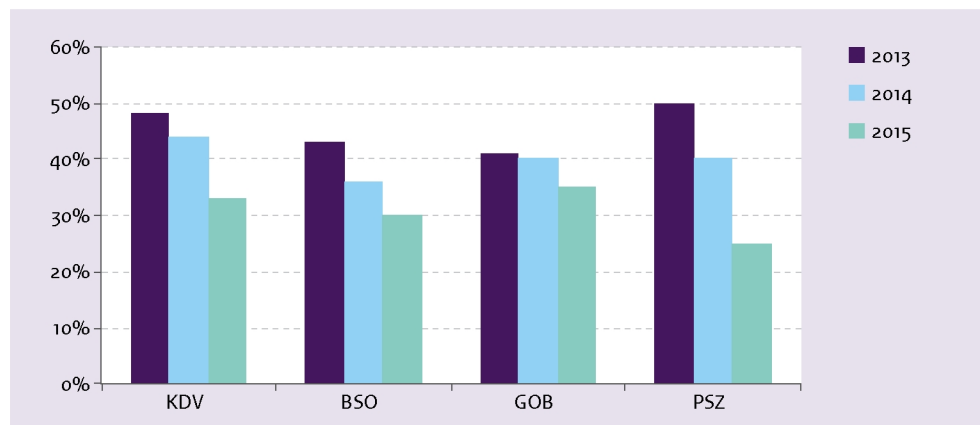
Minder opvangvoorzieningen en gastouderbureaus met overtredingen bij jaarlijkse onderzoeken

• Bij steeds minder opvangvoorzieningen en gastouderbureaus worden tijdens een jaarlijks onderzoek overtredingen geconstateerd. Was dit in 2013 in bijna de helft van de bezochte locaties (exclusief VGO) het geval, in 2015 zien we de overtredingen nog bij een derde van de locaties (figuur 4.4).

²⁸ Dit lijkt niet ingegeven te zijn door een andere inschatting van het profiel voorafgaand aan het onderzoek. Ook kan tijdens het onderzoek een risico zijn gesignaleerd wat reden voor de toezichthouder is geweest om het onderzoek uit te breiden.

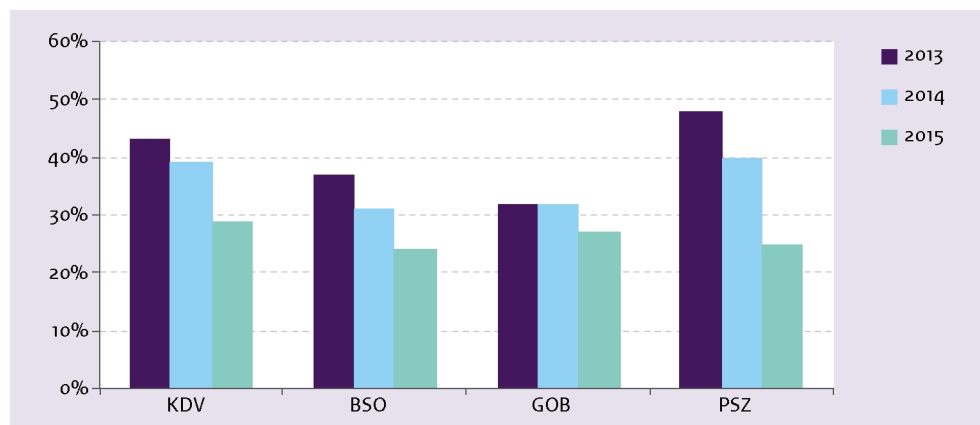
²⁹ GGD GHOR NL en de inspectie onderzoeken samen de aanleiding en consequenties van de verschillen tussen GGD'en. Zie ook [paragraaf 7.3](#).

Figuur 4.4 | Percentage jaarlijkse inspecties met overtredingen per opvangsoort (excl. VGO)



Zowel bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, peuterspeelzalen en gastouderbureaus zien we deze daling van het aantal geconstateerde overtredingen terug. De daling van het aantal opvangvoorzieningen en gastouderbureaus waar overtredingen worden geconstateerd leidt tot een stijging van het aantal locaties dat het goed doet (met een groen risicoprofiel).

Figuur 4.5 | Percentage jaarlijkse inspecties met een advies tot handhaven per opvangsoort (excl. VGO)



Voor 2013 werd bij iets meer dan de helft van de afgeronde onderzoeken bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, peuterspeelzalen en gastouderbureaus een advies tot handhaven gegeven. Na een sterke daling in 2013 naar ongeveer 40 procent zien we in 2015 dat de GGD gemeenten bij gemiddeld een kwart van de opvangvoorzieningen en gastouderbureaus een advies tot handhaven meegeeft (figuur 4.5).

Bij voorzieningen voor gastouderopvang zien we dat het aantal geconstateerde overtredingen bij de jaarlijkse onderzoeken rond de 10 procent ongeveer gelijk is gebleven.

De verschillen tussen GGD-regio's zijn groot als we kijken naar het gemiddeld aantal jaarlijkse onderzoeken met overtredingen (variërend van 13 tot 52 procent) en het aantal beoordeelde voorwaarden (variërend van 23 tot 44). Het onderzoek dat GGD GHOR Nederland en de inspectie uitvoeren³⁰ is erop gericht te achterhalen wat er achter deze verschillen schuilgaat.

Minder overtredingen per jaarlijks onderzoek • Niet alleen het aandeel jaarlijkse onderzoeken met overtredingen daalt. Ook het aantal overtredingen per inspectie daalde in de periode 2013–2015; van gemiddeld 3,7 naar 2,6. Dit hangt samen met de toename van kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen met een groen risicoprofiel. Ook kan de frequentere inzet van 'overleg en overreding' de afgelopen jaren ervoor zorgen dat al veel tekortkomingen worden opgelost en dat er dus een daling van het aantal overtredingen zichtbaar is.

GGD'en geven aan dat zij een duidelijke verbetering zien in de kwaliteit van een groot aantal locaties. Voor een deel schrijven zij dit toe aan het consequenter handhavend optreden van gemeenten. De invoering van 'continue screening' (op verklaringen omtrent gedrag en beroepskwalificaties) zorgde volgens de GGD'en initieel voor een stijging in het aantal overtredingen. Op dit moment loopt het aantal overtredingen als gevolg van de screening weer terug.

Gedurende het onderzoeksproces – van inspectiebezoek tot het uitbrengen van het rapport – kan de GGD-toezichthouder in opdracht van de verantwoordelijke gemeente afspraken maken met de houder om een tekortkoming op te lossen (overleg en overreding). Meestal gaat het dan om een tekortkoming die relatief makkelijk en snel op te lossen is, zoals de aanwezigheid van bepaalde documenten. In zo'n geval bespreekt de GGD-toezichthouder met de houder welke tekortkoming gesignaleerd is en verbeterd dient te worden. Indien de houder voor afronding van het rapport de tekortkoming oplost, wordt dit verwerkt in het rapport. Dit kan vervolgens betekenen dat er geen advies tot handhaving meer wordt gegeven.

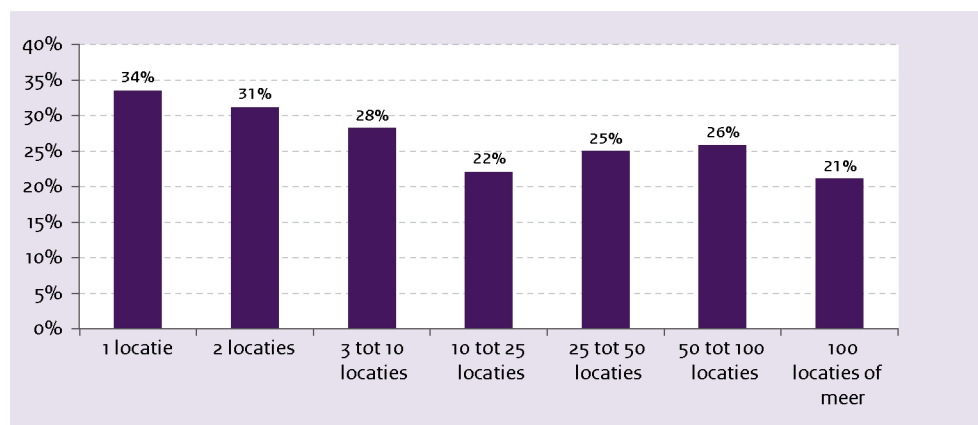
³⁰ Meer informatie over het onderzoek in [paragraaf 7.2](#).

Het wel of niet toepassen van overleg en overreding verschilt per GGD-regio. De handhavingsadviezen die in dit rapport worden gepresenteerd, zijn de handhavingsadviezen zoals gerapporteerd na afronding van het inspectierapport en zoals vermeld in de GIR I. Het effect van overleg en overreding door de GGD-toezichthouder op de afgegeven handhavingsadviezen is niet bekend, aangezien dit niet wordt vastgelegd in GIR I.

GGD'en geven aan dat er een kans is dat ze niet alle overtredingen meer zien. Dit kan effect hebben op het beeld dat er minder overtredingen worden geconstateerd bij de jaarlijkse onderzoeken.

Verschillen tussen grote en kleine houders zichtbaar • Tussen de grootste en de kleinste houders van kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang is een duidelijk verschil te zien in het aantal handhavingsadviezen (figuur 4.6). Het percentage locaties met handhavingsadviezen bij de kleinste houders is aanmerkelijk hoger (34 procent), dan bij de houders met honderd of meer locaties (21 procent). In de groep daartussen zijn de verschillen veel kleiner.³¹

Figuur 4.6 | Gemiddeld percentage locaties met handhavingsadvies naar grootte van de houder (jaarlijkse inspectie + onderzoek na registratie) excl. GOB en VGO



³¹ Niet alle overtredingen leiden tot een handhavingsadvies. In de cijfers van de overtredingen zijn soms wel en soms niet ook de overtredingen die via overleg en overreding door GGD'en zijn opgelost.

Bij houders die actief zijn in vijf of meer gemeenten komen minder vaak overtredingen aan het licht bij een jaarlijks onderzoek dan bij houders die in één gemeente actief zijn. Ook is het aantal handhavingsadviezen bij deze laatste groep fors lager. Eenzelfde beeld zien we bij de houders die in vijf of meer GGD-regio's actief zijn; het aantal locaties met een overtreding en het aantal locaties met een handhavingsadvies is flink lager dan bij de houders die in één GGD-regio actief zijn. Dit komt overeen met het beeld dat bij de grootste houders het percentage geconstateerde overtredingen lager is.

GGD'en geven als mogelijke verklaring voor het betere presteren van de grootste houders dat zij kunnen leren van een geconstateerde overtreding op een van hun locaties. Zij kunnen diezelfde overtreding op andere locaties oplossen voor er een inspectie plaatsvindt. Kleinere houders met minder locaties hebben die mogelijkheid in mindere mate. Bovendien is het voor de kleine houders vaak lastiger om ontwikkelingen, bijvoorbeeld wetswijzigingen, goed bij te houden en in te schatten wat dat betekent voor hun beleid. Ook zien we dat bij de kleine houders (in lijn met het eerder geconstateerde hogere percentage overtredingen en handhavingsadviezen) vaker sprake is van een oranje of rood risicoprofiel, wat intensiever toezicht met zich meebrengt.

4.3 Overtredingen bezien op domeinniveau en voorwaardeniveau

Helft van de overtredingen betreft een zware overtreding • Het aantal jaarlijkse onderzoeken met overtredingen en het gemiddeld aantal overtredingen per jaarlijks onderzoek is in 2015 lager dan in vorige jaren. Dat is een positief resultaat. Het aantal overtredingen zegt nog niet zoveel zonder inzicht in de zwaarte van de overtredingen.

De zwaarte van een overtreding wordt bepaald aan de hand van de risico's die kinderen lopen bij overtreden van de voorwaarde. Gemeenten hebben dit in het handhavingsbeleid vastgelegd, via de koppeling van de begrippen 'hoog', 'middel' en 'laag' risico aan de kwaliteitsvoorwaarden. Voorbeelden van voorwaarden met een hoog risico zijn het vierogenprincipe, in het bezit zijn van een (juiste) verklaring omtrent gedrag, het hebben van de juiste beroepskwalificaties, de beroepskracht-kindratio en de groepsgrootte.

In 2015 heeft iets minder dan de helft van de geconstateerde overtredingen betrekking op voorwaarden met een hoog risico. Dit is vergelijkbaar met 2013 en 2014.

Bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen³² horen overtredingen die te maken hebben met de risico-inventarisaties van zowel veiligheid als gezondheid tot de meest voorkomende overtredingen. De overtredingen variëren van het ontbreken of het niet actueel zijn van de risico-inventarisatie tot het niet hebben van een plan van aanpak. Ook komt voor dat de houder er niet voor zorgdraagt dat het personeel kennis kan nemen van de risico-inventarisatie.

Bij peuterspeelzalen en ook bij kinderdagverblijven zijn relatief veel overtredingen op een aantal voorwaarden voor voorschoolse opvang, zoals het ontbreken van getuigschriften en het aanbieden van onvoldoende uren.

Ook het ontbreken van verklaringen omtrent gedrag is een overtreding die bij peuterspeelzalen relatief meer voorkomt dan bij kinderdagverblijven of buitenschoolse opvang.

Bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang zijn relatief meer overtredingen op de beroepskracht-kindratio en de eis tot aanwezigheid van een oudercommissie.

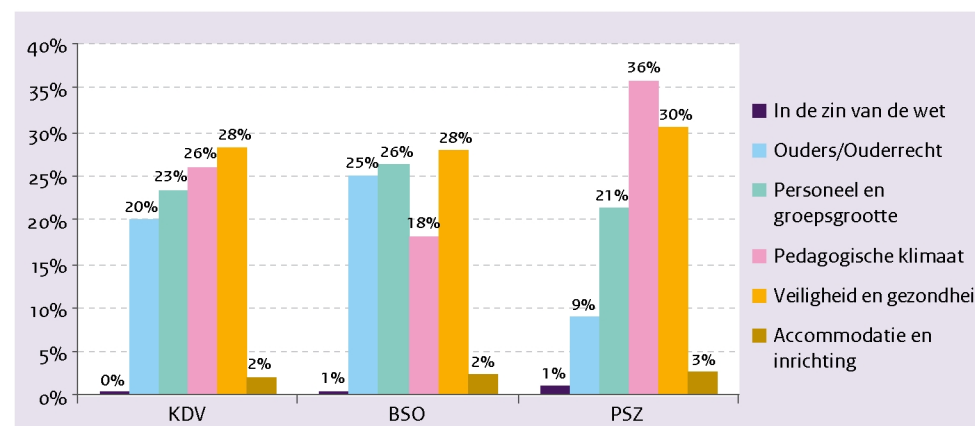
Bij buitenschoolse opvang komen veel overtredingen voor op de basisgroepen, variërend van het aantal kinderen per basisgroep, de opvang in een andere basisgroep en de overeenkomst tussen beleid en praktijk.

Bij kinderdagverblijven en peuterspeelzalen treffen we het grootste deel van de overtredingen aan in de kwaliteitsgebieden Veiligheid en gezondheid, Personeel en groepsgrootte en Pedagogisch klimaat (figuur 4.7). Bij de buitenschoolse opvang vindt het gros van de overtredingen plaats op de domeinen Veiligheid en gezondheid, Personeel en groepsgrootte en Ouders en ouderrecht.

Bij controle van het domein Veiligheid en gezondheid constateert de GGD één op de tien keer een overtreding bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen. Binnen het domein Accommodatie en inrichting komt bij buitenschoolse opvang één op de veertig keer een overtreding voor, bij kinderdagverblijven is dat nog minder.

Meeste overtredingen op het domein Veiligheid en Gezondheid •

Figuur 4.7 | Aandeel van de geconstateerde overtredingen (hoog, middel en laag) per domein per opvangsoort



Voorzieningen voor gastouderopvang hoeven op veel minder voorwaarden beoordeeld te worden dan de overige opvangvoorzieningen. Het vaakst beoordeelt de GGD de domeinen: In de zin van de wet³³, Veiligheid en gezondheid en Accommodatie en inrichting. Bijna de helft van alle overtredingen is een overtreding binnen het domein Veiligheid en gezondheid, een op de vijf is een overtreding op het domein In de zin van de wet en een op de tien overtredingen heeft te maken met Accommodatie en inrichting.

Kijken we naar de kwaliteit van gastouderbureaus, dan hebben vier van de tien overtredingen in 2015 te maken met het domein Kwaliteit gastouderbureaus³⁴. Een toename ten opzichte van 2014, toen het nog drie op de tien overtredingen betrof. Een derde van alle overtredingen in 2015 stelt de GGD vast binnen het domein Ouders en ouderrecht.

³² We hebben momenteel geen zicht op de overtredingen op voorwaardenniveau van voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureaus.

³³ Dit domein heeft per kinderopvangsoort een andere benaming.

³⁴ Dit domein omvat normen voor de kwaliteit van het gastouderbureau, de wijze waarop de gastouders worden begeleid en dat de kwaliteit van de opvang wordt bewaakt. Ook gelden er normen voor een adequate en inzichtelijke administratie.

Daling van overtredingen op de voorwaarden voor voorschoolse educatie ● Het aantal voorwaarden voor voorschoolse educatie dat niet op orde is bij een inspectie³⁵ is in 2015 3 procent. In 2014 was 4 procent van alle beoordeelde vve-voorwaarden niet op orde. Ruim de helft van de geconstateerde overtredingen op vve-voorwaarden heeft betrekking op het ontbreken van, of niet tijdig in het bezit zijn van een juiste getuigschrift/beroeps-kwalificatie. Deze overtredingen worden beschouwd als overtredingen met hoge prioriteit en hebben een hersteltermijn van maximaal twee weken. Daarnaast betreft ruim een op de tien overtredingen bij peuterspeelzalen en kinderdagverblijven het (ontbreken van het) opleidingsplan en het aantal uren dat men per week aan het programma voor voorschoolse educatie besteedt.

³⁵ Dit betreft alle inspecties, jaarlijks, nader, incidenteel en voor en na registratie.



Hoofdstuk 5

Handhaving

Kern van dit hoofdstuk

Bij kinderopvang is sprake van een commerciële markt, waarbij de minimale kwaliteitseisen en voorwaarden aan de opvang in de wet vastliggen. Gemeenten hebben met de beginselplicht tot handhaven bij overtreden van de wet een belangrijke rol om de basiskwaliteit van de kinderopvang te bewaken.

In 2015 is het aantal handhavingsacties van gemeenten met ongeveer een kwart gedaald ten opzichte van 2014. Dit is in lijn met de afname van de handhavingsadviezen van ongeveer een kwart van 2014 naar 2015.

Gemeenten kunnen bij een handhavingsadvies van de GGD beslissen niet handhavend op te treden. Uit de gemeentelijke registratie blijkt dat dat in ongeveer een kwart van de gevallen voorkomt. Uit het verdiepend onderzoek van de inspectie 'Niet handhaven, verklaarbaar?' volgt onder andere dat gemeenten beredeneerd niet handhaven op allerlei verschillende manieren opvatten en toepassen. Gemeenten zien het over het algemeen niet als lichtvaardig besluit. Ze denken hier goed over na en hebben vaak een plausibele onderbouwing. Daarnaast blijkt het dat gemeenten wel degelijk inspanningen verrichten om een overtreding ongedaan te maken, deze worden echter niet goed vastgelegd in het GIR systeem.

De inzet van de instrumenten verschilt aanzienlijk per gemeente. Een aantal, wat zwaardere instrumenten wordt vrijwel niet of sporadisch gebruikt. 'Uitschrijving uit het register' wordt met name ingezet bij voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureaus. Verdiepend, kwalitatief onderzoek kan inzicht geven in de onderbouwing van de keuzes van de instrumenten door gemeenten.

5.1 Wettelijke vereisten handhaving

Sinds de invoering van de Wet kinderopvang en peuterspeelzalen in 2005 liggen de minimale eisen aan de kinderopvang wettelijk vast. Gemeenten toetsen houders in de kinderopvang op deze wettelijke kwaliteitscriteria. Deze criteria bevatten voorwaarden die de veiligheid en ontwikkeling van kinderen borgen en zijn vastgelegd in de Wet kinderopvang en onderliggende regelgeving.

Het basisprincipe is dat de houder verantwoorde kinderopvang moet bieden. Hieronder wordt opvang verstaan die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving. De houder moet onder andere beschikken over een beleidsplan waarin zijn visie op pedagogiek is uitgewerkt en een plan waarin hij beschrijft hoe hij de veiligheid en gezondheid van de op te vangen kinderen waarborgt. Hiertoe maakt hij onder andere een risico-inventarisatie en een plan van aanpak. Andere eisen uit wet- en regelgeving zijn de verplichte verklaring omtrent het gedrag, de beroepskwalificatie van beroepskrachten, het voldoen aan de beroepskracht-kindratio, de groepsgrootte, het vierogenprincipe en eisen met betrekking tot de ruimtes waarin kinderen verblijven.

Gemeenten hebben een beginselplicht om handhavend op te treden als er sprake is van overtredingen die de GGD-toezichthouder heeft geconstateerd. Uit jurisprudentie blijkt dat een bestuursorgaan in de regel gehouden zal zijn gebruik te maken van deze bevoegdheid om op te treden tegen geconstateerde overtredingen. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag een bestuursorgaan daar gemotiveerd van afwijken en besluiten niet van de bevoegdheid tot handhaven optreden gebruik te maken. Op iedere tekortkoming dient de gemeente een beslissing te nemen om wel of niet tot handhaving over te gaan. Handhaving omvat volgens de inspectie elke (juridische en niet-juridische) actie om te zorgen dat tekortkomingen die de GGD-toezichthouder heeft geconstateerd worden hersteld.

De gemeentelijke handhaving is erop gericht de door de GGD geconstateerde tekortkomingen in de wettelijk vastgelegde kwaliteit zo snel mogelijk op te heffen en/of te bestraffen³⁶. Op basis van het handhavingsadvies van de GGD, de zienswijze van de houder en specifieke omstandigheden neemt de gemeente een eigenstandige beslissing om al dan niet handhavend op te treden.

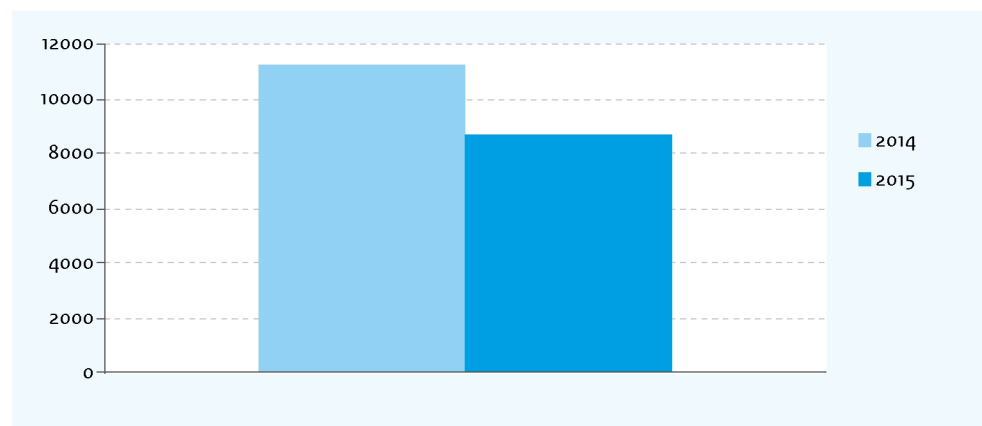
³⁶ VNG format handhavingsbeleid voor gemeenten.

In hun handhavingsbeleid kennen gemeenten op basis van de risico's voor kinderen prioriteit toe aan de wettelijk vastgestelde kwaliteitsvoorwaarden en beschrijven zij de inzet van de handhavingsinstrumenten.

Gemeenten hebben een groot aantal mogelijkheden om handhavend op te treden, variërend van 'overleg en overreding' en een 'waarschuwing' tot aan de inzet van een 'last onder dwangsom' en/of 'bestuurlijke boete'.

Minder handhavend optreden gevraagd van gemeenten • In 2015 hebben gemeenten een kwart minder handhavingsacties ingezet na een handhavingsadvies bij een jaarlijks onderzoek dan in 2014 (figuur 5.1). Dit is in lijn met het aantal handhavingsadviezen, dat ook met ongeveer een kwart is gedaald van 2014 naar 2015.

Figuur 5.1 | Aantal handhavingsacties ingezet door gemeenten na jaarlijks onderzoek met advies handhaven



Aantal gemeenten handhaven toch wanneer zij registreren 'niet handhaven' • In het Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht Kinderopvang 2014 zagen we dat gemeenten in meer dan een kwart van de gevallen waar ze een advies tot handhaving van de GGD-toezichthouder ontvingen, besloten tot 'niet handhaven'. Dit is een relatief hoog percentage, gezien de beginselplicht tot handhaven. In opdracht van het ministerie van SZW (SZW, 2015) onderzocht de inspectie het proces rondom het besluit 'beredeneerd niet handhaven'.

In het onderzoek 'Niet handhaven, verklaarbaar?'³⁷ belichtten we hoe gemeenten hun afweging maken, hoe de communicatie met de regio en met de GGD-toezichthouder verloopt, de soorten tekortkomingen en de onderbouwingen voor het 'beredeneerd niet handhaven'.

Uit de gesprekken met ruim dertig gemeenten komt naar voren dat aan de beslissing van gemeenten om niet te handhaven vaak afstemming met de betrokken GGD ten grondslag ligt. Gemeenten nemen op basis van een gedegen afweging een besluit.

Het onderzoek toont ook aan dat de onderzochte gemeenten na de beslissing 'niet handhaven' vaak alsnog 'overleg en overreding' en een 'waarschuwing' hebben ingezet (IvhO, 2016). In de ogen van de inspectie ondernemen de onderzochte gemeenten dus wel actie om de tekortkomingen op te heffen.

Gemeenten geven drie redenen aan om de ondernomen actie te registreren onder 'niet handhaven'. Ten eerste bestaat er geen eenduidigheid over de begrippen 'handhaven' en 'niet handhaven'. Sommige gemeenten gaan er bijvoorbeeld van uit dat alleen juridische acties handhavingsacties zijn. Ook heeft een aantal gemeenten onvoldoende kennis van en ervaring met het GIR, wat leidt tot onjuiste registraties. Ten slotte is er een groep gemeenten die een eigen basisadministratie heeft. Een aantal van deze gemeenten vult het GIR daardoor niet consequent en/of niet accuraat in.

In 2015 zien we dat gemeenten nog steeds ongeveer een kwart van de handhavingsadviezen registreren in GIR Handhaven onder 'niet handhaven'. Op basis van het kwalitatieve onderzoek hebben we geen zicht op het aandeel van de handhavingsadviezen waarop wel actie is ondernomen en hoe hoog het percentage 'niet handhaven' werkelijk is. De inzichten uit het genoemde onderzoek staan mogelijk ten dienste van meer uniforme registratie in het GIR in de nabije toekomst. Dit zal een beter beeld geven van de inzet van de instrumenten door gemeenten.. Ook de toegevoegde indicator 'niet handhaven' in het jaarverslag van de gemeente zal naar verwachting bijdragen aan een betere registratie van deze indicator.

5.2 Inzet handhavingsinstrumenten

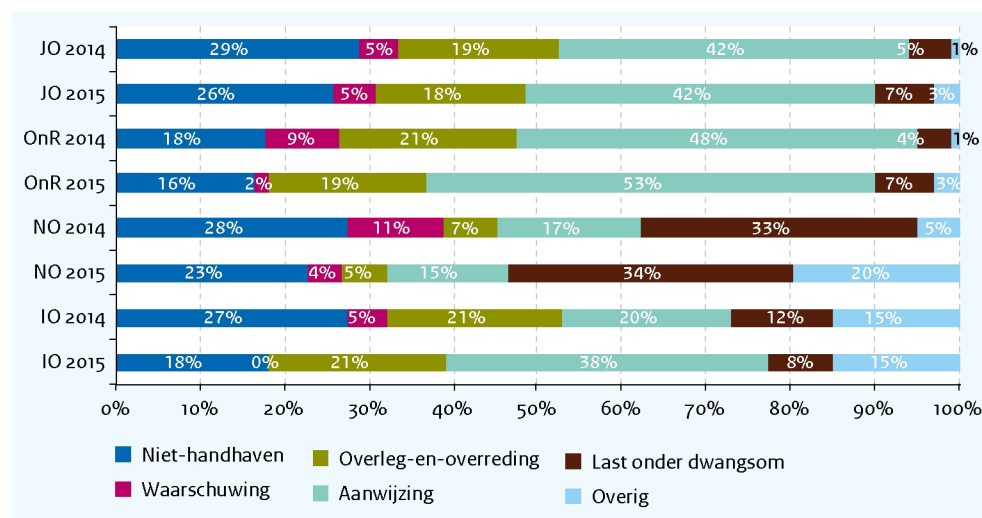
Gemeenten hebben verschillende instrumenten tot hun beschikking om een wettelijke overtreding bij een houder ongedaan te maken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar herstelsanctie en bestraffende sanctie. Herstelsancties van licht naar zwaar betreffen

³⁷ Als bijlage bij dit rapport gepubliceerd.

‘overleg en overreding’ (door zowel de GGD als de gemeente) en ‘waarschuwing’, ‘aanwijzing’, ‘last onder dwangsom’ en ‘last onder bestuursdwang’, ‘exploitatieverbod’ en ‘verwijdering uit het register’. Met de ‘bestuurlijke boete’ kan de gemeente bestraffend optreden³⁸.

Aanwijzing meest gebruikte instrument; ‘last onder dwangsom’ vaker ingezet

Figuur 5.2 | Inzet van handhavinginstrumenten bij verschillende onderzoeken (alle typen opvang) in 2014 en 2015³⁹



Zowel in 2014 als in 2015 is de ‘aanwijzing’ het meest ingezette instrument voor handhaving (figuur 5.2). Dat is niet verwonderlijk, aangezien het grootste deel van de gemeenten in het beleid aangeeft het (juridische) handhavingstraject te starten met een ‘aanwijzing’.

³⁸ De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen bepaalt dat een bestuurlijke boete alleen opgelegd kan worden aan niet-gesubsidieerde peuterspeelzalen. Bij gesubsidieerde peuterspeelzalen wordt via de subsidie ingegrepen. Zie ook [bijlage I: methodische verantwoording](#).

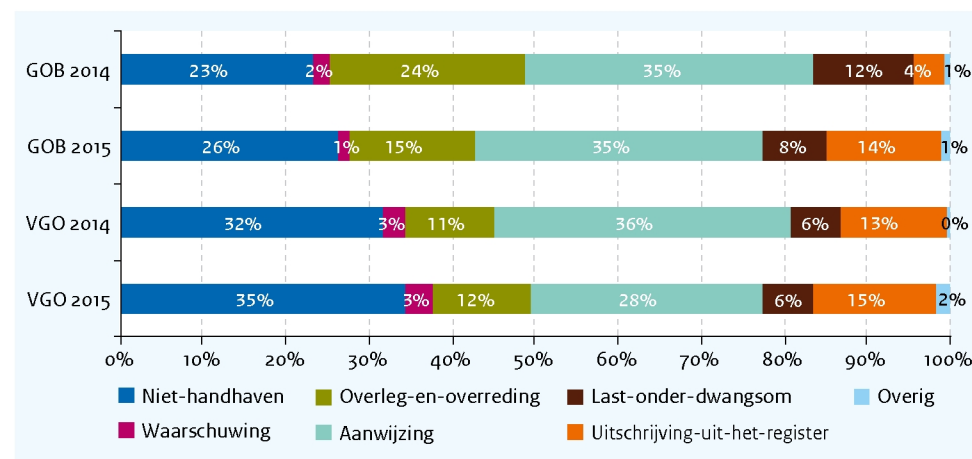
³⁹ JO = jaarlijks onderzoek; OnR = onderzoek na registratie; NO = nader onderzoek; IO = incidenteel onderzoek. In de cijfers zijn zowel de voornemens tot de inzet van een handhavingsinstrument als de daadwerkelijke inzet van een handhavingsinstrument opgenomen.

Wanneer bij een nader onderzoek een overtreding opnieuw wordt vastgesteld door de GGD kiezen gemeenten vaker voor het instrument ‘last onder dwangsom’ dan wanneer de overtreding in een jaarlijks onderzoek wordt vastgesteld. Dat geeft aan dat gemeenten bij opnieuw vaststellen van eenzelfde overtreding doorpakken en een zwaarder instrument inzetten. We zien dat grotere gemeenten (vanaf 50.000 inwoners) beduidend vaker dit instrument inzetten dan de kleinere gemeenten.

De inspectie ziet verder dat de niet-juridische instrumenten ‘waarschuwing’ en ‘overleg en overreding’ door gemeenten qua gebruik op de tweede plek staan. Een deel van de inzet van deze instrumenten is geregistreerd in GIR onder de beslissing ‘niet handhaven’⁴⁰.

De werkelijke inzet van deze instrumenten is dus hoger dan in de grafiek is weergegeven.

Figuur 5.3 | Inzet van handhavingsinstrumenten bij gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang



Net als bij de inspecties zien we bij de handhaving een verschillende benadering van voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureaus ten opzichte van kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen. Opvallend is dat gemeenten bij

⁴⁰ Dit blijkt uit onderzoek naar beredeneerd niet handhaven door ivho, zie [paragraaf 5.1](#). Door het ontbreken van uniforme registratie kunnen we op dit moment niet inzichtelijk maken hoe groot de inzet van deze instrumenten werkelijk is.

voorzieningen voor gastouderopvang en (sinds 2014 ook bij) gastouderbureaus vaker gebruikmaken van 'uitschrijving uit het register' dan bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen (figuur 5.3). Dit vindt plaats bij zowel de jaarlijkse onderzoeken als bij de nadere onderzoeken. Ook zien we dat gemeenten in 2015 vaker besluiten tot 'niet handhaven'⁴¹ bij voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureaus dan in 2014. Bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen zien we juist dat gemeenten in 2015 vaker wel handhaven dan in 2014.

In opdracht van een gemeente kan ook de GGD 'overleg en overreding' uitvoeren. Dit instrument zet de GGD in tussen de constatering van een overtreding en een handhavingsadvies. Het biedt de mogelijkheid om heel snel actie te ondernemen op een geconstateerde overtreding. Het blijkt (Bureau Bartels, 2013) dat hoe sneller de actie, hoe groter het resultaat. Gemeente en GGD maken afspraken over welke voorwaarden en type locaties of houders voor 'overleg en overreding' door de GGD in aanmerking komen. Dit instrument wordt echter nog niet geregistreerd.⁴²

Aantal instrumenten wordt vrijwel niet of sporadisch gebruikt • Gemeenten gebruiken een deel van de instrumenten actief en andere instrumenten vrijwel niet. Waarschijnlijk komt dit deels omdat de inzet van de zwaardere instrumenten niet nodig is, de overtredingen zijn voor die tijd al opgelost. Aan de andere kant is de inzet van een zwaarder instrument, zoals bijvoorbeeld een 'last onder bestuursdwang' juridisch niet altijd even gemakkelijk. Dit vraagt van gemeenten voldoende juridische expertise en ervaring. Indien deze ontbreekt kan de keuze om deze instrumenten in te zetten moeilijk zijn. Een mogelijke gang naar de rechter door de houder bij inzet zwaardere instrumenten brengt daarnaast ook een financieel risico voor gemeenten met zich mee en zal meespelen in de afweging een zwaarder instrument in te zetten. De VNG geeft aan dat een 'last onder bestuursdwang' binnen de kinderopvang juridisch vrijwel niet op te leggen is.

Landelijk gezien is in 2014 en 2015 de 'last onder bestuursdwang' welgeteld twee keer per jaar ingezet. In 2014 is het 'exploitatieverbod' één keer ingezet en in 2015 helemaal niet. We zien een stijging in het gebruik van de 'bestuurlijke boete' en de 'uitschrijving uit het

register'. Het aandeel op het geheel betreft nog steeds maar tussen de 0 en 2 procent van het totaal. De 'bestuurlijke boete' is in 2014 in 0 procent van het totaal ingezet en betreft 1 procent van de acties in 2015. 'Uitschrijving uit het register' was in 2014 1 procent van het totaal aan ingezette acties en 2 procent in 2015. Het instrument 'uitschrijving uit het register' wordt voornamelijk ingezet bij voorzieningen voor gastouderopvang en wordt sinds 2015 ook actief ingezet bij gastouderbureaus.

Er is veel variatie in de inzet van de instrumenten door gemeenten tussen de GGD-regio's. Gemeenten onder een zestal GGD'en zetten het instrument 'last onder dwangsom' meer dan gemiddeld in en gemeenten in twee GGD-regio's hebben een voorkeur voor de 'waarschuwing'. Ook is er een tweetal GGD-regio's waar gemeenten bijna de helft van de handhavingsadviezen afdoen met de beslissing 'niet handhaven'.

Vaak beslissing 'niet handhaven' op overtredingen voorschoolse educatie • In ruim de helft van de handhavingsadviezen met een overtreding op een vve-voorwaarde nemen gemeenten het besluit 'niet handhaven'. Ook hier zien we weer grote verschillen op het niveau van de GGD-regio's. Zo zijn er gemeenten in een drietal GGD-regio's die vrijwel alle overtredingen op deze voorwaarden afdoen met een besluit 'niet handhaven' en beslissen gemeenten binnen één GGD-regio juist nauwelijks tot 'niet handhaven'.

Er zijn gemeenten die vanwege de harmonisatie van de kwaliteitseisen van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven⁴³ vaker een beslissing 'niet handhaven' hebben genomen om peuterspeelzaallocaties de gelegenheid te geven de zaken op orde te brengen (IvhO, 2016). Daarnaast is handhaving via de subsidierelatie tussen gemeente en peuterspeelzaal niet in de GIR terug te vinden en mogelijk geregistreerd onder 'niet handhaven'.

⁴¹ In veel gevallen onderneemt een gemeente wel actie (niet juridisch) om de tekortkoming ongedaan te maken. Zie paragraaf 4.1.2.

⁴² Binnen het programma 'Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang' (IKK) van de minister van SZW, de branche-partijen en de vakbonden start men in 2016 met een pilot om het gebruik en de registratie van 'overleg en overreding' door de GGD-toezichthouder verder te ontwikkelen. Dit is een pilot onder regie van VNG en GGD GHOR Nederland in het kader van Nieuw Toezicht, dat onderdeel uitmaakt van IKK.

⁴³ De harmonisatie betekent dat vanaf 1 januari 2018 alle peuterspeelzalen moeten voldoen aan de strengere eisen die nu al aan kinderdagverblijven worden gesteld.



Hoofdstuk 6
Effectiviteit
handhaving nader
bekeken – bij
ongeveer honderd
gemeenten

Kern van dit hoofdstuk

Op zoek naar het effect van de verschillende handhavingsinstrumenten op de naleving door houders selecteerde de inspectie een groep van ongeveer honderd gemeenten die zowel actief handhaven als consequent registreren. De inspectie analyseerde de ontwikkeling in de basiskwaliteit van de kinderopvang in deze groep over drie jaren.

De analyse bij deze honderd gemeenten bevestigt dat een grote groep locaties steeds beter aan de wettelijke kwaliteitseisen voldoet. Ruim 40 procent van de locaties bood de afgelopen drie jaar opvang aan die voldeed aan de wettelijke eisen. Nog eens ruim 40 procent van de locaties had minder overtredingen dan voorgaande jaren op deze kwaliteitseisen.

Bij ruim een op de vijf locaties in de analyse zien we een minder rooskleurig beeld. Zij voldoen de afgelopen drie jaar niet consequent aan de wettelijke kwaliteitseisen. Bij sommige opvangvoorzieningen en gastouderbureaus neemt het aantal geconstateerde overtredingen per jaarlijks onderzoek zelfs toe. Ook de soort overtredingen geeft reden tot zorg. Een belangrijk deel van de overtredingen komt voor op de lijst van kwaliteitsvoorwaarden waarvan een groot deel van de gemeenten in het handhavingsbeleid heeft aangegeven deze met prioriteit op te pakken vanwege het mogelijke risico voor de kinderen.

Binnen de honderd (goed handhavende) gemeenten zien we daarnaast ook dat houders relatief vaak dezelfde voorwaarden overtreden als bij het voorgaande onderzoek. In 2015 werd tussen de 20 en 25 procent van de overtredingen bij een volgende inspectie opnieuw vastgesteld. Dat is een stijging ten opzichte van 2014.

Gemiddeld gezien laat de beslissing om al dan niet te handhaven en de inzet van een juridisch dan wel een niet juridisch instrument hetzelfde resultaat zien (resultaat in nalevingsniveau van houders, percentage locaties zonder overtredingen) bij het volgende onderzoek. We hebben geen correlatie kunnen vinden tussen het ingezette instrument op een specifieke voorwaarde en het resultaat nadien (overtreding al dan niet ongedaan gemaakt).

Gemeenten merken op dat dat een logische uitkomst is wanneer de handhavingsinstrumenten doelbewust worden ingezet; per situatie en combinatie van overtredingen wordt beoordeeld wat er nodig is om een houder te stimuleren de wet na te leven.

Onze bevindingen bij de groep van honderd goed handhavende gemeenten zijn niet representatief voor alle Nederlandse gemeenten. Ook geven de cijfers geen beeld over de oorzaken bij de houder van het bij herhaling overtreden van de wettelijke eisen. Verdiepend, meer kwalitatief onderzoek kan zicht geven op oorzaken en mogelijke oplossingsrichtingen.

6.1 De analyse

Zoals eerder beschreven is de houder in de basis verantwoordelijk voor de kinderopvang die hij aanbiedt. De opvang heeft betrekking op kwetsbare kinderen, die niet in staat zijn zelf hun veiligheid en ontwikkeling te regelen. Daarom is er een aantal kwaliteitseisen vastgelegd in de wet. Eisen die veiligheid en ontwikkeling van kinderen borgen. Wanneer de GGD bij een houder een of meerdere overtredingen op de wettelijke eisen vaststelt en een handhavingsadvies geeft, heeft de gemeente een beginselplicht tot handhaven.

Het doel van handhaven is zorgen dat overtredingen op wettelijke voorwaarden ongedaan worden gemaakt. Afgelopen jaren heeft de inspectie met name gekeken of gemeenten bij een overtreding een handhavingsactie inzetten. Dit jaar is de inspectie op zoek gegaan naar de relatie tussen de inzet van handhavingsinstrumenten en de lange termijn invloed van deze actie.

In dit rapport gaan we een stap verder. De inspectie gaat op zoek naar de relatie tussen de inzet van handhavingsinstrumenten en de lange termijn invloed daarvan op de nalevingsbereidheid van houders.

Uit eerder onderzoek (Bureau Bartels, 2013) blijkt dat er een relatie is tussen locaties die aan de kwaliteitseisen voldoen en hoe 'streng' en snel gemeenten handhaven. Adequaat handhaven geeft na een bepaalde periode betere resultaten en het aantal voorzieningen dat aan de kwaliteitseisen voldoet, stijgt. Als gevolg hiervan daalt het aantal handhavingsadviezen van de GGD, omdat meer voorzieningen voldoen aan de wettelijke voorwaarden.

In voorgaande jaren is steeds het effect per jaarcyclus onderzocht. De verdiepende analyse richt zich op (de ontwikkeling in) de wettelijk vastgelegde kwaliteitseisen, in combinatie met de handhaving over de afgelopen 3 jaar. De resultaten van deze analyse zijn niet representatief voor alle Nederlandse gemeenten.

Er zijn verschillende factoren denkbaar en hier en daar zichtbaar die een houder beïnvloeden om al dan niet aan de wettelijke kwaliteitseisen te voldoen.

Sommige houders maken een economische afweging in het al dan niet voldoen aan de wet. Mogelijk is het niet voldoen aan de wet goedkoper of levert het meer op dan het doen van aanpassingen. Een andere factor is de grootte van de houder. Kleinere houders zijn niet in alle gevallen in staat om alle ontwikkelingen binnen de dynamische kinderopvangbranche mee te krijgen en direct toe te passen. Dat kan ook met budget te maken hebben. Daarnaast zijn er houders die wellicht onvoldoende prikkels voelen om hun werkwijze aan te passen.

6.2 Ontwikkeling in de naleving

Ontwikkeling handhavingsadviezen laat tweedeling zien in locaties die het goed doen en locaties die niet voldoen aan de wettelijke eisen • Bij iets minder dan de helft van de locaties kwam de afgelopen drie jaar geen overtreding aan het licht bij een jaarlijks onderzoek. Bij nog eens een derde van de locaties is in de afgelopen drie jaar één keer een handhavingsadvies afgegeven. Dat is een flinke groep over deze periode die volledig of bijna aan de wettelijke eisen voldoet (figuur 6.1). Dit zegt overigens nog niets over de zwaarte van de overtredingen.

Figuur 6.1 | Ontwikkeling van handhavingsadviezen over drie jaar bij jaarlijks onderzoek



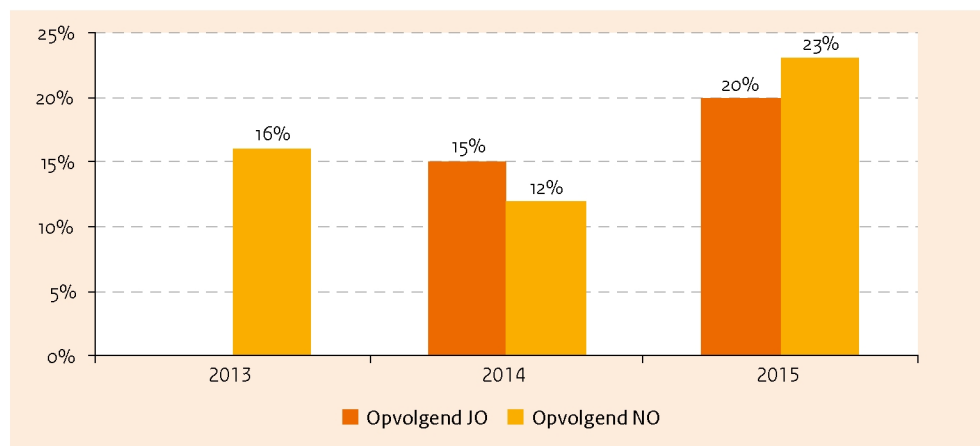
GGD'en herkennen in de praktijk dat een groot aantal locaties en houders het beter doet dan een aantal jaren geleden. Zij geven aan dat deze verbeterslag onder andere het gevolg is van adequater handhaven door gemeenten sinds 2012. Hierin is een van de conclusies uit het onderzoek Bartels (Bureau Bartels, 2013) terug te zien: adequaat handhaven heeft als resultaat dat houders steeds beter aan de wettelijke voorwaarden gaan voldoen. Als gevolg hiervan daalt het aantal handhavingsadviezen van de GGD. De GGD'en geven aan de andere kant ook aan dat locaties en houders steeds beter weten in te spelen op de ingeplande inspecties. Zij zorgen er voornamelijk voor dat de te toetsen voorwaarden op orde zijn. Overtredingen op de overige voorwaarden komen minder snel aan het licht omdat deze niet standaard in de inspectie worden meegenomen.

Toch is er een flinke groep voorzieningen, ruim een op de vijf, die consequent moeite heeft met het voldoen aan de wettelijke eisen. Bij deze locaties komen regelmatig overtredingen voor en bij een deel daarvan zien we ook geen positieve ontwikkeling over de afgelopen drie jaar.

GGD-inspecteurs schrijven de volgende kenmerken toe aan een aantal van de locaties die twee tot drie keer een handhavingsadvies kregen: “sommige houders of locatiemanagers vinden het lastig om alle ontwikkelingen bij te benen en het beleid hierop aan te passen. Ook hebben ze de organisatie en de aansturing van het team niet goed onder controle. Het gevolg is dat er steeds opnieuw een of meerdere overtredingen naar voren komen”.

Overtredingen relatief vaak opnieuw vastgesteld bij opvolgend onderzoek • De mate waarin een geconstateerde tekortkoming bij een volgend onderzoek⁴⁴ ongedaan is gemaakt zegt iets over de effectiviteit van het ingezette handhavingsinstrument, in combinatie met de houding en nalevingsbereidheid van een houder.

Figuur 6.2 | Vaststellen zelfde tekortkoming na jaarlijks onderzoek in 2013, 2014 of 2015 bij volgend jaarlijks onderzoek of volgend nader onderzoek



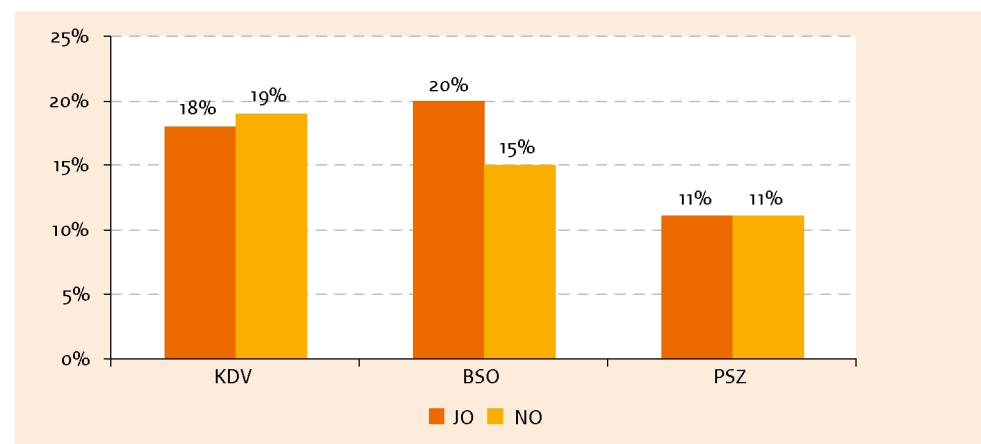
⁴⁴ Nader onderzoek of een jaarlijks onderzoek wanneer er geen nader onderzoek is geweest.

We constateren dat er in 2015 bij de ongeveer honderd gemeenten relatief meer tekortkomingen niet zijn opgelost, of opnieuw voorkomen⁴⁵, dan in 2014 (figuur 6.2).

In 2014 constateerde de GGD bij het volgende nader onderzoek⁴⁶ dat ongeveer een op de acht overtredingen nog steeds of opnieuw bestond. In 2015 is dat bijna een op vier⁴⁷. Dat is bijna twee keer zoveel.

Ook bij de jaarlijkse onderzoeken (zonder tussenliggend nader onderzoek) is een stijgende trend te zien. Van ongeveer een op de zeven overtredingen die bij het volgende jaarlijkse onderzoek nog steeds of opnieuw bestonden in 2014, stijgt het aantal overtredingen naar een op de vijf in 2015.

Figuur 6.3 | Vaststellen zelfde tekortkoming bij volgende inspectie (cijfers van 2013, 2014 en 2015 bij elkaar genomen)



GGD'en stellen over drie jaren gezien (2013, 2014, 2015) bij peuterspeelzalen in mindere mate dezelfde tekortkomingen vast dan bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang (figuur 6.3). Over de jaren heen is de trend vrijwel gelijk gebleven.

⁴⁵ Mogelijk is een tekortkoming in de tussentijd opgelost geweest (zonder dat dat is geconstateerd door de GGD) en doet deze zich opnieuw voor.

⁴⁶ Naar aanleiding van het jaarlijks onderzoek in 2014.

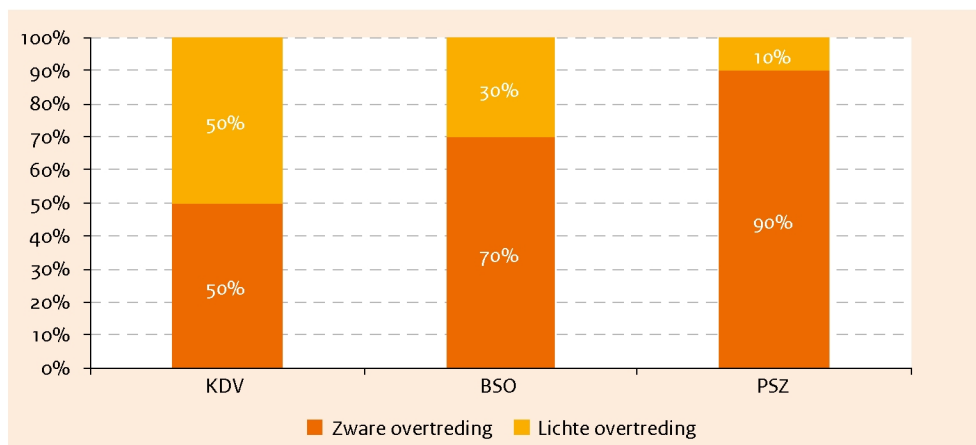
⁴⁷ Naar aanleiding van het jaarlijks onderzoek in 2015.

Relatief veel zware overtredingen waarop een handhavingsadvies wordt afgegeven •

Naast het aantal overtredingen hebben we voor deze locaties ook de zwaarte van de overtredingen⁴⁸ bekeken. De variatie in de overtredingen waar de GGD een handhavingsadvies voor heeft afgegeven is groot. Er zijn relatief veel ‘zware’ overtredingen bij de veel voorkomende overtredingen. Een zware overtreding is een overtreding op een voorwaarde waar het gros van de gemeenten in het handhavingsbeleid een hersteltermijn van twee weken voor heeft opgenomen. Dit houdt een hoog risico in voor de veiligheid en gezondheid van een kind.

Bij peuterspeelzalen worden relatief gezien meer zware overtredingen vastgesteld dan bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvanglocaties (figuur 6.4).

Figuur 6.4 | Zwaarte van de meest voorkomende overtredingen bij locaties met twee of drie keer handhavingsadvies na een jaarlijks onderzoek in de afgelopen drie jaren



Vanuit de registratie in GIR I hebben we gekeken naar de tekortkomingen op voorwaarde-niveau. Hieronder is op hoofdlijnen weergegeven welke overtredingen het meeste voorkomen bij de ongeveer honderd geselecteerde gemeenten⁴⁹.

Zowel bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang als peuterspeelzalen is het niet/niet tijdig in bezit zijn van de (juiste) verklaring omtrent gedrag een veel voorkomende overtreding.

Overtredingen op de voorschoolse voorwaarden beroepsopleiding/getuigschrift en het aantal uren voorschoolse educatie per week komen bij peuterspeelzalen voor.

De beroepskracht-kindratio wordt bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang vaak overtreden. Verder is bij de buitenschoolse opvang het overschrijden van het maximum aantal kinderen per stamgroep een regelmatig voorkomende overtreding. Ook het ontbreken van de oudercommissie komt bij deze beide opvangtypes vaak voor.

Buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen hebben de plannen van aanpak met maatregelen voor het voorkomen van risico's regelmatig niet op orde, of het personeel kan de maatregelen niet of onvoldoende inzien.

Als laatste is bij kinderdagverblijven het pedagogisch beleid vaker niet op orde.

Bovenstaande overtredingen betreffen vrijwel allemaal zware overtredingen, met uitzondering van het ontbreken van de oudercommissie en overtredingen op de voorwaarden van het pedagogisch beleid.

6.3 Effect van de handhavingsinstrumenten

Het resultaat van besluit gemeenten naar aanleiding van het handhavingsadvies •

In de cijfers zien we terug dat de honderd gemeenten - als ze kozen voor handhavend optreden na het jaarlijks onderzoek - in een kwart van de handhavingsadviezen een ‘waarschuwing’ of ‘overleg en overreding’ inzetten om een overtreding ongedaan te maken. In bijna driekwart van de handhavingsadviezen kozen zij voor een juridisch instrument.

⁴⁸ Alleen inzicht in de zwaarte van de overtredingen voor KDV, PSZ en BSO. Voor PSZ gelden minder voorwaarden.

⁴⁹ Het betreft hier zowel de groep met een keer handhavingsadvies alsook de groep met twee tot drie keer handhavingsadvies in de afgelopen drie jaar.

Tabel 6.1 | Resultaat (in overtredingen) na inzet handhavingsinstrument⁵⁰

Actie bij jaarlijks onderzoek	Geen overtreding(en) vastgesteld bij nader onderzoek	
Juridisch	→	74%
Niet-juridisch	→	74%
Geen actie	→	77%
Actie bij jaarlijks onderzoek	Geen overtreding(en) vastgesteld bij volgend jaarlijks onderzoek (zonder tussenliggend nader onderzoek)	
Juridisch	→	49%
Niet-juridisch	→	57%
Geen actie	→	51%

Als we kijken naar het resultaat van de beslissing (handhavend of niet handhavend optreden en de keuze voor een juridisch dan wel niet juridisch instrument), zien we bij de honderd gemeenten dat de ingezette instrumenten ongeveer hetzelfde effect hebben op het nalevingsgedrag van de houders. Het aantal locaties zonder overtredingen is bij de verschillende acties vergelijkbaar (tabel 6.1).

Bij het *volgende jaarlijkse onderzoek* stelt de GGD bij ongeveer de helft van de locaties geen overtredingen meer vast. Bij het *volgende nadere onderzoek* wordt zelfs bij ongeveer driekwart van de locaties geen overtredingen meer vastgesteld.

Gemeenten geven aan dat zij inderdaad doelgericht die instrumenten inzetten waarmee zij verwachten het beste resultaat te krijgen bij een specifieke houder.

Handhavingsbesluiten bij opnieuw vaststellen van overtredingen • Als bij de volgende inspectie de geconstateerde overtreding door de houder nog niet is aangepakt, staat de gemeente opnieuw voor de beslissing om al dan niet op te treden tegen de houder. We zien dat de honderd gemeenten bij het opnieuw constateren van een overtreding in de meeste gevallen een handhavingssactie inzetten (tabel 6.2).

Tabel 6.2 | Ingezette handhavingssacties en vervolgacties⁵¹

Actie bij jaarlijks onderzoek		Vervolgactie na nader onderzoek (waar dezelfde overtreding wordt geconstateerd)			
		juridisch	niet-juridisch	geen actie	overig
Juridisch	→	73%	10%	16%	1%
Niet-juridisch	→	53%	21%	23%	3%
Geen actie	→	n.v.t.. er vindt in deze situatie geen nader onderzoek plaats			
Actie bij jaarlijks onderzoek		Vervolgactie na volgend jaarlijks onderzoek (dezelfde overtreding geconstateerd, geen tussenliggend nader onderzoek)			
		juridisch	niet-juridisch	geen actie	overig
Juridisch	→	78%	6%	14%	2%
Niet-juridisch	→	38%	46%	12%	4%
Geen actie	→	52%	20%	25%	3%

Wordt de overtreding opnieuw geconstateerd bij het *volgende nadere onderzoek*, en heeft de gemeente in eerste instantie een ‘waarschuwing’ of ‘overleg en overreding’ ingezet, dan zien we dat gemeenten in de helft van de gevallen overstappen naar een zwaarder instrument. Een ‘aanwijzing’ of ‘last onder dwangsom’ wordt in driekwart van de gevallen opnieuw opgevolgd door een juridisch instrument.

Wordt de overtreding opnieuw geconstateerd bij het *volgende jaarlijkse onderzoek* (zonder tussenliggend nader onderzoek) dan zien we dat de gemeenten die in eerste instantie een ‘waarschuwing’ of ‘overleg en overreding’ inzetten om de overtreding ongedaan te maken, in bijna de helft van de gevallen besluiten opnieuw een ‘waarschuwing’ of ‘overleg en overreding’ in te zetten. Bij 40 procent van de locaties kiezen gemeenten voor een juridisch instrument. Heeft de gemeente in eerste instantie al een juridisch instrument ingezet, dan doet zij dit in driekwart van de gevallen opnieuw.

⁵⁰ Dit betreft een gemiddelde over de resultaten 2013, 2014 en 2015, aangezien alle drie de jaren ditzelfde beeld laten zien.

⁵¹ Dit betreft een gemiddelde over de resultaten 2013, 2014 en 2015, aangezien alle drie de jaren ditzelfde beeld laten zien.

Effect van de ingezette handhavingsinstrumenten ● We constateren dat de locaties met twee tot drie keer een handhavingsadvies in de afgelopen drie jaar niet evenredig zijn verdeeld over de verschillende goed handhavende gemeenten. Er zijn gemeenten zonder locaties met twee tot drie jaar achtereen een handhavingsadvies en er zijn gemeenten waar bijna 70 procent van de locaties twee tot drie jaar achtereen een handhavingsadvies heeft. Op basis van de data uit GIR heeft de inspectie geen correlatie kunnen vinden tussen aantal en zwaarte van de overtredingen, de inzet van de (handhavings)instrumenten en het uiteindelijke resultaat: het al dan niet voorkomen van een overtreding op de wettelijke kwaliteitseisen.



Hoofdstuk 7 De rol van de Inspectie van het Onderwijs

Kern van dit hoofdstuk

De Inspectie van het Onderwijs oefent interbestuurlijk toezicht uit op de wijze waarop gemeenten hun wettelijke taken op het gebied van kinderopvang en peuterspeelzalen uitvoeren. Dit berust op drie pijlers: 1) Het waarborgen van de basiskwaliteit van de uitvoering van de taken door gemeenten, 2) Het inzicht geven in het stelsel van de kinderopvang vanuit de functie van het toezicht en 3) Bij te dragen aan het verbeteren van het toezicht en (getrapt) de kwaliteit van de kinderopvang.

Er zijn positieve ontwikkelingen in het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten. De inspectie hoeft minder vaak individuele nadere onderzoeken bij gemeenten uit te voeren, er zijn meer contacten waarin we gemeenten kunnen stimuleren om de uitvoering verder te verbeteren en de signaalfunctie van de inspectie is versterkt. We zijn beter in staat te borgen dat gemeenten niet terugvallen. De inspectie merkt dat de tekortkomingen van gemeenten lang niet meer zo vaak zodanig zwaar zijn dat een verbetertraject nodig is. Onze (thematische) onderzoeken verschuiven van de uitvoering van de inspecties naar hoe gemeenten zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen handhaven bij geconstateerde overtredingen.

7.1 Risicoanalyse en risico gestuurd toezicht op gemeenten

Het doel van de risico gestuurde aanpak van de inspectie is om het toezicht op gemeenten efficiënter te maken en gemeenten die dreigen weg te zakken, tijdig in beeld te krijgen. Het toezicht spitst de inspectie toe op die gemeenten waar zich mogelijk een of meerdere risico's voordoen in de uitvoering van de wettelijke taken. De risicoanalyse vindt jaarlijks plaats aan de hand van de gemeentelijke jaarverslagen van toezicht en handhaving kinderopvang. Aspecten als ontvangen signalen over een gemeente en de inspectiehistorie, worden hierbij betrokken.

Resultaten risicoanalyse 2015 • De inspectie heeft bij 46 procent van de gemeenten geen risico ontdekt op basis van de gegevens uit de jaarverslagen. Bij 41 procent zijn kleine tekortkomingen gevonden. Hierover heeft de inspectie de betreffende gemeenten een brief gestuurd.

De overige 13 procent is gebeld, omdat zaken in het jaarverslag onduidelijk waren en/of om beter te kunnen beoordelen of er daadwerkelijk risico's binnen de uitvoering aanwezig waren. Mede op basis van deze gesprekken zijn nog drie gemeenten toegevoegd aan de groep gemeenten die direct waren geselecteerd voor een nader onderzoek. Door het gesprek naar aanleiding van onduidelijkheden in het jaarverslag, voorkomt de inspectie dat er een nader onderzoek wordt opgestart op basis van verkeerde informatie. Hierdoor draagt de inspectie bij aan de beperking van de toezichtlast.

Van verbetertraject naar stimulerend contact • In totaal is er in 2015 met 46 gemeenten direct contact geweest over de uitvoering van toezicht en handhaving kinderopvang. Het bellen van gemeenten heeft een positief effect gehad. In de gesprekken konden de onduidelijkheden en eventuele risico's voor de kwaliteit direct worden besproken, en in een aantal gevallen hadden de gemeenten al verbeteringen doorgevoerd voordat het contact met de inspectie plaatsvond. In die gevallen heeft de inspectie de vinger aan de pols gehouden om er zeker van te zijn dat de verbetering niet slechts van tijdelijke aard was.

7.2 Nader onderzoek en statustoekenning

Sinds oktober 2011 maakt de inspectie openbaar welke onderzochte gemeenten wel en welke (nog) niet aan de wettelijke eisen voldoen. De inspectie verdeelt de gemeenten na onderzoek in drie categorieën met bijbehorende status:

- status A - De gemeente leeft haar wettelijke taken na;
- status B - De gemeente leeft haar wettelijke taken niet of onvoldoende na, maar werkt wel mee aan het maken en uitvoeren van verbeterafspraken met de inspectie;
- status C - De gemeente leeft haar wettelijke taken niet of onvoldoende na en werkt niet of onvoldoende mee aan het maken en uitvoeren van verbeterafspraken met de inspectie.

Wanneer een gemeente een B-status toegekend krijgt, geeft de inspectie dit door aan de VNG. De VNG benadert vervolgens deze gemeente om ondersteuning aan te bieden bij het verbetertraject.

2015: Vijf gemeenten kregen een B-status, negen behielden de A-status, twee zijn omgezet van B- naar A-status.

Een deel van de gemeenten die hun A-status behielden had de verbeterpunten voor aanvang van of tijdens het verbetertraject al opgepakt. De uitvoering was dankzij de getroffen maatregelen al voor de (hernieuwde) statustoekenning weer op orde.

In een aantal gevallen kwamen gemeenten via de risicoanalyse naar voren, waar bij nader onderzoek bleek dat ze de zaken wel degelijk op orde hadden. Dit kwam door een onjuiste registratie in GIR en LRKP én het ontbreken van een corrigerende toelichting in het jaarverslag. De inspectie pleit daarom al langer voor een betere datakwaliteit in de GIR.

Begin 2015 waren er twee gemeenten met een B-status waarbij een verbetertraject liep. Beide gemeenten hebben de uitvoering van de wettelijke taken inmiddels weer op orde.

De verbetertrajecten voor de vijf gemeenten met een B-status konden eind 2015 nog niet afgerond worden. Voornaamste redenen voor de terugval van deze gemeenten was een tekort aan capaciteit, zowel bij de gemeente als de GGD, waardoor achterstanden waren ontstaan. Ook bleken er nieuwe contactpersonen op het dossier kinderopvang te werken en moest de kennis opnieuw worden opgebouwd. Een laatste oorzaak betrof een reorganisatie en fusie, waardoor taken niet vlot werden verdeeld.

Het aantal gemeenten dat nader wordt onderzocht loopt door de jaren heen terug. In 2013 heeft de inspectie 44 onderzoeken naar de taakuitvoering door gemeenten uitgevoerd, in 2014 waren dat er nog 22 en in 2015 zijn er 16 onderzoeken uitgevoerd. We zien dat gemeenten steeds beter hun taken uitvoeren. Waar twee jaar geleden verbetertrajecten intensieve aanpassingen vroegen van gemeenten, zien we in 2015 dat een aantal gemeenten de verbeteracties al voor afronding van het rapport op orde hebben en dus geen B-status meer ontvangen.

De mutatiegraad in personeel op het dossier kinderopvang is hoog en de omvang van het dossier kinderopvang binnen het beleidsveld van het jonge kind is gering. Beide punten, zowel het (potentiële) gebrek aan continuïteit in de handhaving als ook de grootte van het beleidsdossier leveren risico's op voor de uitvoering van de wettelijke taken. De reden dat het kennisrisico zich in de praktijk nog nauwelijks door vertaalt naar onvoldoende uitvoering van de wettelijke taak, komt waarschijnlijk doordat de VNG gemeenten actief cursussen handhaving aanbiedt voor nieuwe medewerkers. Ook komt dit door informatie uitwisseling in de regiobijeenkomsten.

Belangrijkste aandachtspunt(en) in verbetertrajecten

De inspectie merkt op basis van haar bevindingen dat een van de belangrijkste zaken waar het gemeenten aan ontbreekt wanneer ze hun taken onvoldoende uitvoeren, voldoende mate van bestuurlijke betrokkenheid is. Samen met de VNG constateert de inspectie daarnaast dat het verloop in de contactpersonen kinderopvang groot is. Dit heeft effect op de continuïteit van de uitvoering van toezicht en handhaving. Nogal eens wordt het dossier kinderopvang belegd bij beginnende beleidsambtenaren of tijdelijke krachten en is de kennisoverdracht niet of onvoldoende geregeld.

Ook merken we dat de gemeenten met een B-status zich in veel gevallen onvoldoende bewust zijn van hun rol en verantwoordelijkheden. De gemeente is regievoerder op het hele proces van toezicht en handhaving, ook richting de aansturing van de uitvoering van het toezicht door de GGD. Het ontbreekt in de praktijk nog wel eens aan goede afspraken met de GGD en aan het monitoren van de voortgang.

7.3 Verdiepende onderzoeken

Op verzoek van de minister van SZW heeft de inspectie in 2015 twee thema-onderzoeken uitgevoerd (SZW, 2015).

Niet handhaven, verklaarbaar? ● In 2015 en 2016 heeft de inspectie onderzoek uitgevoerd naar het hoge percentage gemeenten dat beredeneerd niet tot handhaving over is gegaan, ondanks het handhavingsadvies van de GGD. Dit onderzoek is beschreven in [paragraaf 5.1](#) van dit rapport.

Verdiepend onderzoek GGD'en ● GGD GHOR Nederland en de inspectie trekken gezamenlijk op in een verdiepend onderzoek om de mogelijke oorzaken van de onderlinge verschillen tussen GGD'en in beeld te brengen.

Dit onderzoek bestaat uit twee fases. Fase 1 is een kwantitatief onderzoek, waarbij de verschillen in kaart zijn gebracht tussen de uitgevoerde inspecties tussen GGD'en onderling. Deze fase is afgerond. Medio 2016 starten we met fase 2 van het onderzoek. Doel van deze fase is om de verschillen te verklaren van het aantal en het soort geselecteerde voorwaarden en de overtredingen.

Naar verwachting worden de resultaten van fase 2 in 2017 opgeleverd. De opbrengst van het onderzoek is dat GGD'en van elkaars aanpak kunnen leren en daarmee de uitvoering van de toezichttaken verder kunnen optimaliseren en toezichtbeleid door ontwikkelen.

7.4 Signalen

Een signaal geeft informatie over een mogelijk ongewenste situatie in de uitvoering van de wettelijke taken door de gemeenten of andere actoren binnen het stelsel. De inspectie hanteert twee randvoorwaarden bij het oppakken van een signaal: de informatie moet weerlegbaar en op waarheid gebaseerd zijn en het moet het incidentniveau overstijgen.

Op allerlei manieren kunnen signalen de inspectie bereiken: via het loket van de inspectie, via departementen, binnen de sectoren van de inspectie, de VNG of GGD GHOR Nederland, via gemeenten of GGD'en zelf, via burgers, houders en andere belanghebbenden. De inspectie volgt ook zelf structureel de ontwikkelingen via de (sociale) media (vakbladen, kranten, Twitter, Google).

De inspectie kan de VNG vragen om contact op te nemen met de gemeente voor advies en ondersteuning. Zo nodig adviseert de VNG de gemeente de uitvoering aan te passen zodat (weer) voldaan wordt aan de wettelijke eisen.

De inspectie ontvangt jaarlijks gemiddeld twintig onderzoekwaardige signalen over het toezicht op kinderopvang en peuterspeelzalen. De aard van de signalen varieert van individuele casussen op voorzieningenniveau en klachten over het mogelijk onvoldoende handhaven door een gemeente, tot het niet uitvoeren van de wettelijk verplichte onderzoeken.

De focus van de inspectie ligt enerzijds bij onjuiste uitvoering of ongewenste ontwikkelingen van het gemeentelijk toezicht.

Anderzijds richt de inspectie zich ook op positieve signalen en informatie over thema's of ontwikkelingen, bijvoorbeeld afgeleid uit de LRKP-en GIR-bestanden.

De laatste jaren zijn er veel ontwikkelingen in het stelsel rondom het jonge kind, die ook een rol spelen bij de organisatie en vormgeving van het toezicht. Voorbeelden zijn de toename van de brede scholen en de geïntegreerde kindercentra. De inspectie werkt hierbij samen met de GGD om het toezicht zoveel mogelijk in samenhang te laten plaatsvinden.

7.5 Verbinding voor optimaal resultaat

Om het effect van het uitgevoerde interbestuurlijk toezicht zo groot mogelijk te laten zijn, past een interactieve communicatieve houding met de omgeving. De omgeving omvat zowel de instanties waar de inspectie direct zicht op heeft, de gemeenten en de GGD'en, als de instanties waar het overleg mee wordt gevoerd. Dat zijn met name de VNG, GGD GHOR, de branchepartijen kinderopvang, de Inspectieraad (waaraan alle rijkstoezichthouders verbonden zijn) en de departementen SZW en OCW. De inspectie publiceert niet langer alleen een rapport op de website. In veel gevallen worden de onderzoeksresultaten breed gepresenteerd en indien van toepassing geagendeerd.

Hoofdstuk 8

Bronnenlijst

Bureau Bartels (2013), Effectiviteit van de handhaving in de kinderopvang.
Amersfoort: Uitgebracht op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid.

Ivho (2015), Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2014.
Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Ivho (2016), Niet handhaven, verklaarbaar? Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

SZW (2015), Kamerbrief: 'Verzamelbrief Kinderopvang'.
Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [ref. 2015-0000236392].

SZW (2016a), Rijksjaarverslag 2015: xv Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SZW (2016b), Kamerbrief: 'Bestuurlijke afspraken: een aanbod voor alle peuters'.
Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [ref. 2016-0000102614].

SZW (2016c). Kamerbrief: 'Betere kwaliteit, betere toegankelijkheid in de kinderopvang'.
Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [ref. 2016-0000102771].

SZW (2016d). Kamerbrief: 'Cijfers kinderopvang 2015'. Den Haag: Ministerie van Sociale
Zaken en Werkgelegenheid [ref. 2016-0000152226].

Hoofdstuk 9

Bijlagen

9.1 Bijlage I - Methodologische verantwoording

Niet uniforme registratie

De gegevens zoals geregistreerd in GIR-Inspectie (GIR-I) en GIR-Handhaven (GIR-H) vormen de basis voor het landelijk rapport kinderopvang. Waar we een positieve ontwikkeling waarnemen in de kwaliteit van de registratie van deze systemen, bieden beide systemen echter nog veel variatie in invoermogelijkheden. Daarnaast zijn gemeenten en GGD'en niet verplicht tot het gebruik van deze systemen. De huidige gegevens zoals gerapporteerd in dit rapport zijn dan ook geen exacte weergave van de werkelijkheid.

GIR-I en GIR-H zijn processystemen en bieden ondersteuning bij het registreren van het toezichtproces van de GGD. Informatie uit deze systemen vormt de basis van de jaarverantwoording van gemeenten. In tegenstelling tot het verplichte LRKP is er geen verplichting om gebruik te maken van deze systemen en te waarborgen dat de gegevens actueel en accuraat zijn. Er bestaan geen onderlinge afspraken tussen de GGD-regio's over de wijze waarop de systemen moeten worden ingevuld. Hierdoor is er variatie tussen de GGD-regio's in het gebruik van de systemen. Gegevens rondom het toezichtproces worden verschillend ingevoerd. De meeste GGD-regio's maken inmiddels wel gebruik van deze systemen.

De variatie in gebruik door zowel GGD als gemeenten komt op verschillende wijze naar voren. Zo is er geen eenduidig beleid hoe GGD-regio's omgaan met hun registratie in GIR-I van overtredingen nadat deze door inzet van 'overleg en overreding' door de toezichthouder is opgelost. Waar de ene GGD de inmiddels opgeloste overtreding registreert⁵² (omdat de gemeente bijvoorbeeld een boetebeleid heeft), registreert de andere GGD-regio de overtreding niet. Een ander voorbeeld van variatie in gebruik komt tot uiting bij de registratie van de inzet van handhavingsinstrumenten in GIR-H. In de GIR-H is geen mogelijkheid om aan te geven of een handhavingsinstrument daadwerkelijk is ingezet of dat de gemeente voornemens is geweest het instrument in te zetten, maar het uiteindelijk niet nodig bleek of om andere redenen niet is ingezet. Daarmee is ook de verhouding tussen voornemen ten opzichte van werkelijk ingezette actie niet bekend.

De inspectie ziet zowel het communiceren van een voornemen tot een handhavingsactie als de daadwerkelijke handhavingsactie als een handeling van de gemeente gericht op het ongedaan maken van een overtreding bij de houder. Beide geven dus inzicht in het handhavend optreden door gemeenten en worden meegenomen in de uitspraken over handhaving.

Er is ruimte voor verbetering van de datakwaliteit. Toch bieden de gegevens ons op dit moment voldoende mogelijkheid om ontwikkelingen in de kinderopvang in beeld te brengen.

Basisbestand en overige databronnen

De in GIR-I en GIR-H geregistreerde gegevens vormen de basis voor het landelijk rapport kinderopvang. Daarnaast zijn waar mogelijk de gegevens uit de toezichtsadministratie van GGD Amsterdam aan de gegevens van het GIR-I en GIR-H gekoppeld. In het landelijk rapport rapporteren we trends over verschillende jaren. Een positieve ontwikkeling is dat meer GGD-regio's de afgelopen jaren gebruik zijn gaan maken van de GIR-I en GIR-H. Daarnaast is de kwaliteit van de registratie verbeterd. Beide systemen zijn ook dynamisch; zo kan de registratie van gegevens met terugwerkende kracht worden aangepast. Hierdoor is het mogelijk dat cijfers die wij presenteren over 2013 in het ene landelijk rapport afwijken van cijfers over 2013 in het andere landelijk rapport. Daarnaast bieden de systemen ruimte voor variatie in gebruik.

Focus op overtredingen met handhavingsadvies

Het advies wel of niet handhaven van een GGD aan een gemeente is in principe een kwaliteitsoordeel over de locatie. In GIR-I worden ook overtredingen geregistreerd zonder handhavingsadvies en handhavingsadviezen zonder overtredingen. Wij richten ons in dit rapport alleen op de overtredingen met een handhavingsadvies. Dit zijn de overtredingen waarvan de GGD aan de gemeente aangeeft dat actie nodig is.

Uit analyse bleek dat overtredingen zonder handhavingsadvies voor het grootste deel eenvoudige overtredingen betreffen op voorwaarden met een lage risico inschatting. Mogelijk is hier het instrument 'overleg en overreding' ingezet door GGD'en.

⁵² 'Overleg en overreding' is geen formeel instrument dat door de GGD'en kan worden vastgelegd in de GIR, maar het wordt wel toegepast.

Selectie op bestand voor verdiepende analyse

De mate waarin en de wijze waarop gegevens worden geregistreerd, en de kwaliteit van de registratie in de systemen is te divers om een compleet, landelijk beeld te krijgen van de effectiviteit van de ingezette handhavinginstrumenten. Daarom hebben we ervoor gekozen om met een verdiepend onderzoek zicht op dit thema te krijgen. Voor de handhavinganalyse heeft de inspectie een selectie uit het GIR gemaakt van gemeenten die consequent registreren en actief handhaven (weinig 'niet handhaven' invullen). In deze selectie groep verwachten we dus een beeld aan te treffen van daadkrachtiger en effectiever handhaven door de gemeenten.

Vertaald naar de selectie betekent dit een keuze voor een laag percentage 'niet handhaven' (maximaal 20 procent) en een relatief hoog percentage nader onderzoek (minimaal 40 procent). Tevens hebben we gemeend dat er in de selectie geen gemeenten voor konden komen die de afgelopen drie jaar een B-status hadden. Op basis van deze uitgangspunten zijn er 101 bruikbare gemeenten geselecteerd. De selectie betreft ongeveer een kwart van alle gemeenten. De verdeling van de selectie naar gemeentegrootte laat zien dat alle gemeentegroottes ongeveer gelijk zijn vertegenwoordigd. De gemeenten bevinden zich ook binnen alle GGD-regio's. De geselecteerde groep is echter niet representatief voor alle Nederlandse gemeenten. Wel geeft de analyse een beeld van de inzet van de instrumenten bij deze groep gemeenten.

Veranderingen met invloed op de beschikbare data

De toezichtkaders van de GGD zijn gedurende de periode 2013–2015 veranderd, waarbij er een verandering van onderliggende items op diverse domeinen heeft plaatsgevonden. In afstemming met GGD-GHOR NL heeft er een postcodering van de veranderde items bij KDV, BSO en PSZ plaatsgevonden. Ten slotte is het risicogestuurd toezicht voor de verschillende kinderopvangvoorzieningen niet tegelijkertijd ingegaan; het risicogestuurd toezicht bij KDV, BSO en GOB is op 1-1-2012 ingegaan, het risicogestuurde toezicht PSZ op 1-1-2014. Peuterspeelzalen zijn dus nog niet zichtbaar in de cijfers voor 2014.

De postcodering van de veranderde items zorgt ervoor dat overtredingen op specifieke voorwaarden, los van de positie in het toetsingskader, kunnen worden gevolgd over de jaren heen. Hierdoor is het dit jaar mogelijk uitspraken te doen over ontwikkelingen in de overtredingen op voorwaardenniveau. Komend jaar willen we ook inzicht geven in de ontwikkeling in voorwaarden met overtredingen van VGO en GOB.

Spiegelsessies over trendresultaten en invloed kwaliteit registratie

Bij de interpretatie van de cijfers in dit landelijk rapport dient er rekening mee gehouden te worden, dat gesignaleerde ontwikkelingen ook deels het gevolg kunnen zijn van een betere, aangepaste of andere registratie in beide systemen. Om de resultaten uit de systemen zo goed mogelijk te valideren, zijn opmerkelijke bevindingen uit dit landelijk rapport in spiegelsessies aan de GGD en VNG voorgelegd. We hebben er daarnaast voor gekozen de resultaten veelal in percentages weer te geven in plaats van in absolute aantallen.

Inzicht in verschillende houdertypes

Om in de toekomst mogelijk uitspraken te kunnen doen over de verschillen tussen houders op basis van de rechtsvorm van die houders, onderzoeken we of en hoe er een koppeling te maken is tussen het LRKP en het handelsregister. De kwaliteit en compatibiliteit van het LRKP en het handelsregister maakt het op dit moment nog niet goed mogelijk om dergelijke analyses te doen.

9.2 Bijlage II - Werkwijze GGD'en inspecties

Werkwijze GGD'en om gastouders zoveel mogelijk onaangekondigd te kunnen bezoeken:

1. Een aantal GGD'en geeft aan dat ze de VGO-onderzoeken combineren met reguliere onderzoeken binnen een bepaald gebied. In dit soort gevallen wordt er toch een poging gedaan om de gastouderonderzoeken onaangekondigd uit te voeren.
2. Een aantal GGD'en geeft aan dat zij bij het uitvoeren van een aantal aangekondigde gastouderonderzoeken, gelijktijdig een aantal onaangekondigde onderzoeken meenemen.
3. Een andere GGD geeft aan dat de trefkans bij gastouders groter is als op voorhand lijsten worden opgesteld met de opvangdagen en tijdstippen. Deze methode werkt en wordt door deze GGD toegepast.
4. Eén GGD geeft aan dat zij gastouders eerst opbellen om te checken of er wordt opgevangen. Als het antwoord van de gastouder positief is kondigt de toezichthouder aan dat ze binnen een half uur op de stoep staat. De GGD registreert deze werkwijze als 'aangekondigd'.
5. Eén GGD geeft aan dat zij op voorhand dertig dossiers opvraagt bij de gastouderbureau. Vervolgens wordt er een selectie gemaakt van tien gastouders welke vervolgens in aanmerking komen voor een inspectie. De betreffende gastouders worden overigens wel ingeseind door de gastouderbureaus waardoor deze gastouders zich toch kunnen voorbereiden op dit onderzoek.
6. Een andere GGD geeft aan dat het heel veel capaciteit kost. Indien ze niet aanwezig zijn, ontvangen de gastouders van de GGD een brief dat de GGD langs is geweest en er niemand aanwezig was. Wanneer daar geen reactie op volgt geeft de GGD aan dat ze de gastouder zullen verwijderen uit het LRP. Dit heeft een positief effect omdat gastouders zich vervolgens spontaan melden.

9.3 Bijlage III - Soorten inspectieonderzoek

Een nieuwe voorziening krijgt eerst een *onderzoek vóór registratie* om te kijken of de houder kan starten. Dan volgt binnen drie maanden een *onderzoek na registratie* om te bepalen of de voorziening aan de kwaliteitseisen voldoet om te kunnen starten. Als hier een handhavingsadvies uit rolt, kan de gemeente handhaven. Dit geldt ook voor incidentele, nadere en reguliere jaarlijkse onderzoeken.

Bij het *jaarlijks onderzoek* beoordeelt de GGD-inspecteur of de voorziening nog steeds aan de kwaliteitseisen voldoet. Indien er tekortkomingen zijn, volgt een advies tot handhaving aan de gemeente. Na een handhavingstraject kan er een nader onderzoek volgen om te beoordelen of de kwaliteit van de voorziening inmiddels aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet. *Incidentele onderzoeken* vinden plaats na een signaal, een verhuizing, wijziging van houder of een bericht in de media of een thema. Ieder onderzoek resulteert in een GGD-rapport, waarop de eigenaar van de voorziening een reactie kan geven, de zogenoemde *zienswijze*⁵³. Na vaststelling van het rapport wordt het openbaar gemaakt in het LRP.

Twee jaar na inschrijving krijgt een locatie een risicoprofiel. Het jaarlijkse onderzoek vindt risicogestuurd plaats bij alle voorzieningen, behalve bij de voorzieningen van gastouders. Het toezicht op de gastouders vindt plaats op basis van een jaarlijkse steekproef van 5 tot 30 procent van de gastouders. De gemeente is vrij om, binnen deze grenzen, de grootte van de steekproef te bepalen.

⁵³ Bij een nader onderzoek is er geen zienswijzeprocedure

Colofon

Publicatie

Inspectie van het Onderwijs

Fotografie

Hans Moolenaar

Willem Jan Ritman

Rob Acket

Bart Versteeg

Infographic

Vizualism

Vormgeving

Xerox/OBT, Den Haag

Auteursrechten voorbehouden

Gehele of gedeeltelijke overname of reproductie van de inhoud van deze uitgave op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende is verboden, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld. Het verbod betreft ook gehele of gedeeltelijke bewerking.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaardt de Inspectie van het Onderwijs geen aansprakelijkheid.

Dit is een publicatie van:

Inspectie van het Onderwijs

Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht

www.onderwijsinspectie.nl

2016-18 | gratis

ISBN: 978-90-8503-387-5

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl

september 2016 | 94319