

Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2019

Voorwoord

Kinderen moeten zich in een veilige en stimulerende omgeving kunnen ontwikkelen als ze naar de kinderopvang of een gastouder gaan. Gemeenten houden hier toezicht op bij de kinderopvangvoorzieningen. De inspectie onderzoekt vervolgens jaarlijks hoe gemeenten hun wettelijke taken rond toezicht en handhaving in de kinderopvang uitvoeren.

De afgelopen jaren is er veel aandacht voor kwaliteit en toegankelijkheid van de kinderopvang, met de invoering van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK). Daarnaast wordt actief gewerkt aan de doorontwikkeling van toezicht en handhaving. Het doel is om tekortkomingen in de kinderopvang het liefst te voorkomen, of ze anders zo snel mogelijk te signaleren en op te lossen.

De uitvoering van toezicht en handhaving in de kinderopvang is decentraal. Hiermee kunnen gemeenten keuzes maken die het beste in de regio of binnen de gemeente passen. De consequentie van de keuze voor decentrale uitvoering is dat het bieden van een eenduidig beeld op landelijk niveau en de duiding daarbij wordt bemoeilijkt. De verschillen die wij zien kunnen het gevolg zijn van bewuste en weloverwogen keuzes van de GGD als toezichthouder of de gemeenten als handhaver. Mogelijk zijn de verschillen soms ook terug te voeren op minder gewenste verschillen in de uitvoering. De inspectie werkt aan een doorontwikkeling van het onderzoek dat nodig is om een zo betrouwbaar mogelijk landelijk beeld te schetsten, zodat wij in de toekomst de verschillen en het landelijke beeld beter kunnen interpreteren.

Uit het onderzoek over het jaar 2019 blijkt dat de kinderopvangsector de grote wettelijke veranderingen goed verwerkt heeft. In 2018, bij de invoering van de Wet IKK en de aanpassing van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie, schortte het nog regelmatig aan naleving en controle. In 2019 is het beeld sterk verbeterd. Nagenoeg alle verplichte inspecties zijn uitgevoerd en gemeenten voeren hun handhavende taak naar behoren uit. Daarbij worden duidelijk minder tekortkomingen op de voorzieningen vastgesteld.

Dit zorgt voor een krachtige uitgangssituatie. Die is ook hard nodig. Net als de rest van de samenleving zullen gemeenten, GGD'en en houders van kinderopvangvoorzieningen alle zeilen bij moeten zetten om de gevolgen van de coronacrisis van 2020 op te vangen. De veiligheid en de kwaliteit van de opvang mag daarbij niet in het gedrang komen. Dat is in het grootste belang van onze kinderen.

Ik bemoedig daarom van harte dat alle betrokkenen, ook in zwaar weer, de goede koers kunnen houden. De inspectie zal daarbij nauwlettend in de gaten houden of de positieve ontwikkelingen in de sector bestendig zijn.

De inspecteur-generaal van het Onderwijs

mr. A. Oppers
september 2020

Inhoud

Voorwoord 2
Samenvatting 4
Inleiding 6
Leeswijzer 7
Infographic 9

1 Interbestuurlijk toezicht door de Inspectie van het Onderwijs 10
1.1 Samenvatting 11
1.2 Uitvoering wettelijke taken 11
1.3 Risicoanalyse 15
1.4 Signalen 18
1.5 Themaonderzoeken 21

2 Sectorinformatie 24
2.1 Samenvatting 25
2.2 Aanbod kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus 25
2.3 Kindplaatsen 27
2.4 Houdergrootte 28
2.5 Honorering aanvragen 28
2.6 Risicoprofielen 30

3 Toezicht 33
3.1 Samenvatting 34
3.2 Uitvoering jaarlijkse onderzoeken 35
3.3 Resultaten jaarlijkse onderzoeken 36
3.4 Toezicht op kindercentra 37
3.5 Toezicht op gastouderbureaus 44
3.6 Toezicht op voorzieningen voor gastouderopvang 47
3.7 Herstelaanbod 49
3.8 Handhavingsadviezen 53

4 Handhaving 56
4.1 Samenvatting 57
4.2 Handhavend optreden 57
4.3 Beredeneerd niet-handhaven 58
4.4 Handhaving bij jaarlijkse onderzoeken 60
4.5 Handhaving bij nadere onderzoeken 63
4.6 Exploitatieverbod en intrekken van toestemming van exploitatie 65
4.7 Herstel tekortkomingen na handhaving 65

5 Voorschoolse educatie 67
5.1 Samenvatting 68
5.2 Aanbod voorschoolse educatie 69
5.3 Toezicht op voorschoolse educatie 69
5.4 Jaarlijkse onderzoeken bij ve-voorzieningen 70
5.5 Herstelaanbod bij ve-voorzieningen 72
5.6 Jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies bij ve-voorzieningen 74
5.7 Handhaving bij ve-voorzieningen 74
5.8 Herstel na handhaving 77

6 Bronvermelding 78

7 Bijlagen 80
Bijlage I: Definities kinderopvangvormen 81
Bijlage II: Voorzieningen per GGD-regio 82

Samenvatting

Het jaar 2019 was een rustig en stabiel jaar voor de kinderopvangsector. In 2018 veranderde er veel voor de sector, vooral vanwege de invoering van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK). De vele veranderingen in wet- en regelgeving hebben veel van de sector gevraagd, maar 2019 laat zien hoe goed de sector in staat is om zich aan te passen. Gemeenten, gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en) en houders van kinderopvangvoorzieningen hebben grote inspanningen geleverd om de veranderingen van 2018 te implementeren. Dit zien we zowel in het interbestuurlijk toezicht, als in het toezicht en de handhaving door gemeenten.

Gemeenten hebben taakuitvoering op orde

De meeste gemeenten hebben de uitvoering van toezicht en handhaving van de kinderopvang op orde. Zij houden het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) goed bij en handelen vrijwel alle aanvragen voor nieuwe voorzieningen tijdig af. Nagenoeg alle verplichte inspecties bij kindercentra en gastouderbureaus worden uitgevoerd, en bij voorzieningen voor gastouderopvang wordt een steekproef van maar liefst 19 procent onderzocht. Daarnaast voeren gemeenten hun handhavingstaak naar behoren uit. Bij het merendeel van de tekortkomingen treden zij handhavend op. Bij 11-16 procent van de tekortkomingen, afhankelijk van het type opvang, zetten zij beredeneerd geen handhaving in.

De inspectie kent gemeenten een status toe op basis van deze taakuitvoering: de gemeente ontvangt jaarlijks een A-status (de gemeente voert haar wettelijke taken naar behoren uit), B-status (de gemeente voert haar wettelijke taken niet of onvoldoende uit, maar werkt mee aan verbetering) of C-status (de gemeente voert haar wettelijke taken niet of onvoldoende uit en werkt niet of onvoldoende mee aan verbetering). Eind 2019 hebben 354 gemeenten de A-status, 1 gemeente de B-status en geen enkele gemeente de C-status.

Daarnaast doet de inspectie aanbevelingen vanuit themaonderzoeken. Denk hierbij aan aanbevelingen voor het verbeteren van het toezicht op de gastouderopvang en over hoe samenwerking kan leiden tot kwaliteitsverbetering bij voorschoolse educatie (ve).

Implementatie nieuwe kwaliteitseisen

In 2019 zien we dat de sector kinderopvang gewend begint te raken aan de nieuwe kwaliteitseisen vanuit de Wet IKK en het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (Besluit ve). In 2019 worden flink minder tekortkomingen op deze nieuwe voorwaarden geconstateerd dan in 2018. Bij 23-35 procent van de jaarlijkse onderzoeken worden een of meerdere tekortkomingen geconstateerd. De meeste tekortkomingen worden geconstateerd bij kinderdagverblijven en de buitenschoolse opvang (respectievelijk 35 en 31 procent), de minste bij voorzieningen voor gastouderopvang (23 procent). De verschillende typen opvang worden beoordeeld aan de hand van verschillende toetsingskaders.

De sector lijkt zich dus goed te hebben aangepast aan de nieuwe wet- en regelgeving. De inspectie blijft de naleving van de nieuwe kwaliteitseisen monitoren, om te zien of deze ontwikkelingen op de langere termijn bestendig zijn.

Omvangrijk gebruik van herstelaanbod

In 2019 zijn gemeenten en GGD'en op grote schaal gaan werken met het herstelaanbod: bij meer dan de helft van de onderzoeken met tekortkomingen doen zij een herstelaanbod. En dat heeft effect, want de overgrote meerderheid van de tekortkomingen wordt hiermee nog voor het afsluiten van het inspectietraject hersteld. Dankzij herstelaanbod blijven tekortkomingen dus niet onnodig lang bestaan en is er in de meeste gevallen geen handhaving van gemeenten meer nodig. Tegelijk blijft er dankzij de registratie van herstelaanbod voldoende zicht op de geconstateerde tekortkomingen en de nalevingsbereidheid van de houder. Deze informatie kan door de GGD-toezichthouder gebruikt worden bij het bepalen van het risicoprofiel van de voorziening.

Het herstelaanbod is dus een goede werkwijze om enerzijds tekortkomingen snel te laten herstellen en anderzijds voldoende zicht te houden op mogelijke risico's. Wel ziet de inspectie verschillen in de toepassing van het herstelaanbod. Verder onderzoek kan uitwijzen welk effect deze verschillen hebben op de naleving door houders.

Effectief handhaven

Gemeenten pakken handhavingsadviezen van de GGD-toezichthouder goed op. Waar nodig zet de gemeente handhaving in om tekortkomingen te laten herstellen. Ook hier zien we terug dat de implementatie van de Wet IKK heeft plaatsgevonden. In 2018 zette de gemeente nog relatief vaak beredeneerd geen handhaving in bij IKK-voorwaarden, om houders zo de tijd te geven om aan de nieuwe kwaliteitseisen te wennen. In 2019 handhaaft de gemeente vaker bij tekortkomingen op IKK-voorwaarden.

Als gemeente overgaan tot handhaving, houden zij rekening met de context. Gemeenten wegen bijvoorbeeld mee of er al een herstelaanbod is gedaan of dat dit de eerste kans is voor de houder om de tekortkoming te herstellen. Wanneer de tekortkoming na het herstelaanbod niet is hersteld, zetten gemeenten vaak zwaardere handhaving in dan wanneer er geen herstelaanbod is gedaan. Handhaving blijkt behoorlijk effectief: maar liefst 89-96 procent van de tekortkomingen herstelt na handhaving. Waar nodig passen gemeenten escalatie toe bij de handhaving: als de tekortkoming na eerdere handhaving niet hersteld is, zet de gemeente vervolgens meestal een zwaardere handhavingsactie in. Inzicht in welke afwegingen gemeenten maken en welke effectief zijn kan bijdragen aan de verdere verbetering van het gemeentelijk handhavingsbeleid.

Doorontwikkeling interbestuurlijk toezicht

De inspectie concludeert dat gemeenten hun toezicht- en handhavingstaken kinderopvang op orde hebben. Bovendien geeft 2019 een positief beeld van de naleving van de kwaliteitseisen door de voorzieningen. De inspectie is voornemens om de werkwijze van het interbestuurlijk toezicht verder te ontwikkelen en gaat de komende tijd de mogelijkheden hiervoor verkennen. Doorontwikkeling van het interbestuurlijk toezicht kan bijdragen aan verdere kwaliteitsverbetering binnen de uitvoering van toezicht en handhaving door gemeenten.

Inleiding

De Wet kinderopvang (Wko) regelt dat aanbieders van kinderopvang, ouders en overheid ieder hun eigen verantwoordelijkheid hebben en gezamenlijk bijdragen aan de kwaliteit van de kinderopvang. Houders van kinderopvangvoorzieningen moeten voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen, zodat er sprake is van verantwoorde kinderopvang. Houders van gastouderbureaus moeten ervoor zorgen dat zij de bemiddeling en begeleiding van voorzieningen voor gastouderopvang op een verantwoorde manier vormgeven.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus. Gemeenten geven opdracht aan de gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en) om toezicht op voorzieningen uit te voeren. De eindverantwoordelijkheid hiervoor blijft bij de gemeenten zelf liggen. GGD-toezichthouders beoordelen de kwaliteit van de opvang, leggen hun oordeel vast in een openbaar inspectierapport en geven al dan niet een advies tot handhavend optreden aan de gemeenten. Gemeenten besluiten vervolgens op basis van dit advies, het gemeentelijke handhavingsbeleid en eventuele specifieke omstandigheden of zij overgaan tot handhaving. De gemeente bepaalt welk handhavingsinstrument zij inzet om ervoor te zorgen dat de houder wordt aangezet tot naleving van de wettelijke kwaliteitseisen.

De Inspectie van het Onderwijs is door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aangewezen om interbestuurlijk toezicht uit te oefenen op de manier waarop gemeenten hun wettelijke taken van toezicht op en handhaving van kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus uitvoeren. De inspectie doet dit aan de hand van zes kernwaarden van goed toezicht: onafhankelijk, transparant, professioneel, slagvaardig, samenwerkend en selectief.

Dit rapport geeft een landelijk beeld van de uitvoering van toezicht en handhaving in de kinderopvang 2019. De informatie in dit rapport is gebaseerd op de gegevens uit het Landelijk Register Kinderopvang (LRK), de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR, peildatum maart 2020) in combinatie met de vastgestelde jaarverslagen van de gemeenten en de toezichtadministratie van GGD Amsterdam[1]. Meer gedetailleerde informatie over de informatiebronnen is te vinden in de methodologische verantwoording. De methodologische verantwoording is een losse publicatie bij dit rapport.

1 GGD Amsterdam levert namens de colleges in de regio de cijfers aan over vergunningsverlening, toezicht en handhaving. Het gaat om de gemeenten Amsterdam, Amstelveen, Aalsmeer, Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel.

Leeswijzer

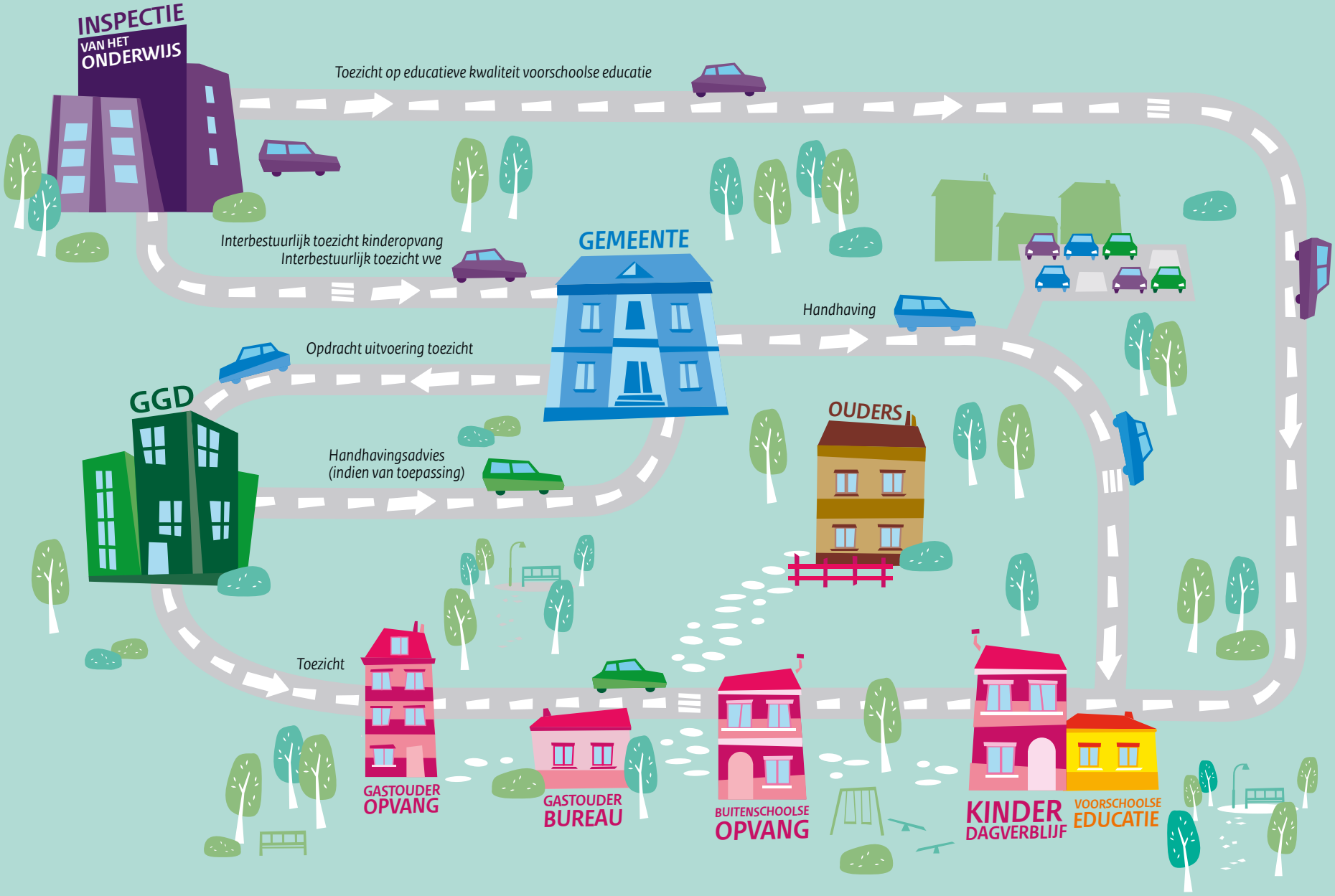
Hoofdstuk 1 gaat in op de uitkomsten van het interbestuurlijk toezicht door de inspectie. Het waarderingskader van de inspectie en de toezichtactiviteiten in 2019 worden hier besproken. De volgende hoofdstukken geven een beeld van het stelsel van de kinderopvang. In hoofdstuk 2 beschrijven we de belangrijkste sectorgegevens. We geven een beeld van onder andere het aanbod aan kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, in- en uitschrijvingen, aanmeldingen en de risicoprofielen. Hoofdstuk 3 gaat over de uitvoering en resultaten van het (eerstelijns) toezicht. Naast de tekortkomingen en handhavingsadviezen, bespreken we in dit hoofdstuk ook uitvoerig de inzet en resultaten van de recent ingevoerde landelijke werkwijze herstelaanbod. In hoofdstuk 4 bespreken we de handhaving door gemeenten. Tot slot komt het toezicht en de handhaving bij voorzieningen die voorschoolse educatie bieden ter sprake in hoofdstuk 5.

Terminologie

We geven een korte toelichting op veelvoorkomende termen in dit rapport.

- **Kinderopvangvoorzieningen** zijn alle voorzieningen die kinderen opvangen: kinderdagverblijven (kdv), buitenschoolse opvangvoorzieningen (bso) en voorzieningen voor gastouderopvang (vgo). Gastouderbureaus (gob) vallen hier niet onder, omdat deze bureaus geen kinderen opvangen.
- **Kindercentra** zijn kinderdagverblijven (ook wel dagopvang) en buitenschoolse opvangvoorzieningen. Het gaat om opvang in een centrum en dus niet thuis bij een ouder of gastouder.
- Een **voorziening voor gastouderopvang (vgo)** is een locatie waar een gastouder een of meer kinderen opvangt van vraagouders. Een gastouder kan meerdere voorzieningen voor gastouderopvang exploiteren. Het aantal voorzieningen voor gastouderopvang geeft dus informatie over het aantal locaties waar kinderen worden opgevangen in de gastouderopvang, niet het werkelijk aantal geregistreerde gastouders.
- **Voorschoolse educatie** (ve) is onderdeel van **voor- en vroegschoolse educatie** (vve). Voorschoolse educatie wordt aangeboden op kinderdagverblijven; vroegschoolse educatie wordt aangeboden op de basisschool.
- Het **Landelijk Register Kinderopvang** (LRK) is het register waarin alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus staan geregistreerd.
- De **Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte** (GIR) is het systeem dat gemeenten en gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en) kunnen gebruiken (niet verplicht) om het toezicht en de handhaving op kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus vast te leggen. GGD'en leggen hun toezichtactiviteiten vast in GIR-Inspecteren (GIR-I). De gemeenten ontvangen deze informatie en leggen hun handhavingsactiviteiten vast in GIR-Handhaven (GIR-H).
- Een **onderzoek voor registratie** vindt plaats nadat een ondernemer een aanvraag heeft ingediend om te mogen exploiteren, bij verhuizing van de voorziening of bij wijziging van houder. Bij een positief besluit van het college van burgemeester en wethouders mag de ondernemer de kinderopvangvoorziening of gastouderbureaus verder opstarten.
- Bij nieuwe voorzieningen voert de GGD binnen drie maanden een **onderzoek na registratie** uit. Bij al langer ingeschreven kindercentra en gastouderbureaus wordt een **jaarlijks onderzoek** uitgevoerd. Beide typen onderzoeken (onderzoeken na registratie en jaarlijkse onderzoeken) worden in dit rapport als jaarlijks onderzoek aangeduid. Bij voorzieningen voor gastouderopvang worden deze onderzoeken in dit rapport **steekproefonderzoek** genoemd.
- Een **nader onderzoek** wordt uitgevoerd als vervolg op een ander onderzoek. De gemeente geeft de GGD opdracht tot een nader onderzoek. In een nader onderzoek stelt een GGD-toezichthouder vast of de eerder geconstateerde tekortkomingen zijn hersteld.
- Bij een **incidenteel onderzoek** wordt bijvoorbeeld gekeken naar de uitbreiding van het maximale aantal kindplaatsen, specifieke thema's of ontvangen signalen over misstanden.

- Het toezicht op kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen en gastouderbureaus wordt **risicogestuurd** uitgevoerd. De GGD maakt hierbij gebruik van een **risicomodel**. kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen en gastouderbureaus krijgen een **risicoprofiel** toegekend. Voor voorzieningen voor gastouderopvang geldt het risicogestuurd toezicht met een risicomodel niet.
- De Inspectie van het Onderwijs voert voor de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht jaarlijks een **risicoanalyse** uit, waarbij gekeken wordt bij welke gemeenten mogelijk een risico is op de uitvoering van de wettelijke taken.
- De werkwijze **herstelaanbod** is met ingang van 2019 landelijk ingevoerd met als doel om de houder tekortkomingen nog voor het afsluiten van de inspectie te laten herstellen. De GGD-toezichthouder kan herstelaanbod aanbieden als de verwachting is dat de tekortkoming(en) binnen een korte periode hersteld kunnen worden. Met herstelaanbod kunnen tekortkomingen sneller hersteld worden. In veel gevallen is handhaving door gemeenten niet meer nodig bij toepassing van herstelaanbod. Het herstelaanbod vervangt het informele instrument overleg en overreding, wat voorheen door veel GGD'en werd ingezet, maar niet werd geregistreerd in de GIR.
- **Streng aan de Poort** is een werkwijze die sinds 2017 landelijk is ingevoerd bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen, en sinds 2016 bij gastouderbureaus. Met Streng aan de Poort wordt een nieuwe aanvraag bij het onderzoek voor registratie intensiever onderzocht door de GGD-toezichthouder, en is de gemeente streng bij het nemen van een besluit. De houder moet veel concreter aantonen dat hij redelijkerwijs gaat voldoen aan de eisen. Waar van toepassing beoordeelt de GGD ook de naleving van kwaliteitseisen bij andere voorzieningen van dezelfde houder en houden ze rekening met de voorgeschiedenis van de houder. Het idee achter Streng aan de Poort is dat door uitgebreidere inspecties voordat de exploitatie van een voorziening start, alleen houders die over voldoende kennis en middelen beschikken en waarvan de opvanglocatie gereed is, kunnen starten met opvang.
- In een **toetsingskader** staan de wettelijke kwaliteitseisen waar kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang aan moeten voldoen. De GGD-toezichthouder bekijkt tijdens een onderzoek of voorzieningen aan deze kwaliteitseisen voldoen.


INSPECTIE
VAN HET
ONDERWIJS
Toezicht op educatieve kwaliteit voorschoolse educatie
Interbestuurlijk toezicht kinderopvang
Interbestuurlijk toezicht vve
GEMEENTE
Handhaving
Opdracht uitvoering toezicht
GGD
Handhavingsadvies
(indien van toepassing)
OUDERS
Toezicht
GASTOUDER
OPVANG
GASTOUDER
BUREAU
BUITENSCHOOLSE
OPVANG
KINDER
DAGVERBLIJF
VOORSCHOOLSE
EDUCATIE



1

Interbestuurlijk toezicht door de Inspectie van het Onderwijs

In dit hoofdstuk wordt een beeld gegeven van de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht door de inspectie. We beschrijven het toezicht op gemeenten met betrekking tot de uitvoering van de wettelijke taken: het juist, volledig en actueel houden van het Landelijk Register Kinderopvang (LRK); de tijdige afhandeling van aanvragen; de uitvoering van de verplichte inspecties op kinderdagverblijven (kdv), buitenschoolse opvangvoorzieningen (bso), voorzieningen voor gastouderopvang (vgo) en gastouderbureaus (gob); en het handhavend optreden.

We beschrijven eerst de uitvoering van de wettelijke taken door gemeenten in 2019. Daarna gaan we in op het proces en de uitkomsten van het risicogericht individueel toezicht op gemeenten. Tot slot geven we een overzicht van acties naar aanleiding van signalen en een samenvatting van door de inspectie uitgevoerde themaonderzoeken.

1.1 Samenvatting

- Gemeenten handelen bijna alle (97 procent) aanvragen voor nieuwe voorzieningen, rekening houdend met opschortingen, tijdig af. In de meeste situaties waarin de aanvraag niet tijdig is afgehandeld was er sprake van een tijdige afhandeling die administratief niet tijdig verwerkt was, of een opschorting die niet (tijdig) in het LRK is geregistreerd.

- Het aantal uitgevoerde verplichte inspecties is hoog. Bij 269 gemeenten is 100 procent van de voorzieningen onderzocht. Bij 86 gemeenten zijn een of meerdere voorzieningen niet (tijdig) geïnspecteerd. Bij 22 gemeenten ligt het percentage geïnspecteerde voorzieningen onder de 95 procent.

- Voorzieningen voor gastouderopvang worden jaarlijks steekproefsgewijs geïnspecteerd. De meeste gemeenten kiezen voor een steekproef tussen de 5 en 30 procent.

- Uit de risicoanalyse van 2019 bleek dat er bij 49 gemeenten sprake is van een mogelijk risico in de uitvoering van toezicht- en handhavingstaken voor de kinderopvang. Hiervan wezen wij uiteindelijk drie gemeenten aan voor een nader onderzoek. Deze nadere onderzoeken hebben wij in 2020 opgepakt.

- In 2019 voerden wij bij vier gemeenten een nader onderzoek uit. Bij één gemeente resulteerde dit in een B-status. Drie gemeenten – die zijn onderzocht na hun deelname aan het themaonderzoek Samenwerken kwaliteit en kansen – hebben succesvol een verbetertraject afgesloten. Eind 2019 hebben 354 gemeenten een A-status en 1 gemeente een B-status.

- De inspectie maakt bij het interbestuurlijk toezicht gebruik van signalen. In 2019 heeft de inspectie signalen ontvangen over opvang en onderwijs, het vaste-gezichten-criterium en de 3-uursregeling. Via de vertrouwensinspecteurs zijn signalen over (mogelijke) misstanden in de kinderopvang ontvangen.

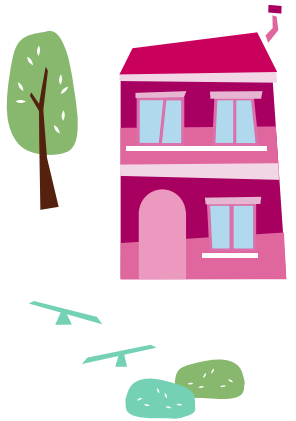
- Daarnaast voert de inspectie ook themaonderzoeken uit. In 2019 heeft de inspectie themarapporten gepubliceerd over toezicht gastouderopvang en samenwerken aan kwaliteit en kansen.

1.2 Uitvoering wettelijke taken

In de volgende paragrafen wordt per wettelijke taak beschreven wat de wetgever ermee bedoelt en hoe de inspectie het criterium beoordeelt. Ook wordt een beeld gegeven van de uitvoering van de wettelijke taken in 2019. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de jaarverantwoording van gemeenten.

1.2.1 Juist, volledig en actueel LRK

In het LRK staan alle geregistreerde kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen, voorzieningen voor



gastouderopvang en gastouderbureaus, inclusief de rapporten van eerdere inspecties en eventuele handhavingsbesluiten van de gemeente. Ouders kunnen in het LRK informatie vinden over voorzieningen om een beeld te krijgen over de kwaliteit van de voorzieningen. Ook voor het toekennen van kinderopvangtoeslag en voor het plannen van het toezicht is registratie in het LRK van belang.

De gemeente is verantwoordelijk voor het juist, volledig en actueel houden van het LRK. Zo moet de gemeente nieuwe voorzieningen inschrijven in het register. Ook het doorvoeren van wijzigingen en het uitschrijven van de voorziening nadat deze gestopt is met de exploitatie, is de taak van de gemeente. Tot slot moet de gemeente handhavingsbesluiten in het register plaatsen, zodra deze onherroepelijk zijn.

In de jaarverantwoording kinderopvang beantwoordt de gemeente vragen over of:
- nieuwe aanvragen tijdig zijn behandeld;
- registratie tijdig heeft plaatsgevonden;
- actuele wijzigingen volledig en juist zijn verwerkt.

Wanneer een gemeente aangeeft dat dit niet op orde was, kan de gemeente een toelichting geven waarom dat niet het geval was.

319 van de 339 gemeenten[1] geven in de jaarverantwoording aan dat zij in 2019 het LRK juist, volledig en actueel hebben gehouden. Bij gemeenten waar dit niet het geval was, ging het veelal om één of meerdere kinderdagverblijven die ten onrechte (niet) als voorschoolse educatie (ve) geregistreerd staan. Ook het niet publiceren van onherroepelijk geworden handhavingsbesluiten of het publiceren van een onjuiste registratiedatum komt voor.

1 De jaarverantwoording van 16 van de 355 gemeenten is niet uiterlijk 1 oktober 2020 aangeleverd, waardoor de informatie over deze gemeenten niet in het Landelijk Rapport 2019 opgenomen kan worden.

1.2.2 *Tijdige afhandeling aanvragen*

Voordat een nieuwe voorziening in het LRK ingeschreven kan worden, moet een onderzoek voor registratie uitgevoerd worden en moet de gemeente een beslissing nemen over de aanvraag. De gemeente moet binnen de wettelijke termijn van tien weken de aanvraag tot registratie afhandelen. Alleen op basis van een van de onderstaande redenen kan deze termijn worden opgeschort.

1. De aanvraag is incompleet.
2. De opschorting gebeurt met instemming van de aanvrager.
3. De gemeente is door overmacht niet in staat een tijdig besluit te nemen.
4. De vertraging is toe te rekenen aan de aanvrager.

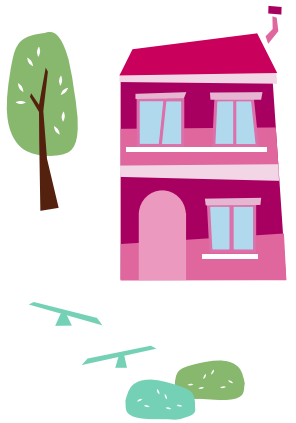
De gemeente moet de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) opdracht geven om een onderzoek voor registratie uit te voeren. Als uit dit onderzoek een advies tot registratie volgt, kan de gemeente besluiten de voorziening toestemming tot exploitatie te geven. De gemeente moet de voorziening dan registreren in het LRK.

Rekening houdend met opschortingen, waarbij opgeschorte aanvragen die binnen de gestelde termijn zijn afgehandeld ook als tijdig zijn aangemerkt, is 97 procent van de aanvragen voor nieuwe voorzieningen in 2019 tijdig afgehandeld (zie tabel 1.2a). Het percentage tijdigheid is vergelijkbaar met 2017 en 2018.

Tabel 1.2a *Aantal en percentage tijdigheid aanvragen kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, 2019*

	kdv	bso	vgo	gob
Tijdig	560	723	5473	46
Niet tijdig	42	52	84	2
Percentage tijdigheid	93%	93%	98%	96%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020



In de jaarverantwoording over 2019 kunnen gemeenten toelichten waarom er niet tijdig een besluit is genomen op een aanvraag. In de meeste situaties was er sprake van een tijdige afhandeling die administratief niet tijdig verwerkt was, of een opschorting die niet (tijdig) in het LRK is geregistreerd. Verschillende gemeenten noemen ook (capaciteits-)problemen bij de gemeente of GGD als oorzaak voor het niet tijdig afhandelen van een aanvraag. Ook werkdruk, langdurige ziekte of vakantie van de verantwoordelijke medewerker bij de gemeente wordt als reden genoemd. De inspectie benadrukt het belang van een achterwacht die bekend is met de systemen (GIR en LRK) en daar ook toegang toe heeft, zodat in dergelijke situaties geen achterstand ontstaat. De toelichtingen in de jaarverantwoording worden meegenomen bij de expertanalyse (zie paragraaf 1.3.1, Expertanalyse).

1.2.3 *Uitvoering verplichte inspecties*

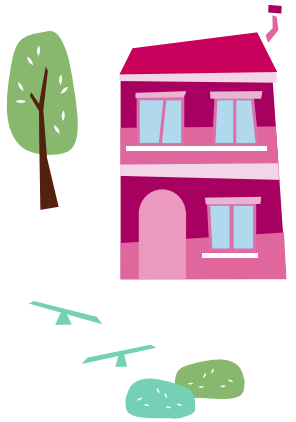
De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van de (verplichte) inspecties. De gemeente heeft hierbij een regierol richting de GGD. De gemeente geeft de GGD opdracht om ieder geregistreerd kindercentrum en geregistreerd gastouderbureau jaarlijks te onderzoeken (100-procentsnorm). Bij voorzieningen voor gastouderopvang geldt een bestuurlijke afspraak, waarin is geregeld dat gemeenten 5 tot 30 procent van de geregistreerde voorzieningen voor gastouderopvang door de GGD laten onderzoeken.

Bij de jaarverantwoording geeft de gemeente aan of alle verplichte inspecties uitgevoerd zijn. Ook de steekproefgrootte van de inspecties bij voorzieningen voor gastouderopvang wordt in de jaarverantwoording opgenomen.

Uitvoering inspecties kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen en gastouderbureaus
Uit de tellingen volgt dat in 2019 269 van de 355 gemeenten de 100-procentsnorm hebben behaald. Bij 86 gemeenten zijn 1 of meerdere voorzieningen niet geïnspecteerd. Bij 22 van deze 86gemeenten ligt het percentage geïnspecteerde voorzieningen onder de 95 procent. Veelal zijn dit gemeenten met relatief weinig voorzieningen. Bij 18 van deze gemeenten gaat het om 4 of minder niet-geïnspecteerde voorzieningen. Bij 4 gemeenten zien we grotere achterstanden, met 10 of meer niet-geïnspecteerde voorzieningen.

In de toelichtingen op de jaarverantwoording kunnen gemeenten aangeven waarom een voorziening niet geïnspecteerd is. Veelal gaat het om valide redenen, zoals dat de voorziening (nog) niet in exploitatie is, of gaat sluiten en al gestopt is met de opvang van kinderen. De voorziening hoeft dan (nog) niet geïnspecteerd te worden. Ook komt het voor dat een kinderdagverblijf en buitenschoolse opvangvoorziening van dezelfde houder gelijktijdig onderzocht zijn, maar er hiervan slechts één rapport opgesteld wordt. In feite voldoet de gemeente dan alsnog aan de 100-procentsnorm. Een andere veelvoorkomende toelichting is, dat in verband met een verhuizing of houderwijziging en het daarbij uitgevoerde onderzoek voor registratie besloten is (veelal in overleg met de GGD-toezichthouder) geen onderzoek na registratie uit te voeren. Tot slot zijn er gemeenten die aangeven niet alle inspecties uitgevoerd te hebben in verband met capaciteitsproblemen bij de GGD. Bij de jaarlijkse risicoanalyse neemt de inspectie de toelichtingen van de gemeente mee bij het beoordelen van de 100-procentsnorm.

Uitvoering steekproefonderzoeken voorzieningen voor gastouderopvang
Bij veruit de meeste gemeenten ligt de steekproefomvang tussen 5 en 30 procent (zie tabel 1.2b). Een deel van de gemeenten neemt een beduidend hogere steekproef: 71 gemeenten onderzoeken 30 procent of meer van de voorzieningen voor gastouderopvang, waarbij de steekproefomvang bij 4 gemeenten zelfs 100 procent is. In het themaonderzoek ‘Toezicht gastouderopvang’ geeft het merendeel van de ondervraagde gemeenten en GGD’en aan dat ze het belangrijk vinden om een grotere steekproef te nemen, om zo de kwaliteit van de gastouderopvang beter te borgen. Eventuele tekortkomingen in de kwaliteit en veiligheid van opvang van kinderen komen dan tijdig in



beeld bij de GGD. Ook in de jaarverantwoording benadrukken gemeenten dat zij bewust een hoger percentage voorzieningen voor gastouderopvang laten inspecteren door de GGD.

Tabel 1.2b *Steekproefomvang voorzieningen voor gastouderopvang bij gemeenten, 2019*

	Aantal gemeenten
Minder dan 5 procent	3
5 tot 30 procent	281
30 procent of meer	71

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Maatregelen bij uitvoering inspecties

In het *Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2018*[2] rapporteerden we over de achterstanden die in 2018 ontstonden bij de uitvoering van het toezicht. In januari van dat jaar werd de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK) van kracht en in juli het aangepaste Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (Besluit ve), wat een aantal nieuwe en gewijzigde eisen voor de kinderopvang opleverde, en waar de kinderopvang en het toezicht en de handhaving zich op moesten aanpassen. Het lukte niet alle GGD'en om alle verplichte inspecties (volledig) uit te voeren. De inspectie heeft de GGD'en direct gevraagd om in overleg met de gemeenten een plan te maken voor 2019 en dat te delen. Op basis daarvan heeft de inspectie in 2019 de voortgang gemonitord.

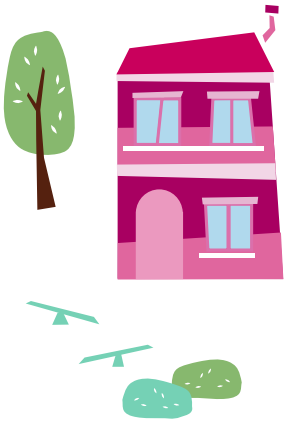
Uit de contacten met de GGD'en gedurende het jaar, volgde dat de getroffen maatregelen een goed effect hadden. Bijna alle GGD'en hebben in 2019 de verplichte inspecties volledig uit kunnen voeren. Bij één GGD ontstonden er in 2019 nieuwe capaciteitsproblemen, die te groot waren om intern op te lossen. Een andere GGD heeft in deze situatie bijgesprongen, waardoor alle verplichte inspecties toch uitgevoerd konden worden. Wel heeft de inspectie de gemeenten binnen die GGD-regio erop gewezen hun regierol goed op te pakken, zodat de uitvoering van de inspecties ook in de toekomst in orde blijft.

Het is positief dat gemeenten en GGD'en het zo goed opgepakt hebben in 2019, na de vele veranderingen waar zij en de kinderopvangorganisaties mee te maken hadden in 2018.

1.2.4 *Handhavend optreden*

Tekortkomingen kunnen al tijdens een lopend inspectietraject hersteld worden door middel van herstelaanbod (zie paragraaf 3.7, Herstelaanbod). De GGD-toezichthouder kan herstelaanbod aanbieden als de verwachting is dat de tekortkoming(en) binnen een korte periode hersteld kunnen worden. Veelal is met gemeenten eerder al afgestemd onder welke andere voorwaarden herstelaanbod toegepast kan worden. Met herstelaanbod kunnen tekortkomingen nog voor afronding van het rapport hersteld worden, waardoor in veel gevallen geen handhavingsadvies meer gegeven wordt.

Wanneer uit het onderzoek van de GGD blijkt dat een houder niet aan de kwaliteitseisen voldoet, heeft de gemeente een beginselplicht tot handhaven[3]. De gemeente kan kiezen voor een herstelsanctie, een maatregel die gericht is op het ongedaan maken of beëindigen van een tekortkoming, het voorkomen van herhaling van de tekortkoming en/of het wegnemen of beperken van de gevolgen van de tekortkomingen[4]. De gemeente heeft dan handhavingsinstrumenten zoals overleg en overreding, een waarschuwing, aanwijzing, last onder dwangsom of last onder bestuursdwang. Ook heeft de gemeente de mogelijkheid een exploitatieverbod op te leggen, of de toestemming tot exploitatie van de houder voor een voorziening in te trekken en de



2 IvhO (2019). Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2018.

3 Dit is uitgewerkt in de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

4 Artikel 5:2 lid 1 onder b Awb.

voorziening te verwijderen uit het landelijk register. Ten slotte kan de gemeente bestraffend optreden door een bestuurlijke boete op te leggen aan de houder[5]. Het is ook mogelijk dat een gemeente bewust besluit niet te handhaven. Dit noemen we beredeneerd niet-handhaven en is mogelijk als een gemeente dit besluit goed kan onderbouwen. De gemeenten kan de keuze om beredeneerd niet te handhaven toelichten in de jaarverantwoording en/of, wanneer aanwezig, het gemeentelijk handhavingsbeleid.

Gemeenten kunnen in een gemeentelijk handhavingsbeleid beschrijven wanneer zij welke handhaving inzetten. VNG Naleving stelt hiervoor het model Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang beschikbaar waar gemeenten gebruik van kunnen maken. In juni 2019 heeft VNG Naleving dit model vernieuwd. Het model is een format met een algemeen deel waarbij de gemeente haar visie, keuzes en instrumenten kan toelichten, en een afwegingsmodel met handvatten voor de maatregelen die gekozen kunnen worden bij de gemaakte tekortkoming. Wanneer de gemeente een handhavingsbeleid heeft opgesteld, wordt zij geacht te handelen volgens dit beleid. De gemeente kan in het beleid ook aangeven wanneer van het beleid afgeweken wordt.

De gemeente kan een handhavingsadvies oppakken door handhaving in te zetten, of door beredeneerd geen handhaving in te zetten. In de jaarverantwoording kan de gemeente een toelichting geven op eventuele handhavingsadviezen die niet opgepakt zijn. In 2019 hebben 48 van de 339 gemeenten[6] één of meer handhavingsadviezen niet opgevolgd. Redenen die gemeenten hiervoor geven zijn dat alle tekortkomingen in het rapport al zijn hersteld, dat de houder al was uitgeschreven of voornemens was te stoppen, dat de besluiten zijn genomen na de peildatum waarop de cijfers in de jaarverantwoording zijn gebaseerd of dat er informele handhaving is ingezet (overleg en overreding of waarschuwing) die niet als handhaving geregistreerd is.

5 Naast de handhavingsacties van gemeenten, heeft de GGD ook de mogelijkheid om in spoedeisende gevallen een schriftelijk bevel te geven.

6 De jaarverantwoording van 16 van de 355 gemeenten is niet uiterlijk 1 oktober 2020 aangeleverd, waardoor de informatie over deze gemeenten niet in het Landelijk Rapport 2019 opgenomen kan worden.

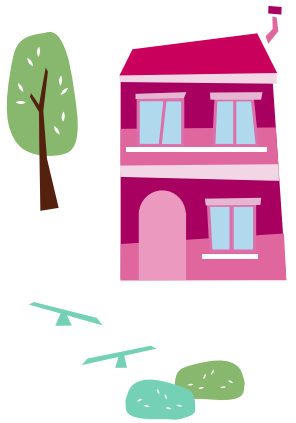
1.3 *Risicoanalyse*

Het interbestuurlijk toezicht door de inspectie is zo ingericht dat gemeenten die goed presteren minder toezicht ontvangen. Het toezicht is risicogestuurd ingericht. Dit houdt in dat gemeenten niet jaarlijks volledig onderzocht worden door de inspectie. In plaats daarvan wordt jaarlijks een risicoanalyse uitgevoerd (zie figuur 1.3a).

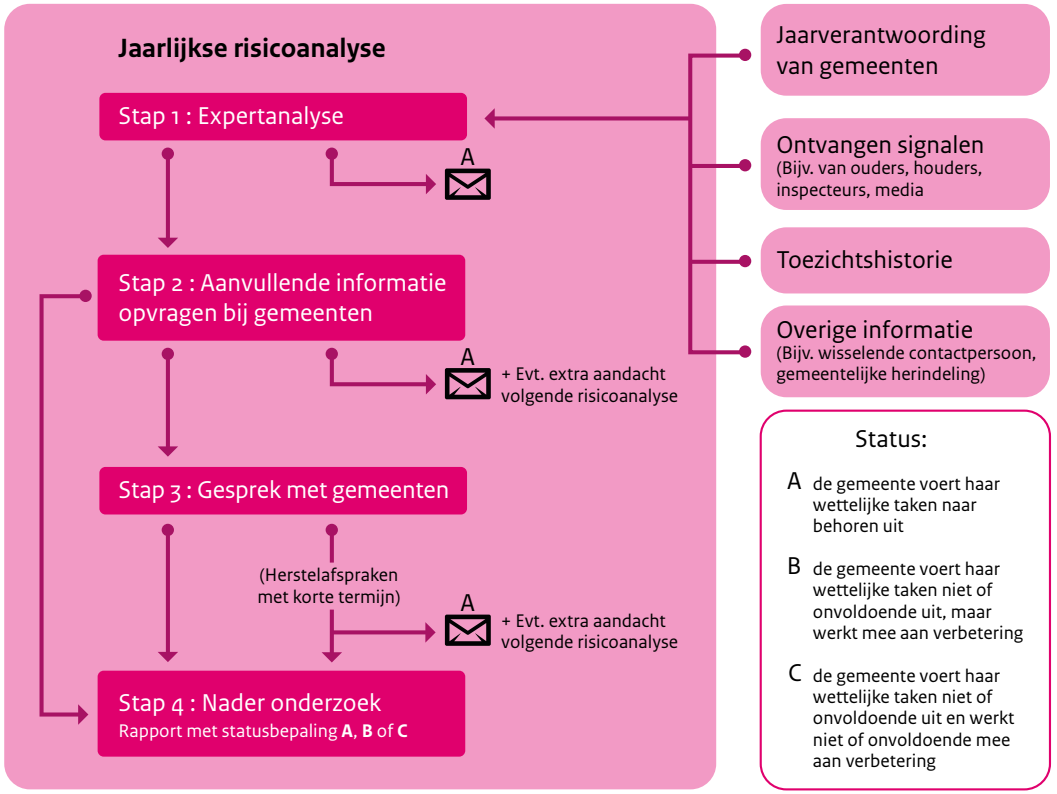
In de risicoanalyse wordt een inschatting gemaakt van het risico dat gemeenten hun wettelijke taken toezicht en handhaving kinderopvang niet naar behoren uitvoeren. De gegevens die aan de risicoanalyse ten grondslag liggen, zijn: de jaarverantwoording over het voorgaande jaar (verslagjaar 2018), eventuele signalen, de toezichthistorie en overige informatie over gemeenten. Bij gemeenten die uit de risicoanalyse als mogelijk risicovol naar voren komen, wordt een nader onderzoek gestart. Een nader onderzoek kan ook worden gestart naar aanleiding van een signaal. Signalen worden ontvangen via de doorlopende signalenroute en kunnen het hele jaar opgepakt worden (zie paragraaf 1.4, Signalen).

Bij de risicoanalyse toetst de inspectie de uitvoering door gemeenten aan de hand van de vier wettelijke taken:

1. het juist, volledig en actueel houden van het LRK;
2. de tijdige afhandeling van aanvragen voor toestemming tot exploitatie en registratie van nieuwe voorzieningen;
3. de uitvoering van de verplichte inspecties (door de GGD) bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang;
4. handhavend optreden.

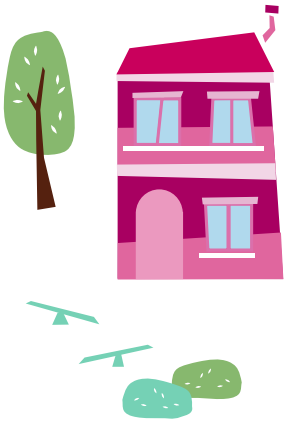


Figuur 1.3a *Procesbeschrijving risicoanalyse*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

De uitvoering van het toezicht kan variëren in aanpak en omvang. Afhankelijk van de waargenomen situatie wordt maatwerk toegepast. Het uitgevoerde toezicht is daarmee proportioneel, met als doel om op een efficiënte manier te bereiken dat gemeenten hun taken conform de gestelde regels gaan of blijven uitvoeren.



1.3.1 *Expertanalyse*

De eerste stap van de jaarlijkse risicoanalyse is de expertanalyse. De expertanalyse wordt uitgevoerd op alle 355 gemeenten.[7]

In 2019 zijn 23 van de 355 gemeenten niet verder meegenomen in de risicoanalyse, vanwege deelname aan de pilot Herijking Toezicht vve en kinderopvang[8] (15 gemeenten) of omdat er in 2018 of 2019 een nader onderzoek liep (8 gemeenten). Uiteraard worden de betreffende inspecteurs wel ingelicht over het beeld dat over deze gemeenten uit de expertanalyse naar voren is gekomen.

Naar aanleiding van de expertanalyse zijn de overige 332 gemeenten ingedeeld in 3 categorieën (zie tabel 1.3a).

Tabel 1.3a *Indeling van gemeenten in de risicoanalyse 2019 (over het verslagjaar 2018)*

	Aantal
Geen tekortkomingen in jaarverantwoording, gemeente voert wettelijke taken naar behoren uit	223
Kleine tekortkoming(en) in jaarverantwoording, geen risico voor uitvoering wettelijke taken	60
(Kleine) tekortkoming(en) in jaarverantwoording, mogelijk risico voor uitvoering wettelijke taken	49
Totaal	**332**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

7 De expertanalyse wordt uitgevoerd op het aantal gemeenten dat Nederland telt na de gemeentelijke herindeling per 1 januari van het jaar dat volgt op het verslagjaar.
8 IvhO (2020a). Samenwerken aan kwaliteit en kansen.

Kleine tekortkomingen zijn bijvoorbeeld het niet tijdig afronden van één aanvraag tot exploitatie, het niet publiceren van één of enkele handhavingsbesluiten in het LRK of het niet juist registreren van vestigingslocaties in het LRK. Bij de inschatting van de mogelijke risico's is gebruik gemaakt van de eigen toelichting van de gemeente op de jaarverantwoording. Als een tekortkoming een incident is, en de gemeente licht toe hoe het proces geborgd is, geeft dat geen risico op de uitvoering van de wettelijke taken.

De 283 gemeenten waarbij de inschatting is dat er geen risico bestaat voor de uitvoering van de wettelijke taken, hebben eind 2019 een brief ontvangen waarin zij zijn geïnformeerd over het behoud van hun A-status.

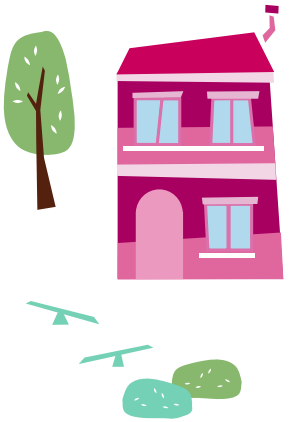
1.3.2 *Aanvullende informatie opvragen en gesprek met gemeenten*

Naar aanleiding van de expertanalyse is met 49 gemeenten contact opgenomen. Bij deze gemeenten werden mogelijke risico's gezien op de uitvoering van een of meerdere wettelijke taken (zie tabel 1.3b). Het betreft gemeenten waarbij een of meerdere tekortkomingen zijn gebleken, zonder dat in de toelichting op de jaarverantwoording een passende verklaring is gegeven.

Tabel 1.3b *Aanleidingen voor contact met de gemeente*

Mogelijk risico op:	Aantal
Juist, volledig en actueel LRK	8
Tijdige afhandeling aanvragen	22
Uitvoering verplichte inspecties	17
Handhavend optreden	32
Totaal	**49***

** Bij de meeste contactgemeenten was sprake van mogelijke risico's op het gebied van meerdere wettelijke taken.*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020



Op basis van het contact en eventuele aanvullende toegestuurde informatie is ingeschat dat 41 gemeenten hun wettelijke taken voldoende uitvoeren. Zij hebben alsnog de brief ontvangen dat zij de A-status behouden. Bij ruim de helft van deze gemeenten (22 gemeenten) is besloten extra aandacht te geven bij de volgende risicoanalyse.

Bij acht gemeenten heeft, naar aanleiding van de expertanalyse, uitgebreider contact plaatsgevonden, omdat er mogelijk onvoldoende vertrouwen was dat zij hun wettelijke taken naar behoren uitvoeren. Drie van deze gemeenten zijn begin 2020 aangewezen voor een nader onderzoek.

1.3.3 Nadere onderzoeken

In 2019 is bij vier gemeenten een nader onderzoek uitgevoerd. De rapporten van deze onderzoeken zijn te vinden op de website van de onderwijsinspectie[9].

Bij één gemeente resulteerde het nader onderzoek in de toewijzing van een B-status. Dit houdt in dat de gemeente (nog) niet voldoet aan de wettelijke criteria. De inspectie is met de gemeente een verbetertraject gestart. De gemeente heeft met de inspectie verbeterafspraken gemaakt. Inmiddels is het verbetertraject afgerond en is in een nader onderzoek de uitvoering van de wettelijke taken door de gemeente getoetst. Naar verwachting publiceert de inspectie het rapport in het laatste kwartaal van 2020 op haar website.

Bij drie gemeenten is een nader onderzoek uitgevoerd naar aanleiding van hun deelname aan het themaonderzoek 'Samenwerken aan kwaliteit en kansen' (zie paragraaf 1.5.2, Onderzoek Samenwerken aan kwaliteit en kansen). Deze gemeenten hebben succesvol een verbetertraject afgerond. Conform eerdere afspraken is de status van deze gemeenten ongewijzigd gebleven.

9 Website van de onderwijsinspectie, afdeling kinderopvang.

Tot slot zijn in 2019 twee rapporten gepubliceerd, naar aanleiding van uitgevoerde nadere onderzoeken in 2018. Beide gemeenten hadden eerder een B-status ontvangen. Deze gemeenten hebben met succes het verbetertraject doorlopen en hebben van de inspectie de A-status ontvangen.

1.3.4 Status van gemeenten

De inspectie kent gemeenten een status toe op basis van de wettelijke taakuitvoering op het gebied van toezicht en handhaving. Wanneer gemeenten voldoen aan de minimumeisen voor toezicht en handhaving kinderopvang dan krijgen zij een status A toegekend. Gemeenten met status B voldoen (nog) niet aan de minimumeisen voor toezicht en handhaving kinderopvang, maar zijn hier wel actief mee bezig. Gemeenten die hun wettelijke taken onvoldoende naleven en onvoldoende meewerken aan het maken en uitvoeren van verbeterafspraken krijgen een status C.

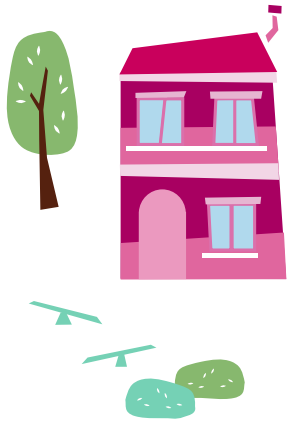
In 2019 is de status van drie gemeenten gewijzigd. Twee gemeenten kregen een A-status, na eerder een B-status te hebben gehad. Daarnaast kreeg één gemeente een B-status toegewezen, na eerder een A-status te hebben gehad.

Eind 2019 hadden 354 gemeenten een A-status. Eén gemeente had een B-status, en geen enkele gemeente een C-status.

A 354 gemeenten

B 1 gemeente

C 0 gemeenten



1.4 Signalen

Een signaal geeft informatie over een mogelijk ongewenste situatie in de uitvoering van de wettelijke taken door de gemeenten, of door andere actoren in het stelsel van toezicht. Signalen bereiken de inspectie op verschillende manieren, bijvoorbeeld via:

- het loket van de inspectie;
- inspecteurs van de inspectie;
- VNG Naleving of GGD GHOR Nederland;

- gemeenten of GGD'en;
- ouders of andere individuen;
- houders of andere belanghebbenden.

De aard van de signalen varieert van individuele gevallen op een voorziening en klachten over (onvoldoende) handhaven door een gemeente, tot het niet uitvoeren van de wettelijk verplichte onderzoeken.

Signalen kunnen worden meegenomen bij de expertanalyse, of direct leiden tot een nader onderzoek. Ook kunnen signalen input zijn voor een regionale of landelijke aanpak of een themaonderzoek. We beschrijven hieronder de activiteiten van de inspectie naar aanleiding van signalen over opvang en onderwijs, het vaste-gezichten-criterium en de 3-uursregeling en signalen die zijn binnengekomen bij de vertrouwensinspecteurs.

1.4.1 *Signalen opvang/onderwijs*

Bij een deel van de kinderopvangorganisaties en basisscholen leeft de wens om onderling samen te werken, of gebeurt dit al in meer of mindere mate. In sommige situaties wordt dit ook ondersteund door de gemeente. Hoe de samenwerking precies vormgegeven is, loopt in de praktijk zeer uiteen. Het kan gaan van het maken van goede afspraken tussen een kinderopvangorganisatie en school bij elkaar in de buurt, tot een meer geïntegreerde organisatie met zo min mogelijk schotten tussen opvang en onderwijs.

De behoefte van kinderopvangorganisaties en scholen om meer samen te werken, is vaak gelegen in het belang van het kind. Zo zeggen ze een doorgaande leerlijn te kunnen realiseren en is de stap tussen kinderopvang en onderwijs minder groot. Maar er kunnen ook organisatorische motieven aan ten grondslag liggen, bijvoorbeeld omdat in een kleine dorpskern het aantal kinderen zo laag is, dat aparte groepen volgens de organisaties niet haalbaar zijn.

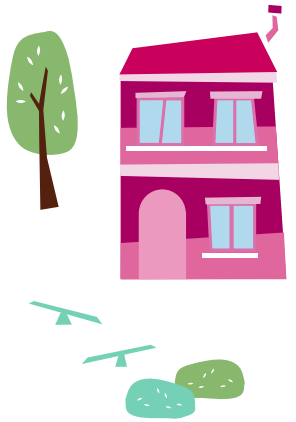
Samenwerking tussen opvang en onderwijs vindt dus plaats in verschillende vormen. Niet alle vormen van samenwerking zijn mogelijk vanwege de verschillen in wet- en regelgeving bij kinderopvang en primair onderwijs, de verschillende doelen en het verschil tussen een privaat en publiek stelsel.

De inspectie is samen met de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) in gesprek om in kaart te brengen:

- welke vormen van samenwerking, waarbij peuters en kleuters gezamenlijk worden opgevangen, er in de praktijk zijn;
- wat er wel en niet mag binnen de bestaande wet- en regelgeving;
- wat er vanuit de wetenschap bekend is op dit gebied over wat goed is voor het welzijn en de ontwikkeling van jonge kinderen.

1.4.2 *Signalen vaste-gezichtencriterium en 3-uursregeling*

In de Wetinnovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK) is geregeld dat vanaf 1 januari 2018 de eisen rondom de inzet van vaste beroepskrachten zijn veranderd. Voorheen werden aan kinderen van nul tot vier jaar maximaal drie vaste beroepskrachten aangewezen, waarvan er dagelijks een aanwezig is. Vanaf 1 januari 2018 mogen aan kinderen van nul jaar nog maar twee vaste beroepskrachten toegewezen worden (uitzondering: als kinderen van nul jaar in een groep worden opgevangen waar drie beroepskrachten ingezet moeten worden, dan mogen er drie beroepskrachten aan het kind toegewezen worden). Ook de eisen aan het afwijken van de beroepskracht-kindratio zijn aangepast. Tijdens een opvangdag mag er nog steeds, onder bepaalde voorwaarden, drie uren worden afgeweken van de beroepskracht-kindratio, maar dat hoeft niet meer in de wettelijk bepaalde tijdsvakken. Een houder moet vanaf 1 januari 2018 in het pedagogisch beleidsplan vastleggen wanneer er gedurende de dag afgeweken wordt van beroepskracht-kindratio, en mag alleen op die tijden afwijken.



Naar aanleiding van de eerste ervaringen in het toezicht met deze eisen hebben VNG Naleving, GGD GHOR Nederland en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een advies gegeven over toezicht en handhaving over het vaste-gezichten-criterium en de 3-uursregeling. Het advies is in de zomer van 2019 in een brief aan alle Nederlandse gemeenten en GGD'en verstuurd[10]. In 2020 is de denklijn die in het advies naar voren komt, vastgelegd in de beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang. Volgens deze aangepaste beleidsregel weegt de toezichthouder in het oordeel mee of er sprake is van een overmachtssituatie. In dergelijke gevallen rapporteert de toezichthouder geen tekortkoming, ook al is niet volledig aan de regels voldaan.

De toezichthoudende partijen hebben voornamelijk positief op de brief gereageerd, maar de inspectie ontving ook signalen van zowel gemeenten als GGD'en met kritische geluiden over de juridische haalbaarheid en de interpretatie van de denklijn. Dit heeft ook effect op de beoordeling van deze voorwaarden. Uit gesprekken met een aantal GGD'en is gebleken dat sommige hiervan de voorwaarden wel beoordelen, maar dat andere in overleg met de gemeenten besloten hebben deze voorwaarden niet te beoordelen. Bureau Bartels monitort in opdracht van het ministerie van SZW de implementatie van de IKK-voorwaarden[11].

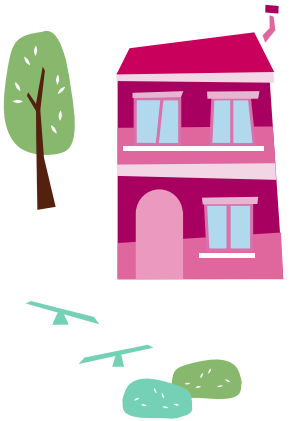
1.4.3 Signalen vertrouwensinspecteurs

De vertrouwensinspecteurs van de inspectie zijn het aanspreekpunt bij mogelijke vermoedens van seksueel misbruik, seksuele intimidatie, fysiek of (ernstig) psychisch geweld, discriminatie en radicalisering voor zowel het onderwijs als de kinderopvang. Zij zijn telefonisch bereikbaar voor scholen, kinderopvangorganisaties, hun medewerkers en ouders. Ook andere instanties en derden kunnen overleggen wanneer er zorgen zijn over de genoemde onderwerpen binnen de kinderopvang. De vertrouwensinspecteur luistert, informeert en adviseert zo mogelijk de melder. Ook in geval van bijvoorbeeld grensoverschrijdend gedrag van kinderen onderling kan er met de vertrouwensinspecteur worden gebeld voor informatie en advies.

Voor vermoedelijke strafbare feiten, gericht tegen kinderen in de opvang en gepleegd door een medewerker in de kinderopvang, bestaat een wettelijke meld-, overleg- en aangifteplicht. Als een houder een vermoeden heeft dat een met taken belast persoon een opgevangen kind heeft mishandeld of seksueel heeft misbruikt, is hij verplicht om onmiddellijk met de vertrouwensinspecteur te overleggen[12]. Samen bespreken zij of er een redelijk vermoeden is van een strafbaar feit. In dat geval is de houder verplicht om aangifte te doen[13]. De inspectie monitort of de houder de aangifte heeft ingediend.

Medewerkers in de kinderopvang hebben een wettelijke plicht om mogelijke vermoedens van misdrijven (mishandeling en seksueel misbruik) door een ander ten behoeve van de onderneming van die houder werkzaam persoon of een gastouder jegens de opgevangen kinderen bij de houder te melden[14]. Zij mogen zelf ook contact opnemen met de vertrouwensinspecteur om te overleggen, maar zijn dat niet verplicht.

Ook ouders, GGD'en en vertrouwenspersonen raadplegen de vertrouwensinspecteurs regelmatig. De vertrouwensinspecteurs geven advies en denken mee over mogelijke oplossingen. De vertrouwensinspecteur kan, na overleg en toestemming van de melder, de GGD informeren over een melding als de veiligheid of



10 VNG Naleving, GGD GHOR Nederland en het ministerie van SZW (2019). *Advies VNG, GGD GHOR Nederland en ministerie van SZW voor toezicht en handhaving in de kinderopvang: richting en houvast, Toezicht op en handhaving van het vaste-gezichtencriterium en de 3-uursregeling*.

11 Bureau Bartels B.V. (2020). Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK), meting 2019, uitgebracht in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

12 Artikel 1.51b lid 1, Wko.

13 Artikel 1.51b lid 2, Wko.

14 Artikel 1.51b lid 3, Wko.

kwaliteit van de opvang mogelijk in het geding is. De vertrouwensinspecteurs hebben contacten met GGD'en, GGD GHOR Nederland en de zedenpolitie en –officieren. Binnen dit netwerk wordt kennis gedeeld en samengewerkt aan de casuïstiek.

Van iedere melding maakt de vertrouwensinspecteur een vertrouwelijk dossier. In het dossier worden ook eventuele vervolgcontacten met de melder geregistreerd. Als andere betrokkenen over dezelfde casus ook een melding doen, maakt de vertrouwensinspecteur daar een apart dossier voor aan.

Jaarlijks wordt een factsheet opgesteld met informatie over de binnengekomen meldingen[15]. In 2019 ontvingen de vertrouwensinspecteurs in totaal 134 meldingen over de kinderopvang. Het totaal aantal meldingen in het kalenderjaar 2019 is vrijwel gelijk gebleven aan 2018 (136 meldingen), en laat daarmee nog steeds een stijging zien ten opzichte van 2017 (128 meldingen). In 2019 gingen de meeste meldingen (54 procent) over kinderdagverblijven. Meldingen over buitenschoolse opvangvoorzieningen vormden 22 procent van het totaal aantal meldingen, en meldingen over voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureaus 24 procent. Ruim 40 procent van de meldingen in 2019 ging over (vermoedens van) seksueel misbruik of seksuele intimidatie.

Bij ruim de helft van de meldingen over (vermoedens van) seksueel misbruik of mishandeling wordt de aangifteplicht opgelegd (58 procent). De aangifteplicht wordt enkel opgelegd als de melding betrekking heeft op een met taken belast persoon. In overige gevallen blijkt na overleg dat er geen redelijk vermoeden van een strafbaar feit kan worden vastgesteld en volgt er meestal een arbeidsrechtelijk traject. Soms gaat het om meldingen van een gebeurtenis in de privésfeer, of is er een situatie waarbij een dader niet duidelijk aan te wijzen is. Bij twijfel wordt altijd het advies van de politie ingewonnen.

15 Ivho (2020b). Factsheet meldingen vertrouwensinspecteurs vanuit kinderopvang over de jaren 2017 – 2019.

De afgelopen jaren hebben de vertrouwensinspecteurs regelmatig contacten gelegd met betrokkenen uit het werkveld van de kinderopvang om belangrijke zaken die spelen in de kinderopvang met elkaar te delen. Tweejaarlijks is er een conferentie geweest met inspecteurs kinderopvang om de wettelijke meld-, overleg- en aangifteplicht met elkaar te bespreken. Ook heeft de vertrouwensinspectie gevraagd om aandacht te besteden aan de bekendheid van deze wettelijke plicht.

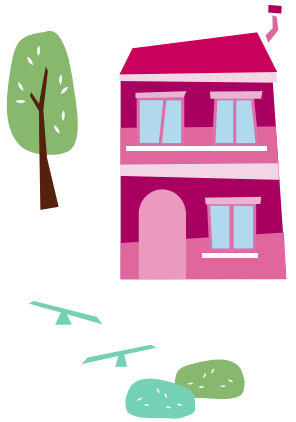
1.5 *Themaonderzoeken*

Naast het risicogericht interbestuurlijk toezicht richt de inspectie zich ook op het stelsel als geheel. Een van de vormen van stelseltoezicht is het uitvoeren van themaonderzoeken.

1.5.1 *Onderzoek toezicht gastouderopvang*

In 2019 heeft de inspectie een themaonderzoek uitgevoerd naar het toezicht op de gastouderopvang[16]. Door het specifieke karakter van (het toezicht op) de gastouderopvang stellen verschillende partijen regelmatig de kritische vraag in hoeverre het huidige toezicht de kwaliteit van de gastouderopvang voldoende borgt. In het themaonderzoek is gekeken naar de huidige toezichtsystematiek op de gastouderopvang en de rol van gastouderbureaus hierin. Daarvoor hebben 319 gemeenten, 23 GGD'en, 333 gastouderbureaus en 3.745 gastouders een uitgebreide vragenlijst ingevuld. Ook is informatie uit de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) en het LRK geanalyseerd.

We concluderen dat met het huidige toezicht er onvoldoende zicht is op de kwaliteit van de opvang door gastouders. Gemeenten en vooral GGD'en zijn kritisch over de huidige toezichtsystematiek van de



16 IvhO (2020c). Themaonderzoek Toezicht Gastouderopvang.

gastouderopvang, maar ook gastouderbureaus en gastouders zien mogelijkheden voor verbetering. Zowel de toezichthoudende organisaties als de onder toezicht gestelde partijen benoemen hierbij meerdere aandachtspunten. De combinatie van verschillende factoren maakt de gastouderopvang extra kwetsbaar.

De inspectie ziet mogelijkheden om het toezicht op de gastouderopvang te verbeteren en vindt het belangrijk dat hier met inbreng van alle betrokken partijen kritisch naar wordt gekeken. Hoewel ze het op bepaalde punten niet altijd met elkaar eens zijn, vinden alle betrokken partijen dat het toezicht op de gastouderopvang beter kan en moet. Daarmee lijkt er een goede basis te zijn om veranderingen te realiseren. De inspectie vindt het raadzaam om kritisch na te gaan of binnen de huidige toezichtsystematiek voldoende mogelijkheden zijn om deze aandachtspunten structureel aan te pakken. Mogelijk zijn hier wijzigingen voor nodig in de Wet kinderopvang. De staatssecretaris SZW heeft aangekondigd een verkenning te starten naar hoe de kwaliteit van en het toezicht op de gastouderopvang beter geborgd kunnen worden. Aan het einde van 2020 informeert de staatssecretaris de kamer over de verdere opzet van deze verkenning[17].

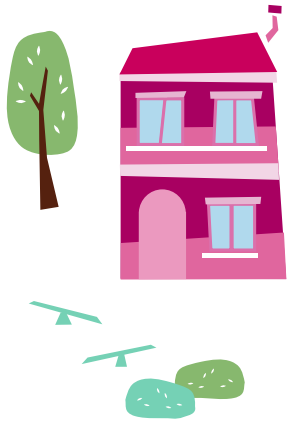
Verder is er in 2019 ook een belangrijke ontwikkeling geweest voor toezicht en handhaving op de gastouderopvang. Het ministerie van SZW heeft voor 2019 1 miljoen euro en vanaf 2020 structureel 1.4 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld voor intensivering van het toezicht en de handhaving op de gastouderopvang. Dit onderwerp komt ook ter sprake in het themaonderzoek. Ruim een derde van de bevraagde gemeenten heeft het toezicht op de gastouderopvang in 2019 geïntensiveerd. Het merendeel van de gemeenten kiest ervoor om de steekproef te vergroten en/of de werkwijze Streng aan de Poort toe te passen bij registratie van nieuwe gastouderlocaties.

Het volledige onderzoeksrapport *Themaonderzoek toezicht gastouderopvang* is te lezen via de website van de inspectie.

1.5.2 *Onderzoek Samenwerken aan kwaliteit en kansen*

De inspectie heeft onderzoek gedaan naar het toezicht op voor- en vroegschoolse educatie (vve) en kinderopvang[18]. Het doel van dit onderzoek was om – naast het beoordelen van de wettelijke taken rondom toezicht en handhaving en vve – te kijken naar manieren om het toezicht op vve te verbeteren en meer integratie tussen het toezicht op gemeenten (ve en kinderopvang) te bereiken.

Gemeenten hebben verschillende wettelijke taken rondom kinderopvang die sterk met elkaar samenhangen: lokale educatieve agenda (LEA), toezicht en handhaving kinderopvang en vve. Binnen de inspectie houdt de afdeling kinderopvang toezicht op de toezichts- en handhavingstaken op de kinderopvang. Andere afdelingen van de inspectie zijn belast met het toezicht op LEA en vve. Voor de inspectie en gemeenten is het belangrijk dat er een duidelijke en herkenbare werkwijze is van integraal toezicht, waarin de inspectie al haar taken in één onderzoek uitvoert en waarbij de uitkomsten in samenhang in beeld worden gebracht. Vanwege de wens om het toezicht gezamenlijk uit te voeren, is in 2019 een pilot in zestien gemeenten uitgevoerd, waarbij integraal toezicht is uitgevoerd op vve en op toezicht en handhaving kinderopvang. Dit heeft in enkele gemeenten geleid tot herstelopdrachten voor ve en verbeterafspraken voor kinderopvang. De gemeenten met verbeterafspraken voor kinderopvang zijn daarna in het reguliere toezicht van de inspectie meegenomen en hebben een nader onderzoek gekregen (zie paragraaf 1.3.3, Nadere onderzoeken). Naast het toezicht op gemeentelijk niveau is in de pilotgemeenten ook de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie op de locaties in beeld gebracht. Tot slot is in alle pilotgemeenten een stimulerend gesprek gevoerd met



17 Kamerbrief (1 juli 2020). "Verzamelbrief kinderopvang".

18 IvhO (2020a). Samenwerken aan kwaliteit en kansen.

alle betrokkenen rond vve en kinderopvang over de eigen doelen en ambities, de samenwerking en de kwaliteit van vve.

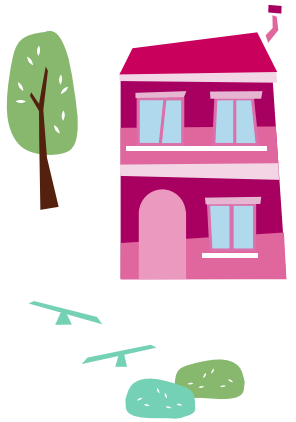
Over het algemeen concluderen we dat de meeste gemeenten voldoen aan de wettelijke taken toezicht en handhaving kinderopvang, ook wat betreft de gemeentelijke taakuitvoering van het vve-beleid. Gemeenten verschillen echter in de mate waarin de gemeenten, de houders van kinderopvang en de schoolbesturen zicht hebben op de kwaliteit van vve en kinderopvang. Ook verschillen zij in de mate waarin zij sturen op verbetering van de kwaliteit van kinderopvang en vve en zich daarover verantwoorden. De gemeentegrootte speelt daarbij een rol.

De werkwijze van het pilotonderzoek maakt deze verschillen in het samenwerkingsproces inzichtelijk. Er ontstaat op lokaal niveau een beter beeld van zowel de aspecten waarop de samenwerking goed verloopt en waar de kwaliteit op orde is, als de aspecten waarop verbetering mogelijk is van de samenwerking en/of de kwaliteit van de uitvoering van vve. Uit de evaluatie komt naar voren dat de pilotwerkwijze lokale samenwerking stimuleert en bijdraagt aan kwaliteitsverbetering van vve (beleid en praktijk) en (toezicht en handhaving) kinderopvang.

De inspectie concludeert dat meer integraal toezicht houden op gemeenten een meerwaarde heeft en doet in dit onderzoek drie aanbevelingen:

- Geef de inspectie de opdracht om de komende jaren in alle gemeenten integraal toezicht te houden op de taken die zij hebben rond onderwijsachterstandenbeleid (waaronder vve) en toezicht en handhaving kinderopvang, zodat risico's beter in beeld zijn en verdere kwaliteitsverbetering wordt gestimuleerd.
- Onderzoek wat de mogelijkheden zijn voor het inrichten van structureel toezicht op de proceskwaliteit van ve op kinderdagverblijven. Betrek daarbij de positie van de twee toezichthouders, de inspectie en de GGD en de ontwikkeling van integrale kindcentra.
- Intensiveer het toezicht op de taken van schoolbesturen en scholen bij achterstandsbestrijding.

Het onderzoeksrapport *Samenwerken aan kwaliteit en kansen voor kinderen* is te lezen via de website van de inspectie.





2

Sectorinformatie

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de sector kinderopvang. We bekijken het aanbod aan kinderdagverblijven (kdv), buitenschoolse opvangvoorzieningen (bso), voorzieningen voor gastouderopvang (vgo) en gastouderbureaus (gob), en kijken naar veranderingen in de sectoromvang tussen 2017 en 2019. Verder gaan we in op het aantal kindplaatsen per kinderopvangvoorziening, de houdergrootte van houders van kindercentra en op de honorering van aanvragen voor registratie in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Tot slot geven we een beeld van de risicoprofielen van voorzieningen.

2.1 Samenvatting

- Het aantal kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen stijgt in 2019 licht. Het aantal gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang blijft net als voorgaande jaren dalen. Dit kan mede verklaard worden door onvoldoende vraag naar gastouderopvang vanuit vraagouders en de uitstroom van voorzieningen voor gastouderopvang naar reguliere kindercentra.

- Het gemiddelde aantal kindplaatsen bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen blijft de afgelopen drie jaar nagenoeg gelijk. Het gemiddeld aantal kindplaatsen per voorziening voor gastouderopvang stijgt licht, omdat het steeds vaker voorkomt dat er zes kindplaatsen per voorziening voor gastouderopvang worden geregistreerd. Het aandeel voorzieningen voor gastouderopvang met vijf of minder kindplaatsen neemt af.

- Het aantal houders van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen blijft afnemen. Kleinere houders gaan steeds vaker op in grotere houders. Deze grote houders nemen een groot aandeel van de voorzieningen voor hun rekening: bijna twee derde van alle kindercentra valt onder deze grote houders.

- In 2019 wordt het merendeel van de aanvragen voor exploitatie gehonoreerd. De werkwijze Streng aan de Poort zorgt bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen vaak niet voor meer afwijzingen, maar wel voor minder tekortkomingen in latere onderzoeken. Bij gastouderbureaus worden sinds de invoering van Streng aan de Poort volgens de evaluatie wél meer tekortkomingen geconstateerd bij het onderzoek voor registratie, en het percentage afwijzingen is sinds de invoering dan ook gestegen ten opzichte van eerdere jaren.

- De verdeling van risicoprofielen over voorzieningen blijft de afgelopen jaren nagenoeg gelijk. Meer dan helft van de voorzieningen krijgt een groen risicoprofiel. Hoewel de verhoudingen ongeveer hetzelfde blijven, constateren we dat de risicoprofielen wel wijzigen voor voorzieningen. Het kleurverloop bij voorzieningen met een oranje risicoprofiel is het sterkst.

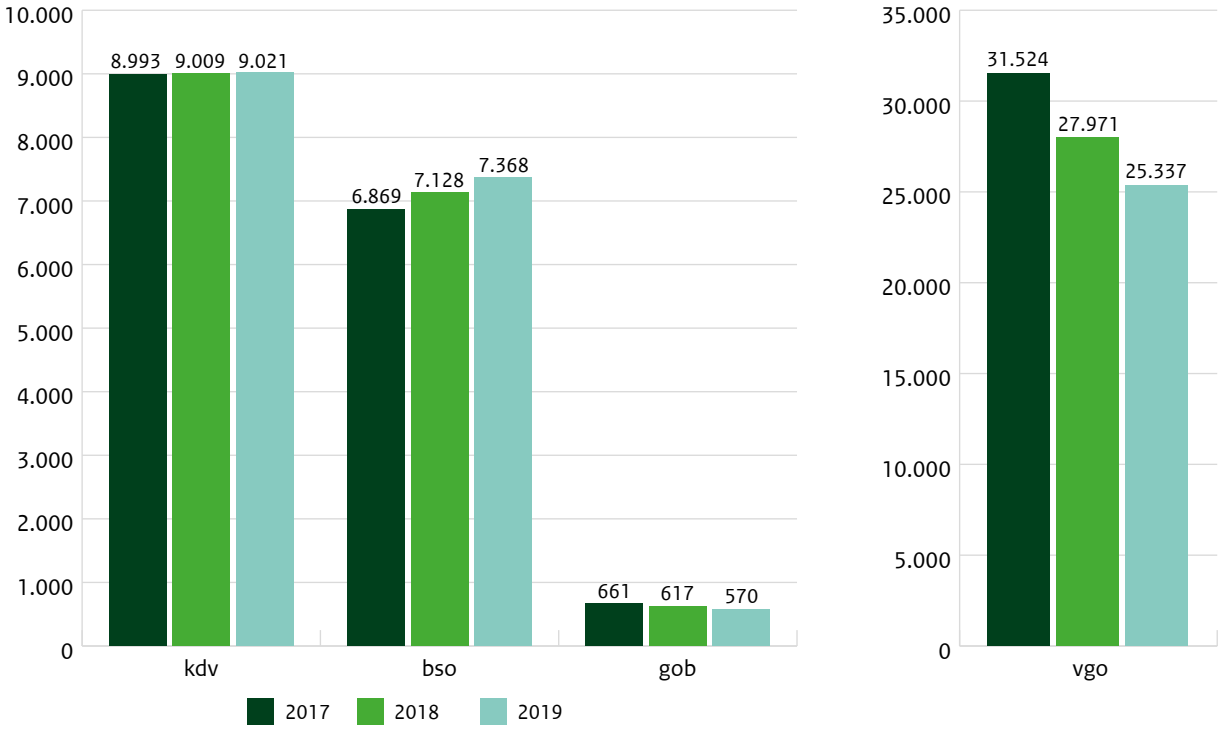
2.2 Aanbod kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus

Eind 2019 stonden er 9.021 kinderdagverblijven, 7.368 buitenschoolse opvangvoorzieningen, 570 gastouderbureaus en 25.337 voorzieningen voor gastouderopvang ingeschreven in het LRK (zie figuur 2.2a). Er is een lichte stijging te zien in het aantal geregistreerde kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen. Tegelijkertijd zet de daling van het aantal gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang zich voort in 2019. De daling van het aantal gastouderbureaus gaat mogelijk samen met de daling van het aantal voorzieningen voor gastouderopvang. Wanneer het aantal voorzieningen voor gastouderopvang afneemt, zijn er ook minder gastouderbureaus nodig. Verder wordt in het themaonderzoek 'Toezicht gastouderopvang' genoemd dat kleine en nieuwe gastouderbureaus het lastig vinden om overeind te blijven[1]. Uitschrijvingen binnen deze groepen zijn namelijk relatief hoog. Mogelijk verklaart dit ook deels de lichte daling van het aantal gastouderbureaus de laatste jaren.



1 IvhO (2020c). Themaonderzoek toezicht gastouderopvang.

Figuur 2.2a *Aantal ingeschreven kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, peildatum december 2017-2019*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Per gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD)-regio loopt het aantal kindervangvoorzieningen en gastouderbureaus behoorlijk uiteen. Dit is niet verwonderlijk, aangezien elke regio een andere oppervlakte, bevolkingsdichtheid en aantal (jonge) kinderen heeft. Een gedetailleerd overzicht van het aantal voorzieningen per GGD-regio is te vinden in bijlage II.

2.2.1 *In- en uitschrijvingen voorzieningen*

In 2019 zijn 548 nieuwe kinderdagverblijven ingeschreven, en 536 uitgeschreven (zie tabel 2.2a). Het aantal kinderdagverblijven blijft dus redelijk gelijk, net als in 2018. Net als vorig jaar stijgt het aantal buitenschoolse opvangvoorzieningen. Met 717 inschrijvingen en 477 uitschrijvingen, steeg het aantal nieuwe buitenschoolse opvangvoorzieningen met 240 in 2019.



Het aantal inschrijvingen van nieuwe gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang neemt af over de jaren, en het aantal uitschrijvingen neemt juist toe. In het themaonderzoek 'Toezicht gastouderopvang' worden verschillende verklaringen genoemd voor de stijging van het aantal uitschrijvingen[2]. De vraag naar opvang vanuit vraagouders stopt, of er is gewoonweg onvoldoende vraag vanuit hen. Ook merken gastouderbureaus op dat gastouders steeds vaker uitstromen naar de reguliere kinderopvang. Dit wordt mogelijk versterkt door de grote vraag naar personeel bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen. Als laatst geven gastouderbureaus aan dat het werk voor gastouders minder aantrekkelijk is door de hoeveelheid kwaliteitseisen en de verhoogde regeldruk.

Tabel 2.2a *Aantal in- en uitschrijvingen kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, 2019*

	kdv	bso	gob	vgo
Inschrijvingen	548	717	36	5.236
Uitschrijvingen	536	477	83	7.870
Verschil	+12	+240	-47	-2.634

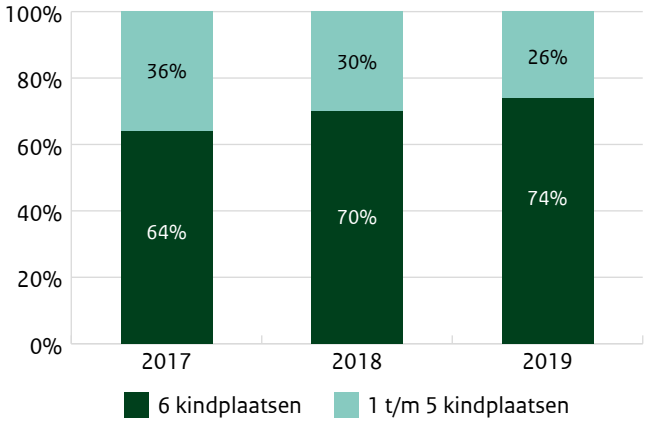
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

2.3 Kindplaatsen

Het aantal kindplaatsen per kinderopvangvoorziening wordt geregistreerd in het LRK. Het aantal kindplaatsen staat gelijk aan het aantal kinderen dat tegelijkertijd opgevangen mag worden. Het maximaal aantal kindplaatsen per kinderdagverblijf en buitenschoolse opvangvoorziening is afhankelijk van onder meer de grootte van de locatie en het aantal beroepskrachten. Bij een voorziening voor gastouderopvang kunnen maximaal zes kindplaatsen geregistreerd worden.

Het gemiddeld aantal kindplaatsen per kindercentrum blijft de afgelopen drie jaar nagenoeg gelijk. Bij kinderdagverblijven zijn in 2019 gemiddeld 32 kindplaatsen geregistreerd en bij buitenschoolse opvangvoorzieningen 42 kindplaatsen. Bij voorzieningen voor gastouderopvang is wel enige verandering zichtbaar. Het percentage voorzieningen voor gastouderopvang met zes geregistreerde kindplaatsen blijft iets stijgen (zie figuur 2.3a). Hierdoor stijgt het gemiddeld aantal kindplaatsen per voorziening voor gastouderopvang van 5,1 in 2017, via 5,3 in 2018 naar 5,4 in 2019.

Figuur 2.3a *Verdeling geregistreerde kindplaatsen bij voorzieningen voor gastouderopvang, 2017-2019*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020



2 IvhO (2020c). Themaonderzoek toezicht gastouderopvang.

2.4 Houdergrootte

Houders van kindercentra kunnen geregistreerd staan met een of meerdere voorzieningen. Op basis van de totale verdeling van voorzieningen over houders, onderscheiden we drie soorten houders: kleine houders, met een of twee geregistreerde voorzieningen, middelgrote houders, met drie tot tien voorzieningen, en grote houders, met tien of meer voorzieningen.

Het totaal aantal houders blijft afnemen. In 2017 waren er 3.068 houders en in 2018 was dit afgenomen tot 3.033. Nederland telt eind 2019 in totaal 2.964 houders van kinderdagverblijven of buitenschoolse opvangvoorzieningen (zie tabel 2.4a).

Tabel 2.4a *Aantal houders van kindercentra naar houdergrootte, 2019*

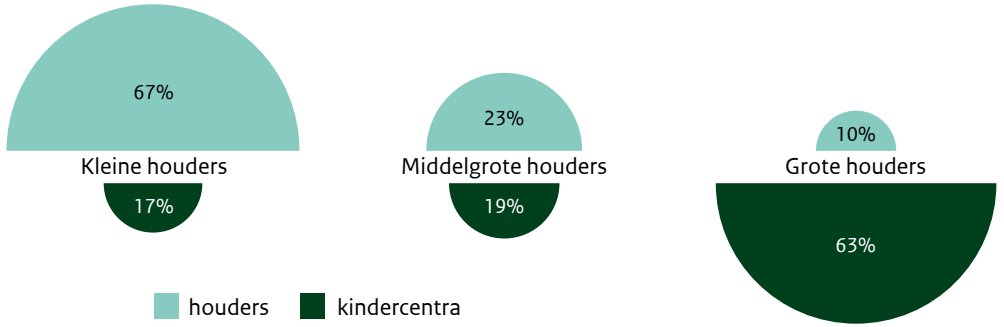
	Aantal
Kleine houders	1.973
Middelgrote houders	684
Grote houders	307

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Een klein deel van de grote houders heeft zelfs 100 of meer voorzieningen onder zich (12 houders). Het totale aantal houders neemt langzaam af, waarbij we zien dat kleine houders vaker opgaan in grote houders. Het aantal grote houders is dus licht gestegen.

Veruit de meeste kindercentra, bijna twee derde (10.390), vallen onder zo'n grote houder. De rest van de kindercentra valt onder een middelgrote houder (3.139) of een kleine houder (2.860). De verdeling van houders en kindercentra naar houdergrootte wordt getoond in figuur 2.4a.

Figuur 2.4a *Verdeling houders en kindercentra naar houdergrootte, 2019**



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Verder zien we dat het gemiddeld aantal geregistreerde kindplaatsen iets oploopt bij kindercentra die onder grotere houders vallen. Kindercentra die onder kleine houders vallen hebben gemiddeld 32 kindplaatsen in 2019. Bij middelgrote houders gaat het gemiddeld om 34 kindplaatsen en bij grote houders om 39 kindplaatsen.

Vooral de grote houders vallen dus op als we kijken naar houdergrootte. Het aantal grote houders blijft de laatste drie jaar groeien. Verder zien we dat het merendeel van alle kindercentra onder de grote houders valt en dat doorgaans ook iets grotere locaties worden aangeboden bij deze houders.



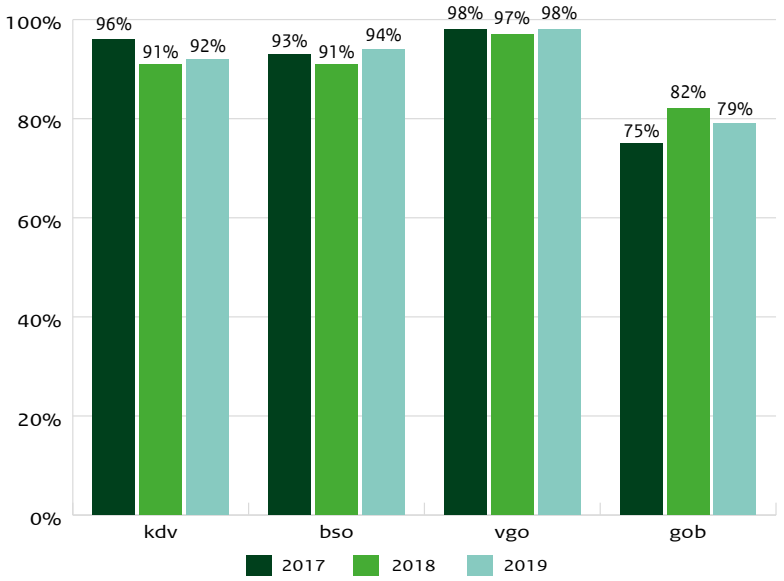
2.5 Honorering aanvragen

Wanneer een houder een nieuwe voorziening voor kinderopvang of een gastouderbureau wil starten, moet deze een aanvraag tot exploitatie doen bij de gemeente. De gemeente moet de GGD opdracht geven om een onderzoek voor registratie uit te voeren. Als uit dit onderzoek een advies tot registratie volgt, kan de gemeente besluiten de voorziening toestemming tot exploitatie te geven en

vervolgens in het LRK inschrijven (zie ook paragraaf 1.3.2, Tijdige afhandeling aanvragen).

Veruit de meeste aanvragen tot exploitatie werden in 2019 gehonoreerd (zie figuur 2.5a). Bij aanvragen voor nieuwe kinderdagverblijven werd 92 procent ingeschreven. In 2018 was dit 91 procent, in 2017 96 procent. Dit is vergelijkbaar met de honorering van nieuwe aanvragen bij buitenschoolse opvangvoorzieningen. In 2019 werd 94 procent van de aanvragen gehonoreerd, in 2018 91 procent en in 2017 93 procent.

Figuur 2.5a *Percentage honorering aanmeldingen kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, 2017-2019*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Het percentage inschrijvingen bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen blijft dus vrij stabiel over de jaren. Met ingang van 2017 werken GGD'en bij de beoordeling van nieuwe aanvragen bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen met de werkwijze Streng aan de Poort. Met Streng aan de Poort wordt een voorziening bij een onderzoek voor registratie intensiever onderzocht dan voorheen. Een houder moet veel concreter aantonen dat hij of zij redelijkerwijs gaat voldoen aan de kwaliteitseisen. Waar van toepassing beoordeelt de GGD ook de naleving van kwaliteitseisen bij andere voorzieningen van dezelfde houder en houdt ze rekening met de voorgeschiedenis van de houder.

Uit het eindrapport van GGD GHOR Nederland en VNG Naleving[3] blijkt dat de werkwijze Streng aan de Poort bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen niet leidt tot meer afwijzingen van aanvragen. Wel is zichtbaar dat de onderzoeken voor registratie zijn geïntensiveerd en daardoor ook meer tijdrovend zijn. De onderzoeken na registraties kosten daarentegen minder tijd. GGD-toezichthouders constateren bovendien minder tekortkomingen bij voorzieningen na de start van exploitatie. GGD GHOR Nederland geeft aan dat dit onder meer te verklaren is door de actievere rol die gemeenten hebben genomen in het voortraject, bijvoorbeeld door meer voorlichting te geven, met als gevolg dat houders beter voorbereid zijn.

Bij gastouderbureaus worden sinds de invoering van Streng aan de Poort volgens de evaluatie wél meer tekortkomingen geconstateerd bij het onderzoek voor registratie, en het percentage afwijzingen is sinds de invoering dan ook gestegen ten opzichte van eerdere jaren. In 2019 werd 79 procent van de gastouderbureaus ingeschreven. Dit percentage is vergelijkbaar met 2018 (82 procent) en 2017 (75 procent). GGD GHOR Nederland geeft aan: “Dankzij Streng aan de Poort treden er kwalitatief betere gastouderbureaus toe tot het stelsel. Dat is wat we graag willen. Betere gastouderbureaus betekent betere controle en begeleiding van gastouders.”

En goede controle op en begeleiding van gastouders is nodig[4]. Het toezicht op voorzieningen voor gastouderopvang wordt steekproefsgewijs uitgevoerd. Wel worden bij voorzieningen voor gastouderopvang alle nieuwe aanvragen beoordeeld aan de hand van een onderzoek voor registratie. De honorering van nieuwe aanvragen is bij voorzieningen voor gastouderopvang, in vergelijking tot kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen en zeker gastouderbureaus, hoog. In 2019 werd 98 procent van de aanvragen gehonoreerd. In 2018 was dit 97 procent, in 2017 98 procent. Het hoge percentage honoreringen van aanvragen heeft er mogelijk mee te maken dat er de afgelopen jaren bij voorzieningen voor gastouderopvang nog niet gewerkt werd volgens de werkwijze Streng aan de Poort. GGD GHOR Nederland en VNG Naleving hebben als doel gesteld dat vanaf 2020 iedere nieuwe aanvraag volgens deze werkwijze wordt uitgevoerd. De invoering van Streng aan de Poort bij gastouders draagt bij aan de professionalisering van de gastouderopvang. Voor de toepassing van Streng aan de Poort bij voorzieningen voor gastouderopvang hebben GGD GHOR Nederland en VNG Naleving een aparte landelijke werkwijze uitgewerkt[5].

2.6 *Risicoprofielen*

De GGD stelt voor elk kindercentrum en gastouderbureau, dat minimaal twee jaar staat ingeschreven, minstens een keer per jaar een risicoprofiel op aan de hand van zeven risico-indicatoren. Als het risico per indicator is ingevuld, volgt als conclusie een indeling in kleuren. Voorzieningen krijgen een groen risicoprofiel als er geen reden tot zorg is over de actuele situatie of over de nabije toekomst. De kleuren geel, oranje en rood worden gebruikt naarmate de GGD het risico op tekortkomingen hoger inschat. Het risicoprofiel wordt door de GGD gebruikt als planningsinstrument; de kleur bepaalt mede de omvang en invulling van het volgende onderzoek. Er kunnen bijvoorbeeld meer kwaliteitseisen getoetst worden bij zwaardere risicoprofielen, of de kwaliteitseisen worden veel diepgaander beoordeeld. GGD’en houden hiermee minder intensief toezicht bij kindercentra en gastouderbureaus waar geen zorgen bestaan over de kwaliteit van de kinderopvang, en intensiever bij voorzieningen waar wel zorgen zijn.

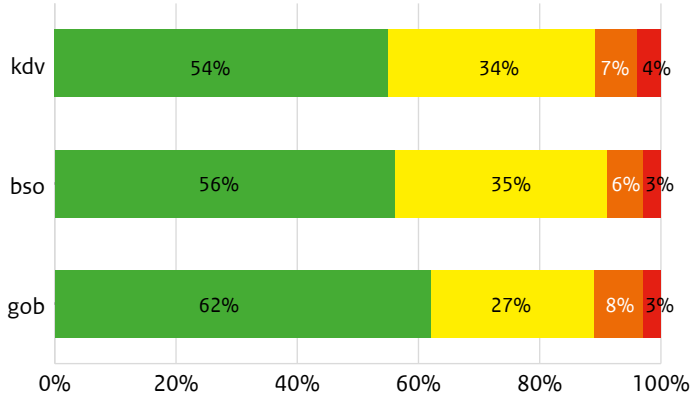
De meerderheid van de voorzieningen heeft in 2019 een groen risicoprofiel (zie figuur 2.6a). Bij kinderdagverblijven gaat het om 55 procent van de voorzieningen, bij buitenschoolse



3 GGD GHOR Nederland & VNG Naleving (2019a). Eindrapport ‘Streng aan de Poort’.
4 IvhO (2020c). Themaonderzoek toezicht gastouderopvang.
5 GGD GHOR Nederland & VNG Naleving (2019b). Landelijke werkwijze SadP bij voorzieningen voor gastouderopvang.

opvangvoorzieningen om 56 procent en bij gastouderbureaus om 62 procent. De verdeling van de voorzieningen over de risicoprofielen blijf over de afgelopen 3 jaar nagenoeg gelijk.

Figuur 2.6a *Verdeling risicoprofielen kindercentra en gastouderbureaus, peildatum 31 december 2019*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

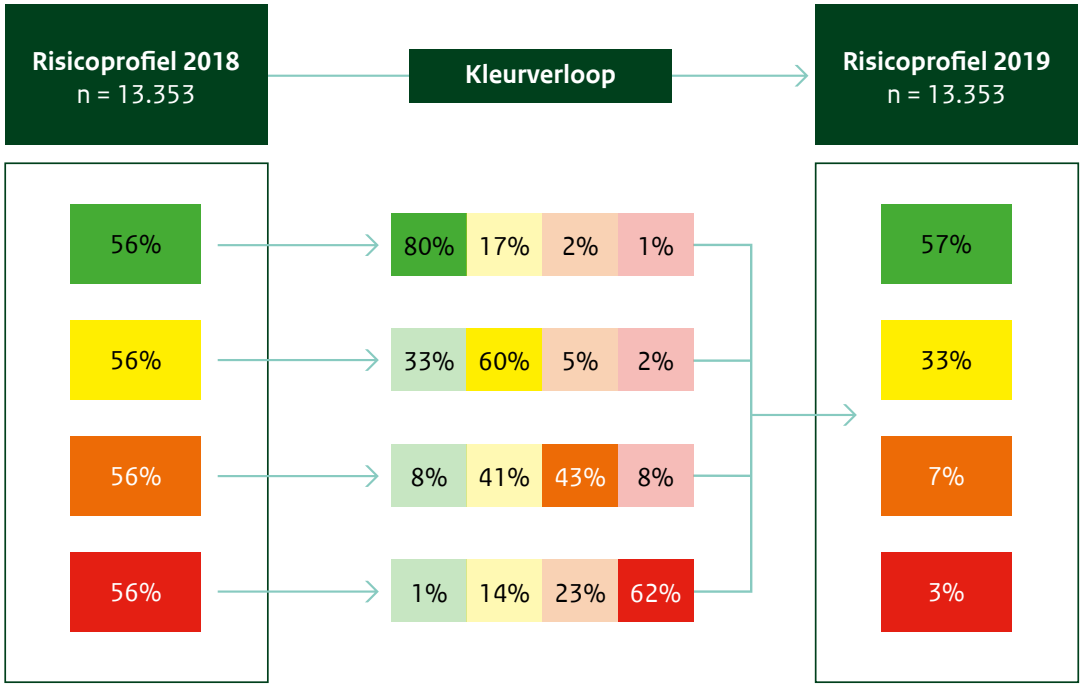
Hoewel de verdeling over de jaren vrij gelijk blijft, zien we wel verandering in de kleuren tussen jaren. Bij alle risicoprofielkleuren is er sprake van enig verloop. Figuur 2.6b laat zien dat 56 procent van de voorzieningen in 2018 een groen risicoprofiel had. Het merendeel (80 procent) van deze voorzieningen kreeg het jaar daarop wederom een groen risicoprofiel. 17 procent werd geel, 2 procent oranje en 1 procent rood. In 2019 had 57 procent van de voorzieningen een groen risicoprofiel; nagenoeg hetzelfde percentage als een jaar eerder.

Bij voorzieningen met een groen risicoprofiel is er dus in zekere mate sprake van kleurverloop: bij 20 procent. Bij de andere kleuren zien we een iets hogere mate van kleurverloop.

- Van de voorzieningen met een geel risicoprofiel in 2018, kreeg 40 procent een andere risicoprofielkleur.
- Van de voorzieningen met een oranje risicoprofiel in 2018, kreeg 57 procent een andere risicoprofielkleur.
- Van de voorzieningen met een rood risicoprofiel in 2018, kreeg 38 procent andere risicoprofielkleur.

Wanneer we het kleurverloop van alle risicoprofielkleuren naast elkaar leggen, dan is het kleurverloop bij oranje risicoprofielen dus het sterkst. Alleen bij oranje risicoprofielen wijzigt meer dan de helft van de risicoprofielen (57 procent) naar een andere kleur het jaar daarop. Dit geldt voor zowel kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen als gastouderbureaus.

Figuur 2.6b *Kleurverloop risicoprofiel bij kindercentra en gastouderbureaus tussen 2018 en 2019.*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020





3
Toezicht

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de uitvoering en resultaten van het toezicht op de kinderopvang. De toezichthouder beoordeelt of de voorziening voldoet aan de kwaliteitseisen in de Wet kinderopvang (Wko). Deze kwaliteitseisen zijn uitgewerkt in het toetsingskader. We geven een beeld van de toezichtontwikkelingen over de periode 2017-2019. Ook gaan we in op de beoordeling van voorwaarden bij kinderdagverblijven (kdv), buitenschoolse opvangvoorzieningen (bso), gastouderbureaus (gob) en voorzieningen voor gastouderopvang (vgo).

Niet alle onderzoeken met tekortkomingen resulteren in een handhavingsadvies. De gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD)-toezichthouder kan ervoor kiezen een herstelaanbod te doen, om tekortkomingen al binnen een lopend onderzoekstraject te laten herstellen. We geven een beeld van het gebruik van en het herstel na herstelaanbod. Tot slot geven we een overzicht van onderzoeken resulterend in een handhavingsadvies.

3.1 Samenvatting

- Kindercentra en gastouderbureaus worden, net als voorgaande jaren, vrijwel allemaal jaarlijks bezocht door de GGD-toezichthouder. Voorzieningen voor gastouderopvang worden jaarlijks steekproefsgewijs geïnspecteerd. In 2019 is de steekproefomvang 19 procent. Dat is 5 procent hoger dan voorgaande jaren.

- Bij een groot deel van de jaarlijkse onderzoeken wordt aan alle kwaliteitseisen voldaan. De GGD-toezichthouder constateert bij 23 tot 35 procent van de onderzoeken, afhankelijk van het type voorziening, één of meer tekortkomingen. Bij kindercentra neemt het percentage onderzoeken met tekortkomingen af. Het percentage bij de gastouderbureaus is, vergeleken met 2018, nagenoeg hetzelfde gebleven. Bij voorzieningen voor gastouderopvang is een forse stijging zichtbaar. Door de invoering van herstelaanbod in 2019 kunnen tekortkoming hersteld worden voordat een inspectierapport wordt afgesloten. Wanneer we kijken naar het percentage onderzoeken met tekortkomingen nadat herstelaanbod is ingezet, dan liggen de percentages bij alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus nog lager.

- De verplichte voorwaarden worden vrijwel altijd beoordeeld bij kindercentra en de naleving van deze voorwaarden is hoog. De meeste tekortkomingen gaan over inschrijving en koppeling in het personenregister kinderopvang (PRK). Dit is een relatief nieuwe kwaliteitseis die in 2018 is ingevoerd. Over het algemeen constateren we vaker dat houders het lastig vinden om aan nieuwe of gewijzigde kwaliteitseisen te voldoen. De innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK)-voorwaarden worden lang niet bij alle onderzoeken beoordeeld en ook een stuk minder vaak vergeleken met 2018. Vooral de IKK-voorwaarden over het pedagogisch klimaat en veiligheid en gezondheid worden in mindere mate getoetst. Verder zien we dat IKK-voorwaarden vaker worden meegenomen door een GGD-toezichthouder wanneer de risico-inschatting bij een voorziening zwaarder is. Als we kijken naar de naleving van de IKK-voorwaarden, zien we dat in 2019 veel minder tekortkomingen worden geconstateerd dan in 2018. Met name op de voorwaarden over het veiligheids- en gezondheidsbeleid is deze afname duidelijk zichtbaar.

- Bij gastouderbureaus worden verplichte voorwaarden in hoge mate getoetst en over het algemeen is de naleving van de meeste verplichte voorwaarden ook hoog. Relatief worden tekortkomingen over de evaluatie met vraagouders en koppelingen in het PRK het vaakst geconstateerd. Aanvullende voorwaarden worden veel minder vaak beoordeeld. Dit wordt mede bepaald door de kleur van het risicoprofiel. Hoe zwaarder het profiel, hoe vaker aanvullende voorwaarden worden meegenomen door de GGD-toezichthouder. Binnen de aanvullende voorwaarden zien we relatief de meeste tekortkomingen op het gebied van het doorgeven van wijzingen aan de gemeente en de voorwaarden over de oudercommissie.



- In tegenstelling tot kindercentra en gastouderbureaus, is er bij voorzieningen voor gastouderopvang geen verplichte inspectieactiviteit en omvat het volledige toezichtkader minder voorwaarden. Tijdens steekproefonderzoeken worden vrijwel alle voorwaarden beoordeeld. Relatief worden de meeste tekortkomingen geconstateerd op voorwaarden over veiligheid en gezondheid. Dit domein bevat kwaliteitseisen over de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid en de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Ook zien we relatief veel tekortkomingen over goed functionerende rookmelders.

- Sinds 2019 kan een tekortkoming, dankzij herstelaanbod, tijdens een lopend onderzoekstraject hersteld worden. Hiermee wordt voorkomen dat een tekortkoming langdurig blijft voortbestaan en kan in veel gevallen handhaving voorkomen worden. Bij minstens de helft van de jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen wordt herstelaanbod ingezet. Over het algemeen wordt bij voorzieningen voor gastouderopvang vaker herstelaanbod aangeboden dan kindercentra en gastouderbureaus. Herstelaanbod wordt veelal succesvol ingezet: 91-97 procent van de tekortkomingen herstelt binnen een lopend onderzoekstraject.

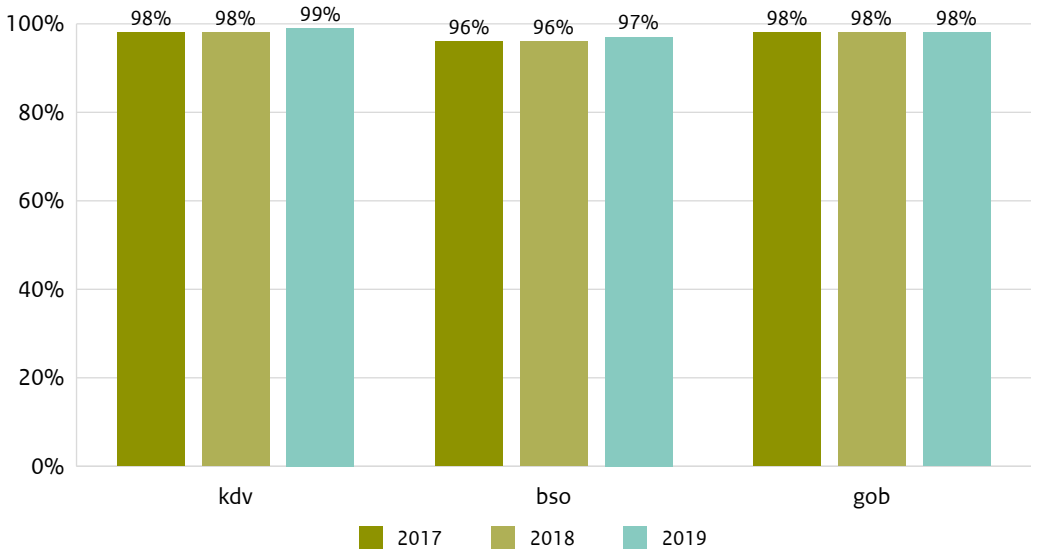
- Het percentage jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadviezen is in 2019 bij alle type opvangvoorzieningen en gastouderbureaus gedaald vergeleken met 2018. Verder zien we dat vanaf 2019 de percentages tekortkomingen en handhavingsadviezen niet meer gelijk oplopen. Door de komst van herstelaanbod leidt een tekortkoming niet vanzelfsprekend meer tot een handhavingsadvies. Veel tekortkomingen herstellen voordat het inspectierapport definitief is, waardoor een handhavingsadvies niet meer nodig is.

3.2 Uitvoering jaarlijkse onderzoeken

Alle kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen en gastouderbureaus worden jaarlijks bezocht door de GGD-toezichthouder. Bij een nieuwe voorziening wordt een onderzoek na registratie uitgevoerd, bij al langer ingeschreven voorzieningen voert de GGD een jaarlijks onderzoek uit. Beide typen onderzoeken (onderzoeken na registratie en jaarlijkse onderzoeken) duiden wij in dit rapport als jaarlijks onderzoek.

In 2019 zijn nagenoeg alle kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen en gastouderbureaus bezocht door de GGD-toezichthouder (zie figuur 3.2a).

Figuur 3.2a *Percentage jaarlijkse onderzoeken uitgevoerd bij kindercentra en gastouderbureaus, 2017-2019*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Bij voorzieningen voor gastouderopvang wordt een deel van de voorzieningen onderzocht. In 2019 is maar liefst 19 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang bezocht door de GGD-toezichthouder. Dit ligt ruim boven het in een bestuurlijke afspraak

besloten minimum van 5 procent. Deze steekproefomvang is een stuk hoger dan eerdere jaren: in 2017 en 2018 werd bij 14 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang een onderzoek uitgevoerd.

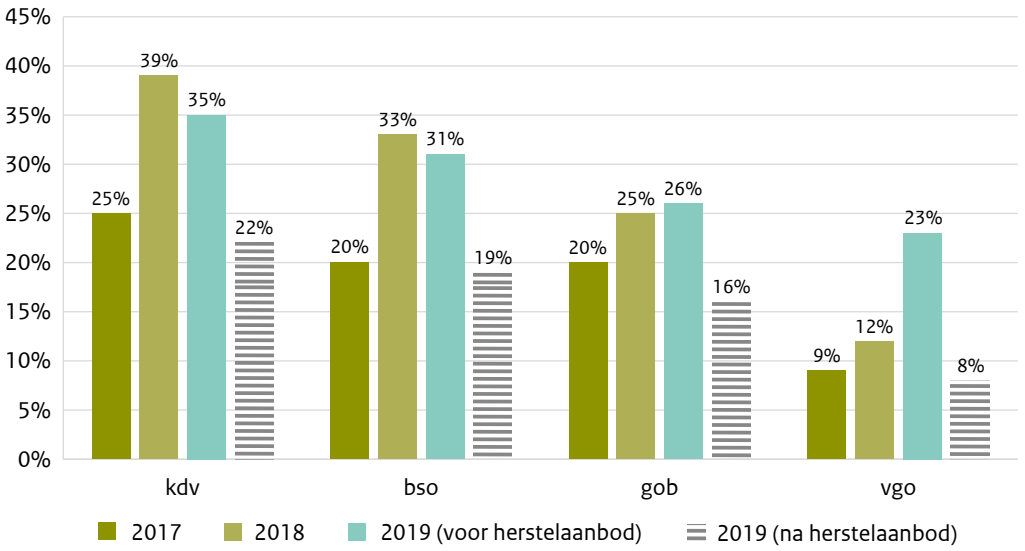
Deze toename van de steekproef hangt waarschijnlijk samen met de aandacht voor de gastouderopvang in 2019. Er werden extra middelen beschikbaar gesteld[1], GGD GHOR Nederland en VNG Naleving kwamen met een advies over de intensivering van het toezicht op de gastouderopvang[2] en de inspectie voerde een themaonderzoek naar het toezicht op de gastouderopvang uit[3].

3.3 Resultaten jaarlijkse onderzoeken

Tijdens het jaarlijks onderzoek beoordeelt de GGD-toezichthouder of een voorziening aan de kwaliteitseisen van de Wko voldoet. Wanneer tijdens het onderzoek geconstateerd wordt dat niet aan een wettelijk criterium wordt voldaan, spreken we over een tekortkoming. Alle bevindingen worden vastgelegd in het inspectierapport. Het inspectierapport bevat onder meer informatie over de beoordeelde kwaliteitseisen en eventuele tekortkomingen.

Bij een groot deel van de jaarlijkse onderzoeken in 2019 zijn geen tekortkomingen geconstateerd. Bij 23 tot 35 procent constateert de GGD-toezichthouder dat er niet aan alle getoetste voorwaarden wordt voldaan (zie figuur 3.3a).

Figuur 3.3a *Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, 2017-2019*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Over de afgelopen jaren was een afname te zien in het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, tot 2018, toen het percentage juist sterk steeg. De kinderopvangsector had in 2018 met vele veranderingen te maken. In januari 2018 werd de Wet IKK van kracht en in juli het aangepaste Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (Besluit ve), wat leidde tot nieuwe en aangepaste voorwaarden in de toetsingskaders. Dit leidde in 2018 tot een forse toename van het percentage onderzoeken met tekortkomingen bij kindercentra. In 2019 zien we dat bij zowel kinderdagverblijven als buitenschoolse opvangvoorzieningen het percentage onderzoeken met tekortkomingen weer afneemt. Bij gastouderbureaus blijft het percentage nagenoeg gelijk aan 2018. Maar bij voorzieningen voor gastouderopvang zien we een grote stijging van het aantal steekproefonderzoeken met tekortkomingen.

1 Kamerbrief (8 november 2018). "Brief toezicht kinderopvang".
2 GGD GHOR Nederland & VNG Naleving (2019c). Advies intensivering toezicht & handhaving gastouderopvang 2020.
3 IvhO (2020c). Themaonderzoek 'Toezicht gastouderopvang'.

In 2019 is het percentage steekproefonderzoeken met tekortkomingen verdubbeld naar 23 procent. Er wordt dus een groter deel van de voorzieningen voor gastouderopvang bezocht (zie paragraaf 3.2, Uitvoering jaarlijkse onderzoeken), en bij deze onderzoeken worden vaker tekortkomingen geconstateerd.

Maar vergeleken met 2017 ligt het percentage onderzoeken met tekortkomingen bij alle typen voorzieningen nog steeds een stuk hoger. In 2017 werd bij 9-25 procent van de onderzoeken 1 of meerdere tekortkomingen geconstateerd, in 2019 gaat het om 23-35 procent. Deze toename kan deels verklaard worden door de genoemde veranderingen in de Wko. De voorwaarden waar voorzieningen aan moeten voldoen zijn de afgelopen jaren verder aangescherpt, met als doel om de kwaliteit van de kinderopvang te verhogen. Voorzieningen moeten in 2019 dus meer inspanningen leveren om te voldoen aan alle wettelijke kwaliteitseisen dan in 2017, wat een toename van het percentage onderzoeken met tekortkomingen kan verklaren.

Daarnaast kan de invoering van het herstelaanbod ertoe leiden dat tekortkomingen die eerder niet zichtbaar waren in de rapporten, dat nu wel zijn. Vóór de invoering van het herstelaanbod kon de GGD-toezichthouder overleg en overreding toepassen. Bij overleg en overreding kreeg de houder de mogelijkheid om (beleidsmatige) tekortkomingen te herstellen voor de afronding van het inspectierapport. Tekortkomingen die door middel van overleg en overreding opgepakt werden, werden niet altijd geregistreerd in de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR). Hierdoor is het onzeker in hoeverre het percentage geregistreerde tekortkomingen in 2017 een onderschatting geeft. Het herstelaanbod heeft er mede toe geleid dat ook herstelde tekortkomingen zichtbaar blijven in het inspectierapport. Hierdoor kan onderscheid gemaakt worden tussen het percentage onderzoeken met tekortkomingen voor, en na herstelaanbod. Het herstelaanbod is dus een goede werkwijze om enerzijds tekortkomingen snel te laten herstellen, en anderzijds voldoende zicht te houden op geconstateerde tekortkomingen.

Het percentage onderzoeken met tekortkomingen ná herstelaanbod (zie gearceerde balken in figuur 3.3a) ligt met 8-22 procent in 2019 iets lager dan het percentage onderzoeken met tekortkomingen in 2017 (9-25 procent). Vanwege de verschillen tussen overleg en overreding en het herstelaanbod is moeilijk te bepalen of voorzieningen in 2019 weer in dezelfde mate aan de wettelijke criteria voldoen als in 2017. Wel is duidelijk dat het aantal onderzoeken met tekortkomingen ten opzichte van 2018 is afgenomen. In de volgende paragrafen gaan we verder in op het toezicht op kindercentra, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang.

3.4 Toezicht op kindercentra

Bij kindercentra (kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen) vindt jaarlijks een onderzoek plaats. Elk nieuw kindercentrum krijgt na twee jaarlijkse onderzoeken (het onderzoek na registratie en het eerste reguliere jaarlijks onderzoek) een risicoprofiel toegewezen (zie ook paragraaf 2.6, Risicoprofielen). De omvang van het jaarlijks onderzoek is mede afhankelijk van het risicoprofiel van de voorziening. Er gelden een aantal verplichte voorwaarden, de minimale inspectieactiviteit genoemd. Het onderzoek kan uitgebreid worden met aanvullende voorwaarden.

3.4.1 Beoordeling verplichte voorwaarden bij kindercentra

Bij kindercentra bestaat de minimale inspectieactiviteit uit negen verplicht te toetsen voorwaarden[4] (zie tabel 3.4a), die tijdens het jaarlijks onderzoek worden beoordeeld. Deze voorwaarden gaan over het pedagogisch klimaat en over personeel en groepen. Bij het pedagogisch klimaat gaat het om het pedagogisch beleid en om de pedagogische praktijk op de voorziening. Bij personeel en groepen gaat het om de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) en het



4 De verplichte voorwaarden zijn afgeleid uit de verplichte onderwerpen uit de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang.

personenregister kinderopvang (PRK), opleidingseisen, het aantal beroepskrachten en stabiliteit van de opvang voor kinderen.

Bij kinderdagverblijven die voorschoolse educatie (ve) aanbieden, worden daarnaast ook nog vijftien verplichte voorwaarden over ve beoordeeld (zie hoofdstuk 5, Voorschoolse educatie).

Tabel 3.4a *Beoordeling en tekortkomingen minimale inspectieactiviteit bij kindercentra, 2019**

		% (b)	% (t)
	Pedagogisch klimaat		
2.1.1	Er is een pedagogisch beleidsplan en er wordt conform het pedagogisch beleidsplan gehandeld.	93%	3%
2.2.1	Er wordt verantwoorde kinderopvang geboden.	99%	1%
	Personeel en groepen		
3.1.1	De houder en beroepskrachten zijn in het bezit van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG).	98%	4%
3.1.2	De houder draagt zorg voor de koppeling in het PRK.	97%	5%
3.1.3	Werkzaamheden vangen aan na inschrijving en koppeling in het PRK.	91%	6%
3.2.1	Beroepskrachten beschikken over een passende opleiding.	97%	1%
3.2.2	Pedagogisch beleidsmedewerkers beschikken over een passende opleiding.	64%	2%
3.3.1	De houder van een kindercentrum zet voldoende beroepskrachten in voor het aantal kinderen dat wordt opgevangen (beroepskracht-kindratio).	98%	4%
3.5.1	De opvang vindt plaats in stam-/basisgroepen.	98%	3%

* % (b) = percentage jaarlijkse onderzoeken waarbij deze voorwaarde is beoordeeld.

% (t) = percentage geconstateerde tekortkomingen ten opzichte van alle beoordelingen van deze voorwaarde.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020



Deze voorwaarden worden bij vrijwel alle jaarlijkse onderzoeken beoordeeld. Bij de voorwaarde dat pedagogisch beleidsmedewerkers over een passende opleiding beschikken (voorwaarde 3.2.2) zien we opvallend minder beoordelingen. Maar dit is goed te verklaren.

De pedagogisch beleidsmedewerker moet in 2019 voldoende ingezet worden, maar hoeft niet per 1 januari 2019 aangesteld te zijn. Zeker in het begin van het jaar zal dus nog niet overal een pedagogisch beleidsmedewerker aangesteld zijn, waardoor niet beoordeeld kan worden of deze beschikt over een passende opleiding. Bovendien geldt een overgangsregeling van twee jaar voor de kwalificatie-eis voor pedagogisch beleidsmedewerkers die vóór 1 januari 2019 aangesteld zijn.

Relatief worden de meeste tekortkomingen geconstateerd op de voorwaarden voor inschrijving en koppeling in het PRK (voorwaarde 3.1.2, 5 procent) en de eis dat de werkzaamheden van nieuwe medewerkers pas starten nadat de inschrijving en koppeling heeft plaatsgevonden (voorwaarde 3.1.3, 6 procent). Iedereen die woont, werkt of structureel aanwezig is op een plek waar kinderen worden opgevangen, moet ingeschreven staan in het PRK. Iedereen die staat ingeschreven in het PRK wordt continu gescreend op strafbare feiten die belemmerend of bezwaarlijk zijn bij het werken met kinderen. Inschrijving in het PRK is een relatief nieuwe kwaliteitseis die in 2018 is ingevoerd. Over het algemeen geldt dat houders vaak in het begin moeite hebben met het voldoen aan nieuwe of gewijzigde kwaliteitseisen.

3.4.2 Beoordeling IKK-voorwaarden bij kindercentra

Met ingang van 2018 is het toetsingskader bij kindercentra gewijzigd naar aanleiding van de Wet IKK. De Wet IKK heeft tot doel de kwaliteit en de toegankelijkheid van de kinderopvang te verbeteren. De meeste wijzigingen in de kwaliteitseisen, die zijn uitgewerkt in het Besluit kwaliteit kinderopvang, zijn ingegaan op 1 januari 2018. Delen van het besluit zijn op 1 januari 2019 ingegaan en 1 januari 2023 treden er nog andere delen in werking[5].

De kwaliteitseisen die naar aanleiding van de invoering van de Wet IKK zijn gewijzigd of toegevoegd, de zogenoemde IKK-voorwaarden, hebben betrekking op het pedagogisch klimaat, personeel en groepen en veiligheid en gezondheid (zie tabel 3.4b). In het *Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2018*[6] is ingegaan op de beoordeling en tekortkomingen van vijftien IKK-voorwaarden. Met ingang van 1 januari 2019 zijn nog vier IKK-voorwaarden in werking getreden: 3.2.2, 3.3.1, 3.4.1[7] en 3.4.2. Deze voorwaarden zijn gemarkeerd in de tabel.



5 Veranderingen Kinderopvang (3 september 2020), Wet IKK.
6 IvhO (2019). Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2018.
7 Voorwaarde 3.4.1 is per juli 2019 in het toetsingskader opgenomen.

Tabel 3.4b *Beoordeling en tekortkomingen IKK-voorwaarden bij kindercentra, 2019**

		% (b)	% (t)
	Pedagogisch klimaat		
2.1.2	Het pedagogisch beleidsplan bevat ten minste een concrete beschrijving van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan aspecten van verantwoorde dagopvang.	27%	2%
2.1.3	Het pedagogisch beleidsplan bevat een concrete beschrijving van de wijze waarop de ontwikkeling van het kind wordt gevolgd en gestimuleerd (plus het delen van informatie met derden).	25%	4%
2.1.4	Het pedagogisch beleidsplan bevat concrete beschrijvingen van de wijze waarop de mentor bekend gemaakt wordt aan ouders en kind en het delen van informatie met ouders.	25%	4%
2.1.7	In het pedagogisch beleidsplan is beschreven wanneer eventueel van de beroepskracht-kindratio wordt afgeweken (3-uursregeling).	24%	7%
	Personeel en groepen		
3.2.2[a]	Pedagogisch beleidsmedewerkers beschikken over een passende opleiding.	64%	2%
3.3.1[a]	De houder zet voldoende beroepskrachten in voor het aantal kinderen dat wordt opgevangen (beroepskracht-kindratio).	98%	4%
3.3.3	Maximaal een derde van de beroepskrachten is een stagiair of beroepskracht in opleiding.	20%	5%
3.4.1	De pedagogisch beleidsmedewerker wordt voldoende ingezet (minimaal aantal uren bepaald op grond van de rekenregels in het Besluit kwaliteit kinderopvang).	20%	2%
3.4.2	Bij houders met >1 kindercentrum: de houder bepaalt jaarlijks hoe de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker wordt verdeeld over de voorzieningen en legt dit schriftelijk vast.	29%	3%
3.5.3[b]	Er wordt voldaan aan het vaste-gezichten-criterium voor nuljarigen.	24%	4%
3.5.6 3.5.2	Elk kind heeft een mentor.	40%	2%
	Veiligheid en gezondheid		
4.1.1	Er is een veiligheids- en gezondheidsbeleid.	52%	8%
4.1.2	Het veiligheids- en gezondheidsbeleid wordt geactualiseerd.	36%	4%
4.1.3	Er is een beschrijving van de wijze waarop de houder zorg draagt voor het veiligheids- en gezondheidsbeleid. Dit is een continu proces van het vormen van beleid, implementeren, evalueren en actualiseren.	41%	2%
4.1.4	De risico's in het veiligheids- en gezondheidsbeleid zijn concreet beschreven.	36%	5%
4.1.5	Er is een plan van aanpak in het veiligheids- en gezondheidsbeleid over maatregelen tegen grote risico's die op termijn worden/zijn genomen.	36%	7%
4.1.6	De wijze waarop kinderen wordt geleerd om te gaan met kleine risico's is beschreven.	35%	1%
4.1.7	De wijze waarop de houder veiligheids- en gezondheidsbeleid inzichtelijk maakt voor beroepskrachten (in opleiding), stagiairs, vrijwilligers en ouders is beschreven.	36%	3%
4.1.9	Er is altijd een volwassene met een kinder-EHBO-diploma aanwezig.	49%	5%

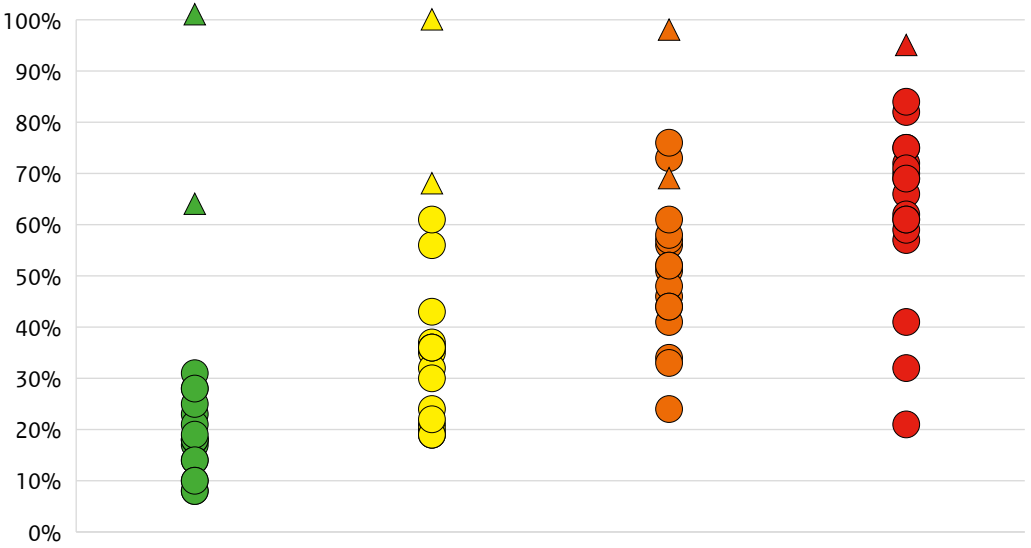
* % (b) = percentage jaarlijkse onderzoeken waarbij deze voorwaarde is beoordeeld.
% (t) = percentage geconstateerde tekortkomingen ten opzichte van alle beoordelingen van deze voorwaarde.

a: Deze voorwaarden behoren tot de minimale inspectieactiviteit.
b: Deze voorwaarde geldt alleen voor kinderdagverblijven.
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Beoordeling IKK-voorwaarden
De IKK-voorwaarden worden in 2019 een stuk minder vaak beoordeeld dan in 2018. In 2018 werden de IKK-voorwaarden bewust heel vaak meegenomen bij het jaarlijks onderzoek, ondanks dat deze geen deel uitmaken van de verplichte set, vanwege de focus op de invoering van IKK en het advies van verschillende partijen om deze nieuwe voorwaarden zo veel mogelijk te beoordelen. Dit maakt 2018 en 2019 minder vergelijkbaar.

In 2019 zijn de IKK-voorwaarden onderdeel van het risicogestuurd toezicht. De mate van beoordelen van de IKK-voorwaarden is afhankelijk van het risicoprofiel van de voorziening (zie figuur 3.4a). Deze voorwaarden worden een stuk vaker meegenomen wanneer de risico-inschatting zwaarder is. Vooral bij voorzieningen met een groen risicoprofiel worden de IKK-voorwaarden weinig beoordeeld (8-31 procent). De mate van beoordelen bij de overige kleuren ligt hoger:
- geel risicoprofiel: 19-66 procent;
- oranje risicoprofiel: 24-76 procent;
- rood risicoprofiel: 21-84 procent.

Figuur 3.4a *Percentage beoordeling van IKK-voorwaarden per risicoprofielkleur, kindercentra, 2019**



* Twee IKK-voorwaarden zijn onderdeel van de minimale inspectieactiviteit. In het figuur hierboven worden deze voorwaarden als driehoeken weergegeven. De beoordeling van deze voorwaarden hangt niet samen met het risicoprofiel van de voorziening.
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

De inspectie is voorstander van risicogestuurd toezicht, en vindt het dus belangrijk dat het risicoprofiel meegewogen wordt bij de vormgeving van het toezicht. Op deze manier kan de toezichtlast afgestemd worden op de risico's bij een voorziening. Hiervoor is het noodzakelijk dat het risicoprofiel een goede inschatting geeft van de mogelijke risico's, ook bij nieuwe voorwaarden. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat het risicomodel regelmatig geëvalueerd en herijkt wordt. GGD GHOR Nederland voert in 2020 een evaluatie van het risicomodel uit.

Het opnemen van de IKK-voorwaarden in het risicogestuurd toezicht leidt logischerwijs tot een afname van het aantal beoordelingen. Deze afname is het duidelijkst te zien bij voorwaarden over het pedagogisch klimaat: in 2018 werden deze voorwaarden bij 71-84 procent van de jaarlijkse onderzoeken beoordeeld, in 2019 is dit teruggelopen tot 24-27 procent. Ook de voorwaarden over veiligheid en gezondheid worden veel minder beoordeeld: in 2018 ging het om 47-85 procent, in 2019 is dit 35-52 procent.

Bij het domein personeel en groepen zien we deze afname minder. De 3 IKK-voorwaarden die in 2018 zijn ingegaan, worden in zowel 2018 (21-63 procent) als 2019 (20-40 procent) relatief weinig beoordeeld. In 2019 zijn daarnaast 4 nieuwe IKK-voorwaarden binnen dit domein toegevoegd. 2 van deze voorwaarden (3.2.2 en 3.3.1) zijn onderdeel van de verplichte inspectieactiviteit, en worden bij 64–98 procent van de onderzoeken beoordeeld. De voorwaarden over de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker (3.4.1 en 3.4.2) worden bij slechts 20-29 procent van de onderzoeken beoordeeld, ondanks dat dit nieuwe voorwaarden zijn.

De nieuwe voorwaarden die worden gesteld aan de pedagogisch beleidsmedewerker worden dus niet bij alle jaarlijkse onderzoeken beoordeeld. De mate van beoordelen verschilt sterk tussen GGD'en: er zijn GGD'en waar de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker bij minder dan 1 procent van de onderzoeken beoordeeld wordt, terwijl de mate van beoordelen in andere GGD'en oploopt tot 63 procent (3.4.1) en 94 procent (3.4.2).

Deels kan dit verklaard worden doordat de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker pas achteraf beoordeeld kan worden. De voorwaarde dat de pedagogisch beleidsmedewerker voldoende wordt ingezet (voorwaarde 3.4.1) is dan ook pas in juli 2019 in het toetsingskader opgenomen. In de *Monitor IKK*[8] geeft een deel van de GGD-toezichthouders aan deze voorwaarde nog niet actief te controleren, omdat 2019 in hun regio als overgangsjaar wordt gezien. Daarnaast geldt de voorwaarde over de verdeling van de pedagogisch beleidsmedewerker (voorwaarde 3.4.2) enkel voor houders met meer dan één kindercentrum. Deze voorwaarde wordt dus niet getoetst bij eenpitters.

Een andere verklaring kan liggen in de ervaren onduidelijkheid over de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker. Uit de *Monitor IKK* blijkt dat vooral rondom de beoordeling van kwaliteitseisen voor de pedagogisch beleidsmedewerker de nodige onduidelijkheid bestaat. De eisen gelden op houderniveau, maar moeten op locatieniveau worden gecontroleerd. Het is dus niet gemakkelijk te berekenen wanneer een houder voor een specifiek kindercentrum voldoet aan deze voorwaarden. Dit maakt het toezicht op de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker lastig. De Rijksoverheid heeft om deze nieuwe kwaliteitseisen te verduidelijken een brochure[9] uitgebracht, waarin uitgelegd wordt wat een pedagogisch beleidsmedewerker doet en hoe houders invulling kunnen geven aan deze functie. Ook worden de eisen voor het aantal uren inzet en de benodigde kwalificaties toegelicht. Onderdeel van de brochure is een rekentool om het minimaal aantal in te zetten uren te berekenen[10].

Naleving IKK-voorwaarden

Als we kijken naar de naleving van de IKK-voorwaarden, zien we dat in 2019 veel minder tekortkomingen worden geconstateerd dan in 2018. In het *Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht 2018*[11] zagen we dat er bij veel nieuwe en gewijzigde IKK-voorwaarden sprake leek te zijn van



8 Bureau Bartels B.V. (2020). Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK), meting 2019, uitgebracht in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
9 Veranderingen Kinderopvang (16 januari 2019), Brochure Pedagogisch Beleidsmedewerker.
10 Rekentool beroepskracht-kindratio (BKR) in de kinderopvang.
11 IvhO (2019). Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2018.

een gewenningsperiode. In het eerste kwartaal van 2018 werden, ten opzichte van het aantal beoordelingen, de meeste tekortkomingen geconstateerd, en in de loop van het jaar nam het aantal tekortkomingen steeds verder af. In 2019 blijft het percentage tekortkomingen op de meeste voorwaarden nagenoeg op hetzelfde niveau als eind 2018. Doordat de IKK-voorwaarden in 2019 risicogericht beoordeeld zijn werd een relatieve toename van de geconstateerde tekortkomingen verwacht, maar we zien dus juist een afname op de meeste IKK-voorwaarden.

Vooral op de voorwaarden over het veiligheids- en gezondheidsbeleid waar in 2018 de meeste tekortkomingen geconstateerd werden, is deze afname duidelijk zichtbaar:

- De beschrijving van een plan van aanpak met daarin maatregelen tegen grote risico's (voorwaarde 4.1.5, van 13 procent in 2018 naar 7 procent in 2019).
- De beschrijving van het continue proces van het vormen, implementeren, evalueren en actualiseren van beleid (voorwaarde 4.1.3, van 11 procent in 2018 naar 2 procent in 2019).
- De beschrijving van de wijze waarop het beleid inzichtelijk wordt gemaakt voor beroepskrachten (in opleiding), stagiairs, vrijwilligers en ouders (voorwaarde 4.1.7, van 9 procent in 2018 naar 3 procent in 2019).

Slechts bij twee IKK-voorwaarden is het relatief aantal tekortkomingen in 2019 iets toegenomen. De meeste tekortkomingen worden geconstateerd op de voorwaarde dat er een veiligheids- en gezondheidsbeleid is (voorwaarde 4.1.1). Na een flinke daling van het aantal tekortkomingen ten opzichte van beoordelingen sinds begin 2018, stijgt het relatief aantal tekortkomingen in 2019 weer. Gemiddeld werd in 2018 bij 7 procent van de beoordelingen een tekortkoming geconstateerd, in 2019 is dit licht opgelopen tot 8 procent.

Ook bij de voorwaarde dat maximaal een derde van de beroepskrachten nog in opleiding of stagiair mag zijn (voorwaarde 3.3.3) is het aantal tekortkomingen licht gestegen[12]. In 2018 zagen we bij deze voorwaarde, in tegenstelling tot de eerdergenoemde gewenning, een stijgende trend. Deze stijging zet in 2019 door. Waar in 2018 bij gemiddeld 3 procent van de beoordelingen een tekortkoming werd geconstateerd, is dat in 2019 gestegen tot 5 procent. Een tekort aan beroepskrachten kan ertoe hebben geleid dat voorzieningen meer stagiairs hebben ingezet, waardoor ook vaker tekortkomingen geconstateerd worden.

Op de 4 nieuwe IKK-voorwaarden worden relatief weinig tekortkomingen geconstateerd. De meeste tekortkomingen worden geconstateerd op de voorwaarde aan de beroepskracht-kindratio (voorwaarde 3.3.1). Deze voorwaarde, die onderdeel is van de minimale inspectieactiviteit, wordt ook veruit het vaakst beoordeeld (98 procent). Bij 4 procent van de beoordelingen wordt een tekortkoming geconstateerd.
Op de andere nieuwe IKK-voorwaarden worden weinig tekortkomingen geconstateerd (2-3 procent).

In 2019 zien we dus een overwegend positief beeld van de naleving van IKK. De IKK-voorwaarden worden vooral beoordeeld bij voorzieningen met een zwaarder risicoprofiel, en desondanks zien we een flinke afname van het relatieve aantal tekortkomingen op de meeste voorwaarden.

Maar de inspectie ziet een mogelijk risico in de naleving op deze voorwaarden op de langere termijn. Met de huidige toezichtsystematiek is er mogelijk onvoldoende zicht op de naleving van deze voorwaarden, vooral bij voorzieningen met een groen risicoprofiel. Immers, zodra een voorziening een groen risicoprofiel krijgt, worden in het volgende jaarlijks onderzoek aanzienlijk minder aanvullende voorwaarden (IKK- of overige aanvullende voorwaarden)



12 Deze voorwaarde is in 2019 samengevoegd met een voorwaarde die nagaat of rekening is gehouden met waar in de opleiding diegene is. Hierdoor is het beeld mogelijk iets vertekend.

beoordeeld. De inhoud van het jaarlijks onderzoek kent daarmee een hoge mate van voorspelbaarheid. Een mogelijke oplossing hiervoor is het flexibiliseren van het toezicht. Flexibilisering kan de voorspelbaarheid van het toezicht verminderen en daarnaast juist de ruimte voor maatwerk vergroten. De partijen die betrokken zijn bij toezicht en handhaving zijn bezig om te onderzoeken hoe flexibilisering van het toezicht toegepast kan worden.

3.4.3 Beoordeling aanvullende voorwaarden bij kindercentra

Naast de verplichte voorwaarden en de IKK-voorwaarden kunnen ook aanvullende voorwaarden worden meegenomen in de jaarlijkse onderzoeken. Deze voorwaarden zijn geen onderdeel van de minimale inspectieactiviteit, maar kunnen aanvullend worden meegenomen wanneer de GGD-toezichthouder mogelijke risico's ziet. Bij kinderdagverblijven gaat het om 48 aanvullende voorwaarden en bij buitenschoolse opvangvoorzieningen om 45. De mate waarin deze aanvullende voorwaarden worden meegenomen bij jaarlijkse onderzoeken hangt samen met de historie van de voorziening, afspraken met de gemeente en met het risicoprofiel van de voorziening. Bij kindercentra met een groen risicoprofiel worden de aanvullende voorwaarden het minst vaak meegenomen (1-38 procent), en de mate van beoordelen neemt toe bij een verzwaring van het risicoprofiel (geel 1-60 procent, oranje 4-75 procent en rood 5-82 procent).

De aanvullende voorwaarden die in 2019 het vaakst worden beoordeeld bij kindercentra gaan over de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. De meldcode helpt professionals bij vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling. Hiermee bepalen professionals of ze een melding moeten doen bij Veilig Thuis en of er voldoende hulp kan worden ingezet. Bij de helft van de jaarlijkse onderzoeken worden de volgende voorwaarden bekeken:

- Het vaststellen van een meldcode (51 procent).
- De aanwezigheid van een specifiek stappenplan in de meldcode (50 procent).
- Het bevorderen van kennis en gebruik van de meldcode (56 procent).

Kindercentra hebben deze kwaliteitseisen vaak op orde. Bij 1-4 procent van de beoordelingen zien we tekortkomingen.

Bij de aanvullende voorwaarden worden de meeste tekortkomingen geconstateerd op de voorwaarde dat in het pedagogisch beleidsplan de werkwijze, maximale omvang en leeftijdsopbouw van stam- of basisgroepen is beschreven. Deze voorwaarde wordt bij 29 procent van de onderzoeken beoordeeld, en bij 10 procent van de beoordelingen wordt een tekortkoming geconstateerd. Ook op de voorwaarde dat de houder ouders en personeel informeert over het inspectierapport, en het inspectierapport op de website gepubliceerd wordt, worden veel tekortkomingen geconstateerd. Deze voorwaarde wordt bij 19 procent van de onderzoeken beoordeeld, bij 9 procent wordt een tekortkoming geconstateerd.

Relatief worden de meeste tekortkomingen geconstateerd op de voorwaarde dat de houder wijzigingen doorgeeft aan het college. Bij 21 procent van de beoordelingen op deze voorwaarde wordt een tekortkoming geconstateerd. Maar de voorwaarde wordt weinig beoordeeld: slechts bij 3 procent van de jaarlijkse onderzoeken. Deze voorwaarde wordt enkel beoordeeld wanneer er wijzigingen zijn. Bovendien is het waarschijnlijk dat deze voorwaarde voornamelijk beoordeeld wordt wanneer de GGD-toezichthouder een mogelijke tekortkoming ziet. Het formeel beoordelen en constateren van een tekortkoming is dan een manier om daar melding van te maken.



3.5 Toezicht op gastouderbureaus

Net als kindercentra worden gastouderbureaus jaarlijks onderzocht, waarbij na twee jaarlijkse onderzoeken (het onderzoek na registratie en het eerste reguliere jaarlijks onderzoek) een risicoprofiel wordt toegewezen (zie ook paragraaf 2.6, Risicoprofielen). Naast de minimale inspectieactiviteit bij gastouderbureaus kan het onderzoek,

vaak naargelang het risicoprofiel, uitgebreid worden met aanvullende voorwaarden.

3.5.1 Beoordeling verplichte voorwaarden bij gastouderbureaus

Het totale toezichtkader bij gastouderbureaus bestaat in 2019 uit 64 voorwaarden. De minimale inspectieactiviteit bestaat uit 22 voorwaarden[13]. Bij het jaarlijks onderzoek worden voorwaarden uit het pedagogisch beleid, personeel, veiligheid en gezondheid, ouderrecht en de kwaliteit en zorgplicht van het gastouderbureau beoordeeld. Zoals verwacht, worden de 22 verplichte voorwaarden bij veel jaarlijkse onderzoeken beoordeeld (zie tabel 3.5a). Daarvan worden 3 voorwaarden (3.1.3, 6.2.2, 6.2.3) aanzienlijk minder vaak beoordeeld in een jaarlijks onderzoek. We constateren dat dit voorwaarden zijn die in samenhang met andere voorwaarden beoordeeld moeten worden. Zo kunnen de verplichte voorwaarden 6.2.2 en 6.2.3 pas beoordeeld worden wanneer een gastouderbureau daadwerkelijk een oudercommissie heeft ingesteld. Buiten de bovengenoemde voorwaarden, geldt voor de overige verplichte voorwaarden dat ze bij minstens 93 procent van de jaarlijkse onderzoeken worden beoordeeld door een GGD-toezichthouder.

Relatief de meeste tekortkomingen worden geconstateerd op de voorwaarde die betrekking heeft op de evaluatie met vraagouders. Gastouderbureaus moeten 1 keer per jaar met vraagouders de gastouderopvang mondeling evalueren en deze evaluatie moet schriftelijk vastgelegd worden. Bij 8 procent van de beoordelingen leidt dit tot een tekortkoming.

Daarna zien we relatief veel tekortkomingen over koppelingen in het PRK. Houders van voorzieningen moeten zich inschrijven in het PRK. Daarnaast moet de houder van een gastouderbureau alle werknemers van het gastouderbureau, alle aangesloten gastouders en, wanneer de opvang bij de gastouder thuis plaatsvindt, eventuele huisgenoten en structureel aanwezigen koppelen aan het bemiddelende gastouderbureau. GGD-toezichthouders constateren bij 7 procent van de beoordelingen een tekortkoming op deze voorwaarde.

Tabel 3.5a *Beoordeling en tekortkomingen minimale inspectieactiviteit gastouderbureaus, 2019.*

		% (b)	% (t)
	Pedagogisch beleid		
2.2.1	De houder zorgt ervoor dat alle gastouders werken met een pedagogisch beleid dat leidt tot verantwoorde kinderopvang.	98%	1%
	Personeel		
3.1.1	De houder en beroepskrachten zijn in het bezit van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG).	99%	3%
3.1.2	De houder draagt zorg voor de koppeling in het PRK.	98%	7%
3.1.3	De werkzaamheden vangen aan na inschrijving en koppeling in het PRK.	88%	4%
3.2.1	De houder begeleidt en bemiddelt aangesloten gastouders.	98%	1%
	Veiligheid en gezondheid		
4.1.1	De houder zorgt ervoor dat elke voorziening voor gastouderopvang handelt volgens de opgestelde risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid.	99%	1%
4.1.2	De houder inventariseert jaarlijks de veiligheids- en gezondheidsrisico's bij een voorziening voor gastouderopvang.	98%	3%
	Ouderrecht		
5.1.1	De houder maakt inzichtelijk hoe de betaalde verdragen worden verdeeld over het gastouderbureau en de gastouder.	98%	<1%
	Kwaliteit gastouderbureau en zorgplicht		
6.1.6	Elke voorziening voor gastouderopvang wordt in ieder geval tweemaal per jaar bezocht door een bemiddelingsmedewerker.	96%	6%
6.1.7	De houder evalueert jaarlijks de gastouderopvang met vraagouders.	96%	8%
6.2.1	De administratie bevat een overzicht van alle personen die werkzaam zijn bij de onderneming.	97%	<1%

13 De verplichte voorwaarden zijn afgeleid uit de verplichte onderwerpen uit de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang.

		% (b)	% (t)
6.2.2	De administratie bevat een overzicht van de omvang en de samenstelling van de oudercommissie.	63%	<1%
6.2.3	De administratie bevat een afschrift van het reglement van de oudercommissie.	66%	<1%
6.2.4	De administratie bevat een overzicht van alle bij het gastouderbureau ingeschreven kinderen.	98%	<1%
6.2.5	De administratie bevat een overzicht van alle personen die over een VOG moeten beschikken.	98%	4%
6.2.6	De administratie bevat afschriften van alle schriftelijke overeenkomsten met vraagouders.	98%	1%
6.2.7	De administratie bevat bankafschriften over betalingen tussen vraagouder en gastouderbureau.	94%	1%
6.2.8	De administratie bevat bankafschriften over betalingen tussen gastouderbureau en gastouder.	94%	1%
6.2.9	De administratie bevat een jaaroverzicht per voorziening voor gastouderopvang.	94%	3%
6.2.10	De administratie bevat een jaaroverzicht per vraagouder.	93%	2%
6.2.11	De administratie bevat een inventarisatie van veiligheid- en gezondheidsrisico´s.	98%	1%
6.2.12	De administratie is op korte termijn opvraagbaar door de toezichthouder.	98%	<1%

* % (b) = percentage jaarlijkse onderzoeken waarbij deze voorwaarde is beoordeeld.
% (t) = percentage geconstateerde tekortkomingen ten opzichte van alle beoordelingen van deze voorwaarde.
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

3.5.2 Beoordeling aanvullende voorwaarden bij gastouderbureaus

Naast de 22 verplichte voorwaarden, bestaat het toezichtkader bij gastouderbureaus uit 42 aanvullende voorwaarden. De aanvullende voorwaarden worden, afhankelijk van de voorwaarde, bij 10-51 procent van de jaarlijkse onderzoeken beoordeeld. De mate waarin aanvullende voorwaarden worden beoordeeld, wordt mede bepaald door de historie van tekortkomingen bij voorzieningen, het beleid van gemeenten en het risicoprofiel. Net als bij kindercentra zien we dat aanvullende voorwaarden vaker worden beoordeeld bij voorzieningen met een zwaarder risicoprofiel. Bij een groen risicoprofiel gaat het om 5-35 procent, bij geel om 10-60 procent, bij oranje om 11-82 procent en bij rood om 24-100 procent.

De aanvullende voorwaarden die in 2019 bij gastouderbureaus het vaakst worden beoordeeld gaan over de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Bij de helft van de jaarlijkse onderzoeken worden de voorwaarden bekeken voor het vaststellen van een meldcode (51 procent), de aanwezigheid van een specifiek stappenplan in de meldcode (50 procent) en het bevorderen van kennis en gebruik van de meldcode (49 procent). Gastouderbureaus hebben deze kwaliteitseisen vaak op orde. Bij 2-4 procent van de beoordelingen worden tekortkomingen vastgesteld.

De aanvullende voorwaarden waar relatief de meeste tekortkomingen op worden geconstateerd, gaan over het doorgeven van wijzigingen in gegevens. Gastouderbureaus zijn verplicht om wijzigingen in gegevens over de vestiging, de houder of een aangesloten voorziening voor gastouderopvang door te geven aan de gemeente. Deze voorwaarde wordt bij 20 procent van de onderzoeken beoordeeld en bij 15 procent van de beoordelingen wordt een tekortkoming geconstateerd. Daarnaast worden relatief vaak voorwaarden over de oudercommissie overtreden. Net als kindercentra moeten gastouderbureaus een oudercommissie hebben ingesteld die bestaat uit vraagouders. De aanwezigheid van een oudercommissie wordt bij 22 procent van de onderzoeken beoordeeld, en bij 10 procent van de beoordelingen wordt een tekortkoming geconstateerd. Deze verplichting geldt niet voor kleinere gastouderbureaus waar minder dan 50 gastouders zijn aangesloten. Voor kleinere gastouderbureaus geldt een inspanningsverplichting. Wanneer het evenwel niet lukt om een oudercommissie in te stellen, moet de houder de vraagouders op een andere manier betrekken. Deze inspanningsverplichting wordt bij 14 procent van de onderzoeken beoordeeld, en bij 9 procent van de beoordelingen is deze alternatieve ouderraadpleging niet in orde.

3.6 Toezicht op voorzieningen voor gastouderopvang

Het totale toezichtkader bij voorzieningen voor gastouderopvang bestaat in 2019 uit 22 voorwaarden. Het totale aantal voorwaarden bij voorzieningen voor gastouderopvang ligt daarmee een stuk lager dan bij kindercentra en gastouderbureaus. Verder geldt voor een steekproefonderzoek bij voorzieningen voor gastouderopvang geen minimale inspectieactiviteit. Omdat voorzieningen voor gastouderopvang niet jaarlijks bezocht worden, worden bij het steekproefonderzoek de meeste voorwaarden van het toetsingskader beoordeeld. Een GGD-toezichthouder beoordeelt in 2019 gemiddeld 18 voorwaarden per steekproefonderzoek.

Alle 22 kwaliteitseisen voor voorzieningen voor gastouderopvang kunnen geclusterd worden in 5 domeinen (tabel 3.6a). Voorwaarden uit de domeinen pedagogisch klimaat en accommodatie en inrichting worden in hoge mate getoetst bij steekproefonderzoeken (86 procent en hoger). Het domein eisen aan de gastouder bestaat uit 6 voorwaarden, waarvan 2 voorwaarden beduidend minder vaak worden beoordeeld tijdens steekproefonderzoeken. Deze eisen, waarbij een recente VOG overhandigd moet worden op verzoek van de toezichthouder of het gastouderbureau, worden bij 20-58 procent van de steekproefonderzoeken beoordeeld. De resterende voorwaarden in dat domein worden in veel hogere mate beoordeeld. Tot slot zien we ook relatief weinig beoordelingen bij voorwaarden uit het domein registratie en gastouderopvang in de zin van de wet (55-77 procent) en een voorwaarde uit het domein veiligheid en gezondheid: de kwaliteitseis over de aanwezigheid van een actuele lijst met ongevallen wordt relatief weinig beoordeeld door de GGD-toezichthouder (76 procent).



Tabel 3.6a *Beoordelingen en tekortkomingen bij voorziening voor gastouderopvang, 2019*

		% (b)	% (t)
	Registratie en gastouderopvang in de zin van de wet		
1.1.2	Opvang vindt plaats door tussenkomst van een gastouderbureau en op het adres van de gastouder of vraagouder. De gastouder is niet de (partner van de) ouder van de op te vangen kinderen, is ouder dan 18 jaar en heeft geen personeel in dienst.	78%	2%
1.1.3	De gastouder is niet ontheven uit (ouderlijk) gezag en heeft geen kinderen die onderworpen zijn aan (voorlopige) ondertoezichtstelling.	55%	<1%
	Pedagogisch klimaat		
2.1.1	De gastouder handelt volgens het pedagogisch beleidsplan wat leidt tot verantwoorde kinderopvang.	97%	3%
	Eisen aan de gastouder		
3.1.1	Alle personen ouder dan 18 jaar zijn in bezit van een VOG en staan ingeschreven in het PRK.	99%	3%
3.1.2	Op verzoek van de toezichthouder wordt een recente VOG overhandigd van de gastouder en alle personen ouder dan 18 jaar.	58%	1%
3.1.3	Wanneer een toezichthouder vermoedt dat een persoon (vanaf 12 jaar) niet voldoet aan de eisen van een VOG, wordt op verzoek een recente VOG overhandigd.	20%	<1%
3.2.1	De gastouder beschikt over een passende opleiding.	91%	1%
3.2.2	De gastouder beschikt over een certificaat kinder-EHBO.	98%	1%
3.3.1	De Nederlandse taal wordt als voertaal gebruikt.	97%	<1%
	Accommodatie en inrichting		
4.1.1	Er is voldoende speel- en slaapruimte voor kinderen.	98%	2%
4.1.2	Er zijn voldoende buitenspeelmogelijkheden.	98%	2%
4.1.3	De voorziening is voorzien van voldoende en goed functionerende rookmelders.	98%	8%
4.1.4	De voorziening is altijd rookvrij.	98%	1%
4.2.1	Er worden maximaal zes kinderen gelijktijdig opgevangen, waarbij rekening wordt gehouden met de leeftijd van kinderen.	98%	2%
4.3.1	De gastouder is goed telefonisch bereikbaar.	89%	<1%
4.3.2	De gastouder zorgt voor adequate vervanging bij calamiteiten.	86%	<1%
	Veiligheid en gezondheid		
5.1.1	Er is een risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid toegespitst op het specifieke opvangadres.	95%	8%
5.1.2	Er wordt gehandeld volgens de veiligheids- en gezondheidsmaatregelen uit het plan van aanpak.	91%	6%
5.1.3	Er is een actuele lijst van ongevallen die hebben plaatsgevonden.	76%	1%
5.2.1	De gastouder heeft kennis over de meldcode en handelt hiernaar.	98%	4%
5.2.2	De gastouder heeft kennis over de handelswijze wanneer een houder van een gastouderbureau zich schuldig maakt aan mishandeling of een zedenmisdrijf.	84%	5%

* % (b) = percentage steekproefonderzoeken waarbij deze voorwaarde is beoordeeld.
% (t) = percentage geconstateerde tekortkomingen ten opzichte van alle beoordelingen van deze voorwaarde.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

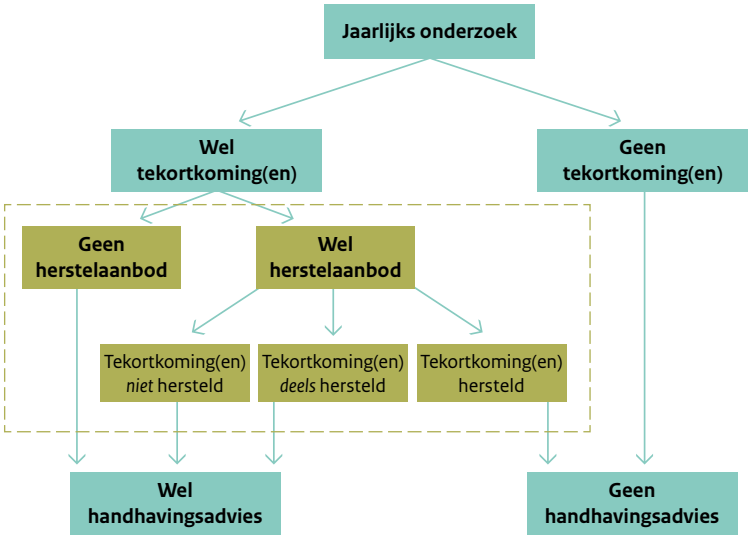
Bij voorzieningen voor gastouderopvang worden relatief de meeste tekortkomingen geconstateerd binnen het domein veiligheid en gezondheid. Dit domein omvat kwaliteitseisen die betrekking hebben op de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid en de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. De voorwaarde waar de meeste tekortkomingen op worden geconstateerd, gaan over de aanwezigheid van een risico-inventarisatie en het handelen volgens de veiligheids- en gezondheidsmaatregelen uit het plan van aanpak. Bij 6-8 procent van de beoordelingen wordt een tekortkoming vastgesteld. De 2 eisen over de meldcode worden bij 4-5 procent van beoordelingen als onvoldoende beoordeeld.

Daarnaast zien we ook relatief veel tekortkomingen over goed functionerende rookmelders (domein accommodatie en inrichting). Dit is een relatief nieuwe kwaliteitseis die half 2018 is ingevoerd voor voorzieningen voor gastouderopvang. Deze kwaliteitseis resulteert bij 8 procent van de beoordelingen in een onvoldoende.

3.7 Herstelaanbod

Met ingang van 2019 is de werkwijze herstelaanbod landelijk ingevoerd. In figuur 3.7a wordt de inzet van herstelaanbod binnen een lopend inspectietraject schematisch weergegeven. Het doel van herstelaanbod is om tekortkomingen nog voor het afsluiten van het inspectietraject te herstellen. De GGD-toezichthouder kan herstelaanbod aanbieden als de verwachting is dat de tekortkoming(en) binnen een korte periode hersteld kunnen worden. De hersteltermijn voor herstelaanbod is maximaal vier weken en is afhankelijk van de aard en de ernst van de tekortkoming. Het advies van GGD GHOR Nederland en VNG Naleving is om herstelaanbod binnen een onderzoek op alle tekortkomingen aan te bieden of helemaal niet, zodat tekortkomingen zonder herstelaanbod niet onnodig lang blijven bestaan.

Figuur 3.7a *Schematische weergave inzet herstelaanbod**



** Inzet herstelaanbod volgens het advies van GGD GHOR Nederland en VNG Naleving. Gemeenten en GGD'en kunnen hiervan afwijken.*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Herstelaanbod kan in beginsel bij elke type tekortkoming worden aangeboden. Hierop geldt wel een aantal uitzonderingen. De GGD-toezichthouder doet geen herstelaanbod als er sprake is van tekortkomingen waarbij direct ingrijpen door GGD en/of gemeente noodzakelijk is. Ook als de houder al eerder in de gelegenheid is gesteld om dezelfde of vergelijkbare overtredingen te herstellen, kan de GGD-toezichthouder overwegen om geen herstelaanbod te doen.



Met herstelaanbod kan voorkomen worden dat tekortkomingen onnodig lang blijven voortbestaan en in veel gevallen besluit de gemeente op basis van haar handhavingsbeleid om geen handhaving meer in te zetten. Het herstelaanbod vervangt het informele

instrument overleg en overreding[14], wat voorheen door veel GGD'en werd ingezet, maar niet werd geregistreerd in de GIR.

3.7.1 Inzet herstelaanbod

Bij ruim de helft van de onderzoeken met tekortkomingen wordt gebruik gemaakt van het herstelaanbod (zie tabel 3.7a). Bij kindercentra en gastouderbureaus wordt herstelaanbod bij ongeveer de helft van de jaarlijkse onderzoeken ingezet (50-53 procent), bij voorzieningen voor gastouderopvang gaat het zelfs om 69 procent.

Tabel 3.7a *Inzet van herstelaanbod bij jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, 2019*

	kdv	bso	gob	vgo
Totaalaantal onderzoeken met tekortkomingen	3.129	2.241	150	938
Herstelaanbod ingezet	1.559	1.132	80	649
- Op alle tekortkomingen	1.294	983	62	631
- Deel tekortkomingen	265	149	18	18
Percentage herstelaanbod ingezet	50%	51%	53%	69%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Verder zien we – ondanks het advies van GGD GHOR NL en VNG Naleving – dat herstelaanbod niet altijd wordt aangeboden bij alle tekortkomingen binnen een jaarlijks onderzoek. De houder van een voorziening krijgt dan de mogelijkheid om een deel van de geconstateerde tekortkomingen te herstellen door middel van herstelaanbod, maar dat geldt niet voor alle tekortkomingen die zijn vastgesteld door de GGD-toezichthouder. De mate waarin dit gebeurt varieert per opvangsoort. Bij gastouderbureaus wordt het vaakst herstelaanbod ingezet op een deel van de tekortkomingen binnen een jaarlijks onderzoek (23 procent). Bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen gebeurt dit minder vaak (17 en 13 procent) en bij voorzieningen voor gastouderopvang het minst (3 procent).

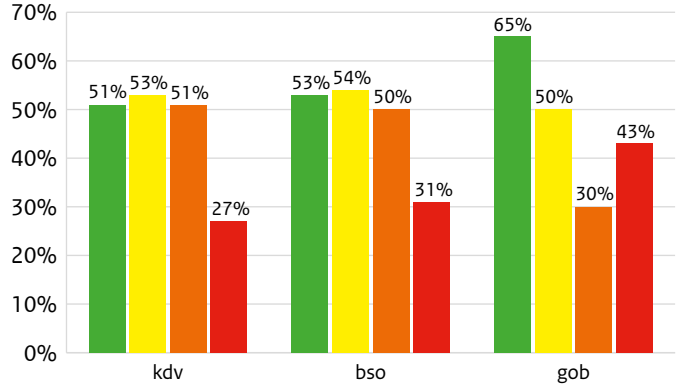
De inzet van herstelaanbod hangt onder meer samen met de kleur van het risicoprofiel (zie figuur 3.7b). GGD GHOR Nederland en VNG Naleving adviseren dat het herstelaanbod bij alle voorzieningen ingezet kan worden, mits er zicht is op een snelle verbetering. Wanneer er meerdere tekortkomingen zijn of er sprake is van recidive, is het herstelaanbod minder gepast. De kans op die situaties is groter bij zwaardere risicoprofielen, waardoor hier logischerwijs minder herstelaanbod gedaan wordt.

Bij kindercentra met een rood risicoprofiel wordt inderdaad aanzienlijk minder vaak een herstelaanbod ingezet. Bij de overige risicoprofielkleuren is de inzet vrij gelijkmatig. Bij gastouderbureaus zien we een ander beeld. Er is geen harde knip zichtbaar in herstelaanbod bij rode risicoprofielen en de overige kleuren. De inzet van herstelaanbod bij gastouderbureaus is het hoogst bij groen, maar ook bij een geel risicoprofiel wordt relatief vaak herstelaanbod ingezet. De inzet van herstelaanbod bij voorzieningen met een oranje of rood risicoprofiel zijn moeilijker te interpreteren, vanwege de lage aantallen. Er zijn relatief weinig gastouderbureaus met een oranje of rood risicoprofiel.



14 Hier wordt specifiek overleg en overreding door de GGD-toezichthouder bedoeld. Overleg en overreding door gemeenten is een handhavingsinstrument dat nog steeds door gemeenten ingezet kan worden.

Figuur 3.7b *Percentage inzet van herstelaanbod bij jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen per risicoprofielkleur, 2019*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

3.7.2 Inzet herstelaanbod per GGD-regio

Bijna alle GGD'en zijn in 2019 gestart met de invoering van herstelaanbod. De mate waarin herstelaanbod in 2019 wordt ingezet varieert per GGD (zie figuur 3.7c). We zien dat alle GGD-regio's, met uitzondering van GGD Rotterdam-Rijnmond[15], bij kindercentra regelmatig herstelaanbod inzetten. Bij de meeste GGD-regio's wordt het herstelaanbod vaker ingezet bij voorzieningen voor gastouderopvang dan bij kindercentra. Bij zeven GGD'en is dit niet het geval, waarvan vier helemaal geen herstelaanbod doen bij geconstateerde tekortkomingen bij voorzieningen voor gastouderopvang.

Figuur 3.7c *Inzet herstelaanbod bij jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen per GGD-regio, 2019*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

15 Vanaf 1 januari 2020 is ook GGD Rotterdam-Rijnmond gaan werken met herstelaanbod.

3.7.3 Inzet herstelaanbod en type tekortkomingen

Niet op alle tekortkomingen wordt in dezelfde mate herstelaanbod ingezet. Bij kindercentra wordt in hoge mate herstelaanbod ingezet bij tekortkomingen op het pedagogisch beleid (55 procent) en het veiligheids- en gezondheidsbeleid (47 procent). Er wordt minder vaak herstelaanbod gedaan bij tekortkomingen op voorwaarden aan de voorschoolse educatie (41 procent), de VOG en PRK (38 procent) en eisen aan personeel en groepen (24 - 35 procent). Vooral op beleidsvoorwaarden wordt dus vaak herstelaanbod gedaan. Deze tekortkomingen zijn vaak snel op te pakken door de houder, waardoor herstelaanbod hier een goede werkwijze is.

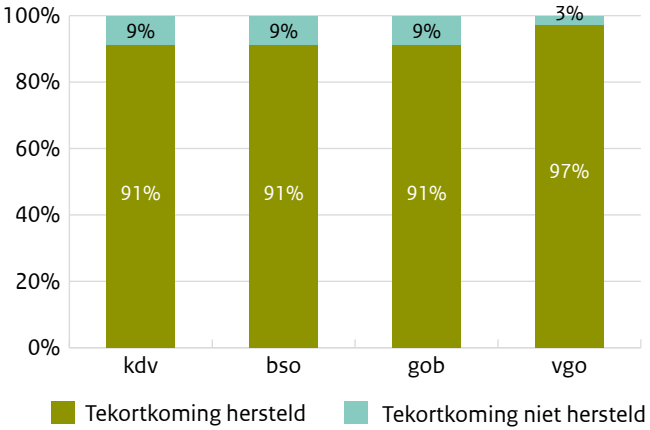
Bij gastouderbureaus wordt vooral herstelaanbod gedaan op tekortkomingen op informatie (54 procent) en VOG en PRK (43 procent). Er wordt iets minder vaak herstelaanbod gedaan bij tekortkomingen in de administratie van het gastouderbureau (36 procent) en bij tekortkomingen aan de kwaliteitscriteria (20 procent).

Bij voorzieningen voor gastouderopvang wordt in zeer hoge mate herstelaanbod geboden bij tekortkomingen aan de speel- en slaapruimte en buitenspeelmogelijkheid (78 procent). Ook wordt vaak herstelaanbod gedaan bij tekortkomingen aan de deskundigheid van de gastouder (65 procent), de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid (63 procent), de VOG en PRK (54 procent) en de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (49 procent). Er wordt beduidend minder herstelaanbod gedaan bij tekortkomingen in de pedagogische praktijk (32 procent) en de groepssamenstelling (26 procent).

3.7.4 Herstel na herstelaanbod

Met herstelaanbod kunnen tekortkomingen nog voordat het inspectierapport wordt afgesloten hersteld worden. Hiermee worden tekortkomingen in een relatief vroeg stadium opgepakt: tekortkomingen worden eerder hersteld en dialoog tussen houder en toezichthouder wordt gestimuleerd. In de meeste gevallen wordt herstelaanbod succesvol ingezet door GGD-toezichthouders. We zien dat veel tekortkomingen herstellen na inzet van herstelaanbod (zie figuur 3.7d). Er zijn hoge herstelpercentages die beginnen vanaf 91 procent en oplopen tot en met 97 procent. Bij voorzieningen voor gastouderopvang worden relatief de meeste tekortkomingen hersteld met herstelaanbod.

Figuur 3.7d *Percentage herstel van tekortkomingen na inzet herstelaanbod bij jaarlijkse onderzoeken (waarbij de uitkomst geregistreerd is), 2019*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Informatie over het herstel na herstelaanbod kan door de GGD-toezichthouder gebruikt worden bij het bepalen van het risicoprofiel van een voorziening. Een van de indicatoren in het risicomodel[16], nalevingsbereidheid, gaat in op het doel van handhaving en in hoeverre de houder, eventueel na handhaving, voldoet aan de kwaliteitseisen. Het herstelaanbod en eventueel herstel van tekortkomingen hierbij geeft informatie over de nalevingsbereidheid



16 GGD GHOR Nederland (2014). Factsheet Risicoprofiel toezicht kinderopvang.

van de houder, wat gebruikt kan worden om een betere inschatting van het risico te maken. Vanaf 2020 is het herstelaanbod door GGD GHOR Nederland opgenomen in het risicomodel.

In sommige gevallen ontbreekt de registratie van de uitkomst en is er dus geen zicht op het eventuele herstel van de tekortkoming. Bij voorzieningen voor gastouderopvang gaat dit om 5 procent van de tekortkomingen waar herstelaanbod is ingezet, bij buitenschoolse opvangvoorzieningen en gastouderbureaus om 3 procent en bij kinderdagverblijven 2 procent. Het ontbreken van deze registratie is het gevolg van het afsluiten van het inspectierapport zonder eventueel herstel te registreren.

Wanneer de tekortkoming na herstelaanbod is hersteld, wordt er in de meeste gevallen geen handhavingsadvies meer gegeven door de GGD-toezichthouder, maar gemeenten kunnen hierover andere afspraken maken met de GGD. In 2019 hebben zeventien gemeenten, waarvan meer dan de helft in dezelfde GGD-regio, een of meerdere handhavingsadviezen ontvangen voor voorzieningen waar na herstelaanbod geen tekortkomingen meer bestonden. Bij een derde van deze herstelde tekortkomingen wordt vervolgens een handhavingsactie ingezet. Het gaat dan meestal om een waarschuwing of een aanwijzing. Eén gemeente maakt gebruik van de bestuurlijke boete bij herstel na herstelaanbod. Nader onderzoek is nodig om uit te zoeken wat de invloed is van dit beleid op de nalevingsbereidheid van houders.

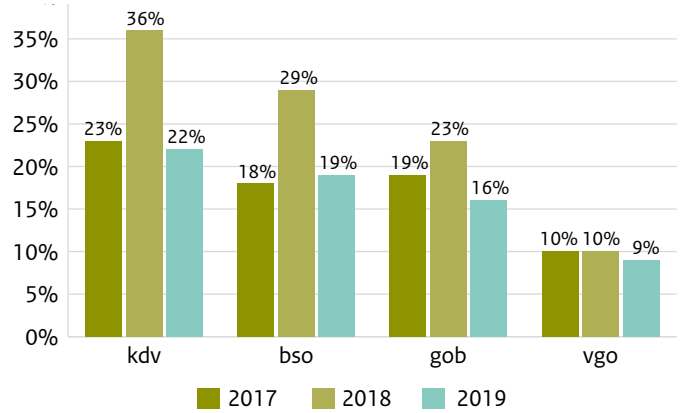
3.8 Handhavingsadviezen

Elk inspectierapport dat een GGD-toezichthouder afrondt, bevat een advies aan de gemeente: wel of niet handhaven. Luidt het advies handhaven, dan heeft de toezichthouder één of meer tekortkomingen geconstateerd. Het afgeven van een handhavingsadvies hangt af van de ernst van de tekortkoming(en) en de context. Niet elk onderzoek met tekortkomingen resulteert in een handhavingsadvies.

3.8.1 Jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies

Bij een groot deel van de jaarlijkse onderzoeken worden geen handhavingsadviezen gegeven. Net als bij de tekortkomingen was er afgelopen jaren een daling zichtbaar in het percentage jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadviezen, tot 2018. Toen steeg het percentage tekortkomingen en handhavingsadviezen bij kindercentra sterk. In 2019 is bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen weer een forse afname te zien in het percentage jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadviezen, maar ook bij gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang is een daling zichtbaar (zie figuur 3.8a). In tegenstelling tot eerdere jaren, worden in 2019 – door de komst van herstelaanbod- veel geconstateerde tekortkomingen al hersteld voor het afsluiten van een rapport, waardoor er geen handhavingsadvies meer wordt gegeven.

Figuur 3.8a *Percentage jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies, 2017-2019*

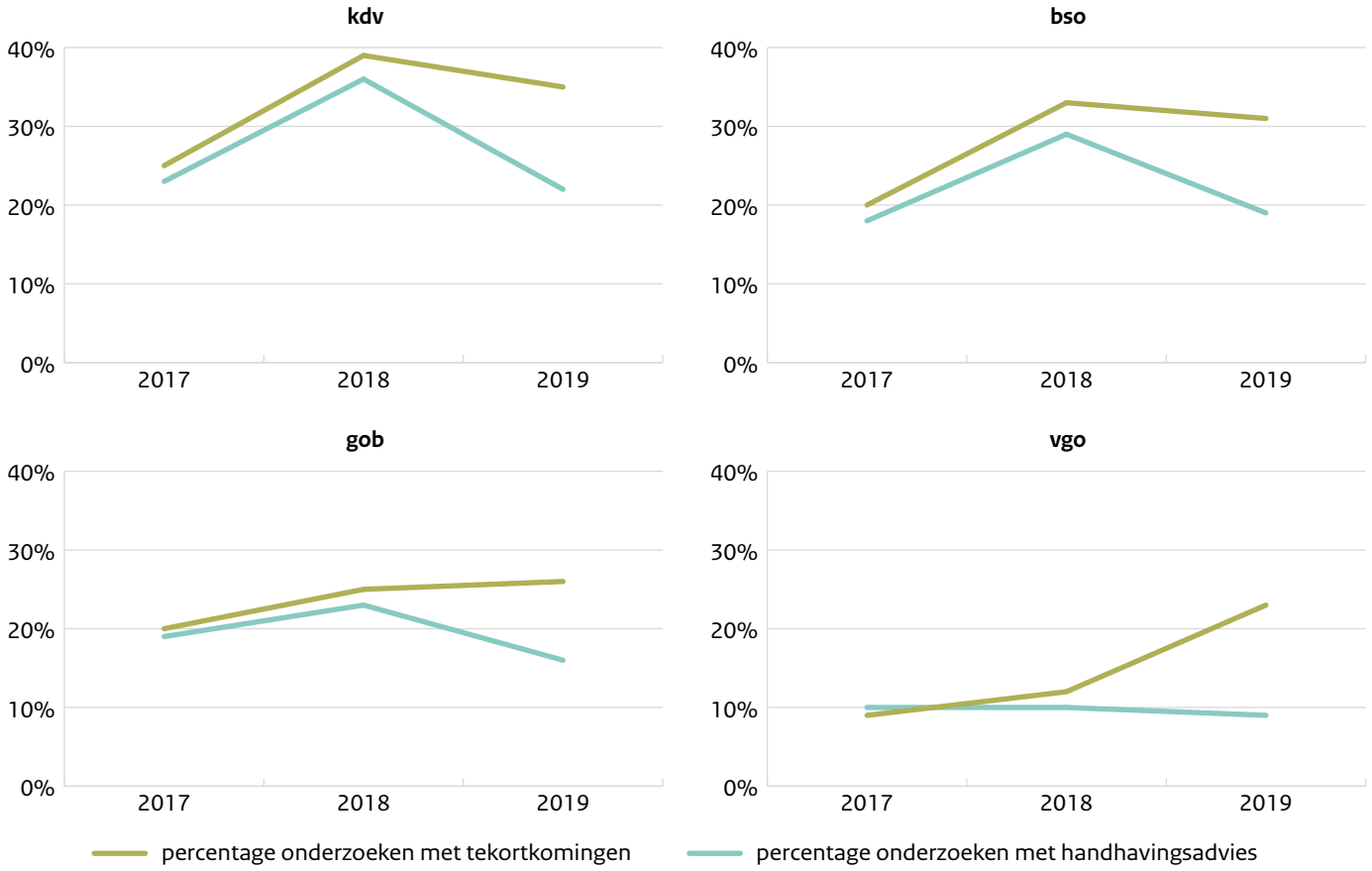


Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020



In voorgaande jaren liep het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen vrij gelijk op met het percentage jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadviezen. Door herstelaanbod is daar verandering in gekomen (zie figuur 3.8b).

Figuur 3.8b *Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen en percentage jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies, 2017- 2019**





Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Niet elke tekortkoming leidt meer vanzelfsprekend tot een handhavingsadvies. In 2019 ligt bij kindercentra, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen fors hoger dan het percentage jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies. Bij voorzieningen voor gastouderopvang blijft het percentage jaarlijkse onderzoeken met een handhavingsadvies de afgelopen drie jaar vrijwel gelijk, terwijl het percentage onderzoeken met tekortkomingen vooral in 2019 sterk is gestegen.

Een van de mogelijke verklaringen hiervoor is de invoering van het herstelaanbod. Herstelaanbod kan ervoor gezorgd hebben dat tekortkomingen die eerder niet werden geregistreerd, omdat ze vrij snel opgelost konden worden door overleg en overreding van de GGD, nu wel geregistreerd worden. Hiermee is het meer inzichtelijk voor zowel GGD als gemeente welke tekortkomingen er geconstateerd zijn, zonder dat dit tot een toename van het aantal handhavingsadviezen leidt.





4 Handhaving

In dit hoofdstuk bespreken we de handhavingsacties die gemeenten inzetten op alle vastgestelde tekortkomingen in onderzoeken die een handhavingsadvies hebben gekregen van de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD)-toezichthouder.
Er wordt in het hoofdstuk een onderscheid gemaakt tussen tekortkomingen die niet zijn hersteld na herstelaanbod van de GGD-toezichthouder en tekortkomingen die geen herstelaanbod hebben gekregen. Daarnaast wordt nog kort ingegaan op herstel van en handhaving op tekortkomingen op voorwaarden van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK). Het hoofdstuk eindigt met het beoogde resultaat van de handhaving; het herstel van de tekortkomingen.

4.1 Samenvatting

- Gemeenten zetten in 2019 bij 11 tot 16 procent van de tekortkomingen beredeneerd niet-handhaven in. Dit is minder vaak dan in 2018. Er is een sterke daling van de inzet van beredeneerd niet-handhaven op IKK-voorwaarden. Beredeneerd niet-handhaven wordt relatief vaak toegepast als er sprake is van tekortkomingen bij de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) en oudercommissie. Er wordt iets minder beredeneerd niet-handhaven ingezet op tekortkomingen die niet zijn hersteld na herstelaanbod, vergeleken met tekortkomingen die geen herstelaanbod hebben gekregen.

- De aanwijzing en waarschuwing zijn veruit de meest ingezette handhavingsacties bij jaarlijkse onderzoeken. Op tekortkomingen die niet zijn hersteld na herstelaanbod wordt vaker een last onder dwangsom ingezet dan op tekortkomingen die geen herstelaanbod hebben gekregen.

- Handhavingsacties op tekortkomingen op IKK-voorwaarden zijn hetzelfde als voor tekortkomingen op de reguliere voorwaarden.

- Wanneer er in het onderzoek meerdere tekortkomingen geconstateerd worden, zetten gemeenten over het algemeen dezelfde handhavingsactie in op al deze tekortkomingen.

- Als de GGD-toezichthouder bij een nader onderzoek constateert dat de tekortkoming nog steeds bestaat, handhaaft de gemeente zwaarder dan bij een jaarlijks onderzoek. Ze zetten dan vooral vaak een last onder dwangsom in. Er is dan sprake van escalerende handhaving. Dit betekent dat er een zwaardere herstelactie wordt ingezet wanneer een waarschuwing niet heeft geleidt tot herstel. De gemeente volgt een waarschuwing vaak op met een aanwijzing, en wanneer een aanwijzing niet leidt tot herstel zetten gemeenten vaker een last onder dwangsom in.

- In 2019 kregen drie voorzieningen een tijdelijk exploitatieverbod opgelegd. De exploitatie is hervat na herstel van de tekortkomingen. Daarnaast zijn 27 voorzieningen waarbij een (voornemen tot) exploitatieverbod of het intrekken van de toestemming tot exploitatie geregistreerd werd, ook uitgeschreven uit het Landelijk Register Kinderopvang (LRK).

- Wanneer tekortkomingen opnieuw worden beoordeeld, blijken veruit de meeste tekortkomingen na inzet van handhaving te herstellen. Na een eerste handhavingsactie gaat het, afhankelijk van het type opvang, om 74-89 procent. Na meerdere handhavingsacties loopt dit op tot 89 tot 96 procent van de tekortkomingen.



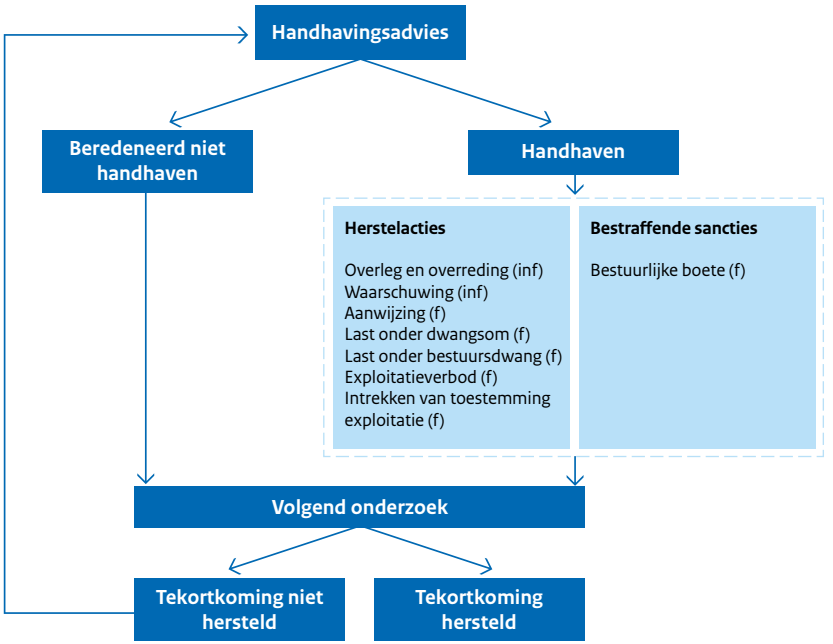
4.2 Handhavend optreden

Bij het toezicht op de kinderopvang worden soms tekortkomingen geconstateerd door de GGD-toezichthouder. Gemeenten kunnen in de Gemeentelijke Inspectie Ruimte (GIR) alle geconstateerde tekortkomingen inzien. Als de GGD-toezichthouder een handhavingsadvies heeft gegeven, heeft de gemeente de taak om de

tekortkoming te laten herstellen door middel van handhaving. De gemeente kan ook besluiten om geen handhaving in te zetten.

In figuur 4.2a is schematisch weergegeven welke acties een gemeente kan doen wanneer er een handhavingsadvies is afgegeven. Het doel van de handhaving is dat de tekortkomingen worden hersteld en er verantwoorde kinderopvang is in een gezonde en veilige omgeving. De handhavingsinstrumenten van de gemeenten gericht op het herstel van de tekortkoming kunnen worden ingedeeld in formele en informele handhavingsinstrumenten. Daarnaast heeft de gemeente de optie om een houder te bestraffen voor de tekortkoming door middel van een bestuurlijke boete.

Figuur 4.2a *Schematische weergave van de gemeentelijke acties na een handhavingsadvies van de GGD**



** Inf = informeel, f = formeel.*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

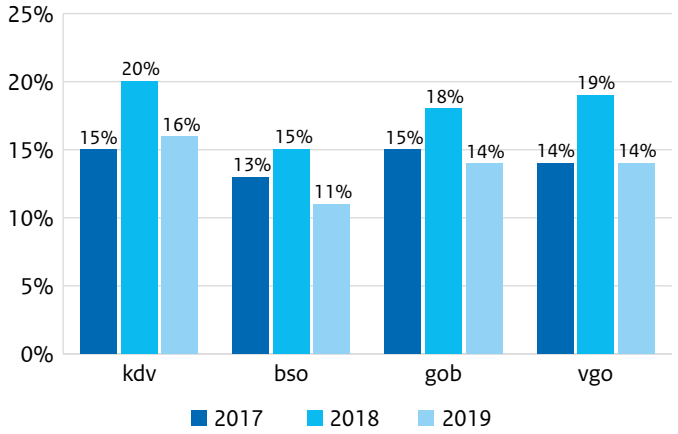
4.3 Beredeneerd niet-handhaven

Wanneer een gemeente een inspectierapport krijgt met handhavingsadvies, kunnen er omstandigheden zijn waaronder gemeenten besluiten om incidenteel en onderbouwd geen handhaving in te zetten. Er kan bijvoorbeeld zicht zijn op legalisatie, handhaving is onevenredig met de overtreding, of de locatie is van plan te stoppen of is al gestopt met exploitatie. Dit noemen wij

beredeneerd niet-handhaven. Gemeenten kunnen de redenen voor het niet-handhaven op een bepaalde tekortkoming toelichten in de jaarverantwoording. Gemeenten geven in de toelichtingen aan beredeneerd geen handhaving in te zetten wanneer de tekortkomingen al hersteld zijn voordat het handhavingstraject is gestart, wanneer de houder aantoonbaar kan maken dat een benodigde cursus of opleiding bijna afgerond is, er zicht is op legalisatie van de tekortkoming of er een wetswijziging is geweest, of wanneer de houder al gestopt was voor handhaving ingezet kon worden.

Gemeenten zetten in 2019 vaker handhaving in dan in 2018. In 2018 viel op dat gemeenten vaker beredeneerd geen handhaving inzetten, vergeleken met eerdere jaren. In 2019 zien we weer een afname van de inzet van beredeneerd niet-handhaven. Er wordt nagenoeg weer even vaak gebruik gemaakt van de mogelijkheid om beredeneerd geen handhaving in te zetten als in 2017 (zie figuur 4.3a).

Figuur 4.3a *Percentage beredeneerd niet-handhaven bij tekortkomingen bij jaarlijks onderzoeken met handhavingsadvies, voor kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, 2017-2019.*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

De daling ten opzichte van 2018 kan verklaard worden door de registratie van het herstelaanbod, en de gerealiseerde implementatie van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK).

In 2018 werd vaak beredeneerd geen handhaving ingezet bij tekortkomingen die al hersteld waren na herstelaanbod. Tot juli 2018 was het niet mogelijk om in de GIR te registreren dat er een herstelaanbod was gedaan en of tekortkomingen daarbij hersteld waren. Dit resulteerde in 2018 in een piek van inzet van beredeneerd niet-handhaven op tekortkomingen die al hersteld waren na herstelaanbod. In 2019 kon het herstelaanbod geregistreerd worden in de GIR, waardoor op deze tekortkomingen geen handhavingsbesluiten meer genomen hoefden te worden[1].

Een andere oorzaak van de daling is de neergedaalde implementatie van de Wet IKK. Waar er bij tekortkomingen op IKK-voorwaarden mogelijk eerder beredeneerd niet handhaven werd ingezet om voorzieningen de tijd te geven de nieuwe regels te implementeren, is dat in 2019 niet meer aan de orde. Hoewel we de afname van beredeneerd niet handhaven bij alle voorwaarden terugzien, is de daling sterker bij IKK-voorwaarden ten opzichte van niet-IKK-voorwaarden. In 2018 werd er nog bij 17 procent van de tekortkomingen op IKK-voorwaarden beredeneerd niet gehandhaafd, in 2019 is dit afgenomen tot 8 procent. Voor niet-IKK-voorwaarden daalde de inzet van beredeneerd niet-handhaven minder: van 19 procent in 2018 naar 16 procent in 2019. Bij tekortkomingen op IKK-voorwaarden wordt dus beduidend minder vaak beredeneerd geen handhaving ingezet door gemeenten. Mogelijk wordt deze daling veroorzaakt doordat deze IKK-voorwaarden in 2019 meer risicogestuurd geïnspecteerd zijn.



1 Alleen tekortkomingen die niet zijn hersteld na herstelaanbod of geen herstelaanbod hebben ontvangen, worden meegenomen in dit hoofdstuk. Niet handhaven vanwege herstel na herstelaanbod is hier buiten beschouwing gelaten.

We zien dat gemeenten minder vaak beredeneerd niet handhaven inzetten bij locaties met zwaardere risicoprofielen. Bij locaties met een rood of oranje risicoprofiel wordt er respectievelijk bij 5 en 10 procent van de tekortkomingen beredeneerd niet handhaven ingezet. Daarentegen wordt er bij locaties met gele en groene risicoprofielen bij 16 en 18 procent van de tekortkomingen beredeneerd niet handhaven ingezet. Daarnaast zien we verschillen in de inzet van beredeneerd niet handhaven naar type tekortkoming, die in de volgende paragraaf besproken worden.

4.3.1 Beredeneerd niet-handhaven naar type tekortkoming

Niet op alle typen tekortkomingen wordt in dezelfde mate beredeneerd niet-handhaven ingezet. Bij alle typen kinderopvangvoorziening en gastouderbureaus werd er relatief vaak beredeneerd niet gehandhaafd bij voorwaarden rondom de VOG. Een mogelijke verklaring is dat de VOG al is aangevraagd, of dat de inschrijving in het register of de koppeling met het personenregister kinderopvang is voltooid voordat het handhavingstraject door gemeenten wordt gestart.

Net als vorig jaar zien we dit jaar weer relatief veel beredeneerd niet handhaven bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen en gastouderbureaus op tekortkomingen in het domein ouderrecht. Het gaat dan vooral om tekortkoming op voorwaarden over de instelling van de oudercommissie.

De oudercommissie blijkt voor zowel de grotere als kleinere voorzieningen een moeilijke opgave. De grotere voorzieningen met 50 of meer kinderen hebben een resultaatverplichting en moeten een oudercommissie ingesteld hebben. Kleinere voorzieningen met minder dan 50 kinderen hebben een inspanningsverplichting. Deze voorzieningen moeten aantoonbaar maken dat zij zich inspannen om een oudercommissie in te stellen. Tekortkomingen op deze voorwaarde betekent in het geval van de grotere voorzieningen dat er geen oudercommissie is ingesteld. In het geval van de kleinere voorzieningen is er niet voldoende inspanning geweest. Bij zowel de grotere als de kleinere voorzieningen wordt bij 45 procent van de tekortkomingen beredeneerd niet-handhaven ingezet door gemeente. Deze voorzieningen tonen bijvoorbeeld bij de gemeente aan voldoende inspanning te hebben geleverd om een oudercommissie in te stellen, waardoor de gemeente besluit niet te handhaven.

Daarnaast wordt er bij kinderdagverblijven, net als voorgaande jaren, relatief vaak beredeneerd niet-handhaven ingezet op het domein pedagogisch klimaat, en dan vooral op het gebied van voorschoolse educatie (ve). In hoofdstuk 5, Voorschoolse educatie, gaan we hier dieper op in.

Gemeenten besluiten het minst vaak om beredeneerd niet te handhaven bij tekortkomingen op het domein veiligheid en gezondheid. Dit zien we terug bij alle typen kinderopvang. Het gaat hierbij vooral om voorwaarden rondom het veiligheids-en gezondheidsbeleid en de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Ook bij voorwaarden over de pedagogische praktijk besluiten gemeenten meestal wel een handhavingsactie in te zetten. Tot slot valt op dat er weinig beredeneerd niet-handhaven wordt ingezet bij tekortkomingen op het domein accommodatie, de groepssamenstelling, de speel- en slaapruimten en buitenspeelmogelijkheden bij voorzieningen voor gastouderopvang. Dit lijken dus tekortkomingen te zijn die de gemeenten met hoge prioriteit classificeren. Daarnaast zijn het tekortkomingen op concreet beschreven voorwaarden, waardoor deze tekortkomingen minder snel in aanmerking komen voor beredeneerd niet-handhaven.



4.4 Handhaving bij jaarlijkse onderzoeken

Na een inspectierapport met handhavingsadvies van de GGD-toezichthouder, kan een gemeente verschillende typen handhavingsacties inzetten. Dit kan een (in)formele herstelsanctie of

een formele bestraffende sanctie zijn (zie figuur 4.2a).
De handhavingsacties van gemeenten, naar aanleiding van jaarlijkse onderzoeken, zijn vooral gericht op het herstel van de tekortkomingen. Voor het merendeel van de tekortkomingen wordt er, net als in voorgaande jaren, voor alle typen opvang en gastouderbureaus een aanwijzing gegeven. Ook de waarschuwing wordt veel ingezet. De informele overleg en overreding wordt weinig ingezet als handhavingsactie (zie tabel 4.4a)[2].

De zwaardere herstelsancties, zoals last onder dwangsom, worden weinig ingezet door gemeenten. Last onder bestuursdwang wordt helemaal niet ingezet. De bestraffende sanctie in de vorm van een bestuurlijke boete wordt net als de zwaardere herstelsancties weinig afgegeven bij tekortkomingen geconstateerd bij jaarlijkse onderzoeken. Als de bestuurlijke boete wordt ingezet, wordt deze vaak gegeven in combinatie met een herstelsanctie. De combinatie van een herstelsanctie en een boete moet zorgen voor een extra stimulans voor de houder om de tekortkoming te herstellen.

Tabel 4.4a *Inzet van handhavingsinstrumenten op tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies, 2019*

	kdv N = 5.210	bso N = 3.678	vgo N = 501	gob N = 344
Overleg en overreding	3%	2%	2%	3%
Waarschuwing	25%	28%	24%	21%
Aanwijzing	63%	56%	64%	42%
Last onder dwangsom	6%	10%	6%	21%
Bestuurlijke boete	2%	2%	3%	10%
Herstelsanctie + boete	1%	2%	1%	3%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

De inzet van handhavingsinstrumenten is de afgelopen drie jaar nagenoeg stabiel gebleven bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen. We zien in 2019 geen onderscheid tussen handhaving op IKK-voorwaarden en op niet-IKK-voorwaarden. In 2018 werd op IKK-voorwaarden vaker een aanwijzing gegeven dan op niet-IKK-voorwaarden, maar deze trend zien we in 2019 niet terug. Bij alle typen tekortkomingen bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen wordt voornamelijk de aanwijzing en de waarschuwing ingezet. Zwaardere handhaving, zoals de last onder dwangsom, wordt weinig ingezet.

Bij gastouderbureaus zien we een daling van de formele herstelsancties, en een stijging van informele herstelsancties en bestraffende sancties. Vooral de aanwijzing wordt minder vaak ingezet. Ook de last onder dwangsom wordt in 2019 weer minder ingezet, na een tijdelijke stijging in 2018. De waarschuwing en de bestuurlijke boete worden in 2019 een stuk vaker ingezet. In 2019 werd bij 13 procent van de tekortkomingen bij gastouderbureaus een bestuurlijke boete gegeven (10 procent bestuurlijke boete, 3 procent herstelsanctie in combinatie met een bestuurlijke boete), terwijl in 2017 en 2018 amper tot deze vorm van handhaving werd overgegaan (minder dan 1 procent in 2017 en 3 procent in 2018). Deze verandering hangt mogelijk samen met het type tekortkomingen dat geconstateerd is bij gastouderbureaus. In 2019 zijn er meer tekortkomingen geconstateerd op voorwaarden op het gebied van de VOG, en minder op informatievoorziening naar vraagouders en gastouders vergeleken met 2017 en 2018. Mogelijk is het gemeentelijk beleid om bij dit type tekortkomingen eerder bestraffend dan herstellend te handhaven. Dit sluit aan bij het nieuwe model handhavingsbeleid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)[3], waarin de mogelijkheid om een boete op te leggen duidelijker ingebed is.



2 Tekortkomingen die zijn hersteld na herstelaanbod, of waarbij alleen 'herstelaanbod aangeboden' staat geregistreerd, zijn niet meegenomen in de analyses.

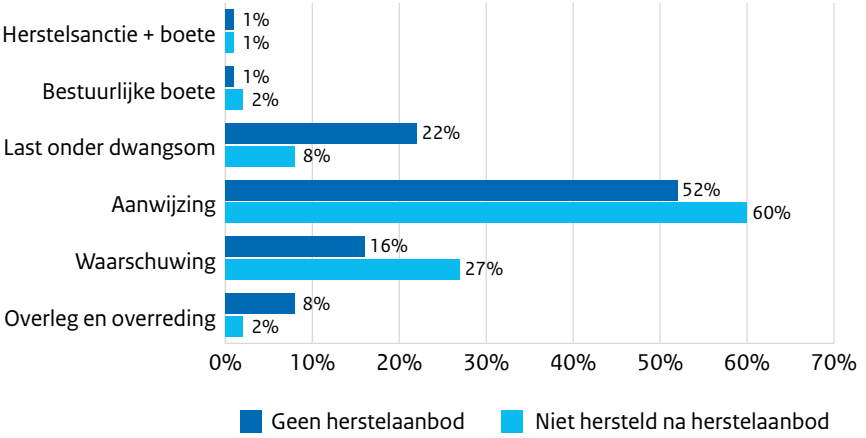
3 Model beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang.

Bij voorzieningen voor gastouderopvang zien we juist een lichte stijging in de inzet van de aanwijzing, en een lichte daling van de inzet van de waarschuwing en bestuurlijke boete. Mogelijk hangt dit samen met de typen tekortkomingen die we zien bij voorzieningen voor gastouderopvang. In 2019 zijn er meer tekortkomingen geconstateerd op het gebied van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en op de speel- en slaapruimte en buitenspeelmogelijkheid dan in 2017 en 2018. Daarnaast zijn er vergeleken met eerdere jaren minder tekortkomingen op de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid geconstateerd.

4.4.1 Handhaving na herstelaanbod

Gemeenten zetten zwaardere handhaving in op tekortkomingen die niet zijn hersteld na herstelaanbod, dan bij tekortkomingen waar geen herstelaanbod op is gedaan (zie figuur 4.4a). Vooral de last onder dwangsom wordt meer ingezet. Bij tekortkomingen die niet zijn hersteld na herstelaanbod gaat het om 22 procent, bij tekortkomingen zonder herstelaanbod is dit slechts 7 procent. De waarschuwing en de aanwijzing worden juist minder vaak ingezet (16 en 52 procent, tegenover 27 en 60 procent bij tekortkomingen zonder herstelaanbod). De aanwijzing blijft toch de meest ingezette handhaving op de tekortkomingen. Bij meer dan de helft (52 procent) van de tekortkomingen die niet zijn hersteld na herstelaanbod wordt een aanwijzing gegeven.

Figuur 4.4a *Percentage inzet van handhavingsinstrumenten bij tekortkomingen zonder herstelaanbod en niet hersteld na herstelaanbod, 2019*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

4.4.2 Handhaving bij meerdere tekortkomingen

Gemeenten kiezen vrijwel altijd voor één handhavingsactie bij onderzoeken met meerdere tekortkomingen. Handhaving wordt ingezet op tekortkomingen, en bij onderzoeken met meerdere tekortkomingen kunnen dus ook verschillende handhavingsacties ingezet worden. Toen zien we dat bij maar liefst 94 procent van de jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen waarop gehandhaafd wordt, slechts één type handhavingsactie wordt ingezet. Deels kan dit verklaard worden door het type tekortkoming dat geconstateerd is. Wanneer in een onderzoek dezelfde typen tekortkomingen geconstateerd zijn, zoals meerdere tekortkomingen op pedagogisch beleid, kan een gemeente dezelfde handhavingsactie inzetten. Een gemeente kan op basis van haar handhavingsbeleid ook voor verschillende typen tekortkomingen dezelfde handhavingsactie inzetten. Een andere verklaring is dat gemeenten niet op basis van



individuele tekortkomingen handhaving inzetten, maar een handhavingsbesluit nemen op basis van het totaalbeeld van het jaarlijks onderzoek en de voorgeschiedenis van de voorziening.

Slechts bij een klein deel (6 procent) van de jaarlijkse onderzoeken met meerdere tekortkomingen worden verschillende handhavingsacties ingezet. Hier gaat het vaak om escalerende handhaving bij recidive: wanneer op een voorwaarde waar eerder een tekortkoming op geconstateerd werd opnieuw of nog steeds niet voldoende blijkt te zijn, heeft de gemeente voor deze tekortkoming een zwaardere herstelactie ingezet, zoals een last onder dwangsom. Op nieuwe tekortkomingen binnen dit jaarlijkse onderzoek wordt dan een lichtere herstelsanctie, zoals een aanwijzing, ingezet. De inspectie moedigt dit type maatwerk, en ook het meewegen van het totaalbeeld en de voorgeschiedenis van de voorziening, zeer aan.

4.4.3 Verschillen tussen gemeenten

Gemeenten kunnen in het handhavingsbeleid beschrijven wanneer zij welke handhavingsactie inzetten. Dit leidt tot soms behoorlijke verschillen tussen gemeenten met betrekking tot de inzet van handhavingsinstrumenten[4].

Er is op landelijk niveau weinig bekend over de afwegingen die gemeenten maken in een handhavingsbeleid die leiden tot deze verschillen. Wanneer wordt welk handhavingsinstrument ingezet, hoe wordt de context meegewogen, wat is effectief in welke situatie? Een thematisch onderzoek zou hier meer duidelijkheid over kunnen geven.

Bijna alle gemeenten (98 procent) maken gebruik van lichtere herstelsancties (overleg en overreding, waarschuwing en aanwijzing). Zwaardere handhavingsacties (last onder dwangsom en bestuurlijke boete) worden door veel minder gemeenten ingezet bij een jaarlijks onderzoek (19 procent). Het aantal gemeenten dat gebruik maakt van zwaardere handhavingsacties is in 2019 wel toegenomen. De last onder dwangsom wordt door bijna dubbel zoveel gemeenten ingezet. In 2018 maakten 21 gemeenten gebruik van de last onder dwangsom, in 2019 is dit gestegen naar 38 gemeenten. Ook de bestuurlijke boete is in 2019 door meer gemeenten ingezet. In 2018 werd in 20 gemeenten een bestuurlijke boete gegeven, in 2019 zetten 26 gemeenten deze handhavingsactie in.

4.5 Handhaving bij nadere onderzoeken

Als de gemeente een handhavingsactie heeft opgelegd, kan zij de GGD de opdracht geven om door middel van een nader onderzoek te bepalen of de tekortkoming is verholpen. Soms wordt er geen nader onderzoek gedaan, maar wordt de voorwaarde bij een volgend jaarlijks onderzoek nog eens beoordeeld. Afhankelijk van het type opvang wordt 66 tot 74 procent van de tekortkomingen na handhaving opnieuw beoordeeld bij een nader onderzoek. In 2019 laat een kwart van de gemeenten nagenoeg alle tekortkomingen (95 tot 100 procent) opvolgen met een nader onderzoek, maar er zijn ook gemeenten (12 procent) die nooit een nader onderzoek laten uitvoeren. Vooral na informele handhavingsacties, zoals overleg en overreding en een waarschuwing, volgt geen nader onderzoek.

Als bij het nader onderzoek geconstateerd wordt dat de tekortkoming niet hersteld is, zetten gemeenten vaak zwaardere handhaving in dan bij het jaarlijks onderzoek (zie tabel 4.5a). Vooral de last onder dwangsom wordt vaker opgelegd bij nadere onderzoeken, en de inzet van de last onder dwangsom neemt de afgelopen jaren ook toe. De aanwijzing wordt nog steeds regelmatig gegeven, maar de inzet hiervan loopt wel terug.



4 IvhO (2019). Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2018.

Tabel 4.5a *Inzet van handhavingsinstrumenten op tekortkomingen bij nadere onderzoeken met handhavingsadvies, 2019*

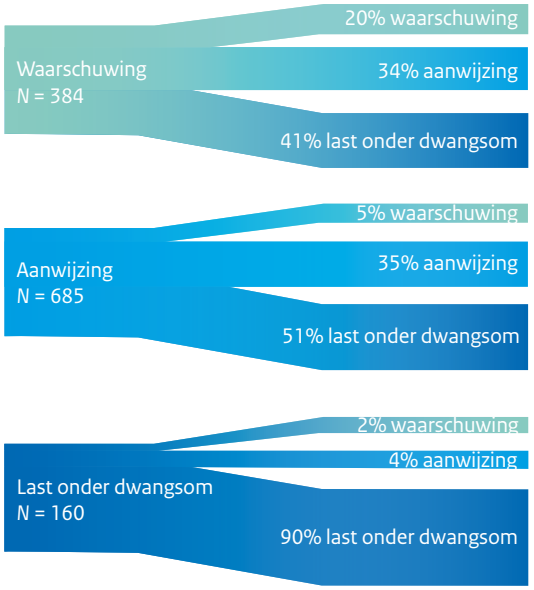
	kdv N = 741	bso N = 469	vgo N = 13	gob N = 88
Overleg en overreding	6%	3%	0%	7%
Waarschuwing	9%	6%	0%	0%
Aanwijzing	29%	21%	46%	9%
Last onder dwangsom	52%	67%	54%	84%
Bestuurlijke boete	3%	1%	0%	0%
Herstelsanctie + boete	2%	3%	0%	0%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

4.5.1 Escalerend handhaven

Wanneer na handhaving een tekortkoming opnieuw geconstateerd wordt bij een volgend onderzoek, spreken we van recidive. Over het algemeen besluiten gemeenten bij recidive escalerend te handhaven: de handhaving op de tekortkoming wordt opgeschaald (zie figuur 4.5a).

Figuur 4.5a *Escalerend handhaven bij recidive voor alle typen opvang, 2018-2019**



* Percentages komen niet uit op 100%, omdat er nog andere handhavingsacties zijn die voor deze figuur buiten beschouwing zijn gelaten.
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Een waarschuwing wordt meestal opgevolgd door een aanwijzing (34 procent), of een last onder dwangsom (41 procent). Een aanwijzing wordt regelmatig opgevolgd door een tweede aanwijzing (35 procent), maar meestal volgt een last onder dwangsom (51 procent). Als de gemeente een last onder dwangsom heeft opgelegd, volgt zij deze bij recidive vrijwel altijd op met een tweede last onder dwangsom (90 procent).

Een andere mogelijkheid tot escalatie is dat de gemeente een exploitatieverbod oplegt tot de tekortkoming is hersteld. In het



uiterste geval kan de gemeente besluiten de voorziening uit te schrijven uit het LRK (zie ook paragraaf 4.6, Exploitatieverbod en intrekken van toestemming tot exploitatie).

4.6 Exploitatieverbod en intrekken van toestemming van exploitatie

Wanneer de situatie daarom vraagt, kan de gemeente een voorziening een exploitatieverbod opleggen of de toestemming tot exploitatie intrekken. Een exploitatieverbod resulteert in het tijdelijk stopzetten van het opvangen van kinderen. Het intrekken van de toestemming tot exploitatie heeft een uitschrijving uit het LRK tot gevolg. Het opleggen van een (tijdelijk) exploitatieverbod kan het gevolg zijn van een schriftelijk bevel dat wordt gegeven door de GGD. Het schriftelijk bevel is een handhavingsmiddel van de GGD om de opvang direct stil te leggen[5]. Dit kan alleen wanneer de GGD-toezichthouder constateert dat de kwaliteit van de kinderopvang zo tekortschiet dat er direct maatregelen nodig zijn en niet kan worden gewacht tot actie van de gemeente. Een schriftelijk bevel is zeven dagen geldig. Wanneer de tekortkomingen na zeven dagen nog niet zijn opgelost, kan de gemeente besluiten dit schriftelijke bevel te verlengen door middel van een aanwijzing of een (tijdelijk) exploitatieverbod.

Gemeenten gaan niet vaak over tot het stopzetten van de voorziening. In 2019 is er bij 14 onderzoeken een voornemen tot exploitatieverbod geregistreerd (zie tabel 4.6a). Daarnaast is er bij 35 onderzoeken een voornemen tot intrekken van de toestemming van exploitatie geregistreerd. In sommige gevallen wordt dit voornemen niet onherroepelijk gemaakt, bijvoorbeeld omdat de situatie toch hersteld is. Dan kan de voorziening doorgaan met de exploitatie zonder dat de gemeente een exploitatieverbod daadwerkelijk oplegt. Er zijn 3 voorzieningen die wel een exploitatieverbod opgelegd hebben gekregen, maar na herstel van de tekortkomingen de opvang konden hervatten. In totaal zijn er in 2019 27 voorzieningen uitgeschreven waarbij een voornemen tot exploitatieverbod, of intrekken van de toestemming tot exploitatie geregistreerd was.

Tabel 4.6a *Aantal voorzieningen met een (voornemen tot) tijdelijk exploitatieverbod en uitgeschreven voorzieningen, per type opvang, 2019*

	kdv	bso	vgo	gob
Voorgenomen exploitatieverbod	8	3	3	0
Voornemen intrekken toestemming tot exploitatie	10	9	15	1
Tijdelijk exploitatieverbod	2	0	1	0
Uitgeschreven voorzieningen	8	7	11	1

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

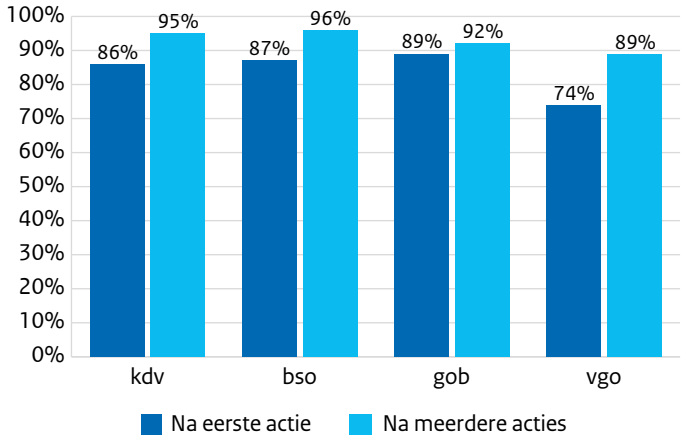
4.7 Herstel tekortkomingen na handhaving

De meeste tekortkomingen herstellen na de inzet van handhaving door de gemeente (zie figuur 4.7a). Daarbij is het soms nodig om niet 1, maar 2 of 3 handhavingsacties in te zetten om tot herstel te komen. Na de eerste handhavingsactie herstelt 74 tot 89 procent van de tekortkomingen. Na meerdere handhavingsacties loopt dit op tot 89 tot 96 procent van de tekortkomingen.



5 Artikel 1.65 lid 3 Wko.

Figuur 4.7a *Herstelpercentage van tekortkomingen na meerdere handhavingsacties, 2018-2019*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

De hoogste herstelpercentages zien we bij tekortkomingen op de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (98 – 100 procent) en de pedagogische praktijk (96 – 100 procent). Deze belangrijke voorwaarden voor de veiligheid en kwaliteit van de kinderopvang worden door houders vrijwel altijd hersteld na handhaving van gemeenten. Relatief lage herstelpercentages zien we bij de voorwaarden over eisen aan ruimtes bij kinderdagverblijven (83 procent, tegenover 97 procent bij buitenschoolse opvangvoorzieningen) en tekortkomingen aan de oudercommissie (79 procent bij kinderdagverblijven, 94 procent bij buitenschoolse opvangvoorzieningen). Het herstel na handhaving is bij deze voorwaarden dus relatief laag. Deze tekortkomingen blijken lastig te herstellen. Opvallend is dat er op deze voorwaarden ook relatief vaak beredeneerd niet wordt gehandhaafd door gemeenten (zie paragraaf 4.3.1, Beredeneerd niet-handhaven naar type tekortkoming).

Een deel van de tekortkomingen wordt niet opnieuw beoordeeld bij een volgend onderzoek 9-28 procent). Relatief vaak gaat het om tekortkomingen op het gebied van de oudercommissie en het doorgeven van wijzigingen aan het college. Bij voorzieningen voor gastouderopvang gaat het om ruim een kwart van de tekortkomingen (28 procent). Dit heeft deels te maken met de hogere mate van uitschrijvingen bij voorzieningen voor gastouderopvang. Een andere verklaring is dat voorzieningen voor gastouderopvang steekproefsgewijs onderzocht worden. Het herstel van tekortkomingen wordt lang niet altijd beoordeeld bij een nader onderzoek, maar wordt vaak meegenomen bij het volgende jaarlijks onderzoek. Voorzieningen voor gastouderopvang worden niet jaarlijks onderzocht, waardoor er beperkt zicht is op het herstel van tekortkomingen na handhaving.





5 Voorschoolse educatie

Voorschoolse educatie (ve) is onderdeel van voor- en vroegschoolse educatie (vve). Ve is een educatief programma dat gericht is op peuters met een (risico op een) onderwijsachterstand. Het doel is om deze achterstand vroeg tegen te kunnen gaan. Ve wordt aangeboden op de kinderopvang, waarbij pedagogisch medewerkers kinderen van 2,5 tot 4 jaar een omgeving bieden om spelenderwijs te leren. Vroegschoolse educatie wordt aangeboden op de basisschool en zet het proces van extra stimuleren voort.

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van het aantal kinderdagverblijven (kdv) dat ve biedt. Ook gaan we in op het toezicht op ve: zowel het toezicht van de inspectie als het toezicht door de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD), in opdracht van gemeenten. We geven een beeld van het toezicht op en de naleving van de voorwaarden van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (Besluit ve)[1]. Tot slot kijken we naar de inzet van het herstelaanbod door de GGD en handhaving door de gemeente op ve-tekortkomingen op deze voorwaarden.

5.1 Samenvatting

- Het aantal ve-voorzieningen blijft groeien. Ruim de helft (51 procent) van de kinderdagverblijven biedt in 2019 ve aan. Dit komt neer op 4.652 voorzieningen.

- Het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen bij ve-voorzieningen neemt, na een stijging in 2018, weer af. In 2018 ging het om 41 procent en in 2019 om 34 procent. Daarbij maken we onderscheid tussen tekortkomingen op voorwaarden uit de Wet kinderopvang (ko-voorwaarden) en het Besluit ve (ve-voorwaarden). De afname is het sterkst bij de onderzoeken met ko-tekortkomingen. Het relatieve aantal onderzoeken met ve-tekortkomingen blijft stabiel.

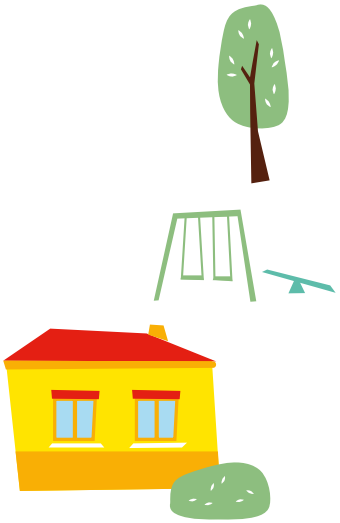
- De meeste ve-voorzieningen voldoen aan de kwaliteitseisen van het Besluit ve. Wel worden er nog steeds relatief veel tekortkomingen geconstateerd op voorwaarden die in 2018 nieuw of aangescherpt zijn. Het percentage tekortkomingen dat op deze voorwaarden geconstateerd wordt, neemt wel af: ve-voorzieningen voldoen nu beter aan de nieuwe/aangescherpte voorwaarden dan vlak na invoering. Vooral de inhoud van het pedagogisch beleidsplan en het opleidingsplan ve blijven aandachtspunten.

- De GGD zet op bijna alle ve-voorwaarden in zekere mate herstelaanbod in. Binnen deze voorwaarden wordt vooral herstelaanbod aangeboden op de voorwaarden over het pedagogisch beleidsplan en het opleidingsplan ve. Het herstel van ve-voorwaarden is na inzet van herstelaanbod hoog: 93 procent van de voorwaarden is hersteld. Het herstel van ve-voorwaarden over het ve-aanbod op voldoende dagdelen en kwalificaties voor beroepskrachten ligt over het algemeen iets lager dan andere ve-voorwaarden.

- Net als het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, neemt in 2019 ook het percentage jaarlijkse onderzoeken met een handhavingsadvies af. Door de invoering van herstelaanbod worden veel tekortkomingen hersteld, waardoor het geven van handhavingsadvies niet meer nodig is. Vooral de handhavingsadviezen bij onderzoeken waar alleen ko-tekortkomingen zijn vastgesteld zijn sterk gedaald.

- De inzet van beredeneerd niet-handhaven blijft afnemen. Bij 23 procent van de ve-tekortkomingen zetten gemeenten beredeneerd niet-handhaven in. Wanneer gemeenten kiezen voor handhaving, dan zetten zij vooral de handhavingsinstrumenten waarschuwing en aanwijzing in. Ze zetten daarbij vaker aanwijzingen in dan waarschuwingen.

- Veel ve-tekortkomingen herstellen na inzet van handhaving: 82 procent van de tekortkomingen herstelt na 1 handhavingsactie en



1 Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

dit loopt op tot 89 procent wanneer gemeenten meerdere handhavingsacties inzetten.

5.2 Aanbod voorschoolse educatie

Ruim de helft van alle kinderdagverblijven in Nederland biedt ve, en dit aantal blijft groeien. Op 31 december 2017 ging het met 4.410 voorzieningen nog om 49 procent van alle kinderdagverblijven [2], in 2018 steeg dit naar 4.565 voorzieningen (51 procent) en in 2019 gaat het om 4.652 (51 procent).[3]

5.3 Toezicht op voorschoolse educatie

Bij het toezicht op ve zijn meerdere partijen betrokken. We gaan in op de taken van gemeenten, GGD'en en de inspectie. Deze taken gaan verder dan alleen op grond van de Wko.

Gemeenten hebben een aantal wettelijke taken bij voor- en vroegschoolse educatie[4]. Zij moeten ervoor zorgen dat er voldoende voorzieningen zijn, in aantal en spreiding, en dat zo veel mogelijk doelgroepkinderen deelnemen aan ve. Verder moeten gemeenten afspraken maken over de doelgroepdefinitie, de toeleiding, de doorgaande lijn en de resultaten van ve.

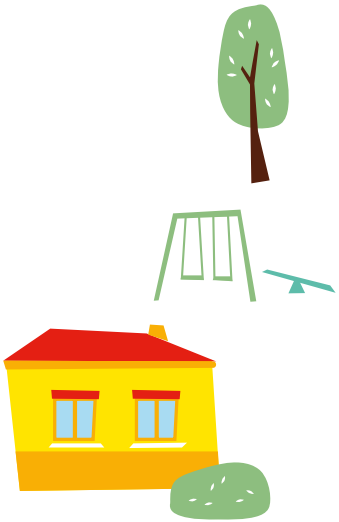
Daarnaast hebben gemeenten de wettelijke verplichting om jaarlijks overleg te voeren met schoolbesturen en kinderopvangorganisaties over het bevorderen van integratie, het tegengaan van segregatie, het bestrijden van onderwijsachterstanden en toelating en inschrijving[5]. De inspectie houdt interbestuurlijk toezicht op het vve-beleid van gemeenten.

Voor de uitvoering van voorschoolse educatie maken de gemeenten afspraken met de houders van voorschoolse voorzieningen. Zij doen dit door het verstrekken van subsidie waaraan zij voorwaarden verbinden. Voorzieningen die met gemeentelijke subsidie ve bieden, moeten voldoen aan de voorwaarden van het Besluit ve. De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op deze voorwaarden. Het toezicht wordt in opdracht van gemeenten uitgevoerd door de GGD. Naast het toezicht van de GGD, houdt de inspectie signaalgestuurd toezicht op de proceskwaliteit, inclusief de educatieve kwaliteit, en de kwaliteitszorg van de voorschoolse educatie.

Op de voorzieningen die ve aanbieden is zodoende sprake van twee toezichthouders:

1. De GGD, die in opdracht van de gemeenten toezicht houdt op de voorwaarden van de Wko en het Besluit ve.
2. De inspectie, die signaalgestuurd toezicht houdt op de proceskwaliteit en kwaliteitszorg, op basis van het waarderingskader voorschoolse educatie.[6]

Tussen december 2018 en juli 2019 heeft de inspectie de kwaliteit van 243 voorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden onderzocht[7]. De kwaliteit van de onderzochte voorscholen bleek gemiddeld genomen op orde. Er blijken wel behoorlijke kwaliteitsverschillen te bestaan tussen voorzieningen waar ve wordt aangeboden. Vooral de educatieve kwaliteit van ve kan beter, een aspect dat sterk bepalend is voor de effectiviteit van vve. Er zijn vooral verbetermogelijkheden als



2 Tot 1 januari 2018 werd ve zowel bij kinderdagverblijven als bij peuterspeelzalen geboden. Peuterspeelzalen die automatisch zijn omgezet in kinderdagverblijf zijn in de cijfers over 2017 als kinderdagverblijf meegenomen.
3 Niet op alle voorzieningen die ve bieden, worden doelgroepkinderen opgevangen. Een voorziening staat geregistreerd als ve-voorziening als ze subsidie ontvangen van de gemeente.
4 Artikel 167, Wpo.
5 Wpo, artikel 167a.
6 IvhO (2020d). Onderzoekskader 2017 voorschoolse educatie en het primair onderwijs – versie 2020.
7 Naast deze voorscholen werden er ook 72 vroegscholen onderzocht.

het gaat om het zicht hebben op de ontwikkeling van kinderen, de kwaliteitszorg en de resultaten.

Daarnaast blijkt dat kinderopvanglocaties die vve van goede kwaliteit realiseren, een stevige verbetercultuur kennen. Het management vertoont op deze locaties sterk leiderschap. Het opleidingsniveau van de pedagogisch medewerkers en de aanwezige ervaring met vve spelen ook een rol. Verder blijken groepen met meer doelgroepkinderen in één groep ook vaak beter te presteren. De inzet van voor- en vroegschoolse educatie op deze locaties vindt gerichter plaats, waardoor de kwaliteit ook toeneemt.[8]

Naast het onderzoek naar de kwaliteit van ve, heeft de inspectie ook onderzoek gedaan naar het toezicht op kinderopvang en ve[9] (zie ook paragraaf 1.5.2, Onderzoek Samenwerken aan kwaliteit en kansen). Het doel van dit onderzoek was om te kijken naar manieren om het toezicht op ve te verbeteren en meer integratie tussen het toezicht op ve en kinderopvang te bereiken. De inspectie heeft bij zestien gemeenten een pilotonderzoek uitgevoerd, waarbij integraal toezicht is uitgevoerd op de gemeentelijke taken van vve en kinderopvang. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek voor de naleving van de taken voor kinderopvang zijn bij drie gemeenten verbetermaatregelen afgesproken. Voor de taakuitvoering van vve zijn bij tien gemeenten verbetermaatregelen afgesproken. De belangrijkste herstelopdracht wordt gegeven voor het opstellen van resultaatafspraken.

Over het toezicht op ve door de inspectie wordt gerapporteerd in de Staat van het Onderwijs[10]. In de volgende paragrafen gaan we in op het GGD-toezicht op ve-voorzieningen.

8 IvhO (2020e). Kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie in Nederland. Rapport meting vve 2019.
9 IvhO (2020a). Samenwerken aan kwaliteit en kansen.
10 IvhO (2020f). Staat van het Onderwijs 2020.

5.4 *Jaarlijkse onderzoeken bij ve-voorzieningen*

De GGD-toezichthouder beoordeelt jaarlijks of ve-voorzieningen voldoen aan de voorwaarden van de Wko (ko-voorwaarden), en de voorwaarden van het Besluit ve (ve-voorwaarden). Ve-voorwaarden zijn bij ve-voorzieningen onderdeel van de minimale inspectieactiviteit.

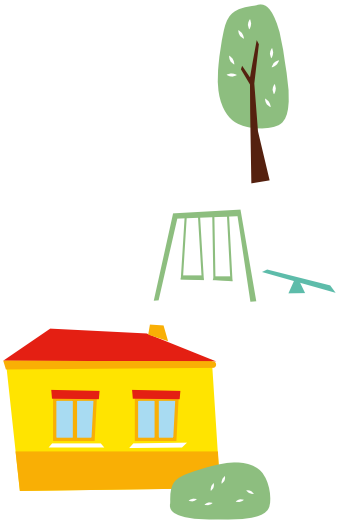
Het aantal jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen bij ve-voorzieningen nam de afgelopen jaren af, tot 2018 toen er juist een sterke stijging te zien was in tekortkomingen. Deze stijging in zowel ko- als ve-tekortkomingen hing sterk samen met de invoering van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK) en wijzigingen in het Besluit ve. In 2019 neemt het aantal jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen bij ve-voorzieningen weer af. Bij 34 procent van de jaarlijkse onderzoeken bij ve-voorzieningen worden een of meer tekortkomingen vastgesteld (zie tabel 5.4a).

Tabel 5.4a *Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen bij ve-voorzieningen, 2017-2019*

	2017 N = 3.643	2018 N = 4.209	2019 N = 4.508
Jaarlijkse onderzoeken zonder tekortkoming(en)	74%	59%	66%
Jaarlijkse onderzoeken met tekortkoming(en)	26%	41%	34%
- alleen ve-tekortkoming(en)	8%	12%	12%
- ve- en ko-tekortkomingen	4%	12%	10%
- alleen ko-tekortkoming(en)	14%	17%	12%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Net als voorgaande jaren maken we onderscheid tussen ve- en ko-tekortkomingen bij ve-voorzieningen. De grootste afname van tekortkomingen in 2019 zien we bij jaarlijkse onderzoeken met alleen



ko-tekortkomingen. Deze daalt van 17 procent in 2018 naar 12 procent in 2019. Ook de onderzoeken waar zowel ve- als ko-tekortkomingen worden geconstateerd is iets lager vergeleken met vorig jaar. Dit hangt mogelijk samen met eerdergenoemde afname van geconstateerde IKK-tekortkomingen (zie paragraaf 3.4.2, Beoordeling IKK-voorwaarden bij kindercentra). We zien geen afname van het percentage onderzoeken met alleen ve-tekortkomingen. De afname van het percentage onderzoeken met tekortkomingen bij ve-voorzieningen lijkt dus vooral het gevolg te zijn van minder tekortkomingen op ko-voorwaarden.

5.4.1 *Toezicht op Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie*

Het Besluit ve bestaat in 2019 uit 15 voorwaarden (zie tabel 5.4b). Het merendeel van deze voorwaarden wordt bij bijna alle jaarlijkse onderzoeken bij ve-voorzieningen beoordeeld (95 - 98 procent). 2 ve-voorwaarden (2.3.7 en 2.3.13) worden iets minder vaak beoordeeld in 2019. Voorwaarde 2.3.7 gaat over het uitvoeren, jaarlijks evalueren en bijstellen van het pedagogisch beleidsplan. Mogelijk is deze voorwaarde niet goed te beoordelen wanneer bij een ve-voorziening een van de andere kwaliteitseisen met betrekking tot het pedagogisch beleidsplan (voorwaarden 2.3.1 t/m 2.3.6) niet in orde is. Voorwaarde 2.3.13 stelt dat pedagogische medewerkers op een ve-groep moeten voldoen aan een 3F-taalniveau. Deze kwaliteitseis gold voorheen alleen voor ve-voorzieningen in de G37 en G86. Vanaf augustus 2019 geldt deze kwaliteitseis ook voor ve-voorzieningen die in andere gemeenten zijn gevestigd.

Tabel 5.4b *Beoordeling en tekortkomingen ve-voorwaarden, bij jaarlijkse onderzoeken (N = 4.614), 2019**

		% (b)	% (t)
	Pedagogisch beleidsplan bevat beschrijving van:		
2.3.1	de visie op ve en de wijze waarop deze visie is te herkennen in aanbod en activiteiten	98%	3%
2.3.2	de wijze waarop de ontwikkeling wordt gestimuleerd	98%	4%
2.3.3	de wijze waarop de ontwikkeling wordt gevolgd	98%	3%
2.3.4	de wijze waarop de ouders worden betrokken	98%	3%
2.3.5	de inrichting van een passende ruimte voor ve	98%	4%
2.3.6	de inhoudelijke aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie	97%	3%
2.3.7	Pedagogisch beleidsplan wordt uitgevoerd, jaarlijks geëvalueerd en (zo nodig) bijgesteld	89%	3%
2.3.8	Voldoende dagdelen (4 maal 2,5) of uren (10 uur) ve	98%	2%
2.3.9	Een beroepskracht-kindratio van minimaal 1:8	98%	4%
2.3.10	Groepsgrootte van maximaal 16 kinderen	98%	<1%
2.3.11	Beroepskrachten beschikken over de juiste kwalificaties	97%	1%
2.3.12	Beroepskrachten hebben keuzedeel/scholing ve gevolgd	96%	6%
2.3.13	Beroepskrachten beheersen aantoonbaar ten minste niveau 3F op mondelinge taalvaardigheid en lezen	86%	6%
2.3.14	Opleidingsplan ve wordt uitgevoerd, jaarlijks geëvalueerd en (zo nodig) bijgesteld	95%	8%
2.3.15	Gebruik programma voor ve	98%	<1%

* % (b) = percentage jaarlijkse onderzoeken waarbij deze voorwaarde is beoordeeld.
% (t) = percentage geconstateerde tekortkomingen ten opzichte van alle beoordelingen van deze voorwaarde.
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Relatief worden de meeste tekortkomingen geconstateerd op de voorwaarde over het opleidingsplan ve (voorwaarde 2.3.14). Deze voorwaarde is op 1 januari 2018 aangescherpt, waarop een flinke toename van het aantal tekortkomingen volgde: van 1 procent in 2017

tot 11 procent in 2018. In 2019 is het percentage tekortkomingen gedaald tot 8 procent. Opvallend is dat er grote verschillen tussen GGD-regio's zijn wat betreft naleving van de voorwaarde over het opleidingsplan ve: het percentage tekortkomingen varieert van 0 tot 35 procent. In de meeste GGD-regio's (15 regio's) daalt het percentage tekortkomingen, maar in zeven regio's is er sprake van een stijging. In vier regio's is het percentage gelijk gebleven. Deze variatie kan het gevolg zijn van daadwerkelijke verschillen tussen de ve-voorzieningen, maar zouden ook samen kunnen hangen met de wijze van beoordelen van de voorwaarde in verschillende GGD-regio's.

Een andere ve-voorwaarde waar in 2018 veel tekortkomingen op werden geconstateerd, is de voorwaarde over de inhoud van het pedagogisch beleidsplan. In 2018 werd daar bij maar liefst 17 procent van de beoordelingen een tekortkoming geconstateerd. Met ingang van 2019 is deze voorwaarde uitgesplitst naar 6 voorwaarden (voorwaarden 2.3.1 – 2.3.6). Op elk van deze gesplitste voorwaarden wordt bij slechts 3-4 procent van de beoordelingen een tekortkoming geconstateerd, en in totaal wordt bij 8 procent van de onderzoeken[11] een tekortkoming op de inhoud van het pedagogisch beleidsplan geconstateerd. Het pedagogisch beleidsplan voldeed dan in de meeste gevallen niet aan 1 of 2 van de voorwaarden. Ondanks dat de inhoud van het pedagogisch beleidsplan dus zeker een aandachtspunt blijft, worden er in 2019 een stuk minder tekortkomingen op geconstateerd dan in 2018.

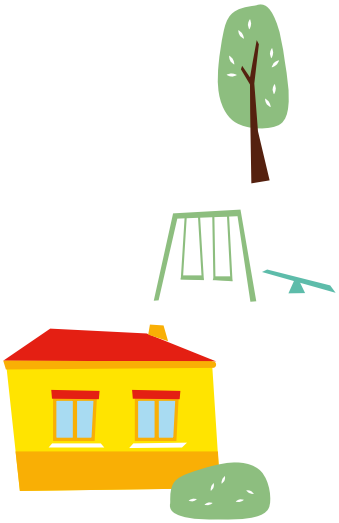
Er worden meerdere voorwaarden gesteld aan de opleiding van beroepskrachten. Op de voorwaarde dat de beroepskrachten over de juiste kwalificaties moeten beschikken (voorwaarde 2.3.11), wordt slechts bij 1 procent van de beoordeling een tekortkoming geconstateerd, ten opzichte van 3 procent in 2018. Wel worden er relatief veel tekortkomingen geconstateerd op de voorwaarde dat de beroepskracht scholing heeft gevolgd die voldoende kennis en vaardigheden over ve omvat (voorwaarde 2.3.12). Maar we zien ten opzichte van 2018 een verbetering: in 2018 werd bij 9 procent van de beoordelingen een tekortkoming op deze voorwaarde geconstateerd, in 2019 is dit gedaald naar 6 procent. Tot slot geldt vanaf augustus 2019 voor alle gemeenten de taalvaardigheidseis van minimaal niveau 3F (deze voorwaarde is stapsgewijs ingevoerd vanaf augustus 2017). In 2019 wordt bij 6 procent van de beoordelingen een tekortkoming hierop geconstateerd, vergeleken met 5 procent in 2018. Het aantal tekortkomingen op deze voorwaarde blijft dus nagenoeg gelijk.

5.5 *Herstelaanbod bij ve-voorzieningen*

Ook bij tekortkomingen op de voorwaarden van het Besluit ve wordt gebruik gemaakt van het herstelaanbod (zie ook paragraaf 3.7, Herstelaanbod). Bij 41 procent van de tekortkomingen op ve-voorwaarden wordt een herstelaanbod gedaan.

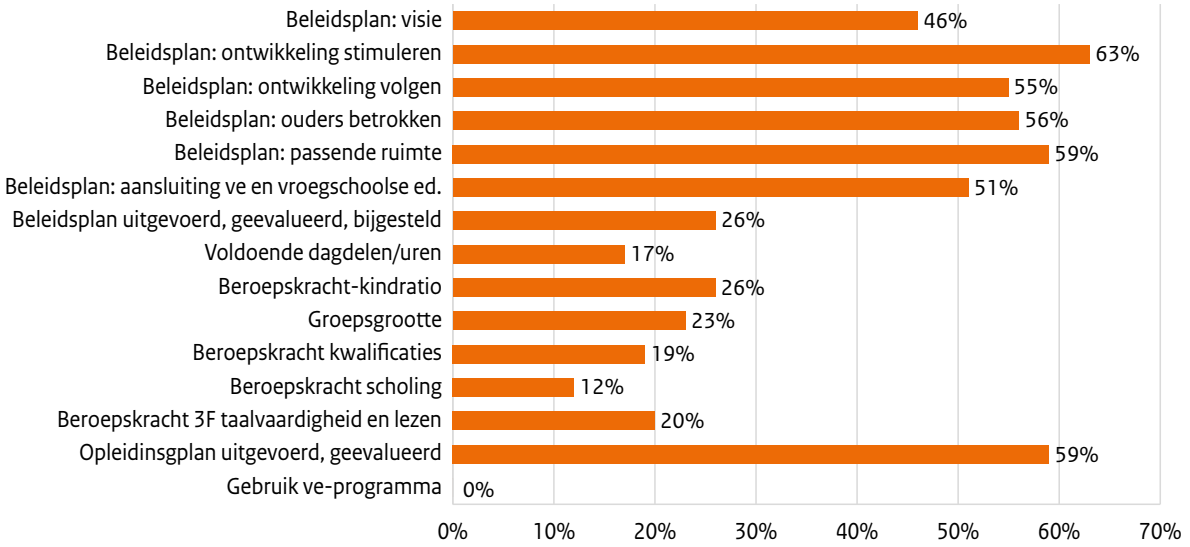
We zien dat herstelaanbod in meer of mindere mate bij alle ve-voorwaarden wordt ingezet, behalve bij voorwaarde 15 (zie figuur 5.5a). Deze kwaliteitseis stelt dat voor ve een programma gebruikt moet worden waarin op gestructureerde en samenhangende wijze de ontwikkeling van kinderen wordt gestimuleerd. Waarschijnlijk zetten GGD-toezichthouders hier geen herstelaanbod op in, omdat de tekortkoming en het herstellen ervan te omvangrijk is voor de maximale hersteltermijn (vier weken) binnen herstelaanbod.

Op de overige ve-voorwaarden wordt herstelaanbod in verschillende mate ingezet. Ten opzichte van het aantal geconstateerde tekortkomingen wordt er het vaakst herstelaanbod geboden op de voorwaarden over het pedagogisch beleidsplan (46-63 procent) en het opleidingsplan (59 procent). Op de overige ve-voorwaarden ligt dit met 12-26 procent een stuk lager.



11 Ten opzichte van 4.350 onderzoeken waarin ten minste een van de zes voorwaarden aan de inhoud van het pedagogisch beleidsplan is beoordeeld.

Figuur 5.5a *Percentage inzet herstelaanbod bij ve-tekortkomingen, 2019*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

5.5.1 Herstel na herstelaanbod

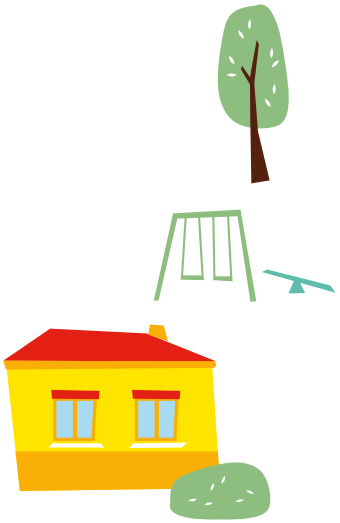
Het herstel van ve-tekortkomingen na herstelaanbod is hoog. Maar liefst 93 procent van de tekortkomingen herstelt na herstelaanbod. Het herstel is het hoogst bij de voorwaarden over het pedagogisch beleidsplan (94 – 97 procent) en de beroepskracht-kindratio (100 procent, al gaat dit slechts om enkele gevallen).

Bij een aantal ve-voorwaarden ligt het herstelpercentage na herstelaanbod lager. Dit zien we vooral bij de voorwaarde dat er voldoende dagdelen ve wordt geboden (73 procent) en bij verschillende voorwaarden over de kwalificaties voor beroepskrachten:

- Beroepskrachten beschikken over de juiste kwalificaties (80 procent).
- Beroepskrachten hebben keuzedeel/scholing ve gevolgd (88 procent).
- Beroepskrachten beheersen niveau 3F op mondelinge taalvaardigheid en lezen (82 procent).

Op deze voorwaarden wordt ook relatief weinig herstelaanbod geboden (12-20 procent van de tekortkomingen). Herstelaanbod heeft alleen zin als de tekortkomingen binnen een korte termijn hersteld kunnen worden. Het verhogen van het aantal dagdelen dat ve wordt geboden of de juiste kwalificaties voor beroepskrachten regelen, zal in veel gevallen meer tijd kosten. Herstelaanbod zal dus in veel situaties met tekortkomingen op deze voorwaarden niet geschikt zijn.

Bij een klein deel van de tekortkomingen (3 procent) is het herstel onbekend. Er kunnen hier verschillende redenen voor zijn. Het kan om

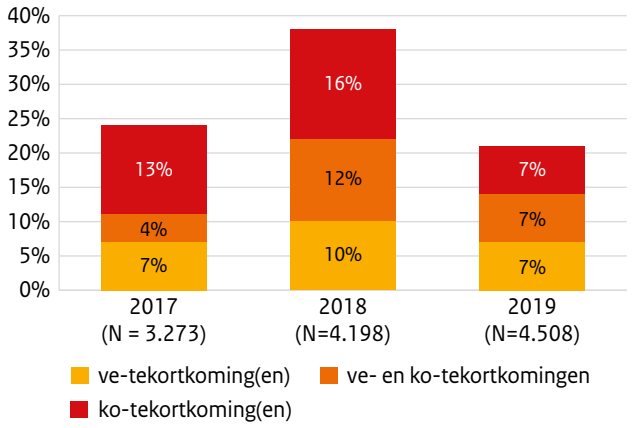


een registratiefout gaan, de houder van de ve-voorziening wil geen gebruik maken van herstelaanbod of de GGD-toezichthouder kan op het moment van rapport afsluiten de voorwaarde niet beoordelen (zie ook paragraaf 3.7.4, Herstel na herstelaanbod).

5.6 Jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies bij ve-voorzieningen

De afgelopen jaren zagen we tot 2018 een dalende trend in handhavingsadviezen bij ve-voorzieningen. In 2018 lag het percentage handhavingsadviezen fors hoger, door meer tekortkomingen in verband met de invoering van IKK en wijzigingen in het Besluit ve. In 2019 is het percentage jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadviezen bij ve-voorzieningen weer gedaald, van 38 procent in 2018 tot 21 procent in 2019 (zie figuur 5.6a). Dit is vergelijkbaar met het percentage handhavingsadviezen bij kinderdagverblijven in het algemeen (22 procent).

Figuur 5.6a *Percentage jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies bij ve-voorzieningen, 2017-2019*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Deze sterke afname is voornamelijk het gevolg van de afname van het aantal onderzoeken met tekortkomingen (van 41 procent in 2018 tot 34 procent in 2019, zie ook paragraaf 5.4, Jaarlijkse onderzoeken bij ve-voorzieningen). Een handhavingsadvies bij een ve-voorziening kan gegeven worden naar aanleiding van tekortkomingen op ko-voorwaarden, ve-voorwaarden of op beide typen voorwaarden. In 2019 zien we een afname bij alle groepen. In lijn met de afname van het aantal onderzoeken met tekortkomingen, zien we de sterkste afname bij onderzoeken met alleen ko-tekortkomingen. In 2018 werd bij 16 procent van de onderzoeken een handhavingsadvies gegeven naar aanleiding van ko-tekortkomingen, in 2019 is dit afgenomen tot 7 procent.

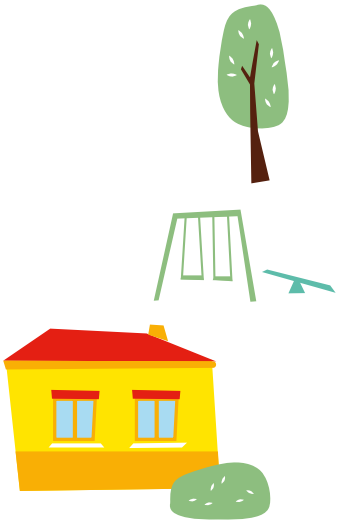
Een andere verklaring voor de afname van het percentage handhavingsadviezen bij ve-voorzieningen is de invoering van het herstelaanbod in 2019. Zoals besproken in paragraaf 5.5, Herstelaanbod bij ve-voorzieningen, kan de GGD-toezichthouder ook bij ve-voorzieningen een herstelaanbod doen. Zowel ko- als ve-tekortkomingen kunnen op deze manier al hersteld worden, nog voor het inspectierapport afgerond wordt. Dit verklaart het verschil tussen het percentage onderzoeken met tekortkomingen (34 procent) en het percentage onderzoeken met handhavingsadvies (21 procent).

5.7 Handhaving bij ve-voorzieningen

Als de GGD-toezichthouder een handhavingsadvies geeft, moet de gemeente dit oppakken. De gemeente kan besluiten te handhaven, om de tekortkoming(en) te laten herstellen. Ook kan besloten worden om beredeneerd geen handhaving in te zetten.

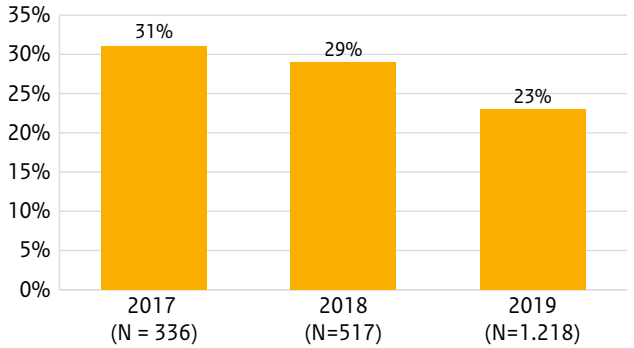
5.7.1 Beredeneerd niet-handhaven

De dalende trend van beredeneerd niet-handhaven bij ve-tekortkomingen zet door in 2019. Bij 23 procent van de ve-tekortkomingen wordt gekozen voor beredeneerd niet-handhaven



(zie figuur 5.7a). Ondanks deze afname, wordt nog steeds vaker voor beredeneerd niet-handhaven gekozen bij ve-tekortkomingen dan bij kinderdagverblijven in het algemeen (16 procent). Het is mogelijk dat ve-tekortkomingen buiten de reguliere handhaving worden opgepakt. Gemeenten maken subsidieafspraken met houders van ve-voorzieningen, waarbij ook afspraken gemaakt kunnen worden over hoe gemeenten omgaan met (het herstel van) ve-tekortkomingen. De subsidieafspraak kan bevatten dat de ve-subsidie wordt gekort of ingetrokken wanneer er niet voldaan wordt aan de kwaliteitseisen van de Wko. Dit brengt gemeenten in een lastige positie, omdat gemeenten ook verantwoordelijk zijn voor het aanbieden van voldoende ve-plekken en het korten of intrekken van subsidie hier effect op heeft.

Figuur 5.7a *Percentage inzet beredeneerd niet-handhaven bij ve-tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies, 2017-2019*

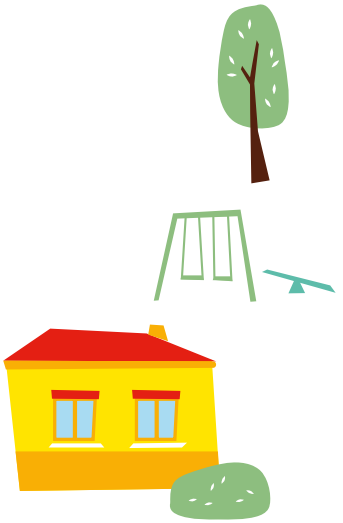


Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

In 2019 wordt relatief vaak beredeneerd geen handhaving ingezet op de voorwaarde dat de beroepskracht scholing heeft gevolgd die voldoende kennis en vaardigheden omvat over ve (voorwaarde 2.3.12). Bij 6 procent van de beoordelingen wordt een tekortkoming op deze voorwaarde geconstateerd (zie ook paragraaf 5.4.1, Toezicht op Besluit basisvoorwaarden kwaliteit ve), en bij 38 procent van de tekortkomingen wordt besloten geen handhaving in te zetten. Deze voorwaarde is begin 2019 met terugwerkende kracht aangepast voor de periode vanaf 2018. Waar het in 2018 nog als een tekortkoming gold als de pedagogisch medewerker nog in opleiding was, is het met terugwerkende kracht toegestaan wanneer aan aanvullende randvoorwaarden voldaan wordt. Gemeenten hadden in 2018 geanticipeerd op deze wijziging van regelgeving door beredeneerd niet-handhaven in te zetten op deze ve-tekortkoming. Mogelijk kiezen gemeenten ervoor om ook in 2019 niet te handhaven wanneer aan de randvoorwaarden wordt voldaan.

Ook op de voorwaarde dat er voldoende dagdelen ve wordt geboden (voorwaarde 2.3.8), wordt vaak besloten beredeneerd niet te handhaven. Net als in 2018 wordt bij meer dan de helft (56 procent) van de tekortkomingen op deze voorwaarde geen handhavingsactie ingezet. Een aantal gemeenten geeft in de jaarverantwoording aan dat de locaties te klein zijn om voldoende dagdelen of uren ve aan te bieden. Wanneer dit op andere manieren voor de doelgroepkinderen wordt opgelost, bijvoorbeeld met peuterplusgroepen of verspreid over meerdere locaties, handhaaft de gemeente hier niet op. Een andere verklaring is dat ve-voorwaarden ook worden beoordeeld wanneer er geen doelgroepkinderen opgevangen worden op het moment van het onderzoek. De GGD-toezichthouder beoordeelt dan of de voorziening redelijkerwijs in staat is om, zodra er wel een of meerdere doelgroepkinderen worden opgevangen, voldoende dagdelen ve te bieden. Mogelijk besluit de gemeente geen handhaving in te zetten zolang er nog geen doelgroepkinderen worden opgevangen.

Er is een sterke stijging te zien in het aantal geconstateerde ve-tekortkomingen met handhavingsadvies (zie figuur 5.7a). Dit lijkt tegenstrijdig met de dalende trend in het aantal onderzoeken met tekortkomingen en het aantal tekortkomingen ten opzichte van beoordelingen (zie paragraaf 5.3, Jaarlijkse onderzoeken bij ve-voorzieningen). Deze stijging is te verklaren door een stijging in het



aantal uitgevoerde onderzoeken. Het aantal ve-locaties is immers toegenomen in 2019 (zie ook paragraaf 5.2, Aanbod voorschoolse educatie). Daarnaast zijn er meer ve-voorwaarden in 2019, doordat een voorwaarde in zes voorwaarden (2.3.1-2.3.6) is gesplitst. Dit zorgt ervoor dat er in 2019 zes tekortkomingen mogelijk zijn bij het pedagogisch beleid, waar er in 2018 maximaal één tekortkoming geconstateerd kon worden. Ten slotte is deze stijging te verklaren door de aanscherping van het Besluit ve in augustus 2018. De gevolgen van deze aanscherping zijn terug te zien in de handhavingscijfers van 2019.

Om een correct beeld te geven van het handhaven van gemeenten gaat de inspectie voor handhavingsacties in 2019 uit van tekortkomingen die zijn geconstateerd in de periode van 1 oktober 2018 tot 1 oktober 2019. Gemeenten hebben tijd nodig op handhaving in te zetten na de afsluiting van het onderzoek. Van alle tekortkomingen in 2019 is 42 procent geconstateerd in een onderzoek in de laatste 3 maanden van 2018. Deze cijfers laten zien dat hoewel het totaal aantal onderzoeken met een tekortkoming daalt, gemeenten in 2019 meer handhavingsbesluiten hebben moeten nemen op ve-tekortkomingen met een handhavingsadvies.

5.7.2 *Handhavingsacties*

Gemeenten zetten vooral de handhavingsinstrumenten aanwijzing en waarschuwing in om ve-tekortkomingen te herstellen (zie tabel 5.7b). Dit komt overeen met de inzet van handhavingsinstrumenten bij tekortkomingen bij kinderdagverblijven in het algemeen (zie ook paragraaf 4.4, Handhaving bij jaarlijkse onderzoeken). Verder zien we dat gemeenten steeds vaker kiezen voor aanwijzingen bij ve-tekortkomingen. Het aandeel waarschuwingen daalt juist de afgelopen jaren. De overige handhavingsinstrumenten worden in 2019 – net als voorgaande jaren – zeer beperkt ingezet (2 procent en minder).

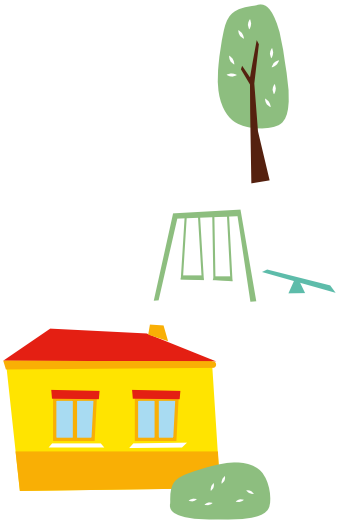
Tabel 5.7b *Inzet handhavingsinstrumenten bij ve-tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies, 2016-2018*

	2017 N = 280	2018 N = 397	2019 N = 972
Overleg en overreding	10%	4%	2%
Waarschuwing	39%	35%	24%
Aanwijzing	46%	58%	71%
Last onder bestuursdwang	0%	0%	0%
Last onder dwangsom	4%	1%	2%
Bestuurlijke boete	0%	0%	<1%
Herstelactie + boete	1%	2%	<1%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Ook bij tekortkomingen die niet zijn hersteld na herstelaanbod wordt door gemeenten vooral een aanwijzing gegeven. Opvallend is dat gemeenten bij een klein deel van de herstelde tekortkomingen (3 procent) ook handhaving inzetten. Het gaat dan om overleg en overreding, een waarschuwing of een aanwijzing. Mogelijk zetten gemeenten alsnog handhaving in, met als doel herhaling van de tekortkoming te voorkomen. Doorgaans is dit scenario dan ook opgenomen in het handhavingsbeleid van de gemeente.

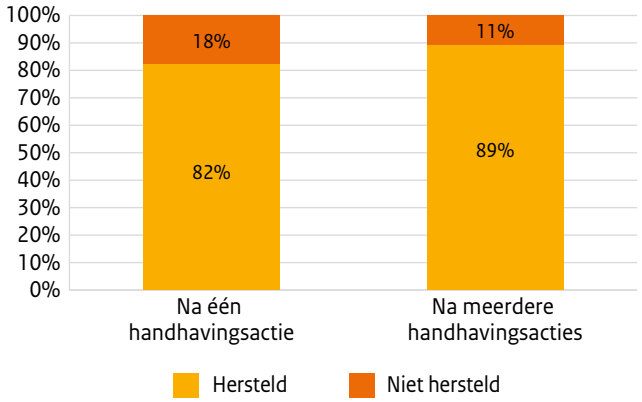
Wanneer er tekortkomingen worden geconstateerd bij nadere onderzoeken, zet de gemeente vaak zwaardere handhaving in (zie ook paragraaf 4.5, Handhaving bij nadere onderzoeken). Ook bij ve-voorwaarden zien we deze escalatie. In 2019 wordt bij 59 procent van de tekortkomingen op ve-voorwaarden bij nadere onderzoeken een last onder dwangsom ingezet. In 2018 ging het om 38 procent en in 2017 om 33 procent. Over het algemeen worden er weinig ve-tekortkomingen geconstateerd bij nadere onderzoeken, maar dit aantal stijgt wel. In 2019 ging het om 85 tekortkomingen, tegenover 24 in 2018 en 18 in 2017. Deels heeft dit te maken met het opsplitsen van de ve-voorwaarde over het pedagogisch beleidsplan in 6 aparte voorwaarden, al zien we de stijging bij alle ve-voorwaarden terug.



5.8 Herstel na handhaving

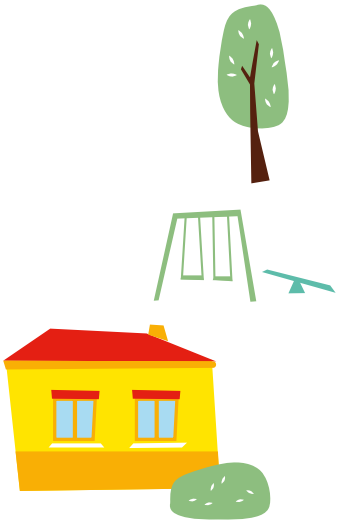
Het herstel van ve-tekortkomingen na inzet van handhaving is hoog: 82 procent van de tekortkomingen herstelt na 1 handhavingsactie en dit loopt op tot 89 procent wanneer gemeenten meerdere handhavingsacties inzetten (zie figuur 5.8a). Het herstelpercentage na meerdere handhavingsacties varieert per ve-voorwaarde van 76-100 procent. Het herstel bij ve-voorwaarden ligt met 89 procent iets lager dan bij kinderdagverblijven in het algemeen (95 procent).

Figuur 5.8a *Percentage herstel van ve-tekortkomingen na handhaving, 2018-2019 (N = 630)**



* Door de splitsing in afzonderlijke voorwaarden in 2019, zijn voorwaarden 2.3.1 t/m 2.3.6 buiten beschouwing gelaten.
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Bij een deel van de ve-tekortkomingen (8 procent) hebben we geen zicht op het al dan niet herstel, omdat deze voorwaarden niet meer beoordeeld zijn in een volgend onderzoek. Vaak (65 procent) gaat het om tekortkomingen bij voorzieningen die in 2019 zijn gestopt met het bieden van ve, waardoor de ve-voorwaarden dus niet meer beoordeeld hoeven te worden. Het is mogelijk dat een deel van deze voorzieningen is gestopt met het bieden van ve naar aanleiding van de subsidieafspraken met de gemeente, al kunnen voorzieningen ook om andere redenen stoppen met het bieden van ve.





6

Bronvermelding

Bureau Bartels B.V. (2020). Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK), meting 2019, uitgebracht in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

GGD GHOR Nederland & VNG Naleving (2019a). *Eindrapport 'Streng aan de Poort'.*

GGD GHOR Nederland & VNG Naleving (2019b). *Landelijke werkwijze SadP bij voorzieningen voor gastouderopvang.*

GGD GHOR Nederland & VNG Naleving (2019c). *Advies intensivering toezicht & handhaving gastouderopvang 2020.*

IvhO (2019). *Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2018.*

IvhO (2020a). *Samenwerken aan kwaliteit en kansen.*

IvhO (2020b). *Factsheet meldingen vertrouwensinspecteurs vanuit kinderopvang over de jaren 2017-2019.*

IvhO (2020c). *Themaonderzoek toezicht gastouderopvang.*

IvhO (2020d). *Onderzoekskader 2017 voorschoolse educatie en het primair onderwijs – versie 2020.*

IvhO (2020e).*Kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie in Nederland. Rapport meting vve 2019.*

IvhO (2020f). *Staat van het Onderwijs 2020.*

Kamerbrief (8 november 2018). *Brief toezicht kinderopvang.*

Kamerbrief (1 juli 2020). *Verzamelbrief kinderopvang.*

SZW (2020). *Rekentool beroepskracht-kindratio (BKR) in de kinderopvang.*

Veranderingen Kinderopvang (11 maart 2019), *Betere start kinderopvanglocatie dankzij 'Streng aan de Poort'.*

Veranderingen Kinderopvang (3 september 2020), *Wet IKK.*

Veranderingen Kinderopvang (16 januari 2019), *Brochure Pedagogisch Beleidsmedewerker.*

VNG Naleving, GGD GHOR Nederland en ministerie van SZW (2019). *Advies VNG, GGD GHOR Nederland en ministerie van SZW voor toezicht en handhaving in de kinderopvang: richting en houvast, Toezicht op en handhaving van het vaste-gezichtencriterium en de 3-uursregeling.*





7
Bijlagen

Bijlage I: Definities kinderopvangvormen

Kinderopvang is het bedrijfsmatig of tegen een vergoeding verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint.[1] Met kinderopvang worden de formele vormen van kinderopvangmogelijkheden aangeduid. De informele, niet professionele, vormen vallen hierbuiten. Bijvoorbeeld informele opvang door grootouders of buren. We maken onderscheid tussen onderstaande formele vormen van kinderopvang en gastouderbureaus.

Kinderdagverblijf (kdv): kinderopvang verzorgd door een kindercentrum voor kinderen tot zij naar de basisschool gaan.

Buitenschoolse opvangvoorziening (bso): opvang van schoolgaande kinderen buiten de schooltijden. In Nederland is dat voor kinderen vanaf het moment dat ze naar het basisonderwijs gaan totdat ze maximaal 13 jaar zijn. De opvang start na schooltijd en is ook mogelijk voor hele dagen tijdens schoolvakanties.

Voorziening voor gastouderopvang (vgo): een voorziening voor opvang door gastouders. Het betreft een unieke combinatie van een gastouder en een opvangadres. Een gastouder is een volwassene die kinderen van ouders (vraagouders) opvangt. Meestal gebeurt dit bij de gastouder thuis, soms bij de vraagouder. Als een gastouder op meerdere adressen opvang biedt, telt deze voor elk adres als aparte voorziening voor gastouderopvang. Dit geldt ook wanneer op één adres meerdere gastouders opvang bieden. Gastouders moeten zijn aangesloten bij een gastouderbureau.

Gastouderbureau (gob): Een gastouderbureau biedt zelf geen opvang aan, maar bemiddelt tussen gastouders en vraagouders. Verder houdt een gastouderbureau zich bezig met taken zoals het begeleiden van gastouders, de betaling van de voorziening voor opvang bij gastouders en registratie en controle van de kwaliteit van de bij haar organisatie aangesloten voorzieningen.



1 Artikel 1.1 Wko.

Bijlage II: Voorzieningen per GGD-regio

Tabel bijlage *II Aantal geregistreerde kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus per GGD-regio, peildatum december 2019*

	kdv	bso	vgo	gob
Afd. Volksgezondheid Gem. Utrecht	203	157	367	6
Dienst Gezondheid & Jeugd ZHZ	245	184	659	11
GGD Amsterdam	620	379	543	7
GGD Brabant-Zuidoost	344	324	1.242	27
GGD Drenthe	343	283	973	24
GGD Flevoland	255	223	836	27
GGD Fryslân	420	306	2.114	35
GGD Gelderland-Zuid	280	225	762	15
GGD Gooi en Vechtstreek	134	112	338	8
GGD Groningen	344	253	1.056	33
GGD Haaglanden	601	485	898	26
GGD Hart voor Brabant	484	416	1.757	35
GGD Hollands-Midden	379	337	1.018	34
GGD Hollands-Noorden	373	286	974	27
GGD IJsselland	337	289	1.366	29
GGD Kennemerland	274	251	539	15
GGD Limburg-Noord	227	195	859	18
GGD Noord- en Oost-Gelderland	411	346	1.648	39
GGD Regio Twente	283	255	1.287	20
GGD Regio Utrecht	474	494	1.383	27
GGD Rotterdam-Rijnmond	669	502	1.178	56
GGD West-Brabant	360	299	935	34
GGD Zaanstreek/Waterland	162	135	319	6



	kdv	bso	vgo	gob
GGD Zeeland	218	197	430	8
GGD Zuid-Limburg	244	148	730	19
Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden	337	287	1.126	25
Totaal	**9.023**	**7.370**	**25.386**	**573**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020





Colofon

Vormgeving
Xerox / Osage, Den Haag

Fotografie
Marieke Duijsters

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

2020-10 | gratis
Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs:
www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | 10 2020

