Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>INFO<
GRAPHIC



Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2017

Voorwoord

Met dit landelijk rapport geeft de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) in de eerste plaats een beeld van de uitvoering van het gemeentelijk toezicht op de kinderopvang. Onder dit toezicht vallen de verplichte onderzoeken bij kinderopvang-voorzieningen en gastouderbureaus die gemeenten laten uitvoeren door de GGD, het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) op orde houden, nieuwe aanvragen tot registratie tijdig afhandelen en de wettelijke handhavingstaak uitvoeren. In de tweede plaats laat dit rapport zien in hoeverre de sector kinderopvang de wettelijke kwaliteitseisen nakomt. Om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen in toezicht en naleving zijn de resultaten van de afgelopen drie jaar waar mogelijk naast elkaar geplaatst.

Hoewel de kinderopvangsector afwisselend krimpt en groeit, lijkt de gezamenlijke focus op kwaliteitsverbetering stabiel. Ook dit jaar voldoen weer meer voorzieningen aan de gestelde kwaliteitseisen. In 2014 werd er nog voor bijna een op de drie voorzieningen een handhavingsadvies gegeven door de toezichthouder van de GGD, in 2017 was dat nog voor minder dan een op de vijf voorzieningen het geval. Ook de uitvoering van het gemeentelijk toezicht is veelal verbeterd: vijf gemeenten hadden in 2017 een B-status, in 2014 waren dat er nog vijftien en had één gemeente zelfs een C-status. Wat opvalt zijn de grote gemeentelijke en regionale verschillen. Het percentage jaarlijkse onderzoeken bij voorzieningen voor opvang bij gastouders verschilt aanzienlijk per GGD-regio evenals de mate waarin deze onderzoeken onaangekondigd plaatsvinden.

Gezien de positieve ontwikkelingen ziet de inspectie ruimte om volgende stappen in het toezicht te maken. Allereerst zou het aantal inspecties voor opvang bij gastouders omhoog moeten. Een op de zes kinderen die kinderopvang hebben afgenomen, wordt opgevangen bij een voorziening voor opvang bij gastouders. Gemiddeld wordt slechts 10 procent van deze voorzieningen jaarlijks bezocht. De inspectie gaat met gemeenten in gesprek om de verschillen te bespreken. Daarnaast zou het toezicht op de kinderopvang minder voorspelbaar gemaakt moeten worden. Inspectieonderzoeken bij voorzieningen voor opvang bij gastouders zouden altijd onaangekondigd moeten zijn. En ten slotte zouden onwenselijke gemeentelijke en regionale verschillen in het toezicht op de kinderopvang verder moeten worden verkleind. Gemeenten en GGD'en hebben te maken met veel vernieuwingen in wet- en regelgeving en dit kan het risico met zich meebrengen dat de verschillen juist groter worden.

Inspecteur-generaal van het Onderwijs,
Monique Vogelzang

Inhoud

1 Toezicht door Inspectie van het Onderwijs 10
1.1 Waarborgen van naleving van de regels 10
1.2 Resultaten risicoanalyse 2017 11
1.3 Resultaten nadere onderzoeken 11
1.4 Themaonderzoeken 12
1.5 Herijken toezicht voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang 14
1.6 Signalen over de taakuitvoering van gemeenten 15

2 Sector kinderopvang 16
2.1 Samenvatting 16
2.2 Aanbod kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus 17
2.3 Aanmeldingen 18
2.4 Mutaties Landelijk Register Kinderopvang 19
2.5 Kenmerken kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus 21

3 Uitvoering toezicht 23
3.1 Samenvatting 23
3.2 Uitgevoerde onderzoeken 24
3.3 Risicoprofielen 26
3.4 Aantal beoordeelde voorwaarden 28

4 Resultaten toezicht 29
4.1 Samenvatting 29
4.2 Jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen 30
4.3 Jaarlijkse onderzoeken resulterend in een handhavingsadvies 35
4.4 Jaarlijkse onderzoeken met geconstateerde tekortkomingen zonder handhavingsadvies 37

5 Handhaving 38
5.1 Samenvatting 38
5.2 Beredeneerd niet handhaven 39
5.3 Handhavingsinstrumenten 42
5.4 Herstel tekortkomingen na handhaving 46
5.5 Verloop handhavingstraject bij voorzieningen voor opvang bij gastouders 46

6 Harmonisatie 49
6.1 Samenvatting 49
6.2 Begin- en eindstand harmonisatie 50
6.3 Ontwikkeling harmonisatie 51
6.4 Uitvoering toezicht 51
6.5 Resultaten toezicht 52
6.6 Gewijzigde kwaliteitseisen door harmonisatie 53

7 Voorschoolse educatie 56
7.1 Samenvatting 57
7.2 Aanbod voorzieningen met voorschoolse educatie 58
7.3 Tekortkomingen voorschoolse educatie 58
7.4 Handhavingsadviezen 61
7.5 Handhaving 61
7.6 Subsidieverstrekking voorschoolse educatie aan voorzieningen met tekortkomingen 63

8 Ouderrecht 65
8.1 Samenvatting 65
8.2 Beoordeelde voorwaarden domein Ouderrecht 66
8.3 Tekortkomingen domein Ouderrecht 67
8.4 Handhaving voorwaarden domein Ouderrecht 70

Literatuur 71
Bijlage I - Welke voorwaarden beoordeelt de toezichthouder van de GGD? 72
Colofon 75

Samenvatting en conclusies

In deze samenvatting hebben we de voornaamste bevindingen en conclusies uitgelicht van de hoofdonderwerpen: naleving, harmonisatie, voorschoolse educatie, en ouderrecht. Het begin van elk hoofdstuk bevat een samenvatting van de bevindingen per onderwerp.

Naleving

Landelijk gezien worden de wettelijke regels steeds beter nageleefd door houders van kinderopvangvoorzieningen. Daar is de inspectie verheugd over. In 2017 voldoen weer meer kinderopvangvoorzieningen aan de gestelde voorwaarden. Ook voeren de gemeenten hun wettelijke toezicht- en handhavingstaken steeds beter uit.
De stijgende lijn die de inspectie in de afgelopen jaren vaststelde, zet in 2017 door. De inspectie constateert daarnaast dat gemeenten effectief handhaven: ruim vier vijfde van de tekortkomingen wordt verholpen na een handhavingsactie van de gemeente.

Wel valt op dat op een aantal aspecten grote gemeentelijke en regionale verschillen zijn geconstateerd. Het percentage jaarlijkse onderzoeken bij voorzieningen voor opvang bij gastouders verschilt aanzienlijk per GGD-regio evenals de mate waarin deze onderzoeken onaangekondigd plaatsvinden.

We constateren en concluderen:

- Bij *onaangekondigde* onderzoeken bij voorzieningen voor opvang bij gastouders worden tweemaal zo vaak tekortkomingen geconstateerd als bij aangekondigde bezoeken. In 2017 hebben zes GGD'en meer dan de helft van hun voorzieningen voor opvang bij gastouders aangekondigd bezocht. De inspectie vindt dat deze onderzoeken onaangekondigd moeten zijn.

- Het percentage voorzieningen waarvoor na een jaarlijks onderzoek een handhavingsadvies wordt afgegeven verschilt in de periode 2015-2017 aanzienlijk per gemeente. Bij een groep gemeenten en GGD-regio's blijft het percentage voorzieningen met een handhavingsadvies opvallend hoog.
De inspectie verwacht van gemeenten dat zij hierover overleg voeren met collega-gemeenten. Najaar 2018 laat de inspectie bij een aantal GGD-regio's deze verschillen zien in een presentatie waarbij ook gemeenten aanwezig zijn. GGD GHOR Nederland kan naar aanleiding van het rapport 'GGD-verschillen in kaart gebracht' (april 2018) in samenwerking met GGD'en stappen zetten om waar nodig het toezicht te verbeteren.

- Er zijn 24 gemeenten die op een advies van de toezichthouder van de GGD om handhavend op te treden, veel vaker dan andere gemeenten besluiten om niet te handhaven. In 75 procent van de gevallen kiezen zij ervoor om niet te handhaven, landelijk ligt dat tussen de 9 en 19 procent. Bij de beoordeling van de jaarverslagen van de gemeenten neemt de inspectie deze verschillen mee en gaat hierover in contact met gemeenten indien daar aanleiding toe is.

- Het toezicht op opvang bij gastouders verschilt enorm per gemeente. Landelijk gezien is 10 procent van de voorzieningen voor opvang bij gastouders bezocht voor een jaarlijks onderzoek. In bijna alle gemeenten is de norm die voortvloeit uit de bestuurlijke afspraken van een steekproef van 5 tot 30 procent gehaald. Er zijn uitschieters waar boven de 60 procent van de voorzieningen voor opvang bij gastouders wordt onderzocht. Omdat het jaarlijks onderzoek niet structureel plaatsvindt, heeft de inspectie zorg over de waarborg van de naleving van de regels op de opvang bij gastouders.

  Daarnaast vraagt de inspectie zich af of er voldoende zicht is op de controle die gastouderbureaus uitvoeren op de voorzieningen voor gastouderopvang. Het toetsen van de wettelijke vereisten geeft enkel zicht op de gastouderbureaus en niet direct op de

kwaliteit van het contact tussen gastouderbureau en gastouder. In het najaar van 2018 start de inspectie daarom een onderzoek naar de risico's bij de waarborg van naleving van regels door voorzieningen van opvang bij gastouders.

Harmonisatie

De Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk vereist dat alle peuterspeelzalen op 1 januari 2018 omgevormd zijn tot kinderdagverblijf. Op 31 december 2017 had de helft van de gemeenten met peuterspeelzalen het harmonisatieproces voltooid. De overige peuterspeelzalen zijn per 1 januari 2018 automatisch omgezet naar een kinderdagverblijf en als zodanig geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang.

We constateren en concluderen:

- Recent omgevormde locaties voldoen bij het eerste onderzoek na omvorming gemiddeld beter aan de kwaliteitseisen dan eerder omgevormde locaties. Bij locaties die tussen 2014 en 2016 werden omgevormd, was het percentage geconstateerde tekortkomingen bij het eerste onderzoek na omvorming drie keer zo hoog als bij locaties die in 2017 werden omgevormd. Het percentage geconstateerde tekortkomingen daalt naarmate de voorzieningen langer geharmoniseerd zijn.

- Tijdens de harmonisatieperiode hebben de toezichthouders van de GGD bij onderzoeken niet van alle nieuwe regels beoordeeld of de omgevormde locatie deze naleeft. Zo is de voorwaarden met betrekking tot het bieden van slaapruimte bij 80 procent van de geharmoniseerde locaties niet beoordeeld. Dit kan verklaard worden doordat veel van de geharmoniseerde locaties (nog) geen mogelijkheid tot slapen boden. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat op deze locaties geen kinderen zijn waarvoor slaapplaatsen noodzakelijk zijn (i.e. geen kinderen jonger dan twee jaar).

Voorschoolse educatie

Het aantal voorzieningen dat voorschoolse educatie biedt blijft groeien. In 2017 ontving nagenoeg de helft van alle kinderdagverblijven en peuterspeelzalen (4.444 voorzieningen) subsidie voor het bieden van voorschoolse educatie. In 2015 waren dat 4.033 voorzieningen.

We constateren en concluderen:

- Bij beoordeling van de basisvoorwaarden voorschoolse educatie worden iets vaker tekortkomingen vastgesteld dan bij de beoordeling van de voorwaarden voor kinderopvang. Vaak wordt niet voldaan aan de scholingseis van de medewerkers op voorschoolse educatie en de (nieuwe) eis aan het niveau van mondelinge taalvaardigheid en lezen (3F) van beroepskrachten. Om die tekortkomingen op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie te verhelpen, kunnen gemeenten ook kiezen om via de subsidievoorwaarden afspraken te maken. In die gevallen zetten gemeenten dan meestal geen andere handhavingsinstrumenten (meer) in. 80 procent van de geconstateerde tekortkomingen wordt met afspraken in de subsidie of andere handhavingsinstrumenten verholpen.

- Op het moment van subsidietoekenning door de gemeenten in 2017 voldeed 20 procent van de voorzieningen niet aan alle wettelijke voorwaarden die voor de locatie van toepassing zijn (voorwaarden kinderopvang én voorwaarden Besluit voorschoolse educatie). Als het alleen gaat over voorwaarden Besluit voorschoolse educatie voldoet 10 procent van de voorzieningen niet. Navraag leert dat veel gemeenten geen beleidsregels blijken te hebben om de subsidie stop te zetten wanneer er tekort-komingen op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie zijn. Zij hebben meestal voldoende vertrouwen in de locaties of zijn van mening dat de subsidie juist nodig is om voorschoolse educatie goed te implementeren.

De inspectie vindt dat ouders ervan uit mogen gaan dat een kinderopvangorganisatie die is gesubsidieerd door de gemeente als aanbieder van voorschoolse educatie, voldoet aan de kwaliteitseisen voorschoolse educatie en er geen problemen zijn met de voorwaarden die gelden voor de kinderopvang.

Ouderrecht

In 2016 zijn in de Wet versterking positie ouders enkele instrumenten vastgelegd die ouders, meer dan voorheen, de mogelijkheid geven te worden gehoord en geïnformeerd. Deze wetswijziging heeft ook geleid tot enkele nieuwe kwaliteitseisen kinderopvang.

We constateren en concluderen:

- Bij een derde van alle voorzieningen waarbij de afgelopen drie jaar een jaarlijks onderzoek heeft plaatsgevonden, is geen enkele kwaliteitseis uit het domein Ouderrecht beoordeeld. Deze kwaliteitseisen maken overigens geen onderdeel uit van verplicht te beoordelen kwaliteitseisen.

- Wanneer wel kwaliteitseisen werden beoordeeld uit het domein Ouderrecht werden de meeste tekortkomingen juist geconstateerd bij de gewijzigde of nieuwe voorwaarden. De inspectie vraagt zich daardoor af of er voldoende zicht is op de vraag of de beoogde versterking van de positie van ouders binnen de kinderopvang is gerealiseerd.

- De inspectie vindt het noodzakelijk dat na invoering van nieuwe eisen, naleving gewaarborgd wordt via de eerste jaarlijkse onderzoeken.

Tot slot

Sinds de invoering van het risico-gestuurd toezicht stijgt het percentage voorzieningen met een zogenaamd ‘groen’ risicoprofiel. Een groen risicoprofiel houdt in dat de toezichthouder van de GGD geen zorg heeft over de kwaliteit van de opvang in de actuele situatie of de nabije toekomst. Eind 2017 had 58 procent van de voorzieningen een groen risicoprofiel. Hoewel steeds meer voorzieningen een groen profiel krijgen toegekend, hoeft dat niet te betekenen dat wettelijke kwaliteitseisen volledig worden nageleefd.

De inspectie is van mening dat:

- toezicht minder voorspelbaar zou moeten zijn;
- nieuwe of aangescherpte wet- en regelgeving altijd geborgd moet worden;
- de uit te voeren handhavingsstrategie en informatieverstrekking passend dient te zijn voor de situatie.

Actoren in toezicht op de Kinderopvang ontwikkelen nu vanwege de Wet IKK (Innovatie Kwaliteit en Kinderopvang) een aantal aspecten van het toezicht. De resultaten van de pilot ‘flexibele (groene) inspectieactiviteit’ die in 2017/2018 is uitgevoerd, is een voorbeeld hiervan. De belangrijkste conclusie van deze pilot is dat het toezicht minder voorspelbaar moet worden.

Een volgende stap in de ontwikkeling is een gemeentelijk plan, waarin het zorgdragen voor het waarborgen en stimuleren van de kwaliteit van de kinderopvangvoorzieningen binnen de gemeente centraal staat.





Gemeenten

Gemeenten hebben een beginselplicht om handhavend op te treden als er sprake is van een tekortkoming die leidt tot een advies tot handhaven van de toezichthouder van de GGD. Het doel van handhavend optreden is dat een gemeente een houder stimuleert om zo snel mogelijk, binnen de context van de situatie, de tekortkoming(en) in de opvangkwaliteit ongedaan te maken.

In de meeste gemeenten heeft het college van burgemeesters en wethouders een handhavingsbeleid voor de kinderopvang vastgesteld. Dit handhavingsbeleid geeft vaak aan met welke handhavingsinstrumenten de gemeente de houder stimuleert om de tekortkoming ongedaan te maken en binnen welke termijn.

Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de ontwikkelingen in de handhaving door de gemeenten.

GGD'en

De toezichthouder van de GGD voert jaarlijks een groot aantal onderzoeken uit bij de kinderopvangvoorzieningen, peuterspeelzalen, gastouders en gastouderbureaus. Dit toezicht is grotendeels risicogestuurd; dat betekent dat de toezichthouder meer tijd besteedt aan opvangvoorzieningen waar zorgen over bestaan of zij de wettelijke kwaliteitseisen naleven. Daarmee neemt de toezichtlast af voor kinderopvangvoorzieningen die voldoen aan de wettelijke eisen.

Doel van de onderzoeken is vast te stellen of de kwaliteit van de geboden kinderopvang voldoet aan de in de wet omschreven minimale kwaliteitseisen. De uitkomst van elk onderzoek wordt vastgelegd in een inspectierapport met een advies aan de gemeente om

KDV/BSO/PSZ

Binnen de sector kinderopvang maken we onderscheid tussen diverse vormen van opvang. Bij een kinderdagverblijf, peuterspeelzaal of buitenschoolse opvang spreken we over opvang in een kindercentrum. Daarnaast kan er ook sprake zijn van opvang aan huis. Voorzieningen voor opvang bij gastouders zijn daar een vorm van.

Paragraaf 2.2 geeft een beeld van de o
in het aanbod van de kindercentra (naa
gastouderbureaus en voorzieningen vo
e jaar. In
van de ki
e van de
ening.

VGO en GOB

Binnen de sector kinderopvang maken we onderscheid tussen diverse vormen van opvang. Voorzieningen voor opvang bij gastouders zijn een vorm van opvang aan huis. Alle voorzieningen voor
ngesloten bij een
uderbureau biedt zelf
zich op de bemiddeling
uders. Bij een
elzaal of buitenschoolse
ang in een kindercentrum

Ouders/Gebruikers

Het welzijn van de kinderen is in de eerste plaats een eigen verantwoordelijkheid van ouders. De overheid en de voorzieningen voor kinderopvang moeten ouders in staat stellen die verantwoordelijkheid waar te maken. Belangrijk is daarbij dat een houder ouders regelmatig en goed informeert en dat zij invloed kunnen uitoefenen op de gang van zaken binnen de kinderopvangvoorziening of bij een voorziening voor opvang bij gastouders, voor zover deze voor het welzijn van de kinderen van belang zijn. Ouders krijgen daartoe meer instrumenten aangereikt om te waarborgen dat zij, meer dan voorheen, worden gehoord.

Hoofdstuk 8 geeft inzicht in de geconstateerde tekortkomingen door de toezichthouder van de GGD en het handhavend optreden van gemeenten bij tekortkomingen in het domein ouders en ouderrecht.



Inspectie van het Onder

Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs houdt interbestuurlijk toezicht op de taken van de gemeente bij de kinderopvang. Daarbij heeft de inspectie drie doelstellingen. Ten eerste gemeentelijke naleving van de regels voor de uitvoeringstaken voor toezicht en handhaving waarborgen. Ten tweede inzicht geven in het stelsel van kinderopvang. En ten derde bijdragen aan en verbeteren van uitvoering van de gemeentelijke taken van gemeenten om zo de kwaliteit van de kinderopvang op hoog niveau te brengen en/of houden. Hoofdstuk 1 geeft een beeld van de uitkomsten van het interbestuurlijk toezicht in 2017-2018.

Inleiding

De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wet kinderopvang) regelt dat aanbieders van kinderopvang, ouders en overheid ieder hun eigen verantwoordelijkheid hebben en gezamenlijk bijdragen aan de kwaliteit van de kinderopvang en die kwaliteit waarborgen.

Om de basiskwaliteit van de kinderopvang te waarborgen moeten houders van kinderopvangvoorzieningen en van voorzieningen voor opvang bij gastouders voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen. Houders van een gastouderbureau moeten ervoor zorgen dat zij de bemiddeling en begeleiding van voorzieningen voor opvang bij gastouders 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 de opdracht aan de GGD'en om toezicht op locaties uit te voeren. De eindverantwoordelijkheid hiervoor blijft overigens bij de gemeenten zelf liggen. Toezichthouders van de GGD 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 maken vervolgens de afweging op basis van dit advies, van het gemeentelijke handhavingsbeleid en van eventuele specifieke omstandigheden of zij overgaan tot handhaving. De gemeente bepaalt bovendien zelf welk handhavingsinstrument zij inzetten 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 de kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus uitvoeren.

Deze rapportage geeft een landelijk beeld over de uitvoering van toezicht en handhaving in de kinderopvang (2015 tot en met 2017). Alleen het gedeelte over harmonisatie (van peuterspeelzalen naar kinderopvangvoorzieningen) beslaat de jaren 2014 tot en met 2017[1]. De rapportage gaat ook in op het toezicht op en handhaving van de regels van het Besluit voorschoolse educatie. Deze regels gelden op kinderdagverblijven of (voorheen) peuterspeelzalen die subsidie ontvangen om voorschoolse educatie aan te bieden.

De informatie in dit rapport is gebaseerd op de gegevens uit het Landelijk Register Kinderopvang (LRK[2]) en de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) (peildatum maart 2017) in combinatie met de vastgestelde jaarverslagen van de gemeenten en de toezicht-administratie van GGD Amsterdam.[3] Bij de analyses op het niveau van de voorwaarden voor kwaliteit zijn de gegevens van de toezichtadministratie van GGD Amsterdam niet betrokken. De gegevens van de locaties waarop GGD Amsterdam toezicht houdt, is dus bij een aanzienlijk deel van de analyses vanaf hoofdstuk 4 niet meegenomen. Het ontbreken van de data geeft geen vertekening van het landelijk beeld.

Om op bepaalde onderdelen duiding te geven aan de cijfers heeft de inspectie contact opgenomen met een deel van de gemeenten en/of GGD'en. Hierdoor was het mogelijk om een aanvullende toelichting op te nemen, die meer informatie geeft over de context.
Meer details over de informatiebronnen en de kwaliteit en diversiteit van de vastleggingen in het LRK- en GIR-systeem is te vinden in de Methodologische verantwoording, een aparte publicatie bij dit rapport.[4]

1 De harmonisatie is gestart in 2014 en formeel eind 2017 geëindigd. Dit rapport toont vooral trends en ontwikkelingen. Harmonisatie is uitgelicht, omdat dit na 2017 niet meer van toepassing is.
2 Vanaf 1 januari 2018 heet het register waarin alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus staan geregistreerd: het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Voorheen was dit het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). In dit rapport gebruiken we de nieuwe naam LRK.
3 GGD Amsterdam levert namens de colleges in de regio de cijfers aan over vergunning-verlening, toezicht en handhaving. Het gaat om de gemeenten Amsterdam, Amstelveen, Aalsmeer, Uithoorn en Ouder Amstel.
4 Dit is het technisch rapport dat ten grondslag ligt aan het rapport 'Toezicht en handhaving kinderopvang - landelijke rapportage 2017'. In dit technisch rapport vindt u de verantwoording van onderzoeksgegevens.

Leeswijzer

In de eerste vijf hoofdstukken van dit rapport gaan we in op verschillende aspecten van het toezicht op de kinderopvang. In hoofdstuk 1 geven we een beeld van de uitkomsten van het interbestuurlijk toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. Vervolgens geven we in hoofdstuk 2 een beeld van de sector kinderopvang. Hierbij gaat het onder meer om een beschrijving van het aanbod voorzieningen voor kinderopvang en de rol van de gemeenten bij inschrijvingen van nieuwe ondernemingen voor kinderopvang. In hoofdstuk 3 kijken we naar de uitvoering van het toezicht op de kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus door de GGD'en. In hoofdstuk 4 analyseren we de resultaten van dat toezicht; hoeveel tekortkomingen bij de naleving van kwaliteitseisen zijn er geconstateerd en om welke kwaliteitseisen gaat het? Tot slot bespreken we (hoofdstuk 5) hoe de gemeenten de handhaving hebben uitgevoerd en in hoeverre dat heeft geleid tot herstel van tekortkomingen bij de kinderopvangvoorzieningen.

In de laatste drie hoofdstukken van het rapport diepen we enkele onderwerpen uit. In hoofdstuk 6 gaan we in op de harmonisatie van peuterspeelzalen naar kinderdagverblijven die op 1 januari 2018 is afgerond. Hoe is de harmonisatie verlopen en wat zijn de resultaten van het toezicht op de betrokken voorzieningen?
In hoofdstuk 7 belichten we het aanbod van voorschoolse educatie en het toezicht daarop. In het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 8) gaan we dieper in op de positie van ouders bij kinderopvang. We kijken daarbij naar de geconstateerde tekortkomingen van kwaliteitseisen aan de rechten van ouders en de handhaving van die eisen.

Gebruikte terminologie

We geven een korte toelichting op veel voorkomende termen in dit rapport.

We gebruiken in het rapport de term 'voorzieningen voor opvang bij gastouders' in plaats van 'voorzieningen voor gastouderopvang'.
Kindercentra zijn kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen. Het gaat om opvang in een centrum en dus niet thuis bij een ouder of gastouder.
Kinderopvangvoorzieningen zijn alle voorzieningen die kinderen opvangen, dus kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, buiten-schoolse opvang, voorzieningen voor opvang bij gastouders. Gastouderbureaus vallen hier dus niet onder, omdat deze bureaus geen kinderen opvangen.
Kinderdagverblijf is gelijk aan de term dagopvang die de GGD in de rapporten gebruikt.
Het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) is het register waarin alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus staan geregistreerd. Voorheen was dit het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP).
Besluit VE is de term die gebruikt wordt voor de regels die gelden bij kinderdagverblijven die voorschoolse educatie aanbieden (Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie).

In de Methodologische verantwoording bij dit rapport (losse publicatie), hebben we een lijst van definities opgenomen, beschrijven we de opzet en de onderzoeksmethode van het rapport en lichten we de gebruikte bronnen toe.



1 Toezicht door Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) houdt interbestuurlijk toezicht op taken van de gemeenten bij de kinderopvang. De missie van de inspectie is 'effectief toezicht op gemeenten voor een goede kinderopvang' volgens zes kernwaarden van goed toezicht: 'onafhankelijk, transparant, professioneel, slagvaardig, samenwerkend en selectief'. Daarmee draagt de inspectie bij aan drie doelstellingen. Ten eerste gemeentelijke naleving van de regels voor de uitvoeringstaken voor toezicht en handhaving waarborgen. Ten tweede inzicht geven in het stelsel van kinderopvang. En ten derde bijdragen aan en verbeteren van uitvoering van de gemeentelijke taken van gemeenten om zo de kwaliteit van de kinderopvang op hoog niveau te brengen en/of houden. Dit hoofdstuk geeft een beeld van de uitkomsten van het interbestuurlijk toezicht in 2017-2018.

1.1 *Waarborgen van naleving van de regels*

Jaarlijks analyseert de inspectie per gemeente in hoeverre de wettelijke eisen die worden nageleefd. Op die manier brengt de inspectie in kaart in welke gemeenten het risico bestaat dat de kinderopvang niet goed genoeg is; de risicoanalyse. De inspectie maakt jaarlijks een risicoanalyse van gemeenten. De inspectie stelt deze analyse op aan de hand van de gemeentelijke jaarverslagen toezicht en handhaving kinderopvang. De inspectie betrekt hierbij eventuele meldingen of signalen over incidenten of overtreding van regels en de gemeentelijk jaarverslagen van voorgaande jaren (de inspectiehistorie).

De inspectie houdt gemeenten die het risico lopen dat zij hun taken wellicht niet juist en volledig uitvoeren, tijdig in beeld. Hoe doet de inspectie dat precies? Na uitvoering van de risicoanalyse neemt de inspectie allereerst rechtstreeks contact op met gemeenten waarbij vragen zijn gerezen over de uitvoering van toezicht en handhaving kinderopvang. Deze methodiek werkt efficiënt voor de gemeente en inspectie en is de afgelopen jaren effectief gebleken. Het contact



leidt tot een van de volgende uitkomsten:
- De gemeente heeft de risico's al erkent en maatregelen getroffen.
- De inspectie maakt afspraken met de gemeente dat de tekortkomingen op korte termijn worden verholpen.
- De toelichting van de gemeente over de risico's maken duidelijk dat extra actie niet noodzakelijk is.
- De risico's zijn zo groot dat met maatregelen de tekortkomingen niet direct te verhelpen zijn.

Als de gemeente veel risico loopt en de problemen niet snel door maatregelen kunnen worden verholpen, komt die gemeente in aanmerking voor een nader onderzoek. De aanpak van zo'n onderzoek is erop gericht de gemeentelijke uitvoering te verbeteren. Na afronding van het onderzoek geeft de inspectie de gemeente een zogenoemde status volgens een bepaalde indeling.

De statusindeling is gepubliceerd op de site van de inspectie en beslaat de volgende drie categorieën:
- Status A: de gemeente voert de wettelijke taken naar behoren uit.
- Status B: de gemeente voert haar wettelijke taken niet of onvoldoende uit, maar werkt mee aan verbetering.
- Status C: de gemeente voert haar wettelijke taken niet of onvoldoende uit en werkt niet of onvoldoende mee aan verbetering hiervan.

1.2 Resultaten risicoanalyse 2017

In 2017 heeft de inspectie bij 371 gemeenten een risicoanalyse uitgevoerd. Het gaat om alle gemeenten, behalve de 10 gemeenten waarbij in 2016 een nader onderzoek heeft plaatsgevonden.
Bij de beoordeling van de verantwoording in de jaarverslagen over 2017 hebben we als inspectie vastgesteld dat 307 gemeenten geen risico lopen op onjuiste of tekortschietende taakuitvoering. Deze gemeenten zijn hierover per brief geïnformeerd.
Met de overige 64 beoordeelde gemeenten hebben we naar aanleiding van de analyse contact opgenomen. Daarbij zijn de volgende gemeentelijke taken aan de orde gekomen:

Tabel 1.1 *Resultaten risicoanalyse 2017*

Taken	Aantal gemeenten
tijdigheid afhandelen aanvragen	25
uitvoering inspecties	38
uitvoering handhavingstaak	12

Na dit contact kwamen er geen gemeenten in aanmerking voor een nader onderzoek in 2018.

Naar aanleiding van de jaarverslagen 2016 was met 61 gemeenten contact opgenomen (15% van alle gemeenten), waarna in 2017 bij 8 gemeenten een nader onderzoek heeft plaatsgevonden. De directe benadering om onduidelijkheden en risico's met gemeenten te bespreken is efficiënt en effectief gebleken.

1.3 Resultaten nadere onderzoeken

Het aantal gemeenten dat in aanmerking komt voor een nader onderzoek naar de taakuitvoering, neemt de laatste jaren steeds verder af. In 2014 heeft de inspectie bij 22 gemeenten een nader onderzoek uitgevoerd. In 2015 waren dat er nog zestien, in 2016 tien en in 2017 werden acht nieuwe gemeenten geselecteerd om een nader onderzoek uit te voeren.

Gemeenten met een B-status eind 2016
Begin 2017 liepen bij acht gemeenten verbetertrajecten, omdat zij al in 2016 een B-status hadden gekregen.
Bij alle acht gemeenten met een B-status was de handhaving in 2016 niet op orde. Bij drie van deze gemeenten werden bovendien de nieuwe aanvragen niet binnen de wettelijke termijnen afgehandeld. De uitvoering van het toezicht voldeed niet bij drie gemeenten en bij



drie (andere) gemeenten werden de registers niet op de juiste manier bijgehouden.
Zeven van deze gemeenten kregen, nadat verbetering geconstateerd was, in 2017 een A-status. Het verbetertraject van de achtste gemeente die een B-status had in 2016, loopt nog heel 2017.

Gemeenten met nader onderzoek in 2017
Bij acht gemeenten heeft de inspectie in 2017 een nader onderzoek uitgevoerd naar aanleiding van de risicoanalyse en het daaropvolgende contact. Vier van deze gemeenten kregen in 2017 naar aanleiding van het nader onderzoek de B-status. Twee gemeenten behielden de A- status. Dit gold ook voor de zevende gemeente, nadat ze het gemeentelijk beleid had aangepast. Bij de laatste gemeente loopt het onderzoek eind 2017 nog.

Eind 2017 hebben vijf gemeenten de B-status met een lopend verbetertraject (een gemeente die daarmee in 2016 startte en vier gemeenten uit 2017). De uitvoering van de handhaving was bij alle vijf de gemeenten niet op orde. Bovendien handelden twee van deze gemeenten ook de aanvragen niet tijdig af.

Net als vorig jaar zijn er diverse oorzaken aan te wijzen voor het ontstaan van tekortkomingen bij de uitvoering van de wettelijke taken. Bij meerdere onderzochte gemeenten zijn voorkomende oorzaken, in willekeurige volgorde:
- De gemeente hanteert een gedateerd handhavingsbeleid.
- De gemeente wijkt af van haar eigen handhavingsbeleid.
- De zienswijze van de houder wordt zonder nader onderzoek overgenomen (de zienswijze wordt niet geverifieerd).
- De gemeente neemt onvoldoende regierol richting GGD (gemeente is opdrachtgever en GGD is opdrachtnemer).

Daarnaast komen nog aspecten aan de orde als: gebrek aan capaciteit, onvoldoende bestuurlijk commitment, te weinig interne gemeentelijke regie, geen of te late handhaving en onvoldoende kennis.

1.4 Themaonderzoeken

De volgende themaonderzoeken zijn in 2018 afgerond:

1. ***'Verschillen in GGD-toezicht in kaart gebracht'***
   Dit rapport is op 6 april 2018 gepubliceerd. Aanleiding voor dit onderzoek is te vinden in het Landelijk Rapport van 2014. Hierbij bleek dat cijfers van GGD'en van het toezicht op de kinderopvang per regio verschillen. Naar aanleiding hiervan heeft voormalig minister Asscher van SZW de inspectie gevraagd een verdiepend onderzoek uit te voeren naar de verklaring voor deze verschillen. GGD'en hebben behoefte aan inzicht in de oorzaken en verklaringen van die verschillen. Gezien de samenhang en de wens van de GGD is het onderzoek in opdracht van de minister met medewerking van GGD GHOR Nederland uitgevoerd.

   Het onderzoek is in twee fases uitgevoerd. In fase 1 is aan de hand van kwantitatief onderzoek in kaart gebracht wat de verschillen in uitkomsten zijn van het uitgevoerde toezicht en welke verschillen daarin relevant zijn. Dit onderzoek is als bijlage gepubliceerd bij het rapport 'Verschillen in GGD- toezicht in kaart gebracht'. Fase 2 is een kwalitatief onderzoek, gericht op het achterhalen van de oorzaken van de verschillen en de factoren die invloed hebben op de verschillen.
   Uit het onderzoek zijn de volgende conclusies getrokken:
   - *Toepassing van het risicomodel verschilt*
     Een landelijke richtlijn van het risicomodel is beschikbaar als kapstok van beleid. De richtlijn geeft onder meer advies over het aantal uren per soort inspectie. GGD'en kunnen zelf nuances aanbrengen over het beschikbare aantal uren en de invulling hiervan. Hierdoor ontstaan er verschillen tussen GGD'en in het toepassen van dit instrument. De meeste GGD'en hanteren een meer algemeen geformuleerde richtlijn of werkafspraak voor het selecteren van de voorwaarden die een toezichthouder toetst bij een voorziening. Sommige GGD'en gebruiken specifieke richtlijnen of de landelijke richtlijn.



- *Organisatie en werkwijze verschilt*
  Elke GGD heeft een eigen bestuur, interne organisatie en bedrijfsvoering. Het zelfstandige bestuur van de GGD kan naar eigen inzicht nuances aanbrengen in de uitvoering van het beleid binnen de wettelijke kaders, of ervoor kiezen wel of geen gebruik te maken van landelijke richtlijnen en handleidingen.

- *Toezichthouders hebben ruimte voor uitvoering taak binnen de wettelijke kaders;*
  Toezichthouders beoordelen zelf of aan wettelijke eisen is voldaan. Binnen de kaders van de wet hebben zij een zekere beoordelingsvrijheid ('discretionaire bevoegdheid'[5]). Wet en regelgeving geven per definitie interpretatieruimte. Verschil in interpretatie leidt mogelijk tot verschil in werkwijze. Een belangrijk aspect van het uitvoeren van de toezichtstaak is het vermogen om maatwerk toe te passen.

- *Toepassing van het 'instrument overleg en overreding' verschilt tussen en binnen GGD'en*
  De mate waarin GGD'en het instrument overleg en overreding toepassen is een verklarende factor voor verschillen. GGD'en onderstrepen dat meer inzet van dit instrument leidt tot minder geregistreerde overtredingen. De toepassing van het instrument varieert tussen de GGD'en (niet alle GGD'en passen het frequent toe) en binnen een GGD (niet alle toezichthouders passen het toe).

- *Afspraken met gemeenten verschillen per GGD en per gemeente*
  GGD'en maken afspraken met de gemeenten (opdrachtgevers) over de invulling en uitvoering van hun toezichttaken. Het aantal afspraken en de inhoud ervan verschilt.

2. *'Relatie kwaliteit kinderopvang en inkomen ouders'*

Dit rapport is op 2 mei 2018 gepubliceerd. Eind 2016 zijn er Kamervragen gesteld door Kamerlid Yucel over een artikel in de Volkskrant, waarin werd gekeken naar de relatie tussen het buurtinkomen en de kwaliteit van de kinderopvang. In het artikel wordt aangegeven dat de kwaliteit van de kinderopvang in buurten met lage inkomens lager is dan in buurten met hoge inkomens. Het ministerie van SZW heeft naar aanleiding daarvan de inspectie gevraagd deze mogelijke relatie te onderzoeken. Het onderzoek richt zich specifiek op de opvangsoort kinderdagverblijven en is gebaseerd op gegevens uit 2015.

Uit het onderzoek blijkt dat kinderen uit lagere inkomensgroepen iets vaker op een kinderdagverblijf zitten waarbij tekortkomingen zijn geconstateerd en waarvoor de gemeente een handhavings-advies heeft ontvangen, dan kinderen uit hogere inkomens-groepen. De verschillen zijn echter zeer gering. De verschillen tussen lage en hoge inkomensgroepen zijn dusdanig klein (≤5) dat we nauwelijks kunnen spreken over inkomenseffecten.

Er is wel een verband geconstateerd tussen enerzijds de grootte van een opvangvoorziening (locatiegrootte) en de grootte van een kinderopvangorganisatie (houderomvang) en anderzijds de naleving van de regels op het kinderdagverblijf. Kinderdagverblijven met een relatief kleine locatie of van een relatief kleine houder (klein aantal opvangvoorzieningen) hebben vaker tekortkomingen en een advies aan de gemeente tot handhavend optreden dan grotere locaties of grotere organisaties. Deze effecten zijn zichtbaar voor kinderen uit zowel lage als hoge inkomensgroepen.

Conclusie van het onderzoek: er is geen aanleiding om aan te



5 In het themaonderzoek 'Verschillen in GGD- toezicht in kaart gebracht' wordt de term 'discretionaire bevoegdheid' gebruikt. In de huidige praktijk wordt de term 'professional judgement' gebezigd. Discretionaire bevoegdheid valt uiteen in beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid. Beleidsvrijheid gaat over de vrijheid om te beslissen over de vraag of je van een bepaalde bevoegdheid gebruik wilt maken. Beoordelingsvrijheid gaat over de vrijheid om te bepalen of aan een bepaalde wettelijke eis of voorwaarde is voldaan. Voor beiden kunnen beleidsregels opgesteld worden, maar dat hoeft niet. Professional judgement doelt op deze vorm van beoordelingsvrijheid.

nemen dat kinderen uit lagere inkomensgroepen vaker kwalitatief minder goede kinderopvang ontvangen dan kinderen uit hogere inkomensgroepen.

3. 'Herhaalde handhavingsadviezen'

Het rapport 'Herhaalde Handhavingsadviezen' is tot stand gekomen in samenwerking met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en GGD GHOR Nederland en wordt gelijktijdig met dit landelijk rapport gepubliceerd.
Aanleiding voor het onderzoek was de conclusie uit het Landelijk Rapport 2015, dat gemeenten in de periode 2013-1015 voor 20 procent van de kinderopvangvoorzieningen twee of drie keer een handhavingsadvies kregen van de toezichthouder van de GGD. Het doel van het onderzoek was om beter zicht te krijgen op voorzieningen waarvoor enkele jaren achtereen handhavingsadviezen worden afgegeven. Wat is de oorzaak en wat kunnen gemeenten en de toezichthouders doen, zodat op deze voorzieningen de kwaliteitseisen beter worden nageleefd?

Uit het onderzoek zijn de volgende conclusies getrokken:

- *Herhaaldelijk handhavingsadvies vaker voor kleine houders*
  Kinderopvangvoorzieningen waarvoor drie jaar achtereen een handhavingsadvies is afgegeven aan de gemeente, zijn vaak van 'kleine houders' met een of twee voorzieningen.

- *Zorgen over de kwaliteit van de leidinggevenden en beroepskrachten*
  Gemeenten en GGD'en geven aan dat leidinggevenden van voorzieningen waarvoor drie jaar achtereen een handhavingsadvies is afgegeven, vaak onvoldoende op de hoogte zijn van wet- en regelgeving. Er is volgens hen geen sprake van onwil, maar wel van onkunde bij de leidinggevenden. Beroepskrachten bij deze voorzieningen zijn minder bekwaam dan beroepskrachten van andere voorzieningen. Onder meer de pedagogische kwaliteit is niet op orde.

- *Veel personeelswisselingen leiden tot onrust*
  Bij voorzieningen waarvoor drie jaar achtereen handhavingsadviezen werden afgegeven aan de gemeente, vonden vaker wisselingen van beroepskrachten plaats dan bij andere voorzieningen. Een groot verloop van personeel leidt tot een groter risico op tekortkomingen, bijvoorbeeld omdat nieuwe medewerkers zich het beleid nog eigen moeten maken.

- *Systematische kwaliteitsborging ontbreekt*
  Voor zover zij er zicht op hebben, hebben de GGD'en de indruk dat bij de voorzieningen in de groep met herhaalde handhavingsadviezen nauwelijks systematisch wordt gewerkt aan kwaliteitsborging. Bij de andere voorzieningen, met name voorzieningen uit de groep waarvoor gemeenten geen handhavingsadviezen kregen, wordt in de meeste gevallen wel gewerkt met een systeem voor kwaliteitsborging.

- *Houders hebben behoefte aan meer contact over tekortkomingen*
  Uit het onderzoek komt naar voren dat houders/ leidinggevenden behoefte hebben aan een toelichting op de geconstateerde tekortkomingen en dat extra aandacht voor de situatie of een dialoog met de toezichthouder kan helpen om tekortkomingen te voorkomen of sneller te verhelpen.

- *Alleen handhaving biedt niet de oplossing bij herhaaldelijke tekortkomingen*
  Het is niet altijd effectief om als gemeente, bij herhaaldelijke tekortkomingen, zwaardere instrumenten in te zetten. Zeker als er sprake is van onkunde bij de houder of de leidinggevende, kan het effectiever zijn om een combinatie in te zetten van het verstrekken van informatie, dialoog en handhaving die specifiek is toegesneden op de situatie.

1.5 Herijken toezicht voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang

De inspectie heeft in 2017 in een visie ontwikkeld op de toekomstige ontwikkeling van het toezicht op voor- en vroegschoolse educatie



(vve) en kinderopvang. Deze visie wordt gedeeld door de ministers voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (MBVOM) en SZW. Belangrijke aspecten uit deze visie zijn:

- Het toezicht moet de sector stimuleren om zelf zicht te hebben op de kwaliteit van vve en kinderopvang, die kwaliteit te waarborgen en te verbeteren.
- Gemeenten hebben zicht op de eigen taakuitvoering en op de kwaliteit van de kinderopvang op de locaties (via de GGD) en zij kunnen interveniëren bij tekortschietende kwaliteit.
- De inspectie heeft zicht op het functioneren van het gehele stelsel van vve en kinderopvang.

In 2018 voert de inspectie bij vijftien gemeenten pilots uit om te bezien hoe deze visie van gewenste kwaliteitsverbetering ondersteunt.. We onderzoeken welke aanknopingspunten er zijn om het effect van het inspectietoezicht te vergroten en tegelijkertijd de kinderopvangorganisaties en –locaties zo min mogelijk te belasten met toezichtsactiviteiten. De pilot laat zien in hoeverre de verschillende partners in de gemeente voldoen aan de wettelijke eisen en hoe zij samenwerken om de kwaliteit van vve en kinderopvang te verbeteren.
De partners zijn de gemeente, de toezichthouder van de GGD, de houders van kinderopvangvoorzieningen en de schoolbesturen. De inspectie stelt per gemeente een rapport op. Daarnaast worden de pilots geëvalueerd met alle betrokken partijen. Over de uitkomsten rapporteert de inspectie, na raadpleging van stakeholders zoals GGD GHOR en VNG, aan de ministers van OCW en SZW.

1.6 Signalen over de taakuitvoering van gemeenten

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. De inspectie hanteert twee randvoorwaarden voor het reageren op een signaal: de informatie is onweerlegbaar en op waarheid gebaseerd en de situatie overstijgt het niveau van een incident.

Signalen bereiken de inspectie op verschillende manieren: via ons loket, via onze interne sectoren onderwijs , via de VNG of GGD GHOR Nederland, via gemeenten of GGD'en zelf, via ouders of andere individuen, via houders of andere belanghebbenden.
Vanzelfsprekend houdt de inspectie zelf ook de ontwikkelingen bij via de (sociale) media (vakbladen, kranten, Twitter).

Ontvangt de inspectie een signaal, dan kunnen we de VNG vragen contact op te nemen met de gemeente om advies te geven en ondersteuning te bieden. Zo nodig adviseert de VNG de gemeente de uitvoering aan te passen zodat (weer) voldaan wordt aan de wettelijke eisen.

De inspectie ontvangt jaarlijks gemiddeld twintig onderzoekwaardige signalen over het toezicht op kinderopvang.
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.
We richten ons in eerste instantie op de signalen die betrekking hebben op een onjuiste uitvoering of ongewenste ontwikkelingen van het gemeentelijk toezicht en handhaving. Zo heeft de inspectie in 2017 signalen ontvangen over gemeenten die zich niet hielden aan het eigen handhavingsbeleid of verzuimden de (onherroepelijke) handhavingsbesluiten te publiceren.

Ook zijn in 2017 verschillende signalen ontvangen over GGD'en die de wettelijke verplichte inspecties mogelijk niet haalden. In enkele gevallen onderhoudt de inspectie met de desbetreffende GGD'en regelmatig contact over de voortgang. Dit contact loopt door in 2018. GGD'en kunnen de aangesloten gemeenten daar zelf over berichten.





2 Sector kinderopvang

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld over de sector kinderopvang en de ontwikkelingen in deze sector in de afgelopen drie jaar. Hoeveel kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus zijn er? Worden alle aanvragen voor exploitatie gehonoreerd? Wat kunnen we zeggen over het aantal kindplaatsen bij kinderopvang-voorzieningen? En hoe zijn de voorzieningen verspreid over Nederland?

2.1 Samenvatting

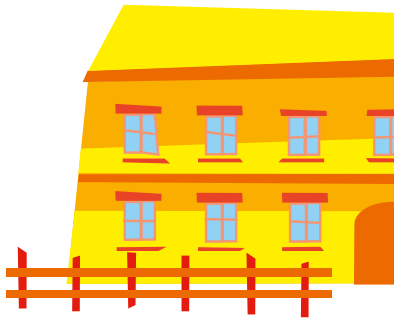
- In 2017 waren er 7.819 kinderdagverblijven, 6.872 voorzieningen voor buitenschoolse opvang en 1.250 peuterspeelzalen. Daarnaast waren er 662 gastouderbureaus, waar 31.579 voorzieningen van gastouders bij waren aangesloten.

- Het aantal kinderdagverblijven is in 2017 toegenomen (17%), buitenschoolse opvang (7%). Er zijn wat minder gastouderbureaus (daling 6% sinds 2015). Mede vanwege de harmonisatie is het aantal peuterspeelzalen sinds 2015 gehalveerd. Ook daalt het aantal voorzieningen voor opvang bij gastouders gestaag (daling van 9% sinds 2015).

- Vrijwel alle aanvragen voor exploitatie van kinderopvangvoorzieningen worden gehonoreerd. Bij gastouderbureaus worden aanvragen veel vaker afgewezen. In 2017 is dat opgelopen naar 25 procent. Gemeenten geven aan dat vaak een aanvraag wordt afgewezen als het pedagogisch beleidsplan ontbreekt of niet uitvoerbaar is. Na een afwijzing volgt vaak een nieuwe aanvraag.

- 98 procent van de aanvragen voor exploitatie wordt tijdig afgehandeld door de gemeenten.

- Jaarlijks worden relatief veel voorzieningen voor opvang bij gastouders in- en uitgeschreven (7.244 inschrijvingen en 9.252



uitschrijvingen in 2017). Door de harmonisatie worden ook elk jaar veel peuterspeelzalen (730 in 2016 en 630 in 2017) uitgeschreven uit het LRK vergeleken met de andere typen kinderopvang en gastouderbureaus.

- Kindercentra behoren vaak tot houders die meer dan tien vestigingen hebben. Gastouderbureaus zijn veelal in handen van houders met één of twee geregistreerde voorzieningen.

- Het aantal geregistreerde kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus verschilt sterk per GGD-regio. Ook de verhouding tussen het aantal kindercentra en aantal voorziening voor opvang bij gastouders verschilt sterk per regio. Dit varieert van 42 tot 79 procent voorzieningen voor opvang bij gastouders ten opzichte van aantal kindercentra.

2.2 *Aanbod kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus*

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.[6] Met kinderopvang worden de formele vormen van kinderopvangmogelijkheden aangeduid. De informele, niet professionele vormen vallen hier buiten, zoals 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.

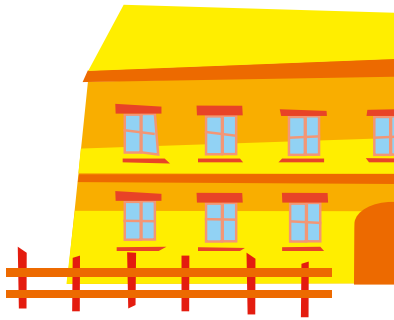
Kinderen worden opgevangen in zogenaamde horizontale groepen (een groep per leeftijdscategorie) of verticale groepen (een groep met kinderen van alle leeftijden).

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

Peuterspeelzaal (PSZ): is uitsluitend bestemd voor de opvang van kinderen tussen de 2 en 4 jaar. Daarna gaan de kinderen naar het basisonderwijs. Bij een PSZ staat de verzorging, opvoeding en het bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen centraal. Peuterspeelzalen worden vanaf 1 januari 2018 wettelijk niet meer als zelfstandige categorie beschouwd in de Wet kinderopvang. Alle peuterspeelzalen zijn in het kader van de harmonisatie omgezet naar kinderdagverblijven. De peuter-speelzalen die op 31 december 2017 nog geregistreerd stonden, zijn per 1 januari 2018 automatisch omgezet naar kinderdagverblijven. Meer informatie over de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is te vinden in hoofdstuk 6.

Voorziening voor gastouderopvang (VGO): een voorziening voor opvang bij gastouders. Een gastouder is een volwassene die kinderen van werkende ouders (vraagouders) opvangt. Meestal gebeurt dit bij de gastouder thuis, soms bij de vraagouder. Alle voorzieningen voor opvang bij gastouders zijn aangesloten bij een gastouderbureau.

Gastouderbureau (GOB): Een gastouderbureau biedt zelf geen opvang aan, maar is een organisatie die zich richt op het onderling in contact brengen van een voorziening voor opvang bij gastouders en vraagouders (bemiddelingsrelaties). Verder houdt een gastouderbureau zich bezig met taken zoals betaling van de voorziening voor opvang bij gastouders, registratie en controle van de kwaliteit van de bij haar organisatie aangesloten voorzieningen.

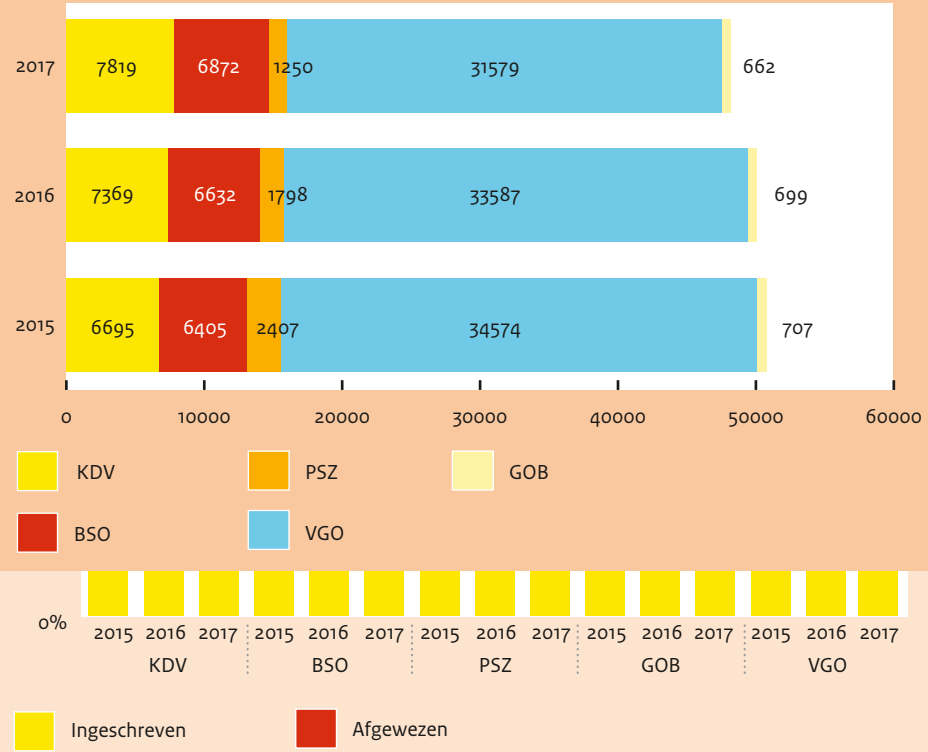


6 Zie voor definities ook art. 1.1 Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (tekst geldig t/m 31 augustus 2017): http://wetten.overheid.nl/BWBR0017017/2017-01-01.

Eind 2017 staan in totaal 48.182 kinderopvar
gastouderbureaus ingeschreven in het Land
Kinderopvang (zie figuur 2.1). De afgelopen
kinderdagverblijven en buitenschoolse opva
het aantal voorzieningen. Het aantal peuter
af. Dat komt vooral door de omvorming van
kinderdagverblijven. Dit verklaart voor een
van het aantal kinderdagverblijven. (Zie ook

Voorzieningen voor opvang bij gastouders v
merendeel van alle kinderopvangvoorzienin
ingeschreven voorzieningen voor opvang bij
jaarlijks wel steeds verder terug. In 2015 war
voorzieningen voor opvang bij gastouders a
31.500 in 2017. Het aantal gastouderbureaus
2015 naar 662 in 2017.

Figuur 2.1 Aantal ingeschreven kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus 2015-2017



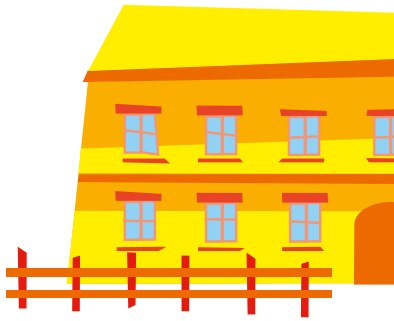
Figuur 2.1 Aantal ingeschreven kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus 2015-2017

Figuur 2.2 Percentage ingeschreven en afgewezen kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus 2015-2017

2.3 Aanmeldingen

Een ondernemer of rechtspersoon (houder van e kinderopvangvoorziening of gastouderbureau) kinderopvang wil aanbieden, moet een aanvraa gemeente om toestemming tot exploitatie te krijgen. In opdracht van de gemeente voert de GGD een 'onderzoek vóór registratie' uit bij de opvangvoorziening of het gastouderbureau en brengt een advies uit. Op basis van alle beschikbare informatie beoordeelt de gemeente of de toekomstige houder redelijkerwijs gaat voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen. De gemeente moet haar besluit nemen binnen de wettelijke termijn van tien weken. Bij een positief oordeel wordt de onderneming opgenomen in het Landelijk Register Kinderopvang.

Gemeenten zijn verplicht binnen de wettelijke termijn van tien weken een beslissing te nemen over toestemming tot exploitatie van een kinderopvangvoorziening of gastouderbureau. Het is gemeenten wettelijk toegestaan hun besluit op de aanvraag op te schorten. Via zo'n opschortingsprocedure hebben gemeenten de mogelijkheid de automatische inschrijving in het landelijk register kinderopvang te



voorkomen, bijvoorbeeld wanneer de aanvraag binnen tien weken niet compleet is, bij overmacht, als de vertraging te wijten is aan de aanvrager of in overleg én met instemming van de aanvrager. In 2017 gold nog de regel dat als gemeenten verzuimd hadden de termijn van tien op te schorten, de voorziening automatisch (van rechtswege) wordt ingeschreven. Deze regel werd aangeduid met de term 'lex silencio positivo', dat vrij vertaald neerkomt op 'wie zwijgt stemt toe'. Vanaf 2018 geldt deze regel niet meer.

Bijna alle aanvragen voor kindercentra worden in 2017 tijdig afgehandeld (≥96 procent, zie tabel 2.1). Hierbij is rekening gehouden met de opschortingen. Opgeschorte aanvragen die binnen de gestelde termijn zijn afgehandeld, zijn ook als 'tijdig' aangemerkt.

Bij ongeveer honderd gemeenten wordt incidenteel (één of twee gevallen) een aanvraag niet tijdig afgerond. De oorzaak hiervan is voor de gemeenten duidelijk en zij hebben actie ondernomen. Bij een beperkt aantal gemeenten gaat het soms om meer gevallen (maximaal vijf). Maar ook bij deze gemeenten wordt meer dan 70 procent van de aanvragen tijdig afgehandeld.

Bij gastouderbureaus wordt 88 procent van de aanvragen tijdig afgerond. Gemeenten ronden 12 procent van de aanvragen voor gastouderbureaus niet binnen de gestelde termijn af. Voor voorzieningen voor opvang bij gastouders geldt dat 98 procent tijdig is afgehandeld.

Tabel 2.1 *Tijdigheid aanvragen kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus 2017*

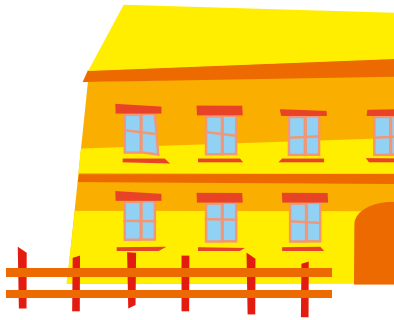
Opvangsoort	Tijdig	Niet tijdig	Percentage tijdigheid
KDV	995	42	96%
BSO	749	40	95%
PSZ	22	1	96%
GOB	50	7	88%
VGO	7.879	98	98%

2.4 Mutaties Landelijk Register Kinderopvang

Om het Landelijk Register Kinderopvang juist en actueel te houden, moeten gemeenten wijzigingen bijhouden en doorvoeren. De mutaties die gemeenten doorvoeren zijn bijvoorbeeld nieuwe inschrijvingen, verhuizingen en wijzigingen in het aantal kindplaatsen. Geëxploiteerde voorzieningen worden uitgeschreven als zij stoppen met kinderopvang.

Houders van kindercentra zijn wettelijk verplicht wijzigingen door te geven aan de gemeente. Voorzieningen voor opvang bij gastouders doen dat via het gastouderbureau. De gemeente neemt een besluit op de wijzigingsverzoeken. Als het leidt tot mutaties, registreert de gemeente deze in het Landelijk Register Kinderopvang.

Grote aantallen in- en uitschrijvingen van kinderopvang-voorzieningen en gastouderbureaus, alsmede alle andere verwerkingen van mutaties vragen veel tijd en inspanning van gemeenten. Voor gemeenten is het een arbeidsintensieve taak om het Landelijk Register Kinderopvang op orde te houden.



2.4.1 In- en uitschrijvingen

Tabel 2.2 laat zien dat meer dan 10 procent nieuwe kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang in 2017 zijn ingeschreven vergeleken met het aantal geregistreerde voorzieningen op peildatum 31 december 2016. Ruim 5 procent van de voorzieningen zijn uitgeschreven. Deze verhouding van in- en uitschrijvingen is de afgelopen drie jaar vrijwel hetzelfde gebleven.
Bij peuterspeelzalen is het percentage uitschrijvingen vele malen hoger en veel hoger dan de afgelopen jaren. Ruim een derde van de peuterspeelzalen is in 2017 uitgeschreven. Deze stijging kan vrijwel geheel worden toegeschreven aan de harmonisatie peuterspeelzalen (zie ook hoofdstuk 6).
Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders zien we een relatief hoog percentage uitschrijvingen én relatief veel nieuwe inschrijvingen in 2017. Toch is het aantal uitschrijvingen de afgelopen jaren steeds iets hoger dan het aantal inschrijvingen, waardoor het bestand van voorzieningen voor opvang bij gastouders kleiner wordt.

Tabel 2.2 *Aantal mutaties (in- en uitschrijvingen) kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus in 2017*

Opvangsoort	Aantal voorzieningen op 31-12-2016	In 2017 ingeschreven	Uitgeschreven in 2017
KDV	7.369	864 (12%)	414 (6%)
BSO	6.632	727 (11%)	487 (7%)
PSZ	1.798	82 (5%)	630 (35%)
GOB	699	38 (5%)	75 (11%)
VGO	33.587	7.244 (22%)	9.252 (28%)

2.4.2 Juist, volledig en actueel landelijk register

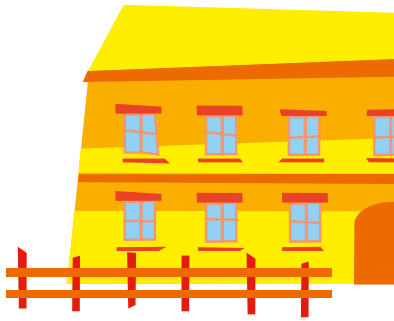
Gemeenten verantwoorden zich in hun jaarverslagen over de juistheid, volledigheid en actualiteit van het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). De gemeenten zijn sinds 1 januari 2016 verplicht de onherroepelijk geworden handhavingsbesluiten te publiceren in het LRK. Vanaf het verslagjaar 2017 verantwoorden gemeenten zich over de gepubliceerde handhavingsbesluiten in het LRK.

In 2017 hebben alle gemeenten de jaarverslagen tijdig ingediend. De informatie uit de jaarverslagen geeft het volgende beeld:

Nagenoeg alle gemeenten stellen dat de registervoering op orde is. Bij het beperkt aantal gemeenten dat in de verantwoording aangeeft dat de registervoering niet op orde is, gaat het om een van de volgende situaties:

- De handhavingsbesluiten zijn in 2017 nog niet volgens de regels in het LRK gepubliceerd. Inmiddels is deze tekortkoming verholpen en zijn maatregelen getroffen voor de komende jaren.
- De fusiegemeenten geven aan dat tijdens de fusie het LRK gedurende een zekere periode niet actueel was, maar nu weer op orde is.
- Er zijn nog kleine onvolkomenheden, zoals een dubbele inschrijving en een te laat uitgeschreven locatie.

De gemeenten zijn sinds 1 januari 2016 verplicht de onherroepelijk geworden handhavingsbesluiten te publiceren in het LRK. In de jaarverslagen 2017 hebben nagenoeg alle gemeenten gerapporteerd dat alle onherroepelijk geworden handhavingsbesluiten in het LRK zijn gepubliceerd.



2.5 Kenmerken kinderopvangv en gastouderbureaus

2.5.1 Houderomvang

Een houder kan meerdere kinderopvangvoorzie bureaus exploiteren. Er zijn grote en kleine houc eenpitters, die met maar één kindercentrum of g geregistreerd staan en ook ondernemers die me onder zich hebben. Houderomvang zegt dus iets voorzieningen van één ondernemer.

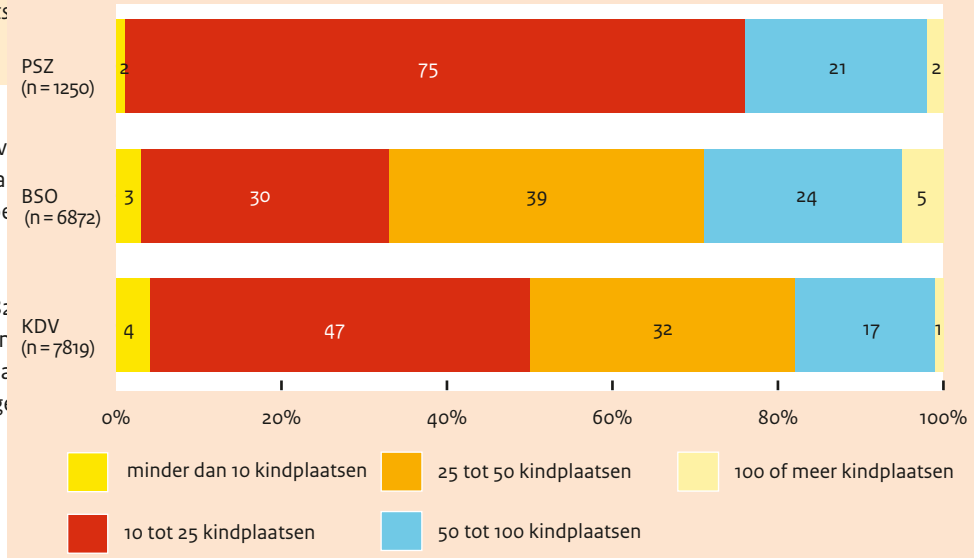
Bijna de helft 43%) van de kinderdagverblijv voor buitenschoolse opvang is in handen va honderd voorzieningen (zie figuur 2.3). Bij pe om ruim 60 procent.

Het merendeel van de gastouderbureaus (8 houder die slechts met één of twee voorzier of kindercentra) staat geregistreerd in het La Kinderopvang. 2015 en 2016 geven een verg

Figuur 2.3 Houderomvang kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus 2017



Figuur 2.4 Geregistreerde kindplaatsen bij kindercentra 2017



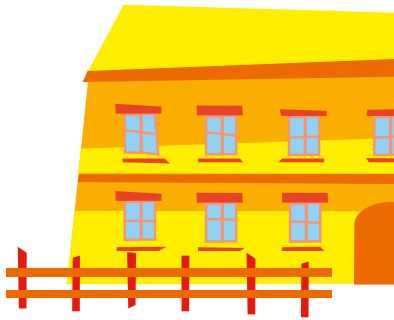
2.5.2 Locatiegrootte/aantal kindplaatsen

Het aantal geregistreerde kindplaatsen zegt iets over de grootte van een kindercentrum. Het aantal kindplaatsen staat gelijk aan het maximaal aantal kinderen dat tegelijkertijd opgevangen mag worden. Het opvangen van minder kinderen is mogelijk.

Het aantal gevestigde kinderopvangvoorzieningen per GGD-regio loopt behoorlijk uiteen (zie figuur 2.5): van meer dan 900 voorzieningen bij GGD Amsterdam, Haaglanden, Rotterdam-Rijnmond en GGD regio Utrecht, tot minder dan 300 voorzieningen bij GGD Gooi en Vechtstreek en GGD Zaanstreek/Waterland.

Figuur 2.3 Houderomvang kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus 2017

Figuur 2.4 Geregistreerde kindplaatsen bij kindercentra 2017

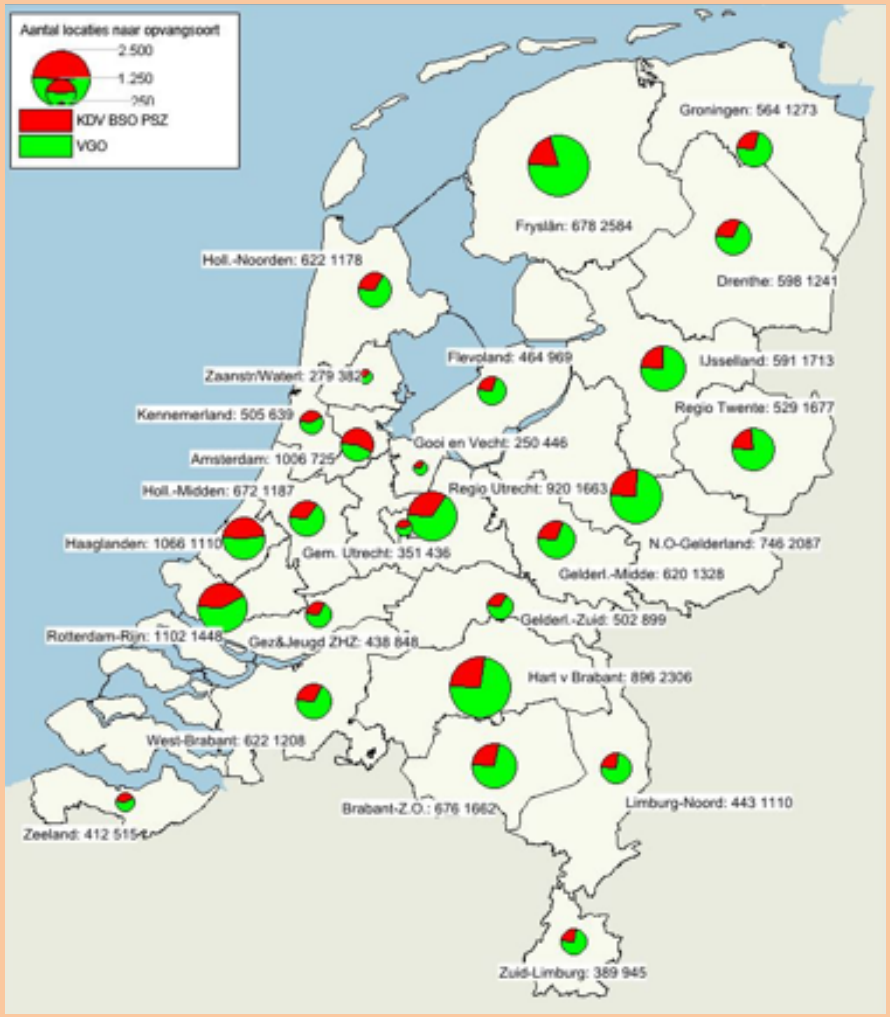


Ook het aantal voorzieningen voor opvang b
sterk per regio. In drie GGD-regio's (Fryslân,
Noord- en Oost-Gelderland) zijn meer dan 2
opvang bij gastouders gevestigd per regio. M
GGD-regio's staan minder dan 500 voorzien
gastouders geregistreerd; dat geldt voor GG
Waterland, GGD Gooi en Vechtstreek en de g

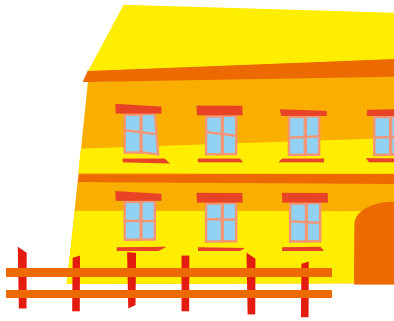
De afgelopen drie jaar zien we bij alle GGD'e
in het aantal ingeschreven kinderopvangvoc
gastouderbureaus. Op hoofdlijnen blijft de v
2016 echter vergelijkbaar met die van 2017.

De verhouding tussen het aantal kindercent
voorzieningen voor opvang bij gastouders b
aanzienlijk per regio. Landelijk bestaat 66 pr
kinderopvangvoorzieningen uit voorziening
gastouders. GGD regio Fryslân heeft met 79
percentage voorzieningen voor opvang bij g
regio Amsterdam is de enige regio waarbij h
voor opvang bij gastouders (42%) binnen de
voorzieningen lager is dan het aandeel van c

Figuur 2.5 Aantal kindercentra en voorzieningen voor opvang bij gastouders per GGD-regio 2017



Figuur 2.5 Aantal kindercentra en voorzieningen voor opvang bij gastouders per GGD-regio 2017





3 Uitvoering toezicht

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitvoering van het toezicht op de kinderopvang door de GGD'en. Welke en hoeveel onderzoeken voeren de GGD'en uit? Krijgen alle kindercentra en gastouderbureaus minimaal éénmaal per jaar het verplichte jaarlijkse onderzoek? En hoe uitgebreid en intensief wordt een voorziening onderzocht?

3.1 Samenvatting

- Het jaarlijks onderzoek is het meest uitgevoerde onderzoek bij kindercentra en gastouderbureaus. Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders worden verhoudingsgewijs veel meer onderzoeken vóór registratie (in het landelijk register) uitgevoerd, omdat het jaarlijks onderzoek bij voorzieningen voor gastouderopvang niet verplicht is. Er vindt jaarlijks een steekproef plaats bij minimaal 5 tot 30 procent van de voorzieningen.

- Bijna alle kindercentra en gastouderbureaus kregen in 2017 het verplichte jaarlijkse onderzoek door de toezichthouder van de GGD. In twee GGD-regio's is dit niet gelukt. (10 tot 15% van de locaties in deze regio's zijn in 2017 niet onderzocht.)

- Landelijk gezien is 10 procent van alle voorzieningen voor opvang bij gastouders bezocht voor een jaarlijks onderzoek, en in bijna alle gemeenten is de bestuurlijk vastgestelde norm van 5 procent ruim gehaald. De omvang van de steekproef verschilt per gemeente. Sommige gemeenten zitten ruim boven de 5 procent. Enkele gemeenten halen de norm niet.

- Vrijwel alle kindercentra worden jaarlijks onaangekondigd bezocht. Bij gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders vinden relatief veel jaarlijkse onderzoeken aangekondigd plaats. Bij de voorzieningen voor opvang bij gastouders neemt het aandeel onaangekondigde onderzoeken wel toe. De verschillen tussen GGD-regio's zijn groot: in 2017



hebben vijf GGD'en alle voorzieningen voor opvang bij gastouders uit hun steekproef onaangekondigd bezocht, terwijl zes GGD'en meer dan de helft van hun voorzieningen voor opvang bij gastouders juist aangekondigd hebben bezocht.

- Toezichthouders van de GGD hebben bij steeds minder kindercentra zorgen over de kwaliteit van de opvang op de voorziening. De GGD kent deze kindercentra dan een groen risicoprofiel toe. Kindercentra waarbij wel zorgen zijn over de kwaliteit, krijgen afhankelijk van de ernst van de situatie een geel, oranje of rood risicoprofiel. Het aantal gele, oranje en rode risicoprofielen neemt gestaag af. Bij gastouderbureaus daalt het percentage voorzieningen met een groen risicoprofiel.

- In 2017 beoordelen toezichthouders van de GGD een iets lager percentage voorwaarden (kwaliteitseisen) bij kindercentra tijdens het jaarlijks onderzoek dan in voorgaande jaren. Bij gastouderbureaus stijgt het percentage iets en bij voorzieningen voor opvang bij gastouders blijft het percentage beoordeelde voorwaarden nagenoeg gelijk.

3.2 Uitgevoerde onderzoeken

Het toezicht op de kinderopvang wordt uitgevoerd door de GGD'en. Een toezichthouder van de GGD heeft de mogelijkheid om verschillende type onderzoeken uit te voeren bij kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus. Een onderzoek leidt tot een rapport, dat de gemeente inzicht geeft in de kwaliteit van de voorziening. Dat onderzoek geeft mogelijk een aanleiding om handhavend op te treden bij overtredingen. Rapporten worden gepubliceerd in het LRK. De houder is bovendien verplicht het rapport te publiceren op de website van de organisatie, zodat ouders inzicht krijgen in de kwaliteit van de voorziening.

De GGD voert de volgende onderzoeken uit:

Onderzoek vóór registratie: dit onderzoek vindt plaats nadat een ondernemer een aanvraag heeft ingediend om te mogen exploiteren, bij verhuizing van de voorziening of bij wijziging van houder. Doel van het onderzoek is vast te stellen of de toekomstige kinderopvangvoorziening of het gastouderbureau naar verwachting zal voldoen aan de kwaliteitseisen voor kinderopvang. Bij een positief besluit van het college van burgemeester en wethouders mag de ondernemer de voorziening voor kinderopvang verder opstarten.

Onderzoek na registratie: dit onderzoek wordt binnen drie maanden na de start van exploitatie (de kinderopvangvoorziening of het gastouderbureau) uitgevoerd. Doel is te bepalen of de voorziening ook in de praktijk aan de kwaliteitseisen voldoet. Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders wordt dit onderzoek niet uitgevoerd. Daar vindt alleen een onderzoek voor registratie plaats.

Jaarlijks onderzoek: tijdens een jaarlijks onderzoek beoordeelt een toezichthouder van de GGD of de kinderopvangvoorziening of het gastouderbureau nog steeds aan de kwaliteitseisen voldoet. Wettelijk is vastgesteld dat elk kindercentrum en gastouderbureau minimaal een keer per jaar wordt onderzocht. Uitzondering hierop zijn de voorzieningen voor opvang bij gastouders die steekproefsgewijs worden onderzocht. Toezichthouders van de GGD onderzoeken, in opdracht van de gemeenten, minimaal 5 procent van de ingeschreven voorzieningen voor opvang bij gastouders per gemeente.

Nader onderzoek: 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 toezichthouder van de GGD vast of de eerder geconstateerde tekortkomingen zijn hersteld.

Incidenteel onderzoek: dit zijn bijvoorbeeld onderzoeken voor uitbreiding van het maximum aantal kindplaatsen, onderzoeken over specifieke thema's, extra onderzoeken, of een onderzoek naar aanleiding van signalen over misstanden.



Het merendeel van de uitgevoerde onderzoe
verblijven, buitenschoolse opvang en peute
onderzoeken (zie figuur 3.1). Ongeveer twee
onderzoeken die een toezichthouder van de
jaarlijks onderzoek, waarin wordt beoordee
steeds aan de kwaliteitseisen kinderopvang

Bij gastouderbureaus is ook het overgrote d
onderzoeken het jaarlijkse onderzoek. Bij vo
opvang bij gastouders worden relatief weini
uitgevoerd. De wetgever heeft bestuurlijke a
gemeenten gemaakt dat de gemeente bij te
bestaande voorzieningen voor opvang bij ga
onderzoek moet laten uitvoeren.

Jaarlijks worden er veel nieuwe voorzienin
gastouders ingeschreven. Het grootste gede
uitgevoerde onderzoeken bij voorzieningen
gastouders bestaat hierdoor (twee derde de
registratie'. Incidentele onderzoeken vinden

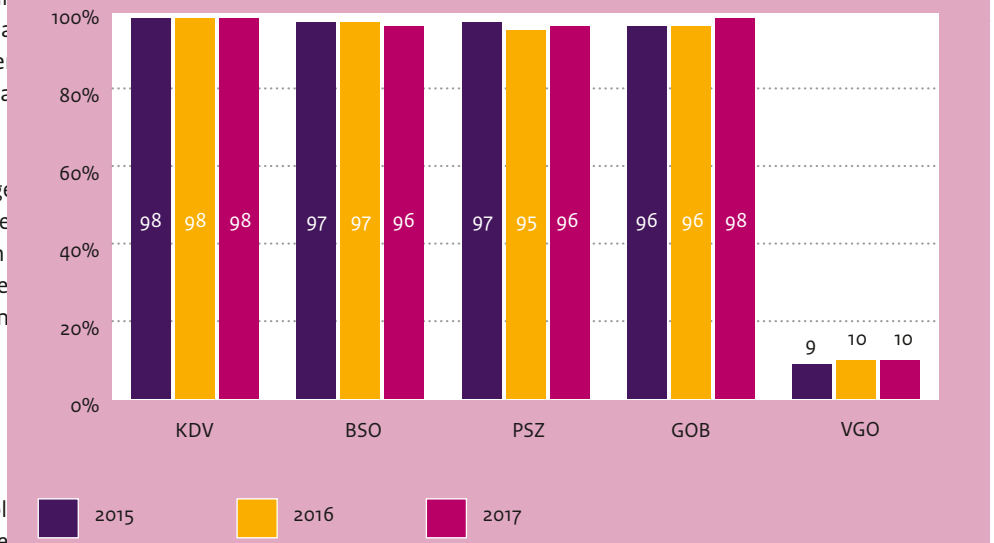
3.2.1 *Verplichte jaarlijkse onderzoeken*

Bijna alle kinderdagverblijven, buitenschool
peuterspeelzalen zijn in 2017 bezocht door e
de GGD (zie figuur 3.2). Landelijk gezien is bijna 97 procent van de locaties onderzocht.
Uit de jaarverantwoording van de gemeenten volgt dat ongeveer 150 gemeenten niet alle verplichte inspecties hebben uitgevoerd. Het gaat hier meestal om één of twee locaties die niet onderzocht zijn. Voor een groot deel is de oorzaak dat het gaat om een combi KDV-BSO, waarbij slechts één rapport is opgemaakt. Of soms is de voorziening toch niet in exploitatie gegaan.

Figuur 3.1 Verdeling van uitgevoerde onderzoeken 2017



Figuur 3.2 Percentage uitgevoerde verplichte onderzoeken 2015-2017



In totaal is in 2017 landelijk gezien ongeveer 10 procent van de voorzieningen voor opvang bij gastouders onderzocht bij een jaarlijks onderzoek.

Figuur 3.1 Verdeling van uitgevoerde onderzoeken 2017

Figuur 3.2 Percentage uitgevoerde verplichte onderzoeken 2015-2017



3.2.2 *Aankondiging jaarlijkse onderzoeken*

Een toezichthouder van de GGD kan onaangeko kinderopvangvoorziening of gastouder voor eer voorziening wordt dan vooraf niet op de hoogte tijdstip. Indien dit wel bekend is bij de kinderopv gastouder, bijvoorbeeld door een telefonisch of spreken we van een aangekondigd onderzoek.

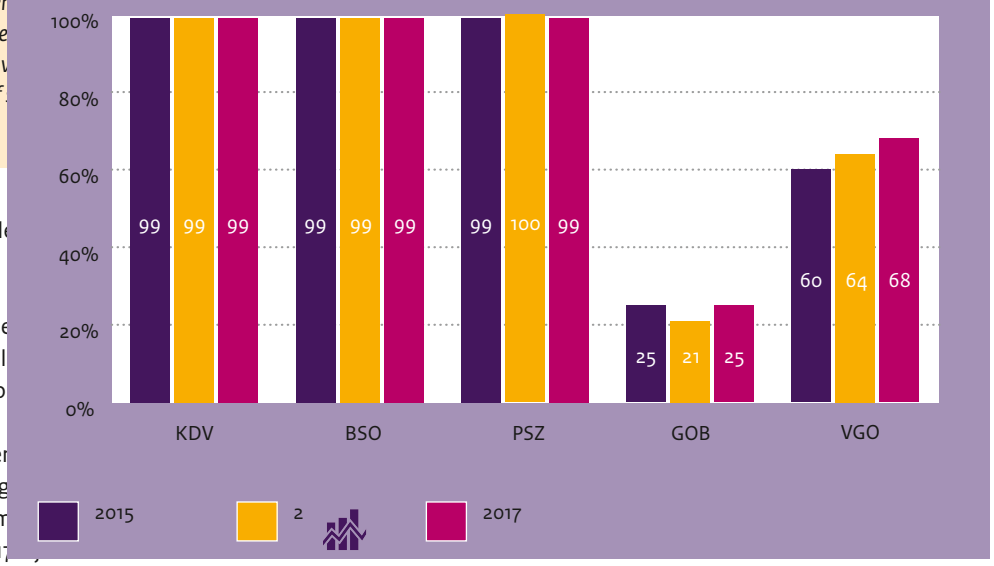
De GGD'en voeren vrijwel alle jaarlijkse ond onaangekondigd uit (zie figuur 3.3).

Slechts een kwart van de jaarlijkse onderzoe gastouderbureaus vindt onaangekondigd pl de gastouderbureaus is dus vooraf op de ho

Bij voorzieningen voor opvang bij gastouder derde van de jaarlijkse onderzoeken onaang percentage neemt de laatste jaren langzaam constateren we wel grote verschillen. In 201 meer dan driekwart van hun voorzieningen voor opvang bij gastouders onaangekondigd bezoeken tegenover vijf GGD'en die geen enkele gastouder uit hun steekproef onaangekondigd hebben bezocht in 2017. Uit de resultaten (hoofdstuk 4.2) van het toezicht blijkt dat bij onaangekondigde onderzoeken bij voorziening voor opvang bij gastouders vaker tekortkomingen worden geconstateerd dan bij aangekondigde bezoeken.

Om deze cijfers te duiden is contact opgenomen met een aantal GGD'en. Hieruit kwam naar voren dat GGD'en die weinig voorzieningen voor opvang bij gastouders onaangekondigd bezoeken, wel de intentie hebben om onaangekondigd te onderzoeken, maar hier problemen mee ervaren. Zo wordt meermaals genoemd dat het onaangekondigd bezoeken van voorzieningen voor opvang bij gastouders meer tijd kost, doordat

Figuur 3.3 Percentage onaangekondigde jaarlijkse onderzoeken 2015-2017



Figuur 3.3 Percentage onaangekondigde jaarlijkse onderzoeken 2015-2017

3.3 *Risicoprofielen*

Toezichthouders van de GGD houden minder intensief toezicht bij kindercentra en gastouderbureaus waar zij geen zorgen hebben over de kwaliteit van de kinderopvang en intensiever bij voorzieningen waar wel zorgen zijn. In 2011 heeft GGD GHOR hiertoe op verzoek van het ministerie van SZW het model risicoprofiel ontwikkeld. Het model risicoprofiel is van toepassing op kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, peuterspeelzalen en gastouderbureaus. Er worden geen risicoprofielen opgesteld voor voorzieningen voor opvang bij gastouders.



Voor elk kindercentrum en gastouderbureau, wordt minimaal één keer per jaar een risicoprofiel gemaakt. Bij relevante wijzigingen in de situatie vaker, bijvoorbeeld bij een grote toename van het aantal kindplaatsen, vanwege ontvangen signalen of na een nader onderzoek. Het risicoprofiel is geen kwaliteitsoordeel, maar een hulpmiddel voor de toezichthouder van de GGD om de benodigde inzet in te schatten voor het volgende onderzoek.

De GGD stelt een risicoprofiel op aan de hand van zeven risicoindicatoren uit het model. Als het risico per indicator is ingevuld, volgt als conclusie een indeling in kleuren. Kindercentra en gastouderbureaus 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 toezichthouder het risico op tekortkomingen hoger inschat. De kleur bepaald mede de omvang en invulling van het volgende onderzoek. Zo plant de toezichthouder van de GGD meer tijd in voor een onderzoek bij een voorziening met een rood risicoprofiel dan met een groen risicoprofiel. Bij een rood risicoprofiel worden in de regel veel meer kwaliteitsvoorwaarden geïnspecteerd dan bij een groen risicoprofiel. Voorzieningen met een rood risicoprofiel krijgen vaak ook een diepgaander onderzoek of opeenvolgende onderzoeken.

Tabel 3.1 laat zien hoe de verdeling van de risicoprofielen eruitziet in de afgelopen drie jaren, op de peildata 31 december 2015, 2016 en 2017. Het merendeel van de kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen heeft een groen risicoprofiel (55-75%) in 2017. De trend is dat steeds meer kindercentra een groen risicoprofiel krijgen. Het percentage kinderopvangvoorzieningen met een geel, oranje of rood risicoprofiel neemt licht af.

Bij gastouderbureaus loopt het aantal groene risicoprofielen in de afgelopen drie jaar iets terug. Het percentage gastouderbureaus met een geel risicoprofiel is gestegen.

Tabel 3.1 *Verdeling risicoprofielen kindercentra en gastouderbureaus peildatum 31 december 2015-2017*

	Risicoprofiel	2015	2016	2017
KDV	Groen	49%	52%	55%
	Geel	36%	35%	34%
	Oranje	10%	9%	8%
	Rood	4%	4%	3%
BSO	Groen	55%	57%	58%
	Geel	33%	32%	32%
	Oranje	9%	8%	7%
	Rood	4%	3%	3%
PSZ	Groen	63%	69%	75%
	Geel	28%	25%	20%
	Oranje	7%	5%	4%
	Rood	2%	1%	1%
GOB	Groen	64%	60%	59%
	Geel	24%	27%	30%
	Oranje	7%	7%	7%
	Rood	5%	5%	5%



3.4 Aantal beoordeelde voorw

Een toezichthouder van de GGD beoordeelt in e kinderopvangvoorziening of gastouderbureau c kwaliteitseisen voldoet. In de Wet kinderopvang regelgeving zijn regels vastgelegd voor de kwali GGD GHOR Nederland is verantwoordelijk voo kwaliteitseisen naar toetsbare voorwaarden. D vastgelegd in zogenaamde itemlijsten. Wijzigin leiden tot veranderingen in de voorwaarden. GG tweemaal per kalenderjaar (indien nodig iets va itemlijsten zo nodig aan. Daardoor verdwijnen i sommige voorwaarden van de lijst of worden ni toegevoegd. Soms worden voorwaarden samen

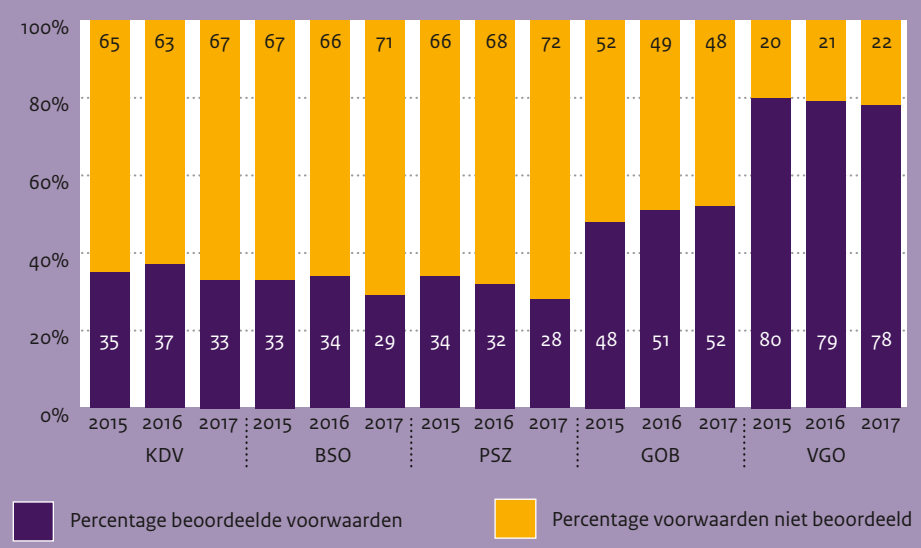
De inhoud en de omvang van de itemlijsten vari kinderopvang. Kinderdagverblijven, buitenscho peuterspeelzalen vertonen veel overeenkomster voorzieningen voor opvang bij gastouders hebb kwaliteitseisen. Het totaal aantal mogelijk te be de itemlijsten (peildatum juli 2017) is:

- *Kinderdagverblijven, 97 voorwaarden*
- *Buitenschoolse opvang, 85 voorwaarden*
- *Peuterspeelzalen, 89 voorwaarden*
- *Gastouderbureaus, 73 voorwaarden*
- *Voorzieningen voor opvang bij gastouders, 38 voorwaarden*

De vorm en omvang van een inspectie verschilt per type opvang en voorziening, vooral vanwege het risicogestuurde toezicht. Toezichthouders van de GGD voeren meer toezicht uit daar waar nodig en minder waar het kan. Een aantal onderwerpen worden verplicht jaarlijks geïnspecteerd ongeacht de kleur van het risicoprofiel. Tijdens een jaarlijks onderzoek bij een kindercentrum of peuterspeelzaal worden in ieder geval de volgende verplichte onderwerpen beoordeeld:

- *de pedagogische praktijk;*
- *de beroepskracht-kindratio;*

Figuur 3.4 Gemiddeld percentage beoordeelde voorwaarden per jaarlijks onderzoek 2015-2017



Figuur 3.4 Gemiddeld percentage beoordeelde voorwaarden per jaarlijks onderzoek 2015-2017

helft van het totaal) en bij voorzieningen voor opvang bij gastouders gaat het om bijna 30 voorwaarden (78% van alle voorwaarden). Verhoudingsgewijs worden bij gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders dus veel voorwaarden van de itemlijst beoordeeld.

De daling in het gemiddeld aantal beoordeelde voorwaarden houdt voor een deel verband met de toename van de groene risicoprofielen. Toch daalt het gemiddeld aantal beoordeelde voorwaarden ook licht per risicoprofielkleur, vooral bij kindercentra.



7 *'Verschillen in GGD-toezicht in kaart gebracht'*, april 2018, Inspectie van het Onderwijs met medewerking van GGD GHOR Nederland.



4 Resultaten toezicht

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de tekortkomingen[8] die toezichthouders constateren bij voorzieningen en in de handhavingsadviezen die de GGD'en aan gemeenten geven naar aanleiding van de jaarlijkse onderzoeken. Hoeveel en welke tekortkomingen worden vastgesteld tijdens een jaarlijks onderzoek? Welke ontwikkeling constateren we bij de handhavingsadviezen? En wat is het beeld als we bepaalde achtergrondkenmerken beschouwen? Als een tekortkoming niet leidt tot een advies tot handhaven, wat betekent dat dan? Hoe vaak komt dat voor en om wat voor type tekortkomingen gaat het?

4.1 Samenvatting

- Bij kindercentra en gastouderbureaus neemt het percentage jaarlijkse onderzoeken waarbij ten minste één tekortkoming is vastgesteld steeds verder af. In 2015 ging het bij de kinderdagverblijven om 34 procent. In 2017 is dit gedaald naar 25 procent. Bij buitenschoolse opvang lag het percentage in 2015 op 30 procent en in 2017 op 19 procent. Bij onderzoeken op voorzieningen voor opvang bij gastouders is het percentage met tekortkomingen de afgelopen jaren onveranderd.

- Bij onaangekondigde onderzoeken bij voorzieningen voor opvang bij gastouders worden tweemaal zo vaak tekortkomingen geconstateerd als bij aangekondigde bezoeken.

- Als er tekortkomingen zijn vastgesteld bij jaarlijkse onderzoeken, dan gaat het in meer dan de helft van de gevallen om slechts één tekortkoming.



8 In dit hoofdstuk gaat het om alle geconstateerde tekortkomingen bij kinderopvang-voorzieningen en gastouderbureaus. We maken hier geen onderscheid tussen enerzijds tekortkomingen op het gebied van kwaliteitseisen kinderopvang en anderzijds de kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie. Dit onderscheid komt in hoofdstuk 7 wel aan bod.

- Slechts bij 1 à 2 procent van alle beoordeelde voorwaarden wordt in 2017 een tekortkoming vastgesteld tijdens een jaarlijks onderzoek.

- GGD'en constateren, in verhouding tot het aantal beoordeelde voorwaarden, de meeste tekortkomingen binnen het domein Veiligheid en gezondheid. In dit geval gaat het vooral om het plan van aanpak, waarin de houder in onvoldoende mate de veiligheids- en gezondheidsrisico's heeft beschreven. Bij gastouderbureaus worden de meeste tekortkomingen geconstateerd binnen het domein Ouderrecht, waarbij het in de helft van de gevallen gaat om het ontbreken van een oudercommissie.

- GGD'en geven steeds minder vaak handhavingsadviezen af na afronding van het jaarlijks onderzoek. Dit geldt voor onderzoeken bij kindercentra en gastouderbureaus. Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders blijft het percentage handhavingsadviezen nagenoeg gelijk. Dit volgt de ontwikkeling in het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen in de afgelopen jaren.

- Het percentage handhavingsadviezen dat wordt afgegeven na jaarlijkse onderzoeken, verschilt per gemeente. Bij een groep van dertig gemeenten werd in de periode 2015-2017 ieder jaar bij ten minste 30 procent van de voorzieningen waar een jaarlijks onderzoek werd uitgevoerd, een handhavingsadvies afgegeven. Bij acht van deze gemeenten lag dit percentage boven de 40 procent. Terwijl bij 47 gemeenten het percentage voorzieningen waarbij een handhavingsadvies werd gegeven op 15 procent of lager lag.

- Ook per GGD-regio verschilt het percentage voorzieningen waarbij een handhavingsadvies wordt gegeven aanzienlijk. Bij kindercentra varieert het percentage jaarlijkse onderzoeken met een handhavingsadvies per GGD-regio tussen de 8 en 37 procent. In drie GGD-regio's ligt het percentage handhavingsadviezen op 30 procent of hoger, terwijl dit in drie andere GGD-regio's op 11 procent of lager ligt.

- Een tekortkoming leidt vrijwel altijd tot een handhavingsadvies. In 2017 komt het weinig voor dat een tekortkoming tijdens het jaarlijks onderzoek geen handhavingsadvies oplevert. Dit zien we bij zowel kinderopvangvoorzieningen als gastouderbureaus.

- Bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus wordt bij het ontbreken van een oudercommissie het vaakst geen handhavingsadvies gegeven. Bij peuterspeelzalen leiden vooral tekortkomingen op het gebied van voorschoolse educatie niet tot een handhavingsadvies.

4.2 Jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen

Tijdens het jaarlijks onderzoek wordt een deel van de wettelijk gestelde kwaliteitseisen voor kinderopvang binnen het gekozen risicomodel beoordeeld door de toezichthouder van de GGD. Deze wettelijke kwaliteitseisen zijn vertaald naar meetbare voorwaarden. De toezichthouder bepaalt op basis van de risicoprofielkleur en de inschatting van risico's welke voorwaarden worden beoordeeld. Indien op een voorwaarde de kwaliteit onvoldoende is, is er sprake van een tekortkoming. Deze tekortkomingen worden geregistreerd in het inspectierapport.

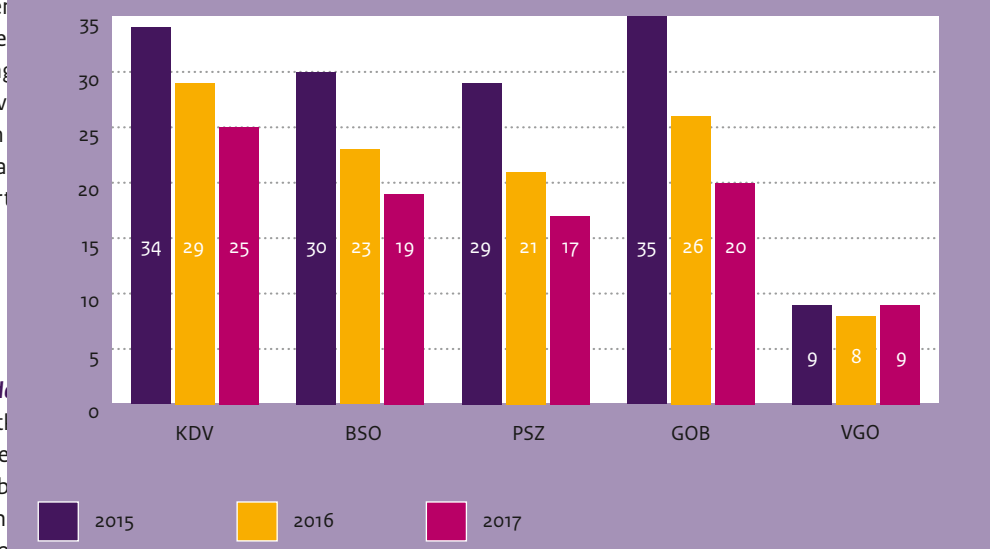
De laatste jaren worden tijdens de jaarlijkse onderzoeken bij kindercentra minder tekortkomingen vastgesteld (zie figuur 4.1). In 2015 werd nog bij bijna een derde van de jaarlijkse onderzoeken minimaal één tekortkoming geconstateerd. In 2017 is dat gedaald naar minder dan een kwart van de jaarlijks onderzoeken.



Ook bij gastouderbureaus zien we een daling
jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen

Bij voorzieningen voor opvang bij gastouder
verandering. Bij slechts 8 à 9 procent van de
er sprake van één of meerdere tekortkoming
bezoeken in 2017 bedraagt het percentage v
opvang bij gastouders met tekortkomingen
gekondigde onderzoeken is bij 11 procent va
opvang bij gastouders ten minste één tekort
2015 en 2016 tonen hetzelfde beeld.

Figuur 4.1 Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen 2015-2017



Figuur 4.1 Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen 2015-2017

4.2.1 *Aantal tekortkomingen per jaarlijks onde*

Van de jaarlijkse onderzoeken waarbij tekortk
teerd op de voorziening, is bij ongeveer de he
slechts één tekortkoming vastgesteld (zie tab
de onderzoeken waarbij tekortkomingen zijn
twee tekortkomingen. Bij de overige onderzo
tekortkomingen op de voorziening geconstateerd.

observeerbare termen de kenmerkende visie op omgang met kinderen te beschrijven. Een voorziening voor opvang bij gastouders handelt overeenkomstig het pedagogisch beleidsplan. Ook wordt onder andere gekeken naar de emotionele veiligheid van de kinderen en de ontwikkeling van sociale en persoonlijke competenties.

Tabel 4.1 *Jaarlijkse onderzoeken waarbij tekortkomingen zijn geconstateerd op de voorziening naar aantal tekortkomingen 2017*

Aantal tekortkomingen	KDV	BSO	PSZ	GOB	VGO
Jaarlijks onderzoek met 1 tekortkoming	50%	49%	65%	48%	48%
Jaarlijks onderzoek met 2 tekortkomingen	21%	22%	20%	18%	21%
Jaarlijks onderzoek met 3 of meer tekortkomingen	29%	29%	15%	34%	31%



Veiligheid en gezondheid: *veiligheids- en gezondheidsrisico's dienen uitgebreid beschreven te worden in een risico-inventarisatie. Naast een inventarisatie van de risico's dient het plan van aanpak maatregelen te beschrijven om de risico's te beperken.*

Accommodatie en inrichting: *aan binnen- en buitenruimtes worden verschillende eisen gesteld. De oppervlakte moet voldoende zijn voor het aantal op te vangen kinderen en ruimtes dienen passend ingericht en voldoende toegankelijk te zijn.*

Kwaliteit gastouderbureau: *een gastouderbureau draagt er zorg voor dat aangesloten voorzieningen voor opvang bij gastouders eenmaal per jaar bezocht worden door een bemiddelingsmedewerker, zodat kinderen verantwoord opgevangen worden. Ook moet er een intake- en een evaluatiegesprek plaatsvinden met zowel de voorziening voor opvang als met de vraagouders. Van deze gesprekken dient verslag gelegd te worden. Bureau en voorziening stellen gezamenlijk een risico-inventarisatie op. Ten slotte wordt de administratie van een gastouderbureau gecontroleerd.*

Voor een overzicht van alle kwaliteitseisen zie bijlage 1.

Over het algemeen worden er relatief weinig tekortkomingen vastgesteld tijdens jaarlijkse onderzoeken. In 2017 leidde gemiddeld 1 à 2 procent van de beoordeelde voorwaarden tot constatering van een tekortkoming.
Bij alle typen kinderopvang worden bij het domein Accommodatie en inrichting de minste tekortkomingen beoordeeld én vastgesteld. Daarnaast verschilt het aantal tekortkomingen per domein per type kinderopvang.

We rapporteren onze opvallendste en belangrijkste bevindingen:

Kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang

Voorwaarden uit het domein Personeel en groepsgrootte en het domein Pedagogisch klimaat worden bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang verreweg het meest beoordeeld (zie tabel 4.2). Relatief gezien[9] worden de meeste tekortkomingen vastgesteld binnen het domein Veiligheid en gezondheid. In 2015 leidde ongeveer 1 op de 25 beoordelingen in dit domein tot vaststelling van een tekortkoming. In 2017 is dat gedaald naar circa 1 op de 30 beoordelingen. Meestal gaat het om het plan van aanpak van de houder, dat de veiligheids- en gezondheidsrisico's onvoldoende beschrijft. Dit beeld is de afgelopen drie jaar ongewijzigd.

Peuterspeelzalen

De afgelopen drie jaar worden de meeste voorwaarden beoordeeld binnen het domein Pedagogisch klimaat. Relatief gezien[10] worden de meeste tekortkomingen binnen twee andere domeinen vastgesteld:

- Ouderrecht
- Veiligheid en gezondheid

Ouderrecht: De meest voorkomende kwaliteitseis waar in 2015 niet aan wordt voldaan is het klachtenverslag dat niet tijdig is verstuurd naar de GGD. In 2016 en 2017 gaat het vooral over de alternatieve ouderraadpleging en het ontbreken van een oudercommissie.

Veiligheid en gezondheid: De voorwaarde waarin het plan van aanpak moet aangeven welke maatregelen zijn genomen met betrekking tot de veiligheidsrisico's, wordt het vaakst overtreden.

Gastouderbureaus

De afgelopen drie jaar worden verreweg de meeste voorwaarden beoordeeld binnen het domein Kwaliteit gastouderbureau. Relatief gezien[11] worden de meeste tekortkomingen vastgesteld binnen het domein Ouderrecht.



9 In relatie tot het aantal beoordeelde voorwaarden.
10 In relatie tot het aantal beoordeelde voorwaarden.
11 In relatie tot het aantal beoordeelde voorwaarden.



De meest voorkomende tekortkoming binnen het domein Ouderrecht is het ontbreken van een oudercommissie. In 2015 resulteerde ongeveer de helft van de beoordelingen van deze kwaliteitseis in vaststelling van een tekortkoming. In 2017 is dit afgenomen naar minder dan 1 op de 7 beoordelingen.

Voorzieningen voor opvang bij gastouders

De meeste tekortkomingen die tijdens het jaarlijks onderzoek bij voorzieningen voor opvang bij gastouders worden geconstateerd, bevinden zich – zowel absoluut als relatief – in het domein Veiligheid en gezondheid. Meestal betreft het de kwaliteitseis dat er een risicoinventarisatie veiligheid aanwezig moet zijn op het opvangadres. Daarnaast schieten voorzieningen vaak tekort bij de eis ervoor zorg te dragen dat de veiligheidsmaatregelen tijdig worden genomen. Dit is het geval in 2015, 2016 en 2017.

Tabel 4.2 bevat een overzicht van de geconstateerde tekortkomingen, vastgesteld tijdens het jaarlijks onderzoek. Om een compleet beeld te geven van de tekortkomingen geven we inzicht in:

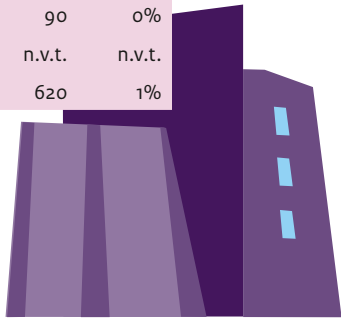
- het aantal beoordelingen
- het aantal tekortkomingen (absoluut)
- het percentage tekortkomingen in relatie tot het aantal beoordelingen (relatief)



Tabel 4.2 *Geconstateerde tekortkomingen per domein bij jaarlijkse onderzoeken 2015-2017*

Jaar	Domein	KDV			BSO			PSZ			GOB			VGO		
		N (b)*	N (t)	%	N (b)	N (t)	%	N (b)	N (t)	%	N (b)	N (t)	%	N (b)	N (t)	%
2015	Ouderrecht	28.991	1.174	4%	23.786	1.234	5%	4.408	105	2%	4.808	239	5%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	Personeel en groepsgrootte	57.046	1.145	2%	48.554	947	2%	17.206	261	2%	1.530	37	2%	17.174	100	1%
	Pedagogisch klimaat	60.607	1.297	2%	39.736	643	2%	24.072	455	2%	1.475	29	2%	13.950	71	1%
	Veiligheid en gezondheid	33.722	1.362	4%	27.320	987	4%	11.027	352	3%	5.030	101	2%	24.089	371	2%
	Accommodatie en inrichting	12.552	127	1%	9.261	84	1%	3851	32	1%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	22.626	72	0%
	Kwaliteit gastouderbureau	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	9.691	236	2%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	Totaal	192.918	5.105	3%	148.657	3.895	3%	60.564	1.205	2%	22.534	642	3%	77.839	614	1%
2016	Ouderrecht	35.079	1.116	3%	30.469	978	3%	4384	148	3%	4.840	266	6%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	Personeel en groepsgrootte	59.156	961	2%	48.684	814	2%	11.756	159	1%	1.665	20	1%	16.515	96	1%
	Pedagogisch klimaat	69.902	1.301	2%	40.350	606	2%	17.524	257	2%	1.454	15	1%	13.423	55	0%
	Veiligheid en gezondheid	34.356	1.274	4%	26.119	967	4%	7.110	183	3%	4.977	113	2%	23.803	401	2%
	Accommodatie en inrichting	12.742	127	1%	8.866	113	1%	2.086	12	1%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	22.781	73	0%
	Kwaliteit gastouderbureau	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	9.638	178	2%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	Totaal	211.235	4.779	2%	154.488	3.478	2%	41.860	694	2%	22.574	592	3%	76.522	625	1%
2017	Ouderrecht	23.623	592	3%	18.251	442	2%	2.002	52	3%	4.209	109	3%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	Personeel en groepsgrootte	61.113	978	2%	47.831	759	2%	7.624	93	1%	1.741	15	1%	16.400	96	1%
	Pedagogisch klimaat	74.715	1.171	2%	40.314	498	1%	12.254	133	1%	1.514	17	1%	13.841	88	1%
	Veiligheid en gezondheid	34.101	1.100	3%	25.087	760	3%	3.141	73	2%	5.055	78	2%	23.549	346	2%
	Accommodatie en inrichting	11.115	106	1%	7.744	100	1%	1.686	11	1%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	23.192	90	0%
	Kwaliteit gastouderbureau	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	9.488	118	1%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	Totaal	204.667	3.947	2%	139.227	2.539	2%	26.707	346	1%	22.007	337	2%	76.892	620	1%

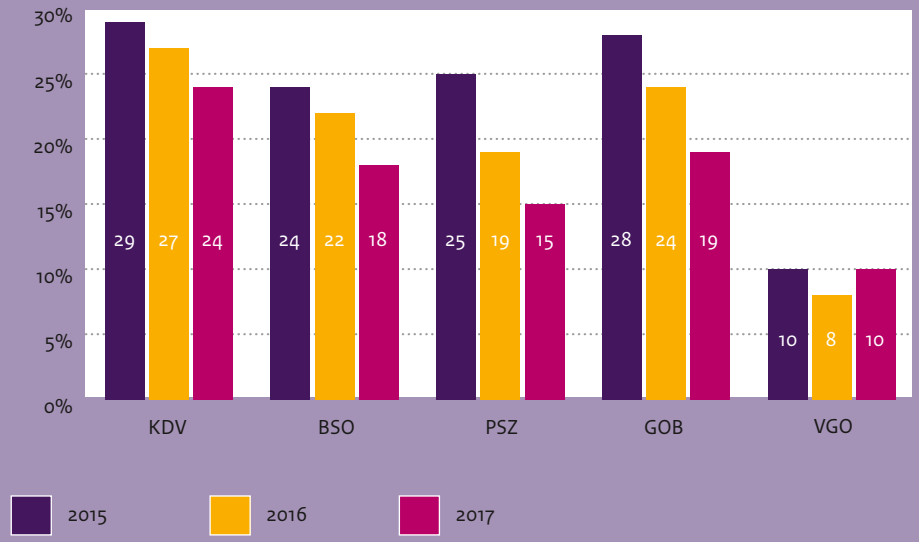
**N (b) = aantal maal beoordeeld, N (t) = aantal geconstateerde tekortkomingen, % = percentage tekortkomingen ten opzichte van aantal beoordelingen*



4.3 Jaarlijkse onderzoeken resu handhavingsadvies

Alle onderzoeken worden afgesloten met een in inspectierapport dat de toezichthouder van de G advies aan de gemeente: wel of niet handhaven. 'handhaven', dan heeft de toezichthouder één o geconstateerd op de kwaliteitseisen kinderopva handhavingsadvies hangt af van de ernst van de context. Het handhavingsadvies van de toezicht wordt altijd opgenomen in het inspectierapport

Figuur 4.2 Percentage jaarlijkse onderzoeken met advies tot handhaven 2015-2017



Figuur 4.2 Percentage jaarlijkse onderzoeken met advies tot handhaven 2015-2017

Het percentage jaarlijkse onderzoeken met handhaven daalt sinds 2015 (zie figuur 4.2) v kinderopvang, met uitzondering van de opv jaar zien de toezichthouders van de GGD mi kindercentra een handhavingsadvies af te g Bij een vijfde van de jaarlijkse onderzoeken handhavingsadvies afgegeven.

Ook bij gastouderbureaus geven GGD'en steeds minder vaak een handhavingsadvies af na het jaarlijkse onderzoek.

Ondanks de daling van het percentage jaarlijkse onderzoeken met advies tot handhaven geldt deze daling niet voor alle gemeenten. Bij dertig gemeenten (8%) blijven de voorzieningen achter, in die zin dat in de periode 2015 t/m 2017 ieder jaar bij ten minste 30 procent van de jaarlijkse onderzoeken een handhavingsadvies is afgegeven. Bij acht van deze dertig gemeenten ligt dit percentage jaarlijks op ten minste 40 procent.
Bij voorzieningen in 47 gemeenten (12%) is het percentage afgegeven handhavingsadviezen de afgelopen drie jaar laag. Jaarlijks is het percentage handhavingsadviezen in deze gemeenten 15 procent of lager. Bij vier van deze 47 gemeenten hebben toezichthouders de

4.3.1 Handhavingsadviezen naar risicoprofiel kleur

De risicoprofielen tonen hoe intensief de toezichthouders van de GGD het benodigde toezicht op de voorzieningen inschatten. De handhavingsadviezen per profiel laten zien wat we zouden verwachten: voor kindercentra met een groen risicoprofiel is het percentage afgegeven handhavingsadviezen het laagst. Naarmate het risico op tekortkomingen toeneemt (de kleur van het risicoprofiel verschuift via geel en oranje naar rood), stijgt het percentage afgegeven handhavingsadviezen (zie figuur 4.3). Dit geldt vooral bij kinderdagverblijven. Voor buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen geldt dit ook, maar in mindere mate. Bij voorzieningen met een rood of een oranje risicoprofiel worden verhoudingsgewijs bijna evenveel handhavingsadviezen afgegeven.



Bij gastouderbureaus met een oranje risicop
verhoudingsgewijs veruit de meeste handha
door GGD'en. Vaker nog dan bij gastouderbu
risicoprofiel. We maken hierbij wel de kantte
kleine aantallen gaat (in totaal 35 gastouder
profiel en 29 met een rood profiel).

4.3.2 *Handhavingsadviezen naar omvang van houder*

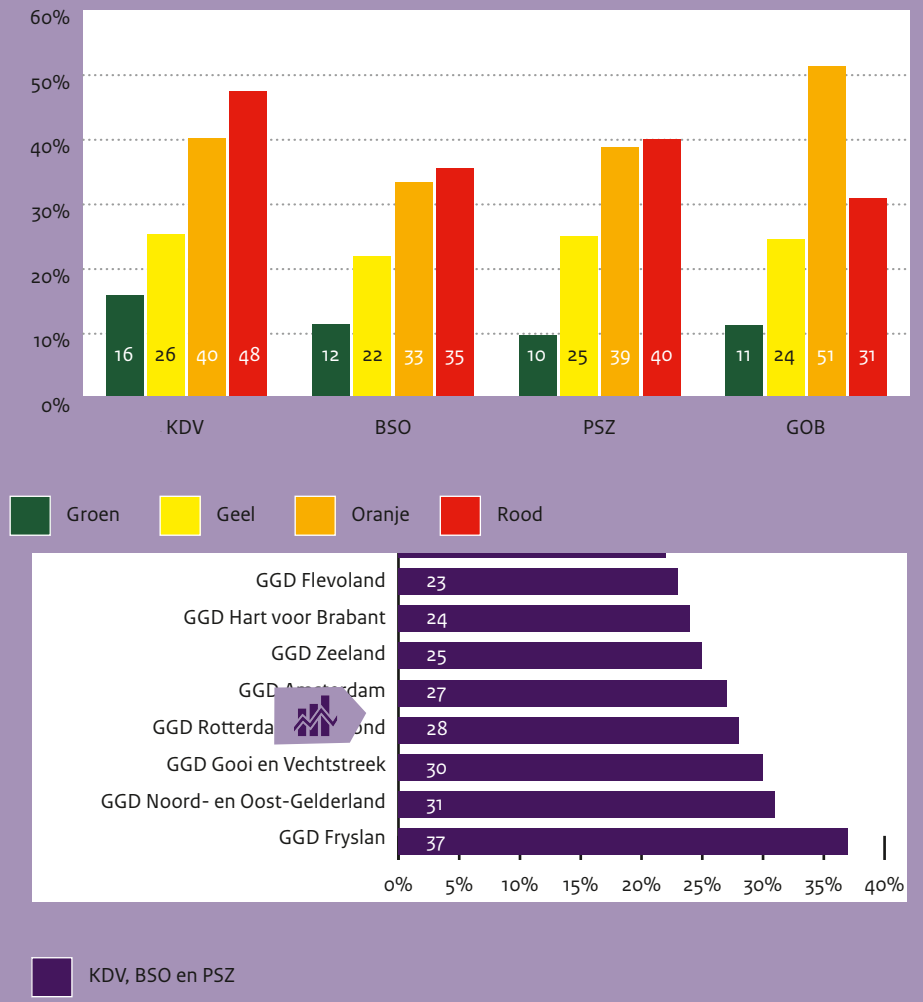
We hebben onderzocht of een relatie bestaa
de organisatie van de houder en het percent
handhavingsadviezen. Daartoe zijn de houd
groepen: houders met één tot twee locaties
tien tot honderd locaties, en meer dan hond

Ongeveer een kwart van de kinderdagverbli
opvang en peuterspeelzalen die behoren tot
twee voorzieningen krijgt een handhavingsa
constateren dat bij alle drie typen van kinde
handhavingsadviezen afneemt naarmate kin
een houder met meer voorzieningen.

Bij gastouderbureaus zien we juist het tegen
het percentage handhavingsadviezen juist o
houder betreft met meerdere voorzieninger
dat slechts tien gastouderbureaus behoren t
of meer kindercentra en gastouderbureaus.

Figuur 4.5 Percentage jaarlijkse onderzoeken (KDV, BSO en PSZ) met handhavingsadvies per GGD-regio 2017

Figuur 4.3 Percentage jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies per risicoprofielkleur 2017



Figuur 4.3 Percentage jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies per risicoprofielkleur 2017

Figuur 4.4 Percentage jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies naar omvang van de organisatie van de houder 2017

Figuur 4.5 Percentage jaarlijkse onderzoeken (KDV, BSO en PSZ) met handhavings-advies per GGD-regio 2017



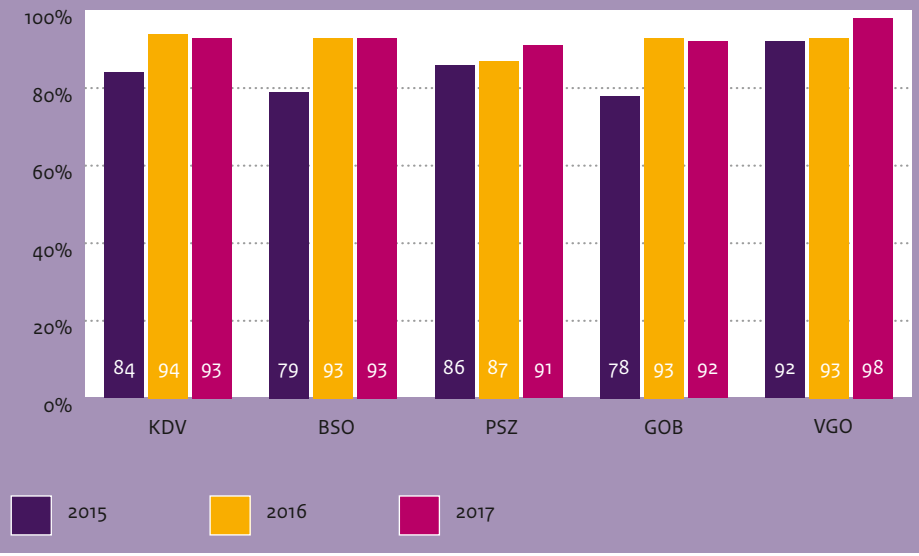
4.4 Jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen zonder ha

In een beperkt aantal gevallen geeft de toez
geen handhavingsadvies na geconstateerde
inspectierapport onderbouwt de toezichtho
hiervan afgeweken is.

Het percentage jaarlijkse onderzoeken met t
dat de GGD een handhavingsadvies heeft ge
of meer) tekortkomingen zijn vastgesteld tij
onderzoek, dan leidt dit in meer dan 90 proc
tot een handhavingsadvies in 2017 (zie figuu

Bij gastouderbureaus leidt een constatering
ook bijna altijd tot een handhavingsadvies. I
bij 78 procent van de jaarlijkse onderzoeken
Bij voorzieningen voor opvang bij gastouder
tekortkoming vrijwel altijd tot een handhavi

Figuur 4.6 Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen én met een handhavingsadvies 2015-2017



Figuur 4.6 Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen én met een handhavingsadvies 2015-2017





5 Handhaving

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de ontwikkelingen bij handhaving. Handhaaft een gemeente altijd als er een tekortkoming is vastgesteld? Welke handhavingsinstrumenten zet een gemeente dan in? En wat kunnen we zeggen over het herstel van tekortkomingen na inzet van een handhavingsactie?

5.1 *Samenvatting*

- Landelijk gezien kiezen gemeenten er steeds minder vaak voor om niet te handhaven met opgaaf van reden (beredeneerd niet handhaven). Bij kinderdagverblijven en voorzieningen voor buitenschoolse opvang is beredeneerd niet handhaven gedaald van 19 procent in 2015 naar 12 procent in 2017. Bij gastouderbureaus van 27 procent in 2015 naar 9 procent in 2017. Gemeenten verschillen aanzienlijk in de mate waarin zij beredeneerd niet handhaven toepassen.

- In een groep van 24 gemeenten wordt aanzienlijk vaker (75%) besloten geen handhavingsactie in te zetten dan in andere gemeenten (landelijk 9 tot 19%).

- Het handhavingsinstrument ‘aanwijzing’ wordt het vaakst ingezet na een jaarlijks onderzoek. Ook het instrument ‘waarschuwing’ wordt veelvuldig toegepast. Gemeenten kiezen bij het jaarlijkse onderzoek vrijwel nooit voor zwaardere handhavingsinstrumenten, zoals een exploitatieverbod of uitschrijving uit het landelijk register. Na een jaarlijks onderzoek worden de instrumenten ‘aanwijzing’ en ‘waarschuwing’ gezien als een passende eerste stap in de handhaving.

- Gemeenten kiezen wel voor inzet van de zwaardere handhavingsinstrumenten na een nader onderzoek. Last onder dwangsom wordt het meest ingezet, vooral bij kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus.



- Meer dan 81 procent van de tekortkomingen worden verholpen nadat de gemeente een eerste handhavingsactie heeft ingezet. Dit geldt voor alle typen kinderopvang.

- Wanneer gemeenten doorpakken en vervolgacties inzetten, levert dat een kleine stijging van het 'herstelpercentage' op. Voor alle typen kinderopvang geldt dat 85 tot 90 procent van de tekortkomingen zijn verholpen na een vervolgactie.

- Wanneer gemeenten besluiten om niet handhavend op te treden naar aanleiding van een geconstateerde tekortkoming, wordt een aanzienlijk deel van de voorwaarden waar de tekortkoming betrekking op had, in het daaropvolgende jaar niet opnieuw beoordeeld. We constateren ook dat als de voorwaarden waar de tekortkomingen betrekking op hadden, het daaropvolgende jaar wél worden beoordeeld, bij die volgende beoordeling 12 procent (134 voorwaarden) van de voorwaarden wederom niet aan de kwaliteitseisen voldoet.

- Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders wordt in vergelijking met de andere voorzieningen een relatief groot deel van de tekortkomingen in het daaropvolgende jaar niet meer opnieuw beoordeeld (nader onderzoek). Na beredeneerd niet-handhaven gaat het om 48 procent van de tekortkomingen. Tekortkomingen waarop wel een handhavingsactie is ingezet, worden in 14 procent van de gevallen in het daaropvolgende jaar niet opnieuw beoordeeld. Bij de andere voorzieningen zijn de gemiddelde percentages respectievelijk 30 procent en 7 procent.

5.2 *Beredeneerd niet handhaven*

Gemeenten hebben een beginselplicht om handhavend op te treden als een tekortkoming is vastgesteld, waarop de toezichthouder van de GGD een advies tot handhaven geeft. Op iedere tekortkoming dient een gemeente een beslissing te nemen om wel of niet tot handhaving over te gaan. Handhaving is maatwerk, toegesneden op de specifieke gemeentelijke context. Maatwerk is een afweging waarbij een gemeente de aard, de achtergrond of de context van een tekortkoming bekijkt om te kiezen wel of niet te handhaven.

In de meeste gemeenten heeft het college van burgemeester en wethouders handhavingsbeleid voor de kinderopvang opgesteld. In een aantal gevallen is dat beleid gebaseerd op een model van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Dit handhavingsbeleid geeft aan met welke handhavingsinstrumenten de gemeente de houder kan stimuleren om een tekortkoming te verhelpen en binnen welke termijn. Daarnaast mag elke gemeente eigen speerpunten in het handhavingsbeleid kinderopvang opnemen.

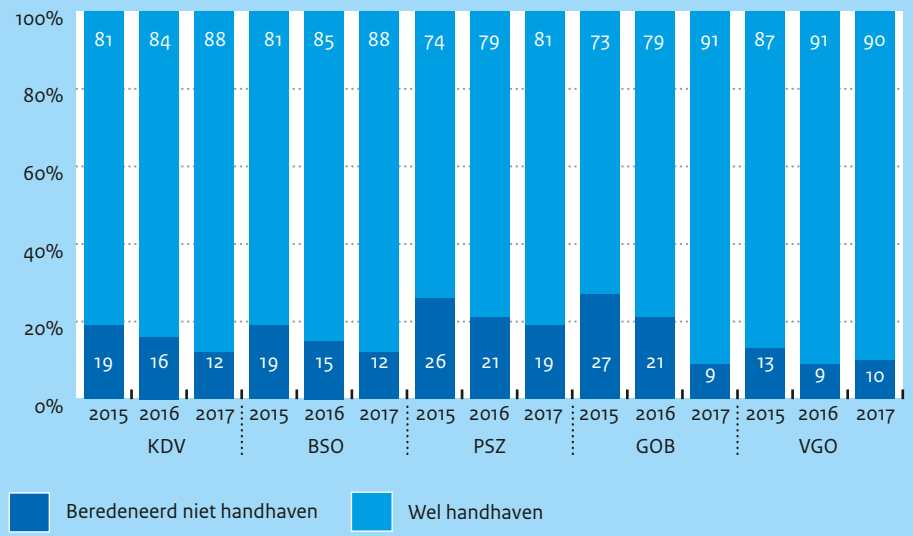
Onder bijzondere omstandigheden mag een bestuursorgaan gemotiveerd afwijken van het handhavingsadvies van de toezichthouder van de GGD. Dit wordt ook wel 'beredeneerd niet handhaven' genoemd. De gemeente neemt dan een bewuste beslissing niet over te gaan tot handhaving bij een vastgestelde tekortkoming en zet dus geen enkele actie in om herstel van de tekortkoming te bewerkstelligen.



Bij het toepassen van beredeneerd niet handhave
de jaarverantwoording aan de inspectie een toeli
daarin een onderbouwing voor deze keuze. Geme
lopende redenen voor de beslissing om niet te har
'Niet handhaven, verklaarbaar?' (Inspectie van h
dat veel gemeenten kiezen voor beredeneerd niet

- *de houder heeft voldaan aan de inspanningsv*
  instellen van de oudercommissie;
- *de houder binnenkort wordt uitgeschreven of*
- *in de zienswijze van het inspectierapport is op*
  tekortkoming al is opgelost;
- *de voorziening wordt gesloten;*
- *de voorziening failliet is.*

Figuur 5.1 Percentage tekortkomingen met handhavingsadvies en beredeneerd niet handhaven bij jaarlijkse onderzoeken en onderzoeken na registratie



Figuur 5.1 Percentage tekortkomingen met handhavingsadvies en beredeneerd niet handhaven bij jaarlijkse onderzoeken en onderzoeken na registratie

5.2.1 *Percentage tekortkomingen met beredeer*

Gemeenten kiezen steeds minder vaak voor handhaven als er een tekortkoming is vastg handhavingsadvies geldt (zie figuur 5.1). Ger jaarverslagen hiervoor uiteenlopende reden kadertekst bij deze paragraaf). Bij voorscho gemeenten er bovendien regelmatig voor niet te handhaven wanneer de beroepskracht nog geen certificaat behaald heeft, maar al wel aan de opleiding is begonnen. Ook kiezen gemeenten voor beredeneerd niet handhaven als de toezichthouder van de GGD afspraken heeft gemaakt met de houder over herstel van de geconstateerde tekortkomingen.

Bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang wordt in 2017 na jaarlijkse onderzoeken of onderzoek na registratie bij 12 procent van de tekortkomingen voor beredeneerd niet handhaven gekozen. Bij gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders gaat het om respectievelijk 9 en 10 procent van de tekortkomingen. Bij peuterspeelzalen is het percentage beredeneerd niet handhaven in 2017 met 19 procent relatief het hoogst.

te gaan tot beredeneerd niet handhaven. De vraag was dus: bij niet-naleving van welke voorwaarden besluiten gemeenten beredeneerd geen handhavingsactie in te zetten? We stellen vast dat in 2017 bij tekortkomingen op de voorwaarden over het instellen van een oudercommissie gemeenten relatief vaak ervoor hebben gekozen beredeneerd niet te handhaven. Dit geldt zowel voor tekortkoming bij de kindercentra als bij de gastouderbureaus. Wel valt op dat bij kinderdagverblijven en gastouderbureaus het percentage niet handhaven op tekortkoming bij deze voorwaarde sterk is afgenomen in de periode 2015-2017. Bij kinderdagverblijven daalde het van 64 procent in 2017 naar 30 procent in 2017. Bij gastouderbureaus van 74 procent niet handhaven in 2015 naar 26 procent beredeneerd niet handhaven in 2017. Bij de buitenschoolse opvang loopt niet-handhaven minder terug (van 65 procent in 2015 naar 50 procent in 2017).

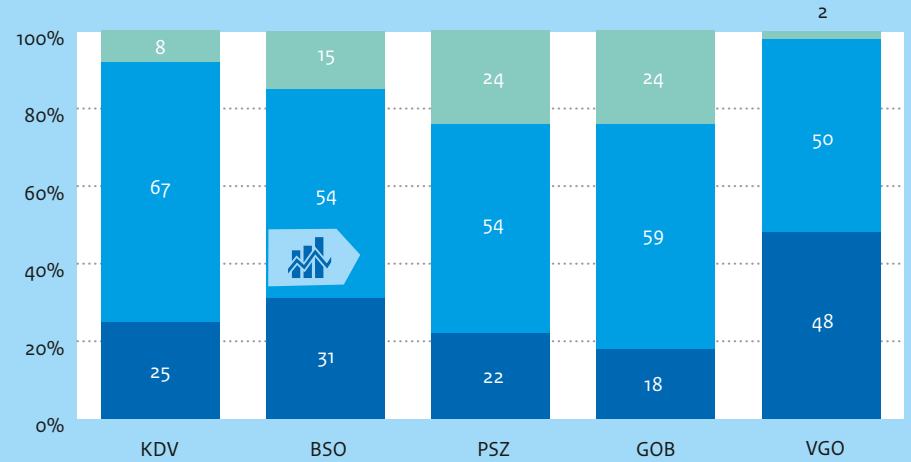


Voor gastouderbureaus geldt dat gemeente
niet handhavend op te treden bij geconstate
de voorwaarde: evaluatie van de opvang me
schriftelijke vastlegging daarvan. In de perio
25 procent van de tekortkomingen niet hanc

Bij de voorzieningen met voorschoolse educ
relatief vaak geen handhavingsactie in bij te
basisvoorwaarden voorschoolse educatie. I
procent van deze het geval.

Bij voorzieningen voor opvang bij gastouder
gemeenten het vaakst besluiten niet handha
een handhavingsadvies van de GGD bij teko
voorwaarden uit het domein Veiligheid en g
zes voorwaarden waarop na geconstateerde
vaakst geen handhavingsactie volgt, vallen i
de helft van het aantal besluiten tot bereder
2017.

Figuur 5.2 Herstel tekortkomingen na beredeneerd niet handhaven



Figuur 5.2 Herstel tekortkomingen na beredeneerd niet handhaven

5.2.3 *Herstel tekortkomingen na beredeneerd*

Herstel van een tekortkoming betekent dat een houder van een kinderopvangvoorziening of gastouderbureau weer aan de gestelde kwaliteitseis(en) voor kinderopvang voldoet, nadat eerder een tekortkoming is vastgesteld.
Na een herstelmogelijkheid is de uitkomst:
- *de tekortkoming is hersteld; of*
- *de tekortkoming is niet hersteld; of*
- *de voorwaarde is niet meer opnieuw beoordeeld in de periode na de vaststelling van de tekortkoming in 2016 tot en met eind 2017.*

Een relatief groot deel van de voorwaarden waarbij een tekortkoming is vastgesteld, is in de periode na de vaststelling van de tekortkomingen tot en met het eerstvolgende jaarlijkse onderzoek in 2017 (na beredeneerd niet handhaven) niet opnieuw weer voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen.
Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders zien we eenzelfde percentage (50%).

Bij 12 procent van de voorwaarden (134 voorwaarden) met tekortkomingen waarbij de gemeente besluit geen handhaving in te zetten, voldoet de voorziening bij de volgende beoordeling wederom niet aan de kwaliteitseisen. De verschillen per type kinderopvang en gastouderbureaus zijn groot (zie figuur 5.2). De vraag is hier of de gemeente wellicht beter wel een handhavingsactie had moeten inzetten.



5.3 Handhavingsinstrumenten

Om handhavend op te treden heeft de gemeente de keuze uit een aantal handhavingsinstrumenten. Gemeenten bepalen welk instrument zij inzetten op basis van de aard van de tekortkomingen, recidive, verzwarende of verzachtende omstandigheden en het (eigen) handhavingsbeleid. Het uitgangspunt is om het meest effectieve middel in te zetten, dat in verhouding staat tot de geconstateerde tekortkoming.

De handhavingsinstrumenten zijn:
Overleg en overreding: een informeel instrument om de houder tot naleving te bewegen.

Waarschuwing: *geeft aan wat de gevolgen zijn als de tekortkoming opnieuw wordt geconstateerd. Soms wordt naast de constatering, ook een hersteltermijn gegeven waarbinnen het voorschrift alsnog nageleefd dient te worden.*

Aanwijzing: *beschrijft welk voorschrift niet of onvoldoende wordt nageleefd, welke maatregelen de houder dient te treffen en welke consequenties het niet opvolgen van een aanwijzing heeft, zoals een bestuurlijke boete of exploitatieverbod.*

Last onder dwangsom: *is een financiële prikkel om voorschriften na te leven en erop gericht de tekortkoming ongedaan te maken of herhaling te voorkomen. Als de houder niet tijdig de tekortkomingen ongedaan maakt, is hij verplicht te betalen.*

Voornemen tot handhaving: *ieder besluit of handhavingsactie voorafgegaan door een voorgenomen besluit (Algemene Wet Bestuursrecht). Het voorgenomen besluit bevat een termijn waarbinnen de houder zijn zienswijze op het voornemen kan indienen. Meestal is dit een termijn van twee weken.*

Last onder bestuursdwang: *bevat het vooruitzicht dat de gemeente op kosten van de houder de tekortkoming kan (laten) herstellen. Doorgaans wordt dit instrument niet toegepast bij het afdwingen van naleving van wettelijke voorschriften.*

Bestuurlijke boete/bestraffende sanctie: *legt een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom op. Een bestuurlijke boete kan gelijktijdig opgelegd worden met een aanwijzing, last onder dwangsom of een exploitatieverbod.*

Exploitatieverbod: *verbiedt de houder de exploitatie voort te zetten of de locatie in exploitatie te houden of te nemen. Gedurende het exploitatieverbod mag de houder geen kinderen opvangen.*

Intrekken van toestemming tot exploitatie[12] (uitschrijving): *volgt in geval van een ernstige tekortkoming in de kwaliteit of bij recidive. Voordat een besluit om de toestemming tot exploitatie in te trekken (verwijdering uit het register) wordt genomen, wordt eerst via andere, minder ingrijpende handhavingsmiddelen geprobeerd de naleving van de kwaliteitseisen af te dwingen.*

5.3.1 Handhavingsinstrumenten bij jaarlijkse onderzoeken

Tabel 5.1 laat zien welke handhavingsacties zijn ingezet na geconstateerde tekortkomingen. Het gaat om tekortkomingen geconstateerd bij de jaarlijkse onderzoeken van de GGD, waarop een handhavingsadvies is uitgebracht. De voorzieningen die zijn uitgeschreven uit het register of een exploitatieverbod hebben gekregen na een jaarlijks onderzoek of onderzoek na registratie, worden daarna afzonderlijk besproken.



12 Per 1 september 2017 is dit gewijzigd naar 'het intrekken van de toestemming tot exploitatie' en draagt het college vervolgens onverwijld zorg voor verwijdering van de voorziening uit het LRK (artikel 1.46 lid 5 en 6 Wko).In het rapport wordt gesproken over 'uitschrijvingen'.

Tabel 5.1 *Inzet handhavingsinstrumenten bij tekortkomingen met handhavingsadvies bij jaarlijkse onderzoeken en onderzoeken na registratie*

Jaar	Type handhavingsacties	KDV	BSO	PSZ	GOB	VGO
2015	Overleg en overreding	6%	6%	9%	2%	6%
	Waarschuwing	24%	24%	22%	26%	23%
	Aanwijzing	59%	59%	65%	63%	62%
	Last onder bestuursdwang	0%	0%	0%	0%	0%
	Last onder dwangsom	11%	11%	2%	8%	9%
	Bestuurlijke boete	0%	0%	1%	1%	1%
2016	Overleg en overreding	5%	4%	8%	1%	5%
	Waarschuwing	20%	28%	25%	23%	29%
	Aanwijzing	55%	53%	58%	65%	62%
	Last onder bestuursdwang	0%	0%	0%	0%	0%
	Last onder dwangsom	19%	14%	7%	10%	3%
	Bestuurlijke boete	0%	1%	2%	0%	1%
2017	Overleg en overreding	7%	6%	3%	0%	2%
	Waarschuwing	27%	25%	24%	14%	36%
	Aanwijzing	54%	57%	66%	74%	52%
	Last onder bestuursdwang	0%	0%	0%	0%	0%
	Last onder dwangsom	11%	11%	6%	11%	6%
	Bestuurlijke boete	1%	1%	1%	0%	4%

Indien een gemeente ervoor kiest om handhavend op te treden bij tekortkomingen, dan valt de keuze bij tekortkomingen bij kindercentra het vaakst op een aanwijzing (zie tabel 5.1). Dat geldt voor 2015, 2016 en 2017. Zwaardere handhavingsacties, zoals last onder bestuursdwang of bestuurlijke boete, komen nauwelijks voor.

Bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang wordt relatief vaak het handhavingsinstrument last onder dwangsom ingezet. Kanttekening daarbij is dat dit instrument slechts door enkele gemeenten wordt ingezet. En veel minder vaak bij peuterspeelzalen.

Eén gemeente geeft aan dat het gemeentelijk beleid is om een voornemen tot last onder dwangsom in te zetten in gevallen waarin de GGD reeds 'overleg en overreding' heeft toegepast. Een aanvullende kanttekening hierbij is dat in het registratiesysteem (GIR Handhaven) geen onderscheid bestaat tussen een voornemen tot last onder dwangsom en het daadwerkelijk geven van een last onder dwangsom. Deze data geven dus een vertekend beeld van de daadwerkelijke inzet van het instrument.

Bij gastouderbureaus wordt de aanwijzing als handhavings-instrument het vaakst ingezet. Bovendien neemt de inzet van dit instrument licht toe, van 63 procent in 2015 tot 74 procent in 2017.

Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders kiezen gemeenten steeds vaker voor een waarschuwing als er sprake is van een tekortkoming. De inzet van de waarschuwing is gestegen van 23 procent in 2015 tot 36 procent in 2017. De aanwijzing is weliswaar het meest ingezette handhavingsinstrument bij voorzieningen voor opvang bij gastouders, maar die inzet neemt licht af, van 62 procent in 2015 tot 52 procent in 2017.

Gemeenten zetten het instrument '(voornemen tot) last onder dwangsom' vooral in naarmate er meer tekortkomingen zijn vastgesteld. Relatief vaak kiezen gemeenten ervoor een waarschuwing te geven als een voorziening op slechts één of een paar punten niet aan de kwaliteitseisen voldoet. Naarmate het aantal tekortkomingen toeneemt, wordt het instrument 'waarschuwing' minder vaak ingezet. Bij de andere handhavings-instrumenten zijn er geen opvallende trends in de relatie tussen de inzet van een handhavingsinstrument en het aantal geconstateerde tekortkomingen.

Bij gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders is geen duidelijk verband te vinden tussen de inzet van handhavings-instrumenten en het aantal geconstateerde tekortkomingen. Wel zijn de instrumenten 'aanwijzing' en 'waarschuwing' veruit de meest gekozen handhavingsinstrumenten.



Tot slot laat tabel 5.2 de inzet van de handhavingsacties 'exploitatieverbod' en 'uitschrijving uit het register' zien. In 2015 ging het om 67 voorzieningen, waarbij een van deze handhavingsacties is ingezet. In 2016 en 2017 liep dat aantal terug van 37 naar 23. Deze afname komt voornamelijk doordat minder voorzieningen voor opvang bij gastouders worden uitgeschreven.

Tabel 5.2 *Exploitatieverbod en uitschrijving uit register van locaties met handhavingsadvies bij jaarlijkse onderzoeken en onderzoeken na registratie*

Jaar	Type handhavingsactie	KDV	BSO	PSZ	GOB	VGO	Totaal
2015	Exploitatieverbod	0	0	0	0	0	0
	Uitschrijving uit het register	4	7	0	6	50	67
	Totaal	4	7	0	6	50	67
2016	Exploitatieverbod	1	1	0	0	0	2
	Uitschrijving uit het register	3	4	0	4	24	35
	Totaal	4	5	0	4	24	37
2017	Exploitatieverbod	0	0	0	0	1	1
	Uitschrijving uit het register	4	6	1	0	11	22
	Totaal	4	6	1	0	12	23

5.3.2 *Handhavingsinstrumenten bij nadere onderzoeken*

Als een gemeente een handhavingsactie heeft ingezet, is het mogelijk vervolgens de GGD opdracht te geven een nader onderzoek in te stellen. In dit nader onderzoek onderzoekt de GGD of de eerder vastgestelde tekortkoming inmiddels is verholpen. In ongeveer 60 procent van de jaarlijkse onderzoeken waarbij een handhavingsadvies wordt afgegeven, laat de gemeente de GGD als eerste vervolgonderzoek een nader onderzoek uitvoeren.

Als uit het nader onderzoek blijkt dat de tekortkoming nog niet is hersteld, heeft de gemeente de optie om opnieuw een handhavingsinstrument in te zetten. We zien dat gemeenten in deze fase voor andere handhavingsinstrumenten kiest dan na de jaarlijks onderzoeken. Na een nader onderzoek kiezen gemeenten vaker voor zwaardere handhavingsinstrumenten als blijkt dat de tekortkomingen nog niet zijn hersteld. Van die zwaardere instrumenten is bij kindercentra, gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders de afgelopen drie jaar last onder dwangsom het meest ingezet (zie tabel 5.3).

Ook bij gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders zien we dat (voornemen tot) last onder dwangsom het meest wordt ingezet na een nader onderzoek. Bij gastouderbureaus wordt in 2017 daarnaast vaak voor een waarschuwing of aanwijzing gekozen.

Het aantal tekortkomingen na een nader onderzoek bij voorzieningen voor opvang bij gastouders (20 tekortkomingen in 2016 en 18 in 2017) en peuterspeelzalen (19 tekortkomingen in 2017) is dermate laag, dat we geen betrouwbare uitspraken kunnen doen over een eventuele trend.



Tabel 5.3 *Inzet handhavingsinstrumenten bij tekortkomingen met handhavingsadvies bij nadere onderzoeken*

Jaar	Type handhavingsacties	KDV	BSO	PSZ	GOB	VGO
2015	Overleg en overreding	6%	6%	11%	0%	0%
	Waarschuwing	11%	8%	5%	12%	17%
	Aanwijzing	25%	23%	27%	21%	34%
	Last onder bestuursdwang	0%	0%	0%	0%	0%
	Last onder dwangsom	58%	61%	57%	67%	44%
	Bestuurlijke boete	0%	2%	0%	0%	5%
2016	Overleg en overreding	6%	5%	29%	2%	20%
	Waarschuwing	6%	5%	10%	6%	0%
	Aanwijzing	23%	21%	15%	23%	30%
	Last onder bestuursdwang	1%	2%	0%	6%	0%
	Last onder dwangsom	64%	61%	46%	62%	50%
	Bestuurlijke boete	1%	5%	0%	0%	0%
2017	Overleg en overreding	4%	10%	11%	5%	0%
	Waarschuwing	9%	7%	0%	25%	0%
	Aanwijzing	30%	34%	26%	35%	44%
	Last onder bestuursdwang	0%	0%	0%	0%	0%
	Last onder dwangsom	54%	49%	63%	35%	56%
	Bestuurlijke boete	3%	0%	0%	0%	0%

Uit het themaonderzoek 'Herhaalde Handhavingsadviezen'[13] blijkt dat ruim driekwart van de onderzochte gemeenten, in het gemeentelijk handhavingsbeleid de ruimte krijgt om zwaardere handhavingsinstrumenten in te zetten bij nieuw vastgestelde tekortkomingen, ook als dat tekortkomingen zijn op andere voorwaarden dan voorheen. Toch blijkt dat niet altijd te leiden tot betere naleving.

Wat de beste handhavingsstrategie is, hangt af van de specifieke situatie bij een voorziening waarbij verbetering van de naleving van de regels noodzakelijk is. Vooral als de tekortkomingen zijn ontstaan door onkunde, heeft de inzet van zware handhavingsinstrumenten niet het juiste effect. Goede communicatie met de houder en informatievoorziening in combinatie met inzet van passende handhavingsinstrumenten helpen de naleving van de wettelijke eisen structureel te verbeteren.

Tabel 5.4 *Exploitatieverbod en uitschrijving uit register van locaties met handhavingsadvies bij nadere onderzoeken*

Jaar	Type handhavingsactie	KDV	BSO	PSZ	GOB	VGO	Totaal
2015	Exploitatieverbod	4	1	1	1	0	7
	Uitschrijving uit het register	7	5	0	1	3	16
	Totaal	11	6	1	2	3	23
2016	Exploitatieverbod	2	1	0	0	0	3
	Uitschrijving uit het register	7	6	0	1	3	17
	Totaal	9	7	0	1	3	20
2017	Exploitatieverbod	1	2	0	1	0	4
	Uitschrijving uit het register	1	2	0	1	1	5
	Totaal	2	4	0	2	1	9



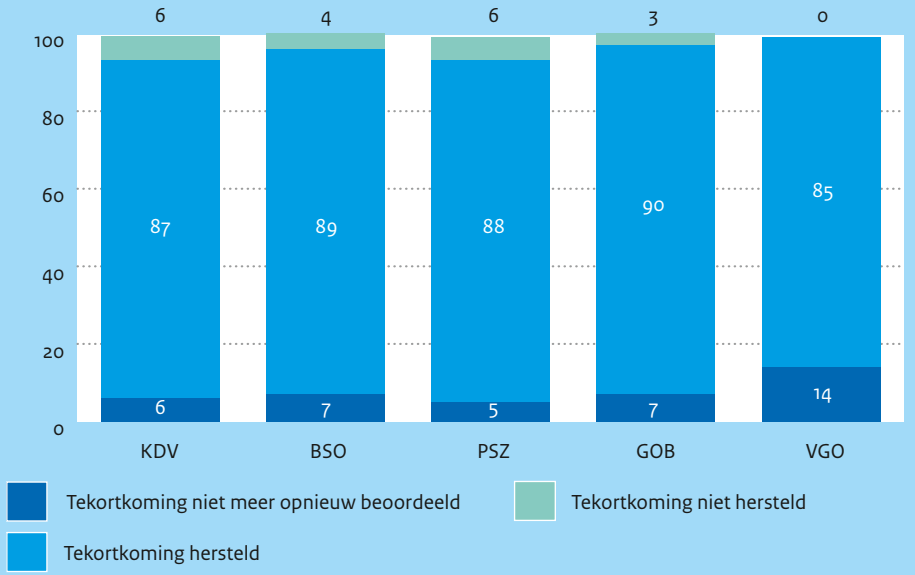
13 Themaonderzoek '*Herhaalde handhavingsadviezen*' najaar 2018, Inspectie van het Onderwijs in samenwerking met GGD GHOR Nederland & VNG, Utrecht.

5.4 Herstel tekortkomingen na

5.4.1 Herstel na eerste handhavingsactie

We hebben een goed beeld van het herstel v
na inzet van de eerste handhavingsactie. Ee
de voorwaarden waarbij tekortkomingen w
niet opnieuw beoordeeld na de vaststelling
2016 (zie Figuur 5.3). Het gaat hierbij in meer
gevallen om tekortkomingen op risico-inver
gezondheid (19%), oudercommissie (14%), p
of meldcode kindermishandeling (9%). Bij k
gastouderbureaus gaat het om 5 à 7 procent
tekortkomingen. Bij voorzieningen voor opv
dit percentage hoger (14%).
Het merendeel van alle vastgestelde tekortk
bij kindercentra is hersteld, nadat de gemeen
havingsactie heeft ingezet. Bij gastouderbure
voor opvang bij gastouders is het herstelperc
ongeveer hetzelfde.

Figuur 5.3 Herstelpercentage tekortkomingen na meerdere handhavingsacties



5.4.2 Herstel na meerdere handhavingsacties

Als tekortkomingen niet zijn hersteld na een eerste handhavings-actie, kan een gemeente besluiten een tweede handhavingsactie in te zetten. We zien dat meer tekortkomingen worden verholpen als gemeenten een tweede keer handhavend optreden. Het percentage verholpen tekortkomingen neemt met enkele procenten toe na een tweede handhavingsactie. Afhankelijk van het type kinderopvang loopt het percentage op van 81-86 procent naar 85-90 procent (zie figuur 5.3).

Een klein deel van de tekortkomingen blijft bestaan, zelfs nadat een gemeente tweemaal een handhavingsactie heeft ingezet. Na een derde handhavingsactie worden nog enkele tekortkomingen hersteld. Deze kleine aantallen beïnvloeden de herstelpercentages niet.

bemiddelingsmedewerker en de gastouder ondertekende risico-inventarisatie veiligheid, die jaarlijks is opgesteld en is toegespitst op dat specifieke adres. De risico-inventarisatie veiligheid is door de gastouder samen met de bemiddelingsmedewerker uitgevoerd.

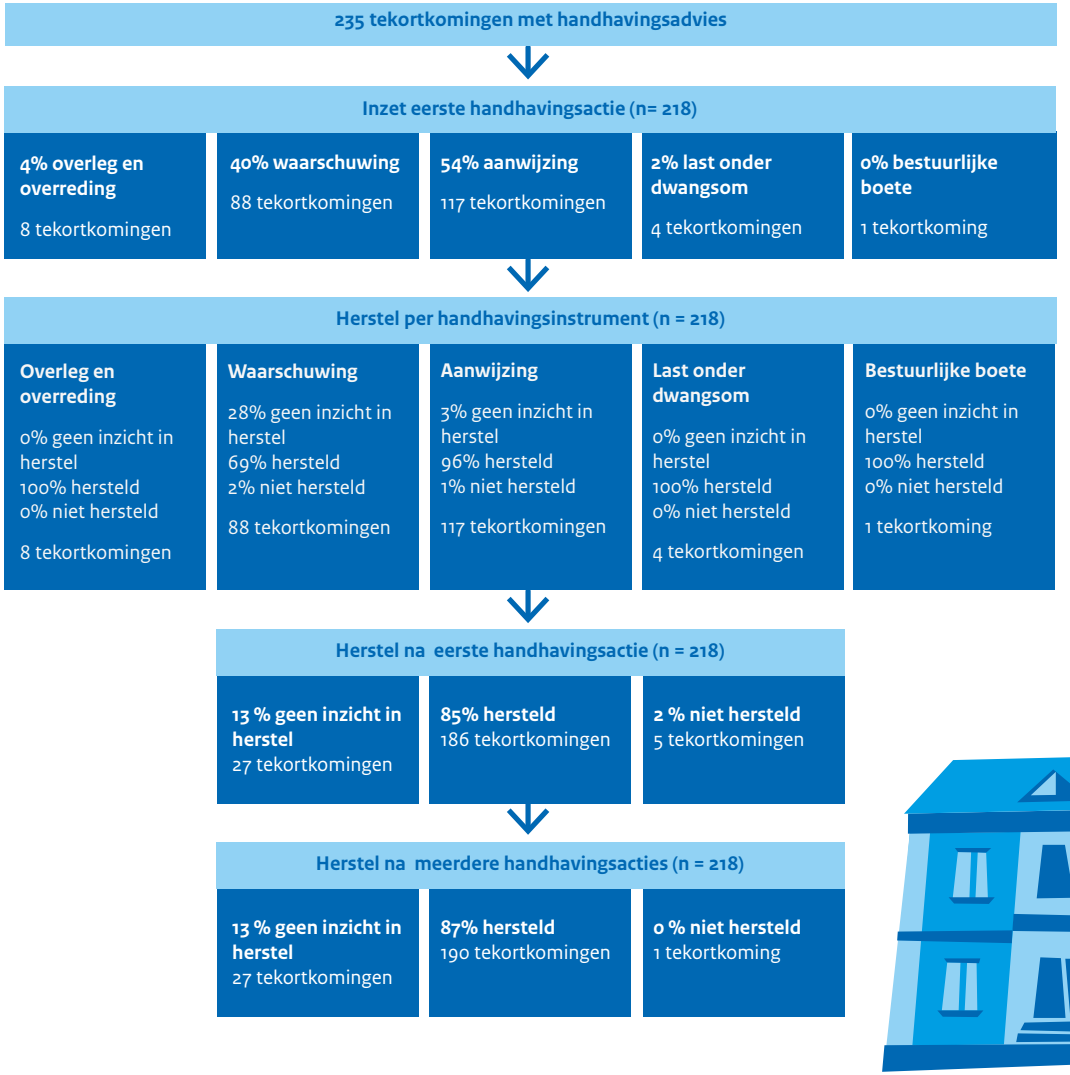
2. De gastouder draagt er zorg voor dat de veiligheidsmaatregelen uit het plan van aanpak binnen de gestelde termijn zijn respectievelijk worden genomen.
3. De gastouder draagt er zorg voor dat de lijst van ongevallen die hebben plaatsgevonden actueel is en voldoet aan de gestelde eisen.



4. De gastouder heeft op het opvangadres een door de bemiddelingsmedewerker en de gastouder ondertekende risico-inventarisatie gezondheid, die jaarlijks is opgesteld en is toegespitst op dat specifieke adres. De risico-inventarisatie gezondheid is door de gastouder samen met de bemiddelings-medewerker uitgevoerd.
5. De gastouder draagt er zorgt voor dat de gezondheids-maatregelen uit het plan van aanpak binnen de gestelde termijn zijn/worden genomen.

In 2016 zijn in totaal 235 tekortkomingen geconstateerd door de GGD in het subdomein 'risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid' (zie figuur 5.4). Bij al deze tekortkomingen heeft de GGD een advies tot handhaven afgegeven aan de gemeente. Bij zeventien tekortkomingen kozen gemeenten voor 'beredeneerd niet handhaven'.

Figuur 5.4 *Stroomdiagram handhavingstraject tekortkomingen met handhavingsadvies subdomein 'risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid' bij voorzieningen voor opvang bij gastouders*



Bij de resterende 218 tekortkomingen kiezen gemeenten wel voor inzet van een handhavingsinstrument. Bij meer dan de helft daarvan kiest de gemeente voor het handhavingsinstrument ‘aanwijzing’. In 40 procent van de gevallen kiest een gemeente voor een ‘waarschuwing’. De overige instrumenten – overleg en overreding, last onder dwangsom, en bestuurlijke boete – worden bij minder dan 6 procent van de tekortkomingen ingezet.

Een aanzienlijk deel van de tekortkomingen wordt door de gastouders verholpen na de eerste handhavingsactie van de gemeente. Het herstelpercentage bij inzet van elk van de handhavingsinstrumenten ligt hoog, variërend van 69 procent tot 100 procent. Over het geheel genomen kunnen we stellen dat 85 procent van de tekortkomingen op het gebied van risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid wordt verholpen, nadat de gemeenten de eerste handhavingsactie heeft uitgevoerd.

Van de 218 tekortkomingen blijven slechts vijf tekortkomingen over die niet zijn hersteld na de eerste handhavingsactie. Na inzet van een tweede en eventueel derde handhavingsactie zijn vier meer tekortkomingen hersteld. Het uiteindelijke herstelpercentage gaat daardoor van 85 naar 87 procent.





6 Harmonisatie

In dit hoofdstuk geven we een beeld van het harmonisatieproces peuterspeelzalen en kinderopvang. Wat houdt de harmonisatie in? Waarom vond deze harmonisatie plaats en welk effect heeft dit gehad op de kinderopvangvoorzieningen? Wat kunnen we zeggen over de ontwikkelingen als gevolg van de harmonisatie?

We belichten de periode van de start in 2014 tot en met de afronding op 31 december 2017. De andere hoofdstukken beschrijven de trend in de periode 2015-2017, maar dit hoofdstuk beschrijft ook het (start) jaar 2014 mee. In 2017 (de laatste fase) was de harmonisatie belangrijk en heeft het proces veel invloed gehad op de taakuitvoering van gemeenten. Per 2018 is de harmonisatie afgerond en niet meer aan de orde. In opdracht van het Ministerie van SZW heeft Bureau Buitenhek een onderzoek uitgevoerd naar de omvorming van peuterspeelzaalwerk. SZW heeft dit onderzoek in juli 2018 gepubliceerd.[14]

6.1 Samenvatting

- Op 1 januari 2014 waren er 3.009 peuterspeelzalen, op 31 december 2017 nog 1.244 peuterspeelzalen. Deze resterende peuterspeelzalen zijn op 1 januari 2018 automatisch omgezet naar kinderdagverblijf.

- Van de gemeenten die op 1 januari 2014 over peuterspeelzaal-locaties beschikten, had de helft (51%) op 31 december 2017 de harmonisatie voltooid. Bij een op de drie gemeenten zijn in de periode 2014-2017 weinig tot geen peuterspeelzalen geharmoniseerd met kinderdagverblijven.

- Gemeenten met tussen de 100.000 en 250.000 inwoners hebben in de periode 2014-2017 verhoudingsgewijs de meeste peuter-

14 https://www.veranderingenkinderopvang.nl/actueel/nieuws/2018/07/26/buitenhek-harmonisatie-leidt-meestal-niet-tot-vraaguitval



speelzalen geharmoniseerd met kinderdagverblijven. Bij de vier grootste gemeenten (G4: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht) ligt dat anders: bij drie van de vier gemeenten moest begin 2018 een groot deel van de locaties automatisch omgezet worden.

- Na harmonisatie van een locatie volgt een eerste onderzoek. We constateren dat hierbij verschillende typen onderzoeken worden ingezet. Bij 32 procent van de locaties is afgeweken van de gebruikelijke procedure om in die fase een onderzoek vóór registratie uit te voeren.

- De locaties die in 2017 zijn geharmoniseerd, voldeden bij het eerste onderzoek beter aan de nieuwe kwaliteitseisen dan de locaties die tussen 2014 en 2016 zijn omgezet. Bij die locaties werden bij het eerste onderzoek drie keer zoveel tekortkomingen geconstateerd als bij locaties die in 2017 werden omgezet. Wel neemt bij locaties die al langer geleden geharmoniseerd zijn, het aantal tekortkomingen en handhavingsadviezen af.

- Terwijl bij de voorzieningen die vóór 2017 geharmoniseerd waren, de voorwaarden aan de binnen- en buitenruimte en aan het inzetten van beroepskrachten op bijna alle locaties werden onderzocht, werden de voorwaarden aan het instellen van een oudercommissie bij bijna een kwart van deze voorzieningen niet beoordeeld. Voor de voorwaarden gesteld aan het bieden van slaapruimte gold dat deze bij 80 procent van de geharmoniseerde locaties niet beoordeeld zijn. De verklaring hiervoor is dat deze voorwaarden op veel locaties nog niet van toepassing waren, omdat zij geen mogelijkheid tot slapen boden.

6.2 Begin- en eindstand harmonisatie

In de Kamerbrief 'Een betere basis voor peuters'[15] heeft het Kabinet eind 2013 haar visie op de harmonisatie toegelicht. Het kabinet schetst in deze brief een aantal knelpunten die samen aanleiding vormen voor verbetering. De inzet is maatregelen te treffen waardoor de knelpunten opgelost worden. Daarbij staan drie uitgangspunten centraal:

- *pedagogische kwaliteit versterken;*
- *alle voorschoolse voorzieningen één kwaliteitskader;*
- *één financieringsstructuur voor werkende ouders.*

Doel van de harmonisatie is: verschillen tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven wegnemen, zodat een betere afstemming plaatsvindt tussen kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en onderwijs.[16].

Met de invoering van de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk zijn alle peuterspeelzalen uiterlijk per 1 januari 2018 omgezet naar kinderdagverblijven en moeten nu voldoen aan de kwaliteitseisen die gelden op basis van de huidige Wet Kinderopvang voor de kinderdagverblijven.

Een kindercentrum mag nu zowel dagopvang als kortdurende opvang aanbieden. Ouders hebben mogelijk recht op kinderopvangtoeslag wanneer hun kind naar een tot kinderdagverblijf omgevormde voormalige peuterspeelzaal gaat.

Bij de aanvang van de harmonisatie op 1 januari 2014 waren er in totaal 3.009 peuterspeelzaallocaties (zie figuur 6.1). Niet al deze locaties zijn in de periode t/m 31 december 2017 omgezet naar een kinderdagverblijf. Gemeenten en houders zijn gestimuleerd door het rijk om dit in een vroeg stadium te doen, maar met een vrijblijvend karakter (geen wettelijke verplichting). In deze periode vonden

15 Kamerbrief 'Een betere basis voor peuters', 1 december 2013
16 Kamerbrief 'Harmonisatie peuterspeelzalen en kinderopvang: de volgende stap', 1 juli 2015.



verschillende mutaties in de groep van peut
Een deel daarvan is omgezet naar een kinde
peuterspeelzalen zijn gestopt en hebben zic
in sommige gemeenten werden zelfs nog ni
ingeschreven. Gemeenten hadden geen gro
aanvragen te weigeren. Op 31 december 201
1.244 peuterspeelzalen ingeschreven. Deze
allemaal automatisch omgezet naar een kin

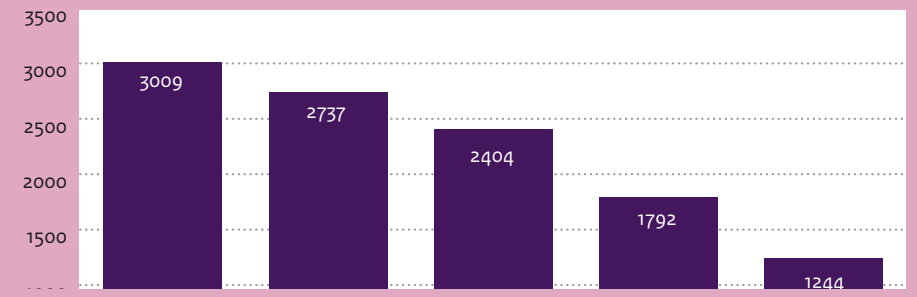
6.3 Ontwikkeling harmonisati

Gemeenten hebben het harmonisatieproces
ondanks de stimulans in een vroeg stadium
en houders hadden tot uiterlijk 31 december
van de locaties naar kinderdagverblijven.

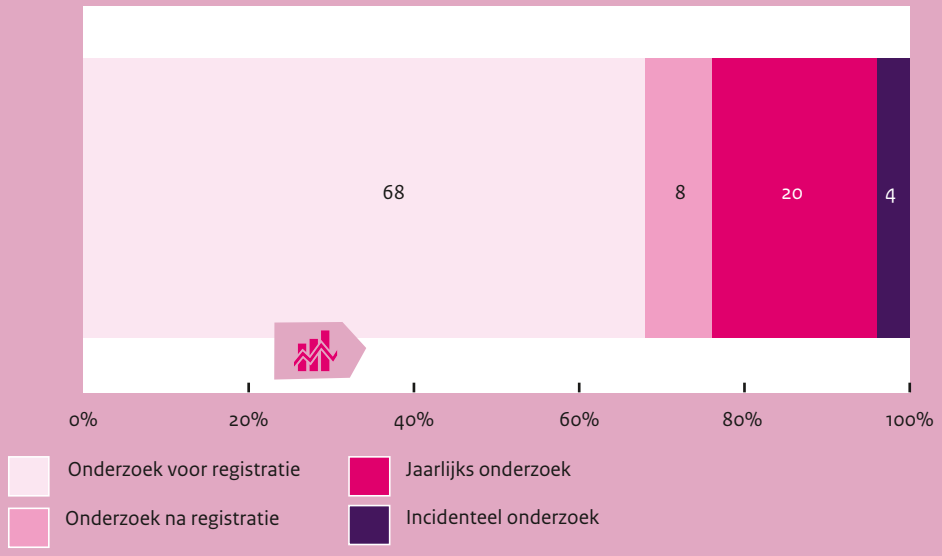
Ongeveer de helft van de gemeenten (51 pro
2014 ten minste één peuterspeelzaal stond i
harmonisatie op 31 december 2017 afgerond
Bij gemeenten tot 20.000 inwoners is dat pe
Bij 21 procent van de gemeenten stonden op
evenveel of meer peuterspeelzalen ingeschr
1 januari 2014.

Als we kijken naar het aantal locaties, wordt
de gemeenten met een inwoneraantal van 1
harmonisatieproces snel(ler) doorlopen heb
2017 moest bij de gemeenten nog 28 procen
peuterspeelzalen geharmoniseerd worden, ten opzichte van 31 tot 46

Figuur 6.1 Aantal geregistreerde peuterspeelzalen 2013-2017



Figuur 6.3 Eerste onderzoeken na harmonisatie 2014-2017



17 In paragraaf 2.2 staat een toelichting van de verschillende type onderzoeken.

Figuur 6.1 Aantal geregistreerde peuterspeelzalen 2013-2017

Figuur 6.2 Percentage geharmoniseerde peuterspeelzalen per gemeente 31-12-2017

Figuur 6.3 Eerste onderzoeken na harmonisatie 2014-2017



6.5 Resultaten toezicht

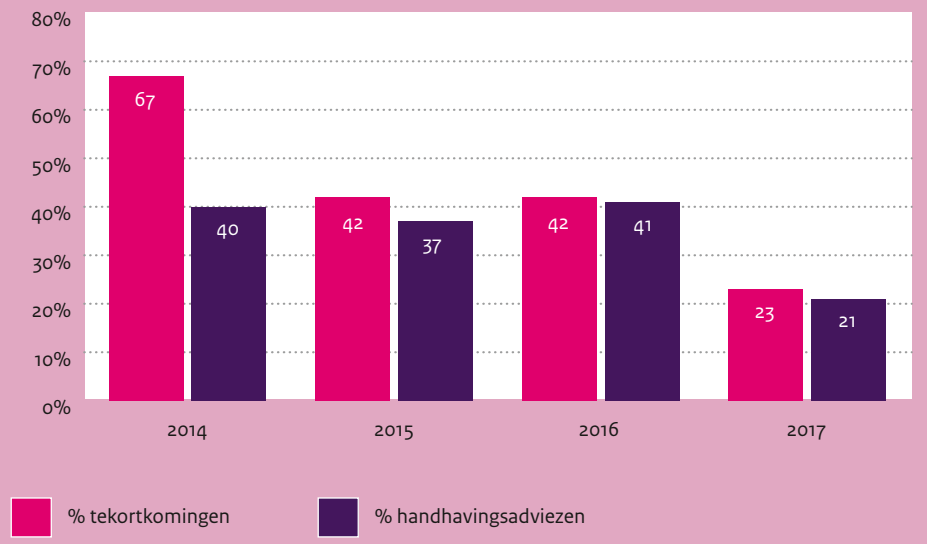
6.5.1 Percentage jaarlijkse onderzoeken met te handhavingsadviezen

We beschrijven in deze paragraaf de resultat handhaving bij de locaties waar na de harmo jaarlijks onderzoek heeft plaatsgevonden in sommige van deze locaties was het eerste o jaarlijks onderzoek, bij andere locaties was v eerste jaarlijkse onderzoek al een ander typ (zie ook paragraaf 3.2).

Hoeveel tekortkomingen zijn bij deze gehar geconstateerd? Dat verschilt aanzienlijk per Bij 43 procent van de locaties is minimaal éé geconstateerd. In de gehele periode loopt d locaties die in 2014 zijn geharmoniseerd, is b eerste jaarlijkse onderzoek ten minste één t geconstateerd. Van de locaties die in 2017 zij percentage gedaald naar 23 procent (zie figu Deze percentages komen redelijk overeen m van alle peuterspeelzalen: vanaf 2014 tot en met 2017 daalt het percentage peuterspeelzalen met tekortkomingen na een jaarlijks onderzoek van 41 procent naar 17 procent.

Van de locaties die tussen 2014 tot en met 2017 zijn geharmoniseerd, heeft de GGD voor 36 procent een handhavingsadvies afgegeven aan de gemeente, na het eerste jaarlijkse onderzoek na de harmonisatie. Bij de locaties die in 2017 zijn geharmoniseerd, is het percentage locaties met tekortkomingen en een handhavingsadvies nagenoeg gehalveerd ten opzichte van de eerdere jaren.

Figuur 6.4 Percentage locaties met tekortkomingen en handhavingsadviezen na eerste jaarlijkse onderzoek na harmonisatie



staan in de gehele periode 2014-2017, is hetzelfde beeld te zien.

6.5.2 Aantal en type voorwaarden en tekortkomingen

Welke tekortkomingen worden het vaakst geconstateerd na het eerste jaarlijkse onderzoek na de omzetting? Dat zijn tekortkomingen op voorwaarden in het domein Pedagogisch klimaat, waarbinnen ook de meeste voorwaarden beoordeeld worden. Relatief gezien worden de meeste tekortkomingen overigens vastgesteld bij voorwaarden in het domein Ouderrecht. Ook in het domein Veiligheid en gezondheid worden relatief veel tekortkomingen vastgesteld.

Figuur 6.4 Percentage locaties met tekortkomingen en handhavingsadviezen na eerste jaarlijkse onderzoek na harmonisatie



Tabel 6.1 *Verdeling tekortkomingen per domein bij eerste jaarlijkse onderzoeken na harmonisatie*

Harmonisatie-jaar		Ouderrecht	Personeel en groepsgrootte	Pedagogisch klimaat	Veiligheid en gezondheid	Accommodatie en inrichting	Totaal
	N(b)*	3.586	2.821	4.393	3.242	1.651	15.693
2014	N (t)	112	61	101	103	24	401
	%	3,1%	2,2%	2,3%	3,2%	1,5%	2,6%
	N(b)*	2.297	2.571	3.657	2.388	1.230	12.143
2015	N (t)	78	19	80	118	1	296
	%	3,4%	0,7%	2,2%	4,9%	0,1%	2,4%
	N(b)*	4.250	4.968	8.870	5.657	2.681	26.426
2016	N (t)	219	75	203	155	33	685
	%	5,2%	1,5%	2,3%	2,7%	1,2%	2,6%
	N(b)*	2.422	2.769	4.449	2.698	1.080	13.418
2017	N (t)	17	15	64	18	6	120
	%	0,7%	0,5%	1,4%	0,7%	0,6%	0,9
	N(b)*	12.555	13.129	21.369	13.985	6.642	67.680
Totaal	N (t)	426	170	448	394	64	1.502
	%	3,4%	1,3%	2,1%	2,8%	1,0%	2,2%

**N (b) = aantal maal beoordeeld, N (t) = aantal tekortkomingen, % = percentage tekortkomingen ten opzichte van aantal beoordelingen*

Het percentage tekortkomingen afgezet tegen het aantal beoordeelde voorwaarden, ligt voor de locaties die in 2014-2016 zijn omgezet, op ruim 2 procent. Bij de in 2017 geharmoniseerde locaties ligt dit percentage onder de 1 procent. Met andere woorden: waar in 2014-2016 bij 1 op de 40 beoordeelde voorwaarden een tekortkoming werd geconstateerd, is dat bij de in 2017 omgezette locaties nog maar bij 1 op de 110 beoordeelde voorwaarden het geval.

6.6 Gewijzigde kwaliteitseisen door harmonisatie

In deze paragraaf gaan we specifiek in op vier elementen van kinderopvang, waarvoor nieuwe of gewijzigde voorwaarden zijn vastgesteld vanwege de harmonisatie: slapen, binnen- en buitenruimte, oudercommissie, vrijwilligers. We beschrijven de nieuwe of gewijzigde kwaliteitseisen, stellen aan de orde in hoeverre deze nieuwe kwaliteitseisen zijn beoordeeld sinds de harmonisatie en bespreken de resultaten van de beoordelingen.

6.6.1 Peuterspeelzalen andere voorwaarden dan kinderdagverblijven

Peuterspeelzalen en kinderdagverblijven verschillen op vier onderdelen van elkaar. Bij de omzetting van peuterspeelzaal naar kinderdagverblijf was het daarom noodzakelijk enkele voorwaarden voor naleving van kwaliteitseisen aan te passen.

Slapen

Op een peuterspeelzaal blijven kinderen niet slapen. Een kinderdagverblijf biedt deze mogelijkheid wel. Voorwaarde is dat kinderen tot 1,5 jaar in een aparte slaapruimte terecht kunnen. Kinderen van 1,5 tot 4 jaar moeten de gelegenheid krijgen om te rusten.
De locaties zijn niet verplicht om kinderen in deze leeftijdscategorie op te vangen na de harmonisatie. Dat is te herleiden uit de volgende voorwaarden uit het toetsingskader:
'er is een afzonderlijke slaapruimte voor in ieder geval kinderen tot anderhalf jaar' en 'de slaapruimte is afgestemd op het aantal op te vangen kinderen'.



Binnen- en buitenruimte
Bij kinderopvang worden minimumeisen gesteld aan het aantal vierkante meters binnen- en buitenruimte per aanwezig kind. Voor peuterspeelzalen was dit (optioneel) vastgelegd in gemeentelijk beleid.

Oudercommissie[18]
Een oudercommissie was eerst niet vereist bij een (vve gesubsidieerde) peuterspeelzaal. De medezeggenschap voor het peuterspeelzaalwerk werd per 1 januari 2017 geregeld in de Wet kinderopvang. Vanaf dat moment – dus tijdens de harmonisatieperiode – moesten peuterspeelzalen verplicht een oudercommissie instellen en ook aan daarmee verband houdende voorwaarden voldoen.

Vrijwilligers
Bij peuterspeelzalen was het mogelijk vrijwilligers in te zetten als opvangkracht. Sinds de harmonisatie mogen vrijwilligers wel op de groep helpen, maar alleen als extra kracht (boventallig). Vereist is dat een voldoende gekwalificeerde beroepskracht aanwezig is.

6.6.2 Beoordeling nieuwe voorwaarden na de harmonisatie in de periode 2014 t/m 2017

Hoe vaak zijn de nieuwe voorwaarden beoordeeld in de periode 2014-2017 en in hoeverre voldoen de houders aan deze nieuwe voorwaarden. Daar gaan we in deze paragraaf op in.

Allereerst hebben we gekeken naar de twee voorwaarden die worden gesteld aan de slaapruimte. We constateren dat de GGD deze beide voorwaarden op relatief weinig geharmoniseerde locaties heeft geïnspecteerd. In de periode 2014-2017 is bij 79 procent van de locaties niet onderzocht of de houder voldoet aan deze voorwaarden, omdat daar na de harmonisatie nog steeds vooral kinderen in de peuterleeftijd worden opgevangen. Ook op locaties die na de harmonisatie inmiddels het langst als kinderdagverblijf fungeren, is bij 67 procent nog nooit beoordeeld of wordt voldaan aan deze twee voorwaarden.
Als deze voorwaarden wel zijn geïnspecteerd, dan blijkt dat bij het eerste jaarlijkse onderzoek na harmonisatie locaties niet voldoen aan 6 procent van de beoordeelde voorwaarden. Opvallend is dat deze tekortkomingen bijna allemaal in 2014 zijn vastgesteld.

We hebben ook gekeken naar zes voorwaarden die zijn gesteld aan de binnen- en buitenruimte. Ook hier gaat het om nieuwe voorwaarden voor geharmoniseerde locaties. Deze zes voorwaarden zijn bij alle geharmoniseerde locaties in 89 tot 93 procent van de gevallen onderzocht in de periode 2014-2017.
Na het eerste jaarlijkse onderzoek na harmonisatie wordt een zeer beperkt aantal tekortkomingen (minder dan 1%) vastgesteld bij deze voorwaarden.

Bij 31 procent van de geharmoniseerde kinderdagverblijven is niet onderzocht of een oudercommissie is ingesteld. Het gaat dan om inspectie tijdens een jaarlijks onderzoek na de harmonisatie. Op de voorzieningen die al wat eerder in de periode 2014-2016 zijn omgezet, geldt dat voor 23 procent van de locaties.

We hebben hiervoor gekeken naar twee voorwaarden:
- De houder stelt binnen zes maanden na de registratie voor een locatie met ten minste vijftig kinderen een oudercommissie in of heeft zich daartoe voldoende ingespannen.
- Als er geen oudercommissie is ingesteld, dan moeten de ouders voldoende betrokken worden.

De beoordeling van deze twee voorwaarden leidt in 2017 tot 23 procent van de gevallen tot de vaststelling van een tekortkoming. Het gaat dat om een inspectie bij het eerste jaarlijkse onderzoek na harmonisatie. Bij de locaties die in 2014 zijn geharmoniseerd, was dat in 45 procent van de beoordelingen het geval. Overigens gaf de wet in 2014 en in 2015 nog geen specificatie van het minimale aantal kinderen of een inspanningsverplichting. Van de locaties die in 2017



18 De analyse van de oudercommissie beperkt zich tot een tweetal voorwaarden; is er een oudercommissie ingesteld en worden de ouders voldoende betrokken.

zijn geharmoniseerd, is bij slechts 4 procent van deze beoordeelde voorwaarden een tekortkoming vastgesteld.

Voor peuterspeelzalen die in 2017 zijn geharmoniseerd, was de regelgeving over oudercommissies al gelijkgetrokken die voor kinderdagverblijven. Dat verklaart het lage percentage. Peuterspeelzalen die vóór 2017 zijn geharmoniseerd, waren nog niet verplicht een oudercommissie in te stellen. Deze locaties hadden door de harmonisatie dus meer te regelen.

We hebben op twee manieren de voorwaarden over gekwalificeerde beroepskrachten geanalyseerd. Ten eerste hebben we gekeken of de toezichthouder van de GGD heeft beoordeeld of alle beroepskrachten voldoende gekwalificeerd zijn. Bij nagenoeg alle locaties is dit onderzocht. Ten tweede hebben we gekeken in hoeverre beoordeeld is of wordt voldaan aan de beroepskracht-kindratio. Ook dit hebben de toezichthouders van de GGD bij nagenoeg alle locaties onderzocht.

De beoordeling van deze twee voorwaarden leidt in 3 procent van alle beoordelingen tot de vaststelling van een tekortkoming. Het gaat dan om een inspectie bij het eerste jaarlijkse onderzoek na harmonisatie. Ook bij deze voorwaarden geldt dat bij de locaties die in 2014 zijn geharmoniseerd, het hoogste percentage tekortkomingen is vastgesteld, namelijk 8 procent.





7 Voorschoolse educatie

In dit hoofdstuk lichten we eerst de structuur toe van het huidige systeem van toezicht op en handhaving van de voorschoolse educatie. Vervolgens tonen we de uitkomsten van het toezicht van de GGD en de eventuele handhavingsacties van gemeenten. Waar relevant is een verband gelegd tussen de uitkomsten van het toezicht van de GGD en de regels van de kinderopvang in het algemeen. Maar het gaat vooral in op uitkomsten van het toezicht door de GGD naar de voorwaarden die voortvloeien uit het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie die op de kinderdagverblijven met gesubsidieerde voorschoolse educatie gelden.

Het beleid voor- en vroegschoolse educatie maakt deel uit van het onderwijsachterstandenbeleid en valt onder verantwoordelijkheid van de minister voor Basis– en Voortgezet Onderwijs en Media (MBVOM). In 2018 krijgen 306 gemeenten middelen van MBVOM om onderwijsachterstanden te bestrijden en te voorkomen. Voorschoolse educatie vindt plaats op kinderdagverblijven die daarvoor subsidie hebben gekregen van de gemeente. De vroegschoolse educatie vindt plaats in de groepen 1 en 2 van basisscholen.

Gemeenten hebben in het onderwijsachterstandenbeleid enkele wettelijk verplichte taken opgedragen gekregen. In de eerste plaats moeten ze ervoor zorgen dat zoveel mogelijk kinderen met onderwijsachterstand, deelnemen aan voorschoolse educatie. Ze moeten ervoor zorgen dat er voldoende voorzieningen zijn (in aantal en spreiding) waar kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal, deel kunnen nemen aan voorschoolse educatie. In de tweede plaats moet de gemeente jaarlijks afspraken maken met de houders van kinderopvangvoorzieningen en de met schoolbesturen over wie er in de doelgroepdefinitie vallen, hoe kinderen bij de toeleiding naar voorschoolse educatie terechtkomen de doorgaande leerlijn van voor- naar vroegschoolse educatie en de resultaten van vroegschoolse educatie.



De inspectie houdt interbestuurlijk toezicht op deze taakuitvoering van gemeenten en rapporteert hierover in de Staat van het Onderwijs.

De gemeenten verstrekken subsidie voor de uitvoering van de voorschoolse educatie aan houders van voorzieningen voor kinderopvang. Houders krijgen subsidie toegekend wanneer zij voldoen aan de basisvoorwaarden voorschoolse educatie zoals vastgelegd in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (Besluit ve). In het LRK legt de gemeente vast of een locatie subsidie krijgt van de gemeente voor voorschoolse educatie.

De toezichthouder van de GGD toetst jaarlijks in opdracht van de gemeente ter plekke of de locatie voldoet aan de wettelijke basisvoorwaarden. Constateert de toezichthouder van de GGD tekortkomingen, dan ontvangt de gemeente een handhavingsadvies. De gemeente heeft de keuze een handhavingsinstrument (bijvoorbeeld een waarschuwing of zwaardere handhaving) in te zetten, maar kan ook via de subsidie voorwaarden een nakoming van afspraken maken om de tekortkomingen te verhelpen.
De inspectie ziet erop toe (interbestuurlijk toezicht) dat gemeenten zorgen dat de GGD jaarlijks de voorwaarden van het Besluit ve beoordeelt en optreedt indien dat nodig is.

Naast dat interbestuurlijke toezicht op gemeenten heeft de inspectie ook tot taak toezicht te houden op de kwaliteit van de voorschoolse educatie op de locaties (kwaliteitsonderzoek). Hiervoor heeft de inspectie een onderzoekskader opgesteld waarin de kwaliteitsregels die worden getoetst, zijn vastgelegd. Het toezicht is signaalgestuurd ingericht. De inspectie gebruikt hierbij de rapporten van de GGD over de basisvoorwaarden voorschoolse educatie als eerste informatiebron. Over de uitkomsten van deze kwaliteitsonderzoeken rapporteert de inspectie in de Staat van het Onderwijs.
Vanaf 1 juli 2018 is het Besluit ve aangepast. Een aantal onderdelen uit het onderzoekskader van de inspectie is aan het Besluit ve toegevoegd. Het doel hierbij is om de waarborg van de kwaliteit op de locaties te versterken.

7.1 Samenvatting

- Het aantal kinderdagverblijven en (voormalig) peuterspeelzalen dat voorschoolse educatie aanbiedt, is de afgelopen jaren gestaag gegroeid. In 2017 ontving nagenoeg de helft van alle kinderdagverblijven en peuterspeelzalen (4.444 voorzieningen) subsidie voor het aanbieden van voorschoolse educatie. Dit is een stijging van 10 procent van het aantal voorziening in vergelijking met het jaar in 2015 waren dat 4.033 voorzieningen.

- Het percentage jaarlijkse onderzoeken bij voorzieningen met voorschoolse educatie waarbij tekortkomingen worden vastgesteld, daalt licht (van 34% in 2015 naar 25% in 2017). Bij onderzoeken naar de voorwaarden uit het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie nemen de tekortkomingen af van 14 procent in 2015 naar 11 procent in 2017.

- Bij kinderdagverblijven die geen voorschoolse educatie aanbieden, worden vaker tekortkomingen vastgesteld in jaarlijkse onderzoeken dan bij de kinderdagverblijven die wel voorschoolse educatie aanbieden (in 2017 is dit 23% versus 17%).

- Op 1 januari 2017 voldoet 20 procent van de voorzieningen waaraan subsidie is verstrekt, niet aan alle wettelijke voorwaarden Kinderopvang en de voorwaarden uit het Besluit ve. Belangrijkste tekortkoming voorschoolse educatie is de scholingseis van de medewerkers op voorschoolse educatie.

- De voorwaarde waaraan de houders relatief het vaakst (9% van de beoordelingen) niet voldoen, is dat beroepskrachten voorschoolse educatie sinds augustus 2017 een bepaald niveau (3F) mondelinge taalvaardigheid en lezen dienen te hebben.

- Na een handhavingsadvies van de GGD heeft een gemeente de keuze om beredeneerd niet tot handhaven over te gaan. Bij de voorwaarden voorschoolse educatie is beredeneerd niet



handhaven sterk afgenomen van 40 procent in 2015 naar 26 procent in 2017.

- Driekwart van de tekortkomingen wordt verholpen na inzet van handhavingsacties.

7.2 Aanbod voorzieningen met voorschoolse educatie

Voor- en vroegschoolse educatie richt zich op peuters en kleuters met een (risico op een) (taal)ontwikkelingsachterstand. Voorschoolse educatie is bedoeld voor peuters tussen de 2 en 4 jaar en is erop gericht dat zij met succes instromen in de groepen 1 en 2 van het basisonderwijs. Voorschoolse educatie sluit ook aan op vroegschoolse educatie in de groepen 1 en 2 van de basisschool.

Alle kindercentra, gastouderbureaus en voorziening voor opvang bij gastouders in Nederland moeten voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen die in de Wet kinderopvang en onderliggende besluiten en regelingen zijn vastgelegd.
Kinderdagverblijven die subsidie ontvangen van de gemeente voor het aanbieden van voorschoolse educatie dienen tevens te voldoen aan de kwaliteitsbepalingen uit het Besluit kwaliteit voorschoolse educatie.

In het subsidiecontract dat de gemeente met de voorziening voor kinderopvang afsluit, legt de gemeente vast aan welke voorwaarden de houder moet voldoen om in aanmerking te komen voor subsidie. In het Landelijk Register Kinderopvang wordt vastgelegd welke voorzieningen subsidie ontvangen voor voorschoolse educatie. De toezichthouder van de GGD beoordeelt in het verplicht jaarlijks onderzoek of deze voorzieningen voldoen aan de eisen van het Besluit Basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

Het aantal voorzieningen met voorschoolse educatie groeit langzaam. Op 31 december 2015 stonden 4.033 voorzieningen met voorschoolse educatie ingeschreven, in 2016 waren dat 4.329 voorzieningen en in 2017 4.444 voorzieningen.

7.3 Tekortkomingen voorschoolse educatie

De toezichthouder van de GGD beoordeelt tijdens het jaarlijks onderzoek of voorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden voldoen aan de regels uit het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. Alle voorwaarden voor het besluit ve worden ieder jaar beoordeeld. Tekortkomingen op één of meerdere voorwaarden worden geregistreerd in het inspectierapport.

7.3.1 Jaarlijkse onderzoeken met geconstateerde tekortkomingen in voorschoolse educatie

In de jaarlijkse onderzoeken worden steeds minder vaak tekortkomingen vastgesteld bij kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die voorschoolse educatie aanbieden (zie tabel 7.1).

In 2017 voldoet driekwart van de voorzieningen met voorschoolse educatie aan alle regels van het Besluit ve en aan de voorwaarden vanwege het risicoprofiel van de voorziening zijn getoetst. Dit zijn iets meer voorzieningen dan in 2015 en 2016.

Hoe hebben we deze analyse uitgevoerd? We hebben de tekortkomingen bij basisvoorwaarden voorschoolse educatie onderscheiden van tekortkomingen bij de voorwaarden voor kinderopvang. In 2017 schiet 8 procent van de voorzieningen alleen tekort bij basisvoorwaarden voorschoolse educatie. Bij 14 procent van de voorzieningen met voorschoolse educatie zijn alleen tekortkomingen geconstateerd bij kwaliteitseisen kinderopvang en bij 3 procent zijn tekortkomingen vastgesteld bij beide soorten voorwaarden (zie tabel 7.1).



Bij meer dan de helft van de jaarlijkse onderzoeken op voorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden waarbij tekortkomingen worden geconstateerd, worden dus alleen tekortkomingen vastgesteld op kwaliteitseisen kinderopvang.

Wanneer we de voorzieningen met voorschoolse educatie vergelijken met de kinderdagverblijven en peuterspeelzalen zonder voorschoolse educatie, valt op dat bij voorzieningen zonder voorschoolse educatie het percentage onderzoeken met tekortkomingen op kwaliteitseisen kinderopvang hoger ligt. In 2015 werd bij 31 procent van de onderzoeken op kinderdagverblijven en peuterspeelzalen zonder voorschoolse educatie ten minste één tekortkoming vastgesteld. In 2017 is dat nog 23 procent. Bij voorzieningen met voorschoolse educatie was dat 25 procent in 2015 en 17 procent in 2017.

Bij een aantal locaties die geregistreerd staan als locatie met voorschoolse educatie, zijn de basisvoorwaarden niet beoordeeld. Om deze cijfers te duiden is contact opgenomen met een aantal gemeenten die hiervoor uiteenlopende redenen geven. In sommige gemeenten blijken bijvoorbeeld locaties met voorschoolse educatie geregistreerd te staan, die geen gesubsidieerde voorschoolse educatie aanbieden. Ook noemen zij specifieke regionale problemen, zoals: de basisvoorwaarden voorschoolse educatie zijn niet meegenomen bij de pilot 'flexibele groene inspecties' en de nieuwe kwaliteitseis (vanaf augustus 2017) aan het taalniveau van de beroepskrachten kon niet beoordeeld worden.

Tabel 7.1 *Percentage jaarlijkse onderzoeken waarbij tekortkomingen zijn vastgesteld bij voorzieningen met voorschoolse educatie 2015-2017*

Tekortkoming	2015	2016	2017
Jaarlijkse onderzoeken zonder tekortkoming	66%	72%	75%
Jaarlijkse onderzoeken met tekortkoming(en)	34%	28%	25%
• VE tekortkoming(en)	9%	7%	8%
• VE en KO tekortkoming(en)	5%	5%	3%
• KO tekortkoming(en)	20%	16%	14%

7.3.2 Tekortkomingen voorwaarden Besluit ve

Het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie stelt sinds 2017 de volgende acht voorwaarden:

1. De voorschoolse educatie omvat per week ten minste vier dagdelen van ten minste 2,5 uur of – per week – ten minste 10 uur aan activiteiten gericht op het stimuleren van de ontwikkelingsdomeinen taal, rekenen, motoriek en de sociaal-emotionele ontwikkeling.

2. De verhouding tussen het aantal beroepskrachten voorschoolse educatie en het feitelijk aantal aanwezige kinderen in de groep bedraagt ten minste één beroepskracht voorschoolse educatie per acht kinderen.

3. De groep bestaat uit ten hoogste zestien feitelijk aanwezige kinderen.

4. De houder van een kindercentrum waar voorschoolse educatie wordt aangeboden, draagt er zorg voor dat de beroepskrachten voorschoolse educatie in het bezit zijn van:
- een getuigschrift van met gunstig gevolg afgelegd examen van een bij ministeriële regeling aan te wijzen opleiding, specifiek gericht op het opdoen van pedagogisch vaardigheden;



OF
- een erkenning van beroepskwalificaties als bedoeld in artikel 5 van de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties ten aanzien van de door hen te verrichten beroepswerkzaamheden.

5. Onderdeel van de beroepsopleiding waarvoor het getuigschrift is behaald, vormt ten minste één module over het verzorgen van voorschoolse educatie.
OF
De beroepskracht voorschoolse educatie bezit een bewijs dat met gunstig gevolg scholing is afgerond specifiek gericht op het vroegtijdig bestrijden van achterstanden bij jonge kinderen of het werken met voor- en vroegschoolse educatieprogramma's.

6. Met ingang van 1 augustus 2017 geldt uitsluitend voor voorzieningen in gemeenten die behoren tot de G37 en G86, overeenkomstig het Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011-2017: de beroepskracht voorschoolse educatie beheerst aantoonbaar ten minste niveau 3F op de onderdelen Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen.

7. De houder stelt jaarlijks een opleidingsplan op. Daarin komt tot uitdrukking op welke wijze de kennis en de vaardigheden van de beroepskracht voorschoolse educatie in het vroegtijdig bestrijden van achterstanden door middel van voorschoolse educatie, wordt onderhouden.

8. Voor de voorschoolse educatie wordt een programma gebruikt waarin op gestructureerde en samenhangende wijze de ontwikkeling wordt gestimuleerd op het gebied van taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling.

Op de nieuwe eis dat de beroepskracht voorschoolse educatie een bepaald niveau aan mondelinge taalvaardigheid en lezen dient te beheersen in de G37 en G86, wordt in verhouding het vaakst een tekortkoming geconstateerd (zie tabel 7.2).

Deze voorwaarde is sinds augustus 2017 van kracht en werd in 2015, 2016 en in de eerste helft van 2017 nog niet beoordeeld door de GGD. Bijna één op de tien beoordelingen leidde in 2017 tot vaststelling van een tekortkoming.

De GGD stelde in 2017 ook relatief veel tekortkomingen vast op de voorwaarde 'module voorschoolse educatie bij opleiding'. Deze module dient onderdeel te zijn van de beroepsopleiding beroepskrachten. Aan deze voorwaarde werd in 2015 en 2016 het vaakst niet voldaan, zowel in absolute als relatieve zin. Maar de tekortkomingen bij deze voorwaarde worden minder. Houders schieten bij de kwaliteitseisen 'maximale groepsgrootte' en het gebruik van een programma voor voorschoolse educatie bijna niet tekort.

Tabel 7.2 *Tekortkomingen geconstateerd bij jaarlijkse onderzoeken 2017 bij voorzieningen met voorschoolse educatie*

Voorschoolse educatie voorwaarde	N (b)*	N (t)	%
1. Dagdelen voorschoolse educatie	3.556	63	2%
2. Een beroepskracht kindratio (BKR) van minimaal 1:8	3.562	18	1%
3. Groepsgrootte van maximaal 16 kinderen	3.571	6	0%
4. Beroepskwalificatie van beroepskrachten	3.564	65	2%
5. Module voorschoolse educatie bij opleiding	3.549	202	6%
6. Niveau taalvaardigheid en lezen beroepskracht	1.143	108	9%
7. Jaarlijks opleidingsplan	3.516	30	1%
8. Gebruik programma voor voorschoolse educatie	3.560	17	0%

**N (b) = aantal maal beoordeeld, N (t) = aantal tekortkomingen, % = percentage tekortkomingen ten opzichte van aantal beoordelingen*



7.4 Handhavingsadviezen

We hebben gekeken hoeveel jaarlijkse onde
voorzieningen met voorschoolse educatie le
handhavingsadvies en concluderen dat dat p
jaren is afgenomen (zie figuur 7.1). De daling
overeen met de daling van het percentage ja
alle voorzieningen voor kinderopvang – dus
voorschoolse educatie – waarbij tekortkomi
De GGD gaf in 2015 bij 27 procent van de voc
voorschoolse educatie een handhavingsadv
In 2017 was dat bij 23 procent. Bij het groots
handhavingsadviezen gaat het om tekortko
kinderopvang – dus niet basisvoorwaarden

Voor voorzieningen die voorschoolse educa
minder vaak een handhavingsadvies afgege
tekortkomingen in naleving van kwaliteitsei
dan voor voorzieningen zonder voorschools
uitkomst komt overeen met de gegevens ov
tekortkomingen.

7.5 Handhaving

7.5.1 Beredeneerd niet handhaven bij tekortko
Besluit ve

Gemeenten besluiten steeds vaker om handh
tekortkomingen die worden vastgesteld bij vo
voorschoolse educatie aanbieden (zie figuur 7
gemeenten bij 40 procent van de tekortkomin
handhavingsadvies bij voorschoolse educatie
handhaven. In 2017 is dat gedaald naar 26 pro
ontwikkeling bij de overige voorzieningen.

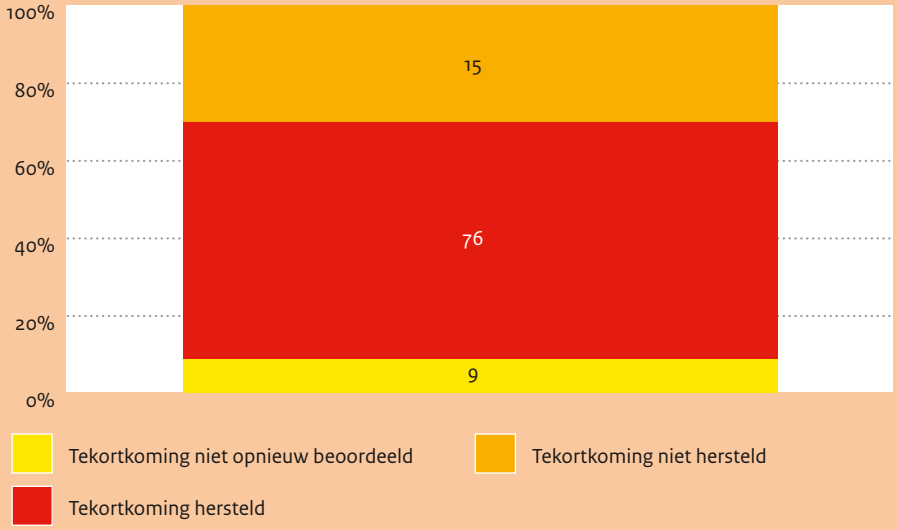
Figuur 7.1 Percenta lijkse onderzoeken met handhavingsadvies bij voorzieningen met oolse educatie 2015-2017



Figuur 7.2 Percentage beredeneerd niet handhaven bij tekortkomingen vastgesteld in jaarlijkse onderzoeken bij voorzieningen met voorschoolse educatie 2015-2017



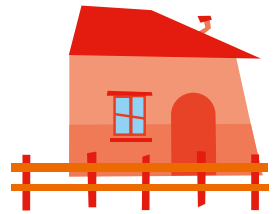
Figuur 7.3 Herstel tekortkomingen bij voorzieningen met voorschoolse educatie na beredeneerd niet handhaven 2017



Figuur 7.1 Percentage jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies bij voorzieningen met voorschoolse educatie 2015-2017

Figuur 7.2 Percentage beredeneerd niet handhaven bij tekortkomingen vastgesteld in jaarlijkse onderzoeken bij voorzieningen met voorschoolse educatie 2015-2017

Figuur 7.3 Herstel tekortkomingen bij voorzieningen met voorschoolse educatie na beredeneerd niet handhaven 2017



Bij een volgend onderzoek na beredeneerd niet handhaven, voldoet 76 procent van de voorwaarden voorschoolse educatie waarbij tekortkomingen waren vastgesteld, weer aan de gestelde kwaliteitseisen.
We stellen ook vast dat van de tekortkomingen bij voorwaarden uit Besluit ve waarbij de gemeente geen handhavingsactie inzet, aan 15 procent van de voorwaarden (15 voorwaarden) bij de volgende beoordeling wederom niet wordt voldaan.

7.5.3 Acties om tekortkomingen te herstellen bij voorzieningen met voorschoolse educatie

Gemeenten hebben keuze uit diverse handhavingsinstrumenten (zie hoofdstuk 5). Ook kan een gemeente in het subsidiecontract dat de gemeente met de opvangvoorziening afsluit, afspraken vastleggen dat de houder aan de basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie moet voldoen en eventueel geconstateerde tekortkomingen direct op moet lossen.

Uit de gegevens blijkt dat gemeenten vaak kiezen voor de 'aanwijzing' (zie tabel 7.3) om tekortkomingen bij de voorwaarden uit het Besluit ve te (laten) herstellen. Ook wordt relatief vaak (en steeds vaker) ervoor gekozen een 'waarschuwing' te geven. In 2017 worden minder aanwijzingen gegeven en meer waarschuwingen, dan in 2015 en 2016. Gemeenten kiezen bijna nooit voor een zwaardere sanctie, zoals een bestuurlijke boete, exploitatieverbod of uitschrijving uit het register. Van de mogelijkheid om 'overleg en overreding' toe te passen wordt weinig tot geen gebruik gemaakt.

Tabel 7.3 *Inzet handhavingsinstrumenten bij ve-tekortkomingen met handhavingsadvies na jaarlijkse onderzoeken bij voorzieningen met voorschoolse educatie 2015-2017*

Handhavingsinstrument	2015	2016	2017
Overleg en overreding	9%	7%	7%
Waarschuwing	34%	31%	44%
Aanwijzing	52%	59%	46%
Last onder bestuursdwang	0%	0%	0%
Last onder dwangsom	4%	2%	4%
Bestuurlijke boete	0%	1%	0%
Exploitatieverbod	0%	0%	0%
Uitschrijving uit register	0%	0%	0%

7.5.4 Herstel tekortkomingen na handhaving bij voorzieningen met voorschoolse educatie

Bijna alle geconstateerde tekortkomingen bij voorzieningen met voorschoolse educatie, worden na de inzet van handhaving tijdens het eerstvolgende (jaarlijks of nader) onderzoek weer bekeken door de GGD. Bij 7 procent van de tekortkomingen bij voorwaarden voor voorschoolse educatie is dat niet het geval, meestal vanwege capaciteitsproblemen bij de GGD om inspecties uit te voeren.

Bij locaties die voorschoolse educatie aanbieden, is meer dan driekwart (78%) van de tekortkomingen bij voorwaarden voor voorschoolse educatie hersteld na de inzet van een eerste handhavingsactie.

7.5.5 Herstel tekortkomingen na meerdere handhavingsacties

Indien gemeenten besluiten om een tweede of eventueel een derde handhavingsactie in te zetten, worden alsnog tekortkomingen hersteld (zie figuur 7.4). Het herstelpercentage loopt op van 78 naar 82 procent.



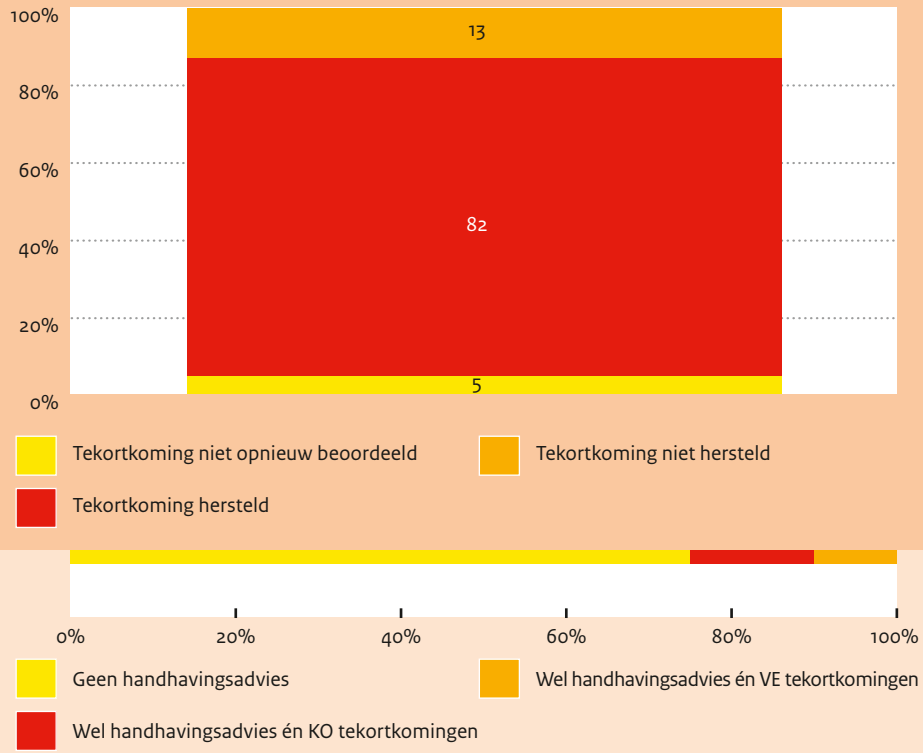
7.6 Subsidieverstrekking voors aan voorzieningen met tek

De vraag is in hoeverre gemeenten subsidie
voorzieningen voor het verzorgen van voors
wanneer deze niet aan alle kwaliteitseisen v
en het Besluit ve voldoen.
Deze paragraaf beschouwt de 2.979 voorzie
2017 geregistreerd staan als voorziening me
én die tijdens het jaarlijks onderzoek 2016 o
basisvoorwaarden voorschoolse educatie.
We stellen ons de vraag: hoeveel voorzienin
2017 niet aan alle regelgeving en hebben op
gekregen voor het aanbieden van voorschoo
gaan we bij de voorzieningen met tekortkon
na in hoeverre deze tekortkomingen zijn her
jaarlijkse onderzoek in 2017.

7.6.1 Tekortkomingen en handhavingsadvieze

Bij 25 procent van de 2.979 voorzieningen m
zijn tijdens het jaarlijkse onderzoek in 2016 e
tekortkomingen vastgesteld én heeft de toe
een handhavingsadvies afgegeven aan de ge
Deze groep hebben we onderverdeeld in en
alleen tekortkomingen bij voorwaarden kinderopvang en anderzijds in locaties met ten minste één tekortkoming bij een voorwaarde voorschoolse educatie. Bij deze tweede groep gaat het om 286 voorzieningen; dat is 10 procent van de onderzochte voorzieningen met voorschoolse educatie.

Figuur 7.4 Herstel tekortkomingen bij voorzieningen met voorschoolse educatie na handhaving 2017



voorzieningen om voorschoolse educatie aan te bieden. Hetzelfde geldt voor de 349 voorzieningen met alleen tekortkomingen bij voorwaarden voor kinderopvang.

Figuur 7.4 Herstel tekortkomingen bij voorzieningen met voorschoolse educatie na handhaving 2017

Figuur 7.5 Percentage jaarlijkse onderzoeken 2016 met handhavingsadvies



Tabel 7.4 *Type tekortkomingen bij voorzieningen met voorschoolse educatie op 1 januari 2017*

Tekortkoming voorwaarde voorschoolse educatie	Aantal	%
1. Dagdelen voorschoolse educatie	52	19%
2. Een beroepskracht-kindratio (BKR) van minimaal 1:8	11	4%
3. Groepsgrootte van maximaal 16 kinderen	3	1%
4. Beroepskwalificatie van beroepskrachten	49	17%
5. Module voorschoolse educatie bij opleiding	133	48%
6. Niveau taalvaardigheid en lezen beroepskracht	n.v.t.	n.v.t
7. Jaarlijks opleidingsplan	22	7%
8. Gebruik programma voor voorschoolse educatie	10	4%
Totaal	280	100%

Van de 583 voorzieningen met voorschoolse educatie waarbij tekortkomingen staan geregistreerd op 1 januari 2017, is 10 procent gedurende 2017 uitgeschreven of gestopt als voorschoolse voorziening. 35 procent van de 583 voorzieningen heeft na het jaarlijks onderzoek wederom een handhavingsadvies gekregen, onderverdeeld in 16 procent met een of meer tekortkomingen in de basisvoorwaarden voorschoolse educatie en 19 procent met alleen een of meer tekortkomingen in de voorwaarden voor kinderopvang.

Om deze cijfers te duiden is contact opgenomen met een aantal gemeenten. Diverse gemeenten geven aan toch subsidie te verstrekken bij locaties waarbij een module voorschoolse educatie ontbreekt of waarbij de beroepskwalificatie van beroepskrachten niet in orde is, omdat locaties meer tijd nodig hebben om te voldoen aan deze voorwaarden. Vaak wordt het volgende jaarlijks onderzoek al uitgevoerd voordat een locatie voldoende gelegenheid heeft gehad de tekortkoming te verhelpen.
Gemeenten geven over het algemeen aan geen beleid te hebben om de subsidie stop te zetten wanneer er tekortkomingen op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie zijn. Zij hebben ofwel voldoende vertrouwen in de houders van de locaties, ofwel zijn zij van mening dat de subsidie juist nodig is om voorschoolse educatie goed te implementeren en uit te voeren. Een enkele gemeente geeft wel aan als sanctie de subsidie te korten met een bedrag dat gelijkstaat aan een bestuurlijke boete.
De overwegingen van gemeenten om subsidie te verstrekken aan locaties die tekortkomingen hebben op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie, worden onderzocht in de pilots van het project Herijking toezicht vve-KO dat de inspectie in 2018 uitvoert.





8 Ouderrecht

De positie van ouders in de kinderopvang wordt steeds belangrijker. Ouders krijgen meer instrumenten aangereikt om te waarborgen dat zij, meer dan voorheen, worden gehoord. We geven inzicht in de ontwikkelingen. Hoe vaak worden houders beoordeeld op voorwaarden uit het domein Ouderrecht tijdens een jaarlijks onderzoek? Zijn er voorwaarden aan in dit domein waaraan vaak niet wordt voldaan? En welke trends zien we in de handhaving bij tekortkomingen op dit gebied?

8.1 *Samenvatting*

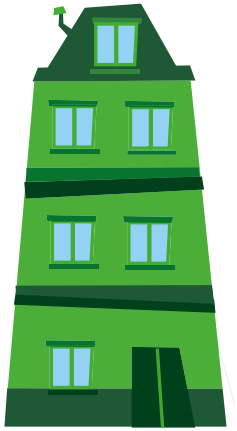
- Bij circa twee derde van de jaarlijkse onderzoeken bij kindercentra is in 2017 geen enkele voorwaarde op het gebied van ouderrecht beoordeeld. Omdat sprake is van nieuwe regelgeving is dit opvallend.

- Ongeveer een derde van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang heeft drie jaar achtereen geen enkele beoordeling gekregen op het gebied van ouderrecht. Dit zijn voornamelijk voorzieningen die langdurig een groen of geel risicoprofiel hebben.

- Het percentage tekortkomingen bij voorwaarden aan ouderrecht is laag in verhouding tot het aantal beoordelingen op dit terrein. In 2017 leidt één op de veertig beoordelingen over voldoen aan voorwaarden aan ouderrecht tot vaststelling van een tekortkoming tijdens het jaarlijks onderzoek.

- De voorwaarde op het gebied van ouderrecht waaraan houders het vaakst niet voldoen is: instellen van een oudercommissie. In 2017 ontbreekt in 3 procent van de gevallen een oudercommissie.

- Gemeenten besluiten bij alle typen kinderopvang steeds vaker te handhaven bij een tekortkoming op het gebied van ouderrecht, behalve bij peuterspeelzalen. In 2017 is het percentage beredeneerd niet handhaven bij tekortkomingen op dit terrein nog



twee maal zo hoog als bij voorwaarden in andere domeinen, maar de afgelopen jaren wel sterk gedaald. Bij kinderdagverblijven van 30 procent naar 17 procent, bij buitenschoolse opvang van 35 naar 27 procent en bij gastouderbureaus van 43 naar 13 procent

- Indien gemeenten besluiten geen handhavjngsactie in te zetten bij tekortkomingen bij voorwaarden aan ouderrecht, dan beoordeelt de GGD dit domein in ruim 40 procent daarvan ook niet meer in een volgend onderzoek.

- Als gemeenten kiezen om handhavend op te treden, wordt het vaakst de aanwijzing ingezet

- Ruim driekwart van de tekortkomingen bij voorwaarden aan ouderrecht worden door houders van kindercentra hersteld, nadat gemeenten een eerste handhavingsactie hebben ingezet. Dit herstelpercentage komt tot boven de 81 procent als gemeenten een tweede handhavingsactie inzetten wanneer de tekortkoming nog niet blijkt te zijn verholpen.

8.2 Beoordeelde voorwaarden domein Ouderrecht

Rechten van ouders van kinderen in de kinderopvang zijn vastgelegd in de Wet Kinderopvang en aangescherpt door de Wet versterking positie ouders in 2016. De wet geeft ouders enkele waarborgen om te worden gehoord, meer dan voorheen. Vrijwel alle wetswijzingen zijn vanaf 1 januari 2016 van kracht geworden. Oudercommissies hebben nu een verzwaard adviesrecht op de pedagogische kwaliteit van de opvang. Ook is er nu een eenduidige klachtenprocedure voor elke ouder met een kind in de kinderopvang. En vanaf 1 januari 2017 geldt dat (gesubsidieerde) peuterspeelzalen verplicht zijn een oudercommissie in te stellen.

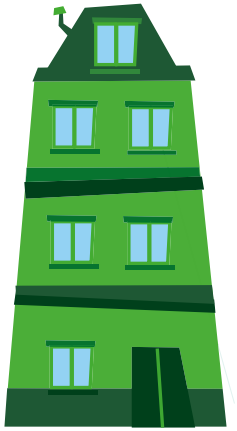
Bij de voorwaarden die aan houders worden gesteld over ouderrecht gaat het om de elementen Informatie, Oudercommissie en Klachten en geschillen, zoals die opgenomen zijn in de modelrapporten van de GGD. Dit geldt zowel voor de kindercentra als de gastouderbureaus. Aan gastouderbureaus worden wel iets afwijkende voorwaarden gesteld, omdat een gastouderbureau zelf niet voorziet in opvang, maar gastouders en vraagouders met elkaar in contact brengt.

Alle wettelijke regels op het gebied van ouderrecht zijn door GGD GHOR NL vertaald naar toetsbare voorwaarden. Deze zijn vastgelegd in een itemlijst. Hiermee beoordeelt de toezichthouder van de GGD of een kindercentrum of gastouderbureau aan de wettelijke regels (toetsingskader) voldoet. In 2017 gaat het om 20 voorwaarden bij kindercentra en 22 voorwaarden bij gastouderbureaus.

Voor een overzicht van deze kwaliteitseisen per type kinderopvang: zie bijlage 1.

Voorwaarden in het domein Ouderrecht worden niet altijd beoordeeld in een jaarlijks onderzoek. Bij de kindercentra zijn in 2015 en 2017 bij ruim een derde van de jaarlijkse onderzoeken de voorwaarden in het domein Ouderrecht beoordeeld (zie figuur 8.1). In 2016 was het percentage jaarlijkse onderzoeken waarbij voorwaarden in het domein Ouderrecht is beoordeeld ineens veel hoger. Dat komt omdat in 2016 nieuwe wet- en regelgeving over ouderrecht in werking trad en de GGD daar extra aandacht aan besteedde. GGD'en toetsen in opdracht van gemeenten vaak specifiek nieuwe wet- en regelgeving als (extra) onderwerpen in de jaarlijks onderzoeken.

Bij gastouderbureaus wordt bij ongeveer de helft (55%) van de jaarlijkse onderzoeken geïnspecteerd of houders voldoen aan voorwaarden in het domein Ouderrecht. Ook was om dezelfde reden het percentage hoog in 2016.



Bij gastouderbureaus wordt één specifieke v
gebied van ouderrecht altijd beoordeeld bij
*De houder laat in de schriftelijke overeenkomst met
welk deel van het betaalde bedrag naar het gastoud
kosten) en welk deel van het betaalde bedrag naar d*
Nu enkel deze verplichte voorwaarde altijd v
andere voorwaarden lang niet altijd, geeft d
vertekend beeld. Daarom is voor de bereker
genoemde percentages deze voorwaarde bi
buiten beschouwing gelaten.

Bij ongeveer een derde van de kinderdagver
schoolse opvang die in 2015-2017 een jaarlijk
gekregen, is in die drie jaar geen enkele kwa
beoordeeld. Bij peuterspeelzalen gaat het in
veel grotere groep (50%).

Bij gastouderbureaus is bij ongeveer een vijf
voorzieningen die in 2015-2017 een jaarlijkse
gekregen, in die periode geen enkele keer e
domein Ouderrecht beoordeeld.

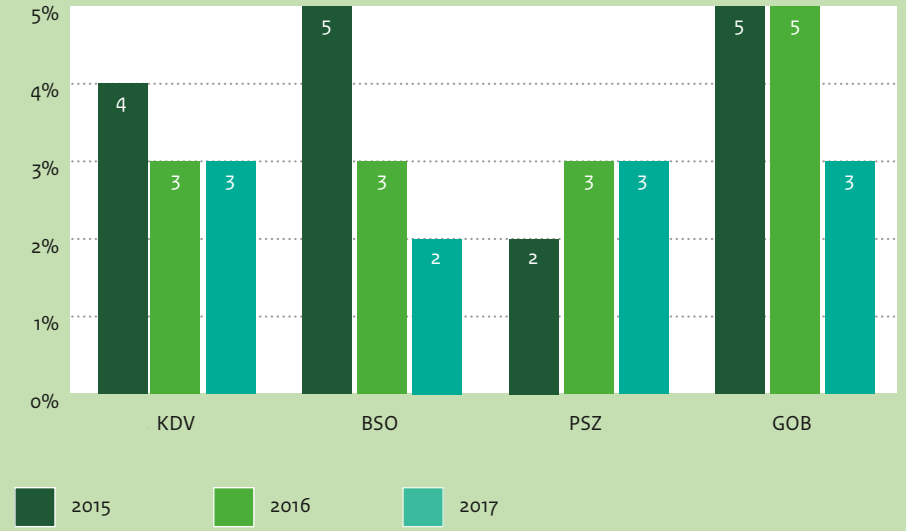
Meer dan driekwart van de kindercentra en
voorwaarden in het domein Ouderrecht drie
beoordeeld, betreft een voorziening met dri
groen of geel risicoprofiel.

Om deze cijfers te duiden is contact opgenomen met een aantal gemeenten en een aantal GGD'en. Hieruit kwam naar voren dat GGD'en nooit voorwaarden uit het domein Ouderrecht beoordelen wanneer een locatie een groen risicoprofiel heeft. Bij voorzieningen met een geel risicoprofiel beoordeelt de GGD dit domein meestal ook niet, al zeggen sommige gemeenten dat dat wel gebeurt

Figuur 8.1 Percentage jaarlijkse onderzoeken met beoordeling domein Ouderrecht 2015-2017

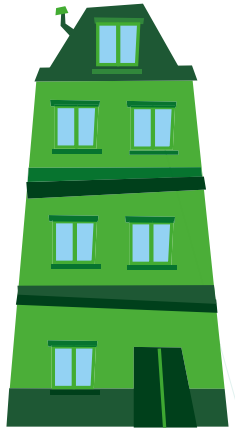


Figuur 8.2 Percentage tekortkomingen bij voorwaarden ouderrecht in relatie tot het aantal beoordelingen tijdens jaarlijkse onderzoeken 2015-2017



Figuur 8.1 Percentage jaarlijkse onderzoeken met beoordeling domein Ouderrecht 2015-2017

Figuur 8.2 Percentage tekortkomingen bij voorwaarden ouderrecht in relatie tot het aantal beoordelingen tijdens jaarlijkse onderzoeken 2015-2017



8.3.2 Type tekortkomingen per subdomein

Het domein Ouderrecht is opgebouwd uit verschillende kwaliteitseisen op het gebied van ouderrecht. De kwaliteitseisen verdelen we in drie categorieën:

1. Informatie
Een houder van een kindercentrum of gastouderbureau dient ouders te informeren over onder andere het te voeren beleid, de klachtenregeling en de mogelijkheid om geschillen voor te leggen bij de Geschillencommissie. Ook moet het jaarlijkse GGD-inspectierapport onder de aandacht van ouders en personeel worden gebracht.

2. Klachten en geschillen
Een houder van een kindercentrum of gastouderbureau moet een regeling voor de afhandeling van klachten hebben en deze schriftelijk vastleggen. Ook draagt een houder zorg voor het jaarverslag over klachten en dient de houder aangesloten te zijn bij een door de minister van Justitie en Veiligheid erkende geschillencommissie.

3. Oudercommissie
De wet verplicht iedere houder van een kindercentrum en gastouderbureau een oudercommissie in te stellen. Voor kleine voorzieningen geldt een uitzondering: zij moeten voldoende inspanning hebben verricht om een oudercommissie in te stellen. Lukt dat niet, dan moeten zij ouders op een andere wijze betrekken. Kleine voorzieningen mogen de ouderraadpleging dus op een andere manier vormgeven.

Tabel 8.1 geeft een overzicht van de tekortkomingen bij de voorwaarden aan ouderrecht vastgesteld tijdens een jaarlijks onderzoek. Om een compleet beeld te geven van alle tekortkomingen in het domein Ouderrecht, zijn de tekortkomingen in dit domein met en zonder handhavingsadvies opgenomen. Verder onderscheiden we in de tabel:

- het aantal beoordelingen van het domein Ouderrecht
- het aantal tekortkomingen (absoluut) in het domein Ouderrecht
- het percentage tekortkomingen in relatie tot het aantal beoordelingen (relatief) in het domein Ouderrecht

We schetsen de opvallendste en belangrijkste bevindingen.

Kinderdagverblijven

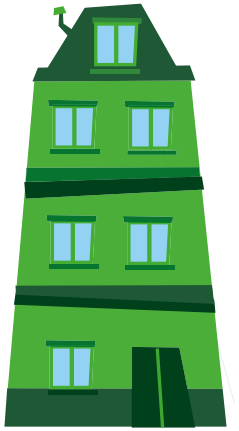
Relatief bezien worden de meeste tekortkomingen in 2015, 2016 en 2017 vastgesteld binnen het subdomein ‘oudercommissie’ (zie Tabel 8.1). Meestal gaat het om het ontbreken van een oudercommissie, maar die tekortkoming komt steeds minder vaak voor. In 2015 leidde meer dan een kwart beoordelingen van voorwaarden in het subdomein ‘oudercommissie’ tot een tekortkoming. In 2016 en 2017 daalde dat naar één op de tien beoordelingen.

Buitenschoolse opvang

We zien dat in 2015 nog relatief veel tekortkomingen werden geconstateerd binnen het subdomein ‘oudercommissie’, maar dat dit in de loop van de drie jaar sterk daalde. Ook bij buitenschoolse opvang gaat het meestal om het ontbreken van een oudercommissie.

Peuterspeelzalen

In 2015 schoten peuterspeelzalen het vaakst tekort in het (tijdig) doorsturen van het klachtenverslag van de ouders of de oudercommissie naar de GGD. Deze voorwaarde valt onder het subdomein ‘klachten en geschillen’. In 2016 en 2017 neemt het absolute en relatieve aantal tekortkomingen binnen het subdomein ‘oudercommissie’ langzaam toe. In 2017 was het ontbreken van een oudercommissie de meest voorkomende tekortkoming. Dat komt door de nieuwe regel die 1 januari 2017 is ingegaan. Per die datum zijn ook (gesubsidieerde) peuterspeelzalen verplicht een oudercommissie in te stellen.



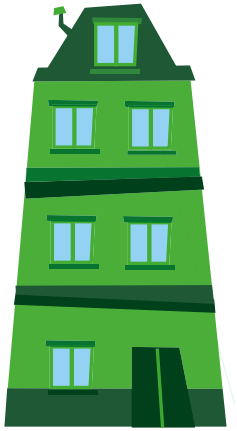
Gastouderbureaus

Vanaf 2016 zien we een duidelijke afname van tekortkomingen in het subdomein 'informatie' en subdomein 'klachten en geschillen'. Er zijn ook minder tekortkomingen in het subdomein 'oudercommissie', maar deze afname is minder sterk dan bij de andere twee subdomeinen. In 2015, 2016 en 2017 was het ontbreken van een oudercommissie ook hier de meest voorkomende tekortkoming. In 2015 leidde bijna de helft van de beoordelingen nog tot een tekortkoming. In 2017 is dat gedaald naar 13 procent.

***Tabel 8.1** Tekortkomingen domein Ouderrecht bij jaarlijkse onderzoeken uitgesplitst naar subdomeinen 2015-2017*

Opvangsoort	Subdomein	2015			2016			2017		
		N(b)*	N(t)	%	N(b)	N(t)	%	N(b)	N(t)	%
KDV	Informatie	3.132	123	4%	8.924	368	4%	6.553	161	2%
	Klachten en geschillen	12.141	415	3%	14.098	388	3%	6.897	134	2%
	Oudercommissie	13.718	636	5%	12.057	360	3%	10.173	297	3%
	Totaal	28.991	1.174	4%	35.079	1.116	3%	23.623	592	3%
BSO	Informatie	2.694	95	4%	7.621	266	3%	5.070	89	2%
	Klachten en geschillen	10.200	300	3%	12.367	304	2%	5.310	68	1%
	Oudercommissie	10.892	839	8%	10.481	408	4%	7.871	265	3%
	Totaal	23.786	1.234	5%	30.469	978	3%	18.251	422	2%
PSZ	Informatie	881	28	3%	1.316	45	3%	570	13	2%
	Klachten en geschillen	2.654	71	3%	2.417	83	3%	605	10	2%
	Oudercommissie	599	6	1%	651	20	3%	827	29	4%
	Totaal	4.408	105	2%	4.384	148	3%	2.002	52	3%
GOB	Informatie	1.263	42	3%	1.743	94	5%	1.844	29	2%
	Klachten en geschillen	1.884	67	4%	1.696	88	5%	1.007	15	1%
	Oudercommissie	1.661	130	8%	1.401	84	6%	1.358	65	5%
	Totaal	4.808	239	5%	4.840	266	5%	4.209	109	3%

**N (b) = aantal maal beoordeeld, N (t) = aantal tekortkomingen, % = percentage tekortkomingen ten opzichte van aantal beoordelingen*



8.4 Handhaving voorwaarden Ouderrecht

8.4.1 Beredeneerd niet handhaven

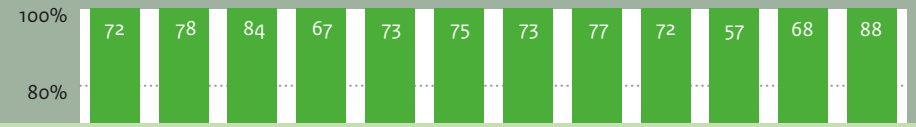
Gemeenten besluiten steeds vaker handhav
tekortkoming in het domein Ouderrecht. He
'beredeneerd niet handhaven' na jaarlijks or
na registratie neemt zichtbaar af bij kinderd
buitenschoolse opvang en gastouderbureau
peuterspeelzalen stijgt het percentage bere
juist licht. Gemeenten kiezen bij peuterspee
handhaven bij een tekortkoming op het geb
Bij gastouderbureaus neemt het percentage
handhaven af. In 2015 werd bij 43 procent va
voorwaarden in het domein Ouderrecht bes
handhaven. In 2017 is dat gezakt naar 13 pro
De nieuwe wettelijke regels over ouderrecht
ingevoerd, hebben mogelijk invloed op deze

Toch kiezen gemeenten in 2017 bij 21 procen
bij voorwaarden in het domein Ouderrecht
te treden. In veel gevallen gaat het om het o
oudercommissie. Bij de overige domeinen w
de tekortkomingen geen handhavingsactie i

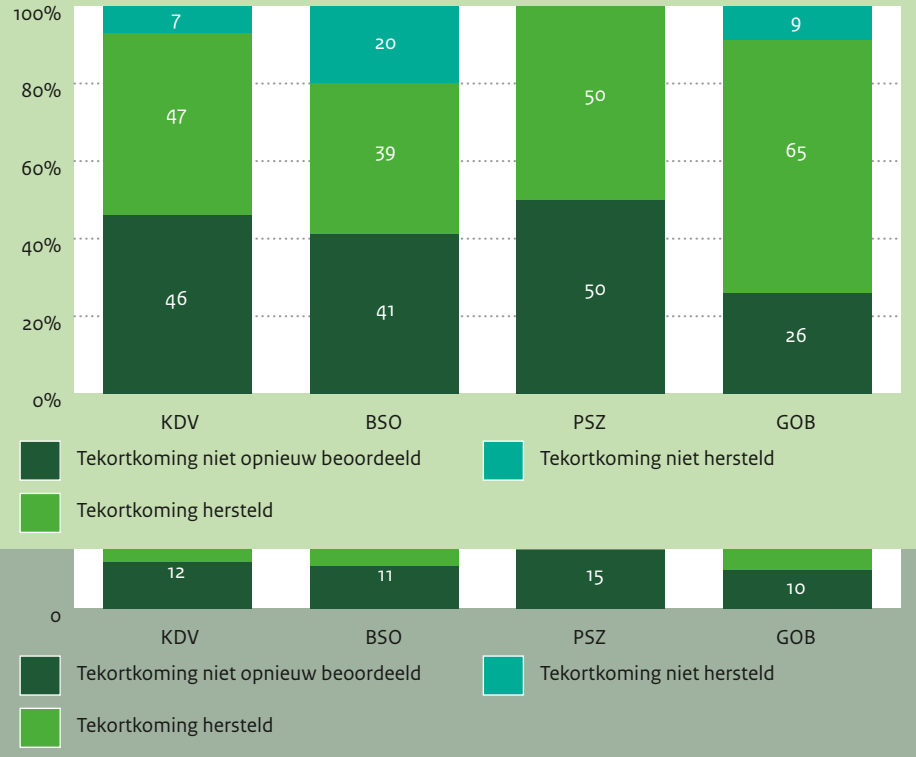
8.4.2 Herstel na beredeneerd niet handhaven

Bij een aanzienlijk deel van de tekortkoming
het domein Ouderrecht, waarbij gemeenten
handhaving in te zetten, is het niet mogelijk
tekortkoming is hersteld of voortbestaat (zi
heeft deze voorwaarden namelijk niet meer
volgend onderzoek. Afhankelijk van het type
om een kwart tot de helft van de tekortkom

Figuur 8.3 Percent ortkomingen domein Ouderrecht met handhavingsadvie edeneerd niet handhaven na jaarlijks onderzoek en onderzoek na registratie



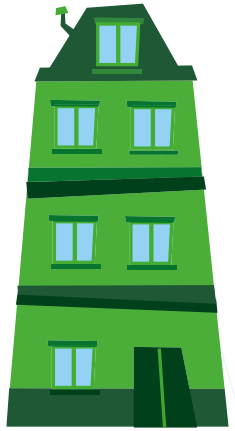
Figuur 8.4 Percentage inzicht in herstel tekortkomingen domein Ouderrecht na beredeneerd niet handhaven



Figuur 8.3 Percentage tekortkomingen domein Ouderrecht met handhavingsadvies en beredeneerd niet handhaven na jaarlijks onderzoek en onderzoek na registratie

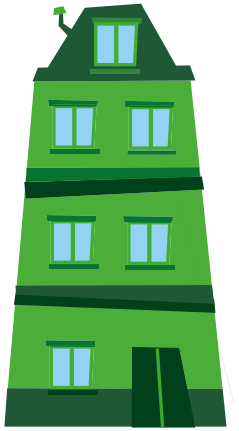
Figuur 8.4 Percentage inzicht in herstel tekortkomingen domein Ouderrecht na beredeneerd niet handhaven

Figuur 8.5 Herstel tekortkomingen domein Ouderrecht na inzet handhaving



Literatuur

Noordzij, F. (2018). Gerechtshof maakt einde aan discussie ondernemerschap gastouder. Kinderopvangtotaal, 19 maart 2018. Geraadpleegd op 21 maart 2018 van https://www.kinderopvangtotaal.nl/gerechtshof-maakt-einde-aan-discussie-ondernemerschap-gastouder



Bijlage I - Welke voorwaarden beoordeelt de toezichthouder van de GGD?

A. Wat onderzoekt de toezichthouder precies?

De Wet kinderopvang stelt eisen aan de kwaliteit van kinderopvang, zodat die verantwoord plaatsvindt. GGD GHOR Nederland heeft deze wettelijke regels vertaald in te toetsen voorwaarden. Met behulp van deze voorwaarden beoordeelt de toezichthouder van de GGD of aan de vereiste kwaliteit wordt voldaan.
De voorwaarden zijn ingedeeld in de volgende zes domeinen:

1. Kinderopvang in de zin van de wet

De toezichthouder van de GGD onderzoekt of er een handhavingstraject loopt bij deze locatie of een andere kinderopvangvoorziening of gastouderbureau van de houder. Ook beoordeelt de toezichthouder of de houder belangrijke wijzigingen, zoals verhoging van het aantal kindplaatsen, heeft doorgegeven aan de gemeente.

2. Pedagogisch klimaat

Elk kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang of peuterspeelzaal heeft een pedagogisch beleidsplan, waarin de kenmerkende visie op omgang met kinderen is omschreven. De houder dient in ieder geval de onderwerpen die in de regelgeving zijn genoemd, in duidelijke en observeerbare termen beschrijven. De toezichthouder toetst bij het onderzoek of en hoe aspecten van het beleid tot uitdrukking komen in de praktijk. De toezichthouder bekijkt bijvoorbeeld hoe de houder emotionele veiligheid van de kinderen borgt, de ontwikkeling van de sociale en persoonlijke competentie van de kinderen vormgeeft en hoe normen en waarden worden overgedragen.
Voor wat betreft voorschoolse educatie (indien van toepassing) kijkt de toezichthouder bijvoorbeeld naar het aantal uren dat is ingepland voor extra aandacht aan de 'doelgroepkinderen' en naar de vereiste diploma's van de beroepskrachten.

3. Personeel en groepen

De toezichthouder doet een administratieve check, waarbij gecontroleerd wordt of de (juiste) verklaringen omtrent het gedrag aanwezig zijn en of de beroepskrachten over de juiste diploma's beschikken.
Ook beoordeelt de toezichthouder de opvang in groepen op basis van de presentielijsten en observatie tijdens het onderzoek; vindt de opvang van de kinderen in vaste groepen plaats? hebben de groepen een vaste pedagogisch medewerker? wordt de maximale groepsgrootte niet overschreden?
Ook stelt de toezichthouder de verhouding vast tussen het aantal beroepskrachten en het aantal kinderen (beroepskracht-kindratio), hoe en wanneer achterwacht wordt ingezet, welke mogelijkheid de voorziening heeft gecreëerd om hier gedurende specifieke uren van af te wijken.
Tijdens het bezoek wordt ook vastgesteld of Nederlands als voertaal wordt gebezigd.

4. Veiligheid en gezondheid

Een risico-inventarisatie veiligheid en een risico-inventarisatie gezondheid van maximaal een jaar oud hoort op de opvangvoorziening aanwezig te zijn. De toezichthouder onderzoekt onder andere of daarin de voorgeschreven risico's staan beschreven, of het een plan van aanpak bevat met maatregelen bij die risico's, of ongevallen worden geregistreerd.
Ook beoordeelt de toezichthouder of een meldcode kindermishandeling is vastgesteld en of de beroepskrachten de

procedures of protocollen kennen bij vermoeden van kindermishandeling.
Verder toetst de toezichthouder hoe de houder ervoor zorgt dat de beroepskracht of de beroepskracht in opleiding uitsluitend zijn of haar werkzaamheden kan verrichten, terwijl hij of zij gezien of gehoord wordt door een andere volwassene (4 ogenprincipe).

5. Accommodatie en inrichting

De binnen- en buitenruimtes moeten voldoen aan een aantal eisen. Een toezichthouder beoordeelt bijvoorbeeld of er voldoende oppervlakte aanwezig is voor het aantal op te vangen kinderen, of de ruimte is ingericht naar de leeftijd van de kinderen en of de buitenruimte passend is ingericht en voldoende toegankelijk is.

6. Ouderrecht

De toezichthouder onderzoekt of en op welke wijze de houder ouders informeert over het gevoerde beleid en de klachtenprocedure. Ook checkt de toezichthouder of het inspectierapport op de website is geplaatst.
Verder onderzoekt de toezichthouder hoe ouders worden betrokken bij beleid en uitvoering van de opvanglocatie; is er een oudercommissie of alternatieve ouderraadpleging, is er een reglement voor verkiezing van leden voor de oudercommissie en over invulling van het adviesrecht.
De toezichthouder beoordeelt ook of een ouder met klachten over de opvang terecht kan bij de houder; is er bijvoorbeeld een schriftelijke klachtenregeling met waarborgen voor zorgvuldige afhandeling en is de houder aangesloten bij de Geschillencommissie kinderopvang.

B. Welke onderwerpen worden in ieder jaarlijks onderzoek beoordeeld?

In de beleidsregels van de werkwijze van de toezichthouder is bepaald welke onderwerpen jaarlijks beoordeeld moeten worden (artikel 4a. Jaarlijks onderzoek).

1. De werkzaamheden van de toezichthouder ter uitvoering van het onderzoek, bedoeld in artikel 1.62, tweede lid, respectievelijk artikel 2.20, tweede lid, van de wet [Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen] bij het kindercentrum, het gastouderbureau of de peuterspeelzaal ten behoeve waarvan een risicoprofiel is opgemaakt, bestaan uit de werkzaamheden, bedoeld in artikel 3, eerste lid.

2. Tijdens het onderzoek, bedoeld in het eerste lid, bij het kindercentrum of de peuterspeelzaal worden in ieder geval de volgende onderwerpen beoordeeld:
   a. de pedagogische praktijk;
   b. de beroepskracht-kindratio;
   c. de groepsgrootte;
   d. de beroepskwalificaties;
   e. de verklaringen omtrent het gedrag;
   f. onderwerpen die door leden van de oudercommissie zijn aangedragen en betrekking hebben op de wettelijke kwaliteitseisen voor kinderopvang respectievelijk peuterspeelzaalwerk; en
   g. de voorschoolse educatie, voor zover daar sprake van is.

C. Omschrijving van een aantal veel onderzochte voorwaarden

Wat is de beroepskracht-kindratio?
De beroepskracht-kindratio is de verhouding tussen het aantal beroepskrachten en het feitelijk aantal aanwezige kinderen in de vaste groep waarin de kinderen worden opgevangen. De beroepskracht-kindratio hangt af van de leeftijdsopbouw in de groep. Het verschilt ook per type kinderopvang. Zo wordt bijvoorbeeld verwacht dat bij baby's meer beroepskrachten aanwezig dienen te zijn dan bij oudere kinderen.

Wat is het 4 ogenprincipe?
Een houder van een kindercentrum organiseert de dagopvang op zodanige wijze, dat een beroepskracht of een beroepskracht in opleiding de werkzaamheden uitsluitend kan verrichten terwijl hij of zij gezien of gehoord wordt door een andere volwassene.
Het doel en de betekenis van het 4 ogenprincipe is het creëren van een open aanspreekcultuur binnen de kinderopvangorganisatie tussen houder, medewerkers en ouders. Hoe de houder het 4 ogenprincipe invult is aan hem, maar hij dient dit af te stemmen met de oudercommissie en moet het in het pedagogisch beleidsplan opnemen. De toezichthouder van de GGD beoordeelt uiteindelijk of een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal zich aan het 4 ogenprincipe houdt.
Het 4 ogenprincipe is niet van toepassing op de buitenschoolse opvang en de gastouderopvang.

Wat zijn passende beroepskwalificaties?
In de cao kinderopvang is opgenomen welke diploma's voldoen om als pedagogisch medewerker te mogen werken in de kinderopvang. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen diploma's die kwalificeren voor pedagogisch medewerker in de dagopvang en voor pedagogisch medewerker bij een BSO. Ook staan er in de cao voorwaarden waaronder stagiaires en beroepskrachten in opleiding ingezet mogen worden.

Hoe wordt de pedagogische praktijk beoordeeld?
De toezichthouder van de GGD beoordeelt onder meer of de houder ervoor zorgt dat het pedagogisch beleidsplan wordt uitgevoerd. In het pedagogisch beleidsplan staat bijvoorbeeld concreet hoe er op de opvanglocatie gezorgd wordt voor emotionele veiligheid, hoe men de ontwikkeling van persoonlijke en sociale competenties bij de kinderen bevordert en hoe er zorg gedragen wordt voor de overdracht van normen en waarden.



Colofon

Vormgeving
Xerox OBT, Den Haag

Fotografie
Inspectie van het Onderwijs, ministerie van SZW,
GGD GHOR Nederland

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

2018-08 | gratis
ISBN: 978-90-8503-411-7

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

© Inspectie van het Onderwijs | september 2018

