

Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>INFO<
GRAPHIC

Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2018

Voorwoord

Wanneer je als ouder je kind naar de kinderopvang of naar een gastouder brengt, dan wil je dat je daarna vol vertrouwen naar je werk kunt gaan. Je hoopt dat je kind, terwijl jij aan het werk bent, zich in een veilige omgeving kan ontplooien. Kinderopvang moet dus de ouder vertrouwen geven en het kind een veilige en pedagogisch rijke omgeving bieden. Anders gezegd: kinderopvang is er voor de arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van het kind. Dit dubbele doel geeft de kinderopvang een complexe opdracht.

Deze hoge verwachtingen zijn ook terug te zien in de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK), die op 1 januari 2018 van kracht werd. Deze wet wijzigde een aantal voorschriften in de Wet Kinderopvang en voegde er nieuwe aan toe, met als doel de kwaliteit van de kinderopvang te bevorderen. Dit bracht veel veranderingen met zich mee voor de sector. Als interbestuurlijk toezichthouder zien we dat gemeenten en GGD'en het toezicht en de handhaving over het algemeen goed op orde hebben, maar dat de implementatie van de Wet IKK wel de nodige moeilijkheden voor de uitvoering van het toezicht met zich mee heeft gebracht.

Maar niet alleen de wetgeving zorgt voor veranderingen. We zien steeds meer initiatieven tot nauwere samenwerking tussen kinderopvangvoorzieningen en basisscholen. Hierbij wordt gezocht naar situaties waarin peuters en kleuters zo goed mogelijk gestimuleerd worden bij hun ontwikkeling. Het oog is gericht op de effecten voor de kinderen. Of de constructies ook passen binnen de wetgeving krijgt minder aandacht. Zo wordt niet altijd rekening gehouden met het voorschrift in de Wet Kinderopvang dat kinderen niet samen met kinderen van de basisschool mogen worden opgevangen. En dat kinderen die jonger zijn dan vier jaar, volgens de Wet op het primair onderwijs, niet aan het onderwijs mogen deelnemen.

Dit is een ongewenste situatie, waarin onzekerheid heerst voor alle betrokkenen. Want initiatieven die tegen de wet ingaan kunnen niet duurzaam zijn. Maar we zien tegelijkertijd dat er in het veld wel behoefte bestaat aan verdergaande samenwerking om kinderen meer te kunnen bieden. Initiatieven die de kinderopvang beter kunnen maken.

Om een situatie te creëren waarin wet- en regelgeving, praktijk en toezicht samengaan, is het raadzaam om met elkaar in gesprek te gaan. Op die manier kunnen we in beeld krijgen wat voor initiatieven ruimte zouden moeten krijgen, en welke juist niet.

Zo kunnen we blijven zorgen voor kinderopvang die kinderen doet groeien en ouders onbezorgd laat werken.

Drs. Monique Vogelzang
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

Inhoud

Voorwoord 2
Samenvatting 4
Inleiding 6
Infographic 8

1 Sector kinderopvang 9
1.1 Samenvatting 10
1.2 Aanbod kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus 10
1.3 Aanmeldingen 13
1.4 Mutaties Landelijk Register Kinderopvang 16
1.5 Risicoprofielen 17

2 Uitvoering toezicht 18
2.1 Samenvatting 19
2.2 Uitvoering verplichte onderzoeken 20
2.3 Beoordeelde voorwaarden bij jaarlijkse onderzoeken 22
2.4 Beoordeelde IKK-voorwaarden bij jaarlijkse onderzoeken 23

3 Resultaten toezicht 29
3.1 Samenvatting 30
3.2 Jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen 31
3.5 Jaarlijkse onderzoeken resulterend in een handhavingsadvies 44
3.6 Jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen zonder handhavingsadvies 47

4 Handhaving 49
4.1 Samenvatting 50
4.2 Beredeneerd niet handhaven 50
4.3 Handhaving bij jaarlijkse onderzoeken 53
4.4 Handhaving bij nadere onderzoeken 55
4.5 Exploitatieverbod en intrekken van toestemming tot exploitatie 56

5 Voorschoolse educatie 57
5.1 Samenvatting 58
5.2 Aantal voorzieningen voor voorschoolse educatie 59
5.3 Jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen 60
5.4 Jaarlijkse onderzoeken resulterend in een handhavingsadvies 64
5.5 Handhaving door de gemeenten 64

6 Uitvoering van het interbestuurlijk toezicht door de Inspectie van het Onderwijs 67
6.1 Samenvatting 68
6.2 Resultaten risicoanalyse 69
6.3 Signalen over de taakuitvoering van gemeenten 70
6.4 Problemen met uitvoeren verplichte inspecties 74
6.5 Nadere onderzoeken naar toezicht en handhaving van gemeenten 75
6.6 Vertrouwensinspecteurs 76
6.7 Pilot Herijken toezicht voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang 77

7 Bronvermelding 78

8 Bijlagen 80
8.1 Bijlage I: Definities kinderopvangvormen 81
8.2 Bijlage II: voorzieningen per GGD-regio 82
8.3 Bijlage III: Toetsingskaders 2017 en 2018 84
8.4 Bijlage IV: Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie 85
8.5 Bijlage V: Wettelijk kader bij samenwerking opvang en onderwijs 87

Samenvatting

Grote veranderingen hebben weerslag op de sector
In 2018 kreeg de sector kinderopvang te maken met een aantal grote veranderingen. In januari ging de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK) in. Met deze wijzigingswet veranderde een aantal kwaliteitsvoorwaarden waar kinderopvangvoorzieningen aan moeten voldoen. Ook zijn er nieuwe voorwaarden toegevoegd aan de Wet kinderopvang (Wko). Tot slot is het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (Besluit ve) aangepast en zijn nieuwe voorwaarden voor voorschoolse educatie toegevoegd of gewijzigd.

De Wet IKK heeft tot doel de kwaliteit en de toegankelijkheid van de kinderopvang te verbeteren. De wijzigingen hebben er echter mede toe geleid dat, na een jarenlange afname, het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen voor het eerst weer toenam. De GGD constateerde met name tekortkomingen op de door de Wet IKK en het Besluit ve nieuwe en gewijzigde voorwaarden. Het aantal geconstateerde tekortkomingen op de IKK-voorwaarden nam in de loop van het jaar 2018 overigens wel af.

De wijzigingen hadden ook hun weerslag op de uitvoering van het toezicht, hoewel dit landelijk gezien niet direct uit de cijfers blijkt. De uitvoering van het toezicht in 2018 is namelijk vergelijkbaar met eerdere jaren: GGD-toezichthouders onderzochten 97 procent van de voorzieningen voor kinderopvang en gastouderbureaus. Daarnaast onderzochten zij 10 procent van de voorzieningen voor gastouders, waarbij 5 procent het wettelijk minimum is.

Ondanks dit positieve beeld hadden gemeenten en GGD'en toch moeite om alle jaarlijkse onderzoeken uit te voeren. Hiervoor waren verschillende oorzaken:
- de vele wijzigingen in de regelgeving;
- de gewenningsperiode bij de houders;
- de extra tijd die het toezichthouders kost om toelichtingen te geven aan de houders;
- problemen in de bedrijfsvoering bij een aantal GGD'en.

Veel GGD'en pasten daarom onderzoeken aan om toch zoveel mogelijk verplichte inspecties uit te kunnen voeren. Zij beoordeelden bijvoorbeeld minder voorwaarden dan ze hadden gepland. Een aantal GGD'en is het, ondanks deze doorgevoerde aanpassingen, niet gelukt om alle verplichte inspecties uit te voeren. De inspectie heeft contact opgenomen met deze GGD'en met als doel de uitvoering van het toezicht in 2019 weer onder controle te krijgen.

Goed zicht op de risico's en de lokale context is belangrijk
Het toezicht op de kinderopvang is risicogestuurd. Hoe het toezicht eruitziet op een voorziening wordt vooral bepaald door het risicomodel volgens het principe 'meer waar nodig, minder waar mogelijk'. Als er veel veranderingen zijn in de sector, kan de voorspellende waarde van de risico-inschatting onder druk komen te staan. Om de veiligheid en kwaliteit van de kinderopvang te waarborgen, is een goede risico-inschatting met aandacht voor de nieuwe wet– en regelgeving noodzakelijk. Het is nodig om het risicomodel regelmatig te evalueren en waar nodig aan te passen, zodat er voldoende zicht is op de mate waarin op verantwoorde wijze kinderopvang geboden wordt én blijft worden.

Daarnaast is het betrekken van de lokale context een belangrijk aspect voor de invulling van het toezicht. Sommige regio's en gemeenten pakken dit op door specifieke aandachtspunten te formuleren in hun toezicht- of handhavingsbeleid. De inspectie juicht die initiatieven toe waarbij gemeenten hier, in overleg met de GGD, stappen in maken en in beeld krijgen wat er in hun gemeente belangrijk is. Het toezicht en de handhaving kunnen daar vervolgens op aansluiten, door de relevante voorwaarden te beoordelen en passende handhaving in te zetten. Hiermee wordt uitvoering van het toezicht en de handhaving ook effectiever en efficiënter.

Veel verschillen in toezicht en handhaving
We zien veel verschillen tussen GGD-regio's en gemeenten, die niet altijd terug te voeren zijn op bewuste, inhoudelijke afwegingen.

Verschillen ontstaan namelijk ook omdat procedures en werkwijzen verschillend worden geïmplementeerd. Voorbeelden hiervan zijn keuzes in de uitvoering van het herstelaanbod die afwijken van elkaar, de variatie in het beoordelen van de nieuwe en gewijzigde voorwaarden, het moment waarop gestart is met toezicht op het Besluit ve en het gebruik van het uitvoerings- en registratiesysteem voor gemeenten en GGD'en: de Gemeenschappelijke Inspectieruimte.

De inspectie vindt het belangrijk dat (onnodige) verschillen in procedures en werkwijzen zoveel mogelijk worden teruggedrongen om zo tot een gelijker speelveld voor houders van kinderopvang te komen.

GGD GHOR Nederland en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten besteden al veel aandacht, onder andere in landelijke en regionale overleggen, aan het evalueren van nieuwe werkwijzen en het adviseren hoe om te gaan met nieuwe regelgeving of de beschikbare toezichtinstrumenten. Desondanks maken GGD'en en gemeenten vaak eigen keuzes die leiden tot verschillende werkwijzen. Het vraagt daarom om nog meer sturing en overeenstemming op landelijk niveau van gemeenten en GGD'en om onnodige verschillen in keuzes en werkwijzen terug te dringen. Dit leidt tot meer duidelijkheid en transparantie van het toezicht voor houders van kinderopvangvoorzieningen.

Kinderopvang en onderwijs werken steeds vaker samen

Basisscholen en kinderopvangvoorzieningen zoeken steeds vaker de samenwerking op. Bijvoorbeeld door te werken vanuit één pedagogische visie die uitgaat van het belang van het kind, of door het realiseren van een meer geleidelijke overgang van kinderopvang naar school. Soms spelen organisatorische motieven een rol, zoals doelmatiger en doelgerichter werken.

Soms passen deze samenwerkingsvormen niet binnen de wettelijke kaders van de Wet kinderopvang en de Wet op het primair onderwijs. Gemeenten moeten dan ingrijpen vanuit hun verantwoordelijkheid voor het toezicht en de handhaving op de kinderopvang. Er zijn echter gemeenten die niet handhaven als de visie van de samenwerkende organisaties in het belang van het kind is en zij deze visie onderschrijven. In sommige situaties gaan zij zelfs verder door samen met het schoolbestuur en de kinderopvangorganisaties dit tot beleid te willen maken.

Als toezichthouder op het onderwijs is het de taak van de Inspectie van het Onderwijs om scholen aan te spreken als zij niet volgens de wet- en regelgeving handelen. Als interbestuurlijk toezichthouder is het onze taak om erop toe te zien dat gemeenten hun wettelijke taak uitvoeren. Daarom gaan we hierover in gesprek met scholen en gemeenten. Initiatieven die tegen de wet ingaan kunnen immers niet duurzaam zijn. Vanuit onze signalerende en agenderende rol als toezichthouder, brengen we deze voorbeelden uit de praktijk onder de aandacht van de betrokken ministeries en vinden we het van belang dat vanuit de driehoek wetgeving, praktijk en toezicht het gesprek gevoerd wordt over wat wenselijk is.

Inleiding

De Wet kinderopvang (Wko) regelt de kwaliteit, toegankelijkheid en het toezicht op de kinderopvang. In 2018 heeft de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK) een aantal eisen in de Wko en onderliggende regelgeving gewijzigd en nieuwe eisen hieraan toegevoegd. Houders van kinderopvangvoorzieningen en de overheid dragen gezamenlijk bij aan de kwaliteit van de kinderopvang.

Houders van kinderopvangvoorzieningen moeten voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen, zodat zij op verantwoorde wijze kinderopvang bieden. Houders van een gastouderbureau moeten ervoor zorgen dat zij de bemiddeling en begeleiding van voorzieningen voor gastouderopvang (vgo) op een verantwoorde wijze vormgeven.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op de kwaliteit van kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus (gob). Gemeenten geven opdracht aan GGD'en om het toezicht op de voorzieningen uit te voeren. De GGD-toezichthouder beoordeelt de kwaliteit van de opvang, constateert eventuele tekortkomingen en stelt een inspectierapport op. Inspectierapporten zijn openbaar en worden gepubliceerd in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). De GGD-toezichthouder kan naar aanleiding van de inspectie besluiten een advies tot handhaven aan de gemeente te geven. Gemeenten besluiten vervolgens op basis van het advies, het gemeentelijk handhavingsbeleid en eventuele omstandigheden of zij overgaan tot handhaving. Zij bepalen zelf welke handhavingsinstrumenten zij daarbij gebruiken.

De Inspectie van het Onderwijs is door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aangewezen om interbestuurlijk toezicht uit te oefenen op de manier waarop gemeenten hun wettelijke taken van toezicht op en handhaving van kinderopvangvoorzieningen en gob uitvoeren. Het rapport dat voor u ligt geeft een landelijk beeld van de uitvoering van het toezicht en de handhaving op de kinderopvang in 2018. Hierbij wordt in het bijzonder ingegaan op de voorwaarden van de Wet IKK, die met ingang van 1 januari 2018 in werking is. Het landelijk rapport gaat ook in op het toezicht en de handhaving op de voorwaarden van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (Besluit ve), die aanvullend gelden voor kinderdagverblijven (kdv) die subsidie ontvangen voor voorschoolse educatie (ve).

De informatie in dit rapport is gebaseerd op de gegevens uit het LRK en de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR) (peildatum maart 2019). Daarnaast is gebruik gemaakt van de vastgestelde jaarverslagen van de gemeenten (peildatum juli 2019) en de toezichtadministratie van GGD Amsterdam[1]. Meer gedetailleerde informatie over de informatiebronnen en de kwaliteit van de vastlegging in het LRK- en GIR-systeem is te vinden in de methodologische verantwoording. Dit is een aparte publicatie bij dit rapport.

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

Leeswijzer

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 een aantal ontwikkelingen in de sector kinderopvang. Hierbij komen het aanbod aan kinderopvangvoorzieningen en gob, nieuwe aanmeldingen, in- en uitschrijvingen in het LRK en de verdeling van voorzieningen over de risicoprofielen van de GGD aan bod. In hoofdstuk 2 kijken we naar de uitvoering van het toezicht op kinderopvangvoorzieningen en gob door de GGD-toezichthouder. Hoofdstuk 3 geeft vervolgens een beeld van de resultaten van dat toezicht. We beantwoorden de vraag in welke mate voorzieningen voldoen aan de wettelijke eisen. Hierbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan het toezicht op de nieuwe kwaliteitseisen van de Wet IKK. In hoofdstuk 4 bespreken we de handhaving door de gemeenten. Hoofdstuk 5 gaat specifiek in op het toezicht en de handhaving op voorzieningen die subsidie ontvangen om ve aan te bieden en de daarbij geldende voorwaarden van het Besluit ve. Tot slot worden in hoofdstuk 6 de uitkomsten van het interbestuurlijk toezicht door de Inspectie van het Onderwijs besproken. Elk hoofdstuk start met een puntsgewijze samenvatting van de belangrijkste bevindingen van dat hoofdstuk.

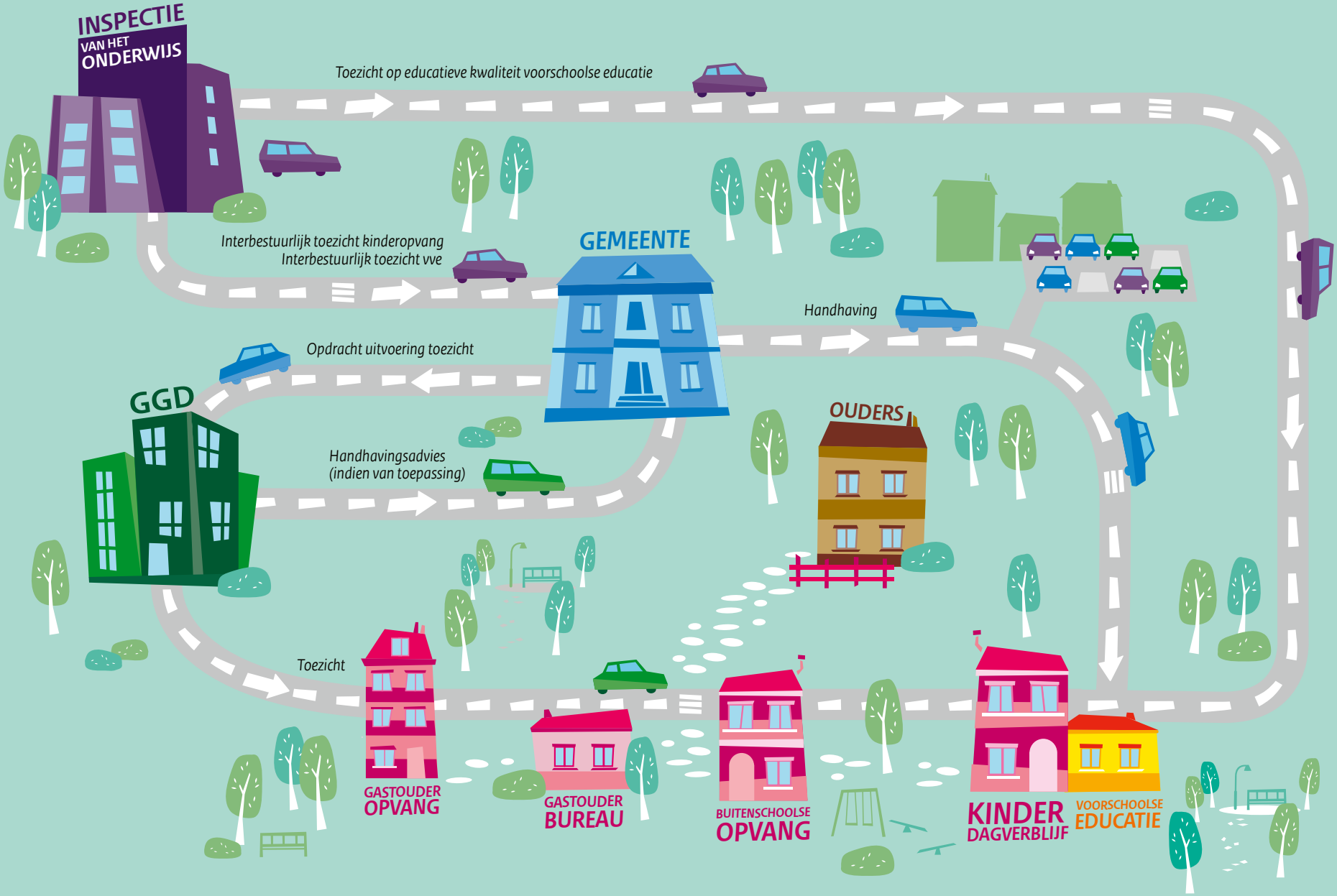
Gebruikte terminologie

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

- **Kinderopvangvoorzieningen** zijn alle voorzieningen die kinderen opvangen: kinderdagverblijven (kdv), buitenschoolse opvangvoorzieningen (bso) en voorzieningen voor gastouderopvang (vgo). Gastouderbureaus (gob) vallen hier niet onder, omdat deze bureaus geen kinderen opvangen.
- **Kindercentra** zijn kdv (ook wel dagopvang) en bso. Het gaat om opvang in een centrum en dus niet thuis bij een ouder of gastouder.
- **Voorschoolse educatie** (ve) is onderdeel van **voor- en vroegschoolse educatie** (vve). Ve wordt aangeboden op kdv, vve wordt aangeboden op de basisschool.
- Het **Landelijk Register Kinderopvang** (LRK) is het register waarin alle kinderopvangvoorzieningen en gob staan geregistreerd. Voorheen was dit het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP).
- De **Gemeenschappelijke Inspectieruimte** (GIR) is het systeem dat gemeenten en GGD'en gebruiken om het toezicht en de handhaving op kinderopvangvoorzieningen en gob vast te leggen. GGD'en leggen hun toezichtactiviteiten vast in GIR-Inspecteren (GIR-I), de gemeenten in GIR-Handhaven (GIR-H).
- Bij nieuwe voorzieningen voert de GGD **een onderzoek na registratie** uit. Bij al langer ingeschreven voorzieningen wordt een **jaarlijks onderzoek** uitgevoerd. Beide typen onderzoeken (onderzoeken na registratie en jaarlijkse onderzoeken) worden in dit rapport als jaarlijks onderzoek aangeduid.
- Het toezicht op kdv, bso en gob wordt **risicogestuurd** uitgevoerd. De GGD maakt hierbij gebruik van een **risicomodel**, en voorzieningen krijgen een **risicoprofiel** toegekend.
- De inspectie van het onderwijs voert voor de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht jaarlijks een **risicoanalyse** uit, waarbij gekeken wordt bij welke gemeenten mogelijk een risico is op de uitvoering van de wettelijke taken.

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 nader toe.

Toezicht en handhaving op de kinderopvang





1

Sector kinderopvang

Nederland telt verschillende typen kinderopvang: kinderdagverblijven (kdv), buitenschoolse opvangvoorzieningen (bso) en voorzieningen voor gastouderopvang (vgo). Binnen de gastouderopvang zijn er ook nog gastouderbureaus (gob) actief. Gob vangen geen kinderen op, maar hebben een bemiddelende en begeleidende rol ten aanzien van vgo.

Tot 1 januari 2018 bestonden er ook nog peuterspeelzalen (psz). Bijlage I geeft meer informatie over verschillende typen kinderopvang en gob waarover in dit rapport wordt gerapporteerd.

In dit hoofdstuk geven we een algemeen beeld van de aard, omvang en groei van voorzieningen in de sector kinderopvang. We kijken naar het aanbod aan kinderopvangvoorzieningen en gob, de verdeling van voorzieningen over de GGD-regio's en over de verschillende houders. Daarnaast geven we een beeld van nieuwe aanmeldingen en in- en uitschrijvingen in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Tot slot kijken we naar de verdeling van de voorzieningen over de risicoprofielen van de GGD.

1.1 Samenvatting

- Het aantal geregistreerde kdv en bso stijgt licht, terwijl het aantal gob en vgo verder afneemt.

- De meeste kinderen worden opgevangen bij kindercentra (kdv en bso). Het deel van de kinderen dat opgevangen wordt bij vgo verschilt tussen regio's: buiten de Randstad worden meer kinderen opgevangen bij vgo dan in de Randstad.

- Nederland telt ruim 3.000 houders van kindercentra. Hiervan is meer dan twee derde een kleine voorziening met één of twee voorzieningen. Een grote houder beheert tien of meer voorzieningen. Alle houders samen beheren ruim 16.000 kindercentra. Kleine houders beheren bij elkaar bijna een vijfde van alle kindercentra (bijna 3.000 voorzieningen). Twee derde (ruim 10.000 voorzieningen) van de kindercentra is in handen van een grote houder. Daarmee is de meerderheid van de sector in handen van 10 procent van de houders.

- Het aantal afwijzingen bij onderzoeken voor registratie bij kdv, bso en vgo stijgt licht.

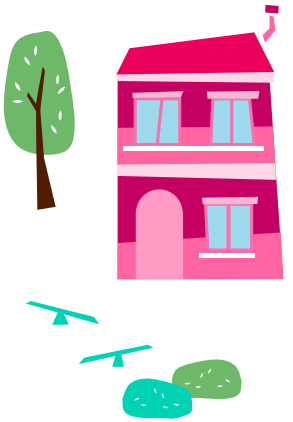
- De meeste aanvragen tot registratie worden, rekening houdend met eventuele opschortingen, tijdig afgehandeld. Het aantal opschortingen bij aanvragen tot registratie stijgt bij alle typen opvang.

- Het aantal gob en vgo blijft dalen: steeds minder nieuwe voorzieningen worden ingeschreven en steeds meer voorzieningen worden uitgeschreven.

- De verdeling van de risicoprofielen van de GGD over de voorzieningen blijft nagenoeg gelijk in de periode 2016-2018. In deze periode kregen net zo veel voorzieningen een groen risicoprofiel toegekend, als dat voorzieningen een groen risicoprofiel verloren. Daarnaast behoudt twee op de vijf voorzieningen het groene risicoprofiel.

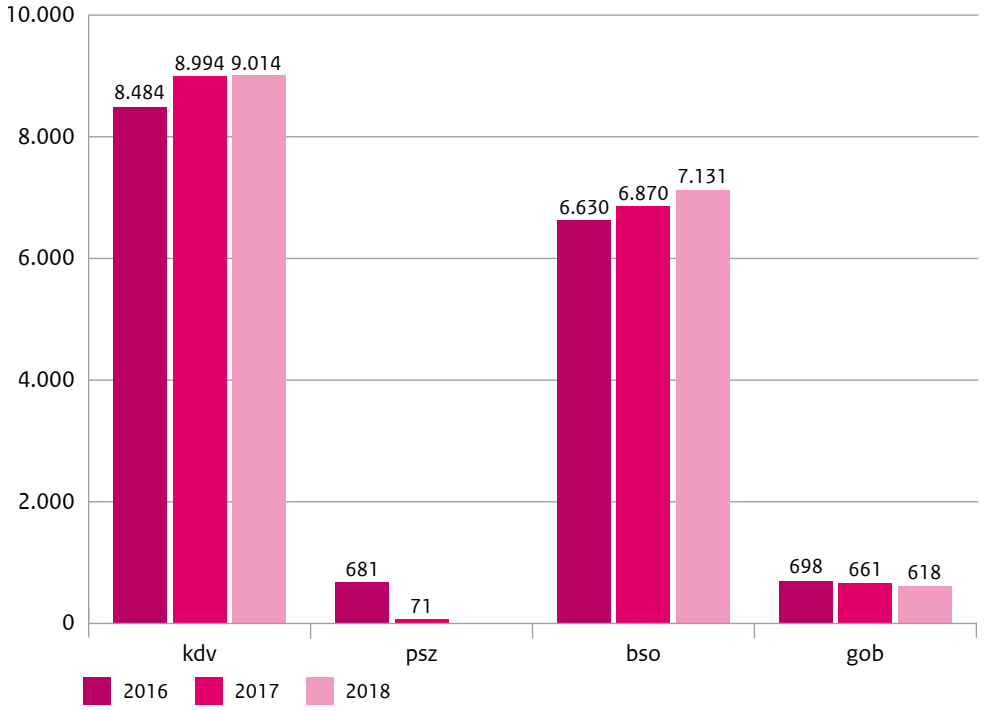
1.2 Aanbod kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus

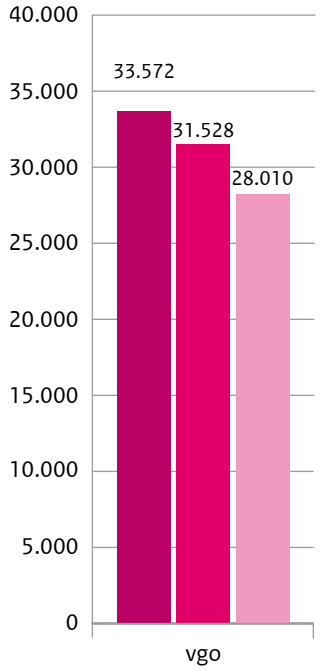
Eind 2018 staan in totaal zo'n 9.000 kdv, ruim 7.100 bso, 600 gob en 28.000 vgo ingeschreven in het LRK (figuur 1.1). De afgelopen drie jaar zien we een lichte toename van het aantal kdv en bso. De toename van de kdv gaat echter samen met het verdwijnen van de psz, die veelal in het kader van harmonisatie omgezet zijn in kdv. Hoeveel van de nieuwe kdv voorheen psz waren, kunnen wij niet achterhalen. Een deel van de voormalige psz is eerst uitgeschreven en later als nieuwe voorziening ingeschreven in het LRK. Psz die op 31 december 2017 nog ingeschreven stonden, zijn automatisch omgezet in kdv. De historie in het LRK is hierbij overgeschreven.

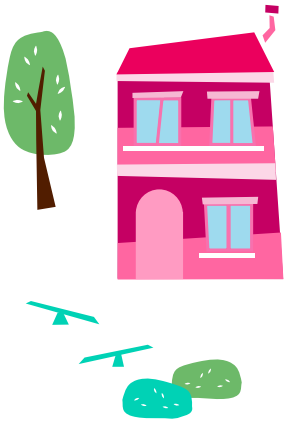


Het aantal gob neemt over de afgelopen drie jaar gestaag af. Bovendien zien we een afname in het aantal vgo: er stonden aan het eind van 2018 ruim 5.500 minder vgo ingeschreven dan eind 2016. De afname van het aantal vgo is tussen 2017 en 2018 sterker dan tussen 2016 en 2017. In het door de inspectie uitgevoerde themaonderzoek naar de opvang bij gastouders [2] wordt deze afname verder besproken.

Figuur 1.1 *Aantal ingeschreven kinderopvangvoorzieningen en gob, peildatum 31 december 2016-2018*







2 *Themaonderzoek gastouderopvang*, rapport in voorbereiding, Inspectie van het Onderwijs.

1.2.1 *Verdeling voorzieningen over GGD-regio's*

Nederland telt 25 GGD-regio's. Een van de taakgebieden van een GGD is toezicht houden op kinderopvang. Dit toezicht voert een GGD uit in opdracht van een gemeente. De gemeente Utrecht vormt een uitzondering binnen de GGD-regio's: zij voert enkele publieke gezondheidstaken zelf uit, waaronder het toezicht op de kinderopvang. Afdeling Volksgezondheid Gemeente Utrecht wordt daarom als 26e GGD-regio meegenomen in dit rapport.

Per GGD-regio loopt het aantal gevestigde kindercentra behoorlijk uiteen. De spreiding komt onder andere door het verschil in oppervlakte, bevolkingsdichtheid en aantal (jonge) kinderen. In alle regio's, op GGD-regio Utrecht na, staan meer kdv dan bso ingeschreven. De verhouding varieert wel: van nagenoeg gelijk tot bijna het dubbele.

Ook het aantal vgo varieert sterk per regio. Gemiddeld zijn er bijna twee vgo per kindercentrum. De verhouding verschilt per GGD-regio: in zes regio's (Afdeling Volksgezondheid Gemeente Utrecht, GGD Amsterdam, GGD Haaglanden, GGD Kennemerland, GGD Rotterdam-Rijnmond en GGD Zeeland) zijn er relatief veel kindercentra en in twee regio's (GGD Fryslân en GGD Twente) zijn er juist relatief veel vgo.

Zie bijlage II voor een overzicht van het aantal voorzieningen per GGD-regio.

1.2.2 *Verdeling opgevangen kinderen over voorzieningen*

De verhouding tussen het aantal kindercentra en vgo verschilt tussen GGD-regio's. Omdat vgo gemiddeld minder kinderen opvangen dan kindercentra, kijken we naar het aantal opgevangen kinderen in plaats van naar het aantal voorzieningen (CBS Statline, 2019). Ondanks dat er duidelijk meer vgo zijn dan kindercentra wordt het grootste deel van de kinderen opgevangen in kindercentra (figuur 1.2). Hoe groter het deel van de kinderen dat opgevangen wordt in kindercentra, hoe donkerder de kleur van de GGD-regio op de kaart.

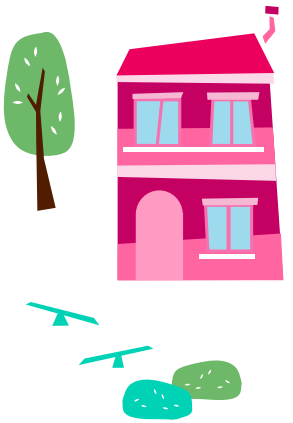
Als we naar de verschillen tussen de GGD-regio's kijken, zien we dat in de Randstad en het midden van het land relatief veel gebruik wordt gemaakt van opvang bij kindercentra. In het noordoosten van het land wordt daarentegen juist relatief veel gebruik gemaakt van opvang bij vgo. In GGD-regio Amsterdam worden de meeste kinderen opgevangen bij kindercentra, namelijk 95 procent. Een ander uiterste zien we in de regio GGD Fryslân. Daar wordt meer dan een kwart van de kinderen (26 procent) opgevangen bij vgo.

1.2.3 *Houderomvang*

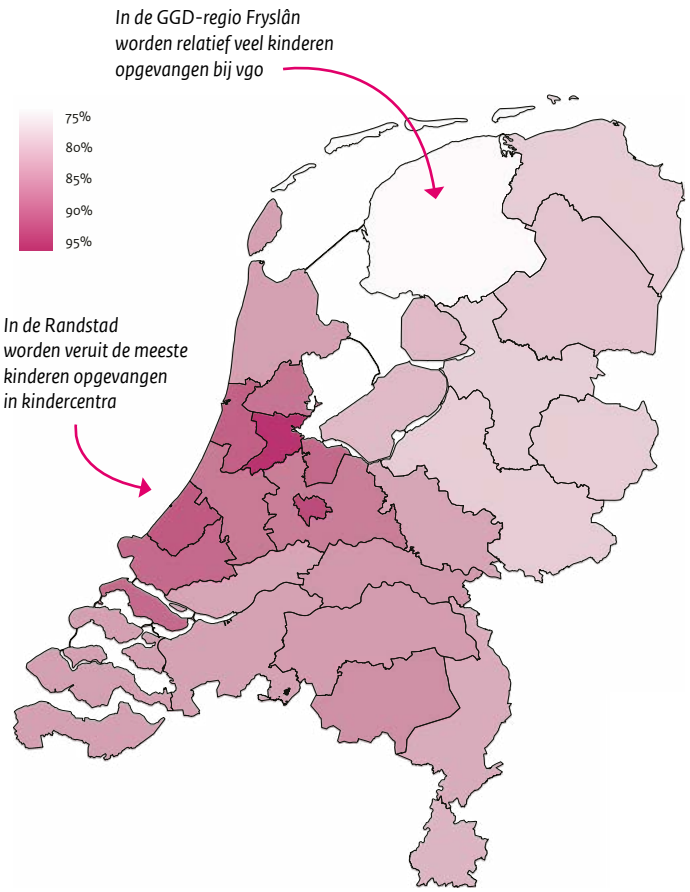
Houders van kindercentra kunnen geregistreerd staan met een of meerdere voorzieningen. Op basis van de totale verdeling van voorzieningen over houders, onderscheiden we drie soorten houders: kleine houders, met één of twee geregistreerde voorzieningen, middelgrote houders, met drie tot tien voorzieningen,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

Nederland telde eind 2018 in totaal 3.033 houders van kdv en bso (figuur 1.3). Het aantal houders neemt de afgelopen jaren langzaam af. In 2016 waren er nog 3.123 houders en in 2017 was dit afgenomen tot 3.068.

Veruit de meeste houders, twee derde, vallen onder de kleine houders, al neemt met name deze groep af (van 2.125 in 2016, 2.067 in 2017 tot 2.029 in 2018). Bijna een kwart van de houders staat geregistreerd met 3 tot 10 voorzieningen. De overige 10 procent van de houders valt onder de grote houders. Het aantal grote houders stijgt licht (van 301 in 2016, 304 in 2017 tot 312 in 2018). Een klein deel van deze grote houders heeft zelfs 100 of meer voorzieningen onder zich (11 houders). Het aantal houders blijft dus redelijk stabiel over de jaren, al groeit het aantal grote houders iets ten opzichte van het aantal kleine houders.

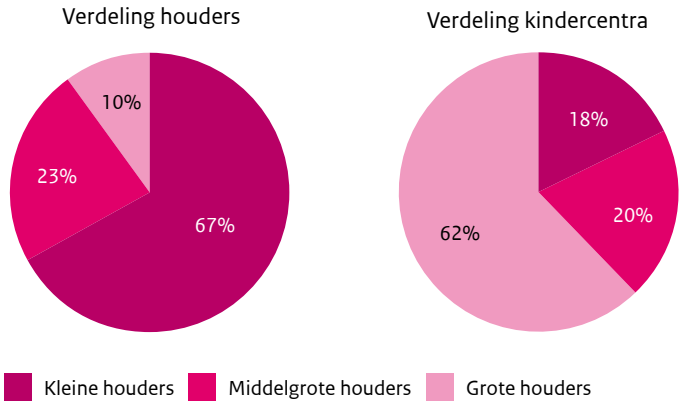


Figuur 1.2 *Percentage opgevangen kinderen bij kindercentra ten opzichte van totaal aantal opgevangen kinderen, per GGD-regio, 2018*



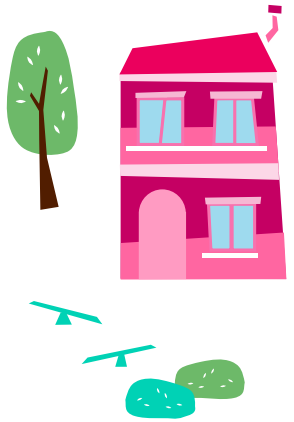
Als we kijken naar de verdeling van de voorzieningen over de houders, zien we dat bijna twee derde van de voorzieningen onder een grote houder valt. Bijna twee derde van de voorzieningen is dus in handen van tien procent van de houders. Minder dan één op de vijf voorzieningen is onderdeel van een kleine houder. We zien in de periode 2016-2018 een kleine verschuiving van kleine houders naar grote houders, waarbij het percentage voorzieningen onder middelgrote houders gelijk blijft.

Figuur 1.3 *Verdeling houders en kinderopvangvoorzieningen (kdv en bso), naar houdergrootte, 2018*



1.3 Aanmeldingen

Een houder die bedrijfsmatig kinderopvang wil aanbieden, moet een aanvraag indienen bij de 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. Met ingang van 2017 is de werkwijze Streng aan de Poort hierbij ingegaan. Dit houdt in dat bij het onderzoek voor registratie de voorziening intensief wordt



onderzocht, waarbij bekeken wordt of de ondernemer in staat is om verantwoorde kinderopvang te bieden. Het idee is dat hierdoor alleen potentiële houders die over voldoende kennis en kunde beschikken, worden ingeschreven in het LRK.

De gemeente moet haar besluit nemen binnen de wettelijke termijn van tien weken. Bij een positief oordeel schrijft de gemeente de voorziening in en wordt deze opgenomen in het LRK.

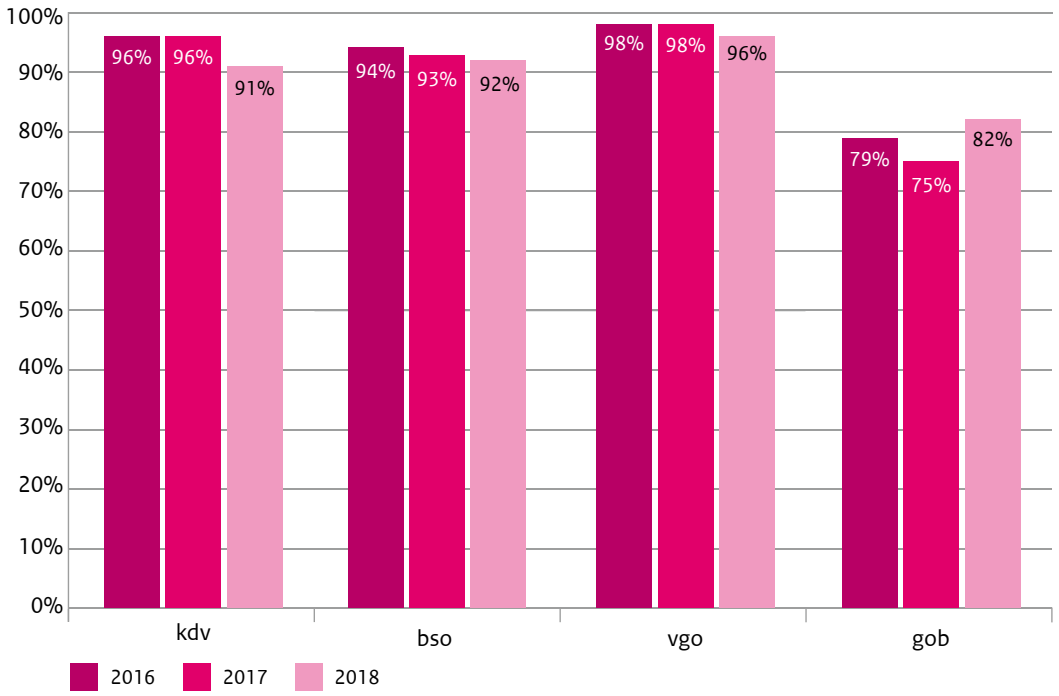
1.3.1 Honorering aanvragen

De gemeente honoreert een ruime meerderheid van alle aanvragen voor exploitatie (figuur 1.4). In 2018[3] werd ruim 90 procent van de nieuwe kindercentra opgenomen in het LRK. Bij vgo lag dit percentage met 96 procent zelfs nog hoger. Bij gob werden relatief veel, bijna een op de vijf, nieuwe aanmeldingen afgewezen. Dit is een afname ten opzichte van 2017, toen nog een kwart van de aanmeldingen van gob werd afgewezen.

In vergelijking tot voorgaande jaren zien we dat het percentage afwijzingen in 2018 bij alle soorten kinderopvang iets steeg. Voor gob was dit niet het geval. Met name bij kdv valt deze stijging op: het aantal aanmeldingen is verder gedaald, terwijl het aantal afwijzingen zowel relatief als absoluut is toegenomen.

De toename van het percentage afwijzingen hangt mogelijk samen met de werkwijze Streng aan de Poort. Uit het eindrapport Streng aan de Poort[4] blijkt dat het onderzoek voor registratie uitgebreider is geworden. GGD'en geven aan vaker alles aantoonbaar te willen zien en meer door te vragen op de items dan voor deze werkwijze werd ingevoerd. Hierdoor kan de gemeente een meer gefundeerde beslissing nemen over de aanmelding, wat mogelijk tot meer afwijzingen leidt. Bovendien geven enkele GGD'en aan vaker een negatief advies te geven bij twijfel. In 2017, toen Streng aan de Poort van start ging, zagen we nog geen toename van het percentage afwijzingen. Aangezien een groot deel van de gemeenten pas in de tweede helft van 2017 is gestart met Streng aan de Poort, en zij hierdoor in 2017 pas weinig of geen aanvragen behandeld hadden, is het verklaarbaar dat deze stijging pas in 2018 zichtbaar is geworden.

Figuur 1.4 *Percentage kinderopvangvoorzieningen en gob dat na een onderzoek voor registratie ingeschreven wordt in het LRK, 2016-2018*



3 Het gaat hierbij om aanmeldingen die tussen 1 oktober 2017 en 30 september 2018 door de gemeente zijn ontvangen.

4 *Eindrapport 'Streng aan de Poort'*, 2019, GGD GHOR Nederland en VNG.

1.3.2 *Tijdigheid aanvragen*

Gemeenten moeten binnen tien weken een besluit nemen op aanvragen tot exploitatie van nieuwe voorzieningen. Alleen als er wordt voldaan aan een van de onderstaande vier redenen kan deze termijn worden opgeschort:

1. De aanvraag is incompleet.
2. De opschorting gebeurt met instemming van de aanvrager.
3. Er is sprake van overmacht bij de gemeente.
4. De vertraging is toe te rekenen aan de aanvrager.

Rekening houdend met opschortingen, waarbij opgeschorte aanvragen die binnen de gestelde termijn zijn afgehandeld ook als tijdig zijn aangemerkt, worden bijna alle aanvragen voor nieuwe voorzieningen in 2018 tijdig afgehandeld (tabel 1.1). Het percentage tijdigheid is vergelijkbaar met 2016 en 2017.

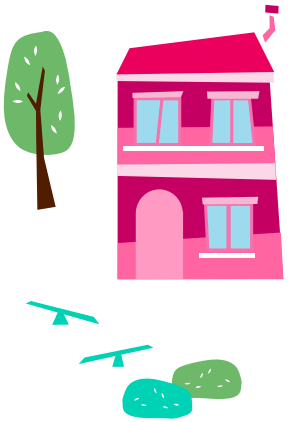
Tabel 1.1 *Aantal en percentage tijdigheid aanvragen kinderopvangvoorzieningen en gob, 2018*

	kdv	bso	gob	vgo
Tijdig	653	740	42	6.605
Niet tijdig	44	56	3	101
Percentage tijdigheid	94%	93%	93%	98%

In het jaarverslag over 2018 kunnen gemeenten toelichten waarom ze niet tijdig een besluit hebben genomen op een aanvraag. Gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat zij het besluit wel op tijd hebben genomen, maar niet tijdig hebben geregistreerd. Het komt ook voor dat een aanvraag twee keer is ingevoerd en dat de dubbele aanvraag niet of te laat is verwijderd. Ook geven gemeenten regelmatig aan dat er vertraging is opgelopen door personele wisselingen binnen de gemeente, ziekte of doordat de aanvraag vlak voor of in een vakantieperiode is binnengekomen. Tot slot zien we regelmatig terug in de toelichtingen dat de aanvraag onvolledig was en dat aanvullende gegevens zijn opgevraagd bij de indiener, maar dat de gemeente verzuimd heeft om de aanvraag op te schorten. Deze toelichtingen nemen wij mee in onze jaarlijkse risicoanalyse en wanneer daar aanleiding toe is, nemen we contact op met de gemeenten. Dat kan zijn om meer informatie te krijgen van de gemeente, maar bijvoorbeeld ook enkel met het doel om de gemeente op de mogelijkheid tot opschorten te wijzen.

In 2018 is ruim een kwart van de aanvragen voor nieuwe kdv (29 procent), bso (25 procent) en gob (29 procent) opgeschort. Dit is een toename ten opzichte van 2017 (respectievelijk 21, 25 en 23 procent) en 2016 (12, 24 en 16 procent). De toename van het percentage opschortingen kan heel goed verband houden met de werkwijze Streng aan de Poort. Doordat hierbij de aanvraag al uitgebreider wordt bekeken, kan de beslissing om een voorziening wel of niet in te schrijven meer inspanning van de gemeente vereisen dan voorheen het geval was. Bovendien zijn gemeenten hierdoor scherper op de volledigheid van de aanvragen, waardoor zij eerder opschorten zodra een of meerdere onderdelen ontbreken. Daarnaast werden in 2016 en 2017 veel kdv ingeschreven die eerder als psz ingeschreven stonden, waardoor het afhandelen van de nieuwe aanvraag bij die voorzieningen sneller verliep. Ondanks deze mogelijke verklaringen voor de toename van het aantal opschortingen, is het wel zaak dat gemeenten het aantal benodigde opschortingen bij het nemen van een besluit op een nieuwe aanvraag op orde krijgen.

Aanvragen voor vgo worden een stuk minder vaak opgeschort. In 2018 werd 6 procent van de aanvragen voor vgo opgeschort (in 2017 was dit ook 6 procent, in 2016 ging het om 5 procent van de aanvragen).



1.4 Mutaties Landelijk Register Kinderopvang

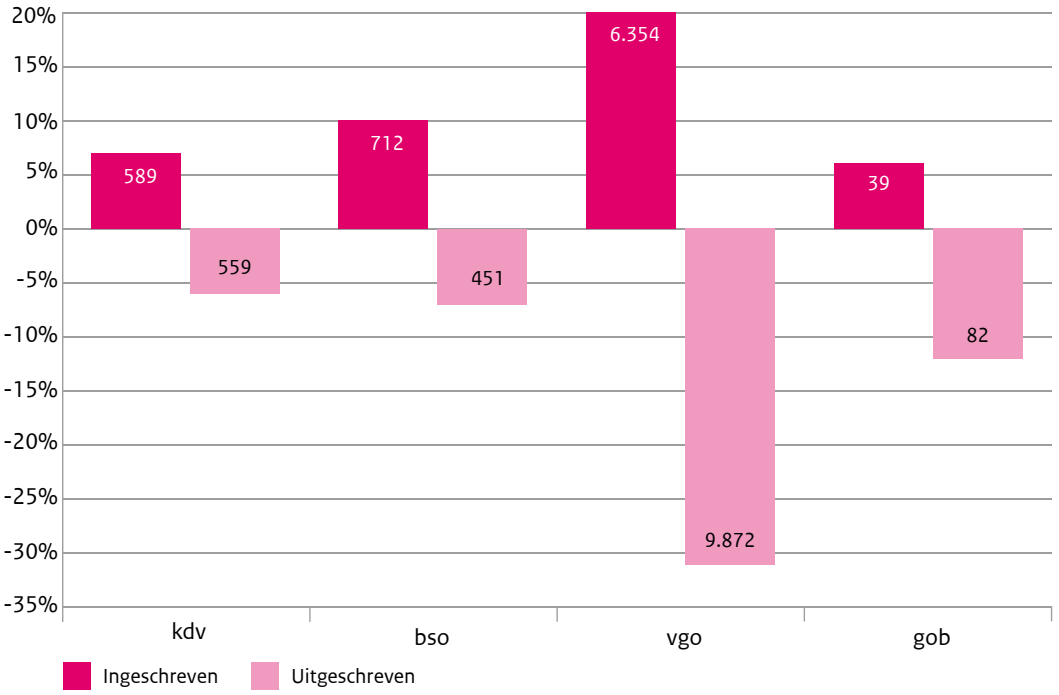
1.4.1 In- en uitschrijvingen

Figuur 1.5 laat zien dat er, ten opzichte van het aantal geregistreerde voorzieningen op peildatum 31 december 2017, 7 procent nieuwe kdv en 10 procent nieuwe bso zijn ingeschreven in 2018. Daarnaast is 6 procent van de kdv en 7 procent van de bso uitgeschreven in 2018. Het aantal kdv blijft daarmee nagenoeg gelijk, maar het aantal bso stijgt.

Bij gob zien we meer dan tweemaal zoveel uitschrijvingen als inschrijvingen in het jaar 2018. Dit is vergelijkbaar met het jaar 2017 (6 en 11 procent), terwijl de verhouding tussen het aantal in- en uitschrijvingen in 2016 (9 en 11 procent) nog dichter bij elkaar lag. Het aantal gob neemt dus steeds sterker af.

De daling van het aantal gob hangt mogelijk samen met de afname van het aantal vgo. Ondanks een groot aantal nieuwe inschrijvingen neemt het aantal vgo door de vele uitschrijvingen toch af. Dit gebeurde ook in voorgaande jaren, maar het verschil tussen in- en uitschrijvingen wordt groter. In 2016 ging het nog om respectievelijk 24 en 27 procent en in 2017 om 23 en 29 procent. In 2018 blijft het percentage inschrijvingen dus dalen én het percentage uitschrijvingen stijgen, met als gevolg een steeds sterkere afname van het aantal vgo. In het thema-onderzoek van de inspectie naar de gastouderopvang geven gob aan dat het aantal inschrijvingen mede daalt door de hoge kosten voor gastouders. Daarnaast geven zij aan dat uitschrijvingen zouden komen door de toename van regeldruk voor gastouders en door uitstroom van gastouders richting kindercentra.[5]

Figuur 1.5 *Aantal en percentage mutaties (in- en uitschrijvingen) kinderopvangvoorzieningen en gob, 2018*



5 *Themaonderzoek gastouderopvang*, rapport in voorbereiding, Inspectie van het Onderwijs.

1.5 *Risicoprofielen*

Het toezicht op kdv, bso en gob wordt risicogestuurd uitgevoerd. Alle kindercentra en gob krijgen jaarlijks door de GGD een risicoprofiel toegekend. Het risicoprofiel is een inschatting van de mate waarin het kindercentrum op verantwoorde wijze kinderopvang biedt en blijft bieden. Voor gob geldt dat het risicoprofiel een inschatting is van de mate waarin, door tussenkomst van het gastouderbureau, op verantwoorde wijze gastouderopvang geboden wordt en blijft worden.[6] Op basis van het risicoprofiel wordt de benodigde intensiteit van het toezicht vastgesteld: voor een voorziening met een oranje of rood risicoprofiel wordt meer tijd ingepland dan voor een groene of gele inspectie. GGD GHOR Nederland adviseert 9 uur bij een groen risicoprofiel, 12 uur bij geel, 15,5 uur bij oranje en 27,5 uur bij een rood risicoprofiel. De extra tijd maakt het mogelijk om de inspectie te intensiveren door bijvoorbeeld meer voorwaarden te beoordelen.

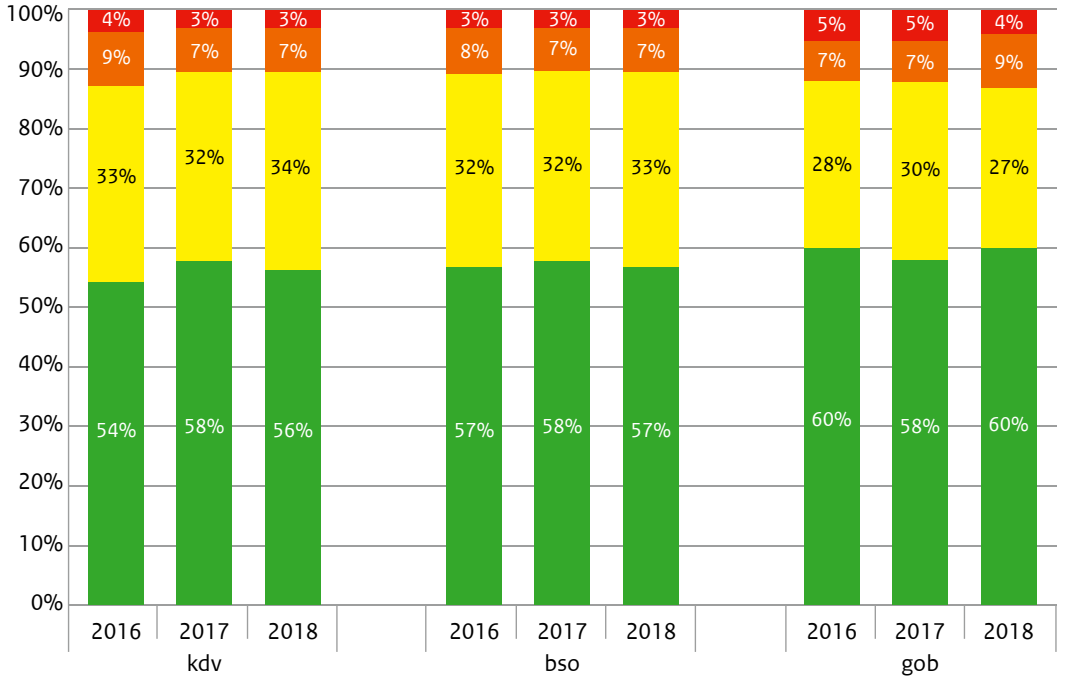
De verdeling van de voorzieningen over de risicoprofielen blijft over de afgelopen drie jaar nagenoeg constant (figuur 1.6). Meer dan de helft van de voorzieningen ontvangt in 2018 een groen risicoprofiel, een derde ontvangt een geel risicoprofiel, en 10 procent van de voorzieningen krijgt een oranje of rood risicoprofiel.

Dit betekent echter niet dat voorzieningen altijd hetzelfde risicoprofiel behouden. We hebben voorzieningen die eind 2016 een risicoprofiel toegewezen kregen gevolgd tot eind 2018. Het risicoprofiel eind 2017 is buiten beschouwing gelaten.

Bijna driekwart (72 procent) van de voorzieningen die in 2016 een groen risicoprofiel toegewezen kreeg, kreeg in 2018 ook een groen risicoprofiel toegewezen. Ruim een kwart (28 procent) van de voorzieningen die in 2016 een groen risicoprofiel toegewezen kreeg, kreeg in 2018 een geel, oranje of rood risicoprofiel. Nagenoeg evenveel voorzieningen die in 2016 een geel, oranje of rood risicoprofiel hadden, kregen in 2018 een groen risicoprofiel toegewezen.

De verhouding tussen de risicoprofielen blijft hiermee gelijk, terwijl voorzieningen wel degelijk een ander risicoprofiel toegekend krijgen. Bij een grote groep blijft het risicoprofiel echter stabiel: de meeste voorzieningen die in 2016 een groen risicoprofiel hadden, hebben dat in 2018 nog steeds. Dit kan betekenen dat er nog steeds sprake is van weinig risico's op de mate waarin de voorziening verantwoorde kinderopvang biedt, maar het kan ook betekenen dat het risicomodel mogelijke risico's hierop niet goed in beeld heeft. Om dit uit te sluiten, is het nodig dat het risicomodel regelmatig geëvalueerd en waar nodig aangepast wordt.

Figuur 1.6 *Verdeling kindercentra en gob over de risicoprofielen, peildatum 31 december 2016-2018*



6 *Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang*, geldend van 01-01-2018, Paragraaf 1, Artikel 1.



2

Uitvoering toezicht

In dit hoofdstuk geven wij per opvangsoort een beeld van de mate waarin de verplichte jaarlijkse onderzoeken zijn uitgevoerd. We beschrijven hoeveel voorwaarden er beoordeeld worden bij het risicogestuurd toezicht op kinderdagverblijven (kdv), buitenschoolse opvangvoorzieningen (bso) en gastouderbureaus (gob), en bij de steekproef bij voorzieningen voor gastouderopvang (vgo).

We gaan ook in op het beoordelen van de voorwaarden van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK)[7]. De Wet IKK heeft een aantal eisen in de Wet kinderopvang (Wko) en onderliggende regelgeving gewijzigd en toegevoegd. Per 1 januari 2018 is de Wet IKK ingegaan voor kdv en bso. Het doel van de wijzigingswet is het verbeteren van de kwaliteit en toegankelijkheid van de kinderopvang. De wet komt voort uit het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang dat in 2016 is gesloten door toenmalig minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Brancheorganisatie Kinderopvang, Sociaal Werk Nederland, BOinK, FNV Zorg en Welzijn en CNV Zorg en Welzijn. De invoering van de wet brengt een aantal nieuwe en gewijzigde kwaliteitseisen met zich mee. Deze worden gefaseerd ingevoerd tussen 1 januari 2018 en 1 januari 2023.

2.1 *Samenvatting*

- In 2018 zijn vrijwel alle verplichte inspecties bij kdv (98 procent), bso (96 procent) en gob (97 procent) uitgevoerd.

- Bij ongeveer driehonderd gemeenten is 100 procent van de voorzieningen onderzocht. In de jaarverslagen lichten gemeenten, indien van toepassing, toe waarom niet alle inspecties zijn uitgevoerd. In veel gevallen gaat het om voorzieningen waar (nog) geen kinderen opgevangen worden of waarvan bekend is dat deze op korte termijn gaan sluiten. Een andere veelgenoemde reden heeft te maken met (tijdelijke) verhuizingen van opvangvoorzieningen. Hierbij wordt soms enkel een onderzoek voor registratie uitgevoerd, terwijl er ook een onderzoek na registratie uitgevoerd moet worden. Tot slot kreeg een aantal gemeenten in 2018 te maken met capaciteitsproblemen in de uitvoering van het toezicht door de GGD.

- Van alle vgo is in 2018 een steekproef van 10 procent onderzocht door de GGD. De meeste gemeenten onderzoeken een steekproef van 5 tot 10 procent van de vgo.

- Bij jaarlijkse onderzoeken hangt het aantal beoordeelde voorwaarden sterk samen met het risicoprofiel van de voorziening. Bij voorzieningen met een rood risicoprofiel worden meer voorwaarden beoordeeld dan bij een oranje, geel of groen risicoprofiel. Dit is in overeenstemming met het risicomodel.

- Bij onderzoeken na registratie, het eerste jaarlijkse onderzoek op de voorziening na de start van de exploitatie, worden meer voorwaarden beoordeeld dan bij jaarlijkse onderzoeken.

- De voorwaarden van de Wet IKK zijn ingedeeld in vier pijlers. De beoordeling van deze voorwaarden loopt nogal uiteen tussen de verschillende pijlers en tussen GGD-regio's. De voorwaarden op pijler 1, ontwikkeling kind staat centraal, en pijler 2, veiligheid en gezondheid, worden relatief vaak beoordeeld. Met name de voorwaarden aan het pedagogisch beleidsplan en het veiligheids- en gezondheidsbeleid worden vaak meegenomen in het jaarlijks onderzoek.

- De voorwaarde dat maximaal een derde van de beroepskrachten een stagiair of beroepskracht in opleiding mag zijn, wordt het minst vaak beoordeeld. Dit kan erop wijzen dat deze situatie bij veel voorzieningen niet van toepassing was. Ook het vaste-gezichtencriterium (VGC) voor nuljarigen wordt relatief weinig beoordeeld.



7 Deze wet regelt wijzigingen in de Wko in verband met de herijking en harmonisatie van de kwaliteitseisen voor kindercentra, de innovatie van die kwaliteitseisen en het aanpassen van de eisen aan de kwaliteit van voorschoolse educatie.

2.2 Uitvoering verplichte onderzoeken

Alle kdv, bso en gob dienen jaarlijks onderzocht te worden. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aansturen van de GGD bij de uitvoering van de verplichte onderzoeken.

Nieuwe voorzieningen worden onderzocht door middel van een onderzoek na registratie. Bij al langer ingeschreven voorzieningen voert de GGD een jaarlijks onderzoek uit. Beide typen onderzoeken (onderzoeken na registratie en jaarlijkse onderzoeken) duiden wij in dit rapport als jaarlijks onderzoek.

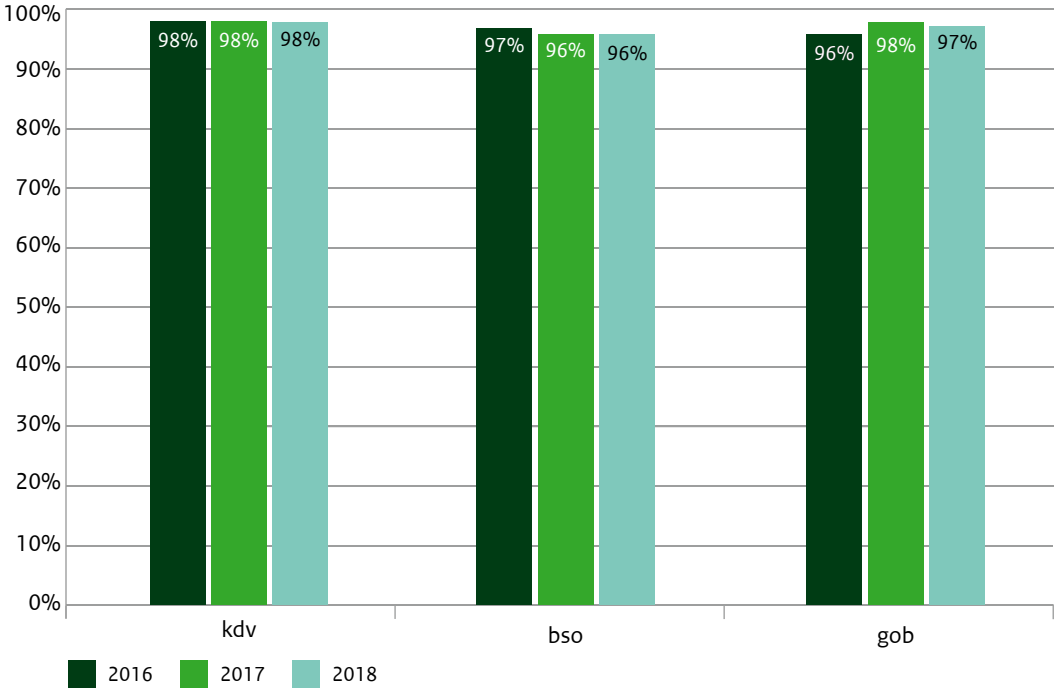
Bij vgo moet een steekproef van ten minste 5 procent onderzocht worden.

2.2.1 Uitvoering onderzoeken bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen en gastouderbureaus

Uit de jaarverslagen volgt dat bijna alle kdv, bso en gob in 2018 zijn bezocht door de GGD-toezichthouder (figuur 2.1).

Bij ongeveer driehonderd gemeenten is 100 procent van de voorzieningen onderzocht. Gemeenten kunnen, indien van toepassing, in het jaarverslag toelichten waarom niet alle inspecties zijn uitgevoerd. In veel gevallen gaat het om voorzieningen waarbij om begrijpelijke redenen in 2018 geen jaarlijks onderzoek heeft plaatsgevonden. Een veelgenoemde reden is dat er (nog) geen onderzoek na registratie heeft plaatsgevonden bij een nieuwe voorziening, omdat bleek dat er nog geen kinderen werden opgevangen. Ook komt het voor dat er geen jaarlijks onderzoek wordt uitgevoerd bij voorzieningen die tijdelijk niet in exploitatie zijn, bijvoorbeeld vanwege een verbouwing of omdat er tijdelijk geen kinderen worden opgevangen. Soms wordt er bewust besloten geen jaarlijks onderzoek uit te voeren bij een voorziening waarvan bekend is dat deze op korte termijn gaat sluiten.

Figuur 2.1 *Percentage verplichte onderzoeken uitgevoerd bij kindercentra en gob, 2016-2018*



Een andere reden die gemeenten vaker geven, heeft te maken met (tijdelijke) verhuizingen van opvangvoorzieningen. Een verhuizing naar een andere locatie wordt gezien als een nieuwe aanvraag en dus moet er een onderzoek voor registratie uitgevoerd worden. Als de voorziening toestemming krijgt om op de nieuwe locatie in exploitatie te gaan, wordt er vervolgens een onderzoek na registratie uitgevoerd. Volgens de instructie van GGD GHOR Nederland bij het uitvoeren van inspectieonderzoeken bij een verhuizing “hoeft geen verplicht onderzoek binnen drie maanden na registratie plaats te vinden”.

Dit kan geïnterpreteerd worden alsof er helemaal geen onderzoek na registratie of jaarlijks onderzoek hoeft plaats te vinden, maar betekent enkel dat dit onderzoek niet binnen drie maanden uitgevoerd hoeft te worden. Zeker als er dat jaar al een jaarlijks onderzoek heeft plaatsgevonden op de oude locatie wordt een inspectie op de nieuwe locatie regelmatig niet uitgevoerd. Daarbij zien gemeenten dan het onderzoek voor registratie als jaarlijks onderzoek. De inspectie heeft over deze kwestie met de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), GGD GHOR Nederland en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) contact gehad. Op basis hiervan heeft GGD GHOR Nederland aangegeven dat ze de instructie zullen aanpassen, zodat het duidelijker is dat bij een verhuizing het onderzoek na registratie altijd uitgevoerd moet worden.

Een aantal gemeenten kreeg in 2018 te maken met capaciteits-problemen in de uitvoering van het toezicht door de GGD. De inspectie heeft contact gezocht met de GGD'en om te inventariseren waar problemen voorkwamen, welke problemen dat waren en welke keuzes er gemaakt zijn om het toezicht toch zo goed mogelijk uit te voeren. In paragraaf 6.4, Problemen met uitvoeren verplichte inspecties, gaan wij hierop uitvoeriger in.

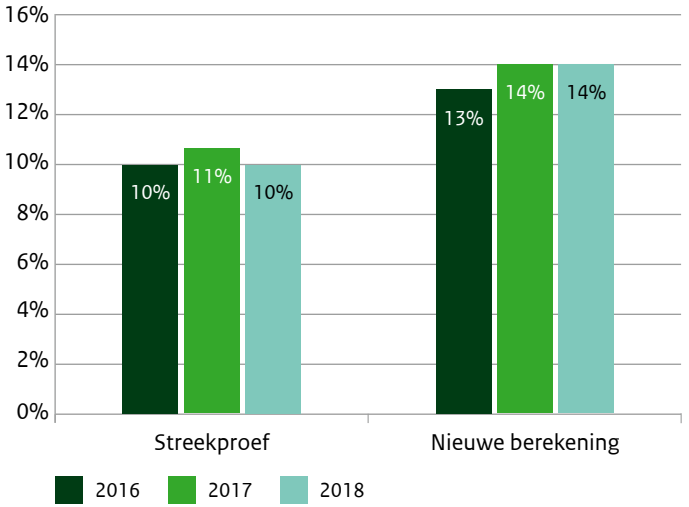
2.2.2 *Uitvoering onderzoeken bij voorzieningen voor gastouderopvang*

Bij vgo wordt een steekproef van de populatie onderzocht. In een bestuurlijke afspraak is geregeld dat gemeenten ten minste 5 procent van de geregistreerde voorzieningen voor gastouders onderzoeken. Landelijk ligt het percentage onderzochte vgo met 10 procent ruim boven de 5 procent (figuur 2.2). Dit percentage is vergelijkbaar met de steekproefgrootte in 2016 en 2017.

We hebben wel geconstateerd dat de berekening van de steekproef een onderschatting geeft van het percentage vgo dat daadwerkelijk is bezocht. Dit komt doordat de berekening gebaseerd is op het aantal ingeschreven vgo aan het begin van het jaar (in dit geval 1 januari 2018). Als vgo gedurende het jaar uitgeschreven worden, tellen deze nog steeds mee bij de steekproefberekening. Waarschijnlijk zal daarom vanaf 2020 in de jaarverantwoording een nieuwe berekening gehanteerd worden, waarbij vgo die gedurende het jaar uitgeschreven en nog niet onderzocht zijn niet meegeteld worden. De nieuwe steekproef geeft hiermee een reëler beeld van het percentage vgo dat in een kalenderjaar geïnspecteerd wordt.

In het themaonderzoek van de inspectie naar de gastouderopvang gaan wij dieper in op de verschillen in steekproefgrootte tussen gemeenten.[8]

Figuur 2.2 *Steekproefgrootte jaarlijkse onderzoeken bij vgo, 2016-2018*





8 *Themaonderzoek gastouderopvang*, rapport in voorbereiding, Inspectie van het Onderwijs.

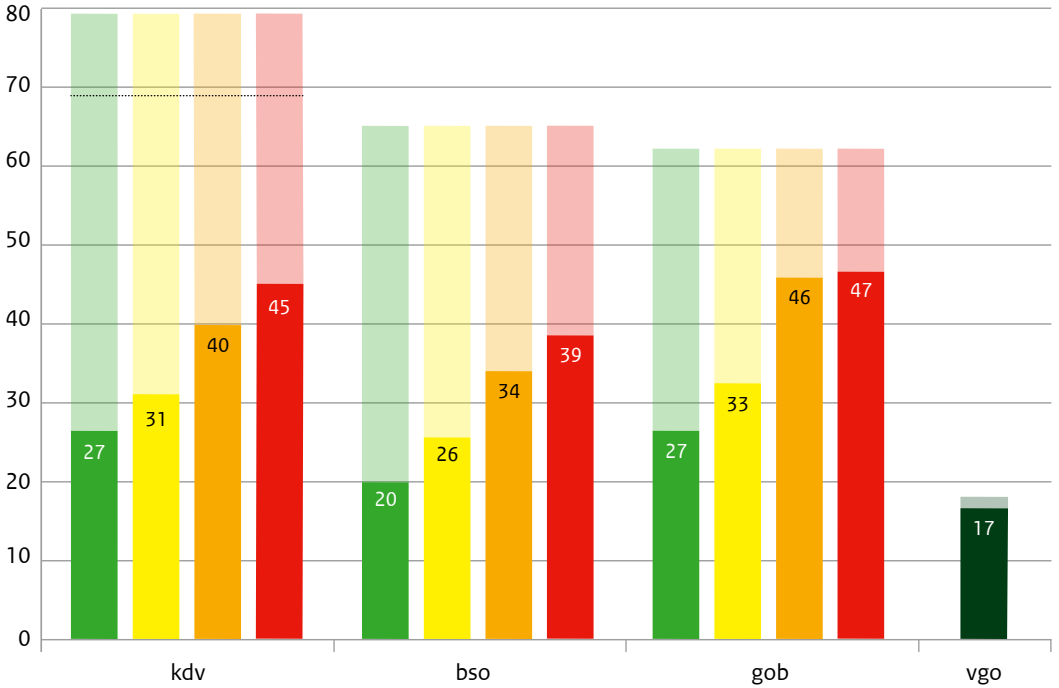
2.3 Beoordeelde voorwaarden bij jaarlijkse onderzoeken

Het toezicht op kdv, bso en gob wordt risicogestuurd uitgevoerd. Door middel van het risicomodel van de GGD krijgt elke voorziening bij het tweede volledige onderzoek na de start van de exploitatie een risicoprofiel toegewezen. Indien nodig wordt dat na elk onderzoek bijgesteld.

De omvang van de inspectie wordt mede bepaald door het risicoprofiel van de voorziening. Het gemiddeld aantal beoordeelde voorwaarden bij jaarlijkse onderzoeken bij kdv, bso en gob hangt samen met het risicoprofiel van de voorziening (figuur 2.3). Bij voorzieningen met een groen risicoprofiel worden gemiddeld minder voorwaarden beoordeeld dan bij voorzieningen met een geel, oranje of rood risicoprofiel.

Bij vgo is het toezicht niet risicogestuurd. Bij jaarlijkse onderzoeken bij vgo wordt nagenoeg het gehele toetsingskader (94 procent) beoordeeld. Het toetsingskader is met achttien voorwaarden een stuk kleiner dan de toetsingskaders van kdv (69 voorwaarden, plus 10 voorwaarden voor voorschoolse educatie (ve)), bso (65 voorwaarden) en gob (63 voorwaarden).

Figuur 2.3 *Gemiddeld aantal beoordeelde voorwaarden bij jaarlijkse onderzoeken per risicoprofiel, 2018*



Noot. De transparante balk geeft het aantal voorwaarden in het toetsingskader aan. Bij kdv die ve bieden gelden er naast voorwaarden voor kinderopvang (69) ook voorwaarden voor ve (10).

Bij onderzoeken na registratie worden meer voorwaarden beoordeeld dan bij jaarlijkse onderzoeken. Het onderzoek na registratie is het eerste jaarlijkse onderzoek op een voorziening, waarbij de voorwaarden voor het eerst na de start van de exploitatie getoetst worden. De voorziening heeft dan nog geen risicoprofiel toegewezen gekregen.

Bij kdv worden bij het onderzoek na registratie gemiddeld 50 voorwaarden beoordeeld, bij bso 43 voorwaarden en bij gob 45 voorwaarden. Bij vgo vindt geen onderzoek na registratie plaats.

2.4 Beoordeelde IKK-voorwaarden bij jaarlijkse onderzoeken

De Wet IKK heeft tot doel de kwaliteit en de toegankelijkheid van de kinderopvang te verbeteren. De meeste wijzigingen in de kwaliteitseisen, die zijn uitgewerkt in het Besluit kwaliteit kinderopvang, zijn ingegaan op 1 januari 2018. Delen van het besluit gingen op 1 januari 2019 in en 1 januari 2023 treden er nog andere delen in werking.

2.4.1 Kwaliteitseisen Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang

De kwaliteitseisen die naar aanleiding van de invoering van de Wet IKK zijn gewijzigd of toegevoegd, de zogenoemde IKK-voorwaarden, zijn in te delen in vier pijlers: de ontwikkeling van het kind staat centraal (pijler 1), veiligheid en gezondheid (pijler 2), stabiliteit en ruimte voor maatwerk (pijler 3) en kinderopvang is een vak (pijler 4).

Pijler 1, ontwikkeling kind staat centraal, richt zich vooral op het concretiseren van pedagogische doelen in het beleid en hoe dit in de praktijk zichtbaar wordt gemaakt. Daarnaast wordt de ontwikkeling van het kind, op een planmatige en navolgbare manier, gevolgd door een toegewezen mentor.

Pijler 2, veiligheid en gezondheid, benadrukt het belang van het inschatten van risico's en het treffen van maatregelen om goed om te gaan met deze risico's. Er worden hierbij aanvullende eisen gesteld aan het veiligheids- en gezondheidsbeleid. De aanwezigheid van minimaal één volwassene met een kinder-EHBO-diploma tijdens openingsuren is een van de vereisten.

Pijler 3, stabiliteit en ruimte voor maatwerk, onderstreept het belang van stabiliteit voor kinderen door het aantal kinderen dat per beroepskracht opgevangen wordt te verkleinen (beroepskracht-kind ratio (BKR)) en het VGC voor nuljarigen te verscherpen. Deze pijler geeft daarnaast enige flexibiliteit om onder specifieke condities af te kunnen wijken van het VGC en de BKR.

Pijler 4, kinderopvang is een vak, erkent dat het opvangen van kinderen een vak is waarin pedagogisch medewerkers onderlegd moeten zijn en zich moeten blijven ontwikkelen. Concreet stelt deze pijler eisen aan het maximaal aantal beroepskrachten in opleiding en stagiairs dat op de voorziening mag werken.

Met ingang van 2018 maken de voorwaarden die aan deze vier pijlers verbonden zijn onderdeel uit van het toetsingskader bij de jaarlijkse onderzoeken bij kdv en bso. Het percentage jaarlijkse onderzoeken waarbij de nieuwe of gewijzigde voorwaarden beoordeeld zijn, verschilt per voorwaarde (tabel 2.1).



Tabel 2.1 *Beoordeling IKK-voorwaarden bij jaarlijkse onderzoeken, 2018*[9]

		kdv (N = 8.935)	bso (N = 6.834)
Pijler 1: Ontwikkeling kind staat centraal			
2.1.2	Het pedagogisch beleidsplan bevat ten minste een concrete beschrijving van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan aspecten van verantwoorde dagopvang.	80%	78%
2.1.3	Het pedagogisch beleidsplan bevat concrete beschrijving van de wijze waarop de ontwikkeling van het kind wordt gevolgd en gestimuleerd (plus het delen van informatie met derden).	83%	81%
2.1.4	Het pedagogisch beleidsplan bevat concrete beschrijvingen van de wijze waarop de mentor bekend gemaakt wordt aan ouders en kind en het delen van informatie met ouders.	83%	85%
3.4.6/3.4.2	Elk kind heeft een mentor.	63%	61%
Pijler 2: Veiligheid en gezondheid			
4.1.1	Er is een veiligheids- en gezondheidsbeleid.	75%	75%
4.1.2	Het veiligheids- en gezondheidsbeleid wordt geactualiseerd.	47%	47%
4.1.3	Er is een beschrijving van de wijze waarop de houder zorgdraagt voor het veiligheids- en gezondheidsbeleid. Dit is een continu proces van het vormen van beleid, implementeren, evalueren en actualiseren.	64%	60%
4.1.4	De risico's in het veiligheids- en gezondheidsbeleid zijn concreet beschreven.	64%	60%
4.1.5	Er is een plan van aanpak in het veiligheids- en gezondheidsbeleid aangaande maatregelen tegen grote risico's die op termijn worden/zijn genomen.	61%	57%
4.1.6	De wijze waarop kinderen wordt geleerd om te gaan met kleine risico's is beschreven.	61%	56%
4.1.7	De wijze waarop de houder veiligheids- en gezondheidsbeleid inzichtelijk maakt voor beroepskrachten (in opleiding), stagiairs, vrijwilligers en ouders is beschreven.	60%	57%
4.1.9	Er is altijd een volwassene met een kinder-EHBO-diploma aanwezig.	85%	85%



9 De bevindingen in deze tabel kunnen afwijken van de cijfers zoals gepubliceerd in de *'Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK), meting 2018'* van Bureau Bartels. Deze afwijkingen worden verklaard doordat er andere keuzes zijn gemaakt. Zo zijn in de monitor onderzoeken afgerond in 2018 geanalyseerd (in het landelijk rapport analyseren wij onderzoeken uitgevoerd in 2018), worden onderzoeken na registratie niet als jaarlijkse onderzoeken meegerekend en zijn de onderzoeken van GGD Amsterdam niet meegenomen.

		kdv (N = 8.935)	bso (N = 6.834)
Pijler 3: Stabiliteit en ruimte voor maatwerk			
2.1.7	In het pedagogisch beleidsplan is beschreven wanneer eventueel wel en wanneer niet van de BKR wordt afgeweken.	65%	79%
3.4.3	Er wordt voldaan aan het VGC voor nuljarigen.	35%	-
Pijler 4: Kinderopvang is een vak			
3.2.2	Maximaal een derde van de beroepskrachten is een stagiair of beroepskracht in opleiding.	21%	19%

2.4.2 Beoordeelde IKK-voorwaarden

De mate van beoordeling van de IKK-voorwaarden is in overeenstemming met het advies van GGD GHOR Nederland. Vanuit het risicogestuurd toezicht zijn er enkele voorwaarden die behoren tot de minimale inspectie-activiteit. Deze voorwaarden zijn verplicht gesteld in de Beleidsregel werkwijze toezichthouder[10] en moeten dus bij alle jaarlijkse onderzoeken meegenomen worden in de beoordeling. Daarnaast kunnen gemeenten met de GGD afstemmen welke aanvullende voorwaarden zij daarnaast beoordelen, in relatie tot het risicoprofiel van de voorziening.

De meeste IKK-voorwaarden zijn geen onderdeel van de minimale inspectie-activiteit, maar SZW pleitte ervoor zoveel mogelijk gewijzigde en nieuwe voorwaarden mee te nemen in het toezicht op de kindercentra. SZW heeft om de toezichthouder hieraan toe te laten komen extra geld beschikbaar gesteld. GGD GHOR Nederland en de VNG zijn daarop tot een advies aan de GGD'en en gemeenten gekomen om in 2018 aanvullende voorwaarden mee te nemen. Het gaat hierbij om de voorwaarden gekoppeld aan het pedagogisch beleidsplan, het veiligheids- en gezondheidsbeleid en de maximale inzet van stagiairs en beroepskrachten in opleiding. Om goed te kunnen beoordelen wat het effect is van de nieuwe wetgeving, vindt de inspectie het belangrijk dat nieuwe en gewijzigde voorwaarden bij zoveel mogelijk jaarlijkse onderzoeken beoordeeld worden.

De voorwaarden op pijler 1, ontwikkeling kind staat centraal, en pijler 2, veiligheid en gezondheid, worden relatief vaak beoordeeld. Dat geldt met name voor de voorwaarden aan het pedagogisch beleidsplan en het veiligheids- en gezondheidsbeleid. Dit is in overeenstemming met het advies van GGD GHOR Nederland en de VNG.

De voorwaarde dat maximaal een derde van de beroepskrachten een stagiair of beroepskracht in opleiding mag zijn, wordt het minst vaak beoordeeld, namelijk bij een vijfde van de jaarlijkse onderzoeken. Dat kent overigens een logische reden. Deze voorwaarde wordt in de meeste gevallen alleen beoordeeld als er ten minste één stagiair of beroepskracht in opleiding op de voorziening werkzaam is. Uit de 'Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK), meting 2018',



10 *Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang*. Geldend van 01-01-2018 t/m Heden.

uitgevoerd door Bureau Bartels (2019)[11] , komt bovendien naar voren dat houders weinig moeite hadden met het doorvoeren van deze maatregel. Bijna vier vijfde van de houders geeft aan geen aanpassingen te hoeven doorvoeren, omdat de veranderingen al eerder doorgevoerd waren.

In het advies van GGD GHOR Nederland en de VNG wordt verder onderscheid gemaakt tussen voorzieningen met een groen en niet-groen risicoprofiel. Zij vertrouwen erop dat bij voorzieningen met een groen risicoprofiel, waar de toezichthouder weinig risico's ziet in de uitvoering door de houder, de nieuwe kwaliteitseisen tijdig zullen worden geïmplementeerd en bestendigd. Dit is in lijn met de bedoeling van het risicomodel: het risicoprofiel dient een inschatting te geven van de mate waarop verantwoorde kinderopvang geboden wordt en blijft worden. Daarom adviseerden GGD GHOR Nederland en VNG om het VGC, tenzij ontvangen signalen dit ontzenuwen, niet standaard mee te nemen in de beoordeling bij voorzieningen met een groen risicoprofiel. Uiteindelijk is in 2018 bij 27 procent van de onderzoeken bij voorzieningen met een groen risicoprofiel het VGC beoordeeld. Bij onderzoeken bij voorzieningen met een niet-groen risicoprofiel is deze voorwaarde vaker meegenomen in de beoordeling, namelijk bij 46 procent (bij voorzieningen waaraan nog geen risicoprofiel toegekend is, gaat het om 37 procent).

Ook bij niet-groene voorzieningen wordt het VGC dus relatief weinig beoordeeld. Enkele GGD'en gaven aan het VGC niet in alle onderzoeken mee te nemen in de beoordeling. Soms was voor zowel houder als toezichthouder de regelgeving onduidelijk en/of waren zij van mening dat bij de beoordeling op het voldoen aan deze voorwaarde te weinig rekening kon worden gehouden met de inspanningen van de houder (bijvoorbeeld bij onvoorziene omstandigheden).
Overleg tussen de betrokken partijen leidde in juli 2019 tot een gezamenlijke brief van SZW, de VNG en GGD GHOR Nederland met het (dringende) advies aan gemeenten en GGD'en om de toezichthouder meer ruimte te geven om tot een professioneel oordeel te komen of er sprake is van een overtreding die gerapporteerd moet worden[12]. De GGD-toezichthouder moet bij de beoordeling van het VGC en de drie-uursregeling (BKR) de ruimte nemen om een afweging te maken wel of geen tekortkoming te constateren, waarbij zowel het belang van de kinderen als de inspanning van de houder om aan de regelgeving te voldoen wordt meegenomen. De omstandigheden die de toezicht-houder op de voorziening ziet moeten beschreven worden in het inspectierapport. Het streven van SZW is om uiterlijk 1 januari 2020 deze aangepaste beleidsregel te publiceren en in werking te laten treden.

2.4.3 *Verschillen tussen GGD'en*

Ondanks dat de meeste IKK-voorwaarden gemiddeld bij een vrij groot deel van de onderzoeken beoordeeld zijn, geldt dit niet in gelijke mate voor de beoordeling van voorzieningen tussen de verschillende GGD-regio's (zie figuur 2.4, die de verschillen toont tussen GGD'en in de toetsing van iedere IKK-voorwaarde).

Zo wordt voorwaarde 2.1.2, de beschrijving van verantwoorde kinderopvang in het pedagogisch beleidsplan, bij bijvoorbeeld gemiddeld 79 procent van de jaarlijkse onderzoeken beoordeeld. In de meeste GGD-regio's (de witte box van 50 procent) is deze voorwaarde bij 61 tot 96 procent van de jaarlijkse onderzoeken meegenomen in de beoordeling. De variatie is echter erg groot. De lijn van de box naar boven (de bovenste groep van 25 procent van de GGD'en) laat zien dat deze voorwaarde in 96 tot 100 procent van de onderzoeken is meegenomen in de beoordeling. De lijn van de box naar beneden (de onderste groep van 25 procent van de GGD'en) laat een variatie zien van 14 tot 61 procent.
Niet bij alle voorwaarden zijn de verschillen zo groot. Voorwaarde

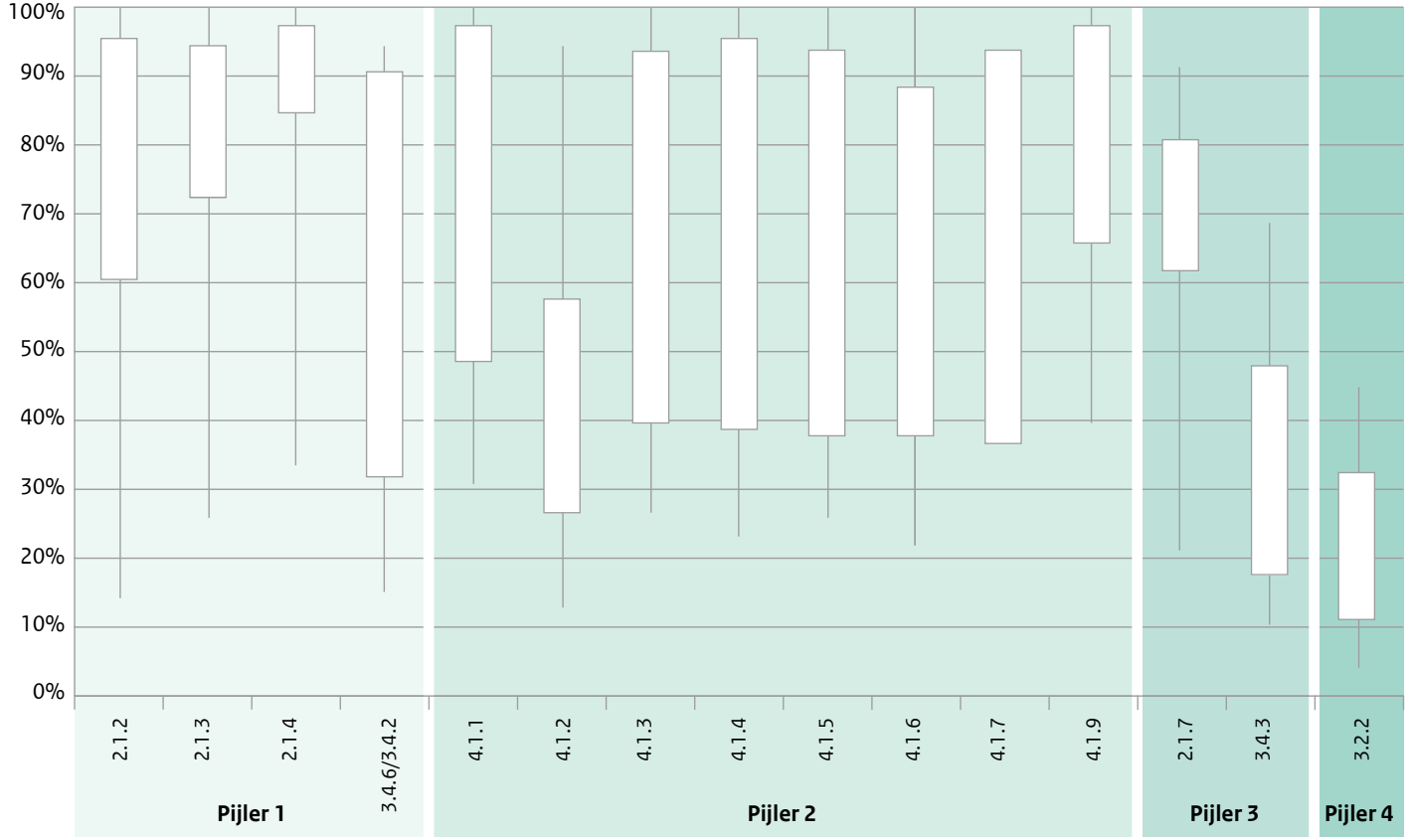


11 *'Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK), meting 2018'*, 2019, Bureau Bartels.

12 *Gezamenlijke brief aan gemeenten en GGD'en*, 2019, VNG, GGD GHOR Nederland en SZW.

2.1.4, de beschrijving van de bekendmaking van de mentor aan de ouders in het pedagogisch beleidsplan, wordt gemiddeld bij 84 procent van de onderzoeken beoordeeld. Het grootste deel van de GGD'en (75 procent, te zien aan de witte box en de lijn naar boven) neemt deze voorwaarde bij 85 tot 100 procent van de jaarlijkse onderzoeken mee in de beoordeling. Ook hier zien we dat de verschillen aan de onderkant groter zijn: de laagste 25 procent van de GGD'en varieert van 34 tot 85 procent (de lijn van de box naar beneden).

Figuur 2.4 *GGD-verschillen tussen beoordeling IKK-voorwaarden bij jaarlijkse onderzoeken, bij kindercentra, N = 26 GGD-regio's, 2018*





Noot. De box toont 50 procent van de GGD'en. De lijnen naar beneden en naar boven tonen respectievelijk de laagste en hoogste 25 procent van de GGD'en. De uiteinden van de lijnen geven het bereik aan: de lijn start bij de GGD met het laagste percentage jaarlijkse onderzoeken met beoordeling van die voorwaarde en eindigt bij de GGD met het hoogste percentage jaarlijkse onderzoeken met beoordeling.

Er zijn ook enkele GGD-regio's die een groot deel van de IKK-voorwaarden relatief weinig beoordeeld hebben. Een aantal GGD'en had door enerzijds de wijzigingen die gepaard gingen met de invoering van de Wet IKK en het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (Besluit ve), en anderzijds personele problemen (of een combinatie van beide redenen), moeite om in 2018 alle verplichte inspecties (volledig) uit te voeren.

Vanwege de invoering van de Wet IKK heeft SZW extra geld beschikbaar gesteld (1,8 miljoen structureel en 0,7 miljoen incidenteel) voor toezicht en handhaving op kinderopvang. Dit geld kwam beschikbaar via het gemeentefonds, ten behoeve van de meerkosten die het toezicht op de nieuwe en gewijzigde kwaliteitseisen, zoals pedagogisch beleid en veiligheid, met zich meebrengt (Gemeentefonds, septembercirculaire 2017). SZW heeft er daarom voor gepleit dat zoveel mogelijk gewijzigde en nieuwe voorwaarden meegenomen zouden worden.

Gemeenten en GGD'en zijn samen verantwoordelijk voor de uitvoering van het toezicht. In sommige GGD-regio's is gekozen de IKK-voorwaarden minder vaak te beoordelen om zo de druk op het kunnen uitvoeren van alle inspecties te verlagen. Twee voorbeelden van gemaakte keuzes:

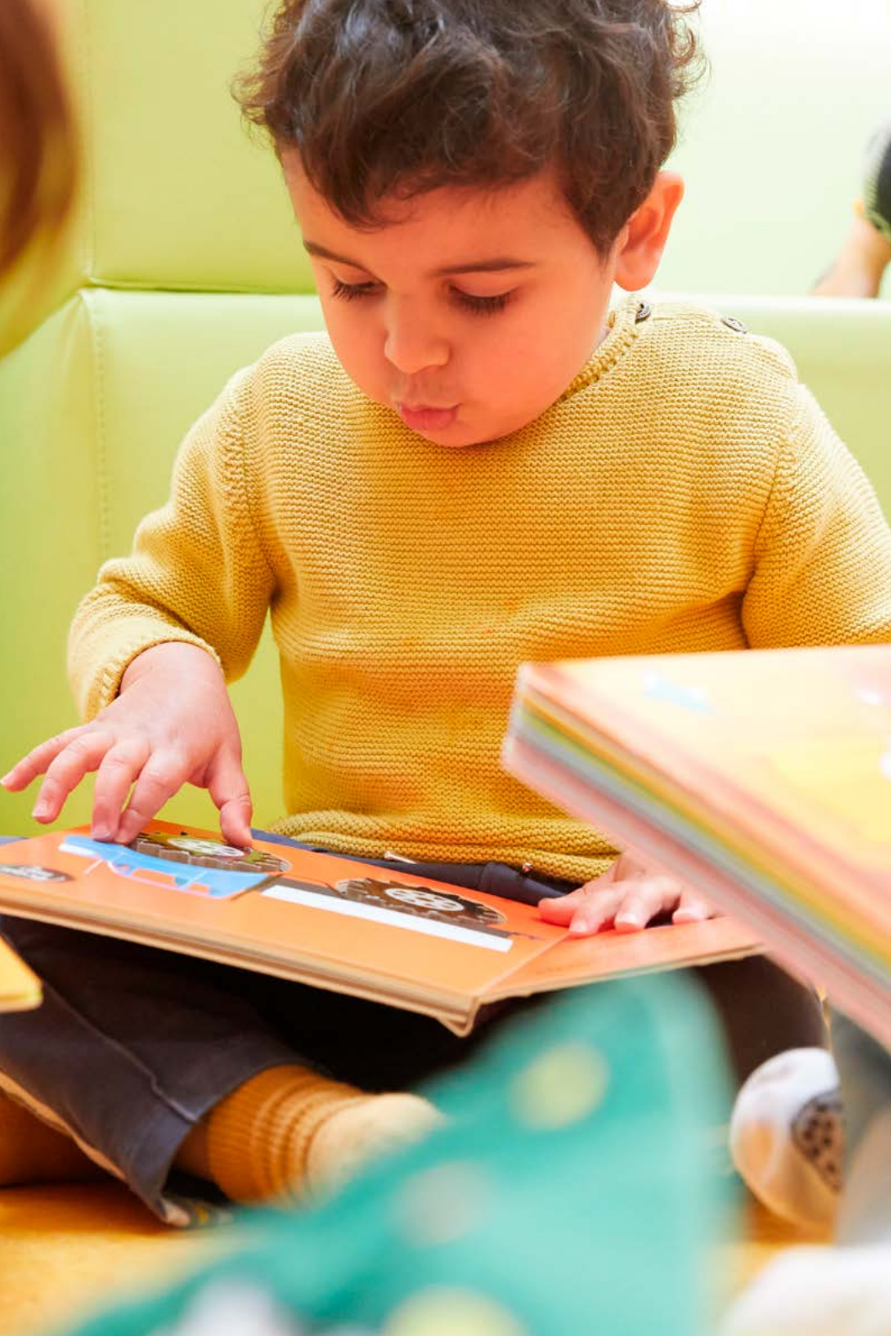
Een GGD-regio heeft ervoor gekozen om vanaf oktober 2018 het VGC, de toewijzing van een mentor aan elk kind en de meldcode niet meer te toetsen bij voorzieningen met een groen of geel risicoprofiel. Deze GGD geeft aan dat dit voor hen een weloverwogen besluit is. In het eerste halfjaar van 2018 hadden ze relatief weinig tekortkomingen geconstateerd op deze voorwaarden. Bij het VGC merkten zij bovendien dat er vaak sprake was van onvoorziene omstandigheden en was er ook landelijk onduidelijkheid over het toezicht op deze voorwaarde. Bij de meldcode speelde mee dat deze per 1 januari 2019 weer zou worden aangepast, waarna ze deze voorwaarde weer vaker willen meenemen.

Een andere GGD-regio gaf aan de IKK-voorwaarden niet uitvoerig getoetst te hebben, maar prioriteit te hebben gegeven aan de verplichte voorwaarden. Binnen de IKK-voorwaarden hebben ze gefocust op het pedagogisch beleid, of aan elk kind een mentor is toegewezen en de aanwezigheid van iemand met een kinder-EHBO-diploma. In 2019 willen zij juist weer meer focussen op het veiligheids- en gezondheidsbeleid.

In paragraaf 6.4, Problemen met uitvoeren verplichte inspecties, gaan we uitgebreider in op de capaciteitsproblemen bij de GGD'en in 2018 en hoe de inspectie hiermee omgaat.

Bij het maken van keuzes in het toezicht vindt de inspectie het van belang dat dit op basis van inhoudelijke afwegingen gebeurt. Het toezicht wordt risicogestuurd uitgevoerd. Dat maakt het vanzelfsprekend dat standaard het risicoprofiel van de voorziening wordt meegenomen in de keuze van de te beoordelen voorwaarden. Het is hierbij essentieel dat het risicomodel een juiste inschatting van de risico's op de voorziening geeft en dat het volgende onderzoek op de voorziening hierop wordt ingericht. Daarnaast dienen ook de lokale context, ontvangen signalen over voorzieningen en de inspectiehistorie meegenomen te worden in de risico-inschatting. Capaciteitsproblemen of andere niet-inhoudelijke factoren zijn secundair bij de te maken keuzes.





3
Resultaten toezicht

In dit hoofdstuk wordt per opvangsoort een beeld gegeven van de mate waarin de voorzieningen voldoen aan de wettelijke eisen. Hierbij focussen we op de jaarlijkse onderzoeken, inclusief de onderzoeken na registratie. We beschrijven jaarlijkse onderzoeken met en zonder tekortkomingen en bekijken welke tekortkomingen veel voorkomen. Hierbij wordt de invloed van de nieuwe Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK) meegenomen. Ook kijken we naar de inzet van het door enkele GGD-regio's al ingevoerde herstelaanbod en de effecten hiervan op het herstel van tekortkomingen. Tot slot geven we een beeld van de door de GGD aan de gemeente afgegeven handhavingsadviezen.

3.1 Samenvatting

- De afgelopen jaren nam het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen af, maar in 2018 is juist een toename te zien. Dit geldt voor alle typen kinderopvang en gastouderbureaus (gob).

- De stijging van het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen is niet in elke regio gelijk. In enkele regio's is zelfs een afname zichtbaar, terwijl in andere regio's het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen tot wel 30 procent is gestegen.

- Bij kinderdagverblijven (kdv) en buitenschoolse opvangvoorzieningen (bso) constateert de GGD de meeste tekortkomingen op de domeinen pedagogisch klimaat en veiligheid en gezondheid.

- Ongeveer de helft van de tekortkomingen heeft betrekking op nieuwe of aangepaste voorwaarden in het kader van de Wet IKK. Bij kdv gaat het om bijna de helft (47 procent) en bij bso om meer dan de helft (52 procent).

- Met name in het begin van het jaar werden er veel tekortkomingen op de IKK-voorwaarden geconstateerd. De meeste tekortkomingen worden geconstateerd op de voorwaarden van de IKK-pijler veiligheid en gezondheid. Voor de meeste IKK-voorwaarden kan sprake zijn van een gewenningsperiode, want het aantal tekortkomingen ten opzichte van beoordelingen neemt in de loop van 2018 af. Houders van kdv en bso lijken dus in de loop van het jaar steeds beter in staat om aan de nieuwe en aangepaste kwaliteitseisen te voldoen.

- Bij gob en voorzieningen voor gastouderopvang (vgo) worden relatief weinig tekortkomingen geconstateerd, al is het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen wel toegenomen ten opzichte van eerdere jaren. Bij gob zijn de meeste tekortkomingen geconstateerd op het domein kwaliteit gastouderbureau. Bij vgo gaat het met name om het domein veiligheid en gezondheid.

- Vanaf juli 2018 is het mogelijk om een herstelaanbod te registreren in GIR-I. Het herstelaanbod wordt voornamelijk ingezet bij tekortkomingen op het pedagogisch beleid en het veiligheids- en gezondheidsbeleid.

- Een groot deel van de tekortkomingen waarvan de herstelstatus is geregistreerd (87 procent), is na inzet van het herstelaanbod weer in orde. Bij gob is het herstel echter minder hoog dan bij de verschillende typen kinderopvang.

- Een aanzienlijk deel (42 procent) van de onderzoeken waarop een herstelaanbod is ingezet, resulteert in een handhavingsadvies.

- Het percentage jaarlijkse onderzoeken met een handhavingsadvies is in 2018 toegenomen ten opzichte van eerdere jaren. Bijna een derde van de jaarlijkse onderzoeken bij kindercentra resulteert in een handhavingsadvies. Bij gob gaat het om een kwart en bij vgo om een tiende van de jaarlijkse onderzoeken.

- Het percentage jaarlijkse onderzoeken met een handhavingsadvies hangt samen met het risicoprofiel van de voorziening. Onderzoeken bij voorzieningen met een rood risicoprofiel resulteren relatief het vaakst in een handhavingsadvies.



- Voor meer dan de helft van de onderzochte voorzieningen waarbij in 2018 een handhavingsadvies is afgegeven aan de gemeente werd in de voorgaande drie jaar niet eerder een handhavingsadvies gegeven.

- Bij ruim 10 procent van de voorzieningen werd drie jaar op rij een handhavingsadvies aan de gemeente afgegeven.

- Een deel van de jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen (12 procent) resulteert niet in een handhavingsadvies. Meestal is dit het gevolg van de inzet van een herstelaanbod, waardoor de tekortkomingen (deels) hersteld zijn.

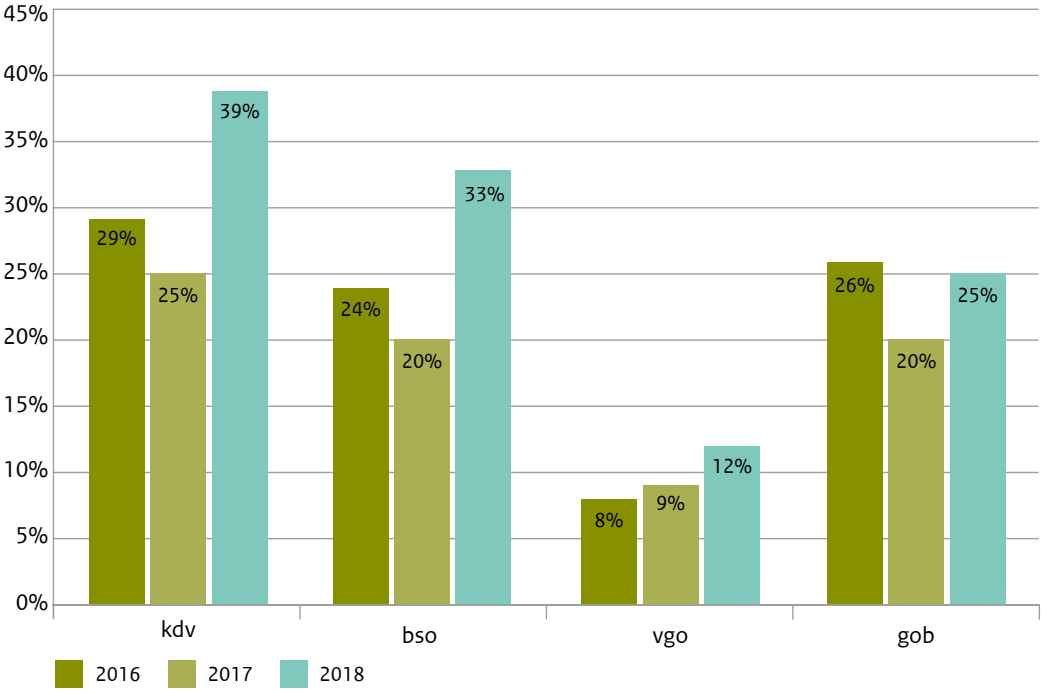
3.2 Jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen

Elke kinderopvangvoorziening moet jaarlijks bezocht worden, ofwel met een onderzoek na registratie (bij nieuwe voorzieningen), ofwel met een jaarlijks onderzoek. Uitzondering hierop vormen de vgo: hierbij geldt dat minimaal 5 procent van de voorzieningen in een jaar bezocht moet worden. Beide typen onderzoeken (onderzoeken na registratie en jaarlijkse onderzoeken) worden in dit landelijk rapport met jaarlijks onderzoek aangeduid.

Bij een groot deel van deze jaarlijkse onderzoeken worden geen tekortkomingen geconstateerd. Over de afgelopen jaren was telkens een afname te zien in het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen.[13] In het jaar 2018 zette deze trend echter niet door en steeg het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen bij alle typen kinderopvang en bij gob (figuur 3.1).

Met name bij kdv en bso is een flinke stijging te zien in het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen. Bij kdv is het deel van de jaarlijkse onderzoeken waar tekortkomingen worden geconstateerd met bijna 40 procent het grootst. Ook bij buitenschoolse opvang gaat het om een aanzienlijk deel, een derde, van de onderzoeken. Dit heeft voor een groot deel een relatie met de in 2018 ingevoerde nieuwe wetgeving voor kinderopvang: de Wet IKK. Voor zowel kdv als bso is het toetsingskader naar aanleiding van de nieuwe wet aangepast: enkele voorwaarden zijn aangescherpt en er zijn nieuwe voorwaarden aan het toetsingskader toegevoegd. Paragraaf 3.3.1, Geconstateerde tekortkomingen op IKK-voorwaarden, gaat hier nader op in.

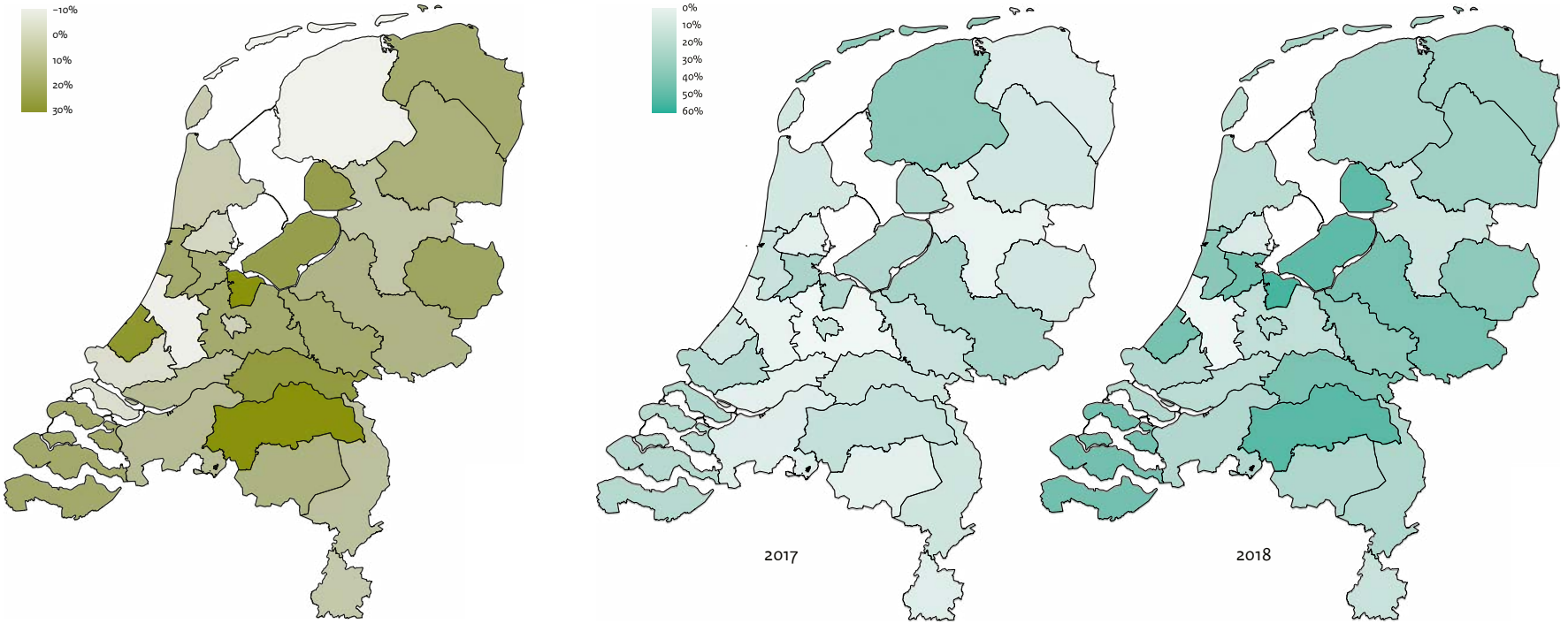
Figuur 3.1 *Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, 2016-2018*



13 Het Landelijk Rapport 2018 toont enkel de ontwikkelingen in de afgelopen drie jaren. Zie voor meer trendgegevens voorgaande publicaties van het landelijk rapport.

Ook bij gob en vgo, waar de invoering van de Wet IKK niet van toepassing is, zien we een stijging van het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen. In 2018 werden bij een kwart van de gob en bij 12 procent van de onderzochte vgo tekortkomingen geconstateerd. Aangezien vgo steekproefsgewijs onderzocht worden, zijn schommelingen mogelijk. Dat maakt een vergelijking over jaren lastig. Het thema-onderzoek van de inspectie over gastouderopvang gaat nader in op het toezicht op de gob en vgo[14].

Figuur 3.2 *Toe- of afname in percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, bij kindercentra, tussen 2017 en 2018, per GGD-regio (N = 26)*



Noot. De mosgroene landkaart toont de toe- of afname van het percentage jaarlijkse onderzoeken tussen 2017 en 2018: hoe donkerder de kleur, hoe groter de toename. De mintgroene landkaarten tonen het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen in 2017 (links) en 2018 (rechts): hoe donkerder de kleur, hoe hoger het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen.

14 *Themaonderzoek gastouderopvang*, rapport in voorbereiding, Inspectie van het Onderwijs.

3.2.1 *Jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen per GGD-regio*

Landelijk zien we met name bij kindercentra een toename in het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen. Tussen 2017 en 2018 steeg het percentage met 14 procentpunt. Wanneer we deze ontwikkeling per GGD-regio bekijken, zien we dat deze stijging niet gelijk over het land verdeeld is (figuur 3.2). De figuur toont de toe- of afname van het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen bij kindercentra tussen 2017 en 2018. Te zien is dat er in de meeste GGD-regio's sprake is van een toename van jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, oplopend tot een toename van maar liefst 32 procentpunt.

Hoe sterk de toe- of afname van het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen is, zegt nog niets over hoe hoog of laag het percentage is in een regio. De twee mintgroene landkaarten laten het percentage zien in 2017 (links) en 2018 (rechts). De mosgroene landkaart toont het verschil tussen de twee mintgroene landkaarten. Een kleine toename kan betekenen dat de regio twee jaar op rij een laag percentage onderzoeken met tekortkomingen had of dat dit percentage juist in zowel 2017 als 2018 erg hoog lag.

Het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen hangt samen met de mate waarin de IKK-voorwaarden beoordeeld zijn. Een groot deel van de tekortkomingen heeft betrekking op deze nieuwe en aangescherpte voorwaarden (zie ook paragraaf 3.3.1, Geconstateerde tekortkomingen op IKK-voorwaarden), waardoor het relatief vaak of juist weinig beoordelen van deze voorwaarden invloed heeft op het percentage. Er is grote variatie in de mate van beoordelen van IKK-voorwaarden tussen verschillende gemeenten en GGD-regio's, waardoor vergelijkingen op basis van het percentage onderzoeken met tekortkomingen lastig zijn.

Wel is duidelijk dat de verschillen tussen GGD-regio's in 2018 zijn toegenomen ten opzichte van 2017. In 2017 waren er minder grote verschillen tussen de regio's in het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen,. Het varieerde toen van 9 tot 41 procent. Dit is ook te zien aan de gelijkheid van de kleuren op de linker mosgroene landkaart. In 2018, de rechter landkaart, is er meer variatie in kleuren, wat aantoont dat de verschillen tussen GGD-regio's zijn toegenomen. In 2018 varieert het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen van 9 tot 62 procent.

3.2.2 *Aantal tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken*

Bij een groot deel van de jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen wordt slechts één tekortkoming geconstateerd (figuur 3.3). Bij kdv en bso gaat het om een derde van de jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen. Bij gob gaat het om bijna de helft en bij vgo zelfs om 60 procent.[15]

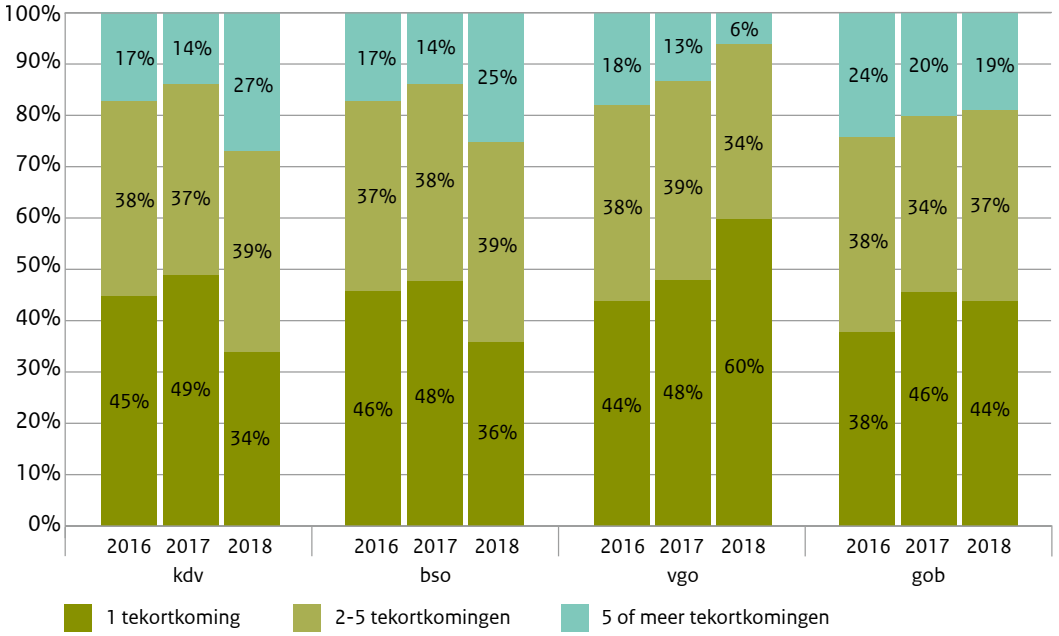
Bij kdv en bso zien we een toename van het percentage onderzoeken met vijf of meer tekortkomingen, terwijl het percentage onderzoeken met één tekortkoming juist is afgenomen ten opzichte van 2016 en 2017. Dit is opmerkelijk, aangezien het aantal voorwaarden in het toetsingskader juist is afgenomen ten opzichte van eerdere jaren. Wel hangen enkele voorwaarden samen, waardoor al gauw meerdere tekortkomingen geconstateerd worden.

Bij gob en vgo zien we deze trend niet. Hier neemt het aantal onderzoeken met één tekortkoming juist toe en het aantal met vijf of meer tekortkomingen af. Dit gaat echter ook samen met een krimp van het aantal voorwaarden in het toetsingskader, waardoor onduidelijk is of de voorzieningen ook daadwerkelijk beter aan de wettelijke eisen voldoen dan voorheen.



15 Het toetsingskader bij vgo is een stuk kleiner dan bij de andere voorzieningen, zie ook bijlage III.

Figuur 3.3 *Aantal tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, 2016-2018*



3.3 Geconstateerde tekortkomingen

Tabel 3.1 geeft een overzicht van het aantal beoordeelde voorwaarden en geconstateerde tekortkomingen per domein en type opvang[16]. De omvang van het onderzoek hangt samen met het risicoprofiel van de voorziening en met het type onderzoek. Bij onderzoeken na registratie en onderzoeken bij voorzieningen met een geel, oranje of rood risicoprofiel worden vaak meer voorwaarden beoordeeld dan bij jaarlijkse onderzoeken bij voorzieningen met een groen risicoprofiel. Aan vgo wordt geen risicoprofiel toegekend.

16 Vanwege de vele nieuwe, gewijzigde en samengevoegde voorwaarden kunnen we geen trendgegevens geven op domeinniveau, zie ook bijlage III.

Tabel 3.1 *Beoordeelde voorwaarden en geconstateerde tekortkomingen, per domein, bij jaarlijkse onderzoeken, 2018*

	kdv			bso			vgo			gob		
	N (b)	N (t)	%	N (b)	N (t)	%	N (b)	N (t)	%	N (b)	N (t)	%
Personeel en groepen	83.356	2.569	3%	52.551	1.783	3%	12.982	136	1%	2.270	118	5%
Pedagogisch klimaat	108.844	5.106	5%	60.129	2.731	5%	3.043	44	1%	1.505	23	2%
Veiligheid en gezondheid	64.336	4.604	7%	47.541	2.873	6%	14.044	291	2%	3.194	62	2%
Accommodatie en inrichting	8.205	260	3%	4.719	107	2%	20.052	152	1%	-	-	-
Ouderrecht	25.346	752	3%	18.768	494	3%	-	-	-	3.211	88	3%
Kwaliteit gastouderbureau	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.454	181	2%
Totaal	290.087	13.291	5%	183.708	7.988	4%	50.121	623	1%	19.634	472	2%

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

Kinderdagverblijven
Bij jaarlijkse onderzoeken op kdv zien we dat bij gemiddeld 5 procent van alle beoordeelde voorwaarden een tekortkoming wordt vastgesteld. Dit is een flinke stijging ten opzichte van voorgaande jaren: in 2016 en 2017 ging het nog om 2 procent van de beoordeelde voorwaarden.

Absoluut gezien stelt de GGD de meeste tekortkomingen vast op het domein pedagogisch klimaat. Relatief gezien, met 7 procent tekortkomingen ten opzichte van beoordeelde voorwaarden, worden echter de meeste tekortkomingen vastgesteld op het domein veiligheid en gezondheid. Op het domein accommodatie en inrichting constateert de GGD, zowel relatief als absoluut, de minste tekortkomingen.

Buitenschoolse opvangvoorzieningen
Het beeld bij bso is vergelijkbaar met het beeld bij de kdv. Op 4 procent van de beoordeelde voorwaarden constateert de GGD een tekortkoming, ten opzichte van 2 procent in 2016 en 2017.

Ook bij de bso worden de meeste tekortkomingen geconstateerd op de domeinen veiligheid en gezondheid en pedagogisch klimaat. De minste tekortkomingen, zowel relatief als absoluut, constateert de GGD op het domein accommodatie en inrichting.

Gastouderbureaus
De GGD constateert bij onderzoeken bij gob, vergeleken met onderzoeken bij kdv en bso, weinig tekortkomingen. Op slechts 2 procent van de beoordeelde voorwaarden wordt een tekortkoming geconstateerd. In 2016 was dit nog 3 procent en in 2017 2 procent.



De meeste tekortkomingen bij onderzoeken bij gob constateert de GGD op het domein kwaliteit gastouderbureau. Dit wordt ook veruit het vaakst beoordeeld (verplichte voorwaarden). Ten opzichte van het aantal beoordeelde voorwaarden worden, met 5 procent, de meeste tekortkomingen geconstateerd op het domein personeel.

Voorzieningen voor gastouderopvang
Bij vgo constateert de GGD op slechts 1 procent van de beoordeelde voorwaarden een tekortkoming. Dit was ook het geval in 2016 en 2017.

De meeste voorwaarden beoordeelt de GGD op het domein accommodatie en inrichting. Net als bij de kindercentra worden de meeste tekortkomingen, zowel relatief als absoluut, op het domein veiligheid en gezondheid geconstateerd.

3.3.1 *Geconstateerde tekortkomingen op IKK-voorwaarden*

Een groot deel van de geconstateerde tekortkomingen bij kdv en bso heeft betrekking op nieuwe en gewijzigde voorwaarden die in het kader van de Wet IKK aan het toetsingskader zijn toegevoegd. Bij kdv gaat het om bijna de helft (47 procent) en bij bso om meer dan de helft (52 procent) van alle geconstateerde tekortkomingen.

Bij zowel kdv als bso worden de meeste tekortkomingen, zowel absoluut als relatief, op voorwaarden van de IKK-pijler veiligheid en gezondheid geconstateerd (zie tabel 3.2). Bij kdv gaat het om 65 procent (3.951 tekortkomingen) en bij bso om 62 procent (2.477 tekortkomingen) van het totale aantal tekortkomingen op IKK-voorwaarden.



Tabel 3.2 *Beoordeelde voorwaarden en geconstateerde tekortkomingen per IKK-voorwaarde bij jaarlijkse onderzoeken, 2018* [17]

		kdv			bso		
Pijler 1: Ontwikkeling kind staat centraal		***N* (b)**	***N* (t)**	**%**	***N* (b)**	***N* (t)**	**%**
2.1.2	Het pedagogisch beleidsplan bevat ten minste een concrete beschrijving van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan aspecten van verantwoorde dagopvang.	7.185	197	3%	5.336	147	3%
2.1.3	Het pedagogisch beleidsplan bevat concrete beschrijving van de wijze waarop de ontwikkeling van het kind wordt gevolgd en gestimuleerd (plus het delen van informatie met derden).	7.380	581	8%	5.526	273	5%
2.1.4	Het pedagogisch beleidsplan bevat concrete beschrijvingen van de wijze waarop de mentor bekend gemaakt wordt aan ouders en kind en het delen van informatie met ouders.	7.419	520	7%	5.782	400	7%
3.4.6/3.4.2	Elk kind heeft een mentor.	5.580	128	2%	4.154	170	4%
Pijler 2: Veiligheid en gezondheid							
4.1.1	Er is een veiligheids- en gezondheidsbeleid.	6.711	549	8%	5.128	321	6%
4.1.2	Het veiligheids- en gezondheidsbeleid wordt geactualiseerd.	4.239	187	4%	3.186	111	3%
4.1.3	Er is een beschrijving van de wijze waarop de houder zorgdraagt voor het veiligheids- en gezondheidsbeleid. Dit is een continu proces van het vormen van beleid, implementeren, evalueren en actualiseren.	5.723	628	11%	4.089	427	10%
4.1.4	De risico's in het veiligheids- en gezondheidsbeleid zijn concreet beschreven.	5.754	434	8%	4.101	235	6%
4.1.5	Er is een plan van aanpak in het veiligheids- en gezondheidsbeleid aangaande maatregelen tegen grote risico's die op termijn worden/zijn genomen.	5.490	750	14%	3.920	473	12%
4.1.6	De wijze waarop kinderen wordt geleerd om te gaan met kleine risico's is beschreven.	5.413	370	7%	3.840	209	5%
4.1.7	De wijze waarop de houder veiligheids- en gezondheidsbeleid inzichtelijk maakt voor beroepskrachten (in opleiding), stagiairs, vrijwilligers en ouders is beschreven.	5.398	554	10%	3.916	314	8%
4.1.9	Er is altijd een volwassene met een kinder-EHBO-diploma aanwezig.	7.585	479	6%	5.837	387	7%

17 De bevindingen in deze tabel kunnen afwijken van de cijfers zoals gepubliceerd in de *'Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK), meting 2018'* van Bureau Bartels. Deze afwijkingen worden verklaard doordat er andere keuzes zijn gemaakt. Zo zijn in de monitor onderzoeken afgerond in 2018 geanalyseerd (in het landelijk rapport analyseren wij onderzoeken uitgevoerd in 2018), worden onderzoeken na registratie niet als jaarlijkse onderzoeken meegerekend en zijn de onderzoeken van GGD Amsterdam niet meegenomen.

		kdv			bso		
Pijler 3: Stabiliteit en ruimte voor maatwerk		**N (b)**	**N (t)**	**%**	**N (b)**	**N (t)**	**%**
2.1.7	In het pedagogisch beleidsplan is beschreven wanneer eventueel wel en wanneer niet van de BKR wordt afgeweken.	5.802	455	8%	5.375	482	9%
3.4.3	Er wordt voldaan aan het VGC voor nuljarigen.	3.134	171	5%	-	-	-
Pijler 4: Kinderopvang is een vak							
3.2.2	Maximaal een derde van de beroepskrachten is een stagiair of beroepskracht in opleiding.	1.901	53	3%	1.326	48	4%

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

De meeste tekortkomingen binnen pijler 2 hebben betrekking op het veiligheids- en gezondheidsbeleid. Het gaat hierbij om de beschrijving van:
- een plan van aanpak met daarin maatregelen tegen grote risico's;
- het continue proces van het vormen, implementeren, evalueren en actualiseren van beleid;
- de wijze waarop het beleid inzichtelijk wordt gemaakt voor beroepskrachten (in opleiding), stagiairs, vrijwilligers en ouders.

Uit de eerste meting van de 'Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK), meting 2018' (2019)[18], kwam ook al naar voren dat zowel houders als inspecteurs moeite hadden met het (beoordelen van het) voldoen aan de nieuw gestelde voorwaarden van het veiligheids- en gezondheidsbeleid. De nieuwe voorwaarden bieden houders meer ruimte voor maatwerk, maar vragen daardoor ook meer van houders. Houders dienen meer eigen verantwoordelijkheid te nemen en meer inzicht te tonen in de inschatting van risico's. Een deel van de geraadpleegde houders gaf aan het lastig te vinden om te bepalen wat zij in het nieuwe beleid moesten opnemen, zodat de GGD-toezichthouder dit beleid goedkeurt. Daarnaast zijn er, aldus de monitor, principiële knelpunten, zoals houders die het niet eens zijn met de nieuwe locatie-specifieke aanpak van het veiligheids- en gezondheidsbeleid.
Ook op de IKK-pijler stabiliteit en ruimte voor maatwerk worden regelmatig tekortkomingen geconstateerd. Het gaat hierbij met name om het beschrijven van eventuele afwijkingen van de BKR. Met ingang van 1 januari 2018 is deze voorwaarde aangescherpt. Er mag maximaal drie uur per dag afgeweken worden van de BKR. De situaties waarin wel en niet afgeweken mag worden, moeten opgenomen worden in het pedagogisch beleidsplan. Uit de 'Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK)' (2019) kwam naar voren dat veel houders en pedagogisch medewerkers moeite hadden met deze maatregelen. De regels zijn volgens hen te strikt, waardoor er geen ruimte is voor flexibiliteit en maatwerk. Mogelijk leidt dit ertoe dat houders moeite hebben met het beschrijven van de situaties waarin wel en niet afgeweken mag worden van de BKR. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en GGD GHOR Nederland hebben in een gezamenlijke brief in juli 2019 het (dringende) advies gegeven om de toezichthouder meer ruimte te geven om tot een professioneel oordeel te komen of er sprake is van wel of geen overtreding die gerapporteerd moet worden [19]. De GGD-toezichthouder moet hierbij meer ruimte nemen om een afweging te maken om wel of geen tekortkoming te registreren op de voorwaarden binnen de pijler



18 *'Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK), meting 2018'*, 2019, Bureau Bartels.

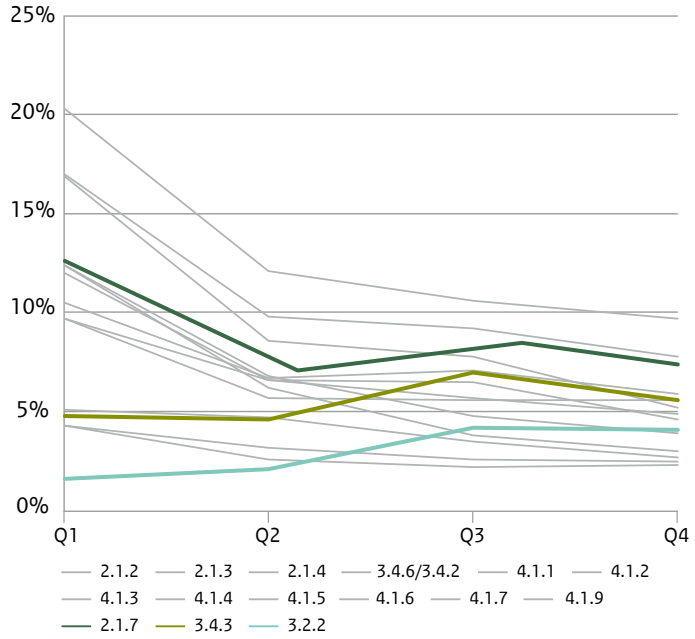
19 *Gezamenlijke brief aan gemeenten en GGD'en*, 2019, VNG, GGD GHOR Nederland en SZW.

stabiliteit en ruimte voor maatwerk. Hierbij wordt zowel het belang van de kinderen als de inspanning van de houder om aan de regelgeving te voldoen meegenomen. De inspectie verwacht dat deze uitbreiding van de beslissingsbevoegdheid zal leiden tot meer flexibiliteit en maatwerk.

3.3.2 Verloop geconstateerde tekortkomingen IKK-voorwaarden

Er is een duidelijk verloop te zien in de geconstateerde tekortkomingen op IKK-voorwaarden in 2018. Met name in het begin van 2018 werden veel tekortkomingen (ten opzichte van beoordelingen) geconstateerd op de IKK-voorwaarden. Voor de meeste voorwaarden loopt het aantal tekortkomingen in de loop van het jaar steeds verder terug (figuur 3.4).

Figuur 3.4 *Verloop geconstateerde tekortkomingen ten opzichte van aantal beoordelingen op IKK-voorwaarden bij jaarlijkse onderzoeken, bij kdv en bso, kwartalen 2018*



Er lijkt sprake te zijn van een gewenningsperiode met betrekking tot de nieuwe en gewijzigde voorwaarden. De afname van het aantal tekortkomingen ten opzichte van het aantal beoordelingen op deze voorwaarden kan meerdere oorzaken hebben. Het is mogelijk dat de GGD-toezichthouder naar aanleiding van de eerste ervaringen met de nieuwe of gewijzigde voorwaarden beter in staat is om te beoordelen of er wel of geen sprake is van een tekortkoming, waardoor mogelijk minder tekortkomingen geregistreerd worden dan in het begin van het jaar. Daarnaast is het waarschijnlijk dat houders van kindercentra in de loop van 2018 steeds beter in staat waren om te voldoen aan de kwaliteitseisen.

Deze gewenningsperiode zien we echter niet bij alle voorwaarden terug. Voorwaarde 3.2.2, die stelt dat maximaal een derde van de beroepskrachten een stagiair of beroepskracht in opleiding mag zijn, wordt, zowel relatief als absoluut, vaker overtreden in de tweede helft van 2018. Deze voorwaarde is echter relatief weinig beoordeeld, waardoor het lastig is om uitspraken over het verloop te doen.

Ook bij het VGC voor nuljarigen, voorwaarde 3.4.3, zien we geen aanwijzingen dat er gewenning plaatsvindt. Het percentage tekortkomingen ten opzichte van beoordelingen neemt in de loop van 2018 juist licht toe. Deze stijging kwam ook naar voren uit de 'Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK)' (2019). Hierin werd aangegeven dat twee derde van de geraadpleegde houders knelpunten heeft ervaren bij het implementeren en naleven van deze voorwaarde. Desondanks worden er, vergeleken met de andere IKK-voorwaarden, relatief weinig tekortkomingen geconstateerd op deze voorwaarde. In de loop van 2018 neemt het percentage tekort-komingen op het VGC echter toe, terwijl de tekortkomingen op de andere IKK-voorwaarden juist teruglopen.



In 2018 zijn er dus relatief veel jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen en de helft van de tekortkomingen wordt geconstateerd op voorwaarden die naar aanleiding van de Wet IKK zijn toegevoegd of gewijzigd. Met name in het begin van het jaar werden veel tekortkomingen op deze voorwaarden geconstateerd, maar voor de meerderheid van de voorwaarden lijkt sprake te zijn van een gewenningsperiode. Het aantal tekortkomingen ten opzichte van beoordelingen nam hierdoor in de loop van 2018 af.

3.4 *Jaarlijkse onderzoeken met herstelaanbod*

Herstelaanbod
In 2017 voerden de VNG en GGD GHOR Nederland een pilot uit naar een alternatief voor overleg en overreding: het herstelaanbod. Het herstelaanbod kan door de GGD ingezet worden als tekortkomingen binnen enkele weken hersteld kunnen worden. De GGD bepaalt de uiteindelijke hersteltermijn. De VNG en GGD GHOR Nederland adviseren om een hersteltermijn van een paar dagen tot maximaal vier weken als uitgangspunt te hanteren. Na de hersteltermijn controleert de toezichthouder van de GGD of de tekortkoming hersteld is, voordat hij het inspectierapport definitief maakt. Voor de herstelde tekortkomingen hoeft dan geen handhavingsadvies meer afgegeven te worden en de gemeente hoeft niet meer te handhaven. Door gebruik te maken van het herstelaanbod worden tekortkomingen dus sneller hersteld, zonder handhaving door de gemeente en zonder dat nader onderzoek door de GGD nodig is. Uit de pilot, waaraan elf gemeenten en zes GGD'en deelnamen, kwam naar voren dat 91 procent van de tekortkomingen waarop herstelaanbod ingezet was, binnen deze termijn hersteld waren.

Een aantal GGD'en is na afloop van deze pilot doorgegaan met de inzet van het herstelaanbod. Met ingang van 2019 is het advies van de VNG en GGD GHOR Nederland dat alle GGD'en met het herstelaanbod gaan werken.

Vanaf juli 2018 is het voor de GGD mogelijk in GIR-inspecteren (GIR-I) te registreren of zij gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid een herstelaanbod in te zetten[20]. De datum van de uitvoering van het onderzoek ligt daarbij in een aantal gevallen vóór juli 2018.

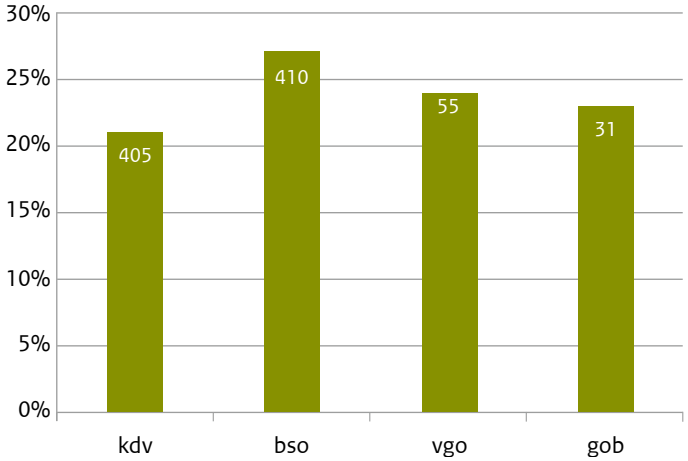
Het is hierdoor niet altijd duidelijk wanneer het daadwerkelijk om de inzet van herstelaanbod gaat en wanneer om een registratie van de voorganger: overleg en overreding. Herstelaanbod is een doorontwikkeling van overleg en overreding en kent een aantal gelijke uitgangspunten, maar ook verschillen. Een van de verschillen is dat het herstelaanbod, afhankelijk van de afspraken die GGD'en en gemeenten maken, bij alle typen tekortkomingen ingezet mag worden, terwijl overleg en overreding in de praktijk voornamelijk bij beleidsmatige tekortkomingen ingezet wordt. In de analyses geven we een beeld van hetgeen in de GIR is vastgelegd door de GGD-toezichthouders.

In 2018 is er bij 901 onderzoeken met tekortkomingen die na juli 2018 afgerond zijn de inzet van herstelaanbod geregistreerd (figuur 3.5). Dit is bijna een kwart (24 procent) van het aantal onderzoeken in deze periode.



20 Aangezien GGD Amsterdam geen gebruik maakt van GIR-I zijn de onderzoeken in deze regio buiten beschouwing gelaten. GGD Amsterdam heeft in 2018 nog geen gebruik gemaakt van het herstelaanbod.

Figuur 3.5 *Inzet herstelaanbod bij jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, registratiedatum vanaf juli 2018*



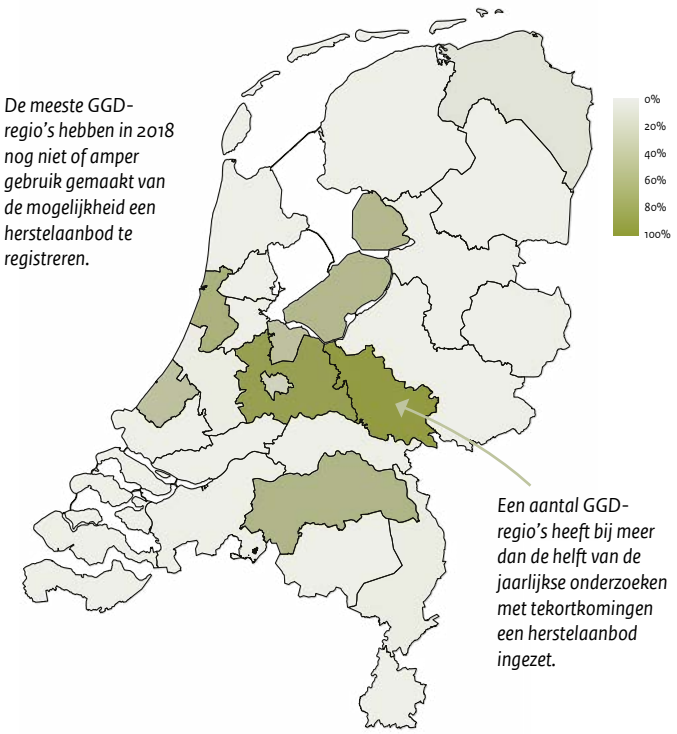
Het herstelaanbod wordt ingezet op tekortkomingen binnen deze onderzoeken. GGD GHOR Nederland en de VNG adviseren geen herstelaanbod toe te passen wanneer een of meerdere overtredingen zich niet lenen voor een herstelaanbod. De gemeente kan met de GGD afstemmen welke voorwaarden zij uitsluiten van het herstelaanbod. In 2018 hebben nog niet alle GGD'en dit advies, dat zich ook richt op de implementatie in 2019, gevolgd. Het herstelaanbod is dus niet in alle gevallen op alle tekortkomingen binnen de in figuur 3.5 genoemde onderzoeken ingezet.

In totaal is bij 2.556 tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken een herstelaanbod geregistreerd. Dit is 20 procent van de tekortkomingen in deze periode. Het herstelaanbod wordt het vaakst geregistreerd bij beleidsmatige tekortkomingen. Bij zowel kdv als bso zijn dat vooral het pedagogisch beleid en het veiligheids- en gezondheidsbeleid. Bij gob gaat het om de administratie van het gastouderbureau en bij vgo om de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid.

3.4.1 Jaarlijkse onderzoeken met herstelaanbod per GGD-regio

Niet alle GGD'en hebben in 2018 al gebruik gemaakt van het herstelaanbod (figuur 3.6) of hebben dit niet in de GIR geregistreerd. Bij zeven GGD-regio's zijn nog geen onderzoeken met herstelaanbod geregistreerd, bij tien GGD-regio's zijn er slechts een tot vier onderzoeken met herstelaanbod geregistreerd en negen GGD-regio's hebben in hogere mate herstelaanbod geregistreerd.

Figuur 3.6 *Registratie inzet herstelaanbod bij jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, percentage van het totale aantal jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, registratiedatum vanaf juli 2018, per GGD-regio*



3.4.2 Onderzoeken voor registratie met herstelaanbod

GGD GHOR Nederland en de VNG geven in het eindrapport van de pilot herstelaanbod aan dat onderzoeken voor registratie uitgesloten zijn van het herstelaanbod. Bij navraag noemt GGD GHOR hier twee redenen voor: “De gedachte hierbij is dat het doen van een herstelaanbod niet past bij de uitgangspunten van Streng aan de Poort. Bovendien moet een houder bij een onderzoek voor registratie voor het eerst aantonen te (gaan) voldoen aan de wettelijke eisen. Herstelaanbod is in feite een nieuwe kans om te laten zien dat je alsnog voldoet. In een nieuwe situatie herstel bieden is dan ongelukkig.”

Sommige GGD’en zetten het herstelaanbod in om de houder de kans te geven nog iets aan te passen - zoals het plaatsen van een rookmelder - voordat een advies voor registratie gegeven wordt. Dit is niet hetzelfde als een herstelaanbod, maar wordt door sommige GGD’en toch zo ingezet.

Landelijk wordt het herstelaanbod, bij onderzoeken die vanaf juli 2018 afgerond zijn, alsnog ingezet bij maar liefst 30 procent van de onderzoeken voor registratie. In elf GGD-regio’s wordt het herstelaanbod ingezet bij onderzoeken voor registratie.

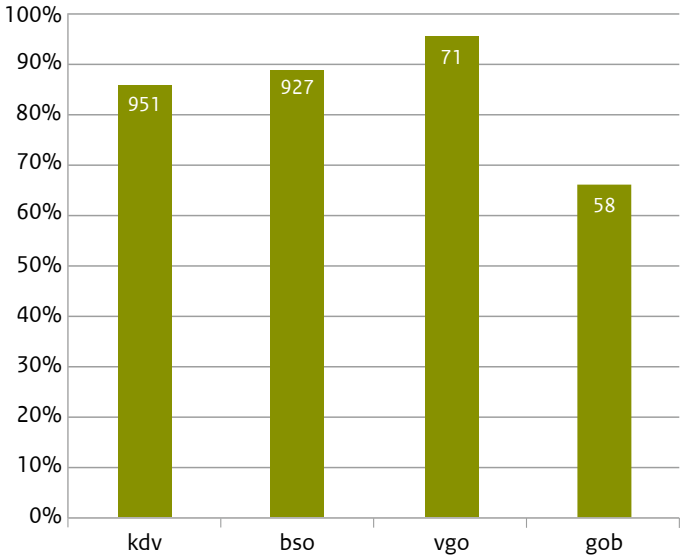
GGD GHOR Nederland en de VNG geven aan dat het advies blijft om geen herstelaanbod toe te passen bij het onderzoek voor registratie, maar dat gemeenten en GGD’en hierover andere afspraken kunnen maken. De inspectie vindt het wenselijk dat de GGD’en het herstelaanbod toepassen conform het advies van VNG en GGD GHOR Nederland.

3.4.3 Herstel tekortkomingen na inzet herstelaanbod

Bij een deel van de tekortkomingen waarop de inzet van herstelaanbod is geregistreerd, is helaas niet vastgelegd of de tekortkoming wel of niet hersteld is. Bij deze tekortkomingen is de status ‘herstelaanbod aangeboden’ niet aangepast bij afronding van het rapport. Om goed te kunnen beoordelen wat het effect is van het herstelaanbod is van belang dat de inzet én het resultaat hiervan juist geregistreerd worden. Bij 242 tekortkomingen (9 procent van alle tekortkomingen met inzet herstelaanbod in 2018) is hierdoor geen zicht op de effectiviteit van het herstelaanbod. De inspectie pleit voor goede vastlegging van gemaakte keuzes en resultaten.

Van de tekortkomingen waarvan het herstel wel in beeld is, 2.314 tekortkomingen, is maar liefst 87 procent naar aanleiding van een herstelaanbod hersteld. Dit houdt in dat de tekortkomingen hersteld zijn binnen de herstelttermijn, meestal maximaal vier weken, en er dus geen handhaving door de gemeente nodig is geweest om tot herstel te komen. Het herstelpercentage van tekortkomingen na de inzet van herstelaanbod is niet voor elk type kinderopvang gelijk (figuur 3.7).

Figuur 3.7 *Herstel tekortkomingen na herstelaanbod bij jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, registratiedatum vanaf juli 2018*





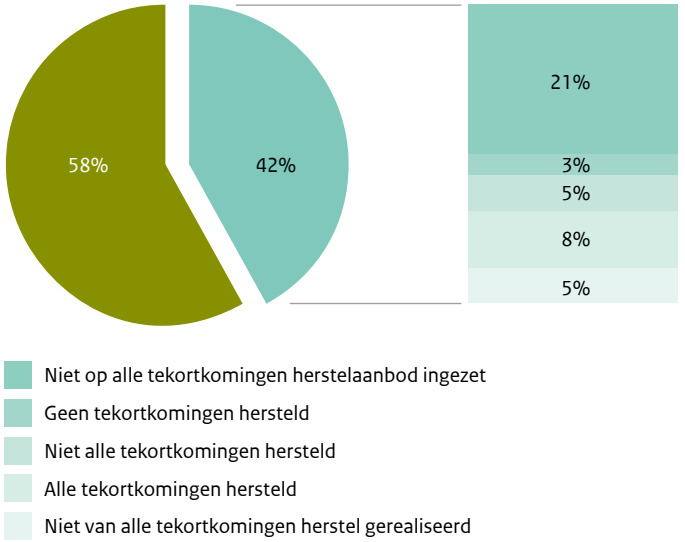
Bij kdv en bso herstelt bijna 90 procent van de tekortkomingen. Bij vgo is het herstelpercentage met 96 procent het hoogst. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat 16 procent van de tekortkomingen bij vgo niet geregistreerd was of deze hersteld waren. Bij kdv was dat 10 procent, bij bso 8 procent en bij gob 4 procent.

Opvallend is dat het herstelaanbod bij gastouderbureaus relatief minder vaak tot herstel van de tekortkoming(en) leidt; bijna een derde van de tekortkomingen bij gastouderbureaus herstelt niet binnen de hersteltermijn. Het gaat hierbij met name om tekortkomingen op de verklaring omtrent gedrag (VOG) en het personenregister kinderopvang (PRK): maar liefst 41 procent van deze tekortkomingen waarop een herstelaanbod gedaan is, herstelt niet binnen de hersteltermijn. Ook tekortkomingen op de administratie van het gastouderbureau herstellen vaak (38 procent) niet binnen de gestelde hersteltermijn.

3.4.4 Handhavingsadviezen na inzet herstelaanbod

Bij de 901 onderzoeken waarbij de inzet van herstelaanbod geregistreerd is in 2018 hebben de GGD'en 380 handhavingsadviezen (42 procent) aan de gemeente afgegeven (figuur 3.8).

Figuur 3.8 *Handhavingsadviezen na inzet herstelaanbod bij jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, registratiedatum vanaf juli 2018*



Noot. Mosgroen: geen handhavingsadvies na herstelaanbod, mintgroen: wel handhavingsadvies na herstelaanbod.

De redenen om een handhavingsadvies af te geven na inzet van het herstelaanbod zijn divers. Bij bijna de helft van de onderzoeken resulterend in een handhavingsadvies ná herstelaanbod was niet op alle tekortkomingen een herstelaanbod ingezet. GGD GHOR Nederland en de VNG adviseren om alleen een herstelaanbod in te zetten als alle tekortkomingen hiervoor in aanmerking komen. Ook kwam het voor dat geen of niet alle tekortkomingen hersteld waren. Bij een kleine groep was eventueel herstel niet ingevuld.



Opvallend is de resterende groep (8 procent): bij deze onderzoeken resulterend in een handhavingsadvies ná herstelaanbod waren alle tekortkomingen hersteld. Volgens de richtlijn van GGD GHOR Nederland en de VNG is het wenselijk om geen handhavingsadvies te

geven als de tekortkomingen door middel van herstelaanbod hersteld zijn. Gemeenten zijn er echter vrij in om hier eigen afspraken over te maken met de GGD. Dit resulteert in verschillende visies of een handhavingsadvies nog afgegeven dient te worden. Sommige gemeenten hebben beleid om bestraffend te handhaven op geconstateerde tekortkomingen, ook als deze inmiddels hersteld zijn. Ook is het mogelijk dat de gemeente alsnog herstellend wil handhaven om herhaling van de overtreding te voorkomen.

Nagenoeg alle (96 procent) onderzoeken resulterend in een handhavingsadvies na herstel van alle tekortkomingen bevinden zich in dezelfde GGD-regio, namelijk GGD Haaglanden. GGD Haaglanden geeft aan dat zij, in samenspraak met alle negen gemeenten in de regio, alsnog het advies handhaven conform beleid af hebben gegeven. De reden die zij hiervoor geven is dat “de beslissing wel of niet te handhaven dan duidelijker bij de gemeente ligt en ze, indien ze kiezen om toch te handhaven, niet hoeven aan te geven waarom ze afwijken van ons advies”.

De bedoeling van het herstelaanbod is dat tekortkomingen sneller kunnen worden hersteld, zonder dat er handhaving door de gemeente nodig is.
Indien de GGD na herstel van de tekortkomingen alsnog een handhavingsadvies aan de gemeente geeft, wordt aan deze bedoeling voorbijgegaan.

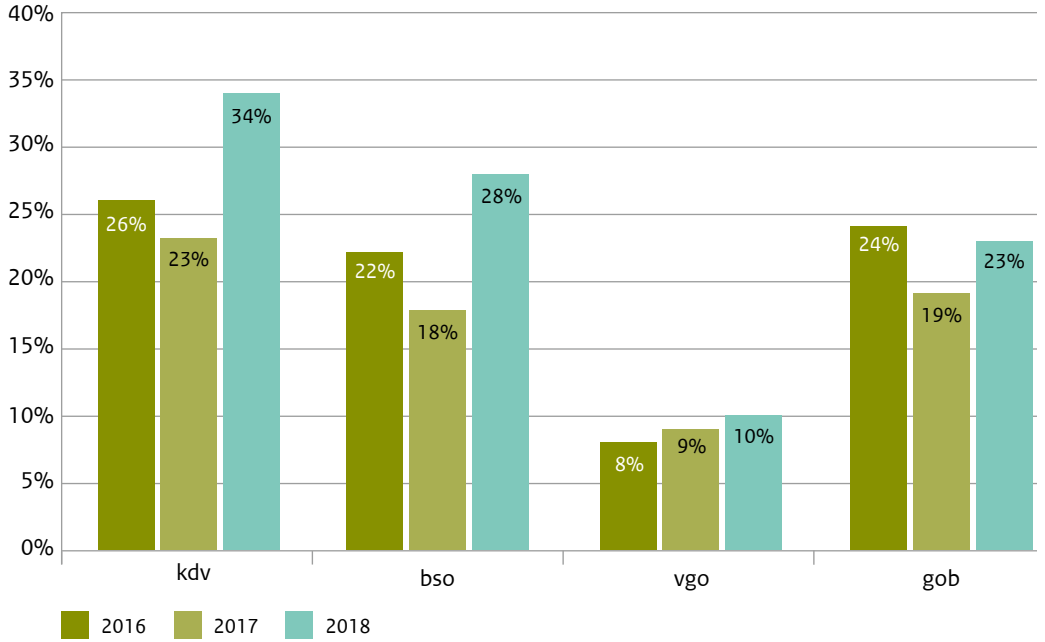
De inspectie vindt het wenselijk dat het herstelaanbod volgens de bedoeling van het instrument ingezet wordt. Er dient zoveel mogelijk gewerkt te worden volgens een uniforme werkwijze, die het advies van GGD GHOR Nederland en VNG volgt. Dit houdt in dat er geen handhavingsadvies gegeven wordt als alle tekortkomingen hersteld zijn, dat er alleen een herstelaanbod ingezet wordt als alle tekortkomingen hiervoor in aanmerking komen, en dat het herstelaanbod niet toegepast wordt bij het onderzoek voor registratie. Indien een gemeente in bepaalde situaties doelbewust af wil wijken van de werkwijze, moet zij dit opnemen in het beleid. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij gemeenten die, ook na herstel, de mogelijkheid willen hebben om een boete op te leggen bij het ontbreken van een (geldige) VOG. Het werken via een uniforme werkwijze zorgt voor een gelijke behandeling in gelijke situaties. Alleen als een specifieke situatie daarom vraagt, kan weloverwogen besloten worden hiervan af te wijken.

3.5 *Jaarlijkse onderzoeken resulterend in een handhavingsadvies*

Zoals ook al naar voren kwam in paragraaf 3.2, Jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, is in 2018 een trendbreuk te zien. De afgelopen jaren nam het percentage jaarlijkse onderzoeken resulterend in een handhavingsadvies geleidelijk af, maar in 2018 is bij alle typen opvang een stijging van het aantal handhavingsadviezen te zien (figuur 3.9). Deze stijging komt het sterkst naar voren bij kdv en bso: de typen opvang waarvoor, naar aanleiding van de Wet IKK, in 2018 veel voorwaarden toegevoegd of gewijzigd zijn.



Figuur 3.9 *Percentage jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies, bij kinderopvangvoorzieningen en gob, 2016-2018*



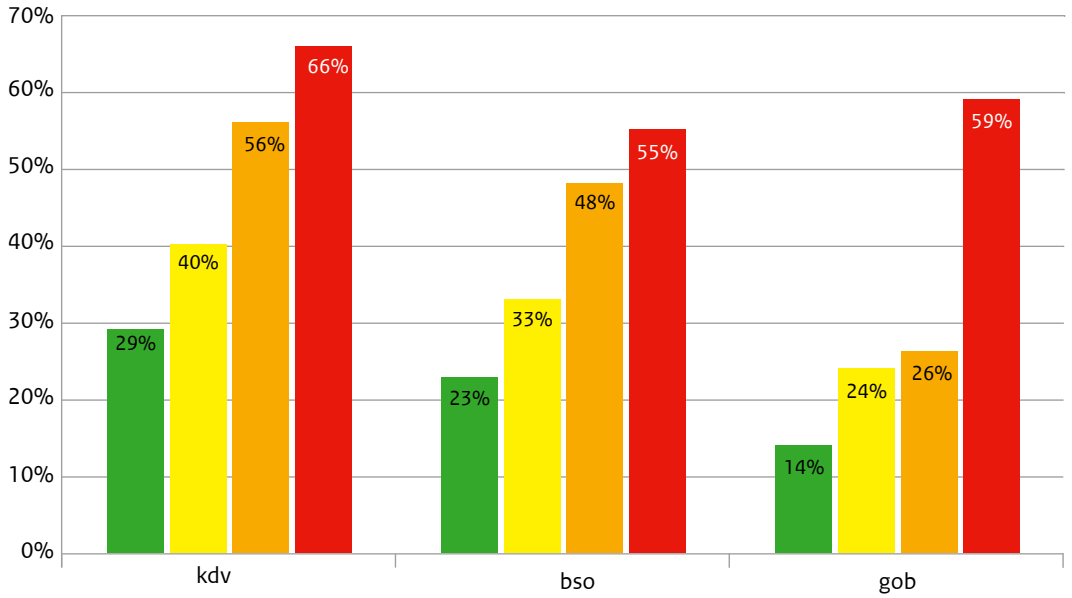
3.5.1 Handhavingsadviezen naar risicoprofielkleur

Zoals in paragraaf 1.5, Risicoprofielen, is beschreven, krijgen alle kindercentra en gob jaarlijks van de GGD een risicoprofiel toegekend. Op basis van het risicoprofiel wordt de benodigde inzet bij het jaarlijks onderzoek gepland.

Als we de handhavingsadviezen bij jaarlijkse onderzoeken bekijken op basis van de risicoprofielen van de voorzieningen, zien we dat het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, en dus het percentage handhavingsadviezen, toeneemt naarmate de risico-inschatting van de GGD toeneemt (figuur 3.10).



Figuur 3.10 *Percentage jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies naar risicoprofielkleur, bij kindercentra en gob, 2018*



Voor zowel kdv, bso als gob geldt dat bij onderzoeken bij voorzieningen met een groen risicoprofiel minder vaak tekortkomingen worden geconstateerd. Jaarlijkse onderzoeken bij voorzieningen met een groen risicoprofiel resulteren dan ook het minst vaak in een handhavingsadvies. Onderzoeken bij voorzieningen met een geel of oranje risicoprofiel resulteren vaker in een handhavingsadvies en bij voorzieningen met een rood risicoprofiel wordt in meer dan de helft van de onderzoeken een handhavingsadvies afgegeven.

Toch wordt ook bij voorzieningen met een groen risicoprofiel, de laagste risico-inschatting van de GGD, regelmatig een handhavingsadvies afgegeven. Ruim een kwart van de jaarlijkse onderzoeken bij kindercentra met een groen risicoprofiel resulteert in een handhavingsadvies.

Een voorziening krijgt een groen risicoprofiel toegewezen als de GGD het risico op tekortkomingen laag inschat. In de lijn van het risicogestuurd toezicht houdt dit in dat het toezicht op deze voorzieningen minder intensief is dan bij voorzieningen met een geel, oranje of rood risicoprofiel. Op deze manier kan het toezicht zo efficiënt mogelijk uitgevoerd worden volgens het principe ‘meer waar nodig, minder waar mogelijk’. Als bij voorzieningen met een groen risicoprofiel toch nog regelmatig tekortkomingen worden geconstateerd, is het mogelijk dat de risico-inschatting niet scherp genoeg is. Zeker wanneer veel veranderingen plaatsvinden in de sector kan de validiteit en betrouwbaarheid van het risicomodel onder druk komen te staan. Het is nodig om het risicomodel regelmatig te evalueren en waar nodig aan te passen, zodat de voorspellende waarde van de risico-inschatting zo optimaal mogelijk is.



3.5.2 Herhaalde handhavingsadviezen

Herhaalde handhavingsadviezen geven een beeld van de historie van voorzieningen waarbij de GGD een handhavingsadvies aan de gemeente heeft gegeven. Een voorziening waarbij eenmalig een handhavingsadvies is afgegeven door de GGD is vaak minder zorgwekkend dan een voorziening waarbij al twee of zelfs drie jaar op rij een handhavingsadvies wordt afgegeven.

Bij meer dan de helft van de voorzieningen waarbij de GGD in 2018 een handhavingsadvies aan de gemeente heeft gegeven, werd in 2016 en 2017 geen handhavingsadvies afgegeven (tabel 3.3). Het is te verklaren dat de toename van handhavingsadviezen bij deze voorzieningen samenhangt met de nieuwe en aangepaste voorwaarden van de Wet IKK. Bij een derde van de voorzieningen werd in deze periode tweemaal een handhavingsadvies gegeven. Voor de overige 14 procent van de voorzieningen ontving de gemeente drie jaar achter elkaar een handhavingsadvies.

In het door de inspectie uitgevoerde themaonderzoek Herhaalde handhavingsadviezen[21] is onderzocht wat de kenmerken zijn bij voorzieningen waarbij herhaaldelijk een handhavingsadvies wordt afgegeven. Uit het themaonderzoek kwam naar voren dat het vaker om kdv dan bso gaat. Daarnaast kwam naar voren dat voorzieningen met herhaalde handhavingsadviezen vaker onder een kleine houder (1 tot 2 voorzieningen) dan grotere houders vallen.

Het onderzoek geeft ook handvatten voor gemeenten om samen met de houders van deze voorzieningen aan herstel te werken:

- Houders hebben behoefte aan meer contact over de geconstateerde tekortkomingen. De toezichthouders van de GGD kunnen hierop inspelen door meer in overleg te gaan over wat de tekortkoming inhoudt en hoe deze hersteld kan worden.
- Alleen (steeds zwaardere) handhaving biedt niet de oplossing bij herhaaldelijke tekortkomingen. Wat in zo'n geval wel werkt, is het verstrekken van informatie, het aangaan van de dialoog en de inzet van handhaving die specifiek op de situatie is toegesneden.

21 'Herhaalde handhavingsadviezen', 2018, Inspectie van het Onderwijs.

Tabel 3.3 *Percentage voorzieningen met herhaalde handhavingsadviezen bij jaarlijkse onderzoeken, voorzieningen met handhavingsadvies in 2018, 2016-2018*

	kdv N = 2.351	bso N = 1.406	gob N = 108
Alleen in 2018	53%	57%	51%
Twee jaar handhavingsadvies	33%	30%	35%
Drie jaar handhavingsadvies	14%	13%	14%

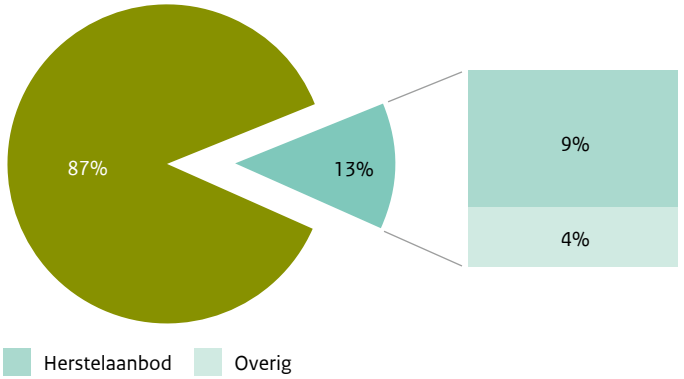
3.6 Jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen zonder handhavingsadvies

Niet alle jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen resulteren in een handhavingsadvies. Als de GGD-toezichthouder inschat dat handhaving niet nodig is, kan hij gebruik maken van de discretionaire bevoegdheid en geen handhavingsadvies aan de gemeente geven. Ook als de tekortkomingen door middel van een herstelaanbod opgepakt zijn, kan de GGD-toezichthouder besluiten geen handhavingsadvies te geven.

In 2018 zijn er 724 jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen die niet in een handhavingsadvies resulteren (figuur 3.11). Bij 521 van deze onderzoeken werd een herstelaanbod ingezet. De overige 203 onderzoeken met tekortkomingen en zonder handhavingsadvies kunnen niet verklaard worden op basis van de beschikbare gegevens in de GIR. Twee derde van deze onderzoeken werd echter afgerond voordat het registreren van het herstelaanbod in de GIR mogelijk werd. De kans is dus aanwezig dat bij (een deel van) deze onderzoeken wel een herstelaanbod ingezet is. Een andere mogelijkheid is dat de tekortkomingen door middel van overleg en overreding hersteld zijn: dit is niet terug te zien in GIR-I.



Figuur 3.11 *Jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen zonder handhavingsadvies, kinderopvangvoorzieningen en gob, 2018*



Noot. Mosgroen: wel handhavingsadvies, mintgroen: geen handhavingsadvies





4
Handhaving

In dit hoofdstuk bespreken we handhaving door de gemeenten[22]. Als de GGD tekortkomingen constateert bij een onderzoek kan deze een handhavingsadvies afgeven aan de gemeente. Paragraaf 3.5, Jaarlijkse onderzoeken resulterend in een handhavingsadvies, gaat in op de door de GGD afgegeven handhavingsadviezen. De gemeente dient het handhavingsadvies op te pakken. We laten zien hoe vaak de gemeente ervoor kiest om beredeneerd niet te handhaven en hoe deze keuze verschilt tussen gemeenten. Ook geven we een beeld van de ingezette handhaving bij jaarlijkse onderzoeken en bij nadere onderzoeken. Tot slot gaan we in op het inzetten van een exploitatieverbod en het intrekken van de toestemming tot exploitatie van een voorziening.

4.1 Samenvatting

- Bij het merendeel (81 tot 85 procent) van de tekortkomingen bij onderzoeken met een handhavingsadvies besluiten gemeenten handhavend op te treden. De aanwijzing en de waarschuwing zijn de meest ingezette handhavingsinstrumenten.

- De last onder dwangsom en de bestuurlijke boete worden slechts in een beperkt aantal gemeenten ingezet.

- Als er bij een nader onderzoek geconstateerd wordt dat de tekortkoming nog niet is verholpen, wordt vaak zwaardere handhaving ingezet dan bij jaarlijkse onderzoeken het geval is. Met name de last onder dwangsom wordt dan relatief vaak ingezet.

- In 2018 kreeg één voorziening een tijdelijk exploitatieverbod opgelegd. Daarnaast werden dertig voorzieningen, waarbij een exploitatieverbod of het intrekken van de toestemming tot exploitatie opgelegd werd, uitgeschreven uit het LRK.

- Bij zowel kinderdagverblijven (kdv), buitenschoolse opvangvoorzieningen (bso), voorzieningen voor gastouderopvang (vgo) als gastouderbureaus (gob) wordt in 2018 vaker voor beredeneerd niet handhaven gekozen dan in 2017, maar dit is niet gestegen ten opzichte van 2016. Bij kdv zetten gemeenten relatief vaak beredeneerd geen handhaving in op tekortkomingen op de eisen aan de ruimtes en voorwaarden van het Besluit basisvoorwaarden voorschoolse educatie (Besluit ve). Daarnaast wordt bij zowel kdv, bso als gob relatief vaak geen handhaving ingezet bij tekortkomingen op de oudercommissie.

- In 2018 zetten gemeenten bij 15 tot 19 procent van de tekortkomingen in onderzoeken met een handhavingsadvies beredeneerd geen handhaving in. De meeste gemeenten (69 procent) kiezen er in maximaal een kwart van de gevallen voor om beredeneerd niet te handhaven. Een derde van de gemeenten kiest vaker voor beredeneerd niet handhaven.

4.2 Beredeneerd niet handhaven

De GGD besluit na uitvoering van het onderzoek na registratie of het jaarlijks onderzoek of hij een advies tot handhaven aan de gemeente geeft. Paragraaf 3.5, Jaarlijkse onderzoeken resulterend in een handhavingsadvies, geeft een beeld van de door de GGD afgegeven handhavingsadviezen. De gemeente dient vervolgens het handhavingsadvies op te pakken en te beoordelen welke handhavingsactie het meest passend is bij de geconstateerde tekortkomingen in het onderzoek. Hierbij maken zij, indien aanwezig, gebruik van het gemeentelijk handhavingsbeleid.



Als de gemeente bewust besluit niet te handhaven, noemen wij dit beredeneerd niet handhaven. Die mogelijkheid heeft de gemeente, mits dat goed onderbouwd gebeurt. De gemeente kan de keuze om beredeneerd niet te handhaven toelichten in haar jaarverslag. In de toelichtingen over het verslagjaar 2018 geven de gemeenten

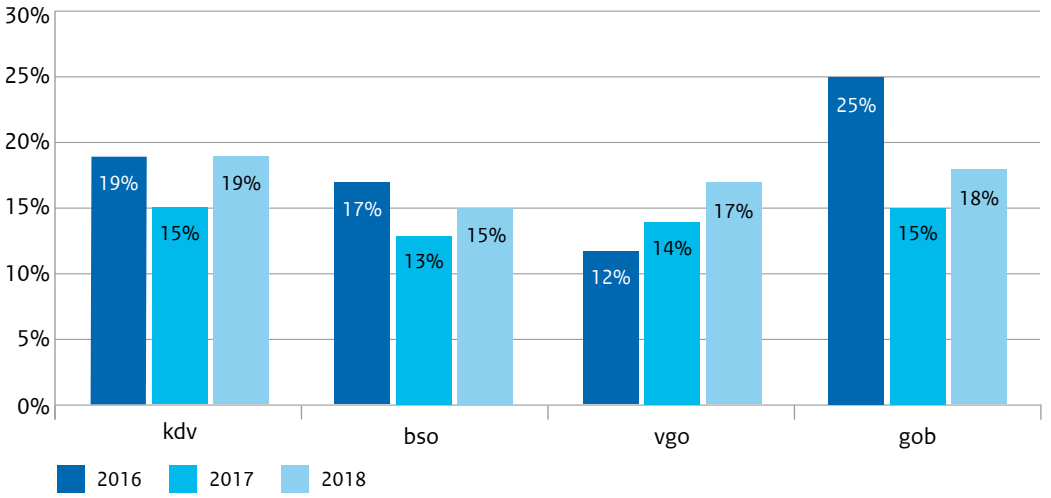
22 In hoofdstuk 4 is de handhaving van GGD Amsterdam niet meegenomen.

bijvoorbeeld aan dat zij niet gehandhaafd hebben, omdat de tekortkomingen bij het definitief worden van het rapport of kort daarna al beëindigd waren. Gemeenten noemen ook het herstelaanbod of de overleg en overreding die de toezichthouder van de GGD heeft toegepast. De tekortkomingen waren dan al opgelost, maar de gemeente kreeg dan wel nog een handhavingsadvies. Ook komt het voor dat een voorziening de exploitatie in de tussentijd gestaakt heeft en dat er daarom geen handhaving is ingezet door de gemeente.

Ook komt het voor dat gemeenten een waarschuwing geven aan de houder, maar dit niet registreren als handhaving. Zij vinden een waarschuwing namelijk geen formele handhaving. Wij rekenen het geven van een waarschuwing wel tot het inzetten van een handhavingsactie en dit kan ook als zodanig in de GIR geregistreerd worden. Al deze toelichtingen nemen wij mee in de jaarlijkse risicoanalyse en zo nodig nemen we contact op met gemeenten.

Bij alle typen kinderopvang en gob wordt in 2018 vaker voor beredeneerd niet handhaven gekozen dan in 2017, maar dit is niet gestegen ten opzichte van 2016 (figuur 4.1). Voorzieningen die op 31 december van het kalenderjaar niet meer ingeschreven stonden, zijn buiten de selectie gelaten aangezien de kans aanwezig is dat het niet handhaven te maken heeft met de uitschrijving uit het LRK.

Figuur 4.1 *Beredeneerd niet handhaven bij tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies, kinderopvangvoorzieningen en gob, 2016-2018*



De toename van de keuze om beredeneerd geen handhaving in te zetten, hangt samen met de werkwijze herstelaanbod. Enkele gemeenten hebben de afspraak met de GGD dat als tekortkomingen hersteld zijn door middel van een herstelaanbod, de GGD alsnog een handhavingsadvies kan geven (zie ook paragraaf 3.4, Jaarlijkse onderzoeken met herstelaanbod). De gemeente kan er dan voor kiezen om een (bestraffende) sanctie op te leggen[23] of om beredeneerd niet te handhaven. Vanaf 1 juli 2018 bestaat in de GIR de mogelijkheid om in te voeren of er een herstelaanbod gedaan is en of de tekortkoming wel of niet hersteld is. Bij onderzoeken die voor deze datum afgerond zijn, is registratie van een herstelaanbod niet mogelijk. Het is niet verplicht om het herstelaanbod dat gedaan is in



23 De gemeente heeft de keuze om ook bij het advies 'niet handhaven' over te gaan tot handhaving.

te voeren in de GIR. Als de inzet van het herstelaanbod niet in de GIR geregistreerd is, kan geen onderscheid gemaakt worden tussen herstelde tekortkomingen en nog bestaande tekortkomingen.
De gemeente Den Haag geeft bijvoorbeeld aan dat de GGD veel gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om een herstelaanbod te doen, maar dat slechts een klein deel daarvan (3 procent) geregistreerd is. Dit komt mede doordat de GIR tot juli 2018 geen optie had om het herstelaanbod te registreren. De gemeente heeft met de GGD afgesproken dat de GGD na inzet van het herstelaanbod alsnog een handhavingsadvies geeft, ook als de tekortkoming(en) na het herstelaanbod al is (zijn) opgelost. Het hoge percentage beredeneerd niet handhaven binnen deze gemeente (74 procent) is dan dus een logisch gevolg. De gemeente hoeft niet meer te handhaven, omdat de tekortkoming na het herstelaanbod al opgelost was.

4.2.1 Beredeneerd niet handhaven naar type tekortkoming

Bij kdv valt op dat relatief vaak beredeneerd niet wordt gehandhaafd op tekortkomingen op het domein accommodatie en inrichting. Het gaat hierbij vaak om de voorwaarden rondom de eisen aan ruimtes. Enkele gemeenten waar dit speelt, geven aan er bewust voor te kiezen hierop geen handhaving in te zetten als de tekortkoming geconstateerd is bij voormalige peuterspeelzalen (psz) die in 2018 in het kader van de harmonisatie naar kdv omgezet zijn. Door deze harmonisatie dienen de voormalige psz nu te voldoen aan dezelfde eisen aan ruimtes als die voor kdv. Dat is met name in grote steden niet altijd mogelijk in verband met de beperkte ruimte. Voor de harmonisatie waren de eisen voor binnen- en buitenruimtes bij psz onderdeel van het gemeentelijk beleid.

Ook wordt er relatief vaak beredeneerd niet gehandhaafd bij kdv op tekortkomingen op het domein pedagogisch klimaat. Het gaat hierbij met name om tekortkomingen op de voorwaarden van het Besluit ve. In hoofdstuk 5, Voorschoolse educatie, gaan we hier dieper op in.

Verder zien we dat bij kdv, bso en gob relatief vaak geen handhaving wordt ingezet op tekortkomingen op het domein ouderrecht, hetgeen in 2017 ook al het geval was[24]. Binnen dit domein gaat het met name om de voorwaarden rondom de oudercommissie. Het blijft voor voorzieningen lastig om voldoende ouders te betrekken om een oudercommissie in te kunnen stellen. Bij kleine voorzieningen, voorzieningen met maximaal vijftig geplaatste kinderen, geldt een inspanningsverplichting: de houder moet kunnen aantonen zich voldoende ingespannen te hebben om een oudercommissie in te stellen. Bij voorzieningen met meer dan vijftig geplaatste kinderen geldt een resultaatverplichting: inspanning is niet voldoende, de ouder-commissie moet er daadwerkelijk zijn. De aanname hierbij is dat bij voorzieningen met meer dan vijftig geplaatste kinderen zoveel ouders zijn dat het met voldoende inspanning mogelijk moet zijn om een oudercommissie in te stellen. De praktijk leert echter dat ook grotere voorzieningen moeite hebben met het instellen van een ouder-commissie. Ondanks dat bij deze voorzieningen een resultaat-verplichting geldt, kiezen veel gemeenten ervoor niet te handhaven als de houder voldoende inspanning heeft getoond.

4.2.2 Verschillen tussen gemeenten

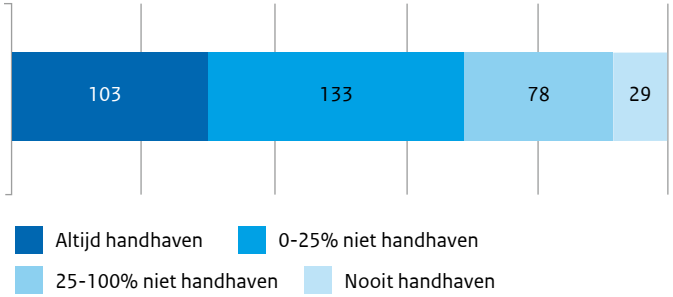
Tussen oktober 2017 en oktober 2018 kregen 343 van de 380 gemeenten ten minste één handhavingsadvies van de GGD[25] (figuur 4.2). Een op de drie gemeenten (103 gemeenten) zet in 2018 bij elke tekortkoming met handhavingsadvies handhaving in en kiest er dus nooit voor om beredeneerd niet te handhaven. De grootste groep gemeenten (133 gemeenten) kiest bij maximaal een kwart van de tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met een handhavings-advies voor beredeneerd niet handhaven.



24 *'Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2017'*, 2018, Inspectie van het Onderwijs
25 Tekortkomingen met een handhavingsadvies waarop zowel handhaving als beredeneerd geen handhaven geregistreerd is, of waarbij de registratie van handhaving in de GIR ontbreekt, zijn buiten deze analyse gelaten.

Een derde van de gemeenten (107 gemeenten) zet bij meer dan een kwart van de tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met een handhavingsadvies geen handhaving in. Een deel van deze gemeenten (29 gemeenten) zette in 2018 zelfs geen enkele keer handhaving in. Tien van deze gemeenten ontvingen voor slechts één of twee tekortkomingen een handhavingsadvies van de GGD. Daarnaast zijn acht van deze gemeenten inmiddels gefuseerd, waarbij de gefuseerde gemeente wel handhaving inzet. Bij de risicoanalyse neemt de inspectie het percentage beredeneerd niet handhaven en de hierbij gegeven toelichtingen in de jaarverantwoording mee. Indien de toelichtingen hier aanleiding toe geven, neemt de inspectie contact op met desbetreffende gemeenten.

Figuur 4.2 *Percentage beredeneerd niet handhaven bij tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies, per gemeente (N = 343), 2018*



4.3 Handhaving bij jaarlijkse onderzoeken

Bij het merendeel van de tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met een handhavingsadvies besluiten gemeenten handhavend op te treden [26] (tabel 4.1). Bij alle typen opvang en gob is de aanwijzing in 2018, net als in voorgaande jaren, het meest ingezette handhavingsinstrument. Ook de waarschuwing wordt veel ingezet.

Tabel 4.1 *Inzet handhavingsinstrumenten bij tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken en onderzoeken na registratie met handhavingsadvies, 2016-2018*

		kdv	bso	vgo	gob
2016	Overleg en overreding	6%	4%	5%	1%
	Waarschuwing	20%	28%	29%	23%
	Aanwijzing	55%	53%	62%	65%
	Last onder bestuursdwang	0%	0%	0%	0%
	Last onder dwangsom	19%	14%	3%	10%
	Bestuurlijke boete	<1%	1%	1%	<1%
2017	Overleg en overreding	7%	6%	2%	<1%
	Waarschuwing	27%	25%	36%	14%
	Aanwijzing	55%	58%	52%	74%
	Last onder bestuursdwang	0%	0%	0%	0%
	Last onder dwangsom	10%	10%	6%	11%
	Bestuurlijke boete	1%	1%	4%	<1%
2018	Overleg en overreding	3%	2%	2%	<1%
	Waarschuwing	31%	30%	27%	13%
	Aanwijzing	61%	62%	60%	55%
	Last onder bestuursdwang	0%	0%	0%	0%
	Last onder dwangsom	4%	5%	5%	31%
	Bestuurlijke boete	1%	1%	6%	1%



26 Hierbij kan de inspectie geen onderscheid maken tussen een voornemen tot handhaven en daadwerkelijk uitgevoerde handhaving.

De handhaving bij jaarlijkse onderzoeken richt zich voornamelijk op het herstel van de tekortkomingen. Zwaardere handhavingsacties, zoals last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en bestuurlijke boetes, worden weinig ingezet. Vaak gaat het bij een jaarlijks onderzoek om een nieuwe tekortkoming en is de ingezette handhaving de eerste handhaving op die tekortkoming. Het is echter ook mogelijk dat de tekortkoming al langer bestaat, maar nog niet hersteld is na eerdere handhavingsacties, of dat er sprake is van recidive. In dat geval is een zwaardere handhavingsactie eerder aan de orde.

Opvallend is dat de last onder dwangsom over de afgelopen drie jaar steeds minder vaak wordt ingezet bij kinderdagcentra. Bij kdv ging het in 2016 nog om 19 procent, in 2018 is dit nog maar 4 procent. Bij bso loopt dit terug van 14 procent in 2016 tot 5 procent in 2018. Bij gob is de inzet van de last onder dwangsom juist toegenomen, van 10 procent in 2016 naar 31 procent in 2018. Dit gaat echter om kleine aantallen, dus het is mogelijk dat dit een vertekening is in plaats van een trend.

Bij vgo neemt bovendien de inzet van de bestuurlijke boete toe, van slechts 1 procent (4 keer) in 2016 tot 6 procent (25 keer) in 2018. De inzet van de bestuurlijke boete is daarmee in 2018 bij vgo relatief een stuk hoger dan bij de overige voorzieningen, waar we deze stijging niet zien.

Tot slot neemt de inzet van overleg en overreding door de gemeente bij alle typen opvang en bij gob af. De reden hiervoor is niet bekend, maar mogelijk is er een verband met de opkomst van het herstelaanbod: tekortkomingen die voorheen door de gemeente door middel van overleg en overreding opgepakt werden, zouden door een deel van de GGD'en in 2018 met een herstelaanbod opgepakt en opgelost kunnen zijn.

4.3.1 Verschillen tussen gemeenten

De keuze om een bepaald handhavingsinstrument in te zetten, volgt in veel gevallen uit het handhavingsbeleid van de gemeente. In het handhavingsbeleid kan de gemeente vastleggen wanneer welk handhavingsinstrument ingezet wordt, waarbij rekening gehouden kan worden met bijvoorbeeld het type en de hoeveelheid tekortkomingen, de historie van de voorziening en eventuele andere signalen. Het volgen van het handhavingsbeleid geeft duidelijkheid aan zowel de gemeente als de houder. Er is op landelijk niveau weinig bekend over de mate waarin gemeenten een uitgewerkt handhavingsbeleid hanteren en of ingezette handhavingsacties logisch te herleiden zijn aan de hand van dit handhavingsbeleid. Een thematisch onderzoek zou deze vragen kunnen beantwoorden.

De waarschuwing en de aanwijzing worden door veel gemeenten ingezet, maar dit geldt niet voor de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete.

De last onder dwangsom wordt landelijk 586 keer ingezet, maar er zijn slechts 19 gemeenten die dit type handhaving ingezet hebben. Meer dan de helft van de inzet van de last onder dwangsom (56 procent) vindt plaats in één gemeente en maar liefst 77 procent in twee (buur) gemeenten.

Ook de bestuurlijke boete wordt slechts in een beperkt aantal gemeenten ingezet. Landelijk wordt dit type handhaving 97 keer geregistreerd, verdeeld over 15 gemeenten. Net als bij de last onder dwangsom wordt meer dan de helft (56 procent) van de bestuurlijke boetes in één gemeente afgegeven.

De inspectie moedigt gemeenten aan om met elkaar het handhavingsbeleid te vergelijken en evalueren. Wanneer zet je welk handhavingsinstrument in, en wat is wenselijk? Door gezamenlijk over deze vragen na te denken en ervaringen te delen worden gemeenten gestimuleerd om van elkaar te leren. De soms behoorlijke verschillen roepen de vraag op of er in gelijke gevallen sprake is van een gelijke behandeling.



4.4 Handhaving bij nadere onderzoeken

Als de gemeente handhaving heeft ingezet, geeft zij in de regel de GGD opdracht een nader onderzoek uit te voeren. De GGD onderzoekt dan op de voorziening of de eerder vastgestelde tekortkomingen inmiddels zijn verholpen. In een aantal gevallen is dit niet nodig en volstaat een toets op realisatie bij het volgende jaarlijkse onderzoek of bijvoorbeeld bij een opgelegde actie aan de houder om bewijzen of stukken toe te zenden aan de gemeente.

Net als bij jaarlijkse onderzoeken wordt ook bij nadere onderzoeken de aanwijzing nog steeds veel ingezet als herstellende maatregel (bijvoorbeeld na de inzet van overleg en overreding of een waarschuwing). Vaak zet de gemeente eerst minder zware, op herstel gerichte handhaving in, om op zwaardere maatregelen over te gaan wanneer de tekortkomingen niet herstellen of er sprake is van recidive. Uit het themaonderzoek Herhaalde handhavingsadviezen[27] blijkt dat ruim driekwart van de onderzochte gemeenten in het handhavingsbeleid heeft opgenomen de handhaving te verzwaren bij nieuw vastgestelde tekortkomingen, ook als dat andere tekortkomingen zijn dan voorheen.

Vergeleken met de inzet van handhavingsinstrumenten bij jaarlijkse onderzoeken zien we dat bij nadere onderzoeken vaker zwaardere handhaving ingezet wordt (tabel 4.2). Met name de last onder dwangsom wordt dan vaak ingezet.

Tabel 4.2 *Inzet handhavingsinstrumenten bij tekortkomingen bij nader onderzoeken met handhavingsadvies, 2016-2018*

		kdv	bso	vgo	gob
2016	Overleg en overreding	6%	5%	20%	2%
	Waarschuwing	6%	5%	0%	6%
	Aanwijzing	22%	21%	30%	23%
	Last onder bestuursdwang	<1%	2%	0%	6%
	Last onder dwangsom	64%	62%	50%	63%
	Bestuurlijke boete	1%	5%	0%	0%
2017	Overleg en overreding	4%	10%	0%	4%
	Waarschuwing	9%	6%	0%	24%
	Aanwijzing	31%	35%	44%	34%
	Last onder bestuursdwang	0%	0%	0%	0%
	Last onder dwangsom	53%	49%	56%	38%
	Bestuurlijke boete	3%	0%	0%	0%
2018	Overleg en overreding	5%	5%	3%	0%
	Waarschuwing	10%	9%	28%	4%
	Aanwijzing	32%	24%	19%	54%
	Last onder bestuursdwang	0%	0%	0%	0%
	Last onder dwangsom	51%	58%	50%	42%
	Bestuurlijke boete	2%	4%	0%	0%



27 'Herhaalde handhavingsadviezen', 2018, Inspectie van het Onderwijs.

4.5 Exploitatieverbod en intrekken van toestemming tot exploitatie

Naast de in paragraaf 4.3 en 4.4 besproken handhavingsacties kan de gemeente ook overgaan tot het opleggen van een exploitatieverbod of het intrekken van de toestemming tot exploitatie[28]. Met name bij incidentele onderzoeken maken gemeenten gebruik van deze handhavingsinstrumenten (tabel 4.3).

In 2018 werd bij 18 onderzoeken voorgenomen over te gaan tot een tijdelijk exploitatieverbod. Daarnaast werd bij 27 onderzoeken voorgenomen de toestemming tot exploitatie volledig in te trekken.

In totaal zijn er in 2018 dertig voorzieningen uitgeschreven uit het LRK waarbij (het voornemen tot) een exploitatieverbod of het intrekken van de toestemming tot exploitatie geregistreerd werd. Daarnaast moest één voorziening tijdelijk de exploitatie stopzetten, maar de tekortkomingen zijn hier zodanig hersteld dat de voorziening inmiddels weer in exploitatie is.

Bij de overige voorzieningen heeft het voorgenomen exploitatieverbod of het voornemen tot intrekken van de toestemming tot exploitatie dus (nog) niet tot het sluiten van de voorziening geleid. Bij deze voorzieningen zijn de tekortkomingen inmiddels hersteld of loopt de handhaving nog.

Tabel 4.3 *Voorgenomen besluit exploitatieverbod en intrekken van toestemming tot exploitatie bij voorzieningen met een handhavingsadvies, 2018*

		kdv	bso	vgo	gob
Voorgenomen exploitatieverbod	Jaarlijks onderzoek	1	1	3	0
	Nader onderzoek	2	2	0	0
	Incidenteel onderzoek	4	3	2	0
	Totaal	**7**	**6**	**5**	**0**
Voornemen intrekken toestemming tot exploitatie	Jaarlijks onderzoek	1	3	7	1
	Nader onderzoek	1	2	1	1
	Incidenteel onderzoek	3	4	2	1
	Totaal	**5**	**9**	**10**	**3**
Exploitatieverbod		**1**			
Uitgeschreven voorzieningen		**5**	**11**	**11**	**3**



28 Voorheen 'uitschrijving uit het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen'.



5
Voorschoolse educatie

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

In dit hoofdstuk wordt een beeld gegeven van de voorzieningen die ve aan kunnen bieden. Dit zijn alle voorzieningen die hiervoor subsidie krijgen van de gemeente.

We geven een beeld van het deel van alle kinderopvangvoorzieningen dat ve aan kan bieden, het percentage jaarlijkse onderzoeken bij ve-voorzieningen met tekortkomingen en het aantal door de GGD aan de gemeente afgegeven handhavingsadviezen. Ook kijken we naar welke voorwaarden van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (Besluit ve)[29] beoordeeld worden en waar de meeste tekortkomingen op geconstateerd worden. Tot slot kijken we naar de inzet van handhaving door de gemeente op tekortkomingen op deze voorwaarden.

5.1 Samenvatting

- Het aantal voorzieningen dat ve aanbiedt, blijft groeien. Eind 2018 bood meer dan de helft van de kinderdagverblijven (kdv) ve aan.

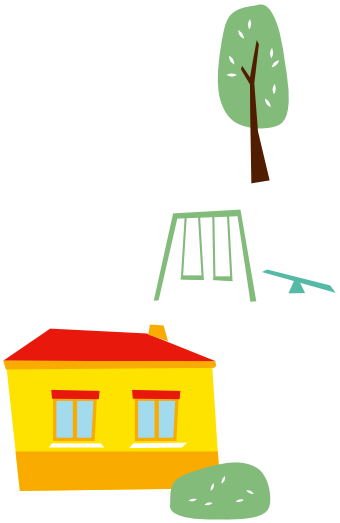
- Het percentage jaarlijkse onderzoeken bij ve-voorzieningen waarbij tekortkomingen worden geconstateerd is fors gestegen. In 2016 en 2017 zijn bij ruim een kwart van de onderzoeken tekortkomingen geconstateerd, in 2018 is dit opgelopen tot 41 procent. Zowel het aantal tekortkomingen op kinderopvangvoorwaarden (ko-tekortkomingen) als het aantal tekortkomingen op ve-voorwaarden (ve-tekortkomingen) is gestegen. De stijging is voor een groot deel te verklaren door veranderingen in de wetgeving voor zowel ko (Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang, Wet IKK) als ve (aanpassing Besluit ve).

- Bij nieuwe ve-voorzieningen worden meer tekortkomingen geconstateerd dan bij voorzieningen die al langer ve bieden. Dit geldt zowel voor onderzoeken met alleen ve-tekortkomingen (nieuwe ve-voorzieningen 15 procent en bestaande ve-voorzieningen 11 procent) als voor onderzoeken met eveneens tekortkomingen op het gebied van kinderopvang (nieuwe ve-voorzieningen 20 procent en bestaande ve-voorzieningen 12 procent). Nieuwe ve-voorzieningen lijken dus in het begin moeite te hebben om aan de ve-voorwaarden te voldoen.

- De meeste ve-tekortkomingen worden vastgesteld op de voorwaarden die met ingang van 2018 of in de loop van het jaar aangescherpt of toegevoegd zijn. Daarbinnen worden de meeste tekortkomingen geconstateerd op het jaarlijks opleidingsplan. Aan de voorwaarde dat beroepskrachten met gunstig gevolg een module ve hebben afgesloten, wordt ook niet altijd voldaan. Deze voorwaarde is echter met terugwerkende kracht aangepast waardoor er onder de gewijzigde regels in sommige gevallen geen sprake meer zou zijn van een tekortkoming. Ook de per 1 juli 2018 toegevoegde voorwaarde dat ve in het pedagogisch beleidsplan beschreven moet worden, wordt vaak overtreden.

- Op de voorwaarden voor ve die al voor langere tijd getoetst worden, worden weinig tekortkomingen geconstateerd.

- Net als het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, neemt ook het percentage jaarlijkse onderzoeken bij ve-voorzieningen dat resulteert in een handhavingsadvies toe. Van een kwart in 2016 en 2017 naar 37 procent in 2018.



29 *Besluit basisvoorwaarden kwaliteit kinderopvang*.

- Gemeenten besluiten vaker beredeneerd niet te handhaven bij tekortkomingen op het gebied van ve (30 procent) dan bij tekortkomingen bij kdv in het algemeen (19 procent). Binnen de subsidieafspraken kunnen gemeenten voorwaarden stellen aan de voorzieningen, waarbij ook afspraken kunnen worden gemaakt over hoe de gemeente omgaat met ve-tekortkomingen. Deze tekortkomingen worden dus niet altijd door middel van handhaving opgepakt. We zien echter wel dat de inzet van beredeneerd niet handhaven op deze tekortkomingen afneemt: van 36 procent in 2016 tot 30 procent in 2018.

- Net als bij ko-tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met een handhavingsadvies, worden bij ve-tekortkomingen met name de aanwijzing en de waarschuwing ingezet als handhaving.

5.2 Aantal voorzieningen voor voorschoolse educatie

Het aantal voorzieningen dat ve aanbiedt blijft groeien. Op 31 december 2016 stonden er nog 4.344 voorzieningen met ve ingeschreven, in 2017 waren dat er 4.453 en eind 2018 is dit verder gegroeid naar 4.562 voorzieningen.

Tot 1 januari 2018 werd ve bij zowel kdv als bij peuterspeelzalen (psz) aangeboden. Vanaf 2018 zijn in het kader van de harmonisatie alle (nog bestaande) psz omgezet in kdv en wordt ve dus enkel nog aangeboden bij kdv.

Een steeds groter deel van de voorzieningen kan ve bieden. Eind 2018 kreeg meer dan de helft (51 procent) van de kdv subsidie van de gemeente om ve aan te bieden, tegenover 49 procent in 2017 en 47 procent in 2016. Niet op alle voorzieningen die ve kunnen bieden, worden doelgroepkinderen opgevangen.

5.2.1 Aantal ve-voorzieningen naar houderomvang

Houders van kindercentra kunnen geregistreerd staan met één of meerdere voorzieningen. Deze houders hebben wij onderverdeeld in drie soorten houders: kleine houders, met één of twee geregistreerde voorzieningen, middelgrote houders, met drie tot tien voorzieningen en grote houders met tien of meer voorzieningen.

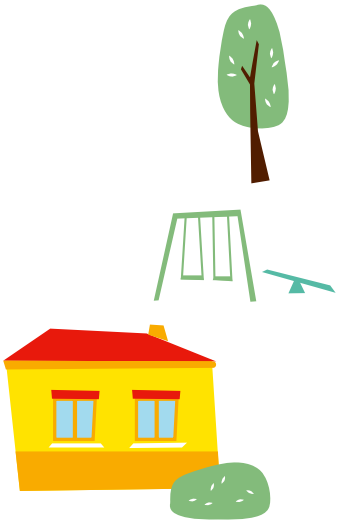
Veruit de meeste ve-voorzieningen (74 procent) vallen onder een grote houder. Bij kdv die geen ve aanbieden is dit minder dan de helft (46 procent). Een vermoedelijke verklaring hiervoor is dat het voor grotere houders makkelijker is om voldoende kennis en middelen beschikbaar te stellen om ve aan te kunnen bieden. Ook hebben grotere houders mogelijk meer contact met gemeenten. Voor kleinere houders is het mogelijk lastiger om aan de voorwaarden te voldoen.

Tabel 5.1 *Verdeling voorzieningen met en zonder ve naar houderomvang, 2018*

	ve N = 4.562	Geen ve N = 4.452
Kleine houder	8%	34%
Middelgrote houder	18%	20%
Grote houder	74%	46%

5.2.2 Bereik ve-voorzieningen

Niet in alle gebieden in Nederland is het aanbod van ve-voorzieningen gelijk. In de meer stedelijke gebieden is de concentratie van doelgroepkinderen vaak wat hoger, waardoor ook het aanbod van ve geconcentreerder kan zijn. In landelijke regio's zijn de doelgroepkinderen meer verspreid over voorzieningen, waardoor meer voorzieningen ve aanbieden. We zien dit beeld ook terug als we kijken naar de gemeenten binnen de verschillende GGD-regio's: het percentage voorzieningen dat subsidie ontvangt om ve te bieden



varieert van 32 procent in de stad Utrecht (GGD-regio Afdeling Volksgezondheid gemeente Utrecht) tot 71 procent in de meer landelijke GGD-regio Zeeland.

Een kind krijgt ve als hier een indicatie voor is. De gemeente bepaalt op basis van de doelgroepdefinitie welke kinderen hiervoor in aanmerking komen. Meestal gaat dit via het consultatiebureau. De doelgroep bestaat over het algemeen uit die kinderen die door omgevingskenmerken het risico lopen om minder goed te presteren dan kinderen met hetzelfde leerpotentieel met andere omgevingskenmerken. De gemeente verstrekt op basis hiervan subsidies aan voorzieningen die ve aan willen bieden. In de subsidieafspraken kan de gemeente voorwaarden stellen aan de voorziening en bijvoorbeeld afspraken maken over hoe zij optreedt als de voorziening tekortkomingen heeft op ve-voorwaarden. De gemeenten zijn echter niet verplicht om dergelijke afspraken te maken met de houders.

De gemeente beoogt zoveel mogelijk doelgroepkinderen te bereiken. De Staat van het Onderwijs[30] rapporteert over het bereik van doelgroepkinderen met ve. De cijfers uit de Staat van het Onderwijs gaan over 2017. Over 2018 hebben we nog geen inzicht. In 2017 kregen 333 gemeenten (van de 388 gemeenten) middelen voor onderwijsachterstandenbeleid. Daarvan hadden 285 gemeenten het aantal doelgroepkinderen en kindplaatsen in hun gemeente in beeld. Landelijk was het bereik van doelgroepkinderen met ve 83 procent.

5.3 Jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen

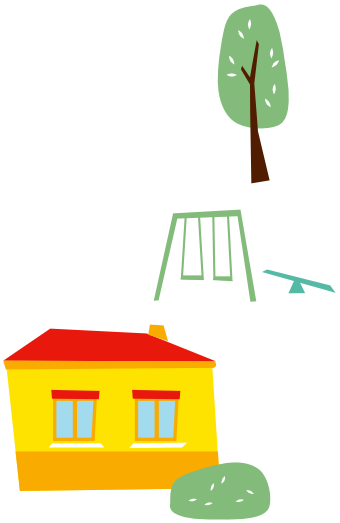
In 2018 werden er tijdens jaarlijkse onderzoeken bij ve-voorzieningen vaker tekortkomingen geconstateerd dan in eerdere jaren. Bij maar liefst 41 procent van de jaarlijkse onderzoeken in 2018 worden een of meer tekortkomingen geconstateerd, tegen 26 procent (2017) en 29 procent (2016) in voorgaande jaren (tabel 5.2). Bij alle kdv, dus inclusief kdv zonder ve, zien we deze stijging ook: het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen stijgt van 29 procent (2016) tot 39 procent (2018).

Tabel 5.2 *Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen bij ve-voorzieningen, 2016-2018*

	2016 N = 3.641	2017 N = 3.643	2018 N = 4.198
Jaarlijkse onderzoeken zonder tekortkoming(en)	71%	74%	59%
Jaarlijkse onderzoeken met tekortkoming(en)	29%	26%	41%
• alleen ve-tekortkoming(en)	7%	8%	12%
• ve- en ko-tekortkomingen	5%	4%	17%
• alleen ko-tekortkoming(en)	17%	14%	12%

De stijging van het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen komt door een stijging van zowel het aantal ko-tekortkomingen als ve-tekortkomingen. De meeste jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen hebben (een) tekortkoming(en) op alleen ko-voorwaarden of juist alleen op ve-voorwaarden (beiden 12 procent). Wel verschilt het aantal tekortkomingen dat bij deze onderzoeken wordt geconstateerd: als er alleen ve-tekortkomingen worden geconstateerd, zijn dat er gemiddeld 1,4, terwijl als er alleen ko-tekortkomingen worden geconstateerd, het gemiddeld om 2,7 tekortkomingen gaat.

Bij de overige onderzoeken met tekortkomingen worden op zowel ve- als ko-voorwaarden tekortkomingen geconstateerd (17 procent). Bij deze onderzoeken worden gemiddeld 6 tekortkomingen geconstateerd: 1,6 op ve-voorwaarden en 4,3 op ko-voorwaarden. Hier worden dus verreweg de meeste tekortkomingen geconstateerd, op beide gebieden.



30 *'Staat van het Onderwijs'*, 2019, Inspectie van het Onderwijs.

Zoals ook besproken in hoofdstuk 2, Naleving van de wettelijke eisen door de sector, hangt de stijging van het percentage ko-tekortkomingen samen met de invoering van de Wet IKK. De stijging van het percentage ve-tekortkomingen is daarnaast grotendeels te verklaren door de wijzigingen in het Besluit ve (zie bijlage IV). In paragraaf 5.3.2, Tekortkomingen op voorwaarden Besluit ve, wordt hierop verder ingegaan.

Bij een deel (7 procent) van de jaarlijkse onderzoeken bij voorzieningen die op het moment van inspectie geregistreerd stonden als ve-voorziening, zijn de ve-voorwaarden niet beoordeeld. De ve-voorwaarden moeten altijd beoordeeld worden als in het LRK staat dat op de voorziening ve wordt aangeboden, ook als er op het moment van het onderzoek geen doelgroepkinderen aanwezig zijn. In het Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2017 schreven we over de redenen die gemeenten gaven waarom bepaalde ve-voorwaarden niet onderzocht waren. Het kan bijvoorbeeld gaan om voorzieningen die ten onrechte als ve-voorziening geregistreerd stonden. Een andere verklaring dat jaar was dat in het kader van de pilot groene inspectieactiviteit[31] de kwaliteitseisen niet verplicht onderzocht hoefden te worden. In deze pilot werd onderzocht of het toezicht op zogenoemde groene locaties meer gericht ingezet zou kunnen worden, indien de gemeente/toezichthouder kan variëren in de keuze van te onderzoeken voorwaarden.

5.3.1 *Jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen bij nieuwe ve-voorzieningen*

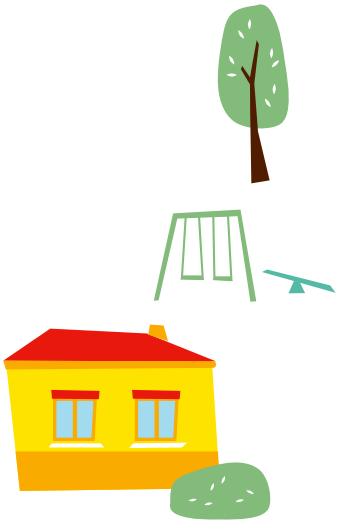
Bij voorzieningen die in 2018 ve zijn gaan aanbieden is het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen hoger dan bij voorzieningen die al eerder gestart zijn met het aanbieden van ve (tabel 5.3). Bij nieuwe ve-voorzieningen worden dus meer tekortkomingen geconstateerd dan bij bestaande ve-voorzieningen. Zowel het percentage onderzoeken met ve-tekortkoming(en) als het percentage onderzoeken met tekortkomingen op beide gebieden (ko en ve) ligt hoger bij de nieuwe ve-voorzieningen. Bij maar liefst 35 procent van de nieuwe ve-voorzieningen werd een (of meerdere) tekortkoming(en) op ve-voorwaarden geconstateerd, tegenover 23 procent bij voorzieningen die al eerder ve zijn gaan aanbieden. Nieuwe ve-voorzieningen lijken dus in het begin moeite te hebben om aan de ve-voorwaarden te voldoen.

Nieuwe ve-voorzieningen zijn vaak al langer geregistreerde kdv. Ondanks dat de ve-voorwaarden dus nieuw zijn, zijn de ko-voorwaarden dat niet (tenminste, niet meer dan voor voorzieningen die al eerder gestart zijn met het aanbieden van ve). Nieuwe ve-voorzieningen hebben dan ook nagenoeg even vaak een (of meerdere) tekortkoming(en) op ko-voorwaarden (31 procent) als bestaande ve-voorzieningen (30 procent).

Nieuwe ve-voorzieningen hebben dus vaker ve-tekortkomingen dan bestaande ve-voorzieningen, maar ongeveer even vaak ko-tekortkomingen. Bij jaarlijkse onderzoeken bij nieuwe ve-voorzieningen worden dan ook meestal zowel ve- als ko-tekortkomingen geconstateerd.

Tabel 5.3 *Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen bij nieuwe en bestaande ve-voorzieningen, 2018*

	Nieuwe ve-voorzieningen N = 262	Bestaande ve-voorzieningen N = 3.936
Jaarlijkse onderzoeken zonder tekortkoming(en)	54%	59%
Jaarlijkse onderzoeken met tekortkoming(en)	46%	41%
• alleen ve-tekortkoming(en)	15%	11%
• ve- en ko-tekortkomingen	20%	12%
• alleen ko-tekortkoming(en)	11%	18%



31 *Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang*, Paragraaf 2, Artikel 4aa. Pilot groene inspectieactiviteit.

5.3.2 *Tekortkomingen op voorwaarden Besluit ve*

In het Besluit ve staan de voorwaarden die gesteld worden aan ve bij voorzieningen voor kinderopvang. De GGD-inspecteur toetst of voorzieningen die ve aanbieden voldoen aan deze basisvoorwaarden (tabel 5.4). Deze basisvoorwaarden zijn verplicht en worden dus bij elke inspectie getoetst.

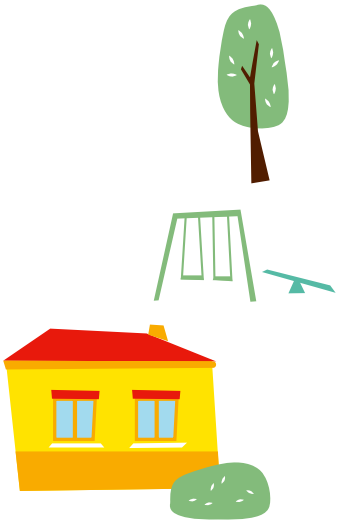
In tabel 5.4 valt het op dat, ondanks dat alle voorwaarden verplicht zijn, ze niet allemaal even vaak getoetst zijn. De voorwaarden 9 en 10 zijn het minst vaak getoetst. Dit is echter te verklaren doordat deze pas per 1 juli 2018 ingevoerd zijn.

Ook de voorwaarde aan het niveau taalvaardigheid en lezen (3F) van beroepskrachten is relatief weinig getoetst. Dit is te verklaren doordat deze eis in 2018 alleen gold voor voorzieningen in gemeenten die behoorden tot de G37 en G86. In de overige (257) gemeenten is deze voorwaarde pas per 1 augustus 2019 ingevoerd.

Tabel 5.4 *Beoordeelde voorwaarden en geconstateerde tekortkomingen per ve-voorwaarde bij jaarlijkse onderzoeken, 2018*

		N (b)	*N* (t)	%
1.	Dagdelen voorschoolse educatie	4.203	81	2%
2.	Een beroepskracht-kindratio (BKR) van minimaal 1:8	4.187	83	2%
3.	Groepsgrootte van maximaal 16 kinderen	4.213	12	<1%
4.	Beroepskwalificatie van beroepskrachten	4.190	108	3%
5.	Module voorschoolse educatie bij opleiding	4.055	351	9%
6.	Niveau taalvaardigheid en lezen (3F) beroepskracht	2.690	144	5%
7.	Jaarlijks opleidingsplan	4.003	422	11%
8.	Gebruik programma voor voorschoolse educatie	4.213	26	1%
9.	Beschrijving ve in pedagogisch beleidsplan	1.300	214	17%
10.	Uitvoering ve volgens pedagogisch beleidsplan, jaarlijkse evaluatie en (zo nodig) bijstelling van het plan	1.140	60	5%

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



De meeste tekortkomingen worden geconstateerd op de voorwaarde aan het jaarlijks opleidingsplan. Per 1 januari 2018 is deze voorwaarde aangescherpt. Voor 1 januari 2018 was de eis dat de houder een opleidingsplan had waarin tot uitdrukking kwam op welke wijze de kennis en de vaardigheden van de beroepskracht in het vroegtijdig bestrijden van achterstanden van kinderen werden onderhouden. Per 1 januari 2018 is dit opleidingsplan gebonden aan specifieke kennis en

vaardigheden gedefinieerd in artikel 4 lid 2 van het Besluit.[32] Bovendien wordt de houder geacht op concrete en toetsbare wijze uitvoering aan het opleidingsplan te geven, het opleidingsplan jaarlijks te evalueren en het (zo nodig) aan de hand van de evaluatie bij te stellen. Deze aanscherping heeft tot een grote toename van het aantal tekort-komingen geleid: in 2017 werd bij slechts 1 procent (30 tekort-komingen) van de beoordelingen een tekortkoming geconstateerd, in 2018 is dat opgelopen tot 11 procent (422 tekortkomingen).

Met ingang van 1 juli 2018 is het Besluit ve aangepast, waarbij twee nieuwe voorwaarden aan het toetsingskader zijn toegevoegd: de beschrijving van ve in het pedagogisch beleidsplan en de uitvoering van ve volgens deze beschrijving, waarbij een jaarlijkse evaluatie plaatsvindt en, zo nodig, het pedagogisch beleidsplan bijgesteld wordt. Met name de beschrijving van ve in het pedagogisch beleidsplan leidt tot veel tekortkomingen: bij maar liefst 17 procent van de beoordelingen wordt een tekortkoming geconstateerd.

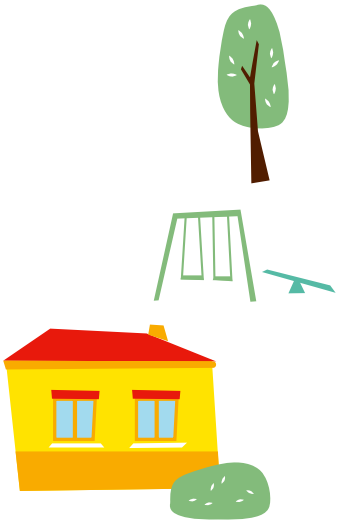
Deze nieuwe voorwaarden zijn in 2018 niet bij alle ve-voorzieningen getoetst en dat is grotendeels te verklaren door het feit dat deze pas per 1 juli 2018 in zijn gegaan. Daarnaast hebben verschillende GGD'en, in overleg met de gemeenten, besloten bepaalde ve-voorwaarden niet te toetsen. Zo geven zes GGD'en bij de inspectie aan dat zij het aangepaste Besluit ve pas per 1 januari 2019 toetsen. Verder zijn er twee GGD'en die het aangepaste Besluit ve in sommige gemeenten per 1 juli 2018 toetsen, maar in andere gemeenten pas per 1 januari 2019 gaan toetsen. Tot slot hebben verschillende GGD'en laten weten dat zij de meeste ve-inspecties al voor 1 juli hadden afgerond, waardoor ze op het grootste aantal locaties de nieuwe voorwaarden niet mee hebben kunnen nemen.

Ook de voorwaarde dat de opleiding van beroepskrachten een module ve moet bevatten leidt tot veel tekortkomingen. Met ingang van 1 augustus 2018 is deze voorwaarde aangescherpt: de beroepskracht dient niet alleen deelgenomen te hebben aan een module ve bij de met gunstig gevolg afgesloten opleiding, maar ook deze module zelf met gunstig gevolg afgesloten te hebben. Bovendien worden er meer eisen gesteld aan de inhoud van deze module dan voorheen het geval was. Deze eisen zijn dezelfde als de bovengenoemde eisen aan het jaarlijks opleidingsplan.

De voorwaarde aan de module ve binnen de opleiding van beroepskrachten is echter met terugwerkende kracht (per 1 januari 2018) aangepast. Waar het eerst als tekortkoming gold als de beroepskracht nog in opleiding was om ve te mogen bieden, is dit met terugwerkende kracht niet het geval indien:

- er begeleiding is van een ve-gediplomeerde beroepskracht;
- de beroepskracht in opleiding is ingeschreven voor scholing (de periode begint maximaal drie maanden voor de scholing begint tot twee jaar nadat de scholing begonnen is);
- de beroepskracht in opleiding niet eerder is ingeschreven voor dergelijke scholing;
- de beroepskracht in opleiding voldoet aan de taaleis (3F).
- Doordat deze voorwaarde met terugwerkende kracht is aangepast, is het mogelijk dat onder de gewijzigde regels in sommige gevallen geen sprake meer zou zijn van een tekortkoming.

Concluderend kan gesteld worden dat de meeste tekortkomingen worden vastgesteld op ve-voorwaarden die met ingang van 2018 of in de loop van het jaar aangescherpt of toegevoegd zijn. Op deze voorwaarden wordt bij 9 procent van de beoordelingen een tekortkoming geconstateerd. Op de ve-voorwaarden die al voor langere tijd getoetst worden, worden relatief weinig tekortkomingen geconstateerd (1 procent).



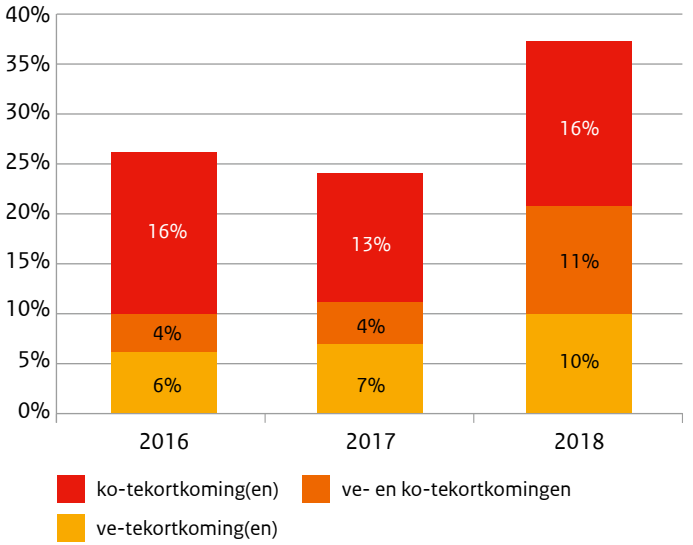
32 Deze voorwaarden in Art. 4 lid 2, onder a tot en met e zijn: a. het werken met programma's voor voor- en vroegschoolse educatie, b. het stimuleren het stimuleren van de ontwikkeling van het jonge kind, in het bijzonder op de gebieden taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling, c. het volgen van de ontwikkeling van peuters en het hierop afstemmen van het aanbod van voorschoolse educatie, d. het betrekken van de ouders bij het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen, en e. het vormgeven aan de inhoudelijke aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie en aan een zorgvuldige overgang van het kind van voor- naar vroegschoolse educatie.

5.4 Jaarlijkse onderzoeken resulterend in een handhavingsadvies

De GGD kan na uitvoering van het onderzoek na registratie of het jaarlijks onderzoek besluiten een handhavingsadvies af te geven aan de gemeente. Net als het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen is ook het percentage jaarlijkse onderzoeken met een handhavingsadvies toegenomen (figuur 5.1).

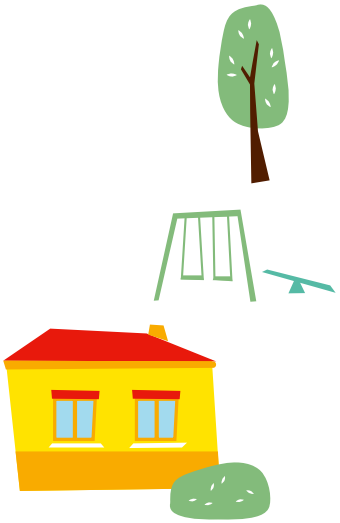
In 2018 werd bij 37 procent van de jaarlijkse onderzoeken bij ve-voorzieningen een handhavingsadvies gegeven aan de gemeente. Omdat een handhavingsadvies volgt op een tekortkoming, komen de cijfers grotendeels overeen met het aantal tekortkomingen. Voor 127 onderzoeken mét tekortkomingen is er geen handhavingsadvies afgegeven. Bij 51 van deze onderzoeken ging het om (een) tekortkoming(en) op het gebied van de ve-voorwaarden, 29 keer om tekortkomingen op beide gebieden en 47 keer om ko-tekortkomingen. In deze gevallen heeft de GGD vermoedelijk overleg en overreding of een (niet geregistreerd) herstelaanbod ingezet.

Figuur 5.1 *Percentage jaarlijkse onderzoeken met een handhavingsadvies bij ve-voorzieningen, 2016-2018*



5.5 Handhaving door de gemeenten

Als de GGD op basis van het jaarlijks onderzoek besluit een handhavingsadvies aan de gemeente af te geven dient de gemeente dit handhavingsadvies op te pakken. De gemeente besluit welke handhavingsactie passend is. Ook kan de gemeente besluiten geen handhaving in te zetten. Dit noemen wij beredeneerd niet handhaven. De gemeente kan de keuze om beredeneerd niet te handhaven toelichten in het jaarverslag. Wij beschrijven hier de handhavings-besluiten van gemeenten op ve-tekortkomingen. De handhavings-besluiten van gemeenten op ko-tekortkomingen zijn toegelicht in hoofdstuk 4, Handhaving.

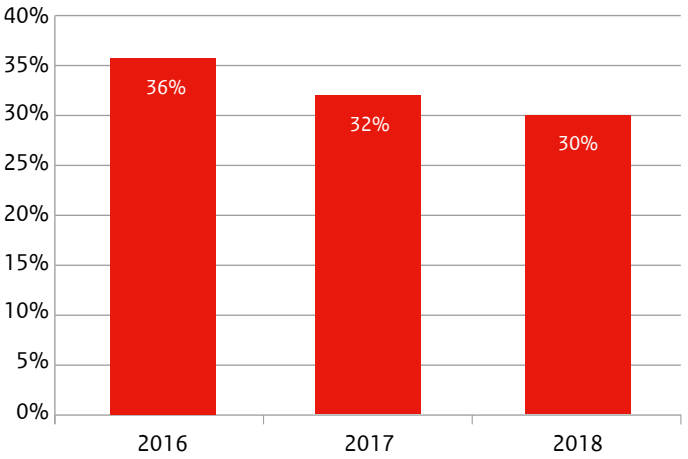


5.5.1 *Beredeneerd niet handhaven*

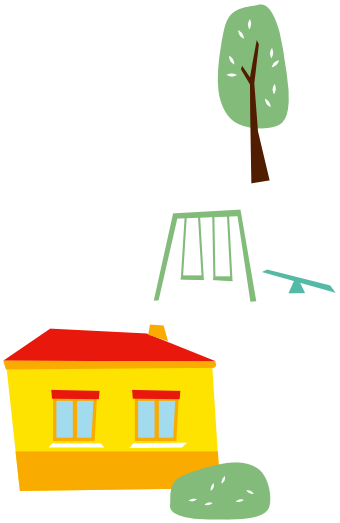
Bij ve-tekortkomingen wordt relatief vaak gekozen voor beredeneerd niet handhaven (figuur 5.2). In 2018 wordt op 19 procent van de tekortkomingen bij kdv beredeneerd niet gehandhaafd (zie ook paragraaf 4.2, Beredeneerd niet handhaven), bij ve-tekortkomingen gaat het om 30 procent [33]. In de subsidieafspraken kan de gemeente voorwaarden stellen aan de voorzieningen, waarbij ook afspraken kunnen worden gemaakt over hoe de gemeente omgaat met tekortkomingen op deze voorwaarden. Dergelijke tekortkomingen worden dus niet altijd door middel van handhaving opgepakt, wat zou kunnen verklaren waarom bij ve-tekortkomingen vaker beredeneerd niet gehandhaafd wordt dan bij ko-tekortkomingen.

Wel zien we dat er steeds vaker voor handhaving gekozen wordt bij ve-tekortkomingen. In 2016 werd er nog op 36 procent van deze tekortkomingen beredeneerd niet handhaven ingezet, in 2017 bij 32 procent en in 2018 bij 30 procent.

Figuur 5.2 *Inzet beredeneerd niet handhaven bij ve-tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies, 2016-2018*



Bij tekortkomingen op de voorwaarde aan de module ve bij de opleiding wordt het vaakst beredeneerd geen handhaving ingezet (34 procent van al het beredeneerd niet handhaven). Deze keuze is te verklaren doordat de regelgeving omtrent pedagogisch medewerkers die nog in opleiding zijn met terugwerkende kracht (per 1 januari 2018) is aangepast. Waar het in 2018 nog als een tekortkoming gold als de pedagogisch medewerker nog in opleiding was, is het met terugwerkende kracht toegestaan wanneer aan aanvullende randvoorwaarden voldaan wordt. Doordat deze regelgeving met terugwerkende kracht aangepast is, heeft de GGD-toezichthouder tekortkomingen geconstateerd in situaties die volgens de huidige regelgeving toegestaan zijn. Deze wijziging is door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aangekondigd[34] en gemeenten hebben door beredeneerd geen handhaving in te zetten, geanticipeerd op deze wijziging van de regelgeving.



33 Voorzieningen die op 31 december van het kalenderjaar niet meer ingeschreven stonden zijn buiten de selectie gelaten, aangezien de kans aanwezig is dat het niet handhaven te maken heeft met de uitschrijving uit het LRK.

34 Kamerstuk 31322 nr. 349, 2017-2018.

Relatief wordt er het vaakst gekozen om beredeneerd geen handhaving in te zetten op de voorwaarde aan de dagdelen dat er ve geboden wordt. Bij meer dan de helft (53 procent) van de tekortkomingen op deze voorwaarde wordt geen handhaving ingezet. Het uitgangspunt van het toezicht is dat als de voorziening subsidie krijgt om ve aan te bieden, de voorziening aan de voorwaarden van het Besluit ve moet voldoen. De ve-voorwaarden dienen dus ook beoordeeld te worden wanneer er op dat moment geen doelgroepkinderen opgevangen worden en er dus geen ve geboden wordt. De inspectie kan echter niet zien of er op het moment van inspectie doelgroepkinderen op de voorziening opgevangen worden. Bij voorzieningen waar op het moment van inspecteren geen ve geboden wordt, kan niet beoordeeld worden of er voldoende dagdelen ve geboden wordt. Mogelijk leidt dit in sommige gevallen tot de registratie van een tekortkoming (er wordt immers niet voldoende dagdelen ve geboden) waarbij geen handhaving nodig is (er zijn geen doelgroepkinderen). De keuze van de gemeente om in dat geval geen handhaving in te zetten is dan verklaarbaar.

Een geconstateerde tekortkoming op deze voorwaarde kan hierdoor niet makkelijk geïnterpreteerd worden: wordt er onvoldoende dagdelen ve geboden, of zijn er geen doelgroepkinderen aanwezig? In dit soort situaties is het de vraag of de GGD hier altijd een tekortkoming moet registreren, of dat beoordeelt moet worden of het aannemelijk is dat aan de voorwaarde voldaan zal worden zodra er een of meerdere doelgroepkinderen aangemeld worden. Een tekortkoming zou dan alleen geregistreerd moeten worden indien de GGD-toezichthouder oordeelt dat het niet aannemelijk is dat de voorziening voldoende dagdelen ve kan gaan bieden.

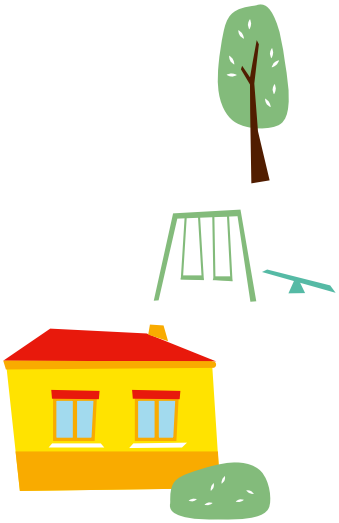
5.5.2 *Handhaving*

In hoofdstuk 3, Resultaten toezicht, beschreven we dat gemeenten vooral voor de handhavingsinstrumenten aanwijzing en waarschuwing kiezen. Deze trend geldt ook voor ve-tekortkomingen: 94 procent van de ingezette handhavingsinstrumenten betreft een waarschuwing of een aanwijzing (tabel 5.5). In 5 procent van de gevallen is overleg en overreding geregistreerd. In een zeer beperkt aantal gevallen is gekozen voor last onder dwangsom (1 procent) of een bestuurlijke boete (minder dan 1 procent).

Tabel 5.5 *Inzet handhavingsinstrumenten bij ve-tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies, 2016-2018*

	2016	2017	2018
Overleg en overreding	8%	11%	5%
Waarschuwing	31%	39%	36%
Aanwijzing	54%	46%	58%
Last onder bestuursdwang	0%	0%	0%
Last onder dwangsom	5%	4%	1%
Bestuurlijke boete	2%	0%	<1%

Er worden weinig ve-tekortkomingen geconstateerd bij nadere onderzoeken (niet in tabel), al neemt het aantal ve-tekortkomingen waarop handhaving wordt ingezet wel toe (16 in 2016, 18 in 2017 en 29 in 2018). Bij nadere onderzoeken wordt vaker een last onder dwangsom ingezet dan bij jaarlijkse onderzoeken (zie ook paragraaf 4.4, Handhaving bij nadere onderzoeken), en dat geldt ook voor ve-tekortkomingen. In 2016 is dit het geval bij 31 procent van de ve-tekortkomingen bij nadere onderzoeken, in 2017 bij 33 procent en in 2018 bij 31 procent.





6

Uitvoering van het interbestuurlijk toezicht door de Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs houdt interbestuurlijk toezicht op gemeenten op het gebied van kinderopvang. Dit doet de inspectie door toe te zien op de uitvoering van de wettelijke taken van gemeenten. Daarnaast heeft de inspectie nog twee andere doelstellingen: het bijdragen aan het verbeteren van de uitvoering van de gemeentelijke taken en inzicht geven in het stelsel van de kinderopvang.

De invulling van de waarborgfunctie begint voor de inspectie ieder jaar bij het uitvoeren van een risicoanalyse. Wij brengen daarmee op basis van informatie uit de jaarverslagen, het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) en de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR), in kaart bij welke gemeenten het risico bestaat dat de uitvoering van de wettelijke taken op het gebied van kinderopvang niet op orde is. Hierbij betrekken wij ook de inspectiehistorie en eventuele meldingen of signalen over gemeenten. Na uitvoering van de risicoanalyse neemt de inspectie eerst contact op met de gemeenten waarbij vragen zijn over hun taakuitvoering. Afhankelijk van deze toelichting kan de inspectie vervolgens besluiten tot een nader onderzoek.

In dit hoofdstuk geven we eerst een beeld van de resultaten van de risicoanalyse die de inspectie in 2018 heeft uitgevoerd. Vervolgens bespreken we de signalen over de taakuitvoering van de gemeenten die de inspectie heeft behandeld en gaan we in op de nadere onderzoeken. Vervolgens geven we een beeld van door de vertrouwensinspecteurs van de inspectie ontvangen meldingen over (vermoedens van) seksueel, fysiek of psychisch geweld in de kinderopvang. Tot slot geven we een samenvatting van de opzet van de pilot herijken toezicht voor- en vroegschoolse educatie (vve) en kinderopvang.

6.1 Samenvatting

- Uit de risicoanalyse over het verslagjaar 2017 (uitgevoerd in de zomer van 2018) kwamen 23 gemeenten naar voren met een mogelijk risico op de uitvoering van de wettelijke taken op het gebied van kinderopvang. Geen van deze gemeenten kwam uiteindelijk in aanmerking voor een nader onderzoek, omdat de geconstateerde risico's al door de gemeente waren opgepakt of na overleg tussen de inspectie en de gemeente snel konden worden hersteld.

- In 2018 heeft de inspectie 19 binnengekomen signalen over de uitvoering van de wettelijke taken door gemeenten onderzocht. Twee van die signalen hebben geleid tot een nader onderzoek, waarvan één nader onderzoek in 2019 is gestart.

- In totaal is in 2018 bij zeven gemeenten een nader onderzoek uitgevoerd. Een gemeente hield na het nader onderzoek haar A-status. Bij een andere gemeente was het nader onderzoek eind 2018 nog niet afgerond. Inmiddels heeft die gemeente een B-status ontvangen en doorloopt nu een verbetertraject. Bij de overige vijf gemeenten werd een nader onderzoek uitgevoerd aan het einde van het doorlopen verbetertraject. Drie van deze gemeenten hebben het verbetertraject in 2018 succesvol afgerond. Zij zijn van status B teruggegaan naar status A. De andere twee gemeenten hebben begin 2019 de A-status toegekend gekregen.

- Scholen en kinderopvangvoorzieningen, maar ook gemeenten, willen steeds vaker een doorlopende leerlijn aanbieden voor het kind. Dit leidt tot soms verregaande samenwerking tussen basisscholen en kinderopvangorganisaties, die niet in alle gevallen binnen de kaders van de wet passen. De inspectie gaat vanuit haar rol als interbestuurlijk toezichthouder hierover het gesprek aan met deze gemeenten, en vanuit haar rol als toezichthouder op het onderwijs met scholen. De inspectie ziet het echter ook als haar taak om ontwikkelingen in het veld te signaleren en voorbeelden uit de praktijk onder de aandacht te brengen van de betrokken ministeries.

- In de loop van 2018 ontving de inspectie signalen dat een deel van de GGD'en in 2018 mogelijk niet alle verplichte inspecties zou kunnen uitvoeren. De invoering van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK), het aangepaste Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (Besluit ve) en personele



problemen bij sommige GGD'en zijn hiervoor als redenen genoemd. Dit heeft ervoor gezorgd dat in 2018 in zes GGD-regio's niet alle verplichte inspecties zijn uitgevoerd en dat in een aantal regio's aanpassingen zijn gedaan in de uitvoering. De inspectie heeft contact opgenomen met de GGD'en om te inventariseren of de uitvoering van de inspecties in 2019 weer zonder problemen kan verlopen. Alle GGD'en hebben beargumenteerd laten weten dat zij verwachten alle inspecties in 2019 uit te kunnen voeren.

- In 2018 ontvingen de vertrouwensinspecteurs 136 meldingen met betrekking tot de kinderopvang. Het aantal binnenkomende meldingen is de afgelopen jaren gestegen, de indruk is dat betrokkenen in de kinderopvang de vertrouwensinspecteurs beter weten te vinden. Het blijft echter belangrijk dat professionals alert blijven op mogelijke signalen van seksueel, fysiek en/of psychisch geweld, en dat zij kennis hebben van en handelen conform de meld- en overlegplicht in voorkomende gevallen.

6.2 Resultaten risicoanalyse

Gemeenten leggen verantwoording af aan de inspectie via het jaarverslag. Het jaarverslag betreft het voorgaande jaar en moet uiterlijk 1 juli door het college van burgemeester en wethouders aan de inspectie beschikbaar zijn gesteld.

Het jaarverslag is sinds 2012 gebaseerd op de gegevens die gemeenten en GGD'en vastleggen in het LRK, de GIR-inspecteren en de GIR-handhaven. Deze gegevens worden (in de vorm van een concept-jaarverslag) aan de afzonderlijke gemeenten beschikbaar gesteld. Gemeenten kunnen deze gegevens toelichten en het definitieve jaarverslag vervolgens, na vaststelling door het college van burgemeester en wethouders, indienen bij de inspectie.

In 2018 heeft de inspectie op basis van de ingediende jaarverslagen over 2017 bij 364 gemeenten een risicoanalyse uitgevoerd. Het ging hier om alle 380 gemeenten[35], uitgezonderd de 16 gemeenten waarbij in 2017 een nader onderzoek is uitgevoerd.

Na de uitvoering van de risicoanalyse op basis van de jaarverslagen over 2017 heeft de inspectie bij 341 van de 364 gemeenten geen risico's vastgesteld ten aanzien van de taakuitvoering. Deze gemeenten zijn in het najaar van 2018 per brief geïnformeerd over het behoud van de A-status.

Met de overige 23 gemeenten is contact opgenomen. Naar aanleiding van dit contact kwam geen van deze gemeenten in aanmerking voor een nader onderzoek. De geconstateerde risico's waren al opgepakt of konden door de gemeente snel worden hersteld, waarmee de uitvoering van de taken weer op orde was. De betreffende gemeenten zijn eind 2018, per mail en per brief, geïnformeerd over het behoud van de A-status.

De mogelijke risico's naar aanleiding waarvan we contact hebben opgenomen met deze gemeenten worden weergegeven in tabel 6.1.

Tabel 6.1 *Aanleidingen voor contact met de gemeente n.a.v. de risicoanalyse over het verslagjaar 2017*

Contactgemeenten	23*
Mogelijke risico's op niet tijdige afhandeling van aanvragen voor nieuwe voorzieningen	9
Mogelijke risico's op het niet uitvoeren van de verplichte inspecties door de GGD	15
Mogelijke risico's op niet adequate uitvoering van de handhaving	9

**Noot. Bij sommige gemeenten was sprake van mogelijke risico's op meerdere wettelijke taken*



35 De risicoanalyse wordt altijd uitgevoerd op het aantal gemeenten dat Nederland telt na de gemeentelijke herindeling per 1 januari van het jaar dat volgt op het verslagjaar. De reden hiervoor is dat de gegevens uit LRK en GIR, die altijd per 1 maart beschikbaar komen, ook altijd op dit aantal gemeenten zijn gebaseerd en we in het toezicht te maken hebben met de nieuwe fusiegemeente.

Hieronder geven we, ter illustratie, enkele voorbeelden van onderwerpen die aan de orde zijn gekomen.

6.2.1 *Risico's op niet tijdige afhandeling van aanvragen voor nieuwe voorzieningen*

Bij het niet op tijd (binnen 10 weken) afhandelen van aanvragen, kwam vaak naar voren dat de gemeente geen gebruik had gemaakt van de mogelijkheid tot opschorting. Bijvoorbeeld omdat de aanvraag incompleet was of omdat men niet bekend was met de mogelijkheid tot opschorten.

6.2.2 *Risico's op het niet uitvoeren van de verplichte inspecties door de GGD*

Gemeenten gaven verschillende redenen voor niet-uitgevoerde inspecties. In sommige gevallen was de inspectie, op verzoek van de GGD, doorgeschoven. Ook kwam het voor dat er nog geen kinderen werden opgevangen op de locatie of dat de locatie inmiddels gesloten was. We zagen ook voorbeelden waarbij de locatie in combinatie met een andere locatie (vaak van dezelfde houder in hetzelfde gebouw) geïnspecteerd was. Hierbij werden wel beide locaties afzonderlijk getoetst, maar was slechts aan één van deze inspecties een inspectierapport gekoppeld.

6.2.3 *Risico's op niet adequate uitvoering van de handhaving*

Om te voorkomen dat door de GGD geconstateerde tekortkomingen blijven bestaan, is het belangrijk dat gemeenten tijdig en passend handhaven. Als er sprake was van rapporten met een handhavingsadvies die waren blijven liggen, ging het in een aantal gevallen om (ver) achterblijvende registratie van de door de gemeente ondernomen handhavingsacties. Ook kwam soms naar voren dat onherroepelijke handhavingsbesluiten (nog) niet in het LRK waren gepubliceerd. In dergelijke gevallen hebben we met de gemeenten besproken dat waarschuwingen ook als handhavingsactie geregistreerd moeten worden in de GIR en dat onherroepelijke handhavingsbesluiten in het LRK moeten worden gepubliceerd. We hebben ook contact opgenomen met gemeenten als er relatief vaak sprake was van beredeneerd niet handhaven[36]. Deze contacten gaven geen aanleiding tot nader onderzoek.

6.3 *Signalen over de taakuitvoering van gemeenten*

Naast de jaarverslagen, het LRK en de GIR zijn signalen ook een belangrijke bron van informatie. Een signaal geeft informatie over een mogelijk ongewenste situatie in de uitvoering van de wettelijke taken door gemeenten of andere actoren in het stelsel van toezicht. Voordat we reageren op een signaal beoordelen we of het gaat om een incident of een structureel probleem.

Signalen bereiken de inspectie op verschillende manieren. De belangrijkste bronnen waren in 2018 toezichthouders van de GGD'en en onze inspectiecollega's die toezicht houden op het primair onderwijs. Maar signalen komen ook binnen via ons loket, GGD GHOR Nederland, gemeenten zelf, ouders, houders of andere belanghebbenden. Daarnaast houdt de inspectie ook de ontwikkelingen bij via (sociale) media (vakbladen, kranten, Twitter).

In 2018 zijn negentien signalen binnengekomen bij de inspectie die we hebben onderzocht. Afhankelijk van de ernst van het signaal kan dit leiden tot een nader onderzoek bij de gemeente, al is dit lang niet altijd het geval. In veel gevallen blijkt het signaal niet dermate ernstig of kan het na contact met de gemeente eenvoudig worden opgelost. De signalen die we in 2018 hebben behandeld, gingen over uitvoering handhaving, registervoering, ve en samenwerking tussen opvang en onderwijs (tabel 6.2). In het vervolg van deze paragraaf gaan we dieper in op deze signalen.



36 In het themaonderzoek *'Niet handhaven, verklaarbaar?'*, 2016, Inspectie van het Onderwijs, wordt inzicht gegeven in de situaties waarin gemeenten 'beredeneerd niet handhaven' toepassen en welke onderbouwingen daarbij worden gebruikt.

Tabel 6.2 *Signalen gemeentelijk toezicht en handhaving kinderopvang in 2018*

Uitvoering handhaving	7
Registervoering	1
Voorschoolse educatie	7
Samenwerking opvang/onderwijs	4

6.3.1 Signalen over uitvoering van de handhaving

Als een GGD-toezichthouder tekortkomingen constateert bij een kinderopvangvoorziening of een gastouderbureau (gob) neemt hij of zij in veel gevallen een advies tot handhaven op in het inspectierapport. Het is dan aan de gemeente om te besluiten hoe ze opvolging geeft aan dat advies. Wij vinden het belangrijk dat een gemeente adequaat en voortvarend handhaaft. De signalen die wij binnen hebben gekregen over de uitvoering van de handhaving gingen hoofdzakelijk over gemeenten waar dit mogelijk niet adequaat en voortvarend gebeurt. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de handhavingsinstrumenten die de gemeente inzet keer op keer niet effectief blijken te zijn, waardoor de tekortkomingen niet worden opgelost. Het kan ook zo zijn dat een gemeente besluit om helemaal niet te handhaven, ondanks het advies van de GGD-toezichthouder. Als een gemeente hiervoor kiest, moet het goed onderbouwd gebeuren (beredeneerd niet handhaven). In het jaarverslag moet de gemeente de keuze voor beredeneerd niet handhaven onderbouwen.
Twee van deze signalen hebben geleid tot het besluit om een nader onderzoek uit te voeren bij de gemeente. Een van die nadere onderzoeken is eind 2018 gestart, de andere startte in 2019. In andere gevallen bleek het na contact met de gemeente niet nodig om een nader onderzoek in te stellen, omdat de tekortkomingen snel hersteld konden worden of omdat uiteindelijk niet veel aan de hand bleek te zijn.

6.3.2 Signalen over de registervoering

Een van de taken van de gemeenten is het juist, volledig en actueel houden van het LRK. Als een voorziening een subsidierelatie heeft met een gemeente, moet dit in het LRK worden aangegeven. Voor de GGD is het dan duidelijk, dat de voorziening ook voor de aspecten op het gebied van ve beoordeeld moet worden. Omdat er veel variatie is, staat het vinkje in het LRK niet altijd juist. Bijvoorbeeld als er tijdelijk geen doelgroepkinderen worden opgevangen of als er een periode geen subsidierelatie is, maar dit voor de toekomst wel is ingepland. Dit laatste was het geval bij het signaal over de registervoering (tabel 6.2). Voor gemeenten lijkt het bijhouden van het vinkje in het LRK bureaucratisch en niet altijd duidelijk. De inspectie neemt in dit soort gevallen contact op met de gemeente, zodat het LRK weer op orde komt.

6.3.3 Signalen over voorschoolse educatie

Een aantal signalen betrof gemeenten waar de voorzieningen voor vve in 2017 door de GGD niet beoordeeld zijn op de voorwaarden van het Besluit ve, terwijl er sprake was van ten minste één van de volgende situaties:

- Er werden doelgroepkinderen opgevangen.
- De gemeente ontving GOAB-budget[37].
- Er waren één of meer voorzieningen waar gedurende het jaar 2017 vve aangeboden werd.

Na onderzoek bleek dat in enkele gevallen de vve-voorwaarden wel degelijk waren getoetst in 2017, maar dat de publicatiedatum van de betreffende inspectierapporten in 2018 lag en daardoor in eerste instantie niet in beeld waren. In de andere gevallen bleek dat de



37 Het GOAB is het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Voor een overzicht van de bedragen voor afzonderlijke gemeenten van 2018, zie Kamerbrief 1205185 (OCW, 07-07-2017).

destijds aanstaande harmonisatie van kinderdagverblijven (kdv) en peuterspeelzalen (psz) de reden was dat de voorwaarden niet beoordeeld waren. Omdat de harmonisatie een eenmalig proces was, er dus geen risico was op recidive en omdat alle voorzieningen in 2018 inmiddels wel waren geïnspecteerd, is besloten hier geen actie op te ondernemen. Bij één gemeente bleken bij voorzieningen met ve geen voorwaarden daarvoor getoetst te zijn, omdat de voorzieningen onderdeel waren van de pilot groene inspectieactiviteit [38]. Binnen die pilot was het toegestaan om de inspectie zonder vaste set voorwaarden uit te voeren en was het dus legitiem om niet op deze voorwaarden te toetsen.

6.3.4 Signalen over samenwerking opvang en onderwijs

De afgelopen jaren neemt het aantal situaties waarbij sprake is van een samenwerking tussen opvang en onderwijs toe. Onderzoek van onderzoeks- en adviesbureau Oberon (2019)[39] laat zien dat inmiddels negen op de tien basisscholen in enige vorm samenwerken met één of meer kinderopvangorganisaties. Ongeveer een kwart van de samenwerkende scholen en kinderopvangorganisaties doet dat onder de noemer Integraal Kindcentrum (IKC). Het onderzoek van Oberon laat ook zien dat op bestuurlijk niveau veel wordt samengewerkt tussen schoolbesturen (80 procent) en bestuurders van kinderopvangorganisaties (86 procent).

In algemene zin is er dus op grote schaal sprake van samenwerking. De wijze waarop die samenwerking wordt vormgegeven is heel divers. Dit kan zijn door zo af en toe een gezamenlijke activiteit te organiseren, maar het kan ook om een meer intensieve samenwerking gaan, waarbij peuters en kleuters worden samengevoegd. Ook van dit soort meer intensieve samenwerking zien we een toename. In mediaberichten wordt regelmatig gesproken over scholen en kinderopvangorganisaties die intensief samenwerken en voor het eerst hebben we hier in 2018 ook enkele signalen over ontvangen. In een beperkt aantal gevallen zijn we daarbij situaties tegengekomen die mogelijk in strijd zijn met wettelijke bepalingen van de Wet Kinderopvang (Wko) en de Wet op het primair onderwijs (Wpo).

Wettelijk kader

Binnen de wetgeving is op het gebied van samenwerking veel mogelijk, maar een structurele gezamenlijke opvang van peuters en kleuters is niet toegestaan. In de Wko en het Besluit kwaliteit kinderopvang staat dat de dagopvang plaatsvindt in stamgroepen. Kinderen uit de dagopvang worden opgevangen in één stamgroep, met een maximale groepsgrootte (afhankelijk van de leeftijdsopbouw van de groep). Wanneer kinderen van opvang en onderwijs gezamenlijk opgevangen worden, is er geen sprake meer van opvang in de stamgroep. De GGD-toezichthouder zal hier dan een tekortkoming op constateren.
Een uitzondering hierop is de gezamenlijke opvang van peuters en kleuters in het kader van een activiteit. Het pedagogisch beleidsplan van de kinderopvangorganisatie moet dan een concrete beschrijving bevatten van de aard en de organisatie van de activiteiten waarbij kinderen de stamgroep of de stamgroepruimte kunnen verlaten. Bovendien moet bij gezamenlijke activiteiten worden voldaan aan het minimaal in te zetten aantal beroepskrachten.

Ook vanuit de Wpo zijn er beperkingen voor het samenvoegen van peuters en kleuters. In de Wpo staat dat kinderen de leeftijd van 4 jaar moeten hebben bereikt om als leerling tot een school te worden toegelaten. In het geval dat peuters van de dagopvang structureel gezamenlijk worden opgevangen met de kleuters uit groep 1 van de basisschool, en dat onder leiding van een leerkracht van de basisschool gebeurt, dan is de vraag of die peuters deelnemen aan het onderwijs. Als dat zo is, dan is deze situatie in strijd met de wet.



38 Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang, Paragraaf 2, Artikel 4aa. Pilot groene inspectieactiviteit.

39 *Samenwerking in beeld 2. Basisscholen, kinderopvang en kindcentra: de stand van het land 2019*, 2019, Oberon.
Het onderzoek in 2019 is een tweede meting in opdracht van het Kinderopvangfonds. De eerste meting in 2016, was in opdracht van de ministeries van OCW en SZW.

Vanwege de complexiteit van de wet- en regelgeving, hebben de inspectie en GGD GHOR Nederland gezamenlijk een schema[40] opgesteld dat helder weergeeft onder welke voorwaarden samenwerking is toegestaan en wanneer dit niet kan. In bijlage V staat een uitgebreidere beschrijving van de relevante wettelijke bepalingen.

Het onderzoek van Oberon (2019) laat zien dat de besturen van scholen en kinderopvangorganisaties de wet- en regelgeving als belangrijkste belemmering zien om samen te kunnen werken. Ook de huisvesting, de financiën en het feit dat onderwijs en kinderopvang gescheiden werelden zijn worden vaak genoemd als knelpunten. Er is geen zicht op in welk deel van de gevallen samenwerking is vormgegeven op een manier die niet is toegestaan volgens de wet.

Voorbeelden van samenwerking tussen opvang en onderwijs
Kinderopvangorganisaties en basisscholen zoeken om uiteenlopende redenen (vergaande) samenwerking. In veel gevallen zoeken zij vanuit pedagogische en educatieve overwegingen naar nieuwe samenwerkingsvormen. De initiatieven hebben gemeen dat binnen de samenwerking gezocht wordt naar een invulling die volgens hen beter aansluit bij de ontwikkeling die peuters en kleuters doormaken en die niet voor ieder kind hetzelfde is. Waarbij er in plaats van een harde grens bij vier jaar, een meer gespreide periode is waarin peuters de overgang naar het onderwijs maken.

Een praktijkvoorbeeld dat probeert een meer geleidelijke overgang naar het onderwijs te bieden is een stichting die zowel kinderopvang als onderwijs aanbiedt. Zij hebben een peuter-kleutergroep van maximaal 24 kinderen, waarmee zij een zachte overgang voor peuters naar de meer schoolse situatie willen realiseren. Zij vinden bovendien dat dit kansen biedt om de kwaliteiten van hun onderwijs- en opvang-professionals optimaal in te zetten voor de behoeften van het kind.

Een andere motivatie om samen te werken ligt in het signaleren en invullen van extra (zorg)behoeften van kinderen. In de praktijk zien we dit terug in een situatie van samenwerking tussen een school en een kinderopvangorganisatie, waarbij de motivatie ligt bij het vroegtijdig kunnen signaleren waar extra zorg nodig is en om een rijker aanbod te bieden aan kinderen in een achterstandssituatie. De peuters starten de dag in hun eigen stamgroep en worden daarna samengevoegd met de kleuters in het kader van een activiteit. De samenwerkende school en kinderopvangorganisatie zijn van mening dat de peuters veel baat hebben bij deze aanpak.

In een ander praktijkvoorbeeld worden peuters die extra ondersteuning nodig hebben met taal (vve) enkele dagdelen samen opgevangen met kleuters die de Nederlandse taal nauwelijks kennen. Deze kleuters zijn meestal pas heel recent in Nederland gekomen. Deze aanpak heeft volgens de betrokken organisaties een positief effect op de ontwikkeling van de kleuters, omdat ze bij de peuters veel meer durven te spelen en te praten dan bij mondige Nederlandse kleuters.

Naast het belang van het kind spelen organisatorische motieven een rol om samen te werken, vooral om doelmatiger en doelgerichter te kunnen werken.

Toezicht
Wanneer de GGD-toezichthouder constateert dat peuters en kleuters structureel gezamenlijk worden opgevangen en daarmee de Wko overtreden wordt, is het aan de gemeente om handhavend op te treden. Er zijn echter gemeenten die een dergelijke vorm van samenwerking gedogen, omdat zij vinden dat dit in het belang is van het kind en goed voor de ontwikkeling. Het is de taak van de inspectie als interbestuurlijk toezichthouder om te toetsen of gemeenten de wet naleven, en als toezichthouder op het onderwijs om te toetsen of scholen zich aan de Wpo houden.

We zien de maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van IKC's en andere vormen van samenwerking in Nederland fors toenemen.



40 *Driejarigen in opvang-onderwijs*, geraadpleegd op 06-08-2019, Inspectie van het Onderwijs en GGD GHOR Nederland.

De roep van houders, scholen, gemeenten en andere organisaties om tot verdere integratie te komen dan de wet- en regelgeving nu toelaat is hoog. We treden in overleg met de gemeente als een initiatief niet in lijn is met wet- en regelgeving. Bovendien zullen scholen die de Wpo overtreden worden aangesproken in het kader van het toezicht op het onderwijs. Situaties die niet in lijn zijn met wet- en regelgeving kunnen immers niet duurzaam zijn.
We vinden het van groot belang om, met het oog op de toekomst, vanuit de driehoek wetgeving, praktijk en toezicht het gesprek te voeren over wat wenselijk is.

6.4 Problemen met uitvoeren verplichte inspecties

In 2018 ontving de inspectie diverse signalen over problemen met de voortgang van de uitvoering van het toezicht door de GGD'en in opdracht van gemeenten. Sinds 1 januari 2018 is de Wet IKK van kracht en zijn er nieuwe en gewijzigde voorwaarden die getoetst moeten worden. Daarnaast moet het aangepaste Besluit ve vanaf 1 juli 2018 worden getoetst. Deze wijzigingen hebben er, in combinatie met personele problemen bij sommige GGD-regio's, voor gezorgd dat in 2018 niet overal alle verplichte inspecties zijn uitgevoerd.

In oktober 2018 hebben we daarom een brief gestuurd naar alle GGD'en. Via de GGD'en zijn ook gemeenten hiervan op de hoogte gebracht. Met deze brief wilde de inspectie inventariseren in welke regio's mogelijk niet alle verplichte inspecties zouden worden gehaald. Ook hebben we gevraagd of in de manier van inspecteren afgeweken is van de toetsingskaders, het risicomodel en de werkinstructies, met als doel om meer inspecties te kunnen uitvoeren.

Op basis van de cijfers uit de GIR bleek dat het percentage uitgevoerde verplichte inspecties in 2018 gelijk is gebleven aan dat van de afgelopen jaren: gemiddeld 97 procent van kindercentra en gob is onderzocht (paragraaf 2.2, Uitvoering verplichte onderzoeken). Daarnaast is ruim 10 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang (vgo) onderzocht, waar een minimum van 5 procent de bestuurlijke afspraak is. Tussen de GGD-regio's zijn wel verschillen te zien. In zes GGD-regio's is meer dan 3 procent van de verplichte onderzoeken niet uitgevoerd (tabel 6.3). Bovendien is uit navraag van de inspectie gebleken dat acht GGD'en aanpassingen hebben gedaan in de uitvoering van de inspecties om zo toch de 100%-norm te halen.

Deze GGD'en hebben bijvoorbeeld beperktere onderzoeken uitgevoerd dan zoals het in het eigen beleid of het gemeentelijk beleid geformuleerd staat. Bepaalde voorwaarden, vaak nieuwe IKK-voorwaarden, zijn in deze onderzoeken dan niet meegenomen. Er zijn ook GGD'en die ervoor gekozen hebben om een deel van de voorwaarden die verplicht zijn niet mee te nemen in het onderzoek. De inspectie vindt het belangrijk dat de GGD in een dergelijke situatie weloverwogen een besluit neemt. Bij capaciteitsproblemen valt er wat voor te zeggen om een aantal inspecties niet uit te voeren om de kwaliteit en omvang van de overige inspecties hoog te houden. Andersom kan het ook verstandig zijn om in elk geval alle kinderopvangvoorzieningen te bezoeken en een indruk te krijgen van de kwaliteit, ook al is de consequentie dan dat een deel van die inspecties beperkter wordt uitgevoerd.

Tabel 6.3 *Uitvoering van inspecties in 2018*

Aantal GGD'en	Alle verplichte inspecties uitgevoerd*	Inspecties aangepast	Inspecties aangepast, waaronder ook op verplichte voorwaarden
15	Ja	Nee	Nee
3	Ja	Ja	Nee
2	Ja	Ja	Ja
3	Nee	Nee	Nee
2	Nee	Ja	Nee
1	Nee	Ja	Ja

**Noot: Hoewel de norm is dat alle verplichte onderzoeken uitgevoerd moeten worden hebben we voor dit onderzoek de grens gelegd bij 97%. Hierbij zijn nog niet de toelichtingen uit de jaarverslagen van de gemeenten meegenomen. Er kunnen goede redenen zijn waarom een voorziening niet is onderzocht.*

6.5 Nadere onderzoeken naar toezicht en handhaving van gemeenten

Wanneer uit de risicoanalyse of uit een signaal blijkt dat bij een gemeente het toezicht en/of de handhaving op de kinderopvang mogelijk niet op orde is, komt die gemeente in aanmerking voor een nader onderzoek. Als het nader onderzoek is afgerond, stelt de inspecteur de status van de gemeente opnieuw vast.

Een gemeente kan een van de volgende drie statussen hebben:
- Status A: de gemeente voert haar wettelijke taken correct 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.

De status van iedere gemeente is openbaar en gepubliceerd op de website van de inspectie.

Als een gemeente na uitvoering van een nader onderzoek door de inspectie een B- status krijgt, wordt er een verbetertraject afgesproken met de gemeente. De gemeente stelt zelf een verbeterplan op. De inspectie toetst of het verbeterplan voldoet en volgt of de gemeente binnen afzienbare tijd daadwerkelijk verbeteringen doorvoert. Aan het einde van het afgesproken verbetertraject voert de inspectie opnieuw een nader onderzoek uit en wordt de status van de gemeente vastgesteld.

Wanneer een gemeente onvoldoende meewerkt aan verbetering krijgt de gemeente een C-status. In het uiterste geval kan de inspectie de minister van SZW in overweging geven om gebruik te maken van het toezichtinstrument indeplaatsstelling [41]. Dit houdt in dat de minister kan besluiten om de tekortkoming(en) die de gemeente niet heeft opgelost te laten verhelpen door derden. De kosten hiervoor zijn voor rekening van de gemeente.

6.5.1 Uitgevoerde nadere onderzoeken

In 2018 heeft er bij zeven gemeenten een nader onderzoek plaatsgevonden. Twee nadere onderzoeken zijn gestart naar aanleiding van een signaal, vijf nadere onderzoeken werden uitgevoerd bij gemeenten met een B-status, aan het einde van een verbetertraject.

Bij de twee gemeenten waar op basis van een signaal een nader onderzoek is uitgevoerd, had de inspectie aanwijzingen dat deze gemeenten het toezicht en de handhaving mogelijk niet goed op orde hadden. In een geval was het signaal uit 2017, maar werd het nadere onderzoek deels in 2018 uitgevoerd. Deze gemeente behield de A-status na het nader onderzoek, omdat zij het toezicht en de handhaving kinderopvang inmiddels voldoende op orde bleken te hebben. Het andere nader onderzoek was eind 2018 nog niet afgerond. Inmiddels heeft die gemeente een B-status ontvangen en doorlopen nu een verbetertraject.

Bij aanvang van 2018 waren er vijf gemeenten met een B-status die een verbetertraject doorliepen. Bij deze gemeenten werden nadere onderzoeken uitgevoerd aan het einde van het verbetertraject. In drie gevallen leidde dat in 2018 tot een rapport waarin de gemeente de A-status toegekend kreeg. Bij deze drie gemeenten was er sprake geweest van tekortkomingen op het gebied van voortvarend handhaven, de tijdigheid van het behandelen van nieuwe aanvragen tot registratie, de uitvoering van de inspecties en de registervoering in het LRK.



41 Artikel 124 Gemeentewet.

Eind 2018 waren er nog twee gemeenten met een B-status (tabel 6.4). Bij deze gemeenten werd het nader onderzoek en het rapport in 2019 afgerond.

Tabel 6.4 *Ontwikkeling statusindeling gemeenten in 2018*

	1 januari 2018	31 december 2018
Status A	375	378
Status B	5	2
Status C	0	0

6.6 Vertrouwensinspecteurs

De vertrouwensinspecteurs van de inspectie zijn, voor zowel het onderwijs als de kinderopvang, het aanspreekpunt bij vermoedens van seksueel, fysiek of (ernstig) psychisch geweld. In de Wko is bepaald hoe moet worden gehandeld door een houder bij vermoedens van een zedenmisdrijf of mishandeling van een kind dat gebruik maakt van de door die houder geboden kinderopvang. Iedere melding wordt geregistreerd in een vertrouwelijk dossier van de vertrouwensinspecteur. Jaarlijks wordt een factsheet opgesteld met informatie over de binnengekomen meldingen[42].

In 2018 ontvingen de vertrouwensinspecteurs 136 meldingen met betrekking tot de kinderopvang. Een melding leidt tot een hoofddossier. In een dossier kunnen meerdere contactmomenten zitten, en over eenzelfde casus kan door verschillende betrokkenen melding gedaan worden. De desbetreffende dossiers worden vervolgens gekoppeld aan het hoofddossier. De meeste meldingen (42 procent) gaan over kdv, gevolgd door meldingen over vgo of gob (32 procent) en bso (24 procent)[43].

Medewerkers in de kinderopvang hebben een wettelijke meldplicht om vermoedens van misdrijven door een met taken belast persoon jegens de opgevangen kinderen bij de houder te melden. Houders zijn verplicht onverwijld met de vertrouwensinspecteurs te overleggen indien het vermoeden seksueel misbruik of mishandeling betreft. De houder kan ook contact opnemen met de vertrouwensinspecteurs indien het vermoeden seksuele intimidatie of psychisch geweld betreft. Indien nodig kan de vertrouwensinspecteur de houder aangifteplicht opleggen. Ook ouders, GGD en vertrouwenspersonen raadplegen de vertrouwensinspecteurs regelmatig. De vertrouwens-inspecteurs bieden advies en denken mee over mogelijke oplossingen. De vertrouwensinspecteur kan, na overleg en toestemming van de melder, de GGD informeren over een melding als de veiligheid of kwaliteit van de opvang mogelijk in het geding is. In 2018 is dit 14 keer voorgekomen. Jaarlijks overleggen de vertrouwensinspecteurs met GGD'en, GGD GHOR Nederland en de zedenpolitie en –officieren. Binnen dit netwerk wordt kennis gedeeld en samengewerkt binnen de casuïstiek.

Ongeveer een derde van de in 2018 binnengekomen meldingen valt onder seksueel misbruik of seksuele intimidatie. De meest voorkomende meldingen over seksueel misbruik gingen over (een vermoeden van) ongewenste hinderlijke aanrakingen of ontucht met misbruik van een wilsonbekwame. Bij de meldingen over seksuele intimidatie ging het over grensoverschrijdend gedrag, gevolgd door ongewenste hinderlijke aanrakingen, of diverse andere vormen van seksuele intimidatie. Ook grensoverschrijdend (seksueel) gedrag tussen (jonge) kinderen onderling in de opvang kan gemeld worden.



42 *Factsheet meldingen vertrouwensinspecteurs vanuit kinderopvang over de jaren 2016 – 2018*, 2019, Inspectie van het Onderwijs.

43 De overige 2 procent van de meldingen is niet toe te schrijven aan een kdv, bso, gob of vgo en valt onder de categorie overig.

Naast meldingen over seksueel geweld behandelen de vertrouwensinspecteurs ook meldingen over (ernstig) psychisch en fysiek geweld. De meeste van deze meldingen vallen onder fysiek geweld, waarbij het vaak om een vorm van mishandeling gaat. Bij meldingen over (ernstig) psychisch geweld gaat het doorgaans om grove en langdurige pesterijen, beledigingen of een kind dat in de opvang genegeerd of verwaarloost wordt.

De afgelopen jaren zien we een stijging van het aantal binnenkomende meldingen bij de vertrouwensinspecteurs. We hebben de indruk dat betrokkenen in de kinderopvang (houders, medewerkers, gastouders, maar ook zeker de GGD) de vertrouwensinspecteurs beter weten te vinden. Het blijft echter belangrijk dat professionals alert blijven op mogelijke signalen van seksueel, fysiek en/of psychisch geweld, en dat zij kennis hebben van en handelen conform de meld- en overlegplicht in voorkomende gevallen. Blijvende aandacht voor deze problematiek in de kinderopvang is noodzakelijk.

6.7 Pilot Herijken toezicht voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang

In de periode maart 2018 tot en met maart 2019 onderzocht de inspectie hoe de gemeente, de GGD, de houders kinderopvang en de schoolbesturen samenwerken om tot kwaliteit en kwaliteitsverbetering bij vve en (toezicht en handhaving op de) kinderopvang te komen. Ook onderzochten we wat het oplevert om verschillende onderzoeken die wij doen bij de gemeenten (onderzoeken naar het beleid voor vve, het toezicht op de kinderopvang en het onderwijsachterstandenbeleid) te combineren. Zestien gemeenten namen deel aan deze pilot op basis van vrijwilligheid. Per gemeente voerde de inspectie gesprekken met de betrokken partijen: gemeenten, GGD'en, schoolbesturen en houders kinderopvang. Deze gesprekken gingen over hun samenwerking om de kwaliteit van kinderopvang en vve te borgen en te verbeteren en hoe de gemeente daar al dan niet op stuurt. Daarnaast brachten we in kaart of de deelnemende gemeenten voldoen aan hun wettelijke taken met betrekking tot het toezicht en de handhaving op de kinderopvang en de vve. Ook werd de kwaliteit van vve op enkele locaties onderzocht. Ieder onderzoek in deze pilot eindigde met een rondetafelconferentie, waarbij de bevindingen van de inspectie met alle deelnemende partijen zijn doorgesproken. Partijen gaven aan de keuze om het gehele onderzoek af te sluiten met zo'n conferentie te waarderen.
De rapporten van de zestien pilotgemeenten en onderzochte locaties zijn te vinden op de site van de inspectie. In het najaar van 2019 publiceert de inspectie de conclusies en aanbevelingen in een eindrapport en brengt dit uit aan de bewindslieden van het ministerie van OCW en SZW.





7
Bronvermelding

Bureau Bartels B.V. (2019). *Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK), meting 2018*, uitgebracht in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

GGD GHOR Nederland & VNG KCHN (2017). *Factsheet Streng aan de Poort*.

GGD GHOR Nederland & VNG KCHN (2019). *Eindrapport Streng aan de Poort*.

Inspectie van het Onderwijs (2016). *Themaonderzoek Niet Handhaven, Verklaarbaar?*

Inspectie van het Onderwijs (2018a). *Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2017*.

Inspectie van het Onderwijs (2018b). *Themaonderzoek Herhaalde handhavingsadviezen*.

Inspectie van het Onderwijs (2019a). *De Staat van het Onderwijs*.

Inspectie van het Onderwijs (2019b). *Factsheet meldingen vertrouwensinspecteurs vanuit kinderopvang over de jaren 2016 – 2018*.

Inspectie van het Onderwijs (rapport in voorbereiding). *Themaonderzoek gastouderopvang* (definitieve titel nog onbekend).

Inspectie van het Onderwijs & GGD GHOR Nederland. *Driejarigen in opvang-onderwijs*. Geraadpleegd op 06-08-2019, van www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/primair-onderwijs/driejarigen-onder-voorwaarden-in-het-basisonderwijs

Oberon (2019). *Samenwerking in beeld 2. Basisscholen, kinderopvang en kindcentra: de stand van het land 2019*.

SZW (2012). *Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang. Geldend van 01-01-2018*.

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





8

Bijlagen

8.1 Bijlage I: Definities kinderopvangvormen

Kinderopvang is het bedrijfsmatig of tegen een vergoeding verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint.[44] Met kinderopvang worden de formele vormen van kinderopvangmogelijkheden aangeduid. De informele, niet professionele, vormen vallen hierbuiten, 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.

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

Peuterspeelzaal (psz): sinds 1 januari 2018 worden psz wettelijk niet meer als zelfstandige categorie beschouwd in de Wet Kinderopvang (Wko). De psz die op 31 december 2017 nog niet omgezet waren, zijn per 1 januari 2018 automatisch omgezet naar kdv.

Voorziening voor gastouderopvang (vgo): een voorziening voor opvang door gastouders. Een gastouder is een volwassene die kinderen van ouders (vraagouders) opvangt. Meestal gebeurt dit bij de gastouder thuis, soms bij de vraagouder. Als een gastouder op meerdere locaties opvang biedt, telt deze voor elke locatie als aparte voorziening voor gastouderopvang. Alle vgo zijn aangesloten bij een gob.

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



44 Zie voor definities ook art. 1.1 Wet kinderopvang.

8.2 Bijlage II: voorzieningen per GGD-regio

Tabel II *Aantal ingeschreven kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, 2018, per GGD-regio.*

	kdv	bso	vgo	gob
Afd. Volksgezondheid Gem. Utrecht	200	158	393	7
Dienst Gezondheid & Jeugd ZHZ	265	188	786	21
GGD Amsterdam	627	376	620	10
GGD Brabant-Zuidoost	355	319	1.442	34
GGD Drenthe	331	267	1.079	25
GGD Flevoland	255	218	874	35
GGD Fryslân	409	285	2.350	34
GGD Gelderland-Zuid	281	218	859	16
GGD Gooi en Vechtstreek	143	111	394	7
GGD Groningen	339	241	1.126	31
GGD Haaglanden	609	469	1.014	31
GGD Hart voor Brabant	483	396	1.981	37
GGD Hollands-Midden	370	321	1.077	35
GGD Hollands-Noorden	360	274	1.052	27
GGD IJsselland	339	282	1.527	32
GGD Kennemerland	274	244	584	12
GGD Limburg-Noord	234	195	939	18
GGD Noord- en Oost-Gelderland	421	331	1.857	38
GGD Regio Twente	274	256	1.456	24
GGD Regio Utrecht	461	467	1.451	27
GGD Rotterdam-Rijnmond	659	476	1.304	16



	kdv	bso	vgo	gob
GGD West-Brabant	356	292	1.032	36
GGD Zaanstreek/Waterland	154	130	345	7
GGD Zeeland	224	193	458	12
GGD Zuid-Limburg	246	147	813	18
Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden	345	277	1.197	28
Totaal	**9.014**	**7.131**	**28.010**	**618**



8.3 Bijlage III: Toetsingskaders 2017 en 2018

Elk type opvang heeft een eigen toetsingskader. Drie keer per jaar worden er wijzigingen doorgevoerd in de toetsingskaders. De laatste wijzigingen vinden in juli plaats, voor de analyses in het Landelijk Rapport 2018 wordt daarom uitgegaan van de toetsingskaders van juli.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de domeinen waar de toetsingskaders uit bestaan, met het maximaal aantal te toetsen voorwaarden per domein. Hierin is te zien dat de toetsingskaders van juli 2017 en juli 2018 verschillen in het aantal voorwaarden. Dit heeft verschillende oorzaken. In 2018 zijn er, in het kader van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang, een aantal nieuwe voorwaarden aan de toetsingskaders toegevoegd. Daarnaast zijn er enkele voorwaarden uitgesplitst tot meerdere voorwaarden en zijn een aantal voorwaarden juist samengevoegd tot één. Ook zijn enkele voorwaarden uit het toetsingskader gehaald.

Tabel III *Aantal voorwaarden per domein in de toetsingskaders van juli 2017 en juli 2018*

	kdv		bso		vgo		gob	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Personeel en groepen	20	20	19	15	7	5	5	6
Pedagogisch klimaat	18	11	16	13	5	1	5	5
Veiligheid en gezondheid	15	15	14	15	8	5	16	12
Accommodatie en inrichting	9	4	9	3	8	7	-	-
Ouderrecht	20	19	20	19	-	-	22	20
Kwaliteit gastouderbureau	-	-	-	-	-	-	20	20
Totaal	**82**	**69**	**78**	**65**	**28**	**18**	**68**	**63**

Noot. Bij gastouderbureaus gaat het om de domeinen pedagogisch beleid (in plaats van pedagogisch klimaat) en personeel (in plaats van personeel en groepen). Bij voorzieningen voor gastouderopvang gaat het om het domein deskundigheid gastouder (in plaats van personeel en groepen).



8.4 Bijlage IV: Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie

Het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (Besluit ve) stelt devolgende tien voorwaarden:

1. De ve omvat per week ten minste vier dagdelen van tenminste 2,5 uur of – per week – ten minste 10 uur aan activiteiten gericht op het stimuleren van de ontwikkelingsdomeinen taal, rekenen, motoriek en de sociaalemotionele ontwikkeling.
2. De verhouding tussen het aantal beroepskrachten ve en het feitelijk aantal aanwezige kinderen in de groep bedraagt ten minste één beroepskracht ve per acht kinderen.
3. De groep bestaat uit ten hoogste zestien feitelijk aanwezige kinderen.
4. De houder van een kindercentrum waar ve wordt aangeboden, draagt er zorg voor dat de beroepskrachten ve 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 ve.
   Met ingang van 1 augustus 2018 is hieraan toegevoegd dat de module gunstig afgesloten moet zijn, en ten minste kennis en vaardigheden omvat met betrekking tot: het werken met programma's voor vve; het stimuleren van de ontwikkeling van het jonge kind, in het bijzonder op de gebieden taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling; het volgen van de ontwikkeling van peuters en het hierop afstemmen van het aanbod van voorschoolse educatie; het betrekken van de ouders bij het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen; het vormgeven aan de inhoudelijke aansluiting tussen vve en aan een zorgvuldige overgang van voor- naar vroegschoolse educatie.
   OF
   De beroepskracht ve 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 vve-programma's.
6. De beroepskracht ve beheerst aantoonbaar ten minste niveau 3F, op de onderdelen Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen. Deze eis geldt tot 1 augustus 2019 uitsluitend voor voorzieningen in gemeenten die behoren tot de G37 en G86, overeenkomstig het Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011-2017.
7. De houder stelt jaarlijks voor elke locatie een opleidingsplan vast dat in elk geval tot uitdrukking brengt op welke wijze de kennis en vaardigheden van de beroepskracht ve worden onderhouden. De houder geeft op concrete en toetsbare wijze uitvoering aan het opleidingsplan, evalueert het plan jaarlijks en stelt het plan aan de hand van de evaluatie zo nodig bij.
8. Voor de ve 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.

Met ingang van 1 juli 2018 zijn twee voorwaarden aan het Besluit ve toegevoegd:

9. De houder beschrijft in het pedagogisch beleidsplan op zo concreet en toetsbaar mogelijke wijze: de voor het kindercentrum kenmerkende visie op de ve en de wijze waarop deze visie is te herkennen in het aanbod van activiteiten; de wijze waarop de ontwikkeling van het jonge kind wordt gestimuleerd, in het bijzonder op de gebieden taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling; de wijze waarop de ontwikkeling van peuters wordt gevolgd en de wijze waarop het aanbod van ve hierop wordt afgestemd; de wijze waarop de ouders worden betrokken bij het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen;



het inrichten van een passende ruimte waarin ve wordt verzorgd en het beschikbaar stellen van passend materiaal; de wijze waarop wordt vormgegeven aan de inhoudelijke aansluiting tussen vve en aan een zorgvuldige overgang van het kind van voor- naar vroegschoolse educatie.

10. De houder geeft uitvoering aan het pedagogisch beleidsplan wat de aanvullende onderwerpen voor ve betreft, evalueert de uitvoering jaarlijks, en stelt het plan zo nodig aan de hand hiervan bij.



8.5 Bijlage V: Wettelijk kader bij samenwerking opvang en onderwijs

Kinderopvang en onderwijs zijn volledig gescheiden systemen. De Wko[45] en het Besluit Kwaliteit Kinderopvang[46] staan de gezamenlijke opvang van peuters (kinderopvang) en kleuters (primair onderwijs) niet toe. In de Wpo[47] wordt de toelatingsleeftijd voor het basisonderwijs (4 jaar) geregeld.

In *Artikel 9 lid 1 en 2 van het Besluit kwaliteit kinderopvang* staat dat de dagopvang plaatsvindt in stamgroepen. Kinderen uit de dagopvang worden opgevangen in één stamgroep, met een bepaalde maximale groepsgrootte (afhankelijk van de leeftijdsopbouw van de groep). Wanneer kinderen van opvang en onderwijs gezamenlijk opgevangen worden, dan is er geen sprake meer van opvang in de stamgroep.

In het kader van een activiteit is het onder voorwaarden wel toegestaan dat peuters en kleuters gezamenlijk worden opgevangen. Volgens *Artikel 3 lid 3 onder b van het Besluit kwaliteit kinderopvang*, moet het pedagogisch beleidsplan van de kinderopvangorganisatie een concrete beschrijving bevatten van de aard en de organisatie van de activiteiten waarbij kinderen de stamgroep of de stamgroepruimte kunnen verlaten. Er moet dan wel worden voldaan aan het minimaal in te zetten aantal beroepskrachten (*Artikel 7 lid 3 Besluit kwaliteit kinderopvang*).

In *Artikel 39 lid 1 van de Wpo* staat dat kinderen de leeftijd van 4 jaar moeten hebben bereikt, om als leerling tot een school te worden toegelaten (*Artikel 39 lid 3 van de Wpo* geeft een uitzondering voor maximaal 5 wendagen voor kinderen vanaf 3 jaar en 10 maanden). In het geval dat peuters van de dagopvang structureel gezamenlijk worden opgevangen met de kleuters uit groep 1 van de basisschool, en dat onder leiding van een leerkracht van de basisschool gebeurt, dan is het vraag of die peuters deelnemen aan het onderwijs. Als dat zo is, dan zou dat in strijd zijn met de Wpo.

Als er intensief of integraal wordt samengewerkt, dan zijn daar ook op financieel gebied risico's aan verbonden. Publieke middelen die bestemd zijn voor het onderwijs, mogen niet direct of indirect ten goede komen aan de private kinderopvangorganisatie. Denk hierbij aan peuters die worden opgevangen onder leiding van een leerkracht van de school, de inzet van intern begeleiders voor de peuters of het gebruikmaken van ontwikkel- en spelmateriaal van de school. Als er op deze manier middelen van het onderwijs naar de kinderopvang vloeien, dan komt de bekostiging voor de school in gevaar omdat daar strikte doeleinden aan verbonden zijn. En bovendien is er dan sprake van verboden staatssteun.

Samenwerking kan, afhankelijk van het aannamebeleid van de school, ook leiden tot oneerlijke concurrentie ten opzichte van andere kinderopvangorganisaties.



45 Art. 1.49 lid 1 en art. 1.50 lid 1 en 2 Wko.
46 Art. 3, art. 7 en art. 9 Besluit kwaliteit kinderopvang.
47 Art. 39 Wpo.



Colofon

Vormgeving
Xerox OBT, Den Haag

Fotografie
Marieke Duijsters

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

2019-34 | gratis
Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs:
www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | september 2019

