



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

TOEZICHT EN HANDHAVING KINDEROPVANG

LANDELIJKE RAPPORTAGE 2016, MET NADERE ANALYSES

Utrecht, december 2017

Voorwoord

Sinds 2008 rapporteert de Inspectie van het Onderwijs over toezicht en handhaving door gemeenten en GGD'en in de kinderopvang. De laatste jaren staan deze thema's bij gemeenten hoger op de agenda. Ze voeren vaker alle voorgeschreven onderzoeken uit en er wordt consequenter gehandhaafd. Niet voor niets, want in de kinderopvang gaat het om de zorg voor en de opvoeding van jonge kinderen. Als daar iets mis is, moet er snel worden gereageerd.

Dat kinderopvang ook bij de wetgever volop in de belangstelling staat, blijkt uit het grote aantal wijzigingen in de regelgeving die recent zijn doorgevoerd of aanstaande zijn. Nu er bovendien weer wachelijsten lijken te ontstaan in de kinderopvang, is er veel werk te verzetten. Niet alleen voor de houders van kinderopvanglocaties, maar ook voor toezichthouders. Een deel van de aanpassingen in de regelgeving geven houders meer ruimte om de kinderopvang flexibel in te richten. Deze aanpassingen vragen van de toezichtzichthouder flexibiliteit in de uitvoering van het onderzoek en hun oordeel over de kwaliteit van de kinderopvang.

In dit rapport geven we niet alleen een beeld van toezicht en handhaving in de kinderopvang, maar kijken we ook verder. Wat is er nodig om kwaliteit en veiligheid te waarborgen?

Zo is het uitgangspunt van het risicomodel voor het toezicht dat de GGD'en uitvoeren: 'meer waar nodig, minder waar mogelijk'. Dit maakt het mogelijk om efficiënter meer effect met het toezicht te bereiken. De vraag is wel of we met de huidige aanpak snel genoeg signalen over mogelijk onvoldoende kwaliteit of ontstane misstanden oppikken. Moeten we hier afspraken over maken?

Daarbij is het voor risicogestuurd toezicht van belang om het risicomodel regelmatig te herijken. Zo wordt voorkomen dat instelling zich te sterk richt op de indicatoren uit het risicomodel en de overige kwaliteitsaspecten uit het oog verliezen.

Ten slotte gebruiken gemeenten verschillende handhavingsmethoden. De ene gemeente grijpt snel naar juridische middelen, terwijl de andere veel meer inzet op overtuiging. Beide uitgangspunten worden soms succesvol, soms minder succesvol ingezet. Daarom is nader onderzoek en reflectie zinvol naar de vraag: in welke situatie werkt welke aanpak goed? Tegelijkertijd is uniformering niet het doel en zou dat ook niet moeten zijn, omdat omstandigheden en lokale situaties waarin gemeenten hun werk doen nu eenmaal verschillen.

Voor een goede en veilige kinderopvang moeten ruimte voor innovatie en effectief toezicht hand in hand gaan. Ik hoop dat het rapport dat nu voor u ligt daar aan bijdraagt.

Arnold Jonk

Plaatsvervangend inspecteur-generaal van het Onderwijs

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	2
Samenvatting en conclusies	5
Leeswijzer	11
Inleiding	12

1 Ouders en ouderrecht 14

1.1	Samenvatting	14
1.2	Ontwikkelingen binnen het domein ouders (2015, 2016)	15
1.3	Ouders en ouderrecht in 2016	16

2 Toegang tot de sector kinderopvang 21

2.1	Samenvatting	21
2.2	Nieuwe aanmeldingen	21
2.3	Juist, volledig en actueel landelijk register kinderopvang	24

3 Hoe ziet de sector kinderopvang eruit? 26

3.1	<i>Ontwikkelingen in de sector</i>	26
3.1.1	Samenvatting	26
3.1.2	Kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang	26
3.1.3	Gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders	32
3.2	<i>Onderzochte voorwaarden en geconstateerde tekortkomingen in de kwaliteit</i>	34
	- analyse in samenwerking met GGD GHOR Nederland	
3.2.1	Samenvatting	37
3.2.2	Inzicht in de onderzochte voorwaarden	38
3.2.3	Inzicht in de geconstateerde tekortkomingen	41
3.2.4	Tekortkomingen binnen de minimaal te onderzoeken voorwaarden	45

4 Uitvoering toezicht 48

4.1	Samenvatting	48
4.2	Soorten en aantallen uitgevoerde onderzoeken	48
4.3	Risicomodel	52

5 Handhaving 56

5.1	<i>Ontwikkelingen in inzet handhavingsinstrumenten</i>	56
5.1.1	Samenvatting	56
5.1.2	Handhavingsbeleid	56
5.1.3	Beredeneerd niet handhaven	57
5.1.4	Inzet handhavingsinstrumenten	57
5.2	<i>Handhavingstrajecten - inzicht in herstel</i>	57
	- analyse in samenwerking met VNG	
5.2.1	Samenvatting	61
5.2.2	Inzicht in handhavingstrajecten 2015/ 2016	63
5.2.3	Analyse drie individuele voorwaarden	66

6	Kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie 70
6.1	Samenvatting 70
6.2	Ontwikkelingen in het aanbod 74
6.3	Risicomodel 75
6.4	Handhavingsadviezen en tekortkomingen met handhavingsadvies 75
6.5	Kinderopvangvoorzieningen die subsidie ontvangen voldoen niet altijd aan de kwaliteitseisen 77
6.6	Gemeentelijke besluitvorming bij handhavend optreden 80
6.7	Inzicht in handhavingstrajecten basisvoorwaarden voorschoolse educatie 2015 83

7	Bijlagen 85
7.1	Bijlage I - Toezicht Inspectie van het Onderwijs 85
7.2	Bijlage II - Wat zijn de belangrijkste wijzigingen vanuit de Wet versterking positie ouders 90
7.3	Bijlage III - Wat is harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk? 92
7.4	Bijlage IV - Welke onderzoeken voert de toezichthouder van de GGD uit? 93
7.5	Bijlage V - Welke voorwaarden beoordeelt de toezichthouder van de GGD? 95
7.6	Bijlage VI - Hoe werkt het risicomodel van de GGD? 99
7.7	Bijlage VII - Wanneer zet GGD overleg en overreding in? 100
7.8	Bijlage VIII - In welke gevallen kiest een gemeente voor beredeneerd niet handhaven? 101
7.9	Bijlage IX - Wanneer welk handhavingsinstrument? 102
7.10	Bijlage X - Registraties in LRKP, GIR-I en GIR-H 104

Samenvatting en conclusies

Kinderopvang is een markt van vraag en aanbod, waarbij ouders en houders hun eigen verantwoordelijkheid dragen. Ook de overheid heeft een verantwoordelijkheid in de kinderopvang. Ter bescherming van het jonge kind stelt de overheid wettelijke kwaliteitseisen en houdt zij toezicht op de naleving van deze wettelijke vereisten van kwaliteit van de kinderopvang. De samenleving vertrouwt erop dat houders van opvangorganisaties ervoor zorgen dat de kwaliteit van de kinderopvang in orde is en dat jonge kinderen in een fysiek en emotioneel veilige omgeving vertoeven.

Sinds een paar jaar staan toezicht en handhaving op de kwaliteit van de kinderopvang duidelijk hoger op de agenda van gemeenten. Gemeenten hebben de uitvoering van de wettelijke taken steeds beter onder controle. Nieuwe aanvragen worden tijdig afgehandeld, de verplichte inspecties worden uitgevoerd en gemeenten treden handhavend op bij geconstateerde tekortkomingen.

In het veld zien we dat ieder jaar weer meer kinderopvangvoorzieningen aan de wettelijke kwaliteitseisen voldoen, omdat er steeds minder handhavingsadviezen worden afgegeven. In 2016 gaf de toezichthouder van de GGD voor 24 procent van de kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus een handhavingsadvies af aan gemeenten. Zij voldeden niet aan alle wettelijke eisen. In 2014 gold dat nog voor 37 procent van de kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, buitenschoolse opvang en voor 32 procent van de gastouderbureaus.

De uitvoering van toezicht en handhaving door gemeenten en de kwaliteit van kinderopvangvoorzieningen zijn de afgelopen jaren dus vooruitgegaan.

Wel merken we op dat de versterking van de positie van ouders aandacht vraagt van houders en gemeenten.

Een kwart van alle vastgestelde tekortkomingen tijdens de jaarlijkse onderzoeken in 2016 heeft betrekking op de kwaliteitseisen gericht op ouders en ouderrecht. Ruim de helft van de tekortkomingen zijn vastgesteld bij voorwaarden die sinds de wetswijziging Versterking positie ouders in 2016, inhoudelijk zijn gewijzigd of geheel nieuw zijn. Voor de kwaliteit van de kinderopvang is het van belang dat houders zich nieuwe regels snel eigen maken en dat gemeenten zo nodig adequaat handhaven voor de naleving van nieuwe regels.

Een kinderdagverblijf, een buitenschoolse opvang, een peuterspeelzaal en een gastouderbureau moeten een ouder de zekerheid kunnen bieden dat kinderen bij hen op de juiste plaats zijn. Goede communicatie tussen ouders en opvangvoorziening of gastouderbureau is daarbij van essentieel belang. In de praktijk komt het voor dat deze communicatie niet soepel loopt, is verstoord of dat ouders met klachten geen of onvoldoende gehoor vinden bij de houder. Ouders hebben met de aanpassingen die de wetswijziging Versterking positie ouders met zich meebrengt enkele instrumenten aangereikt gekregen die waarborgen dat zij, meer dan voorheen het geval was, worden gehoord.

De set aan voorwaarden die betrekking hebben op ouders en ouderrecht valt in een categorie die we het 'domein ouders' noemen. GGD'en beoordelen in de jaarlijkse onderzoeken de voorwaarden uit dat domein. Met de wetwijziging Versterking positie ouders zijn er in 2016 kwaliteitseisen aan het domein ouders toegevoegd.

De toezichthouder van de GGD heeft in 2016 meer voorwaarden binnen het domein ouders beoordeeld, toch zien we in dit jaar een lichte daling in het aantal vastgestelde tekortkomingen binnen dat domein. We constateren dat er relatief veel tekortkomingen worden geconstateerd binnen de nieuwe wet- en regelgeving.

Gemeenten kunnen beslissen om het handavingsadvies van de toezichthouder van de GGD niet op te volgen, en beredeneerd niet te handhaven. Bij een tekortkoming op een kwaliteitseis die betrekking heeft op ouders en ouderrecht besluit een gemeente iets vaker tot beredeneerd niet-handhaven dan bij overige tekortkomingen. Met name op het ontbreken van de oudercommissie wordt vaak niet gehandhaafd.

In dit Landelijk Rapport staan we ook stil bij het systeem van toezicht en handhaving. Toezicht en handhaving werkt optimaal wanneer tijdig wordt gesignaleerd dat er ergens iets misgaat of dreigt mis te gaan en dat die misstand snel en adequaat wordt verholpen. In de sector kinderopvang is snel reageren van groot belang, omdat kinderen kwetsbaar zijn. Direct ingrijpen bij een risico of misstand is belangrijk.

De inspectie vindt de doorontwikkeling van het systeem van toezicht en handhaving belangrijk om de kwaliteit van de uitvoering van toezicht en handhaving te optimaliseren. Wij zien de volgende mogelijkheden om het systeem van toezicht en handhaving te verbeteren.

Toezicht

Toezicht is erop gericht risico's en misstanden in beeld te brengen en daarop te handelen. In de kinderopvang is het van belang dat dit in een zo vroeg mogelijk stadium gebeurt.

Minder toezicht vraagt om goede signalering

De inspectie is van mening dat aantallen, aanleiding, herkomst en de afhandeling van signalen belangrijke sturingsinformatie bevat voor gemeenten en GGD'en. Het vastleggen van signalen binnen het toezichtproces moet beter worden vormgegeven.

We zien dat een aantal kinderopvangvoorzieningen moeite heeft om structureel aan de kwaliteitseisen van de kinderopvang te voldoen. Regelmatig is sprake van terugval in de kwaliteit op een kinderopvangvoorziening. Signalen van onder andere ouders, medewerkers, buurtbewoners en toezichthouders zijn daarom een belangrijke bron van informatie om eventuele risico's in de kwaliteit binnen een kinderopvangvoorziening snel in beeld te krijgen. Daarmee krijgt de toezichthouder een beter beeld van de kwaliteit van de kinderopvangvoorzieningen en kan hij zo nodig snel in actie komen.

Het toezicht op de kinderopvang is risicogestuurd. De aandacht van de toezichthouder van de GGD gaat naar alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus. Maar hij besteedt minder tijd aan opvangvoorzieningen en gastouderbureaus waar hij geen of weinig zorgen over heeft en meer tijd aan de opvangvoorzieningen en bureaus waar hij zich de meeste zorgen maakt

over de kwaliteit. Daarmee neemt de toezichtlast af voor kinderopvangvoorzieningen die opvang leveren van goede kwaliteit. De inspectie ziet dit als een waardevolle ontwikkeling van het toezicht. De toezichtlast is verschoven naar daar waar deze het meest nodig is.

Deze risicogerichte aanpak brengt wel met zich mee dat gemiddeld een derde van alle voorwaarden in het toetsingskader wordt beoordeeld. Hiermee is er beperkt zicht op de kwaliteit van ongeveer twee derde van de voorwaarden. Ook bij deze voorwaarden zijn signalen een belangrijke bron om een groter zicht op eventuele risico's te verkrijgen.

Inzicht creëren in alle tekortkomingen

De inspectie vindt het belangrijk dat de tekortkomingen die via overleg en overreding worden hersteld, ook worden vastgelegd als tekortkoming. In combinatie met de tekortkomingen die via een gemeentelijk handhavingstraject worden aangepakt, geeft dat een compleet beeld van de kwaliteit van de kinderopvang. Bovendien geeft dit op landelijk niveau inzicht in het hele proces van constateren van tekortkomingen tot aan het herstel.

Door de inzet van overleg en overreding door de toezichthouder worden tekortkomingen snel opgelost. De inzet van arbeidsintensieve en dure handhavingstrajecten door gemeenten wordt daarmee voorkomen.

In 2017 heeft een aantal GGD'en in samenwerking met gemeenten de pilot herstelaanbod uitgevoerd. De ervaringen bij gemeenten en GGD'en zijn overwegend positief. De intentie is dat alle GGD'en deze werkwijze in 2018 gaan hanteren.

De inspectie ziet zowel het instrument overleg en overreding als het geven van een herstelaanbod, als waardevolle toevoegingen aan het handhavingsinstrumentarium.

Structurele herijking van het risicomodel gewenst

Ieder risicomodel verdient regelmatige heroverweging. De ervaring in het toezicht is immers, dat je op een gegeven moment niet meer ziet wat je zag. Dat Instellingen zich sterk focussen op de indicatoren uit het risicomodel. Wat buiten dat model valt, verdwijnt uit beeld. Voor risicogestuurd toezicht is het daarmee van belang om consequente herijking van het risicomodel een plek te geven in het toezichtproces.

Inzicht in gemeentelijke keuzes en afwegingen voor grotere slagvaardigheid

Om bij toezicht snel tot passend handelen te komen in een risicovolle situatie of bij een misstand, is het voor gemeenten belangrijk inzicht te hebben in welke (handavings)acties goed werken in een bepaalde situatie en context. Op landelijk niveau worden veel tekortkomingen opgelost. Op gemeentelijk niveau en op het niveau van voorzieningen zien we echter grote verschillen in de mate waarin de tekortkomingen worden hersteld en hoe snel dit gebeurt.

Meer inzicht in de werking en resultaten van de verschillende gemeentelijke handavingsmethoden zorgt ervoor dat gemeenten beter zicht hebben op wat in welke situatie de beste (handavings)actie is. Met dit inzicht zijn zij in staat zijn om risico's of misstanden snel en adequaat op te lossen. Nader onderzoek is nodig om inzicht te krijgen in de afwegingen die gemeenten in hun handhaving maken. Hiermee kunnen gemeenten van elkaar leren en dat heeft een positief effect op de effectiviteit van de handhaving. De inspectie ziet dit als een

volgende stap in de uitbouw en versterking van het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit in de kinderopvang in geheel Nederland.

Op landelijk niveau lijkt de uitvoering van de handhaving op orde. 87 procent van de tekortkomingen waarvoor in 2015 handhavingstrajecten zijn gestart wordt tussen twee jaarlijkse onderzoeken in door de houders hersteld. Als we gedetailleerder kijken, blijkt echter dat er op gemeentelijk niveau grote verschillen zijn of houders de tekortkomingen herstellen en de snelheid waarmee dat gebeurt. Ook wanneer dezelfde handhavingsacties op eenzelfde voorwaarde worden ingezet. Daarnaast worden bij belangrijke voorwaarden nog steeds relatief veel tekortkomingen vastgesteld. Voorbeelden daarvan zijn het aanwezig zijn van een (juiste) verklaring omtrent gedrag (VOG), de aanwezigheid van voldoende beroepskrachten (beroepskracht-kindratio) en de grootte van de opvanggroepen (maximale groepsgrootte).

De gemeentelijke registratie bevat geen informatie over de afwegingen die gemeenten maken bij de inzet van de handhavingsacties. Daarmee is er nog onvoldoende inzicht in de redenen waarom niet-juridische instrumenten even goed lijken te werken als juridische instrumenten bij tekortkomingen op eenzelfde voorwaarde. En aansluitend ook waarom de ene kinderopvangvoorziening wel terugvalt in kwaliteitsniveau en de andere niet.

Gemeenten besluiten bij tekortkomingen in de basisvoorwaarden voorschoolse educatie vaker om niet handhavend op te treden dan bij tekortkomingen in de kwaliteitseisen kinderopvang. In het onderzoek 'beredeneerd niet handhaven' geeft een aantal gemeenten aan dat de subsidierelatie tussen houder en gemeente op het gebied van voorschoolse educatie hen ervan weerhoudt om handhavend op te treden. Ook is er afgelopen jaren veel verwarring geweest over de beroepsopleiding. Gevolg daarvan kon zijn dat de toezichthouder van de GGD een tekortkoming constateerde, terwijl de gemeente beoordeelde dat dit kwaliteitsaspect wel op orde was (al dan niet in overleg met de GGD).

Gemeenten lijken bij de afweging om al dan niet handhavend op te treden ook rekening te houden met de vraag naar en aanbod van voorschoolse educatie in de gemeente. Zij zijn wettelijk verplicht voldoende plaatsen voor voorschoolse educatie beschikbaar te hebben. In die gevallen kiest een aantal gemeenten mogelijk voor het stimulerende gesprek via de subsidierelatie.

Er is op dit moment geen zicht op het effect van de ondernomen acties na het besluit beredeneerd niet handhaven. Als de gesprekken in het kader van de subsidierelatie ervoor zorgen dat de houder aan de basisvoorwaarden voorschoolse educatie gaat voldoen, kan dat tevens een effectief handhavingsinstrument zijn.

Voorschoolse educatie

Gemeenten verstrekken subsidies voor voorschoolse educatie. Dat doen zij ook aan kinderopvangvoorzieningen die tekortkomingen hebben op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie en/of de kwaliteitseisen kinderopvang. Op het moment dat de gemeente subsidie toekent aan een kinderopvangvoorziening, voldoet ruim een kwart van de kinderopvangvoorzieningen niet aan de kwaliteitseisen kinderopvang en/of de basisvoorwaarden voorschoolse educatie.

De inspectie vindt dat gemeenten hiermee een verkeerd signaal afgeven aan ouders en houders. Ouders mogen ervan uitgaan dat een kinderopvangorganisatie die is erkend door de

gemeente als aanbieder van voorschoolse educatie, voldoet aan alle kwaliteitseisen. Zowel de kwaliteitseisen kinderopvang als de basisvoorwaarden voorschoolse educatie. En gemeenten geven ouders op deze manier het signaal dat de kwaliteit van de kinderopvang geen relatie heeft met het aanbod van voorschoolse educatie.

Het aantal kinderdagverblijven en peuterspeelzalen dat voorschoolse educatie aanbiedt, groeit de afgelopen jaren gestaag; in 2016 ontvangt ongeveer de helft van de kinderdagverblijven en peuterspeelzalen subsidie van gemeenten om voorschoolse educatie aan te bieden.

Steeds meer kinderopvangvoorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden en daarvoor subsidie ontvangen, voldoen aan de kwaliteitseisen kinderopvang en de basisvoorwaarden voorschoolse educatie.

Als er tekortkomingen worden vastgesteld bij deze kinderopvangvoorzieningen op de kwaliteitseisen kinderopvang, dan is dat voor een groot deel op de voorwaarden 'risico-inventarisaties veiligheid en gezondheid'. Worden er tekortkomingen vastgesteld in de basisvoorwaarden voorschoolse educatie, dan betreft dat relatief vaak de scholing van de medewerkers op voorschoolse educatie.

Leeswijzer

De indeling van de hoofdstukken in het Landelijk Rapport 2016 is aangepast aan de infographic. Dat zorgt voor kleine verschuivingen in de hoofdstuk indeling zoals die voorheen werd gehanteerd. Zo zeggen het aantal en soort tekortkomingen iets over in welke mate de kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus aan de wettelijke kwaliteit voldoen. Dit onderwerp hebben we daarom ondergebracht bij de sector, waar het voorheen onder het kopje toezicht terug kwam.

Afgelopen jaar hebben we in het Landelijk Rapport op onderdelen samengewerkt met VNG en GGD GHOR Nederland. Welke resultaten gezamenlijk tot stand zijn gekomen is aangegeven in de inhoudsopgave en bij de inleiding van de hoofdstukken. In de interactieve versie van het rapport zijn deze resultaten ook nog onderscheiden door een grijze achtergrond.

Ieder half jaar vertaald GGD GHOR Nederland per opvangsoort de wettelijke kwaliteitseisen door naar te beoordelen voorwaarden in de toezichtkaders. In een aantal gevallen is één kwaliteitseis onderverdeeld in verschillende voorwaarden. In andere gevallen staat één kwaliteitseis gelijk aan één voorwaarde. Gemeenten handhaven op basis van de wettelijke kwaliteitseisen. In dit rapport doen we uitspraken over het percentage handhavingsacties naar aanleiding van de geconstateerde tekortkomingen op de voorwaarden en niet op de wettelijke kwaliteitseisen.

Gebruikte terminologie

Hieronder een korte toelichting op veel voorkomende termen in het Landelijk Rapport 2016.

- We gebruiken in het rapport de term voorzieningen voor opvang bij gastouders in plaats van voorzieningen voor gastouderopvang.
- Kindercentra zijn kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen. Het gaat om opvang in een centrum en dus niet thuis bij een ouder of gastouder.
- Kinderopvangvoorzieningen zijn alle voorzieningen die kinderen opvangen, dus kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, buitenschoolse opvang, voorzieningen voor opvang bij gastouders. Maar exclusief gastouderbureaus.
- Kinderdagverblijf is gelijk aan de term dagopvang die de GGD in de rapporten gebruikt.

Inleiding

Kinderopvang heeft betrekking op verzorging en opvoeding van jonge kinderen, een kwetsbare doelgroep. Het is dan ook essentieel dat de kinderopvang van goede kwaliteit is. Van overheidswege zijn waarborgen voor die kwaliteit in wet- en regelgeving vastgelegd, een samenhangend geheel van bepalingen met betrekking tot de kwaliteit, het toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen en instrumenten om de naleving af te dwingen.

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

Het welzijn van de kinderen is vanzelfsprekend in de eerste plaats een eigen verantwoordelijkheid van ouders. De overheid en de voorzieningen voor kinderopvang moeten ouders in staat stellen die verantwoordelijkheid waar te maken. Belangrijk is daarbij dat een houder ouders regelmatig en goed informeert en dat zij invloed kunnen uitoefenen op de gang van zaken binnen de instelling, voor zover deze voor het welzijn van de kinderen van belang is.

Voor het waarborgen van de kwaliteit van de kinderopvang geldt een globale norm: *een houder van een kindercentrum draagt zorg voor kinderopvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van de kinderen in een veilige omgeving*. Daarnaast zijn er algemeen geldende, bij of krachtens de wet gestelde nadere kwaliteitseisen. Iedere houder van een kindercentrum en gastouderbureau moet aan deze wettelijke eisen voldoen.

Houders van een gastouderbureau moeten ervoor zorgen dat zij de bemiddeling en begeleiding van gastouders op een verantwoorde manier vormgeven. Het gastouderbureau moet zich een beeld vormen of de gastouder er in zal slagen de opgevangen kinderen een veilige en gezonde omgeving te bieden, waarin het zich vrij kan ontwikkelen.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus. De GGD'en voeren in opdracht van de gemeenten het toezicht uit en adviseren de gemeenten om al dan niet handhavend op te treden bij geconstateerde tekortkomingen in de kwaliteitseisen. GGD'en voeren het toezicht uit op basis van landelijk vastgestelde criteria en richtlijnen. Gemeenten maken een eigenstandige afweging, op basis van het advies van de GGD, het gemeentelijk beleid en specifieke omstandigheden van de kinderopvangvoorziening of het gastouderbureau welke acties zij ondernemen vanuit handhaving om de houder tot naleving van de wettelijke kwaliteitseisen te bewegen.

De Inspectie van het Onderwijs is door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aangewezen om interbestuurlijk toezicht uit te oefenen op de manier waarop gemeenten hun wettelijke taken van toezicht op en handhaving van de kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus uitvoeren.

Deze rapportage geeft een landelijk beeld over de uitvoering van toezicht en handhaving in de kinderopvang (2014 tot en met 2016) en daar aan gerelateerd de ontwikkelingen binnen de

sector kinderopvang; van registervoering, via uitvoering van de inspectieonderzoeken, geconstateerde tekortkomingen in de kwaliteit tot de ingezette handhavinginstrumenten en het herstel op de tekortkomingen.

In deze rapportage zijn o.a. de onderzochte voorwaarden in combinatie met geconstateerde tekortkomingen geanalyseerd, de handhavingssacties van gemeente en voorschoolse educatie. De eerste twee analyses zijn in samenwerking met respectievelijk GGD GHOR Nederland en het Kenniscentrum Handhaving en Naleving van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) uitgevoerd. Gezamenlijk zijn we in de mogelijkheid de gegevens uit het GIR om te zetten naar een helder beeld van de uitvoeringspraktijk.

De informatie in dit rapport is gebaseerd op de data uit het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) en de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) (peildatum maart 2017) in combinatie met de vastgestelde jaarverslagen van de gemeenten en de toezichtadministratie van GGD Amsterdam. Deze laatste met uitzondering van de handavingsanalyses. Meer details over de informatiebronnen en de kwaliteit en diversiteit van de vastleggingen in het LRKP en GIR systeem is te vinden in bijlage X.

In bijlage I van dit rapport zijn de uitkomsten opgenomen van het interbestuurlijke toezicht dat de inspectie in 2016 bij gemeenten heeft uitgevoerd.

1 Ouders en ouderrecht

1.1 Samenvatting

Sinds 2015 zien we dat GGD'en meer voorwaarden beoordelen binnen het domein ouders in een jaarlijks onderzoek. Dit is mogelijk te verklaren door een toename van nieuwe kwaliteitseisen op het gebied van ouderrecht in 2016. GGD'en nemen deze nieuwe wet- en regelgeving vaak als extra te beoordelen onderwerpen mee tijdens een jaarlijks onderzoek. Ondanks de stijging in het aantal beoordeelde voorwaarden, zien we een lichte daling in het aantal vastgestelde tekortkomingen binnen het domein ouders. Op 3 procent van de beoordeelde voorwaarden wordt een tekortkoming in de kwaliteit vastgesteld.

Een kwart van alle vastgestelde tekortkomingen tijdens de jaarlijkse onderzoeken in 2016 heeft betrekking op het domein ouders. Ruim de helft van alle tekortkomingen binnen het domein ouders heeft betrekking op één van de volgende voorwaarden:

- Het ontbreken van een oudercommissie
- De regeling afhandeling klachten is niet schriftelijk vastgelegd
- De klachtenregeling is niet op passende wijze onder aandacht gebracht bij ouders
- De mogelijkheid om geschillen aan geschillencommissie voor te leggen is niet op passende wijze onder aandacht gebracht bij ouders

Dit zijn voorwaarden die, sinds de wetwijziging Versterking positie ouders, inhoudelijk zijn gewijzigd of geheel nieuw zijn toegevoegd. Dit betekent dat er in 2016 relatief veel tekortkomingen worden geconstateerd binnen de nieuwe wet- en regelgeving op het gebied van ouderrecht.

Inleiding op de analyse

Deze analyse biedt inzicht in tekortkomingen en ingezette handhavingsinstrumenten op het domein ouders en ouderrecht. Uitgangspunt van de wetwijziging Versterking positie ouders is dat goede communicatie tussen ouders en opvangvoorziening of gastouderbureau van essentieel belang is. In de praktijk kan het voorkomen dat deze communicatie niet soepel loopt, is verstoord of dat ouders met klachten geen of onvoldoende gehoor vinden bij de houder. Ouders hebben met de wetwijziging Versterking positie ouders enkele instrumenten aangereikt gekregen om te waarborgen dat zij, meer dan voorheen het geval was, worden gehoord. De belangrijkste wijzigingen zijn opgenomen in bijlage II.

In deze analyse kijken we naar alle tekortkomingen binnen dit domein (met en zonder handhavingsadvies). Hiermee is deze analyse niet een op een vergelijkbaar met de rest van het rapport.

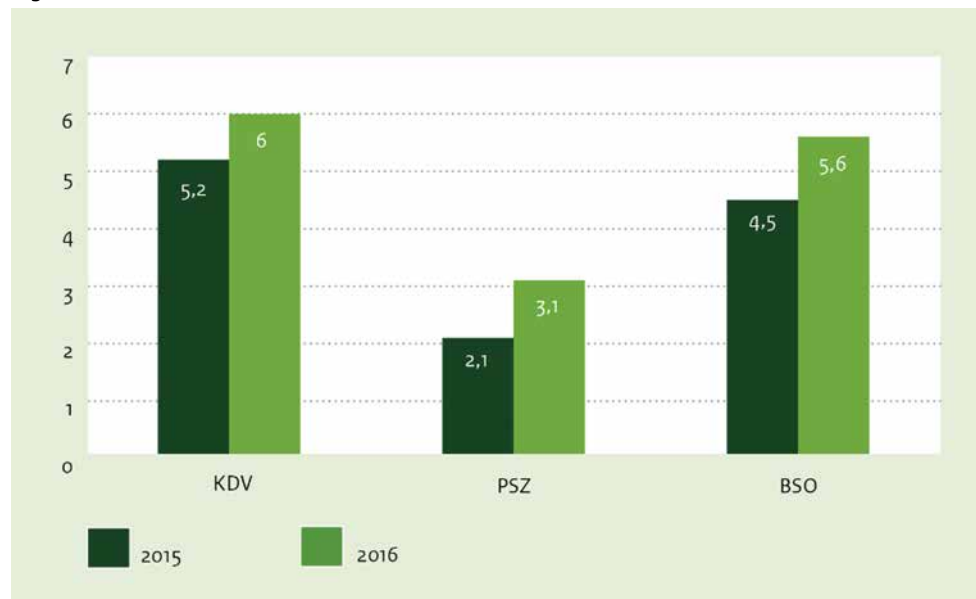
1.2

Ontwikkelingen binnen het domein ouders (2015, 2016)

Iets meer voorwaarden beoordeeld

Na 2015 is een lichte stijging te zien in het aantal voorwaarden dat wordt beoordeeld in een jaarlijks onderzoek. In 2016 beoordeelt een toezichthouder van de GGD binnen het domein ouders gemiddeld tussen de drie en zes voorwaarden (psz: 3,1 voorwaarden, bso: 5,6 voorwaarden, kdvd: 6 voorwaarden) per jaarlijks onderzoek om te kijken of deze in orde zijn. In 2016 waren er 23 te toetsen voorwaarden voor het domein ouders binnen de toetsingskaders van de GGD. Sinds 2016 zijn nieuwe wet- en regelgeving met betrekking tot ouderrecht in werking getreden. Een verklaring voor de stijging is dat het domein ouders nu meer te toetsen voorwaarden betreft en dat GGD'en vaak nieuwe wet- en regelgeving meenemen als extra te toetsen onderwerpen in de jaarlijkse onderzoeken.

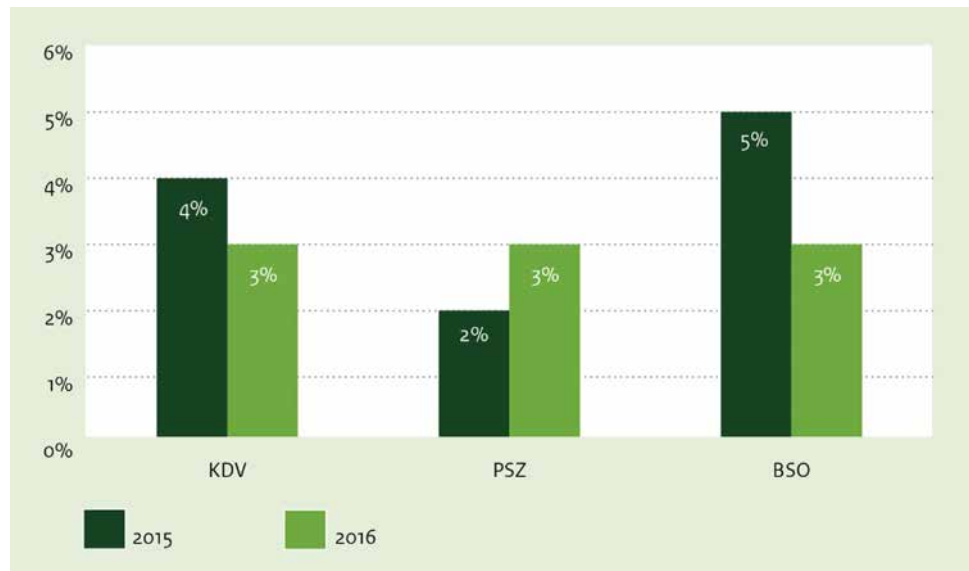
Figuur 1.1: Gemiddeld aantal beoordeelde voorwaarden in het domein ouders.



Percentage tekortkomingen daalt, ondanks stijging aantal beoordelingen

Op een klein percentage (2 tot 5 %) van alle beoordeelde voorwaarden binnen het domein ouders constateert de toezichthouder van de GGD in 2015 tekortkomingen in de kwaliteit. In 2016 is dat, met uitzondering van de peuterspeelzalen, iets lager dan voorgaande jaren. Er worden in 2016 weliswaar meer voorwaarden getoetst, maar er worden minder tekortkomingen binnen het domein ouders vastgesteld bij kinderopvangvoorzieningen. Deze afname van het aantal tekortkomingen binnen het domein ouders komt overeen met de algemene trend, waarin we zien dat het aantal geconstateerde tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken afneemt.

Figuur 1.2: Percentage tekortkomingen, met en zonder handhavingsadvies, ten opzichte van het aantal beoordeelde voorwaarden in het domein ouders.



1.3 Ouders en ouderrecht in 2016

Geconstateerde tekortkomingen liggen voor kwart binnen het domein ouders

Ongeveer een kwart van alle geconstateerde tekortkomingen (psz: 19%, kdv: 23%, bso: 29%) bij de jaarlijkse onderzoeken van de GGD in 2016 heeft betrekking op het domein ouders. Een indruk van alle voorwaarden die de GGD beoordeeld is te vinden in bijlage V.

Het domein ouders kent de volgende drie subdomeinen:

- Informatie
- Oudercommissie
- Klachten en geschillen

Tabel 1.1: Percentage tekortkomingen per domein in 2016

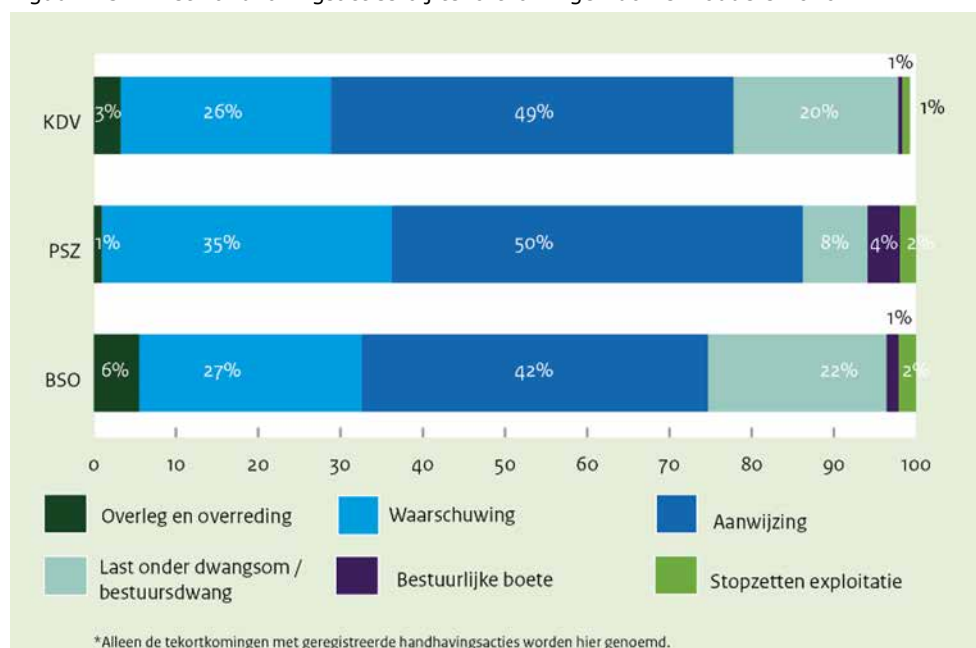
	KDV	BSO	PSZ
Pedagogisch klimaat	27%	17%	37%
Personeel	21%	24%	21%
Veiligheid en gezondheid	26%	27%	23%
Ouders	<u>23%</u>	<u>29%</u>	<u>19%</u>
- Informatie	8%	8%	6%
- Oudercommissie	7%	12%	3%
- Klachten en geschillen	8%	9%	10%
Accommodatie en inrichting	3%	3%	0%

Handhavinginstrument aanwijzing relatief vaak ingezet

Bij ongeveer een kwart van de tekortkomingen (psz: 16%, kdv: 25%, bso: 29%) binnen het domein ouders kiest een gemeente ervoor om niet te handhaven. Indien dit wel gebeurt, geldt

voor alle kinderopvangsoorten dat het handhavinginstrument aanwijzing het vaakst wordt ingezet. Bijlage VIII biedt meer inzicht in hoe gemeenten komen tot de beslissing om beredeneerd niet te handhaven en in bijlage IX zijn de handhavinginstrumenten in beeld gebracht.

Figuur 1.3: Inzet handhavingssacties bij tekortkomingen domein ouders 2016*

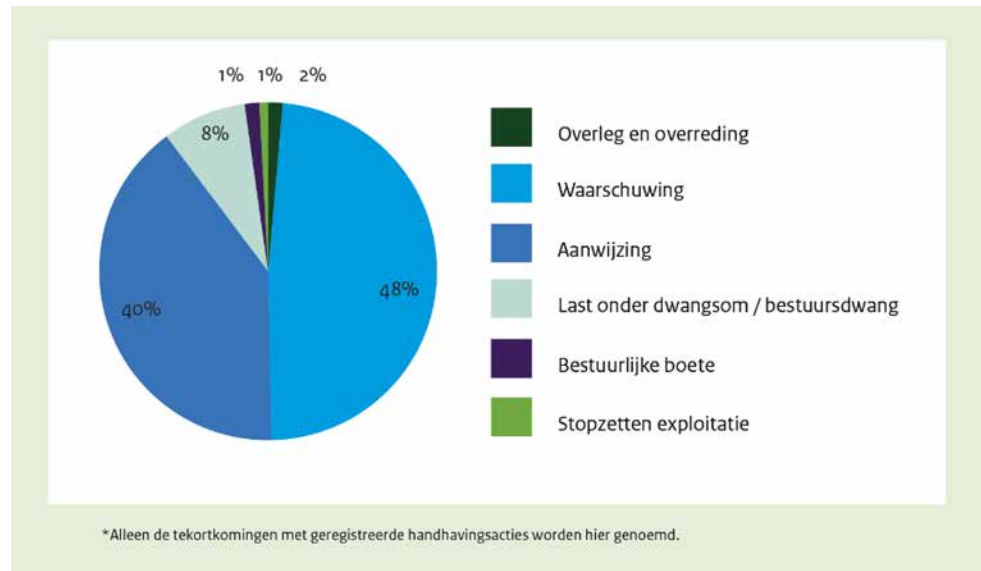


Oudercommissie ontbreekt vaak

Binnen het subdomein oudercommissie worden verreweg de meeste tekortkomingen geconstateerd op het ontbreken van een oudercommissie. Dit betekent dat bij grote kindercentra (>50 kindplaatsen) geen oudercommissie is ingesteld óf dat kleine kindercentra (<50 kindplaatsen) geen inspanningen hebben verricht om een oudercommissie in te stellen en ouders ook niet op een andere wijze zijn betrokken. Sinds de nieuwe wetwijziging zijn houders met kleine vestigingen met minder dan vijftig aangesloten gastouders of minder dan vijftig kinderen die worden opgevangen niet langer wettelijk verplicht om voor deze locaties een oudercommissie te hebben. Zij mogen voor deze locatie de ouderraadpleging op een alternatieve manier vormgeven, mits aan de wettelijke voorwaarden hiervoor wordt voldaan. Dit betekent overigens niet dat de inspanningsverplichting voor de houder om een oudercommissie in te stellen daarmee vervalt.

Bij ongeveer de helft van deze tekortkomingen wordt gekozen om niet te handhaven. Als de gemeente wel kiest om te handhaven (kdv: 40%, bso: 53%, psz: 60%), dan wordt relatief vaak een waarschuwing of aanwijzing ingezet als handhavingssactie.

Figuur 1.4: Inzet handhavingsactie bij tekortkomingen instellen oudercommissie 2016 (kdv, psz, bso)*



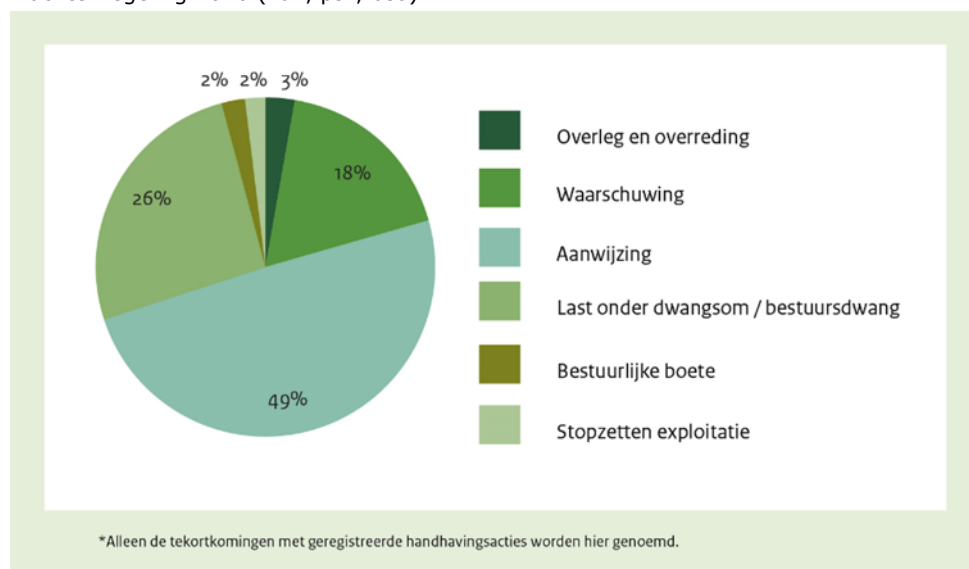
Schriftelijk vastleggen van (nieuwe) klachtenregeling vaak niet in orde

In 2016 is het subdomein klachten grofweg te onderscheiden in twee categorieën; 1) nieuwe voorwaarden, die sinds 1 januari 2016 zijn toegevoegd aan de itemlijsten en 2) bestaande voorwaarden, die in voorgaande jaren al onderdeel waren van de itemlijsten. Meer dan de helft van de tekortkomingen binnen het subdomein klachten wordt geconstateerd op de nieuw toegevoegde voorwaarden voor klachten.

Op één specifieke voorwaarde worden veel tekortkomingen vastgesteld: de houder heeft de regeling voor de afhandeling van klachten niet schriftelijk vastgelegd. In deze schriftelijke regeling moet o.a. zijn opgenomen dat een klacht 1) zorgvuldig wordt onderzocht, en 2) rekening houdend met de aard ervan, zo spoedig mogelijk wordt afgehandeld en 3) uiterlijk zes weken na indiening bij de houder wordt afgehandeld.

De gemeente kiest er bij deze tekortkomingen vaak voor om een handhavingstraject te starten (kdv: 82%, psz: 84%, bso: 87%). Meestal wordt een aanwijzing ingezet als handhavingsinstrument.

Figuur 1.5: Inzet handhavingsactie bij tekortkomingen in vastleggen schriftelijke klachtenregeling 2016 (kdv, psz, bso)*



Ouders krijgen te beperkte informatie over geschillencommissie en de klachtenregeling

Een deel van de tekortkomingen gaat over in hoeverre ouders worden geïnformeerd door houders van kinderopvanglocaties (subdomein informatie). Ruim een derde van alle tekortkomingen binnen het domein ouders gaat hier over. Bij de informatieverstrekking, zien we vooral dat de klachtenregeling en de mogelijkheid om geschillen aan de geschillencommissie voor te leggen niet op passende wijze onder de aandacht van ouders is gebracht. Ouders worden wel beter geïnformeerd over de beschikbaarheid van het GGD inspectierapport en het gevoerde beleid op een kinderopvangvoorziening. Hier worden minder tekortkomingen op vastgesteld.

Er wordt vaak (kdv: 83%, bso: 86%, psz: 100%) gehandhaafd door de gemeente als blijkt dat de informatieverstrekking over de klachtenregeling en de geschillencommissie niet voldoende is. Bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang voorzieningen wordt meestal gekozen voor het handhavingsinstrument aanwijzing. Bij peuterspeelzalen zetten gemeenten vooral een waarschuwing in.

2 Toegang tot de sector kinderopvang

2.1 Samenvatting

Gemeenten hebben tot taak nieuwe kinderopvangvoorzieningen te registreren in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (landelijk register kinderopvang). Uit de jaarverslagen blijkt dat nagenoeg alle nieuwe aanvragen tijdig worden verwerkt.

Ook zijn gemeenten verantwoordelijk voor de juistheid, volledigheid en actualiteit van het register. Op een paar kleine onvolkomenheden na verklaren alle gemeenten in hun jaarverslag dat het register in 2016 op orde was. Door het grote aantal in- en uitschrijvingen van voorzieningen voor opvang bij gastouders is dit een arbeidsintensieve taak.

2.2 Nieuwe aanmeldingen

Een ondernemer (houder van een kinderopvangvoorziening of gastouderbureau) die als commerciële partij kinderopvang wil aanbieden en dus toestemming wil krijgen om een voorziening voor kinderopvang te mogen exploiteren, dient een aanvraag in bij de gemeente.

In opdracht van de gemeente voert de GGD een zogenoemd 'onderzoek voor registratie' uit bij de opvangvoorziening of het gastouderbureau. Vervolgens adviseert de GGD de gemeente over opname van de opvangvoorziening of het gastouderbureau in het register.

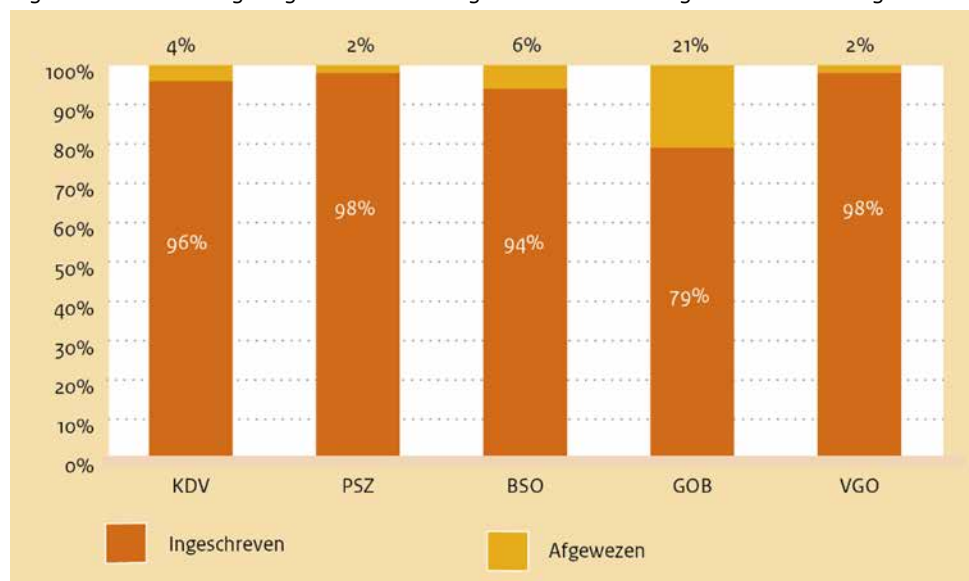
Op basis van alle beschikbare informatie beoordeelt de gemeente vervolgens of de aanvrager als toekomstige houder redelijkerwijs gaat voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen (vastgelegd in de Wet kinderopvang). Is het oordeel positief, dan besluit de gemeente om de houder toestemming tot exploitatie te verlenen en de kinderopvangvoorziening in te schrijven in het landelijk register.

De gemeente beslist of de ondernemer wordt toegelaten. Een toegelaten onderneming wordt opgenomen in het landelijk register kinderopvang.

Nieuwe aanvragen meestal gehonoreerd

Het grootste deel van de aanvragen van ondernemers om hun kinderopvangvoorzieningen in te schrijven in het landelijk register kinderopvang wordt door gemeenten gehonoreerd. Slechts een klein aantal nieuwe aanvragen werd in 2016 afgewezen.

Figuur 2.1: Percentage ingeschreven en afgewezen voorzieningen na aanmelding in 2016.



Scherpere controle op kwaliteitseisen bij inschrijving

In 2017 zijn gemeenten gestart met de werkwijze 'Streng aan de Poort'. Dit betekent: de gemeente is streng bij het nemen van een besluit over een aanvraag om een nieuwe kinderopvangvoorziening te openen, een aanvraag van een verhuizing van een reeds bestaande kinderopvangvoorziening of een aanvraag tot wijziging van de houder (eigenaar). Uitgangspunt bij deze nieuwe werkwijze is dat een kinderopvangvoorziening of gastouderbureau meteen vanaf het moment dat het is ingeschreven in het landelijk register kinderopvang, verantwoorde kinderopvang biedt of verantwoorde bemiddeling en begeleiding van de gastouder aanbiedt; dus voldoet aan de kwaliteitseisen. In 2016 en voorgaande jaren werd een kinderopvangvoorziening of gastouderbureau ingeschreven in het register en startte de gemeente een handhavingstraject om ervoor te zorgen dat de houder op korte termijn wel aan de wettelijke eisen voldoet.

Afhandeling aanmeldingen voor overgrote deel binnen termijn

Gemeenten geven in hun jaarverslag aan dat vrijwel alle aanvragen in 2016 tijdig zijn afgehandeld. Opschortingen binnen de daarvoor geldende termijn tellen mee als tijdige afhandelingen.

Een gemeente moet haar beslissing over het al dan niet inschrijven van een opvangvoorziening of gastouderbureau in het landelijk register kinderopvang binnen een (wettelijke) termijn van tien weken nemen. Heeft de gemeente na tien weken geen besluit genomen, dan is de opvangvoorziening of het gastouderbureau automatisch (van rechtswege) ingeschreven. Gemeenten mogen hun besluit opschorten op voorwaarde dat ze de aanvrager binnen de beslistermijn van tien weken in kennis stellen. Opschorting is aan de orde bijvoorbeeld als de aanvraag niet compleet is, in situaties van overmacht, en in overleg én met instemming van de aanvrager.

In 2016 zijn in totaal meer aanmeldingen voor inschrijving in het landelijk register kinderopvang ingediend bij gemeenten dan in 2015. Dit is voor een deel het gevolg van de aankomende harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Een aantal gemeenten is in 2016 al begonnen met de omzetting van peuterspeelzalen naar kinderdagverblijven. Voor een nieuw kinderdagverblijf moet een nieuwe aanvraag worden ingediend. Meer informatie over de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is te vinden in bijlage III.

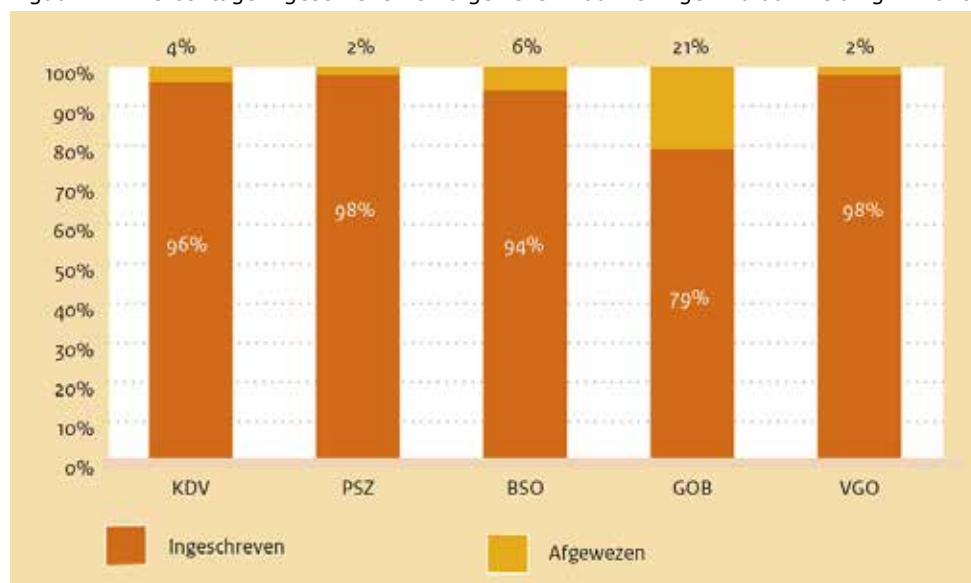
Het afgelopen jaar waren er procentueel gezien minder opschortingen van aanvragen. Die terugloop kan voor een deel ook te maken hebben met de harmonisatie. Bij een nieuwe aanvraag voor een bestaande kinderopvangvoorziening zijn namelijk de benodigde documenten voor de aanvraag al aanwezig bij de gemeente of beschikbaar bij de betreffende peuterspeelzaal. En is opschorten in veel gevallen niet nodig.

Relatief meer afwijzingen gastouderbureaus

Het percentage afgewezen aanvragen voor gastouderbureaus ligt beduidend hoger dan voor nieuwe voorzieningen kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang of peuterspeelzalen en voorzieningen voor opvang bij gastouders.

Vanuit de beschikbare data kan de inspectie geen uitsluitsel geven over de redenen van de afwijzingen van de aanvragen tot exploitatie. Een beperkte eerste analyse levert het beeld op dat de afwijzing vooral een gevolg is van inhoudelijk tekortschieten op belangrijke uitvoeringsaspecten. Dat is bijvoorbeeld op de vormgeving van het proces van de bemiddeling en begeleiding van de aangesloten voorzieningen voor opvang bij gastouders, of de invulling van het pedagogische beleid en/of de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid.

Figuur 2.1: Percentage ingeschreven en afgewezen voorzieningen na aanmelding in 2016.



2.3

Juist, volledig en actueel landelijk register kinderopvang

Gemeenten verantwoorden zich in hun jaarverslagen over de juistheid, volledigheid en actualiteit van het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). De jaarverslagen van de gemeenten geven het volgende beeld:

- Nagenoeg alle gemeenten stellen in hun verantwoording dat de registervoering op orde is.
- De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten geven geen signalen af dat er problemen zijn met de uitvoering van het register.
- In een beperkt aantal gevallen hebben gemeenten mutaties niet tijdig verwerkt.

Het grootste aantal mutaties vindt, net als voorgaande jaren, plaats bij de voorzieningen voor opvang bij gastouders: in 2016 is ongeveer 28 procent (9.300) van de voorzieningen voor opvang bij gastouders uitgeschreven uit het landelijk register kinderopvang. En bijna een kwart (8.300) van het bestand bestaat uit nieuwe inschrijvingen. De afgelopen jaren stijgt het percentage inschrijvingen licht en is er een daling van het percentage uitschrijvingen zichtbaar.

Het kost gemeenten veel tijd en energie om het grote aantal in- en uitschrijvingen van voorzieningen voor opvang bij gastouders en de overige wijzigingen in het register te verwerken. Voor gemeenten is het register op orde houden een arbeidsintensieve taak.

3 Hoe ziet de sector kinderopvang eruit?

3.1 Ontwikkelingen in de sector

3.1.1 Samenvatting

De toezichthouder van de GGD geeft na een jaarlijks onderzoek steeds minder vaak een handhavingsadvies af aan de gemeente over een opvangvoorziening of gastouderbureau. Dat betekent dat steeds meer kinderopvangvoorzieningen aan de minimale kwaliteitseisen voldoen.

Vergelijkbaar met voorgaande jaren wordt in 2016 ongeveer een kwart van de kindplaatsen aangeboden door voorzieningen voor opvang bij gastouders. Het overige deel van de kindplaatsen wordt aangeboden door kindercentra (kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang). Het verloop in het gastouderbestand is groot. Jaarlijks is een vijfde van alle voorzieningen voor opvang bij gastouders in het bestand nieuw. Van deze starters is een derde deel een jaar later alweer gestopt.

Steeds meer kinderopvangvoorzieningen, gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders voldoen aan de minimale kwaliteitseisen.

In 2014 voldeed 63 procent van de kinderopvangvoorzieningen aan alle getoetste voorwaarden. In 2016 is het percentage gestegen naar 76 procent. Een zelfde beweging zien we bij de gastouderbureaus. In 2014 voldeed 68 procent van de gastouderbureaus bij een jaarlijks onderzoek aan de wettelijke kwaliteitscriteria. In 2016 is dat percentage gestegen naar 76 procent. Bij de voorzieningen voor opvang bij gastouders wordt in 2016 in 92 procent van de gevallen na het jaarlijks onderzoek geen handhavingsadvies gegeven.

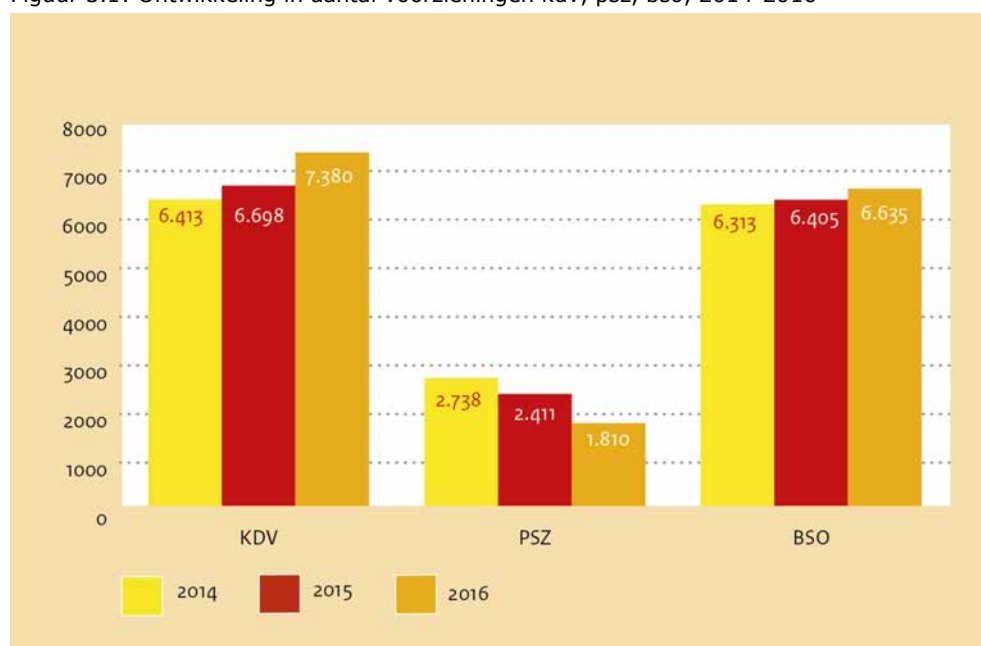
De samenstelling van het bestand van kinderopvangvoorzieningen en de eigenschappen daarvan verschillen aanzienlijk per regio en per gemeente. Zo zijn er regionale verschillen in de verhouding tussen het aantal kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, buitenschoolse opvang en voorzieningen voor opvang bij gastouders. Er zijn ook verschillen in hoe lang opvangvoorzieningen bestaan, en de grootte van de houders in de regio.

3.1.2 Kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang

3.1.2.1 Ontwikkelingen in het aanbod

Het aantal kinderdagverblijven stijgt en het aantal peuterspeelzalen daalt. In 2016 staan iets meer dan 1.800 peuterspeelzalen ingeschreven en zo'n 7.400 kinderdagverblijven. Die toe- en afname komt onder meer door de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Het aantal voorzieningen voor buitenschoolse opvang nemen al een paar jaar geleidelijk toe.

Figuur 3.1: Ontwikkeling in aantal voorzieningen kdv, psz, bso, 2014-2016



De omvorming van peuterspeelzalen naar kinderdagverblijven, in het kader van de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, is in volle gang. Op 1 juli 2017 was ongeveer de helft van de peuterspeelzalen omgezet. Zo'n 1.500 peuterspeelzalen resteerden er nog op dat moment. 40 procent van de gemeenten heeft inmiddels helemaal geen peuterspeelzalen meer. Meer informatie over de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is te vinden in bijlage III.

Dekkend aanbod voor kinderen van 0 tot 12 jaar

Bijna de helft van alle houders biedt een dekkend opvangaanbod voor kinderen van 0-12 jaar (combinatie van (halve) dagopvang en naschoolse opvang). Deze groep houders heeft samen driekwart van alle kinderopvangvoorzieningen en 80 procent van alle kindplaatsen in Nederland. Negen op de tien van deze houders beheert een combinatie van alleen kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang. De overige 10 procent heeft daar ook nog peuterspeelzalen bij en/of een gastouderbureau.

Grotere houders minder vaak een handhavingsadvies

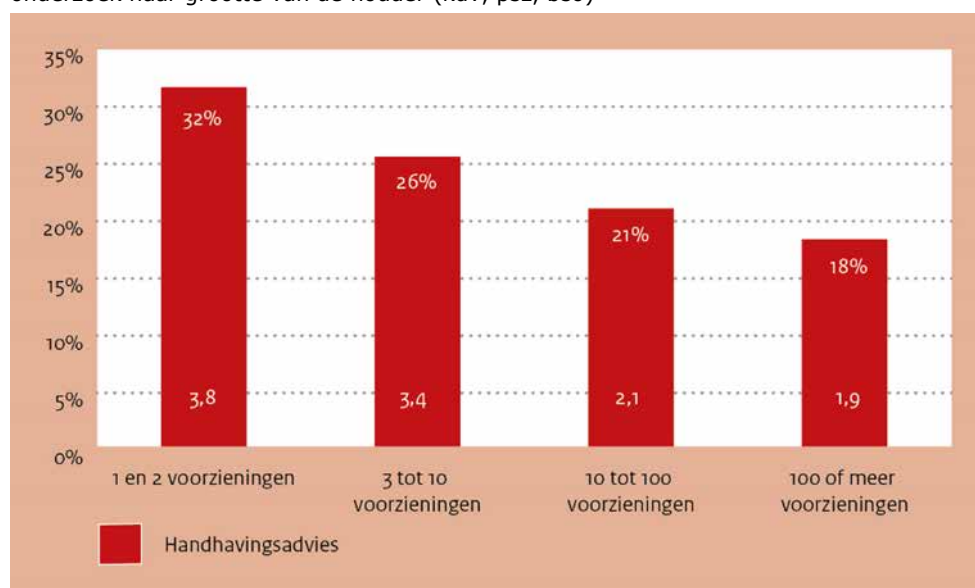
De kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang worden in 2016 geëxploiteerd door in totaal 3.200 houders. In 2016 beheert 10 procent van de houders tien of meer kinderopvangvoorzieningen, samen goed voor bijna 60 procent van alle kinderopvangvoorzieningen en 62 procent van alle kindplaatsen.

Toezichthouders van de GGD geven na een jaarlijks onderzoek aan kinderopvangvoorzieningen van grotere houders minder vaak een handhavingsadvies af. Als mogelijke verklaring geven GGD'en daarover aan dat grotere houders bepaalde voorwaarden eenvoudig kunnen toepassen op de andere opvangvoorzieningen, waardoor het per locatie een beperkte investering vergt

om te voldoen aan de kwaliteitseisen. Bovendien zien GGD'en dat het voor kleinere houders vaak lastig is om ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld wetswijzigingen snel te implementeren. Vooral als dit extra kosten met zich meebrengt.

In het onderzoek herhaalde handhavingsadviezen, dat de inspectie uitvoert in samenwerking met VNG en GGD GHOR Nederland, worden de achtergronden en kenmerken van de groep locaties waar regelmatig handhavingsadviezen worden gegeven in beeld gebracht.

Figuur 3.2: Percentage handhavingsadviezen en gemiddeld aantal tekortkomingen per jaarlijks onderzoek naar grootte van de houder (kdv, psz, bso)



We zien een variatie in het aandeel grote en kleine houders tussen de GGD-regio's. In de regio Zuid-Limburg heeft slechts 9 procent van de houders tien of meer kinderopvangvoorzieningen, terwijl dat in de GGD-regio's Limburg-Noord, Gelderland-Midden en Zuid-Holland Zuid bijna 20 procent is.

Ook constateren we dat de toezichthouder van de GGD vaker bij kleinere houders dan bij grotere houders een inschatting maakt dat een kinderopvangvoorziening mogelijk niet aan de kwaliteitseisen zal voldoen; de opvangvoorzieningen van kleinere houders krijgen minder vaak een groen risicoprofiel toegekend. Dat geldt voor kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang, maar nog sterker voor peuterspeelzalen. Nog geen 40 procent van de opvangvoorzieningen van kleine houders van peuterspeelzalen heeft een groen risicoprofiel gekregen van de toezichthouder, terwijl dat bij de grotere houders voor 65 procent tot drie kwart van de opvangvoorzieningen geldt.

Het toezicht op de kinderopvang is risicogestuurd. Vanaf het moment dat er voldoende informatie beschikbaar voor de toezichthouder van de GGD om onderbouwd een risico-inschatting van een kinderopvangvoorziening te maken, wordt het risicoprofiel van de opvangvoorziening opgesteld. Het risicoprofiel kent de kleuren groen, geel, oranje en rood, en is oplopend in risico. In bijlage VI meer inzicht in hoe het risicomodel werkt.

Bijna de helft (47 %) van de kindercentra is in handen van een kleine groep houders die kinderopvangvoorzieningen heeft in meerdere gemeenten. En een kwart van de opvangvoorzieningen wordt geëxploiteerd door een houder die in meer dan één GGD-regio actief is. Omdat gemeenten een zekere mate van beleidsvrijheid hebben in de uitvoering van het toezicht en handhaving, kunnen deze houders te maken krijgen met verschillen in de toepassing van het toezicht of de handhaving in (ogenschijnlijk) vergelijkbare situaties.

Naarmate een houder meer kinderopvangvoorzieningen heeft, neemt ook het gemiddeld aantal kindplaatsen toe op de voorzieningen van die houder. Een opvangvoorziening van een kleine houder (1 of 2 voorzieningen) heeft gemiddeld dertig kindplaatsen, terwijl dat bij de grootste houders (100 of meer voorzieningen) gemiddeld 41 kindplaatsen per kinderopvangvoorziening is. Onder de kleinste houders vallen ook de houders met een kinderdagverblijf aan huis met maximaal tien kindplaatsen.

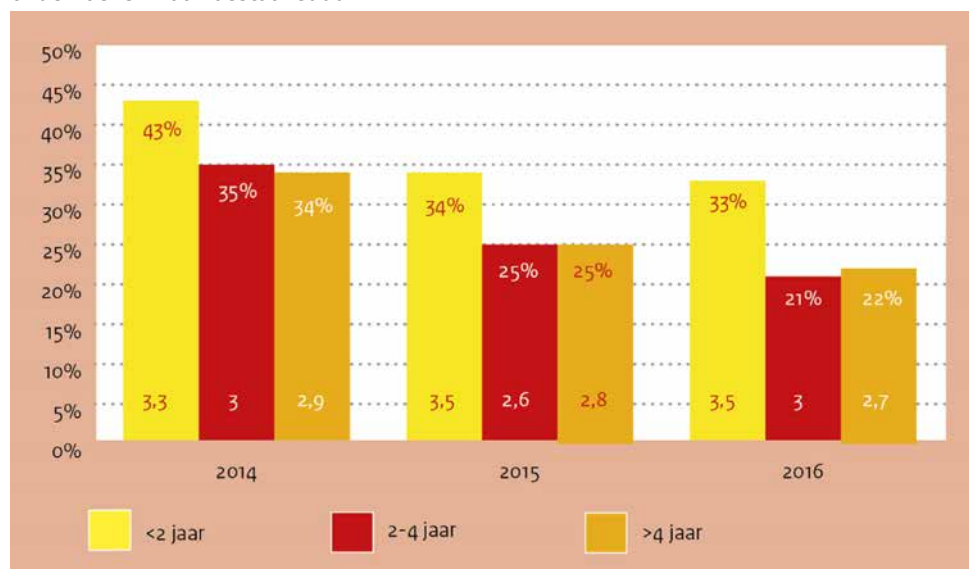
Groot deel van de kinderopvangvoorzieningen is meer dan 4 jaar actief

Zo'n 60 procent van de kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang is langer dan vier jaar ingeschreven in het landelijk register kinderopvang. Dit geldt ook voor ongeveer 70 procent van de peuterspeelzalen.

Kinderopvangvoorzieningen van de grootste houders (met meer dan 100 voorzieningen) staan vaker vier jaar of langer ingeschreven in het landelijk register kinderopvang dan kinderopvangvoorzieningen van de andere houders. In 2016 is zo'n driekwart van de opvangvoorzieningen van de grootste houders langer dan vier jaar ingeschreven. Ongeveer 60 procent van de opvangvoorzieningen van kleinere houders is langer dan vier jaar ingeschreven. Ook per regio zien we verschillen in het aandeel kinderopvangvoorzieningen dat vier jaar of langer is ingeschreven. Die verschillen lopen uiteen van 40 procent in de ene regio, tot 74 procent in de andere.

Bij beginnende kinderopvangvoorzieningen, die twee jaar of korter bestaan, geeft de toezichthouder vaker een advies tot handhaven aan de gemeente dan bij de kinderopvangvoorzieningen die langer bestaan. Het percentage jaarlijkse onderzoeken waarop een handhavingsadvies volgt, loopt over de gehele linie terug sinds 2014. Die terugloop is bij de beginnende kinderopvangvoorzieningen iets minder sterk dan bij de opvangvoorzieningen die langer bestaan.

Figuur 3.3: Percentage handhavingsadviezen en gemiddeld aantal tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken naar bestaansduur



In het landelijk register kinderopvang wordt niet de bestaansduur van kinderopvangvoorzieningen bijgehouden, maar wordt het moment van inschrijven geregistreerd. De bestaansduur is dus feitelijk de periode van het moment van inschrijven tot heden. Kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus worden sinds 1 januari 2010 in het landelijk register opgenomen. Voorzieningen voor opvang bij gastouders konden zich vanaf januari 2010 aanmelden voor inschrijving in het landelijk register. Om zich in te kunnen schrijven moesten zij eerst voldoen aan de vernieuwde kwaliteitseisen uit de Wet kinderopvang. Peuterspeelzalen kunnen zich vanaf 1 januari 2012 inschrijven in het landelijk register.

Bij de indeling naar kinderopvangvoorzieningen die kort of lang bestaan is ervoor gekozen om de categorie 'vier jaar of ouder' niet verder uit te splitsen. Er zijn duidelijke verschillen zichtbaar tussen kinderopvangvoorzieningen op basis van inschrijvingsduur.

Op dit moment worden peuterspeelzalen omgevormd naar kinderdagverblijven in het kader van de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang naar aanleiding van de hiervoor door de houders ingediende aanvragen. De invloed daarvan op de cijfers tot en met december 2016 is nog beperkt.

3.1.2.2 Ontwikkelingen in handhavingsadviezen

Aantal handhavingsadviezen opnieuw gedaald

Elk inspectierapport dat de toezichthouder van de GGD afrondt, bevat een advies: wel of niet handhaven op een of meer getoetste voorwaarden. Luidt het advies 'handhaven', dan heeft de toezichthouder van de GGD één of meer tekortkomingen geconstateerd in de kwaliteit van een opvangvoorziening en brengt zij advies uit aan de gemeente om hierop te handhaven.

Steeds meer kinderopvangvoorzieningen voldoen aan de kwaliteitseisen, toezichthouders van de GGD geven richting gemeenten steeds minder vaak een advies om handhavend op te

treden. In 2014 voldeed 63 procent van de kinderopvangvoorzieningen aan alle getoetste voorwaarden. In 2016 is het percentage opvangvoorzieningen dat voldeed aan alle getoetste voorwaarden gestegen naar 76 procent. Bij de onderzoeken waarbij niet aan de kwaliteitseisen werd voldaan, werden in 2016 gemiddeld 2,9 tekortkomingen geconstateerd. Evenveel als een jaar eerder.

De daling in het aantal handhavingsadviezen komt doordat kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus steeds vaker aan alle voorwaarden voldoen. Deze positieve trend komt onder andere doordat gemeenten in samenwerking met GGD'en toezicht en handhaving de afgelopen jaren actiever zijn gaan invullen, houders (mede daardoor) de wettelijke eisen steeds beter naleven en omdat de toezichthouders van de GGD het instrument overleg en overreding vaker inzetten. Dit instrument geeft houders de mogelijkheid om tekortkomingen nog voor het uitbrengen van het onderzoeksrapport te herstellen. Meer informatie over wanneer de toezichthouder van de GGD overleg en overreding inzet is te vinden in bijlage VII.

Tekortkomingen met handhavingsadvies uitgangspunt in landelijk rapport

Niet elke tekortkoming die een toezichthouder van de GGD vaststelt tijdens een onderzoek leidt tot een handhavingsadvies. In een aantal gevallen voldoet een houder niet volledig aan de wet, maar schat de toezichthouder van de GGD in dat de situatie niet zo ernstig is dat handhaving nodig is. Soms heeft handhaven ook geen zin. Bijvoorbeeld wanneer een houder voldoende inspanningen verricht om een oudercommissie in te stellen en toch geen ouders bereid vindt. Ook komt het voor dat de houder in de fase van overleg en overreding door de toezichthouder van de GGD kleine tekortkomingen al herstelt voordat het rapport is opgemaakt. Gemeenten en GGD'en bepalen in deze situatie onderling of de tekortkomingen al dan niet worden geregistreerd.

De laatste jaren wordt het instrument overleg en overreding door steeds meer GGD'en ingezet. GGD'en en gemeenten zijn enthousiast over de uitwerking van het instrument in de praktijk. In 2017 loopt een pilot *herstelafspraken*, uitgevoerd door GGD GHOR en VNG. De inzichten uit deze pilot worden gebruikt voor de concrete invulling van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang. In de pilot wordt ook onderzocht of en hoe de resultaten van overleg en overreding uniform vastgelegd kunnen worden in de gemeenschappelijke inspectie ruimte (GIR).

Er is voor 2016 geen zicht op het percentage tekortkomingen waar de toezichthouder van de GGD geen handhavingsadvies heeft gegeven omdat hij overleg en overreding heeft toegepast. Ook is niet duidelijk welk deel van de tekortkomingen waar overleg en overreding is toegepast, toch niet is opgelost en alsnog in een handhavingstraject is opgenomen.

Om een goed beeld te geven van de geconstateerde tekortkomingen presenteren we het in het Landelijk Rapport 2016 dan ook de tekortkomingen met handhavingsadvies.

Op termijn, als het komt tot uniforme registratie van de tekortkomingen waar overleg en overreding op is ingezet, kan ook worden stilgestaan bij het herstel aanbod van de toezichthouder van de GGD aan de kinderopvangvoorziening. Gemeenten hebben met deze gegevens betere sturingsinformatie in handen.

Een korte blik op de jaarlijkse onderzoeken in 2016 zonder handhavingsadvies laat zien dat het aandeel onderzoeken met tekortkomingen en zonder handhavingsadvies in 2016 flink is afgenomen.

In 2015 gaf de toezichthouder van de GGD in 18 procent van de jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen bij kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang geen advies om handhavend op te treden, in 2016 is dat teruggelopen naar 7 procent van de jaarlijkse onderzoeken.

Een deel van deze daling is te verklaren door de veranderde regelgeving die geldt vanaf 2016 rondom het instellen van de oudercommissie. Wanneer een houder minder dan vijftig kinderen opvangt en zich aantoonbaar voldoende inspant om een oudercommissie in te stellen, mag alternatieve ouderraadpleging vormgeven. Andere tekortkomingen waar relatief vaak geen handhavingsadvies op volgt zijn tekortkomingen op de voorwaarden van voorschoolse educatie, met name bij peuterspeelzalen. In de overige gevallen gaan het om heel diverse onderwerpen, waarbij het voor de hand ligt dat deze met overleg en overreding worden opgelost.

3.1.3 **Gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders**

3.1.3.1 **Ontwikkelingen in het aanbod**

Aantal gastouderbureaus gelijk gebleven, daling in aantal gastouders zet door

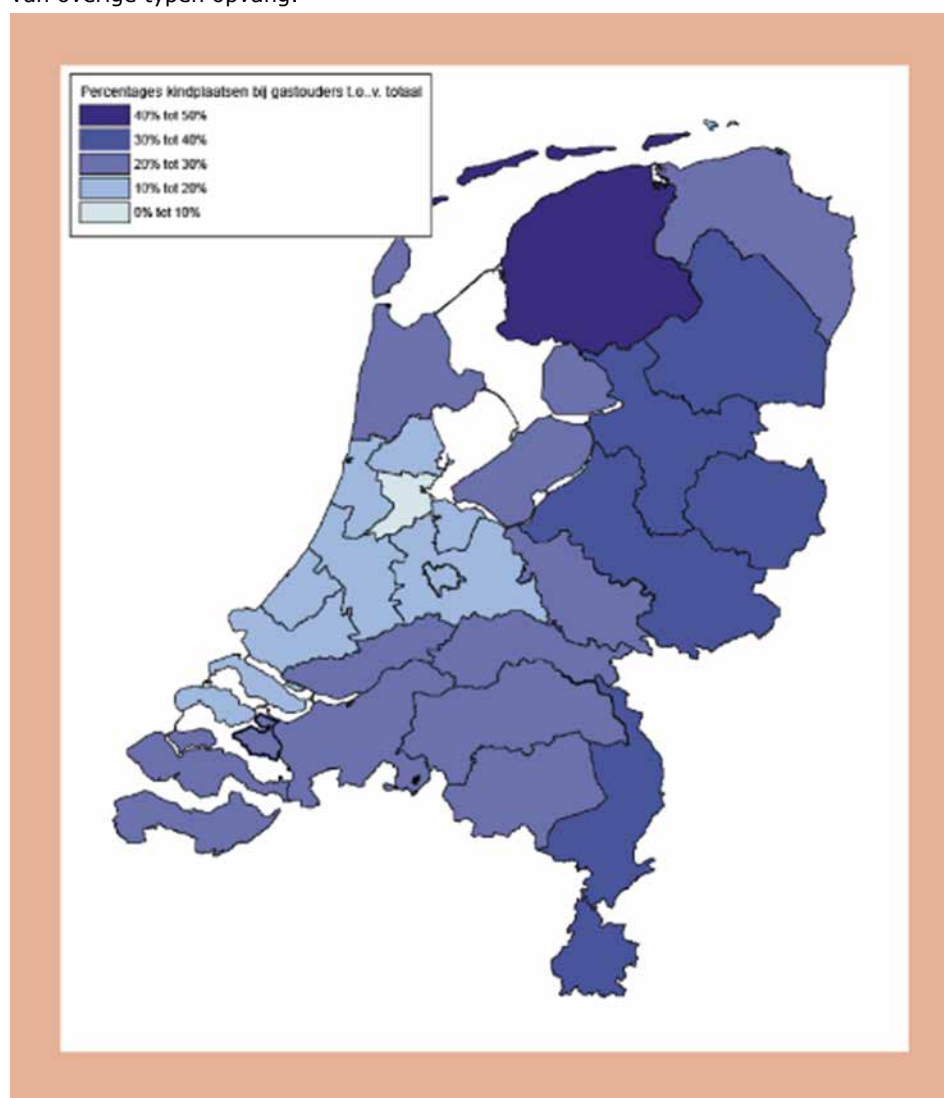
Het aantal gastouderbureaus is in 2016 ongeveer gelijk aan voorgaande jaren, ongeveer zevenhonderd. Bij deze gastouderbureaus zijn zo'n 33.600 voorzieningen voor opvang bij gastouders aangesloten. Een gastouder kan bij meerdere gastouderbureaus zijn aangesloten. Het aantal voorzieningen voor opvang bij gastouders is de laatste twee jaar gedaald met ongeveer 3.200, van rondom 36.800 in 2014 naar ongeveer 33.600 in 2016.

Figuur 3.4: Ontwikkeling van het aantal gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders in 2014-2016



Per GGD-regio verschilt het aandeel aangeboden kindplaatsen dat bestaat uit voorzieningen voor opvang bij gastouders aanzienlijk. In de landelijke gebieden (vooral in Noord- en Oost-Nederland) is het percentage veel hoger dan in de randstad. De provincie Friesland bijvoorbeeld steekt met 46 procent hoog uit boven Amsterdam: 7 procent. Ook opvallend is dat het aandeel kindplaatsen bij voorzieningen voor opvang bij een gastouder terugloopt sinds 2014, vooral in het zuidoosten van Nederland. We zien dit met name bij Zuid-Limburg, Limburg-Noord, Brabant-Zuidoost en Hart voor Brabant.

Figuur 3.5: Aandeel kindplaatsen bij voorzieningen voor opvang bij een gastouder ten opzichte van overige typen opvang.



Gastouderbureaus zijn met name kleinere houders

De meeste houders van gastouderbureaus, zo'n 550 in totaal, beheren een of meer gastouderbureaus, maar geen kinderopvangvoorzieningen. Zij zijn dus alleen houder van een of meer gastouderbureaus. Nagenoeg al die houders (99%) vallen in de categorie van houders met een tot twee opvangvoorzieningen. Vijf houders hebben drie tot tien gastouderbureaus.

Zo'n 125 houders die een gastouderbureau hebben, doen dit in combinatie met een of meer kinderopvangvoorzieningen. Zij hebben er bijvoorbeeld ook kinderdagverblijven bij.

Kwaliteit gastouderbureaus loopt op naarmate ze langer actief zijn

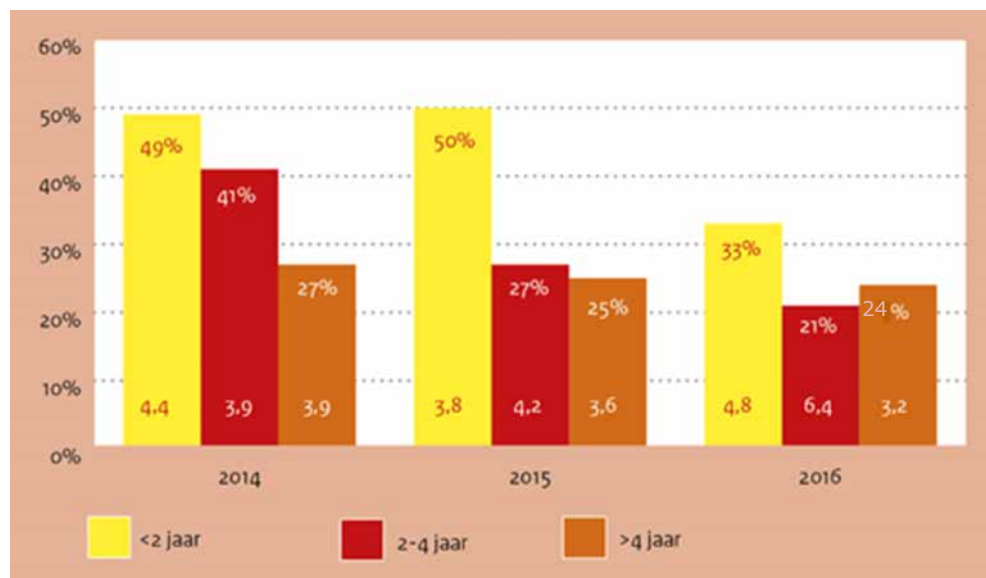
Van de gastouderbureaus bestaat zo'n 70 procent langer dan vier jaar en zo'n 20 procent korter dan twee jaar.

Er is in algemene zin een sterke daling zichtbaar in 2016 van het percentage gastouderbureaus waarvoor de toezichthouder een handhavingsadvies geeft aan de gemeente. Dit zien we met name bij de gastouderbureaus die korter dan vier jaar bestaan. Bij de gastouderbureaus die langer bestaan is het percentage waarvoor een handhavingsadvies wordt gegeven aan de gemeente ongeveer gelijk gebleven.

Bij de groep gastouderbureaus die langer dan vier jaar bestaan zien we dat het gemiddeld aantal tekortkomingen dat bij een jaarlijks onderzoek geconstateerd wordt, licht is gedaald in de afgelopen jaren.

Opvallend is dat bij beginnende gastouderbureaus (0-4 jaar), met name in de groep die twee tot vier jaar bestaat, ondanks de daling van het aantal onderzoeken met handhavingsadvies, wel het gemiddeld aantal vastgestelde tekortkomingen bij een jaarlijks onderzoek flink is toegenomen.

Figuur 3.6: Percentage handhavingsadviezen en gemiddeld aantal tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken naar bestaansduur



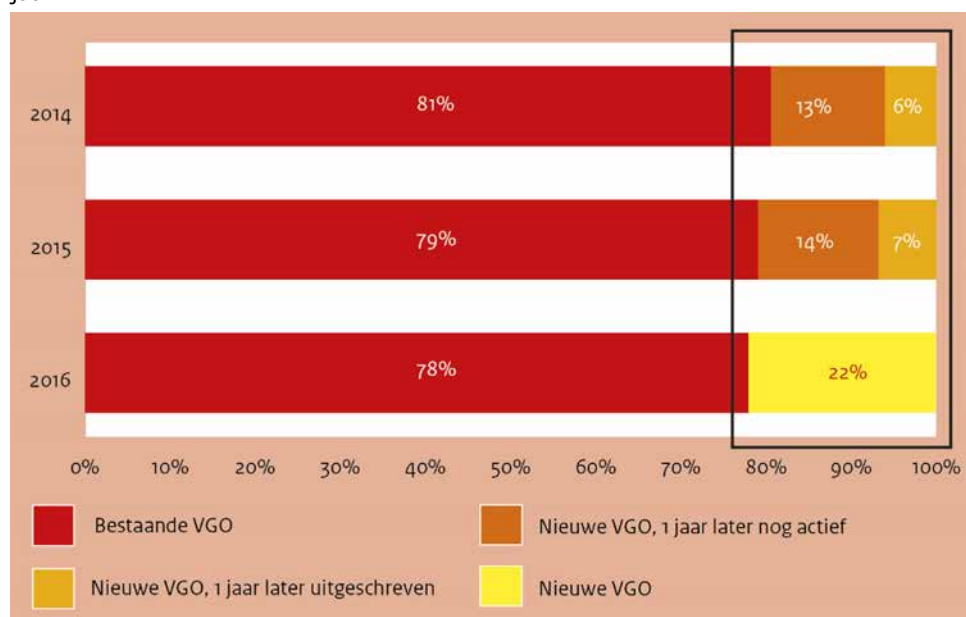
Helpt voorzieningen voor opvang bij gastouders meer dan 4 jaar actief, grote doorloop bij startende voorzieningen

Jaarlijks starten veel nieuwe voorzieningen voor opvang bij gastouders (in 2016 zo'n 7.400). Een groot deel daarvan is een jaar later alweer uitgeschreven. Dat gebeurt vooral in de grotere gemeenten. Bij de vier grote gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, de zogenaamde G4) bestaat het totale gastouderbestand jaarlijks voor zo'n 30 procent uit nieuwe

voorzieningen voor opvang bij gastouders. Bijna 40 procent daarvan is een jaar later uitgeschreven.

Daar tegenover staat landelijk gezien 46 procent van de gastouders vier jaar of langer ingeschreven. Dat is iets minder dan in 2014 (50%). Bij de andere typen kinderopvang bestaat zo'n 60 procent van de kinderopvangvoorzieningen in 2016 minimaal vier jaar.

Figuur 3.7: Percentage bestaande en nieuwe voorzieningen voor opvang bij gastouders per jaar



3.1.3.2 Ontwikkelingen in handhavingsadviezen

Aantal handhavingsadviezen opnieuw gedaald

Elk inspectierapport dat de toezichthouder van de GGD afrondt, bevat een advies: wel of niet handhaven op een of meer getoetste voorwaarden. Luidt het advies 'handhaven', dan heeft de toezichthouder van de GGD één of meer tekortkomingen geconstateerd in de kwaliteit van een opvangvoorziening die hersteld moet worden.

Gemeenten ontvangen van de toezichthouder van de GGD steeds minder adviezen om handhavend op te treden richting gastouderbureaus. In 2014 voldeed 68 procent van de gastouderbureaus bij een jaarlijks onderzoek aan de wettelijke kwaliteitscriteria. In 2016 is dat percentage gestegen naar 76 procent. Bij de onderzoeken waarbij niet aan de kwaliteitseisen werd voldaan, werden in 2016 gemiddeld 3,9 tekortkomingen geconstateerd. Nagenoeg evenveel als een jaar eerder (3,7 tekortkomingen).

Bij de voorzieningen voor opvang bij gastouders wordt in 2016 in 92 procent van de gevallen na het jaarlijks onderzoek geen handhavingsadvies gegeven. Wanneer er wel tekortkomingen werden vastgesteld, dan waren dat er gemiddeld 2,9, nagenoeg evenveel als in 2015 (2,7 tekortkomingen).

De daling in het aantal handhavingsadviezen komt doordat voorzieningen voor opvang bij gastouders en gastouderbureaus steeds vaker aan alle voorwaarden voldoen. Deze positieve trend komt onder andere doordat gemeenten in samenwerking met GGD'en toezicht en handhaving de afgelopen jaren actiever zijn gaan invullen, houders (mede daardoor) de wettelijke eisen steeds beter naleven en omdat de toezichthouders van de GGD het instrument overleg en overreding vaker inzetten. Dit instrument geeft houders de mogelijkheid om tekortkomingen nog voor het uitbrengen van het onderzoeksrapport te herstellen. Meer informatie over wanneer de toezichthouder van de GGD overleg en overreding inzet is te vinden in bijlage VII.

Tekortkomingen met handhavingsadvies uitgangspunt in landelijk rapport

Niet elke tekortkoming die een toezichthouder van de GGD vaststelt tijdens een onderzoek leidt tot een handhavingsadvies.

Er is voor 2016 geen zicht op het percentage tekortkomingen waar de toezichthouder van de GGD geen handhavingsadvies heeft gegeven omdat hij overleg en overreding heeft toegepast. Ook is niet duidelijk welk deel van de tekortkomingen waar overleg en overreding is toegepast, toch niet is opgelost en alsnog in een handhavingstraject is opgenomen.

Om een goed beeld te geven van de geconstateerde tekortkomingen presenteren we het in het Landelijk Rapport 2016 dan ook de tekortkomingen met handhavingsadvies.

Op termijn, als het komt tot uniforme registratie van de tekortkomingen waar overleg en overreding op is ingezet, kan ook worden stilgestaan bij het herstelaanbod van de toezichthouder van de GGD aan de kinderopvangvoorziening. Gemeenten hebben met deze gegevens betere sturingsinformatie in handen.

3.2 **Onderzochte voorwaarden en geconstateerde tekortkomingen in de kwaliteit**

- analyse in samenwerking met GGD GHOR Nederland -

3.2.1 **Samenvatting**

Vanuit de registratie van de GGD'en (in de gemeenschappelijk inspectieruimte) stellen we vast dat de toezichthouders van de GGD bij jaarlijkse onderzoeken bij kindercentra en peuterspeelzalen alle minimaal te toetsen voorwaarden beoordelen die tijdens dat onderzoek van toepassing zijn. Toezichthouders blijken daarnaast meer dan de minimaal te toetsen voorwaarden te onderzoeken. Dit aantal neemt toe naarmate zij het risico op tekortkomingen in de kwaliteitseisen hoger achten. Vooral de voorwaarden binnen het domein veiligheid en gezondheid worden aanvullend onderzocht. Ook beoordelen toezichthouders nieuwe voorwaarden binnen de toetsingskaders de eerste paar jaar na invoering relatief vaker bij een jaarlijks onderzoek. In de daarop volgende jaren neemt het percentage van deze voorwaarden dat wordt beoordeeld op het totaal van de beoordeelde voorwaarden af.

Steeds meer kinderopvangvoorzieningen voldoen aan de minimale kwaliteitseisen. In 2014 voldeed 63 procent van de kinderopvangvoorzieningen aan alle getoetste voorwaarden. In 2016 is het percentage gestegen naar 76 procent.

Tekortkomingen vinden voornamelijk plaats in vier van de zes domeinen, te weten pedagogisch klimaat, personeel en groepen, veiligheid en gezondheid en ouderrecht. Binnen welk domein de meeste tekortkomingen plaatsvinden en om welke voorwaarden dat gaat, verschilt naar gelang het risicoprofiel dat is toegekend aan de kinderopvangvoorziening.

Binnen deze domeinen zien de toezichthouders van de GGD'en dat bij alle typen kinderopvang vrijwel dezelfde tekortkomingen worden vastgesteld. Zij voldoen het vaakst niet aan de voorwaarden voor de beroepskracht-kindratio en de oudercommissie.

De tekortkomingen die toezichthouders van de GGD'en bij bestaande en nieuwe kinderopvangvoorzieningen constateren verschillen van elkaar. Kinderopvangvoorzieningen die al langer bestaan hebben in het algemeen vaker tekortkomingen op de kwaliteitseisen uit het domein personeel en groepen. Nieuwe opvangvoorzieningen hebben vaker tekortkomingen op voorwaarden uit het domein ouderrecht.

Inleiding op de analyse

Deze analyse geeft inzicht in de manier waarop de toezichthouders van de GGD'en het toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen uit de Wet kinderopvang en onderliggende regelgeving

vormgeven en in de soorten tekortkomingen die de toezichhouders van de GGD'en constateren. Een indruk van de voorwaarden die de GGD beoordeelt is te vinden in bijlage V. De bevindingen in deze analyse zijn gebaseerd op de jaarlijkse onderzoeken (exclusief onderzoek na registratie) bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen die hebben geresulteerd in een handhavingsadvies. Deze onderzoeken geven namelijk inzicht in de geconstateerde tekortkomingen in de kwaliteit waar de toezichhouders van de GGD gemeenten adviseren om handhavend op te treden. Gastouderbureaus en gastouders vallen om technische redenen buiten het bestek van dit onderzoek.

De analyse voor de onderzochte voorwaarden is gebaseerd op de volgende vragen: beoordelen toezichhouders van de GGD'en bij elk jaarlijks onderzoek alle minimaal te toetsen voorwaarden? Wanneer toezichhouders meer dan de minimaal te toetsen voorwaarden meenemen in het jaarlijks onderzoek om welke voorwaarden gaat het dan? Is er samenhang tussen het toegekende risicoprofiel dat aan een kinderopvangvoorziening is toegekend en de onderzochte voorwaarden?

Het resultaat van de analyse geeft inzicht in de aantallen en soorten tekortkomingen die de toezichhouders constateren, het percentage tekortkomingen op het totaal van de onderzochte voorwaarden. Ook of bij bepaalde kwaliteitseisen vaker tekortkomingen in de kwaliteit worden geconstateerd dan anderen. En zo ja, welke kwaliteitseisen zijn dat dan. Daarnaast brengt het de samenhang in beeld tussen het soort tekortkomingen in de kwaliteit en het type kinderopvang en het toegekende risicoprofiel. Als ook de samenhang tussen de geconstateerde tekortkomingen en hoe lang een kinderopvangvoorziening al in exploitatie is.

Deze analyse is een uitkomst van de samenwerking tussen GGD GHOR Nederland en de inspectie. De samenwerking is erop gericht de informatie uit de gemeenschappelijke inspectie ruimte op de onderzoeksvragen zoveel mogelijk te duiden.

3.2.2 **Inzicht in de onderzochte voorwaarden**

Ieder jaar onderzoeken GGD'en of kinderopvangvoorzieningen aan de kwaliteitseisen voldoen. Bij de eerste twee jaarlijkse onderzoeken wordt een opvangvoorziening op alle voorwaarden getoetst, daarna stelt de toezichhouder van de GGD een eerste risicoprofiel vast. Op basis van het risicoprofiel en ontvangen meldingen of signalen over mogelijke tekortkomingen bepalen GGD en gemeente al dan niet gezamenlijk de inhoud van het volgend jaarlijks onderzoek. Binnen deze afspraken is er voor de toezichhouder van de GGD ruimte om daar op basis van omstandigheden van af te wijken of het onderzoek uit te breiden. Meer informatie over hoe het risicomodel van de GGD werkt staat in bijlage VI.

In de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang is een aantal onderwerpen genoemd die de toezichthouder van de GGD in zijn jaarlijks onderzoek bij een kinderopvangvoorziening met een risicoprofiel in ieder geval moet beoordelen. Op basis daarvan is voor het toezicht een lijst met minimaal te toetsen voorwaarden opgesteld. Een indruk van de voorwaarden die de GGD beoordeeld is te vinden in bijlage V.

Toezichthouders onderzoeken consequent de minimaal te toetsen voorwaarden

Toezichthouders van de GGD moeten, volgens de wetgeving, bij alle kinderopvangvoorzieningen in ieder geval de minimaal te toetsen voorwaarden beoordelen in hun jaarlijks onderzoek.

Op basis van de gegevens die GGD'en in de gemeenschappelijke inspectie ruimte registreren volgt dat in de praktijk in vrijwel alle gevallen de minimaal te toetsen voorwaarden ook worden onderzocht.

Het grootste deel van de niet onderzochte voorwaarden in 2016 en 2015 bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang zijn:

- de verklaring omtrent gedrag van stagiaire, uitzendkracht of vrijwilliger;
- het overleggen van de verklaring omtrent gedrag voor aanvang van werkzaamheden.
- de inzet van beroepskrachten bij tijdelijk afwijken van de beroepskracht-kindratio (BKR);

Voor peuterspeelzalen geldt dat toezichthouders in 2016 en 2015 voornamelijk de eerste twee genoemde voorwaarden, die betrekking hebben op de verklaring omtrent gedrag, niet in alle gevallen hebben getoetst.

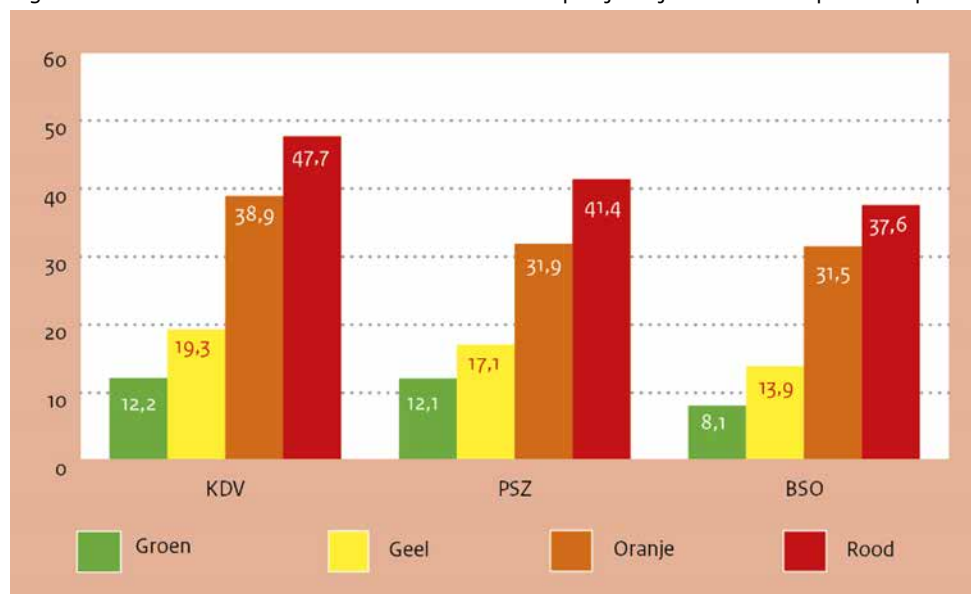
De hierboven genoemde voorwaarden zijn items die alleen worden getoetst als de situatie zich daadwerkelijk op de kinderopvangvoorziening voordoet. Zo kan een toezichthouder alleen een verklaring omtrent gedrag van een stagiaire of vrijwilliger toetsen als deze werkzaam is bij de opvangvoorziening. In bepaalde gevallen is het mogelijk af te wijken van de standaard verhouding tussen het aantal beroepskrachten en het aantal kinderen. Als die situatie bij een bepaalde opvangvoorziening echter niet van toepassing is, beoordeelt de toezichthouder dit ook niet. Ook kan een voorwaarde bij de vorige inspectie al getoetst zijn en is er daarna geen wijziging meer opgetreden. Dat komt voor bij de voorwaarde 'de verklaring omtrent gedrag is voor aanvang van de werkzaamheden aanwezig'. Deze voorwaarden worden geregistreerd als niet beoordeelde voorwaarden.

Vaker meer voorwaarden onderzocht bij zorgen over kwaliteit

Het risicogestuurd toezicht gaat uit van "meer waar nodig, minder waar mogelijk." Het beeld in de praktijk komt hiermee overeen. Uit de analyse van de informatie in de gemeenschappelijke inspectie ruimte blijkt namelijk dat het bij kinderopvangvoorzieningen met een groen of geel risicoprofiel minder gebruikelijk is om meer dan de minimale set voorwaarden te toetsen. Bij kinderopvangvoorzieningen met een oranje of rood risicoprofiel, beoordelen toezichthouders vaker meer voorwaarden bij het jaarlijks onderzoek.

Bij opvangvoorzieningen zonder risicoprofiel is er geen sprake van aanvullend getoetste voorwaarden, omdat alle voorwaarden standaard worden meegenomen in het jaarlijks onderzoek.

Figuur 3.8: Aantal extra onderzochte voorwaarden per jaarlijks onderzoek per risicoprofielkleur



De keuze om extra voorwaarden te onderzoeken is maatwerk. Gemeente en toezichthouder stemmen af welke extra voorwaarden bij een specifieke kinderopvangvoorziening aanvullend worden getoetst. Het blijkt dat er geen vaste samenhang bestaat tussen welke voorwaarden bij welk profiel meer worden getoetst. Het is vaak een combinatie van voorwaarden uit verschillende domeinen. Het ene jaar ligt er meer nadruk op één specifiek domein, dat kan het andere jaar weer een ander domein zijn.

Een voorbeeld: toezichthouders van de GGD toetsen vanaf 2015 bij kinderopvangvoorzieningen die een groen risicoprofiel hebben gekregen vaker voorwaarden uit het domein pedagogisch klimaat. Diverse gemeenten en GGD'en hebben gerichte afspraken gemaakt over speerpunten in het toezicht.

Voorwaarden veiligheid en gezondheid en nieuwe regelgeving vaak aanvullend onderzocht

Per type opvang is hieronder beschreven welke voorwaarden de toezichthouder van de GGD toetst aanvullend aan de minimale set te toetsen voorwaarden.

Kinderdagverblijven

Vooral voorwaarden uit de domeinen veiligheid en gezondheid, pedagogisch klimaat en ouderrecht worden aanvullend beoordeeld. Het gaat hier om de voorwaarden: de houder zorgt ervoor dat personen werkzaam bij het kindercentrum kennis kunnen nemen van de vastgestelde risico-inventarisatie en het reglement van de oudercommissie omvat regels omtrent de wijze van kiezen, de zittingsduur en het aantal leden.

We zien ook dat wet- en regelgeving invloed heeft op de keuzes die toezichthouders maken over de aanvullend te toetsen voorwaarden. Zo zijn de voorwaarde 4 ogenprincipe en de voorwaarden over de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling na de invoering in juli 2013, veel getoetst bij de jaarlijkse onderzoeken bij kinderdagverblijven in 2014 en 2015, ongeacht de kleur van het risicoprofiel van de kinderopvangvoorziening. In 2016 was dit juist

weer minder. Eenzelfde stijging zien we onder andere in de aansluiting van houders bij de geschillencommissie, die sinds 1 januari 2016 wettelijk verplicht is. Nieuwe regelgeving van toepassing is geworden.

Buitenschoolse opvang

Als toezichthouders van de GGD bij de buitenschoolse opvang aanvullende voorwaarden onderzoeken, beoordelen zij vooral voorwaarden uit het domein veiligheid en gezondheid. Het gaat hier om voorwaarden als het jaarlijks opstellen van een risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid en het beschikken over een risico-inventarisatie die actueel is. Ook hier zien we in 2016 de invloed van nieuwe regelgeving. Waar toezichthouders binnen het domein ouderrecht in 2014 en 2015 nog voornamelijk de aanwezigheid van een oudercommissie en de regels omtrent het aantal leden van een oudercommissie beoordeelden, ligt in 2016 de nadruk vooral op de nieuwe eisen over ouderrecht (zoals de klachtenregeling).

Naarmate de kleur van het risicoprofiel verschuift van groen naar rood, beoordelen toezichthouders steeds meer en vaker de voorwaarden uit het domein veiligheid en gezondheid. Deze voorwaarden maken geen onderdeel uit van de minimaal te toetsen voorwaarden en worden dan ook niet getoetst bij opvangvoorzieningen met een groen risicoprofiel. Toezichthouders beoordelen deze voorwaarden wel bij opvangvoorzieningen met een geel, oranje of rood profiel.

Peuterspeelzalen

Bij peuterspeelzalen toetsen toezichthouders vooral voorwaarden uit de domeinen pedagogisch klimaat en veiligheid en gezondheid aanvullend aan de minimaal te toetsen voorwaarden. Het betreft bijvoorbeeld voorwaarden als het opstellen van een jaarlijks opleidingsplan voor de voorschoolse educatie en het jaarlijks opstellen van de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid.

De kleur van het risicoprofiel hangt hierbij samen met de voorwaarden die aanvullend zijn onderzocht. In de jaarlijkse onderzoeken bij peuterspeelzalen met een groen risicoprofiel worden vooral extra voorwaarden uit het domein pedagogisch klimaat getoetst. Bij peuterspeelzalen met de risicoprofielkleuren oranje en rood beoordelen toezichthouders, afhankelijk van het jaar, relatief meer voorwaarden uit de domeinen pedagogisch klimaat, veiligheid en gezondheid of ouderrecht.

3.2.3 **Inzicht in de geconstateerde tekortkomingen**

Wanneer de toezichthouder van de GGD een tekortkoming in de kwaliteit constateert, legt hij dit vast in het onderzoeksrapport en geeft de gemeente het advies om handhavend op te treden. Een advies tot handhaven is ook aan de orde wanneer inzet van het instrument overleg en overreding niet tot het gewenste resultaat heeft geleid.

Klein percentage onderzochte voorwaarden kinderopvang niet op orde

Het aantal jaarlijks onderzoeken met handhavingsadviezen daalt de afgelopen jaren. Dit betekent dat steeds meer kinderopvangvoorzieningen voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen voor kinderopvang. Van alle beoordeelde voorwaarden, wordt tussen de 7 en 8 procent van de beoordeelde voorwaarden tijdens het jaarlijks onderzoek een tekortkoming geconstateerd. Dit is de afgelopen drie jaar niet veranderd. De toezichthouders van de GGD constateren dus in slechts een beperkt deel van de onderzochte voorwaarden dat er tekortkomingen zijn in de kwaliteit bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen.

Op welke voorwaarden worden de meeste tekortkomingen geconstateerd?

We beschrijven hieronder vanuit verschillende invalshoeken de geconstateerde tekortkomingen.

Tekortkomingen naar type kinderopvang

De voorwaarden waarop de meeste tekortkomingen worden vastgesteld verschillen naar type kinderopvang en per kalenderjaar. Het ene jaar staat een veelvoorkomende tekortkoming op nummer één, en het volgende jaar op de tweede of vijfde plaats. Of andersom. In bijlage V is beschreven wat een toezichthouder van de GGD onderzoekt op de voorwaarden die hieronder worden genoemd.

Kijkend naar de afgelopen drie jaar zien we wel een aantal rode draden bij de verschillende typen opvang terugkomen. Zo komen bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang de voorwaarden voor de beroepskracht-kindratio (de verhouding tussen het aantal beroepskrachten en het aantal kinderen) en het instellen van een oudercommissie consequent terug bij de meest vastgestelde tekortkomingen. Bij de buitenschoolse opvang wordt in de afgelopen drie jaar ook nog vaak de maximale groepsgrootte overschreden.

Bij peuterspeelzalen worden de afgelopen jaren op de voorwaarden voor scholing ten behoeve van voorschoolse educatie en de voorwaarde voor het nemen van maatregelen voor de borging van veiligheidsrisico's de meeste tekortkomingen geconstateerd.

We constateerden eerder al dat nieuw toegevoegde voorwaarden in het toetsingskader door nieuwe regelgeving, vaker worden getoetst door toezichthouders. Deze voorwaarden zien we vaak ook terug in de lijst met de meest voorkomende tekortkomingen in de kwaliteit. Zo constateerden de toezichthouders in 2014 bij kinderdagverblijven veel tekortkomingen op de voorwaarde 4 ogenprincipe en de jaren erna weer minder.

Datzelfde geldt voor de nieuwe regelgeving in het kader van continue screening bij de verklaring omtrent gedrag. Het lijkt erop dat de sector tijd nodig heeft om nieuwe regelgeving te implementeren.

Tekortkomingen naar domeinen

De meeste tekortkomingen uit de jaarlijkse onderzoeken vallen onder vier domeinen, te weten pedagogisch klimaat, personeel en groepen, veiligheid en gezondheid, en ouderrecht.

Gemiddeld de meeste tekortkomingen in de kwaliteit worden vastgesteld binnen het domein veiligheid en gezondheid en dan met name binnen het onderwerp risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid.

Slechts een klein aandeel tekortkomingen wordt vastgesteld binnen de twee domeinen Wet kinderopvang en accommodatie en inrichting. Toezichthouders beoordelen de voorwaarden van het domein Wet kinderopvang vooral tijdens het onderzoek voor en na registratie en in enkele gevallen via een incidenteel onderzoek. De oppervlakte en indeling van ruimtes is veelal een vaststaand gegeven.

Opvallend is dat bij kinderdagverblijven en peuterspeelzalen vaker tekortkomingen binnen het domein pedagogisch klimaat voorkomen dan bij de buitenschoolse opvang. Het gaat met name om tekortkomingen die te maken hebben met het pedagogisch beleidsplan. Bij buitenschoolse opvang beoordelen toezichthouders minder voorwaarden uit het domein pedagogisch klimaat. Tekortkomingen binnen het domein personeel en groepen komen iets vaker voor bij de buitenschoolse opvang dan bij kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. Wel neemt het aandeel geconstateerde tekortkomingen ten opzichte van beoordeelde tekortkomingen licht af ten opzichte van voorgaande jaren.

Bij alle typen kinderopvang neemt het aandeel tekortkomingen binnen het domein ouderrecht in de afgelopen drie jaar toe.

Nog een opvallend punt is dat binnen de domeinen de tekortkomingen steeds op dezelfde voorwaarden worden vastgesteld. Dat geldt voor alle typen kinderopvang, in 2014 tot en met 2016. Het maakt niet uit welk risicoprofiel een kinderopvangvoorziening toegekend heeft gekregen.

Binnen de domeinen pedagogisch klimaat en veiligheid en gezondheid worden vooral kwaliteitseisen niet nageleefd die te maken hebben met het beleid op de veiligheid en de gezondheid. Zoals de aanwezigheid van een volledige risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid, de mogelijkheid voor personeel om kennis te kunnen nemen van dit beleid en voorwaarden met betrekking tot de inhoud van het pedagogisch beleidsplan.

Verschuivingen in voorwaarden met de meeste tekortkomingen binnen een domein, vinden vooral plaats op voorwaarden waar nieuwe regelgeving op van toepassing is.

Tekortkomingen naar kleur van het risicoprofiel

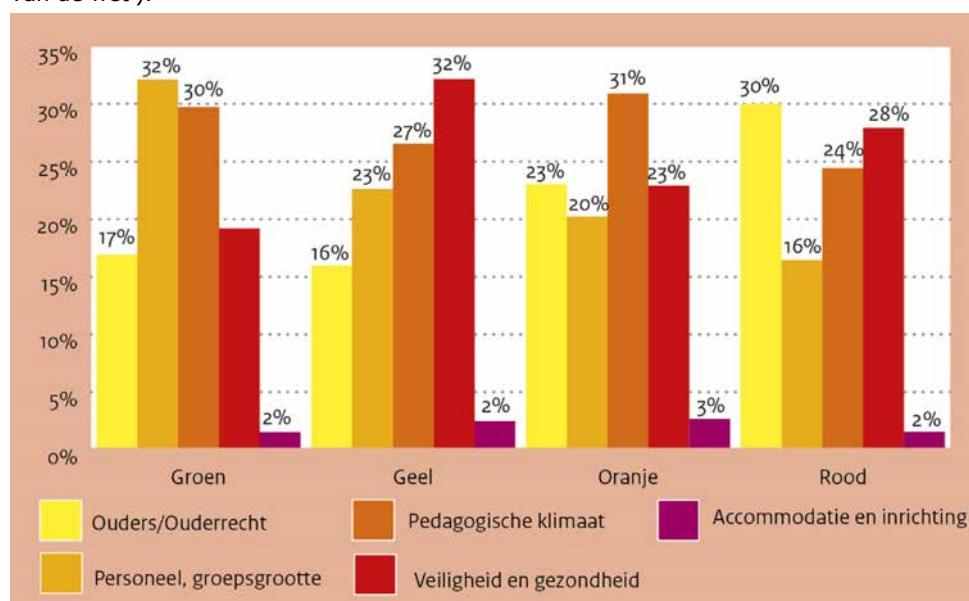
De kleuren van de risicoprofielen hangen samen met de verdeling van de geconstateerde tekortkomingen over de domeinen. Het overgrote deel van de tekortkomingen bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang met een groen of geel risicoprofiel, valt binnen het domein personeel en groepen. Het betreft voorwaarden als de beroepskracht-kindratio en voorwaarden over de verplichte aanwezigheid van de verklaring omtrent het gedrag.

Tekortkomingen in de domeinen veiligheid en gezondheid en ouderrecht komen relatief vaker voor bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang met oranje en rode risicoprofielen.

Bij peuterspeelzalen met een groen risicoprofiel is het aandeel tekortkomingen binnen het pedagogisch klimaat tussen 2014 en 2016 het grootst. Bij kinderopvangvoorzieningen die een

geel, oranje of rood risicoprofiel hebben gekregen, neemt het aantal tekortkomingen in het domein veiligheid en gezondheid in die periode toe.

Figuur 3.9: Verdeling van de geconstateerde tekortkomingen bij een jaarlijks onderzoek met handhavingsadvies in 2016 per risicoprofielkleur per domein voor KDV (excl. domein 'in de zin van de wet').



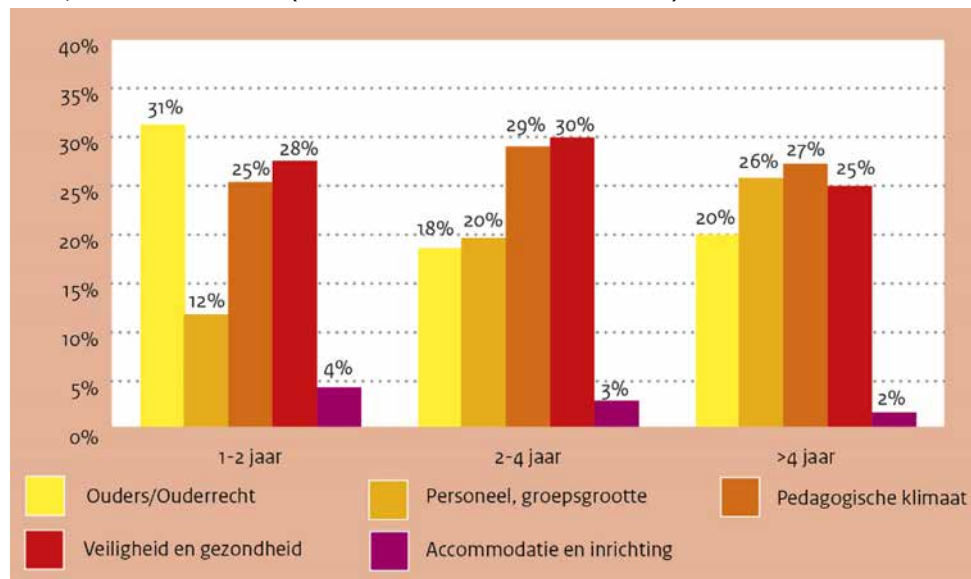
Tekortkomingen naar bestaansduur van een kinderopvangvoorziening

Kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang die langer dan vier jaar bestaan, voldoen vaker niet aan eisen uit het domein personeel en groepen dan kinderopvangvoorzieningen die korter bestaan. Dit geldt ook – iets minder sterk – voor peuterspeelzalen die al wat langer bestaan.

We zien ook verschillen in de tekortkomingen binnen het domein ouders en ouderrecht. Bij nieuwe opvangvoorzieningen worden veel vaker tekortkomingen geconstateerd binnen dit domein dan bij langer bestaande opvangvoorzieningen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat nieuwe kinderopvangvoorzieningen nog geen ouders hebben geworven voor een oudercommissie of nog bezig zijn met dat proces. Maar we zien ook binnen dit domein dat bij de groep die minder dan twee jaar bestaat, dubbel zoveel voorwaarden worden beoordeeld dan bij de opvangvoorzieningen die langer dan twee jaar bestaan.

Peuterspeelzalen die al langer bestaan, hebben vaker dan nieuwe peuterspeelzalen tekortkomingen op voorwaarden binnen het domein pedagogisch klimaat.

Figuur 3.10: Verdeling van de geconstateerde tekortkomingen over de domeinen voor KDV in 2016, naar bestaansduur (excl. domein 'in de zin van de wet').



3.2.4 Tekortkomingen binnen de minimaal te onderzoeken voorwaarden

De Wet kinderopvang en onderliggende regelgeving maken geen onderscheid in het gewicht van de daarin opgenomen kwaliteitseisen. Alle kwaliteitseisen dragen in samenhang bij aan verantwoorde kinderopvang. Vanuit verschillende invalshoeken is het belang van de voorwaarden wel nader gespecificeerd.

Zo zijn er in het kader van het risicogestuurde toezicht minimaal te toetsen voorwaarden geselecteerd. Hier hebben alle partijen binnen de kinderopvang in meegedacht. Daarnaast kent de VNG in haar model handhavingsbeleid ter ondersteuning van gemeenten prioriteit toe aan voorwaarden. Aanleiding hiervoor is dat in de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat bij de inzet van een bestuurlijke boete als handhavingsinstrument, de ernst van de tekortkoming in de kwaliteitseis dient te worden meegewogen.

Vanuit beide invalshoeken zijn ongeveer dezelfde voorwaarden geselecteerd. In het VNG model handhavingsbeleid worden ook voorwaarden uit het domein veiligheid en gezondheid met prioriteit hoog aangeduid. De toezichthouders van de GGD nemen daarnaast voorwaarden uit dit domein het vaakst mee als extra te toetsen items.

Minder tekortkomingen op de minimaal te toetsen voorwaarden

Op de minimaal te toetsen voorwaarden worden procentueel minder vaak tekortkomingen vastgesteld dan op de overige voorwaarden. De meest voorkomende tekortkomingen binnen de groep minimaal te toetsen voorwaarden, ongeacht het al dan niet hebben van een risicoprofiel of de kleur daarvan, zijn op de voorwaarde beroepskracht-kindratio en op de voorwaarden betreffende de verklaring omtrent gedrag (dat zijn de voorwaarden: de verklaring omtrent het gedrag is voor aanvang van de werkzaamheden overlegd, de verklaring omtrent het gedrag van een stagiaire uitzendkracht of vrijwilliger is niet ouder dan twee jaar, de

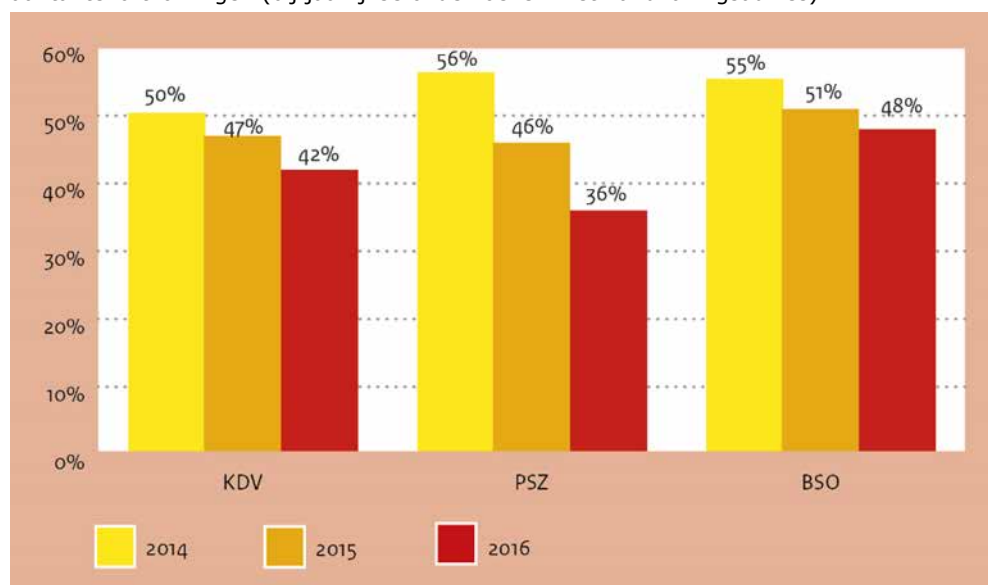
verklaring omtrent het gedrag is afgegeven na 1 maart 2013). Bij BSO komt daar de groepsgrootte ook bij.

Minder tekortkomingen met hogere prioritering

In 2016 had minder dan de helft van alle tekortkomingen een hoge prioriteit. In 2014 was dit nog ruim de helft van alle tekortkomingen.

Binnen de voorwaarden met een hoge prioriteit zien we de meeste tekortkomingen op de juiste verhouding van de aanwezige beroepskrachten en kinderen en het aanwezig zijn van de correcte verklaring omtrent gedrag. Zoals we ook zagen binnen de minimaal te onderzoeken voorwaarden. Binnen de voorwaarden met een hoge prioriteit worden ook relatief vaak tekortkomingen geconstateerd op de voorwaarden die zien op het hebben van een plan van aanpak met maatregelen voor de vastgestelde gezondheids- en veiligheidsrisico's.

Figuur 3.11: Percentage tekortkomingen met een hoge prioriteit als aandeel van het totaal aantal tekortkomingen (bij jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies)



4 Uitvoering toezicht

4.1 Samenvatting

In 2016 zijn vrijwel alle jaarlijkse onderzoeken bij kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders uitgevoerd.

Het toezicht op de kinderopvang is risicogestuurd. De aandacht gaat naar alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, waarbij de toezichthouder van de GGD minder tijd besteedt aan opvangvoorzieningen en gastouderbureaus waar hij geen of weinig zorgen bij heeft en meer tijd waar hij wel zorgen heeft. Daarmee neemt de toezichtlast af voor kinderopvangvoorzieningen die goede kwaliteit opvang leveren.

Voor steeds meer opvangvoorzieningen maakt de toezichthouder van de GGD een positieve inschatting over de stabiliteit van de geboden opvangkwaliteit. Dat is terug te zien in het toenemend aantal afgegeven groene risicoprofielen. Bij gastouderbureaus hebben GGD'en het afgelopen jaar iets vaker zorgen over de kwaliteit van de bemiddelingsrelatie dan voorheen.

De voorzieningen voor opvang bij gastouders worden middels een steekproef trekking onderzocht. Dit jaar heeft 10 procent van de bestaande voorzieningen voor opvang bij gastouders een jaarlijks onderzoek gehad.

Er is weinig informatie over hoe gemeenten en GGD'en borgen dat er op het deel van de voorwaarden die niet jaarlijks wordt getoetst (zo'n twee derde van de voorwaarden binnen de toetsingskaders) geen tekortkomingen in de kwaliteit voorkomen.

Een aantal GGD'en en gemeenten treffen verschillende maatregelen om dit risico in te perken. In sommige gemeenten beoordelen GGD'en naast de geplande voorwaarden ook aanvullende kwaliteitseisen. In andere gemeenten voert de GGD een volledig jaarlijks onderzoek uit bij kinderopvangvoorzieningen die twee of drie jaar achtereen een groen risicoprofiel hebben gekregen. Daarnaast nemen GGD'en en gemeenten signalen uit de praktijk (meldingen van onder andere ouders, andere toezichthouders, buurtgenoten over tekortschietende kwaliteit) mee in hun reguliere toezichtactiviteiten.

Er is op dit moment echter vrijwel geen zicht op de ingezette acties, de aanleiding daartoe en de uitwerking daarvan bij een kinderopvangvoorziening of gastouderbureau.

4.2 Soorten en aantallen uitgevoerde onderzoeken

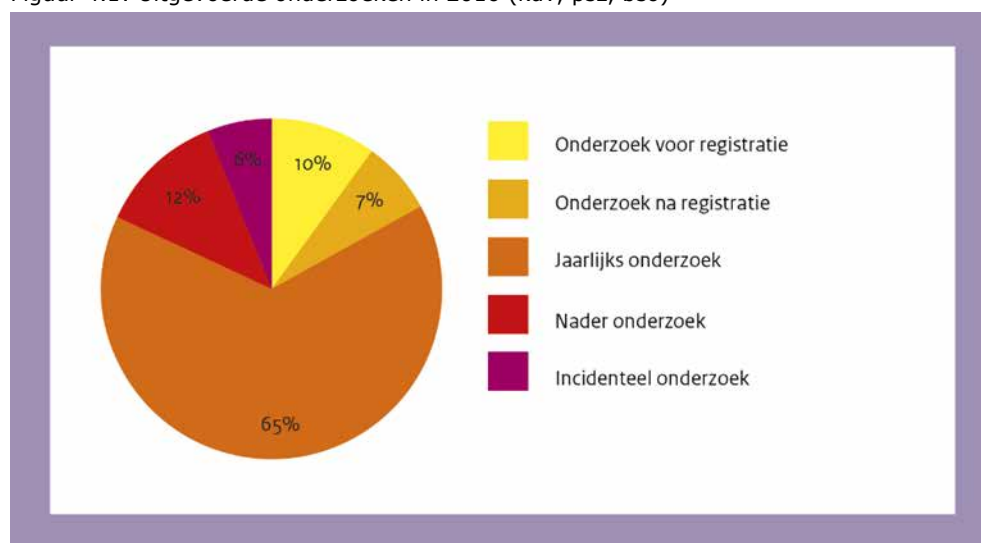
Toezichthouder voert voor groot deel jaarlijkse onderzoeken uit

De toezichthouder van de GGD voert jaarlijks een groot aantal onderzoeken uit bij de kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus. Doel van deze onderzoeken is vast te stellen of de kwaliteit van de geboden opvang voldoet aan de in de wet omschreven minimale

kwaliteitseisen. De verschillende onderzoeken zijn in bijlage IV omschreven. De uitkomst van elk onderzoek wordt vastgelegd in een inspectierapport met een advies aan de gemeente om al dan niet handhavend op te treden. Dit rapport stuurt de toezichthouder van de GGD aan de betreffende gemeente en wordt enkele weken na vaststelling gepubliceerd in het landelijk register kinderopvang.

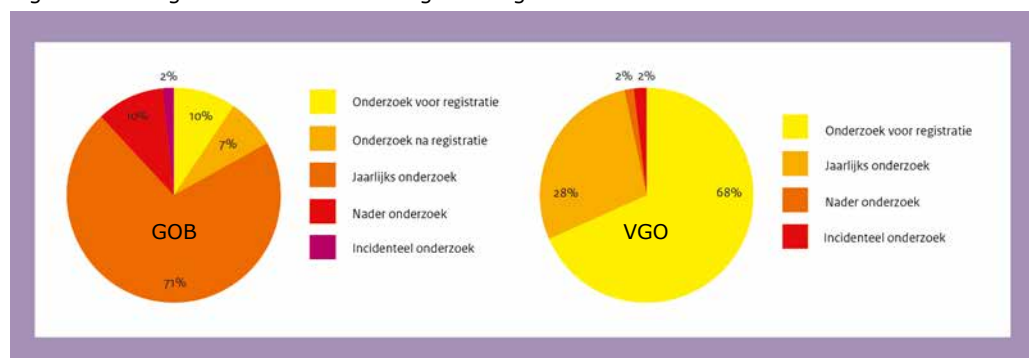
Het grootste deel van de uitgevoerde onderzoeken in 2015 en 2016 bij de kindercentra waren jaarlijkse onderzoeken.

Figuur 4.1: Uitgevoerde onderzoeken in 2016 (kdv, psz, bso)



Ook bij gastouderbureaus betreffen de jaarlijkse onderzoeken in 2016 en 2015 het grootste deel van de uitgevoerde onderzoeken. Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders ziet de verdeling van de onderzoeken er anders uit. Het grootste deel van de onderzoeken betreft hier de onderzoeken voor registratie.

Figuur 4.2: Uitgevoerde onderzoeken gob en vgo in 2016



GGD'en voeren vrijwel alle wettelijk verplichte onderzoeken uit

In de Wet kinderopvang en de Beleidsregels werkwijze toezichthouder is vastgelegd dat er bij elke nieuw aangemelde kinderopvangvoorziening binnen tien weken een *onderzoek voor registratie* plaatsvindt en binnen drie maanden na inschrijving in het landelijk register kinderopvang een *onderzoek na registratie*. En dat *jaarlijks* - bij alle geregistreerde

kinderopvangvoorzieningen - een *onderzoek* wordt uitgevoerd om vast te stellen of de opvangvoorziening nog steeds aan de kwaliteitseisen voldoet. Dit laatste wordt ook wel de 100%-norm genoemd. De zogenoemde 100%-norm geldt niet voor voorzieningen voor opvang bij gastouders. Iedere nieuw aangemelde voorziening voor opvang bij een gastouder krijgt binnen tien weken een *onderzoek voor registratie*. Daarnaast onderzoekt een gemeente *jaarlijks* steekproefsgewijs minimaal 5 procent van alle voorzieningen voor opvang bij gastouders.

Onderzoeken voor en na registratie

GGD'en voeren meer onderzoeken voor registratie dan onderzoeken na registratie uit. Dat verschil wordt onder andere veroorzaakt door afwijzingen (4% van de aanmeldingen voor registratie wordt niet in het register ingeschreven). En voor een deel is de registratie in de gemeenschappelijke inspectie ruimte niet correct. In sommige gevallen registreert een toezichthouder van de GGD een onderzoek na registratie als een jaarlijks onderzoek.

Bij kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang vond in de helft van de gevallen binnen de wettelijke termijn van drie maanden na inschrijving een onderzoek na registratie plaats. Nog eens 44 procent werd binnen een jaar onderzocht. Reden van de vertraging in het onderzoek na registratie is dat lang niet alle opvangvoorzieningen binnen drie maanden na inschrijving kinderen opvangen. En de praktijktoets (het onderzoek na registratie) voert de toezichthouder van de GGD vaak pas uit als er kinderen aanwezig zijn.

Bij een kwart van de gastouderbureaus die zich in 2016 hebben aangemeld, vindt binnen de wettelijke termijn van drie maanden een onderzoek na registratie plaats. Twee derde van de onderzoeken wordt na drie maanden en binnen een jaar uitgevoerd. Reden van de vertraging in het onderzoek na registratie is dat lang niet alle gastouderbureaus binnen drie maanden een bemiddelingsrelatie met een gastouder tot stand hebben gebracht. In die gevallen wordt het onderzoek uitgesteld.

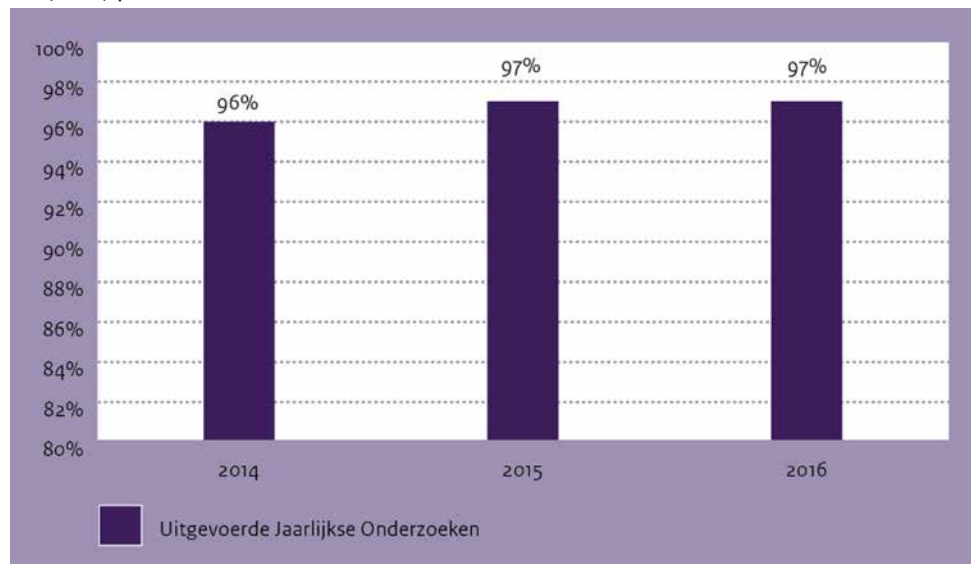
Bij de gastouderbureaus voert de GGD veel meer onderzoeken voor registratie dan na registratie uit. Dat verschil wordt voornamelijk veroorzaakt door afwijzingen (21%). En voor een deel is de registratie in de gemeenschappelijke inspectieruimte niet correct. In sommige gevallen registreert een toezichthouder van de GGD een onderzoek na registratie als jaarlijks onderzoek.

Vrijwel alle nieuw ingeschreven voorzieningen voor opvang bij gastouders kregen in 2016 een onderzoek voor registratie. Dat was ook zo in 2015.

Jaarlijkse onderzoeken

Nagenoeg alle jaarlijkse onderzoeken bij kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang zijn in 2016 uitgevoerd. Voorgaande jaren was dat ook het geval. Toezichtonderzoeken bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen werden vrijwel altijd (99%) onaangekondigd uitgevoerd.

Figuur 4.3: Percentage uitgevoerde onderzoeken na registratie en jaarlijkse onderzoeken van kdv, bso, psz



Een nadere analyse van de data laat zien dat de redenen voor het niet onderzoeken van de resterende 3 procent van de voorzieningen divers is. Zo is een aantal kinderopvangvoorzieningen niet onderzocht omdat er in die periode nog geen kinderen werden opgevangen. En een aantal opvangvoorzieningen was kort daarop uitgeschreven uit het landelijk register kinderopvang. Daarnaast zien we dat toezichthouders van de GGD voor een kinderdagverblijf en een buitenschoolse opvang op dezelfde locatie één inspectierapport opmaken. In de registratie kan deze maar onder één van beide voorzieningen worden gekoppeld. Als laatste is een aantal kinderopvangvoorzieningen niet onderzocht vanwege een tekort aan capaciteit bij een GGD. Dit werd onder andere veroorzaakt door bovenmatige uitval wegens ziekte of omdat gemeenten onvoldoende GGD-capaciteit hadden ingekocht voor het uitvoeren van alle benodigde onderzoeken.

Alle gastouderbureaus hebben in 2016 een jaarlijks onderzoek gehad. Gastouderbureaus zonder jaarlijks onderzoek in 2016, waren uitgeschreven of hadden (nog) geen bemiddelingsrelatie met een gastouders.

Bij 10 procent van de voorzieningen voor opvang bij gastouders vond in 2016 op basis van de steekproef een jaarlijks onderzoek plaats.

Anders dan bij de kindercentra, worden toezichtonderzoeken bij gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders vaker van tevoren aangekondigd. Een onaangekondigd onderzoek levert doorgaans een objectiever beeld op van de kwaliteit van de opvang. Bij 21 procent van de gastouderbureaus wordt het onderzoek onaangekondigd uitgevoerd. Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders wordt in 2016 bijna twee derde van de onderzoeken onaangekondigd uitgevoerd. In 2014 was het onderzoek bij gastouders nog in de helft van de gevallen onaangekondigd, hier is dus een stijgende lijn te zien.

GGD'en noemen verschillende redenen voor het aankondigen van hun bezoek bij voorzieningen voor opvang bij gastouders. In de praktijk komt een toezichthouder bij een onaangekondigd bezoek bij een gastouder vaak voor een dichte deur te staan. Ook voeren toezichthouders

idealiter het onderzoek uit als er daadwerkelijk kinderen worden opgevangen. Om efficiency-redenen kiest de toezichthouder van de GGD er daarom vaak voor om een bezoek van tevoren aan te kondigen. Sommige GGD'en hebben inmiddels diverse oplossingen bedacht om voorzieningen voor opvang bij gastouders toch onaangekondigd te onderzoeken.

Overige onderzoeken

De inzet van de nadere onderzoeken wordt toegelicht bij handhaving, als onderdeel van het handhavingproces. De inzet van incidentele onderzoeken wordt nader belicht bij de signaalfunctie binnen het risicomodel.

4.3 Risicomodel

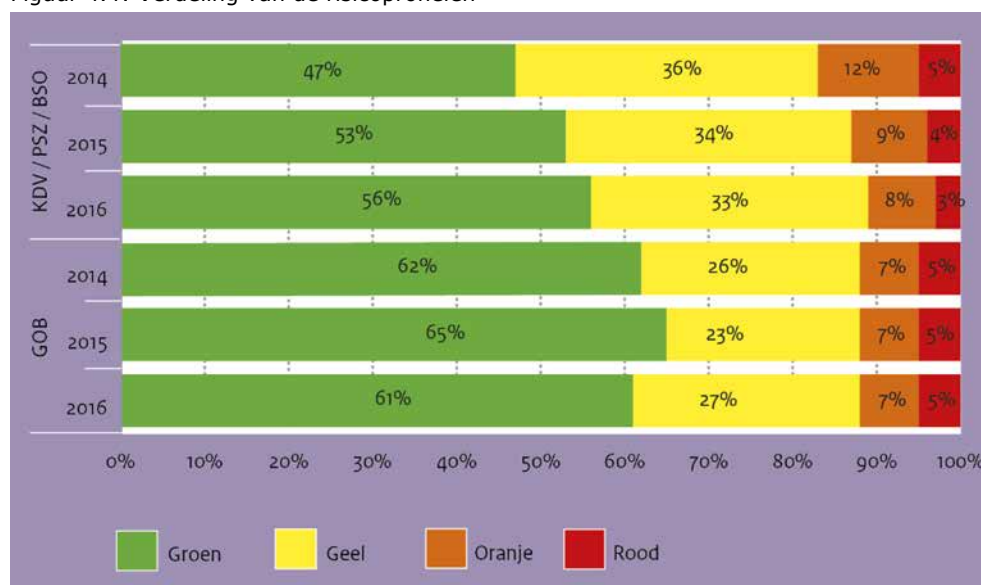
Het jaarlijks onderzoek is risicogestuurd. Het doel van het risicogestuurde toezicht is ervoor te zorgen dat de aandacht van het toezicht vooral uitgaat naar kinderopvangvoorzieningen die op het gebied van de opvangkwaliteit minder goed of zelfs slecht presteren. In bijlage VI is informatie te vinden over hoe het risicomodel werkt.

GGD'en bij steeds meer kinderopvangvoorzieningen geen zorgen over de kwaliteit

Aan steeds meer kinderopvangvoorzieningen kennen GGD'en een groen risicoprofiel toe. In 2014 had 17 procent van de opvangvoorzieningen nog een oranje of rood risicoprofiel. In 2016 is dat gedaald naar 11 procent.

Peuterspeelzalen hebben relatief gezien de meeste groene profielen toegekend gekregen. In 2014 had iets meer dan de helft van de peuterspeelzalen een groen risicoprofiel, in 2016 is dat twee derde.

Figuur 4.4: Verdeling van de risicoprofielen



Vrijwel alle opvangvoorzieningen die een risico-inschatting zouden moeten krijgen hebben deze gehad in 2016, net als in 2015. Het percentage kinderopvangvoorzieningen zonder risico-inschatting lag eind 2014 wat hoger.

Bij gastouderbureaus is de toezichthouder van de GGD in 2016 iets vaker bezorgd over de kwaliteit in de nabije toekomst dan in 2015. Het percentage kinderopvangvoorzieningen met een groen risicoprofiel (61%) is in 2016 licht gedaald in vergelijking met 2015 (65 %). Het percentage gastouderbureaus waarvan de toezichthouder inschat dat er een groot risico is dat zij bij het volgende onderzoek niet voldoen aan de kwaliteitseisen (rood of oranje profiel), is de laatste jaren stabiel: steeds 12 procent.

Vrijwel alle gastouderbureaus die een risico-inschatting zouden moeten krijgen hebben deze ook gehad in 2016, net als in 2015. Het percentage kinderopvangvoorzieningen zonder risico-inschatting lag eind 2014 wat hoger.

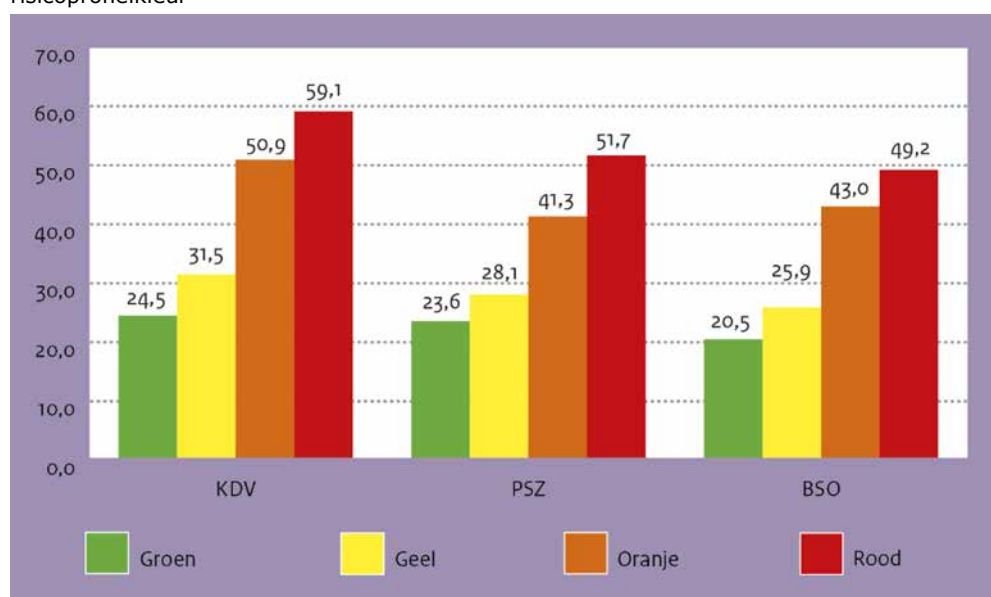
Ongeveer een derde van de voorwaarden wordt jaarlijks onderzocht

GGD'en beoordelen in hun jaarlijkse onderzoeken een selectie van alle voorwaarden waar de kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureau aan moeten voldoen. Binnen het risicogestuurd toezicht kunnen de beoordeelde kwaliteitseisen van organisatie tot organisatie verschillen.

In 2016 beoordeelden de toezichthouders van de GGD'en bij kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang gemiddeld ongeveer 31 voorwaarden per jaarlijks onderzoek. Dat is gelijk aan 2015.

Het aantal beoordeelde voorwaarden verschilt per opvangsoort. Daarnaast loopt het aantal beoordeelde voorwaarden op naarmate een toezichthouder van de GGD een sterker vermoeden heeft dat een kinderopvangvoorziening niet aan de kwaliteit voldoet.

Figuur 4.5: Gemiddeld aantal beoordeelde voorwaarden per jaarlijks onderzoek per risicoprofielkleur



In de analyse naar de geconstateerde tekortkomingen in relatie met de beoordeelde voorwaarden is voor kinderopvang, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang in beeld

gebracht welke voorwaarden in 2016 zijn beoordeeld en op welke voorwaarden de meeste tekortkomingen zijn vastgesteld.

Het aantal voorwaarden dat GGD'en bij gastouderbureaus beoordeelde bij de jaarlijkse onderzoeken in 2016, was gemiddeld zo'n 38 voorwaarden per jaarlijks onderzoek, net als in 2015. Ook hier zien we dat het aantal beoordeelde voorwaarden oploopt naarmate een toezichthouder van de GGD een sterker vermoeden heeft dat het gastouderbureau bij het volgende onderzoek niet aan de kwaliteitseisen voldoet.

Het percentage van de getoetste voorwaarden waarop een tekortkoming wordt vastgesteld en een handhavingsadvies wordt afgegeven blijft de afgelopen drie jaar stabiel op 7 procent.

Weinig zicht op signalen via incidenteel onderzoek

Nu meer kinderopvangvoorzieningen een groen risicoprofiel krijgen toegekend, toetsen GGD'en steeds minder kwaliteitsvoorwaarden dan enkele jaren geleden. Gemiddeld een derde van alle voorwaarden in het toetsingskader wordt nog beoordeeld.

De kwaliteit van de voorwaarden die niet jaarlijks worden beoordeeld door de toezichthouder kan via signalen van onder andere ouders, medewerkers, buurtbewoners en andere toezichthouders worden geborgd.

Een incidenteel onderzoek wordt onder andere ingezet om signalen uit de praktijk te onderzoeken. Als er al een onderzoek staat ingepland, zoals een jaarlijks of nader onderzoek, kunnen de GGD en gemeente er voor kiezen om de melding in dat onderzoek mee te nemen. Overigens worden incidentele onderzoeken ook uitgevoerd ten behoeve van een uitbreiding van het maximaal aantal kindplaatsen, onderzoeken op specifieke thema's, onderzoeken in het kader van risicogestuurd toezicht, bijvoorbeeld een extra onderzoek bij een kinderopvangvoorzieningen met een rood profiel.

Toch in deze alinea kort wat informatie over de inzet van de incidentele onderzoeken.

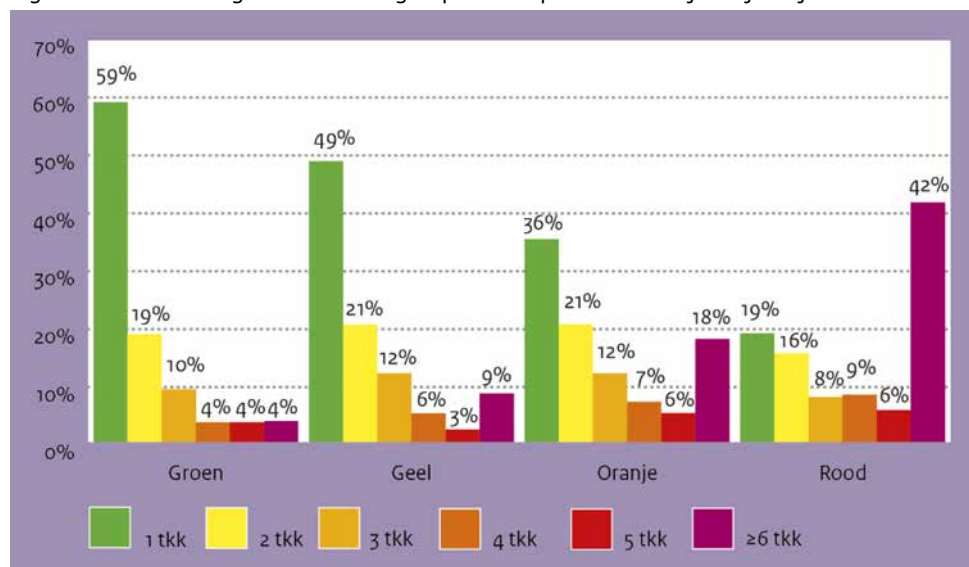
In 2016 werden ongeveer evenveel incidentele onderzoeken uitgevoerd als in 2015 (1.472 in 2016 versus 1.369 in 2015). Bij kinderdagverblijven wordt relatief het vaakst een incidenteel onderzoek uitgevoerd, in 2016 bij bijna 10 procent van de kinderdagverblijven. Dit percentage is opvallend hoger dan bij de peuterspeelzalen (4%).

Kleur risicoprofiel hangt samen met handhavingsadvies

De toezichthouder van de GGD gaf in 2016 in 14 procent van de jaarlijkse onderzoeken een advies om handhavend op te treden voor kinderopvangvoorzieningen met een groen risicoprofiel. In de meeste gevallen constateerde de toezichthouder bij deze opvangvoorzieningen één tekortkoming per onderzoek.

Bij kinderopvangvoorzieningen met een rood risicoprofiel geeft de toezichthouder van de GGD in 55 procent van de jaarlijkse onderzoeken een handhavingsadvies af aan gemeenten. Bij een groot deel van deze onderzoeken met handhavingsadvies zijn meer dan vijf tekortkomingen geconstateerd.

Figuur 4.6: Percentage tekortkomingen per risicoprofielkleur bij het jaarlijks onderzoek in 2016



Aan de andere kant geeft de toezichthouder van de GGD bij 44 procent van de kinderopvangvoorzieningen met een rood risicoprofiel, naar aanleiding van het jaarlijks onderzoek in 2016 geen handhavingsadvies, zij voldoen aan alle kwaliteitseisen (eventueel na inzet van overleg en overreding door de toezichthouder van de GGD). Van deze kinderopvangvoorzieningen (rood risicoprofiel en geen handhavingsadvies bij jaarlijks onderzoek in 2016), had 20 procent in 2015 een oranje risicoprofiel, 22 procent een groen of geel risicoprofiel en 16 procent nog geen risicoprofiel.

Bij 83 procent van de kinderopvangvoorzieningen met rood risicoprofiel, zonder handhavingsadvies in 2016 constateerde de toezichthouder in 2015 wel tekortkomingen. En dat waren er gemiddeld meer dan vijf. De toezichthouder lijkt in deze gevallen de kwaliteit nog wat langer intensief te willen volgen alvorens terug te schakelen naar minder toezicht.

Bij 17 procent van deze opvangvoorzieningen met rood risicoprofiel, zonder handhavingsadvies in 2016 werden in 2015 ook geen tekortkomingen geconstateerd. Een wijziging bij een kinderopvangvoorziening, bijvoorbeeld een bestuurswisseling bij de houder of een toename in kort tijdsbestek van veel kindplaatsen kan de continuïteit van de opvangkwaliteit mogelijk in gevaar brengen. Dit soort informatie neemt de toezichthouder van de GGD mee bij het opstellen van het risicoprofiel en kan aanleiding voor de toezichthouder zijn om de betreffende opvangvoorziening of gastouderbureau voor een bepaalde periode intensief te volgen zodat mogelijk problematische situaties snel worden gesignaleerd.

5 Handhaving

5.1 Ontwikkelingen in inzet handhavingsinstrumenten

5.1.1 Samenvatting

Bij het merendeel van de tekortkomingen (kdv/psz/bsz 83%, gob 78% en vgo 83% in 2016) gaan gemeenten over tot handhaving. In steeds minder gevallen besluit een gemeente om beredeneerd niet te handhaven op geconstateerde tekortkomingen met handhavingsadvies.

Het handhavingsinstrument aanwijzing wordt het meest gebruikt (ingezet bij 50% van de tekortkomingen). Op afstand gevolgd door de waarschuwing (ingezet bij 21% van de tekortkomingen) en de last onder dwangsom (ingezet bij 20% van de tekortkomingen). De stijging van de inzet van de last onder dwangsom is overigens geen landelijke ontwikkeling. Nog geen tien gemeenten zetten dit instrument structureel vaker in dan de overige gemeenten. Bij de overige gemeenten wordt de last onder dwangsom niet of nauwelijks ingezet als handhavingsinstrument.

Bij kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus met meer tekortkomingen wordt relatief vaker een juridisch handhavingsinstrument ingezet dan bij organisaties minder tekortkomingen. Ook wordt als tweede handhavingsactie vaker een juridisch instrument ingezet.

Gemeenten kiezen vooral voor herstellende sancties in plaats van sanctionerende sancties om tekortkomingen op te lossen bij kinderopvangvoorzieningen.

5.1.2 Handhavingsbeleid

Gemeenten hebben een beginselplicht om handhavend op te treden als er sprake is van een tekortkoming naar aanleiding waarvan de toezichthouder van de GGD een advies tot handhaven afgeeft. Uit jurisprudentie blijkt dat een bestuursorgaan in de regel gehouden zal zijn gebruik te maken van deze bevoegdheid om op te treden tegen een houder wanneer er een of meerdere tekortkomingen in de opvangkwaliteit zijn vastgesteld. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag een bestuursorgaan daar gemotiveerd van afwijken en daarmee beredeneerd niet handhavend optreden.

In de meeste gemeenten heeft het college van burgemeester en wethouders een handhavingsbeleid voor de kinderopvang vastgesteld. In een aantal gevallen is dat beleid gebaseerd op een model dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) beschikbaar heeft gesteld. Dit handhavingsbeleid geeft aan met welke handhavingsmiddelen de gemeente de houder zal stimuleren om de tekortkoming ongedaan te maken en binnen welke termijn. Ook kunnen gemeenten een escalatiemodel opstellen.

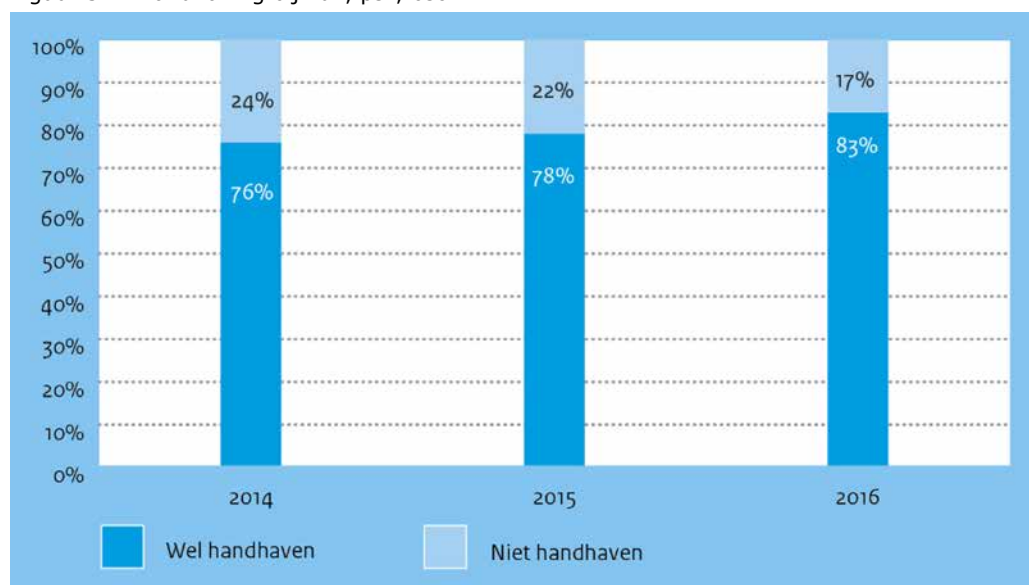
Handhaving is maatwerk, toegesneden op de specifieke gemeentelijke context. Elke gemeente heeft de mogelijkheid eigen speerpunten in het handhavingsbeleid kinderopvang op te nemen.

5.1.3 Beredeneerd niet handhaven

Besluit niet handhaven neemt af

Gemeenten besluiten in 2014 bij 76 procent van alle tekortkomingen om handhavend op te treden. Dit betekent dat de gemeente een handhavingsactie inzet om de houder van een kinderopvangvoorziening te stimuleren om de geconstateerde tekortkoming(en) op te lossen. In 2014 wordt bij ongeveer een kwart (24%) van de tekortkomingen beredeneerd niet gehandhaafd. Vanaf dat jaar is een dalende trend te zien in het percentage tekortkomingen waarbij niet wordt gehandhaafd. Gemeenten besluiten dus relatief gezien steeds minder vaak om geen handhaving in te zetten. Verder zien we dat kleinere gemeenten relatief vaker kiezen voor beredeneerd niet handhaven dan grotere gemeenten. Dit geldt voor kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang voorzieningen en peuterspeelzalen. Bijlage VIII biedt meer inzicht in hoe gemeenten komen tot de beslissing om beredeneerd niet te handhaven.

Figuur 5.1: Handhaving bij kdv, psz, bso



Bij gastouderbureaus en gastouders zet een daling van de beslissing om beredeneerd niet te handhaven in vanaf 2015. Bij gastouders is de afname sterker aanwezig dan bij gastouderbureaus.

5.1.4 Inzet handhavingsinstrumenten

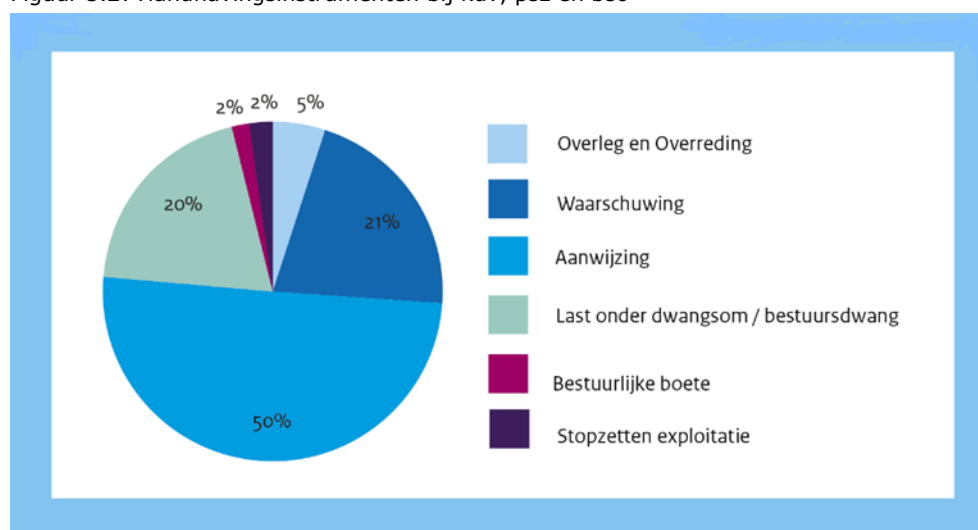
Landelijk beeld inzet handhavingsinstrumenten vergelijkbaar met voorgaande jaren

Gemeente hebben een breed scala aan handhavingsinstrumenten die zij kunnen inzetten om een houder te bewegen de geconstateerde tekortkoming ongedaan te maken. De keuze voor een bepaald handhavingsinstrument is maatwerk. Gemeenten kijken onder andere naar de aard van de tekortkomingen, of er sprake is van recidive en het gemeentelijke handhavingsbeleid. Het uitgangspunt is het meest effectieve middel in te zetten, dat in verhouding staat tot de geconstateerde tekortkoming. In bijlage IX zijn de handhavingsinstrumenten in beeld gebracht.

Voor alle kinderopvangsoorten geldt dat het handhavingsinstrument aanwijzing verreweg het meest wordt ingezet om een tekortkoming bij een kindercentrum op te lossen. Dit beeld is de afgelopen drie jaar stabiel gebleven. Veel gemeenten hebben in hun handhavingsbeleid opgenomen dat een handhavingstraject start met een aanwijzing.

Naast een aanwijzing, wordt ook relatief vaak gekozen voor een waarschuwing en last onder dwangsom als handhavingsinstrument. De juridische handhavingsmiddelen last onder bestuursdwang, exploitatieverbod en uitschrijving uit het landelijk register kinderopvang worden veel minder vaak ingezet. Ook de bestraffende sanctie, de bestuurlijke boete wordt vrijwel niet ingezet. Gemeenten kiezen in bijna alle gevallen voor een handhavingsinstrument dat erop is gericht kinderopvangvoorzieningen te stimuleren om aan de wettelijke eisen te voldoen.

Figuur 5.2: Handhavingsinstrumenten bij kdv, psz en bso



Vaker juridisch handhavingsinstrument bij kinderopvangvoorzieningen met meer tekortkomingen

Het gebruik van niet-juridische handhavingsinstrumenten, zoals een waarschuwing, neemt af naarmate een kinderopvangvoorziening op meerdere punten niet aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet. Bij opvangvoorzieningen met veel tekortkomingen, kiest een gemeente relatief vaker voor juridische sancties zoals een aanwijzing. Dit beeld zien we vooral sterk terug bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen. Gastouderbureaus en gastouders laten een vergelijkbare trend zien, maar dit beeld is wel wat grilliger en minder sterk dan bij de andere opvangsoorten.

Tweede handhavingsactie is vaak een juridisch instrument

Wanneer een gemeente een handhavingsinstrument heeft ingezet, kan zij een nader onderzoek instellen, uitgevoerd door de toezichthouder van de GGD. Sommige gemeenten en GGD'en hebben overigens ook afspraken gemaakt over instellen van nader onderzoek op initiatief van

de GGD. Doel van het nader onderzoek is vast te stellen of de kinderopvangvoorziening of het gastouderbureau de geconstateerde tekortkomingen inmiddels heeft hersteld.

Gemeenten laten bij iets meer dan de helft van de ingezette instrumenten een nader onderzoek uitvoeren.

Gemeenten en GGD'en geven aan dat het soms efficiënter is om te wachten tot het volgende jaarlijkse onderzoek. Overwegingen zijn de hersteltermijn van de ingezette handhavingsactie, de beschikbare capaciteit, of de toezichtlast. Het risico van wachten is echter dat in sommige gevallen geconstateerde tekortkomingen na een jaar nog steeds niet zijn verholpen.

Wat de precieze beweegredenen zijn om te wachten en of deze keuze volgens het gemeentelijke beleid is, kan niet uit de beschikbare data worden afgeleid. Om beter inzicht te krijgen in de afwegingen die gemeenten maken, is nader onderzoek noodzakelijk.

In lijn met de jaarlijkse onderzoeken zien we dat de inzet van de nadere onderzoeken daalt. En net als bij de jaarlijkse onderzoeken neemt ook het percentage handhavingsadviezen na een nader onderzoek af. In 2014 werd bij 26 procent van uitgevoerde nadere onderzoeken nog een handhavingsadvies gegeven bij de opvangsoorten kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen. In 2016 is dit gedaald naar 22 procent. Omdat er minder nadere onderzoeken worden uitgevoerd en minder handhavingsadviezen volgen op een nader onderzoek, daalt ook het aantal ingezette handhavingsinstrumenten door gemeenten.

Wanneer door de toezichthouder van de GGD is vastgesteld dat een tekortkoming niet is hersteld kan een gemeente ervoor kiezen een nieuw handhavingsinstrument in te zetten. We zien dat wanneer een gemeente als eerste instrument een niet-juridisch instrument (bijvoorbeeld een waarschuwing) heeft gekozen, zij in ruim 70 procent van de gevallen als tweede instrument een juridisch instrument inzet (zoals aanwijzing of last onder dwangsom). Ook zien we dat wanneer een gemeente als eerste instrument een aanwijzing heeft ingezet, zij in de helft van de gevallen als tweede instrument een last onder dwangsom inzet. We zien hiermee dat in een groot aantal gevallen gemeenten de druk op de houder om aan de wettelijke eisen te voldoen laat toenemen als een tekortkoming niet wordt hersteld.

Inzet last onder dwangsom lokaal toegenomen

De inzet van het handhavingsinstrument last onder dwangsom is de afgelopen drie jaar toegenomen. Deze toename geldt zowel voor kinderdagverblijven, peuterspeelzalen als buitenschoolse opvang, maar is bij kinderdagverblijven het sterkst.

Last onder dwangsom wordt door een kleine groep, nog geen tien gemeenten, actief toegepast. Een groot deel van de gemeenten zet af en toe het instrument in, veelal naar aanleiding van een nader onderzoek. Bijna driekwart (71%) van de tekortkomingen in 2016 waarop het handhavingsinstrument last onder dwangsom is ingezet, kan worden toegeschreven aan twee relatief grote gemeenten (100.000 – 250.000 inwoners). De sterke toename van last onder dwangsom in 2016 is een gevolg van een intensivering van de inzet

van het instrument door diezelfde twee gemeenten. Hieruit kunnen we vaststellen dat de stijging in het gebruik van het instrument last onder dwangsom geen landelijke trend is.

Bij ruim twee derde van de tekortkomingen (69%) wordt last onder dwangsom ingezet bij kinderopvangvoorzieningen waar zes of meer tekortkomingen worden vastgesteld. En het instrument wordt ook iets vaker gebruikt als handhavingsactie bij relatief nieuwe kinderopvangvoorzieningen, dus opvangvoorzieningen die korter dan twee jaar staan ingeschreven in het landelijk register kinderopvang en bij kinderopvangvoorzieningen van relatief kleine houders.

5.2 **Handhavingstrajecten - inzicht in herstel**

- analyse in samenwerking met VNG –

5.2.1 **Samenvatting**

Het doel van handhavend optreden is dat een gemeente een houder stimuleert om zo snel mogelijk, binnen de context van de situatie, de tekortkoming(en) in de opvangkwaliteit ongedaan te maken. In dit hoofdstuk kijken we naar de inzet van de instrumenten in relatie tot het herstel van de geconstateerde tekortkomingen in de opvangkwaliteit.

Gemeenten kiezen het vaakst voor het handhavingsinstrument aanwijzing. Dit geldt voor onderzoeken waar relatief weinig tekortkomingen worden vastgesteld, maar ook bij onderzoeken waar veel tekortkomingen worden geconstateerd. Ook bij de andere handhavingsinstrumenten is de inzet niet direct gerelateerd aan het aantal tekortkomingen bij een jaarlijks onderzoek.

Van de tekortkomingen in handhavingstrajecten die zijn gestart in 2015, is meer dan driekwart na de eerste handhavingsactie van de gemeente door de houders ongedaan gemaakt. Dit heeft de toezichthouder van de GGD vastgesteld in een nader onderzoek of bij het eerst volgende jaarlijkse onderzoek. Als gemeenten doorpakken, en een volgende handhavingsactie inzetten voordat er een nieuw een jaarlijks onderzoek plaatsvindt, worden nog meer tekortkomingen tussen de beide jaarlijkse onderzoeken opgelost (87%).

Opvallend is dat bij vrijwel alle type handhavingsinstrumenten (gericht op herstel) een vergelijkbaar hoog herstel van de tekortkomingen wordt vastgesteld. Dit zien we over alle voorwaarden heen en ook per individuele voorwaarde. Voor een tekortkoming op de beroepskracht-kindratio bijvoorbeeld zetten gemeenten grotendeels een aanwijzing, waarschuwing of last onder dwangsom in. Het herstel van de tekortkoming op deze specifieke voorwaarde is bij elk instrument ongeveer gelijk.

Inleiding op de analyse

Voor deze analyse zijn gemeenten geselecteerd die bij minimaal 90 procent van de geconstateerde tekortkomingen met handhavingsadvies een handhavingsactie hebben vastgelegd in de GIR. Met als doel die gemeenten die de GIR niet consequent invullen niet in de analyse te betrekken. Hiermee voorkomen we dat de cijfers een verkeerd beeld geven. Zo'n 85 procent van de gemeenten vallen binnen de selectie. Gezien het aantal en het feit dat het een goede afspiegeling is van grotere en kleinere gemeenten en gemeenten verspreid over het hele land, zijn de uitkomsten van deze analyse representatief voor alle gemeenten.

De analyse van de handhavingstrajecten is uitgevoerd voor kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang. Een handhavingstraject betreft alle onderzoeken

en handhavingsacties vanaf het eerste jaarlijks onderzoek (of onderzoek na registratie) in 2015 tot een het tweede jaarlijkse onderzoek. Wanneer de toezichthouder van de GGD bij een nader onderzoek constateert dat een tekortkoming is opgelost, is het handhavingstraject afgesloten. In andere gevallen wordt het handhavingstraject afgesloten bij het volgende jaarlijkse onderzoek. In de gevallen dat er geen tweede jaarlijks onderzoek plaatsvindt waarin de overtreden voorwaarde is opgenomen, wordt het resultaat van het handhavingstraject als onbekend beoordeeld.

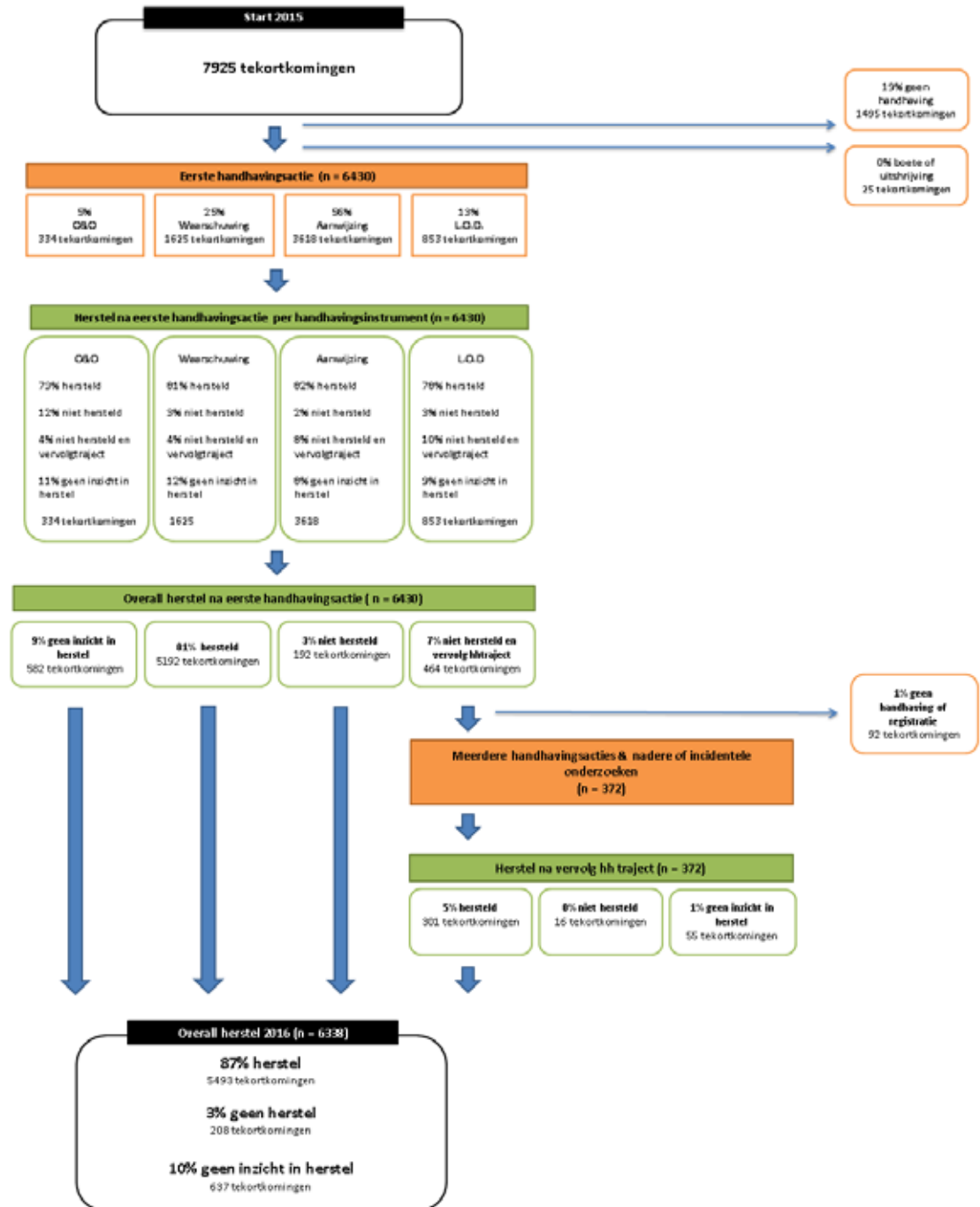
In 2015 zijn bij de jaarlijkse onderzoeken en onderzoeken na registraties in totaal 7.925 tekortkomingen op alle getoetste voorwaarden geconstateerd bij 2.605 opvangvoorzieningen. Deze tekortkomingen zijn vastgesteld bij kinderopvangvoorzieningen die een handhavingsadvies hebben gekregen van de toezichthouder van de GGD én die minimaal één handhavingsactie hebben ingezet of de beslissing niet handhaven hebben genomen. Deze tekortkomingen worden t/m 31 december 2016 gevolgd om meer inzicht te krijgen in het handhavingstraject en het herstel van de tekortkomingen.

Daarnaast is gekeken naar de inzet van de handhavingsinstrumenten in combinatie met herstel op een aantal individuele voorwaarden. Doel hiervan is om te beoordelen hoe het herstel is bij min of meer een gelijke tekortkoming. Er is gekozen voor de voorwaarden beroepskracht-kindratio, de verklaring omtrent het gedrag en het 4 ogenprincipe. Voor de selectie van die voorwaarden is gekeken naar

- voorwaarden die relatief vaak zijn overtreden. Voor een analyse is voldoende omvang van de analysegroep van belang;
- voorwaarden die relatief eenduidig worden beoordeeld door de toezichthouder van de GGD en relatief gemakkelijk te handhaven zijn door gemeenten (zo is bijvoorbeeld de pedagogische praktijk relatief minder eenduidig te beoordelen dan het wel of niet aanwezig zijn van een VOG);
- voorwaarden die liefst zowel bij KDV, BSO als PSZ voorkomen.

Deze analyse is tot stand gekomen in een samenwerking van de VNG en de inspectie. De samenwerking is erop gericht de informatie uit de gemeenschappelijke inspectie ruimte op de onderzoeksvragen zoveel mogelijk te duiden.

5.2.2 Inzicht in handhavingstrajecten 2015/ 2016



De navolgende uitspraken worden gedaan op basis van het afgebeelde schema.

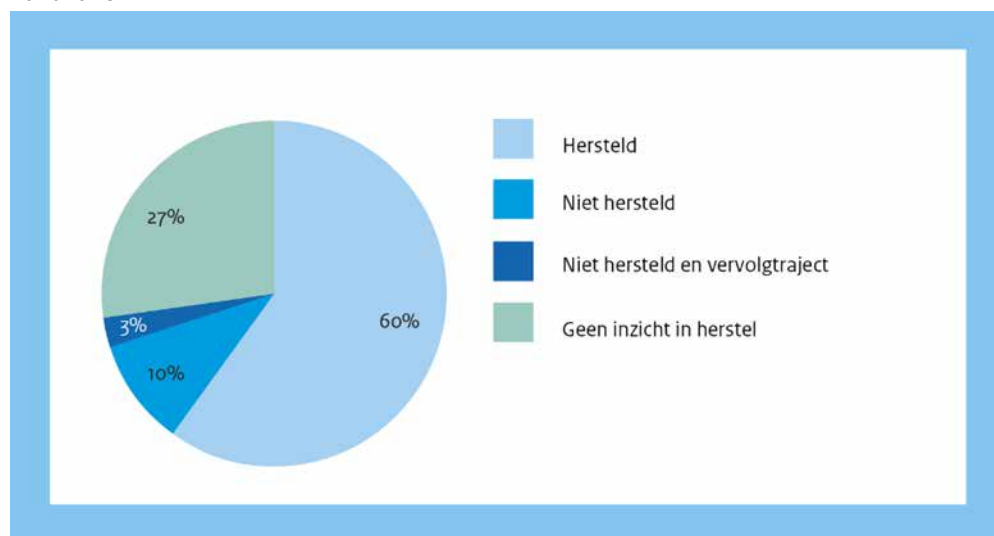
Meestal handhavingstraject na constatering van tekortkomingen op onderzochte voorwaarden

In 2015 worden in totaal 7.925 tekortkomingen geconstateerd bij de jaarlijkse onderzoeken en onderzoeken na registraties. Bij het merendeel van deze tekortkomingen (81%) besluit de gemeente om een handhavingstraject te starten. Een gemeente zet een handhavingsactie in om de tekortkoming(en) bij een kinderopvangvoorziening op te lossen.

In 19 procent van de tekortkomingen besluit de gemeente om geen handhaving in te zetten. In deze situaties heeft de gemeente een weloverwogen beslissing gemaakt om niet te gaan handhaven. Gemeenten maken deze afweging onder meer op basis van het inspectierapport, de voorgeschiedenis van de kinderopvangvoorziening en veelal in afstemming met de GGD. Bijlage VIII biedt meer inzicht in hoe gemeenten komen tot de beslissing om beredeneerd niet te handhaven.

Bijna twee derde (61%) van de tekortkomingen, waarbij de gemeente besluit geen handhaving te starten, is alsnog hersteld bij het eerstvolgende onderzoek. Bij een zeer klein percentage (3%) van de niet herstelde tekortkomingen besluit de gemeente na het initiële besluit niet handhaven, toch een handhavingsactie in te zetten. Dit resulteert in slechts een aantal extra opgeloste tekortkomingen. Het uiteindelijke herstelpercentage blijft daarmee op 61 procent.

Figuur 5.3: Herstelpercentage tekortkomingen bij eerstvolgende onderzoek na besluit niet handhaven



Gemeente kiest in meer dan de helft van de tekortkomingen voor instrument aanwijzing

Wanneer een gemeente besluit om handhavend op te treden, wordt bij meer dan de helft van de tekortkomingen (56%) gekozen voor het handhavingsinstrument aanwijzing. Bij een kwart (25%) zet de gemeente een waarschuwing in. Last onder dwangsom en overleg en overreding worden beduidend minder vaak gebruikt als handhavingsmiddel (zie schema X).

Herstel van tekortkomingen door houders hoog bij vrijwel alle handhavingsinstrumenten

Bij vrijwel alle handhavingsinstrumenten zien we een hoog herstelpercentage op de tekortkomingen. Bij de twee meest ingezette handhavingsinstrumenten (waarschuwing en

aanwijzing) zien we een nagenoeg gelijk herstelpercentage (81 en 82%).

Meer dan driekwart (81%) van de tekortkomingen is hersteld nadat de gemeente een eerste handhavingsactie heeft ingezet. Voor 19 procent geldt dit niet, deze tekortkomingen:

- zijn niet hersteld (3%)
- zijn niet hersteld én gaan een vervolg handhavingstraject in met een tweede handhavingsactie (7%)
- hierover is geen inzicht in herstel (9%)

Geen inzicht in herstel betekent dat er geen onderzoek meer is uitgevoerd om te beoordelen of de tekortkoming is opgelost. Dit is onder andere aan de orde bij een handhavingsactie uitschrijving. Er wordt vaak geen vervolgonderzoek uitgevoerd, omdat de kinderopvangvoorziening op korte termijn wordt uitgeschreven uit het landelijk register kinderopvang. Bij geen inzicht in herstel kan de inspectie niet met zekerheid zeggen in hoeverre tekortkomingen nog bestaan of inmiddels hersteld zijn. Geen inzicht in herstel kan op verschillende manieren geïnterpreteerd worden:

- de tekortkoming is niet hersteld
- de tekortkoming is niet hersteld, en zit nog in een lopend handhavingstraject
- de tekortkoming is inmiddels hersteld, en dit is nog niet vastgesteld in een onderzoek

Meerdere handhavingsacties tussen jaarlijkse onderzoeken leidt tot beter herstel van tekortkomingen

10 procent van de tekortkomingen herstelt niet na een eerste handhavingsactie. Bij 7 procent besluit de gemeente om door te pakken en een tweede handhavingsactie, en in sommige gevallen zelfs een derde handhavingsactie in te zetten. Dit werpt zijn vruchten af, want we zien dat het herstel van de tekortkomingen oploopt van 81 procent naar uiteindelijk 87 procent.

5.2.3 **Analyse drie individuele voorwaarden**

In het kort

Drie voorwaarden zijn individueel geanalyseerd: de beroepskracht-kindratio, de verklaring omtrent het gedrag, en het 4 ogenprincipe. In bijlage V is beschreven wat een toezichthouder van de GGD onderzoekt op de voorwaarden in deze analyse. Gekeken is of, en zo ja welk(e) handhavingsinstrument(en) gemeenten op die betreffende voorwaarde hebben ingezet en wat het herstel op die voorwaarden was. Op de voorwaarde beroepskracht-kindratio gaan we gedetailleerd in.

Gemeenten blijken vrijwel altijd (90 %) te besluiten om handhavend op te treden als de verhouding tussen de aanwezige beroepskrachten en het aantal kinderen niet op orde is. Bij slechts een klein deel van de tekortkomingen wordt geen handhavingstraject ingezet. Hier kunnen verschillende redenen aan ten grondslag liggen. Indien gemeenten wel overstappen op handhaving, dan zien we dat het merendeel start met het handhavingsinstrument aanwijzing. De keuze voor het type handhavingsinstrument is deels afhankelijk of naast de tekortkoming op de beroepskracht-kindratio (veel) andere tekortkomingen zijn geconstateerd. Over het algemeen leidt handhaving op de beroepskracht-kindratio tot een hoog herstel van tekortkomingen.

We hebben ook de handhavingstrajecten van andere veelvoorkomende tekortkomingen in kaart gebracht.

Over het geheel bezien is het handhavingstraject - het besluit om te handhaven, de inzet van het eerste handhavingsinstrument en het herstelpercentage - grotendeels vergelijkbaar met het handhavingstraject bij tekortkomingen op de beroepskracht-kindratio.

Bij vaststelling van een tekortkoming op het 4 ogenprincipe, kiest een gemeente ook relatief vaak om te handhaven (89%). Bij een tekortkoming op de verklaring omtrent het gedrag wordt er iets minder handhavend opgetreden door gemeenten. Bij driekwart (75%) van deze tekortkomingen besluit de gemeente om te handhaven.

De ingezette handhavingsinstrumenten zijn ongeveer gelijk aan de instrumenten die op de voorwaarde beroepskracht-kindratio zijn ingezet. Wanneer een gemeente besluit een handhavingstraject te starten, wordt bij het merendeel van de tekortkomingen gekozen voor een aanwijzing, op de voet gevolgd door een waarschuwing. Het herstelpercentage van een tekortkoming op de verklaring omtrent het gedrag of het 4 ogenprincipe is na het inzetten van een aanwijzing of waarschuwing hoog, respectievelijk 76 procent en 93 procent.

Voorwaarde beroepskracht-kindratio

Gemeente start vrijwel altijd een handhavingstraject bij tekortkoming op beroepskracht-kindratio

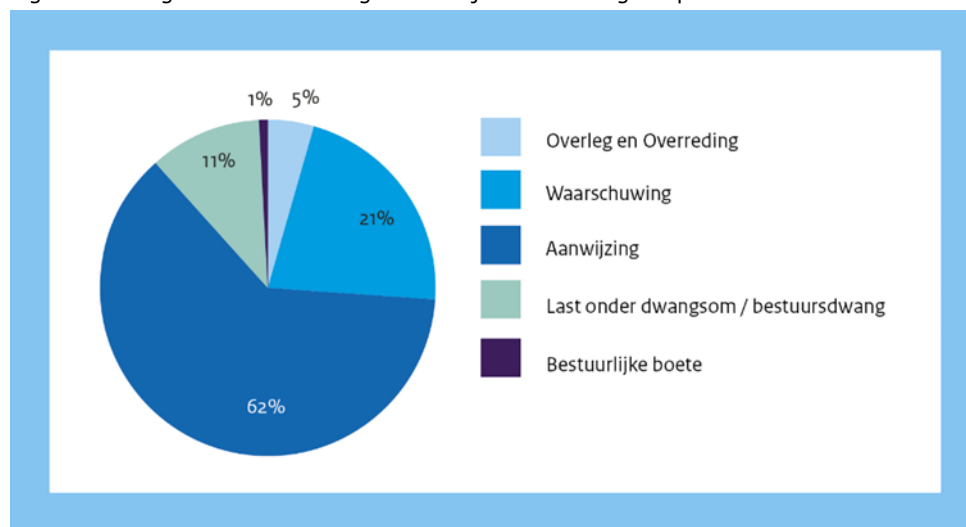
Bij het merendeel van de tekortkomingen (90%) wordt een handhavingstraject gestart. De afweging om niet handhavend op te treden wordt onder andere gemaakt op basis van het gemeentelijke handhavingsbeleid.

Ondanks de afwezigheid van een handhavingstraject, worden de tekortkomingen waarop niet is gehandhaafd toch bijna allemaal opgelost (90%). Slechts een klein deel van de tekortkomingen blijft bestaan en hierop beslist de gemeente toch één of meerdere handhavingsacties in te zetten. Hiermee stijgt het herstelpercentage van 90 procent naar 93 procent.

Meestal aanwijzing eerste keus

Wanneer een gemeente besluit om te handhaven, dan wordt in twee op de drie tekortkomingen (62%) als eerste handhavingsactie gekozen voor een aanwijzing. Een waarschuwing of last onder dwangsom worden relatief weinig ingezet. De gemeente kiest in het geval van een tekortkoming op de beroepskracht-kindratio nauwelijks voor overleg en overreding (5%) of een bestuurlijke boete (1%) als handhavingsactie.

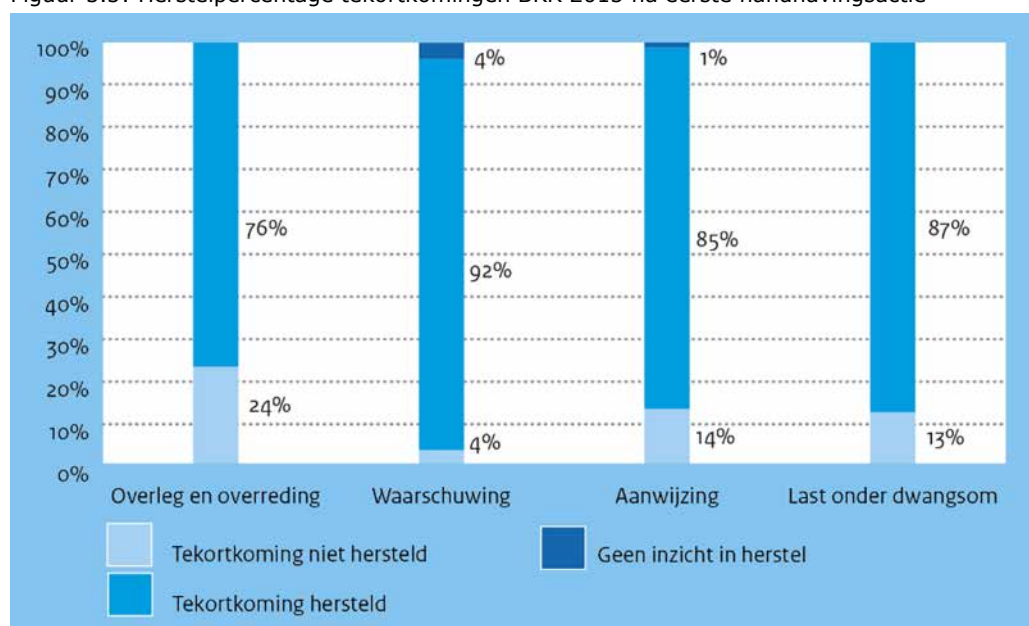
Figuur 5.4: Ingezette handhavingsacties bij tekortkomingen op BKR 2015



Hoog herstelpercentage

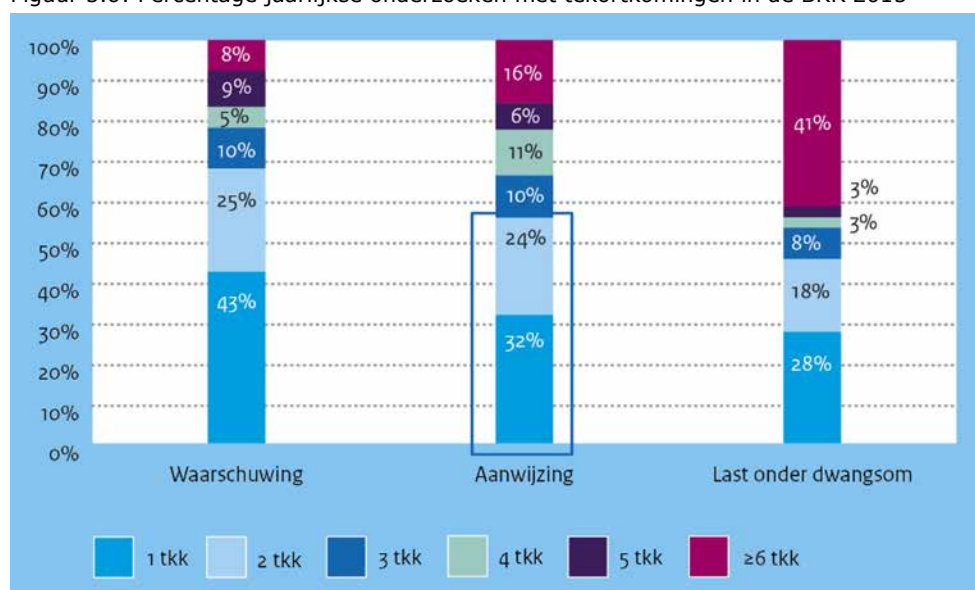
Het herstelpercentage van tekortkomingen is hoog; gemiddeld is zo'n 87 procent hersteld nadat de gemeente een handhavingsactie heeft ingezet. Bij een zéér klein deel van de tekortkomingen (1%) is er geen inzicht in het herstel van de tekortkoming. In die situaties is de voorwaarde beroepskracht-kindratio niet meer beoordeeld (in een nader onderzoek, incidenteel onderzoek of het volgende jaarlijks onderzoek) door een toezichthouder van de GGD tussen het jaarlijks onderzoek in 2015 en 31 december 2016.

Figuur 5.5: Herstelpercentage tekortkomingen BKR 2015 na eerste handhavingsactie



De gemeente kiest het vaakst voor een aanwijzing bij tekortkomingen in de beroepskracht-kindratio. Een aanwijzing leidt er toe dat veel tekortkomingen in de beroepskracht-kindratio worden opgelost (85%).

Figuur 5.6: Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen in de BKR 2015



Bij ruim de helft (56%) van de tekortkomingen in de beroepskracht-kindratio waarbij een aanwijzing als handhavingsactie wordt ingezet, is dit de enige tekortkoming óf is er nog één andere tekortkoming vastgesteld. Een gemeente kiest dus relatief vaak voor een aanwijzing bij een tekortkoming in de beroepskracht-kindratio als blijkt dat er weinig (andere) tekortkomingen zijn geconstateerd bij een kinderopvangvoorziening.

Inzet overige handhavingsinstrumenten

Na een aanwijzing, is een waarschuwing het meest gekozen handhavingsinstrument. Bij een waarschuwing zien we het hoogste herstelpercentage (92%) van alle handhavingsinstrumenten. Bij bijna de helft van de tekortkomingen op de beroepskracht-kindratio waarbij een waarschuwing als handhavingsactie wordt ingezet, is dit de enige tekortkoming.

Een last onder dwangsom heeft een herstelpercentage (87%) vergelijkbaar met veel andere handhavingsinstrumenten. We zien dat bij bijna de helft van de tekortkomingen op de beroepskracht-kindratio waarbij last onder dwangsom wordt ingezet, nog veel andere tekortkomingen worden geconstateerd. Last onder dwangsom wordt dus relatief vaak ingezet op tekortkomingen in de beroepskracht-kindratio als blijkt dat ook aan veel andere kwaliteitseisen niet wordt voldaan. Hierbij is het goed om te benoemen dat last onder dwangsom slechts door een beperkt aantal gemeenten actief wordt toegepast.

Overleg en overreding wordt weinig ingezet

Gemeenten kiezen nauwelijks voor de handhavingsactie overleg en overreding om een tekortkoming in de beroepskracht-kindratio te herstellen. Het herstelpercentage van overleg en overreding ligt hoog (67%), maar lager dan een waarschuwing, aanwijzing of last onder dwangsom.

6 Kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie

Deze analyse brengt de kinderopvangvoorzieningen in beeld die subsidie ontvangen voor het aanbod van voorschoolse educatie. We bekijken de tekortkomingen die worden vastgesteld bij de kinderopvangvoorzieningen, het handhavend optreden van de gemeente wanneer een kinderopvangvoorziening niet aan de wettelijke eisen voldoet en de mate van herstel van de geconstateerde tekortkomingen op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie.

6.1 Samenvatting

Het aantal kinderdagverblijven en peuterspeelzalen dat kinderopvang in combinatie met voorschoolse educatie aanbiedt, is de afgelopen jaren flink toegenomen. De toename vindt plaats bij alle gemeenten, van klein tot groot.

Met de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk valt het peuterspeelzaalwerk vanaf 1 januari 2018 onder de definitie van kinderopvang. Peuterspeelzaalwerk is dan geen zelfstandige categorie meer in de Wet kinderopvang. Zowel dagopvang als kortdurende opvang wordt in een kindercentrum aangeboden. Voorschoolse educatie wordt vanaf dat moment alleen nog door kinderdagverblijven aangeboden. Net als in het landelijke beeld zien we in 2016 ook bij de kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die voorschoolse educatie aanbieden en hiervoor subsidie ontvangen het aandeel peuterspeelzalen terug lopen en het aandeel kinderdagverblijven toenemen.

Bij steeds meer kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die voorschoolse educatie aanbieden en hiervoor subsidie ontvangen schat de toezichthouder van de GGD in dat het risico op mogelijke tekortkomingen in de kwaliteitseisen kinderopvang laag is (groen risicoprofiel). De GGD heeft bij de kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die subsidie ontvangen voor voorschoolse educatie voor een klein deel (3%) zorg of serieuze zorg over de huidige en toekomstige kwaliteit van de opvang (rood risicoprofiel).

Bij peuterspeelzalen met voorschoolse educatie worden gemiddeld minder tekortkomingen per onderzoek vastgesteld dan bij kinderdagverblijven. Hierbij speelt een rol dat er op basis van de huidige Wet kinderopvang belangrijke verschillen zijn tussen de kwaliteitseisen kinderopvang die gelden of worden getoetst voor peuterspeelzaalwerk en kinderdagverblijven op de onderwerpen slapen, binnen- en buitenruimte en formatieve inzet van vrijwilligers. Na de inwerkingtreding van de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk zijn de kwaliteitseisen volledig gelijk.

Van alle tekortkomingen in de basisvoorwaarden voorschoolse educatie heeft meer dan een kwart betrekking op scholing van medewerkers op het gebied van voorschoolse educatie. Afgelopen jaren is er veel verwarring geweest over welke

scholing voldoet. Met de aanpassing van het Besluit Basisvoorwaarden (ingang op verschillende data 2018) is dat verduidelijkt.

Tekortkomingen in de kwaliteitseisen kinderopvang worden bij kinderdagverblijven die voorschoolse educatie aanbieden en hiervoor subsidie ontvangen relatief vaak geconstateerd op het ontbreken van een oudercommissie. Bij peuterspeelzalen met voorschoolse educatie die hiervoor subsidie ontvangen zijn relatief veel tekortkomingen in de kwaliteitseisen kinderopvang vastgesteld voor het in bezit zijn van de juiste of het ontbreken van de verklaring omtrent gedrag voor stagiaires, uitzendkrachten of vrijwilligers.

In 2016 hebben gemeenten aan 29 procent van de kinderdagverblijven en peuterspeelzalen opnieuw subsidie voor voorschoolse educatie toegekend, terwijl deze in 2015 niet aan de kwaliteitseisen kinderopvang en/of aan de basisvoorwaarden voorschoolse educatie voldeden. Van die groep voldeed een derde van de kinderopvangvoorzieningen bij het jaarlijks onderzoek in 2016 ook niet aan de kwaliteitseisen kinderopvang of op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie. Dit is zo'n 10 procent van alle kinderopvangvoorzieningen die subsidie voor voorschoolse educatie ontvangen. Nader onderzoek is noodzakelijk om inzicht te krijgen in de afwegingen en keuzes van gemeenten om een subsidierelatie aan te gaan met kinderopvangvoorzieningen die niet aan de basisvoorwaarden voorschoolse educatie en/of de kwaliteitseisen kinderopvang voldoen.

Gemeenten beslissen bij kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die subsidie ontvangen voor voorschoolse educatie veel vaker om niet handhavend op te treden op tekortkomingen in de basisvoorwaarden voorschoolse educatie dan op tekortkomingen in de kwaliteitseisen kinderopvang. Wanneer een gemeente handhavend optreedt bij kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die subsidie ontvangen voor voorschoolse educatie, zetten zij de handhavingsinstrumenten op een vergelijkbare manier in bij tekortkomingen op de kwaliteitseisen kinderopvang als bij tekortkomingen in de basisvoorwaarden voorschoolse educatie. Uitzondering is het gebruik van het instrument last onder dwangsom. Dit instrument wordt bij kinderopvangvoorzieningen met subsidie voor voorschoolse educatie vrijwel niet ingezet.

In de afweging om al dan niet handhavend op te treden speelt mee dat gemeenten rekening houden met vraag naar en aanbod van voorschoolse educatie in die gemeente. Een groot aantal gemeenten ontvangen subsidie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om bij te dragen aan het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstanden. Zij zijn wettelijk verplicht voldoende plaatsen voor voorschoolse educatie beschikbaar te hebben voor de doelgroep. Als er geen alternatief voor handen is, kiest een gemeente mogelijk minder snel voor een formeel handhavingstraject. Hiermee wordt op basis van het handhavingsbeleid van de kinderopvang een kinderopvangvoorziening gestimuleerd om aan de eisen te voldoen.

Inleiding op de analyse

Doel voorschoolse educatie

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

Voorschoolse educatie en kinderopvang

338 van de 390 gemeenten die Nederland telt, zet zich in voor het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstanden. Dit doen zij in opdracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Zij krijgen geld van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om ter ondersteuning van dat doel plekken te creëren voor voorschoolse educatie bij kinderopvangvoorzieningen. Dat betreft de opvangvoorzieningen waar kinderen heen gaan voor zij naar school gaan, te weten kinderdagverblijven en peuterspeelzalen.

Alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus in Nederland moeten voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen die in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wet kinderopvang) en onderliggende besluiten en regelingen (SZW) zijn vastgelegd. De opvangvoorzieningen die subsidie ontvangen van de gemeente voor het aanbieden van voorschoolse educatie (een deel van de kinderdagverblijven en peuterspeelzalen) moeten naast de kwaliteitseisen uit de Wet kinderopvang, ook voldoen aan de kwaliteitsbepalingen uit het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (OCW).

In het subsidiecontract dat de gemeente met de opvangvoorziening afsluit, legt de gemeente in de meeste gevallen vast dat de houder aan de basisvoorwaarden uit het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie moet voldoen om in aanmerking te komen voor de subsidie. In het landelijk register kinderopvang is zichtbaar welke opvangvoorzieningen subsidie ontvangen voor voorschoolse educatie.

De toezichthouder van de GGD beoordeelt in het verplichte jaarlijks onderzoek vanuit de Wet kinderopvang of de kinderopvangvoorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden en hiervoor subsidie ontvangen, voldoen aan de kwaliteitseisen uit die wet en aan de eisen van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. Tekortkomingen op deze voorwaarden worden in de gemeenschappelijke inspectie ruimte vastgelegd.

Wettelijke eisen voorschoolse educatie

De specifieke basisvoorwaarden waar de toezichthouder van de GGD een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal die subsidie ontvangt voor voorschoolse educatie op beoordeeld zijn: het aantal dagdelen dat de voorschoolse educatie ten minste omvat, de verhouding tussen het aantal beroepskrachten en de aanwezige kinderen (andere verhouding dan in de kinderopvang), de vereisten aan de groepsgrootte (ook andere verhouding dan in de kinderopvang) en de opleidingseisen voor de beroepskrachten die voorschoolse educatie aanbieden. De opvangvoorziening moet ook in het bezit zijn van een opleidingsplan voor de

beroepskrachten en zij moet een beproefde methode gebruiken voor het aanbieden van de voorschoolse educatie.

Gemeenten hebben een beginselplicht handhavend op te treden richting opvangvoorzieningen die staan ingeschreven in het landelijk register kinderopvang, bij constatering van tekortkomingen in de wettelijke kwaliteitseisen.

In dit Landelijk Rapport doen wij verslag van de onderzoeken die de GGD'en hebben uitgevoerd en de bevindingen en de wijze waarop gemeenten handhavend hebben opgetreden.

De Inspectie van het Onderwijs onderzoekt via het interbestuurlijk toezicht op voor- en vroegschoolse educatie of gemeenten hun gemeentelijke taken uitvoeren. In een aanwijzingsbesluit is de Inspectie van het Onderwijs aangewezen door de minister van OCW om dit interbestuurlijk toezicht uit te voeren.

Het toezicht op voor- en vroegschoolse educatie is in 2010 geregeld met de invoering van de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) waarmee de WPO, de WOT en de Wet kinderopvang zijn aangepast. In artikel 15h van de WOT is opgenomen dat de inspectie toezicht houdt op de naleving van de afspraken onderwijsachterstandenbeleid, bedoeld in artikel 167 van de WPO. Dit betekent dat de inspectie toeziet op doelgroep definitie, bereik, toeleiding, doorgaande lijn en resultaatafspraken.

Daarnaast zijn er niet-wettelijke kwaliteitseisen (eigen aspecten van kwaliteit) door de inspectie opgenomen in het toezichtkader (en m.i.v. 1/8/2017 in het Onderzoekskader) vanwege de relevantie voor de kwaliteit van vve op de locaties. Dit betreft onderwerpen als ouderbeleid, integraal vve-programma, externe zorg, interne kwaliteitszorg, vve-coördinatie en systematische evaluatie en verbetering.

In de Wet op het onderwijstoezicht (art. 15i WOT) is daarnaast vastgelegd dat de Inspectie van het Onderwijs bij de opvangvoorzieningen met gesubsidieerde voorschoolse educatie onderzoek mag verrichten naar de basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie, het informeren van ouders en ouderbetrokkenheid, de kwaliteit van de educatie, ontwikkeling, zorg en begeleiding van de kinderen, kwaliteitszorg, de doorgaande lijn tussen voor- en vroegschoolse educatie. Het zogenoemde eerste lijns toezicht.

De inspectie rapporteert jaarlijks over de bevindingen van deze toezichtonderzoeken in de Staat van het Onderwijs.

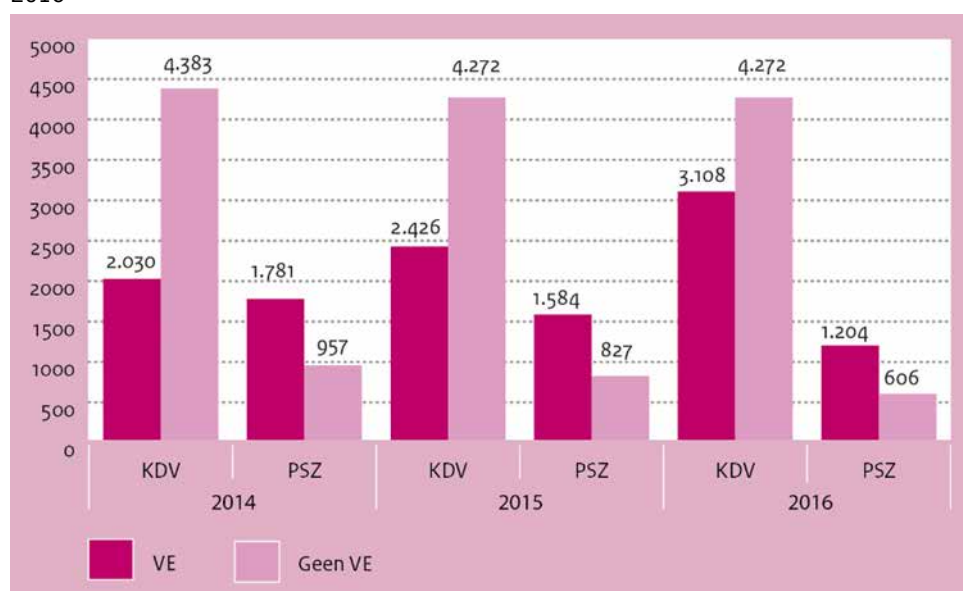
6.2 Ontwikkelingen in het aanbod

Aantal kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie groeit

Gemeenten verstrekken ieder jaar aan meer kinderdagverblijven en peuterspeelzalen subsidie om voorschoolse educatie aan te bieden. Procentueel neemt het aantal opvangdagen dat een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal kan aanbieden (het aantal kindplaatsen) toe.

Bijna de helft van alle kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die in 2016 zijn ingeschreven in het landelijk register kinderopvang ontvangt subsidie voor voorschoolse educatie. Verdeeld over 67 procent van de peuterspeelzalen en 42 procent van de kinderdagverblijven. Landelijk zien we, als gevolg van de omvorming van peuterspeelzalen naar kinderdagverblijven het aantal peuterspeelzalen teruglopen en het aantal kinderdagverblijven toenemen.

Figuur 6.1: Aantal voorzieningen met en zonder voorschoolse educatie in de periode 2014-2016



Iets meer dan een derde (36%) van de kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die in 2016 subsidie ontvangen voor voorschoolse educatie, is gevestigd in kleine gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners. In alle gemeenten is het aandeel kinderopvangvoorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden en hiervoor subsidie ontvangen tussen 2014 en 2016 toegenomen. De omvang van de gemeente maakt daarbij niet uit.

Met name grotere houders bieden voorschoolse educatie aan

Ongeveer 85 procent van alle houders (zo'n 2.800 houders) binnen de kinderopvangbranche beheert een of meerdere kinderdagverblijven en/ of peuterspeelzalen. Ongeveer 30 procent van deze houders biedt voorschoolse educatie aan. Dit is vrijwel gelijk aan het jaar ervoor.

Kinderopvangvoorzieningen die subsidie ontvangen voor voorschoolse educatie zijn voor een groot deel (twee derde) te vinden bij houders met tien tot honderd

kinderopvangvoorzieningen. Circa een derde van de houders die voorschoolse educatie aanbieden, heeft een beperkt aantal opvangvoorzieningen (maximaal tien).

De meeste houders die voorschoolse educatie aanbieden, hebben hun kinderopvangvoorzieningen in één gemeente (en niet verspreid over meerdere gemeenten). Ook hebben vrijwel alle houders met één GGD te maken.

6.3 **Risicomodel**

Het jaarlijks onderzoek, ook bij de kinderopvangvoorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden, is risicogestuurd. Hoe vaak een toezichthouder van de GGD op de kinderopvangvoorzieningen aanwezig is en de intensiteit van een onderzoek zijn afhankelijk van de risico-inschatting. Maar minimaal een keer per kalenderjaar. Dit geldt ook voor de kinderdagverblijven en peuterspelzalen waar voorschoolse educatie wordt aangeboden.

De basisvoorwaarden voorschoolse educatie worden niet meegenomen in de vaststelling van het risicoprofiel van de kinderopvangvoorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden en hiervoor subsidie ontvangen. Wanneer een kinderdagverblijf of peuterspelzaal van de gemeente subsidie ontvangt voor voorschoolse educatie neemt de toezichthouder altijd de basisvoorwaarden voorschoolse educatie mee in zijn inspectieonderzoek.

Steeds minder zorgen over kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie

De toezichthouder van de GGD ziet steeds minder risico's op tekortkomingen in de kwaliteit van de kinderopvang bij kinderopvangvoorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden. Dit is in lijn met het landelijk beeld dat we bij alle opvangvoorzieningen terug zien. Vanaf 2014 neemt het percentage kinderopvangvoorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden met een groen of geel risicoprofiel gestaag toe. In 2016 heeft 91 procent van de kinderopvangvoorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden en hiervoor subsidie ontvangen een groen of geel risicoprofiel toegekend gekregen.

Bij peuterspelzalen zien de toezichthouders van de GGD minder risico's op tekortkomingen in de kwaliteit dan bij kinderdagverblijven. Nuancering is dat bij peuterspelzalen minder voorwaarden worden beoordeeld. Van die kinderdagverblijven heeft net iets meer dan de helft een groen risicoprofiel toegekend gekregen tegen over 72 procent van de peuterspelzalen. Dit verschil is groter geworden van 2014 naar 2016. Peuterspelzalen en kinderdagverblijven die voorschoolse educatie aanbieden en hiervoor subsidie ontvangen, hebben in gelijke mate een rood risicoprofiel gekregen.

6.4 **Handhavingsadviezen en tekortkomingen met handhavingsadvies**

Elk onderzoeksrapport dat de toezichthouder van de GGD afrondt, bevat een advies: wel of niet handhaven op een of meer kwaliteitsvoorwaarden. Luidt het advies 'handhaven', dan heeft de toezichthouder van de GGD één of meer tekortkomingen geconstateerd in de kwaliteit van een opvangvoorziening of in de basisvoorwaarden voorschoolse educatie.

Bij bijna drie kwart van de kinderopvangvoorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden en hiervoor subsidie ontvangen (73%) is in 2016 geen enkele tekortkoming in de wettelijke opvangkwaliteit of op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie vastgesteld tijdens een

jaarlijkse onderzoek. In verhouding voldoen peuterspeelzalen (80%) vaker dan kinderdagverblijven (69%) aan alle wettelijke kwaliteitseisen.

Relatief meer tekortkomingen op kwaliteitsvoorwaarden voorschoolse educatie dan kwaliteitseisen kinderdagopvang

Bij peuterspeelzalen zien we een flinke daling in het gemiddeld aantal tekortkomingen dat de toezichthouder van de GGD bij een jaarlijks onderzoek vaststelt; van gemiddeld 2,6 tekortkomingen in 2014 naar gemiddeld 1,7 tekortkomingen in 2016. Bij kinderdagverblijven blijft het over de afgelopen drie jaar ongeveer gelijk; met gemiddeld 2,5 tekortkomingen in 2016.

Splitsen we bij de kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie de getoetste kwaliteitsvoorwaarden uit naar voorwaarden voorschoolse educatie en voorwaarden kinderopvang dan zien we dat de op voorwaarden van voorschoolse educatie procentueel gezien vaker tekortkomingen voorkomen dan de op voorwaarden van kinderopvang. Dat geldt voor de kinderdagverblijven en de peuterspeelzalen met voorschoolse educatie. Het verschil is tussen 2014 en 2016 kleiner geworden.

Tekortkomingen met handhavingsadvies op alle wettelijke eisen

Kijken we naar alle tekortkomingen die een handhavingsadvies krijgen op de kinderopvangvoorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden (zowel de kwaliteitseisen kinderopvang als de basisvoorwaarden voorschoolse educatie) dan zien we dat bij kinderdagverblijven veel tekortkomingen worden geconstateerd op de scholing voor voorschoolse educatie als ook op het ontbreken van een oudercommissie. Ook bij peuterspeelzalen worden relatief veel tekortkomingen vastgesteld op de scholing voor voorschoolse educatie. Daarnaast zien we ieder jaar nieuwe voorwaarden van de kwaliteitseisen kinderopvang verschijnen bij de meest voorkomende tekortkomingen. In 2016 stelden de toezichthouders van de GGD bij peuterspeelzalen relatief veel tekortkomingen vast op het in bezit zijn van de juiste of het ontbreken van de verklaring omtrent gedrag voor stagiaires, uitzendkrachten of vrijwilligers.

Tekortkomingen met handhavingsadvies op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie

Kinderopvangvoorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden en hiervoor subsidie ontvangen leefden de voorwaarde voor scholing van pedagogische medewerkers de afgelopen drie jaar het slechtst na. Dat blijkt bij een vergelijking van naleving van de verschillende voorwaarden voor voorschoolse educatie.

Het hoge percentage geconstateerde tekortkomingen wordt onder andere veroorzaakt door het ontbreken van eenduidige kwaliteitseisen. Wanneer bijvoorbeeld de scholing van de pedagogisch medewerkers precies aan de voorwaarden voor voorschoolse educatie voldoet, levert dat in de praktijk verwarring op. Een internetscholing van één dagdeel dat wordt afgesloten met een certificaat, voldoet aan de kwaliteitseisen. De programmascholing van een pedagogisch medewerker over meerdere jaren, die in die periode voorschoolse educatie geeft,

voldoet niet aan de kwaliteitseis. De medewerker kan namelijk (nog) geen certificaat tonen, maar heeft op dat moment al wel veel meer kennis opgedaan.

In het nieuwe Besluit Basisvoorwaarden, dat voor het onderdeel beroepskrachten vanaf 1 juli 2018 van kracht is, is de term 'scholing voorschoolse educatie' gespecificeerd. Het doel is dat de scholing voor voorschoolse educatie van voldoende kwaliteit is en dat interpretatieverschillen worden voorkomen.

Bezien over de afgelopen drie jaar zien we dat steeds meer kinderopvangvoorzieningen en ouders voorzien in een jaarlijks opleidingsplan voor het personeel.

6.5 **Kinderopvangvoorzieningen met subsidie voldoen niet altijd aan de kwaliteitseisen**

Een aantal kinderopvangvoorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden, hebben in 2016 subsidie ontvangen terwijl ze bij het jaarlijks onderzoek in 2015 niet aan alle kwaliteitseisen kinderopvang en/of basisvoorwaarden voorschoolse educatie voldeden.

Handhavingsadviezen en tekortkomingen in 2015

Handhavingsadviezen

Van de 3007 kinderopvangvoorzieningen waarmee gemeenten in 2016 een subsidierelatie af hebben gesloten om voorschoolse educatie aan te bieden heeft bijna driekwart geen handhavingsadvies gekregen tijdens het jaarlijks onderzoek in 2015. Ruim een kwart van de kinderopvangvoorzieningen (29 procent) kreeg in 2015 wel een handhavingsadvies. Daarbij valt op dat kleinere houders relatief gezien iets vaker een handhavingsadvies krijgen ten opzichte van grotere houders.

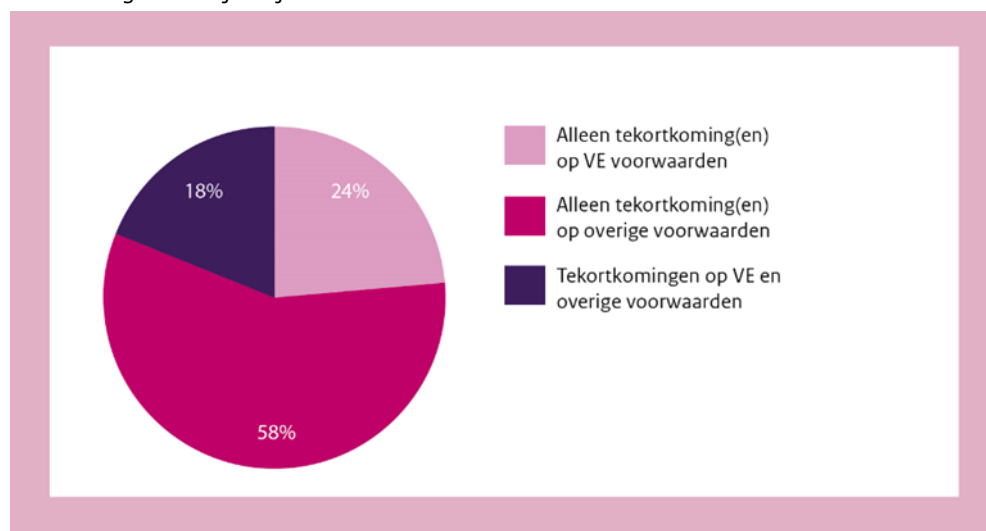
Tekortkomingen

Bij de helft van de kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie die een handhavingsadvies hebben ontvangen, heeft de toezichthouder van de GGD slechts één tekortkoming vastgesteld. Bijna een kwart van de kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie heeft twee tekortkomingen. De overige kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie hebben drie of meer tekortkomingen. Bij kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie van kleine houders stelt de toezichthouder van de GGD vaker meer tekortkomingen vast. Bij de grote houders zien we juist relatief meer kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie met slechts één tekortkoming.

Bij bijna de helft (42%) van de kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie met een handhavingsadvies is een tekortkoming op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie vastgesteld bij het jaarlijks onderzoek in 2015. Bij 24 procent van deze kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie zijn alleen tekortkomingen op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie vastgesteld en bij 18 procent tekortkomingen op een combinatie van de kwaliteitseisen kinderopvang en de basisvoorwaarden voorschoolse educatie. Bij iets meer dan de helft van de kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse

educatie met een handhavingsadvies (58 %) zijn alleen tekortkomingen vastgesteld die betrekking hebben op de kwaliteitseisen kinderopvang.

Figuur 6.2: Soort tekortkoming bij kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie met handhavingsadvies jaarlijks onderzoek 2015



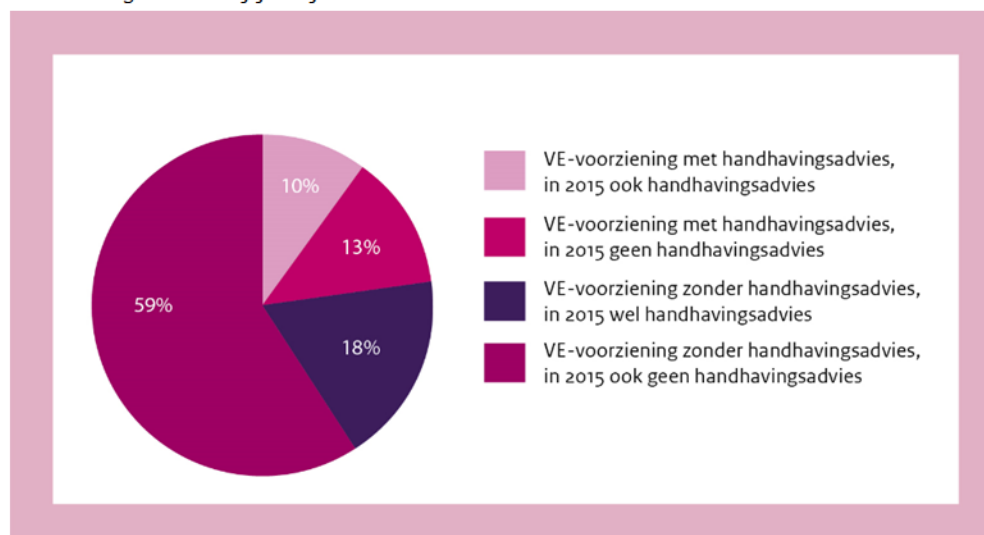
Bij ongeveer de helft van de kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie met een handhavingsadvies, zijn tekortkomingen vastgesteld die door de gemeenten met hoge prioriteit in het handhavingsbeleid zijn opgenomen. Verder zien we dat veel tekortkomingen te maken hebben met de basisvoorwaarden voorschoolse educatie en de risico inventarisatie veiligheid en gezondheid onder de kwaliteitseisen kinderopvang. Voor peuterspeelzalen geldt dat het aandeel tekortkomingen op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie hoger is dan bij kinderdagverblijven.

Handhavingsadviezen en tekortkomingen in 2016

Handhavingsadviezen

Bij het merendeel (77%) van de kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie die bij het jaarlijks onderzoek in 2015 ook zijn beoordeeld op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie, geeft de toezichthouder van de GGD in 2016 geen handhavingsadvies af.

Figuur 6.3: Percentage kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie met handhavingsadvies bij jaarlijks onderzoek 2016



Van de kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie die in 2015 een handhavingsadvies hebben kregen (29% van de kinderopvangvoorzieningen met subsidie), krijgt twee derde in 2016 geen handhavingsadvies van de toezichthouder van de GGD. Zij voldoen aan alle wettelijk eisen op het gebied van kinderopvang en voorschoolse educatie. Een derde van deze kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie krijgt ook bij het jaarlijks onderzoek in 2016 een handhavingsadvies. Dit is 10 procent van alle kinderopvangvoorzieningen met subsidie voor voorschoolse educatie die tijdens het jaarlijks onderzoek in 2015 zijn beoordeeld op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie.

Tekortkomingen

Het aantal tekortkomingen dat wordt vastgesteld in het jaarlijks onderzoek in 2016 bij kinderopvangvoorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden en daar subsidie voor ontvangen en de verdeling van de tekortkomingen over de domeinen is vergelijkbaar met 2015. Ook zijn er slechts kleine verschillen in aantal tekortkomingen en verdeling over de domeinen tussen kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie die twee jaar achtereenvolgend een handhavingsadvies hebben gekregen en kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie die alleen in 2016 een handhavingsadvies hebben gekregen.

Voor kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie met een handhavingsadvies in 2016 geldt:

- Kleine houders krijgen relatief vaker een handhavingsadvies dan grote houders.
- Ruim de helft van de kinderopvangvoorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden met handhavingsadvies heeft 1 tekortkoming.
- Ongeveer een kwart van de kinderopvangvoorzieningen heeft alleen tekortkomingen op de basisvoorwaarde voorschoolse educatie.
- De verdeling van de tekortkomingen over de domeinen verschilt iets per groep en opvangsoort, maar over het algemeen geldt dat de meeste tekortkomingen worden vastgesteld op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie en de verschillende

voorwaarden risico inventarisatie veiligheid en gezondheid onder de kwaliteitseisen kinderopvang.

In een vervolgonderzoek zal de inspectie in beeld brengen op welke specifieke voorwaarden de tekortkomingen zijn geconstateerd.

6.6 **Gemeentelijke besluitvorming bij handhavend optreden**

In basis is de houder verantwoordelijk voor het aanbieden van verantwoorde kinderopvang. Hieronder verstaan we opvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving. Gemeenten hebben een beginselplicht om handhavend op te treden als er sprake is van tekortkomingen in de wettelijk vastgestelde kwaliteitseisen.

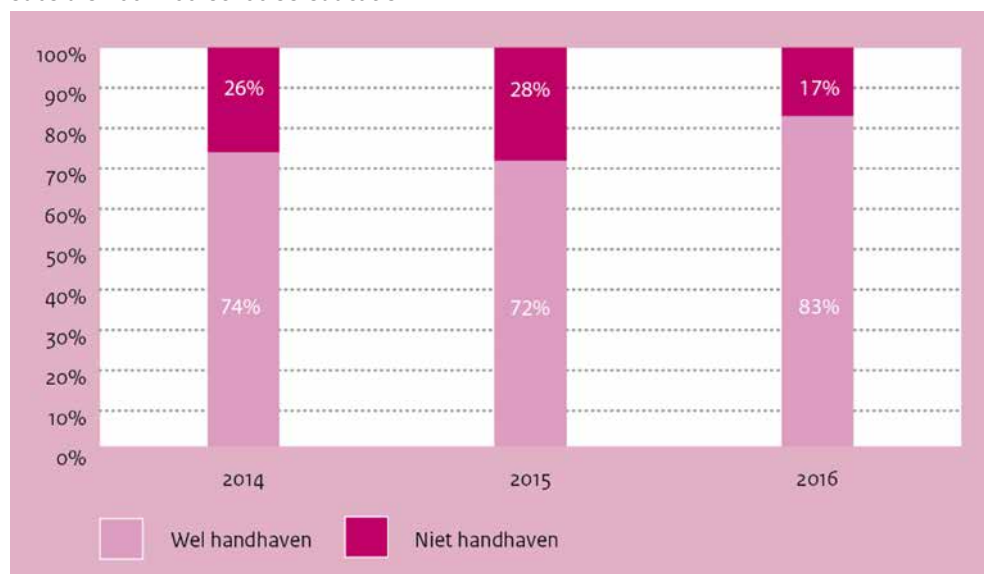
De gemeentelijke handhaving is erop gericht de door de toezichthouder van de GGD vastgestelde tekortkomingen in kwaliteitseisen zo snel mogelijk op te heffen en/of te bestraffen. Op basis van het handhavingsadvies van de toezichthouder van de GGD, de zienswijze van de houder en specifieke omstandigheden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

De inzet van beredeneerd niet handhaven neemt af

Gemeenten leggen per uitgebracht handhavingsadvies door de GGD in een besluit vast of zij wel of niet overgaan tot handhavend optreden. Besluit een gemeente om na een handhavingsadvies van de GGD geen handhavingsactie in te zetten, dan moet dat besluit worden gemotiveerd; het zogenaamde besluit beredeneerd niet-handhaven.

Bij ongeveer een kwart van alle tekortkomingen (in de kwaliteitseisen kinderopvang en de basisvoorwaarden voorschoolse educatie), besluit een gemeente om niet handhavend op te treden. Dit geldt voor 2014 en 2015. In 2016 zien we een lichte daling inzetten van het besluit niet handhaven. Gemeenten kiezen dus steeds vaker om handhavend op te treden wanneer er tekortkomingen zijn geconstateerd bij kinderopvangvoorzieningen die subsidie ontvangen voor voorschoolse educatie.

Figuur 6.4: Percentage handhaving op tekortkomingen bij kinderopvangvoorzieningen met subsidie voor voorschoolse educatie.



Bij kinderopvangvoorzieningen die subsidie ontvangen voor voorschoolse educatie zien we dat de kleinere gemeenten berekeneerd niet handhaven relatief vaker toepassen dan grotere gemeenten. Ook zien we dat berekeneerd niet handhaven meer wordt ingezet wanneer de kinderopvangvoorziening op een of enkele punten niet aan de gestelde eisen voldoet. Gemeenten besluiten dus vaker om niet te handhaven als er relatief weinig tekortkomingen zijn vastgesteld.

Gemeenten beslissen veel vaker tot niet handhaven over te gaan wanneer op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie een tekortkoming wordt geconstateerd. In 2016 in iets meer dan een derde van de geconstateerde tekortkomingen. Bij tekortkomingen op de kwaliteitseisen kinderopvang beslissen gemeenten in 14 procent van de gevallen om niet handhavend op te treden.

Gemeenten kiezen bij kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie mogelijk vaker om berekeneerd niet te handhaven, vanwege de subsidie afspraken tussen de gemeente en de houder, die erop is gericht om bij te dragen aan het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstanden. In het subsidiecontract is in veel gevallen opgenomen dat de opvangvoorziening aan de basisvoorwaarden voorschoolse educatie moet voldoen. Verbeterafspraken verlopen soms via die contacten in plaats van via het handhavingsbeleid kinderopvang.

Aanwijzing en waarschuwing meest ingezette handhavingsinstrumenten

Gemeente hebben een breed scala aan handhavingsinstrumenten die zij kunnen inzetten om een houder te bewegen de geconstateerde tekortkoming ongedaan te maken. De keuze voor een bepaald handhavingsinstrument is maatwerk. Gemeenten kijken onder andere naar de aard van de tekortkomingen, of er sprake is van recidive en het gemeentelijke handhavingsbeleid. Het uitgangspunt is het meest effectieve middel in te zetten, dat in

verhouding staat tot de geconstateerde tekortkoming. In bijlage IX zijn de handhavinginstrumenten in beeld gebracht.

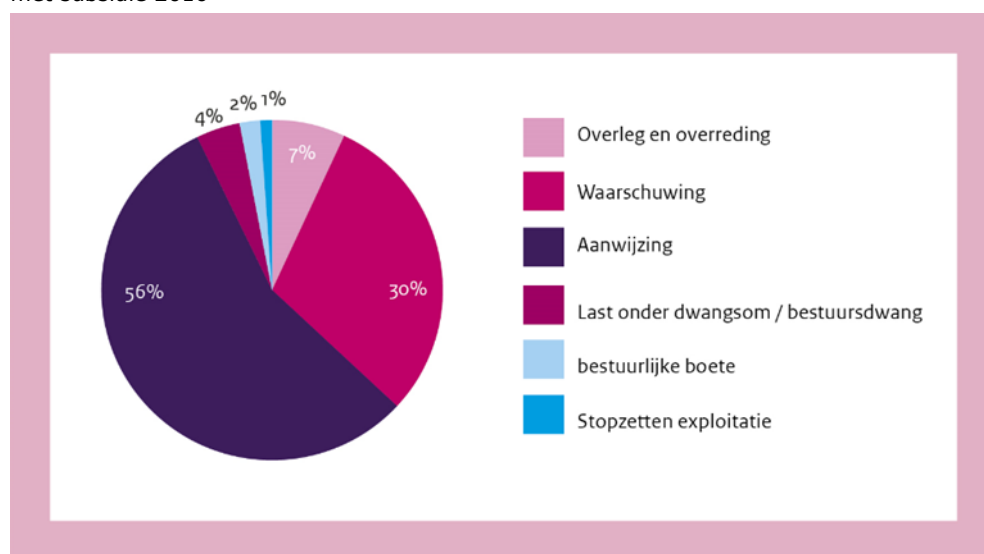
Kwaliteitseisen kinderopvang

Het handhavinginstrument aanwijzing wordt verreweg het meest ingezet om een tekortkoming bij een kinderopvangvoorziening met subsidie voor voorschoolse educatie op te lossen. Naast een aanwijzing, wordt ook relatief vaak gekozen voor een waarschuwing als handhavinginstrument. De juridische handhavinginstrumenten last onder bestuursdwang, exploitatieverbod en uitschrijving uit het landelijk register kinderopvang worden veel minder vaak ingezet. Ook de bestraffende sanctie, de bestuurlijke boete wordt vrijwel niet gebruikt. De inzet van het instrument last onder dwangsom is in 2016 gestegen. Deze stijging wordt veroorzaakt door slechts 2 gemeenten.

Basisvoorwaarden voorschoolse educatie

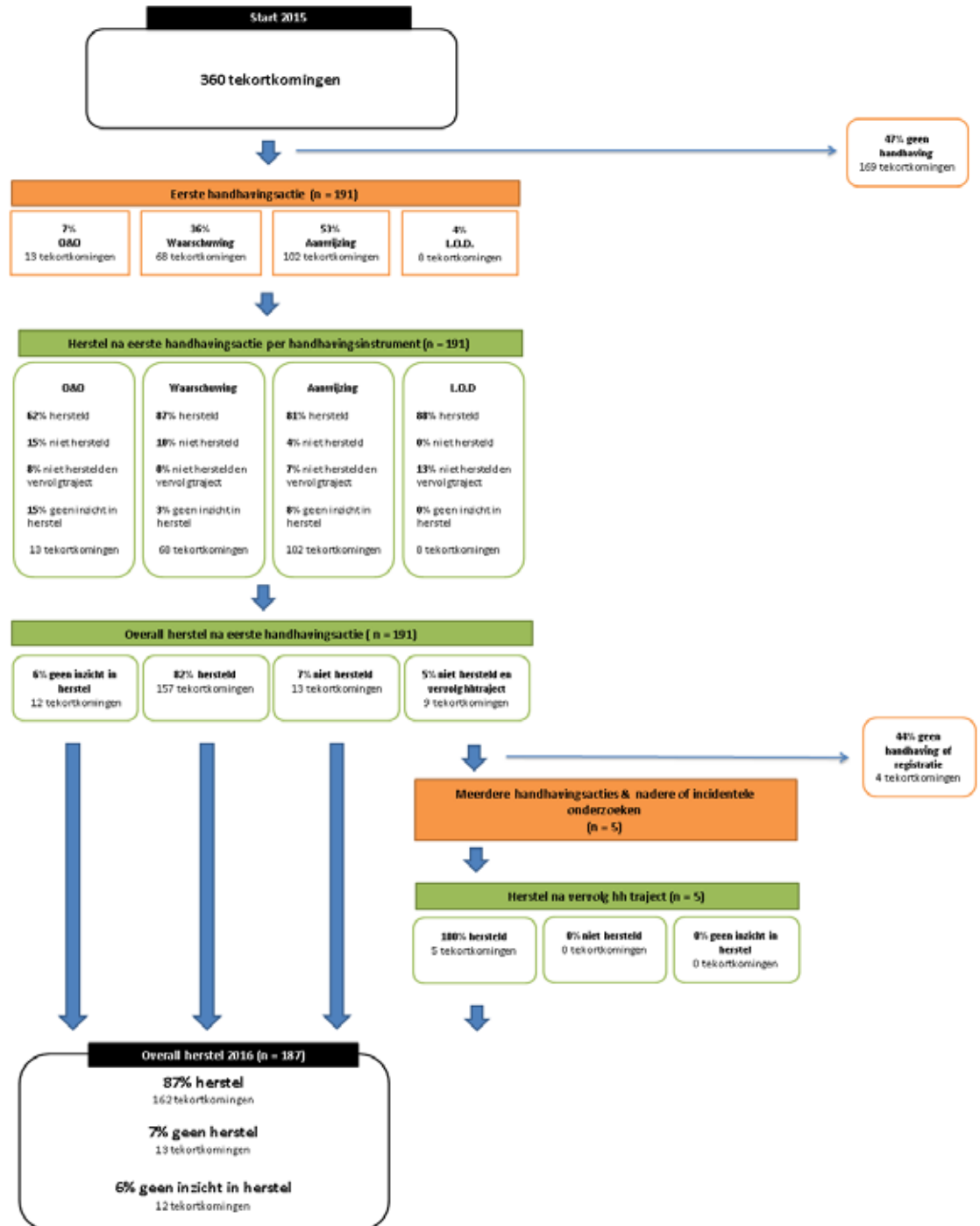
De afgelopen drie jaar zien we bij kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie een ontwikkeling in de inzet van de handhavinginstrumenten op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie. In 2014 ontlepen de inzet van de aanwijzing en de waarschuwing elkaar niet veel. De instrumenten werden respectievelijk bij 45 procent en 40 procent van de tekortkomingen ingezet. In 2016 zetten gemeenten bij een kleine 60 procent van de tekortkomingen een aanwijzing in en liep het gebruik van de waarschuwing terug naar minder dan een derde. De huidige verdeling van de ingezette instrumenten bij is vergelijkbaar met de verdeling van de instrumenten op de kwaliteitseisen kinderopvang. Uitzondering hierop is dat de last onder dwangsom vrijwel niet wordt gebruikt bij tekortkomingen op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie.

Figuur 6.5: Inzet handhavinginstrumenten bij tekortkomingen kinderopvangvoorzieningen met subsidie 2016



6.7

Inzicht in handhavingstrajecten basisvoorwaarden voorschoolse educatie 2015



De navolgende uitspraken worden gedaan op basis van het afgebeelde schema.

Bij 53 procent van de geconstateerde tekortkomingen op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie, kiest een gemeente ervoor om een handhavingstraject te starten. Dit betekent dat de

gemeente een handhavingsactie inzet om ervoor te zorgen dat de houder de tekortkoming oplost. Indien noodzakelijk, zet de gemeente nog een handhavingsactie in als blijkt dat de kinderopvangvoorziening de tekortkoming niet heeft hersteld na de eerste handhavingsactie.

Bij ongeveer de helft (47%) van de geconstateerde tekortkomingen besluit de gemeente om niet handhavend op te treden. In veel gevallen blijken de diploma's van beroepskrachten en het aantal aangeboden dagdelen en lesuren voorschoolse educatie niet in orde. Bijna twee derde van de tekortkomingen op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie hersteld, ondanks het besluit van de gemeente om niet te handhaven.

Als een gemeente ervoor kiest handhavend op te treden bij een tekortkoming op een basisvoorwaarde voorschoolse educatie, dan wordt in 53 procent een aanwijzing ingezet. Bij ruim een derde (36%) van de gevallen kiest de gemeente voor een waarschuwing. Overleg en overreding (7%) en last onder dwangsom (4%) worden nauwelijks als handhavingsinstrument ingezet als een tekortkoming op een basisvoorwaarde voorschoolse educatie is geconstateerd.

Vrijwel alle handhavingsinstrumenten hebben een hoog herstelpercentage. Wel 82 procent van alle tekortkomingen op de voorwaarden voorschoolse educatie is hersteld na de eerste handhavingsactie. Per handhavingsinstrument zijn er kleine verschillen. Bij de meest voorkomende handhavingsinstrumenten (waarschuwing en aanwijzing) ligt het herstel van de tekortkomingen respectievelijk op 87 procent en 81 procent. Het herstelpercentage bij overleg en overreding is lager dan bij de andere handhavingsinstrumenten.

7 procent van de tekortkomingen herstelt niet tussen twee jaarlijkse onderzoeken en bij 6 procent van de tekortkomingen is er geen inzicht in het herstel. Het laatste betekent dat er tot en met eind 2016 geen inspectie meer is uitgevoerd waarin werd beoordeeld of de tekortkoming is opgelost.

5 procent van alle tekortkomingen op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie is na de eerste handhavingsactie nog niet opgelost. De gemeente besluit om hier een volgende handhavingsactie in te zetten. Hierdoor worden uiteindelijk alsnog een aantal tekortkomingen opgelost voor het volgende jaarlijkse onderzoek. Het overall herstelpercentage van de tekortkomingen vanaf het jaarlijks onderzoek in 2015 tot aan het volgende jaarlijkse onderzoek stijgt hierdoor van 82 procent naar 87 procent.

7 Bijlagen

7.1 Bijlage I - Toezicht Inspectie van het Onderwijs

De inspectie richt zich met de uitoefening van interbestuurlijk op drie pijlers: het waarborgen van de basiskwaliteit van de gemeentelijke taakuitvoering op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang, inzicht geven in het stelsel van kinderopvang en bijdragen aan het verbeteren van het toezicht en (getrapt) de kwaliteit van de kinderopvang. de opgedane kennis en ervaring samenbrengen en delen met relevante partijen. Hieronder een korte toelichting op de werkzaamheden in 2016.

Waarborgen van de basiskwaliteit

Het doel van de risicogerichte aanpak van de inspectie is om het toezicht op gemeenten efficiënter te maken. De inspectie zorgt dat gemeenten die risico lopen in het juist uitvoeren van hun taken, tijdig in beeld zijn. De aanpak bij die gemeenten is er vervolgens op gericht dat de gemeentelijke uitvoering (weer) voldoet aan de wettelijke voorwaarden.

De inspectie maakt jaarlijks een risicoanalyse van alle gemeenten aan de hand van hun jaarverslagen toezicht en handhaving kinderopvang. De inspectie betreft ook eventuele meldingen of signalen bij de analyse en kijkt hoe de afgelopen jaren zijn gegaan (inspectiehistorie).

Sinds oktober 2011 maakt de inspectie openbaar welke onderzochte gemeenten wel en welke (nog) niet aan de wettelijke eisen voor toezicht en handhaving kinderopvang voldoen. In een nader onderzoek wordt op basis van de gesprekken, toegestuurde informatie en de inzage in de GIR getoetst of de gemeente voldoet aan de wettelijke normen. In het Toezicht- en Waarderingskader, dat in 2014 in de Staatscourant is opgenomen, is opgenomen wat en hoe IvHO de criteria beoordeelt en wanneer een gemeente hieraan voldoet. Na afronding van het nader onderzoek wordt de gemeente een bepaalde status toegekend, die samenhangt met een indeling in drie categorieën:

- A-Status- De gemeente leeft haar wettelijke taken na.
- B-Status - De gemeente leeft haar wettelijke taken niet of onvoldoende na, maar werkt wel mee aan het maken van afspraken met de inspectie over noodzakelijke verbeteringen en het uitvoeren daarvan;
- C-Status - De gemeente leeft haar wettelijke taken niet of onvoldoende na en werkt niet of onvoldoende mee aan het maken van afspraken met de inspectie over noodzakelijke verbeteringen en het uitvoeren daarvan.

Krijgt een gemeente een B-status toegekend, dan geven wij dat door aan de VNG, zodat de VNG deze gemeente ondersteuning kan bieden bij het verbetertraject. Alle statustoekenningen aan de gemeenten zijn gepubliceerd op de site van de inspectie.

Resultaten risicoanalyse 2016

Bij de beoordeling van de verantwoording in de jaarverslagen over 2015 hebben we vastgesteld dat 85 procent van de gemeenten geen risico lopen op onjuiste of tekortschietende taakuitvoering. Deze gemeenten zijn hierover per brief geïnformeerd.

We nemen steeds vaker rechtstreeks contact op met gemeenten over de uitvoering van toezicht en handhaving kinderopvang als er vragen zijn naar aanleiding van het jaarverslag. In 2016 was dat met 61 gemeenten (15 % van alle gemeenten) en in 2015 met 46 gemeenten. Deze directe communicatie had een positief effect; onduidelijkheden en eventuele risico's voor de kwaliteit van toezicht en handhaving konden direct worden besproken. In een aantal gevallen hadden de gemeenten al verbeteringen doorgevoerd, voordat opnieuw contact met de inspectie plaats had. Bij sommige gemeenten hielden we het contact enige tijd aan om er zeker van te zijn dat de verbetering niet tijdelijk was. Slechts 7 van de 61 gemeenten zijn na de contacten nog in aanmerking gekomen voor een nader onderzoek. Door deze werkwijze kan een arbeidsintensief nader onderzoek vaker achterwege blijven.

Resultaten statustoekenning 2016

In 2014 heeft de inspectie bij 22 gemeenten nader onderzoek gedaan naar de taakuitvoering. In 2015 waren dat er nog 16 en in 2016 werden 10 nadere onderzoeken uitgevoerd.

Bij tien gemeenten heeft de inspectie in 2016 nader onderzoek uitgevoerd. Vijf gemeenten hadden in 2015 de B-status gekregen en werden opnieuw beoordeeld middels een nader onderzoek in 2016. Vijf gemeenten kregen in 2016 naar aanleiding van het nader onderzoek de B-status. Bij twee gemeenten is in 2016 de B-status omgezet naar de A-status. Eind 2016 hebben acht gemeenten het verbetertraject nog niet afgerond (vier gemeenten die daarmee in 2015 startten en vier uit 2016).

Bij alle tien gemeenten met een B-status was de handhaving niet op orde. In de meeste gemeenten kwam het handhavingsbeleid zoals vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders niet overeen met de uitvoeringspraktijk, of was het beleid gedateerd. Bij vijf van deze gemeenten werden bovendien de nieuwe aanvragen niet binnen de wettelijke termijnen afgehandeld. De uitvoering van het toezicht voldeed niet bij vier gemeenten en bij twee gemeenten werden de registers niet op de juiste manier bijgehouden.

Ruim de helft van de tien onderzochte gemeenten kwam in de problemen door structureel onvoldoende capaciteit of budget voor de uitvoering van de taken. In de helft van de onderzochte gemeenten hadden de contactpersonen geen of onvoldoende inzicht in de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente. In een aantal gevallen gebruikten de gemeenten de GIR niet of slechts gedeeltelijk, waardoor inzicht in het proces ontbrak.

Andere oorzaken van tekortkomingen liggen in de (tekortschietende) bestuurlijke betrokkenheid bij het dossier kinderopvang en in fusies tussen gemeenten. Beide zijn van invloed op hoe goed de gemeente de toezichttaken uitoefent. In een aantal gevallen was er

onvoldoende afstemming tussen GGD en gemeente of waren de afspraken onduidelijk, waardoor belangrijke sturingsinformatie niet tijdig bekend was of de uitvoering niet goed liep.

Op gemeentelijk niveau zijn er veel personeelwisselingen op het dossier kinderopvang. Ook dat is een risico voor goede taakuitoefening. De wet- en regelgeving is sinds de invoering in 2005 vaak en soms ingrijpend gewijzigd. En ook voor de komende jaren staan er grote veranderingen op stapel. Door de personeelwisselingen lopen gemeenten het risico dat er (potentieel) gebrek aan kennis ontstaat over en continuïteit is in de handhaving. Ook de omvang en de inhoudelijke doorontwikkeling van het beleidsdossier verzwakt daarmee. Al jarenlang biedt de VNG nieuwe medewerkers bij gemeenten een cursus handhaving aan, waardoor het gebrek aan kennis in de praktijk meevalt. Wel ontberen nieuwe medewerkers ervaring in het uitvoeren van de handhavingstaken en lopen gemeenten op die manier het risico dat de taken onvoldoende zijn geborgd.

Een positieve noot is dat de structurele informatie uitwisseling in de regiobijeenkomsten goed werkt. Dat geldt ook voor het gebruik van de GIR als uitvoeringssysteem. Omdat veel medewerkers maar kort op een bepaalde werkplek blijven (hoge mutatiegraad), biedt de VNG nog steeds veel trainingen handhaving aan telkens nieuwe medewerkers aan.

Thema onderzoeken naar en signalen over de taakuitvoering van gemeenten

De volgende thema onderzoeken zijn afgerond in 2016 of zijn in de afrondende fase:

1. Niet handhaven, verklaarbaar?

In 2016 hebben wij onderzoek gedaan naar het hoge percentage gemeenten dat besluit om na een handhavingsadvies van de GGD, niet tot handhaving over te gaan.

In het rapport 'Niet handhaven, verklaarbaar?' wordt in beeld gebracht hoe gemeenten hun afweging maken, hoe de communicatie met regiogemeenten en met de toezichthouder van de GGD verloopt, de soorten tekortkomingen en de onderbouwingen voor het 'beredeneerd niet-handhaven'.

Het onderzoek toont aan dat de onderzochte gemeenten na de beslissing 'niet handhaven' vaak alsnog 'overleg en overreding' of een 'waarschuwing' hebben ingezet (IvhO, 2016). Dus ook al is het besluit 'niet handhaven', dan hebben gemeenten vaak alsnog een actie ingezet om de tekortkomingen op te (laten) heffen.

Gemeenten geven drie redenen voor hun beslissing de ondernomen actie te registreren onder 'niet handhaven'. Ten eerste bestaat er geen eenduidigheid over de begrippen 'handhaven' en 'niet handhaven'. Een aantal gemeenten geeft aan alleen juridische acties als handhavingsacties te registreren. In de tweede plaats heeft een aantal gemeenten onvoldoende kennis van en ervaring met de GIR, wat leidt tot onjuiste registraties. Ten slotte voert een aantal gemeenten een eigen basisadministratie. Verschillende van deze gemeenten vult de GIR daardoor niet consequent en/of niet accuraat in.

In 2016 gaven we in de verschillende regio-overleggen van gemeenteambtenaren en toezichthouders van de GGD een toelichting op de uitkomsten van het onderzoek.

2. Herhaalde handhavingsadviezen

Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in achtergronden en kenmerken van de groep houders van kinderopvangvoorzieningen waarbij de GGD jaar op jaar tekortkomingen constateert en handhavingsadviezen geeft aan de gemeente. Het gaat erom aangrijpingspunten voor het toezicht én de handhaving te vinden die de kwaliteit van de opvang helpen bevorderen. Dat zou ertoe moeten leiden dat de GGD minder vaak herhaaldelijk handhavingsadviezen hoeft te geven op geconstateerde tekortkomingen bij deze houders.

Dit onderzoek wordt in samenwerking met VNG en GGD GHOR Nederland uitgevoerd. Ook is een klankbordgroep van gemeenteambtenaren en toezichthouders van de GGD ingesteld. Publicatie van de rapportage wordt in het voorjaar van 2018 verwacht.

3. Verdiepend onderzoek naar GGD verschillen

GGD GHOR Nederland en de Inspectie van het Onderwijs onderzoeken gezamenlijk hoe de GGD'en onderling verschillen in hoe zij hun toezichttaken uitvoeren. Aanleiding van het onderzoek is de constatering dat cijfers van het toezicht op de kinderopvang per regio kunnen verschillen. GGD'en en GGD GHOR Nederland hebben behoefte aan inzicht in de oorzaken en verklaringen van die verschillen zodat zij indien nodig de uitvoering van het toezicht kunnen verbeteren en de uniformiteit kunnen bevorderen.

Het onderzoek is uitgevoerd in twee fasen. In fase 1 in aan de hand van kwantitatief onderzoek in kaart gebracht wat de verschillen in uitkomsten zijn van het uitgevoerde toezicht. En welke verschillen daarin relevant zijn. Fase 2 is een kwalitatief onderzoek gericht op het achterhalen van de oorzaken achter de verschillen en de factoren die invloed hebben op de verschillen. Het onderzoek is een verkenning en heeft als doel dat GGD'en verschillen kunnen identificeren en de grondslag hiervan in beeld krijgen. Hiermee kunnen de GGD'en de toezichttaak binnen de kinderopvang verder optimaliseren.

Signalen over de taakuitvoering van gemeenten

Een signaal geeft informatie over een mogelijk ongewenste situatie in de uitvoering van de wettelijke taken door een gemeente of een andere actor in het stelsel van toezichthouders. Als inspectie hanteren wij twee randvoorwaarden bij het gevolg geven aan een signaal: de informatie is weerlegbaar en op waarheid gebaseerd, en de situatie overstijgt het niveau van een incident.

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

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

Van de signalen die de inspectie jaarlijks ontvangt, zijn er gemiddeld twintig onderzoekwaardige signalen die gaan over het toezicht op kinderopvang en peuterspeelzalen. De signalen variëren van individuele gevallen bij een voorziening en klachten over (onvoldoende) handhaving door een gemeente, tot nalatigheid bij uitvoering van de wettelijk verplichte onderzoeken.

Onze focus ligt enerzijds op signalen die duiden op een onjuiste uitvoering van de gemeentelijke toezicht- en handhavingstaken en of op ongewenste ontwikkelingen daarbinnen. Anderzijds richt de inspectie zich op positieve signalen en informatie over thema's of ontwikkelingen.

Bijlage II - Wat zijn de belangrijkste wijzigingen vanuit de Wet versterking positie ouders

Het uitgangspunt van de wetwijziging heeft de wetgever als volgt verwoord:

Een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang, gastouderbureau en peuterspeelzaal moet een ouder de zekerheid kunnen bieden dat kinderen bij hem op de juiste plaats zijn. Goede communicatie tussen ouders en opvangvoorziening of gastouderbureau is daarbij van essentieel belang. In de praktijk kan het voorkomen dat deze communicatie niet soepel loopt, is verstoord of dat ouders met klachten geen of onvoldoende gehoor vinden bij de houder. Ouders hebben met de wetwijziging Versterking positie ouders enkele instrumenten aangereikt gekregen om te waarborgen dat zij, meer dan voorheen het geval was, worden gehoord.

De belangrijkste wijzigingen zijn:

Oudercommissie en alternatieve ouderraadpleging

- Kleinere kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus (opvang van minder dan 50 kinderen of minder dan 50 aangesloten gastouders) mogen een vorm van alternatieve ouderraadpleging organiseren. De houder dient zich echter te blijven inspannen om een oudercommissie in te stellen.
- Alle peuterspeelzalen zijn vanaf 1 januari 2017 verplicht een oudercommissie in te stellen. Dit geldt vanaf dan dus ook voor de gesubsidieerde peuterspeelzalen. Vanaf 1 januari 2017 hebben peuterspeelzalen die voldoen aan de wettelijke criteria hiervoor de mogelijkheid van alternatieve ouderraadpleging als het houder, ondanks dat deze zich voldoende heeft ingespannen het niet is gelukt om een oudercommissie in te stellen.
- Het adviesrecht van de oudercommissies wordt versterkt, onder andere op de pedagogische kwaliteit. Houders moeten het pedagogische beleid minstens één keer per jaar met de oudercommissie bespreken. Daarnaast moeten houders inspectie rapporten van de GGD met de oudercommissie bespreken.

Klachten en geschillencommissie

- Alle nieuwe en bestaande houders van kindercentra, gastouderbureaus en peuterspeelzalen dienen per 1 januari 2016 aangesloten te zijn bij een landelijke door de minister van Veiligheid en Justitie erkende Geschillencommissie.
- Een eenduidige klachtenprocedure die voor elke ouder met een kind in de opvang geldt. Eerste stap die mogelijk is, is een klacht indienen bij de houder. Als de ouder er met de houder niet uitkomt kan de klacht worden voorgelegd aan de Geschillencommissie voor een bindende uitspraak. Oudercommissies kunnen geschillen met de houder over de toepassing van het adviesrecht voorleggen aan de Geschillencommissie. De Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken heeft hiervoor samen met de brancheorganisaties kinderopvang de Geschillencommissie Kinderopvang opgericht.

Handhavingsbesluiten

- Onherroepelijke handhavingsbesluiten (met uitzondering van uitschrijving uit het register) worden vanaf 1 januari 2016 door de gemeente openbaar gemaakt in het landelijk register kinderopvang, bij de kinderopvangvoorziening of gastouderbureau waarop het besluit betrekking heeft. Dit betreft de aard van de sanctie en de opgelegde maatregelen.

De nieuwe maatregelen, met uitzondering van de publicatie van de onherroepelijke handhavingsbesluiten en het adviesrecht van de oudercommissie, worden door de toezichthouder van de GGD meegenomen in het risicogestuurde toezicht.

Het college van burgemeester en wethouders verantwoordt zich in het jaarverslag over de publicatie van de onherroepelijke handhavingsbesluiten naar de gemeenteraad en de rijksoverheid.

Oudercommissies kunnen geschillen met de houder over de toepassing van het adviesrecht voorleggen aan de Geschillencommissie.

Bijlage III - Wat is harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk?

Met de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk valt het peuterspeelzaalwerk vanaf 1 januari 2018 onder de wettelijke definitie van kinderopvang. Peuterspeelzaalwerk is daardoor geen zelfstandige categorie meer in de Wet kinderopvang. Een kindercentrum kan zowel dagopvang als kortdurende opvang aanbieden. Ouders die voldoen aan de wettelijke criteria hiervoor kunnen recht krijgen op kinderopvangtoeslag wanneer hun kind gaat naar een tot kinderdagverblijf omgevormde voormalige peuterspeelzaal.

Alle peuterspeelzalen moeten vanaf 1 januari 2018 voldoen aan de kwaliteitseisen die gelden op basis van de huidige Wet Kinderopvang voor de kinderdagverblijven. Hiermee vervalt het begrip peuterspeelzaal in de wet. Daarnaast geldt vanaf 1 januari 2018 een aantal nieuwe kwaliteitseisen in het kader van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang.

Alle op 31 december 2017 in het Landelijk register kinderopvang en peuterspeelzalen geregistreerde kinderdagverblijven worden per 1 januari 2018 automatisch omgezet naar kinderdagverblijf in het landelijk register.

In een aantal gemeenten zijn naar aanleiding van door de houders ingediende aanvragen al peuterspeelzalen uitgeschreven en als kinderdagverblijf ingeschreven. Met de goedkeuring door de gemeente en inschrijving in het register als kinderdagverblijf moeten ze voldoen aan de kwaliteitseisen die gelden voor kinderdagverblijven. Vanaf het moment dat de peuterspeelzaal in het landelijk register kinderopvang is omgevormd naar een kinderdagverblijf, kunnen ouders vanaf 1 november 2017 hiervoor kinderopvangtoeslag aanvragen.

Belangrijke verschillen tussen de wettelijke eisen die gelden voor peuterspeelzaalwerk en kinderdagverblijven zijn er op de onderwerpen *slapen, binnen- en buitenruimte en formatieve inzet vrijwilligers*.

Slapen: in peuterspeelzalen wordt niet geslapen, maar in kinderdagverblijven kan dat wel het geval zijn. Worden er straks op een voormalige peuterspeelzaal kinderen opgevangen van 0 tot 1,5, dan moet er dus een aparte slaapruijme aanwezig zijn. Kinderen van 1,5 tot 4 die langer dan een dagdeel opgevangen worden, moet de gelegenheid hebben om te rusten.

Binnen- en buitenruimte: in de kinderopvang gelden minimeisen aan het aantal vierkante meters binnen- en buitenruimte per aanwezig kind, terwijl dit voor peuterspeelzalen onder het gemeentelijk beleid valt. In verband met onduidelijkheden rondom de implementatie van de regels over de buitenspeelruimte, is de inwerkingtreding van de nieuwe regels op dit punt uitgesteld naar 1 januari 2019.

Formatieve inzet vrijwilligers: Daarnaast was het bij peuterspeelzalen toegestaan om onder bepaalde voorwaarden vrijwilligers formatief in te zetten, terwijl dat in de dagopvang niet toegestaan is.

Daarbij zijn er wijzigingen in de voorwaarden aan dagritme en de herkenbaarheid van ruimtes en personen.

7.4 **Bijlage IV - Welke onderzoeken voert de toezichthouder van de GGD uit?**

De toezichthouder van de GGD voert verschillende type onderzoeken uit bij voorzieningen voor kinderopvang en gastouderbureaus:

Onderzoek voor registratie

Dit onderzoek vindt plaats op verzoek van de gemeente, nadat een ondernemer een aanvraag heeft ingediend om te mogen exploiteren. Doel van het onderzoek is om vast te stellen of de toekomstige kinderopvangvoorziening of gastouderbureau naar verwachting zal voldoen aan de kwaliteitseisen voor kinderopvang. Niet alles kan worden getoetst, omdat er nog geen kinderen worden opgevangen. Bij een positief resultaat kan de ondernemer de voorziening voor kinderopvang verder opstarten.

Onderzoek na registratie

Dit onderzoek wordt binnen drie maanden na de start van de kinderopvangvoorziening of gastouderbureau uitgevoerd. Doel is te bepalen of de voorziening ook in de praktijk aan de kwaliteitseisen voldoet. Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders wordt dit onderzoek niet uitgevoerd. Daar vindt alleen een onderzoek voor registratie plaats. Uitgangspunt is dat het gastouderbureau en ouders zelf in gesprek gaan over de uitvoering van het beleid door de gastouder en de veiligheid op de opvanglocatie.

Jaarlijks onderzoek

Tijdens een jaarlijks onderzoek beoordeelt de toezichthouder of de kinderopvangvoorziening of het gastouderbureau nog steeds aan de kwaliteitseisen voldoet. Wettelijk is vastgesteld dat iedere voorziening voor kinderopvang en elk gastouderbureau minimaal een keer per jaar wordt onderzocht. De intensiteit van een onderzoek en het aantal onderzoeken gedurende het jaar is afhankelijk van de risico-inschatting van de GGD en de afspraken die de gemeente met de GGD daarover maakt.

Uitzondering hierop is de opvang bij voorzieningen voor opvang bij gastouders. Een deel van deze voorzieningen wordt in een steekproef opgenomen en uitgebreid onderzocht.

Steekproefsgewijze onderzoek bij voorzieningen voor opvang bij gastouders

Gemeenten onderzoeken jaarlijks een deel van deze opvangvoorzieningen dat in die gemeente is ingeschreven. Uit het bestand selecteert de gemeente minimaal 5 procent van de voorzieningen voor opvang bij gastouders voor onderzoek.

De keuze om een voorziening voor opvang bij een gastouder op te nemen in de steekproef maakt de gemeente onder andere op basis van concrete signalen over de kwaliteit bij de voorzieningen voor opvang bij een gastouder of op basis van de kwaliteit van het gastouderbureau waarbij de voorziening voor opvang bij een gastouder is aangesloten.

Nader onderzoek

In een nader onderzoek stelt de toezichthouder van de GGD vast of de geconstateerde tekortkomingen in de kwaliteit tijdens een jaarlijks onderzoek zijn hersteld. De gemeente geeft de GGD opdracht tot een nader onderzoek. Bij iets meer dan de helft van de geconstateerde tekortkomingen wordt een nader onderzoek uitgevoerd.

Incidenteel onderzoek

Onder incidentele onderzoeken vallen onder andere onderzoeken voor uitbreiding van het maximaal aantal kindplaatsen, op specifieke thema's, in het kader van risicogestuurd toezicht (als extra onderzoek) bij bijvoorbeeld een rood profiel, naar aanleiding van een signaal.

Meldingen van ouders, andere toezichthouders, buurtgenoten, et cetera over het mogelijk ontbreken van kwaliteit in een specifieke kinderopvangvoorziening kunnen in elk onderzoek of contactmoment worden meegenomen.

Bijlage V - Welke voorwaarden beoordeelt de toezichthouder van de GGD?*Een impressie van de te onderzoeken voorwaarden, naar domein*

De kwaliteitseisen uit de Wet kinderopvang zijn een uitwerking door de wetgever van verantwoorde kinderopvang. GGD GHOR Nederland heeft deze kwaliteitseisen doorvertaald naar voorwaarden. Met behulp van deze voorwaarden beoordeelt de toezichthouder van de GGD of aan de vereiste kwaliteit wordt voldaan. De voorwaarden zijn verdeeld over de volgende zes domeinen.

1. Kinderopvang in de zin van de wet

De toezichthouder onderzoekt onder andere of er een handhavingstraject loopt bij deze locatie of een andere kinderopvangvoorziening of gastouderbureau van de houder. Ook neemt de toezichthouder in zijn oordeel mee of de houder belangrijke wijzigingen zoals een verhoging van het aantal kindplaatsen, wel heeft doorgegeven aan de gemeente.

2. Pedagogisch klimaat

Elk kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang of peuterspeelzaal heeft een pedagogisch beleidsplan waarin de kenmerkende visie op omgang met kinderen is omschreven. De houder moet daarin in ieder geval de in de regelgeving genoemde onderwerpen in duidelijke en observeerbare termen beschrijven. Tijdens zijn onderzoek toetst de toezichthouder onder andere of en hoe aspecten van het beleid tot uitdrukking komen in de praktijk. Zoals bijvoorbeeld hoe de houder emotionele veiligheid borgt, de ontwikkeling van de sociale en persoonlijke competentie vorm geeft en hoe de overdracht van normen en waarden plaatsvindt.

Voor wat betreft voorschoolse educatie (indien van toepassing) kijkt de toezichthouder onder andere naar het aantal uren dat is ingepland voor extra aandacht aan de 'doelgroep kinderen' en of de juiste diploma's aanwezig zijn.

3. Personeel en groepen

De toezichthouder doet een administratieve check. Hij kijkt onder andere of de (juiste) verklaringen omtrent het gedrag aanwezig zijn en of de beroepskrachten over de juiste diploma's beschikken.

Verder is er aandacht voor de opvang in groepen. Op basis van de presentielijsten en de observatie tijdens het onderzoek beoordeelt de toezichthouder of de opvang van de kinderen in vaste groepen plaatsvindt en of deze groepen een vaste pedagogisch medewerker hebben, of de maximale groepsgrootte niet wordt overschreden.

Ook stelt de toezichthouder de verhouding vast tussen het aantal beroepskrachten en het aantal kinderen (beroepskracht-kindratio), hoe en wanneer achterwacht wordt ingezet, welke mogelijkheid de voorziening heeft gecreëerd om hier gedurende specifieke uren van af te wijken.

Tijdens het bezoek wordt tevens vastgesteld of Nederlands als voertaal wordt gebezigd.

4. Veiligheid en gezondheid

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

Ook beoordeelt de toezichthouder of er een meldcode kindermishandeling is vastgesteld en of de beroepskrachten kennis hebben van de procedures wat te doen als zij kindermishandeling vermoeden.

Verder toetst de toezichthouder hoe de houder ervoor zorgt dat de beroepskracht of de beroepskracht in opleiding werkzaamheden uitsluitend kan verrichten terwijl hij gezien of gehoord kan worden door een andere volwassene (4 ogenprincipe).

5. Accommodatie en inrichting

Er zijn verschillende eisen aan de binnen en buitenruimtes gesteld. Een toezichthouder zal onder andere beoordelen of er voldoende oppervlakte aanwezig is voor het aantal op te vangen kinderen, of de ruimte is ingericht naar de leeftijd van de kinderen en of de buiten ruimte passend is ingericht en voldoende toegankelijk is.

6. Ouderrecht

De toezichthouder onderzoekt of en op welke wijze de houder ouders informeert over het door hem gevoerde beleid en over de beleid en de klachtenprocedure, of het inspectie rapport op de website is geplaatst.

Hoe worden ouders betrokken bij beleid en uitvoering van de opvanglocatie; is er een oudercommissie of alternatieve ouderraadpleging, is er een reglement met daarin regels over het kiezen van leden voor de oudercommissie en adviesrecht.

Verder beoordeelt de toezichthouder of een ouder met klachten over de opvang terecht kan bij de houder; is er bijvoorbeeld een schriftelijke klachtenregeling met waarborgen voor zorgvuldige afhandeling en is de houder aangesloten bij de Geschillencommissie kinderopvang.

Onderwerpen die in ieder jaarlijks onderzoek worden beoordeeld

Artikel 4a. Jaarlijks onderzoek, uit de beleidsregels werkwijze toezichthouder

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

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

Omschrijving van een aantal veel voorkomende voorwaarden

Wat is de beroepskracht-kindratio?

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

Wat is het 4 ogenprincipe?

Een houder van een kindercentrum organiseert de dagopvang op zodanige wijze, dat een beroepskracht of een beroepskracht in opleiding de werkzaamheden uitsluitend kan verrichten terwijl hij gezien of gehoord kan worden door een andere volwassene.

Het doel en de betekenis van het 4 ogenprincipe is het creëren van een open aanspreekcultuur binnen de kinderopvangorganisatie tussen houder, medewerkers en ouders. Hoe de houder het 4 ogenprincipe invult is aan hem, maar hij dient dit af te stemmen met de oudercommissie en moet het in het pedagogisch beleidsplan opnemen. De toezichthouder van de GGD beoordeelt uiteindelijk of een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal zich aan het 4 ogenprincipe houdt.

Het 4 ogenprincipe is niet van toepassing op de buitenschoolse opvang en de gastouderopvang.

Wat houdt continue screening in?

Ten behoeve van een veilige kinderopvang moeten mensen die in de kinderopvang werken in het bezit zijn van een verklaring omtrent het gedrag (VOG). De VOG toont aan dat een persoon geen strafbare feiten op zijn/haar naam heeft staan die een belemmering vormen bij het werken met kinderen. Een VOG is een momentopname. Mensen kunnen zich na afgifte van de VOG schuldig maken aan een strafbaar feit en daardoor een bedreiging vormen voor de veiligheid van kinderen. Zolang dit niet bekend is bij de eigenaar van een opvangvoorziening of bij de toezichthouder, kunnen zij in de kinderopvang blijven werken. Dit is ongewenst. Daarom heeft de overheid besloten dat alle mensen die in de kinderopvang werken, vanaf 1 maart 2013 continu worden gescreend.

Door continue screening benutten de overheid en de toezichthouder bestaande informatie over strafbare gedragingen van medewerkers in de kinderopvang optimaal, om een veilige omgeving voor de kinderen te waarborgen.

Wat is een verklaring omtrent het gedrag?

Een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) is een verklaring waaruit blijkt dat het gedrag van een persoon in het verleden geen bezwaar vormt voor het vervullen van een specifieke functie in de samenleving. Alle beroepskrachten die werkzaam zijn in de kinderopvang moeten in het bezit zijn van een geldige VOG.

Bijlage VI - Hoe werkt het risicomodel van de GGD?

Het jaarlijks onderzoek is risicogestuurd. Het doel van het risicogestuurde toezicht is ervoor te zorgen dat de aandacht van het toezicht vooral uitgaat naar kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus die op het gebied van de opvangkwaliteit minder goed of zelfs slecht presteren. Daarnaast neemt de toezichtlast voor voorzieningen die goed kwaliteit opvang leveren af.

Het risicomodel heeft twee kernelementen: een model voor het vaststellen van risicoprofielen (het model risicoprofiel) en een schema om inspectieactiviteiten vorm te geven (het schema inspectieactiviteit). Deze kernelementen bepalen mede hoe intensief en hoe vaak het toezicht op de kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus plaatsvindt. De gemeente stelt uiteindelijk op advies van de GGD vast hoeveel inspectie uren worden ingekocht.

Nieuw toegetreden kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, peuterspeelzalen en gastouderbureaus worden eerst twee keer achtereen op alle wettelijke kwaliteitseisen getoetst. Vanaf dat moment is er voldoende informatie beschikbaar voor de toezichthouder van de GGD om een onderbouwde risico-inschatting van een kinderopvangvoorziening of gastouderbureau te maken en wordt het risicoprofiel van de voorziening opgesteld. Per voorziening maakt de toezichthouder van de GGD (minimaal) een keer per jaar een nieuw risicoprofiel op.

De toezichthouder van de GGD kan aan een kinderopvangvoorziening of gastouderbureau een groen, geel, oranje of rood risicoprofiel toekennen – oplopend in risico. Het toegekende risicoprofiel geeft aan in hoeverre de toezichthouder zich zorgen maakt over of een kinderopvangvoorziening of gastouderbureau aan de kwaliteitseisen zal (blijven) voldoen. Zijn er bijvoorbeeld zorgen over een kinderopvangvoorziening, dan kan de toezichthouder voorstellen aan de gemeente deze opvangvoorziening meer dan een keer per jaar te onderzoeken. De toezichthouder kan ook tijdens het onderzoek op meer domeinen of voorwaarden ingaan of sommige daarvan diepgaander toetsen dan voorgenomen was bij de toekenning van het risicoprofiel.

Het risicomodel is niet van toepassing op de voorzieningen voor opvang bij gastouders.

Bijlage VII - Wanneer zet GGD overleg en overreding in?

Het doel van overleg en overreding door de toezichthouder van de GGD is tekortkomingen vroegtijdig en informeel op te lossen met de houder. Hiermee wordt de kwaliteit van de opvang bevorderd (informatief en stimulerend gesprek tussen toezichthouder en houder) en kan handhaving in sommige gevallen voorkomen worden.

Met overleg en overreding wordt een geconstateerde tekortkoming in een vroeg stadium (in de fase van het concept rapport) door de toezichthouder met de houder besproken. De houder wordt in staat gesteld tekortkomingen in de kwaliteit nog voor het definitief maken van het inspectierapport op te lossen.

In principe is overleg en overreding toe te passen bij elke vorm van onderzoek door de GGD, met uitzondering van het nadere onderzoek. Bij een nader onderzoek is sprake van een onderzoek naar voorwaarden waarop bij een vorig onderzoek tekortkomingen zijn geconstateerd.

Over de inzet van overleg en overreding maken gemeenten en hun GGD samen afspraken. De toezichthouder weegt af of overleg en overreding in een bepaalde situatie wordt ingezet. Deze overweging en de uitkomst ervan worden in een aantal gevallen het inspectierapport opgenomen.

De laatste jaren wordt het instrument overleg en overreding door steeds meer GGD'en ingezet. GGD'en en gemeenten zijn enthousiast over de uitwerking van het instrument in de praktijk. In 2017 loopt een pilot *herstelafspraken*, uitgevoerd door GGD GHOR en VNG, die onderdeel uitmaakt van het project Nieuw Toezicht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ook wordt onderzocht of en hoe de resultaten van overleg en overreding uniform vastgelegd kunnen worden in de gemeenschappelijke inspectie ruimte.

7.8

Bijlage VIII - In welke gevallen kiest een gemeente voor beredeneerd niet handhaven?

Gemeenten dienen in beginsel handhavend op te treden bij een geconstateerde tekortkoming in de kwaliteit. De beslissing om al dan niet over te gaan tot handhaving moet een gemeente motiveren. Dit wordt ook wel beredeneerd niet handhaven genoemd.

Gemeenten hanteren uiteenlopende redenen voor de beslissing om niet te handhaven. Uit het onderzoek '*Niet handhaven, verklaarbaar?*' uit 2016 van de inspectie blijkt dat veel gemeenten kiezen voor beredeneerd niet handhaven als:

- De houder heeft voldaan aan de inspanningsverplichting voor het instellen van de oudercommissie
- De houder wordt binnenkort uitgeschreven of is niet meer in exploitatie
- In de zienswijze van het inspectierapport is opgenomen dat de tekortkoming al is opgelost
- De voorziening wordt gesloten
- De voorziening failliet is

Sinds 2017 neemt de inspectie contact op met een deel van de gemeente over de inzet van niet handhaven.

Bijlage IX – Wanneer welk handhavingsinstrument?

Volgens de inspectie omvat handhaving elke actie (juridisch en niet-juridisch) die ervoor zorgt dat de tekortkoming(en) die de toezichthouder van de GGD heeft vastgesteld wordt hersteld. De gemeentelijke handhaving is erop gericht de geconstateerde tekortkomingen in de kwaliteit zo snel mogelijk op te heffen en/of te bestraffen. Op basis van het handhavingsadvies van de toezichthouder van de GGD, de zienswijze van de houder en specifieke omstandigheden neemt de gemeente een eigenstandige beslissing om al dan niet handhavend op te treden.

Overzicht van alle mogelijkheden voor gemeenten om houders te stimuleren aan de wettelijke eisen te voldoen.

Preventief middel paragraaf 4.2	<ul style="list-style-type: none"> •Rechtsbescherming niet van toepassing •Informatie via nieuwsbrief, website •Gesprek nieuwe houders •Voorlichting •Handhavingsbeleid
Informeel middel	<ul style="list-style-type: none"> •Middel zonder rechtsbescherming •Gesprek •Overleg en Overreding •Waarschuwing •Informeel middel
Wko	<ul style="list-style-type: none"> •Middel met rechtsbescherming •Aanwijzing •Exploitatieverbod •Uitschrijving uit het LRKP in vervolg op handhaving
Bestuursrecht Awb Hoofdstuk 5	<ul style="list-style-type: none"> •Middel met rechtsbescherming •(preventieve) Last onder dwangsom •(preventieve) Last onder bestuursdwang/ bestuursdwang •Bestuurlijke boete

Bron: handreiking gemeentelijke taken kinderopvang juni 2017

De preventieve en informele middelen zijn niet juridische handhavingsinstrumenten. Van deze instrumenten worden alleen overleg en overreding en de waarschuwing in de gemeenschappelijke inspectieruimte geregistreerd. De middelen met rechtsbescherming zijn de juridische handhavingsinstrumenten.

Maatwerk

De keuze voor een bepaald handhavingsinstrument is maatwerk. Gemeenten kijken onder andere naar de aard van de tekortkomingen, of er sprake is van recidive en het gemeentelijke handhavingsbeleid. Het uitgangspunt is het meest effectieve middel in te zetten, dat in verhouding staat tot de geconstateerde tekortkoming.

Overleg en overreding is een gesprek tussen de gemeente ambtenaar, verantwoordelijk voor kinderopvang en de houder van een kinderopvangvoorziening. Het doel van overleg en overreding door de gemeente is om een geconstateerde tekortkoming vroegtijdig en informeel door de houder van een kinderopvangvoorziening te laten herstellen.

In een waarschuwing wordt in feite bevestigd wat in een GGD inspectierapport is geconstateerd. Daarnaast wordt in de waarschuwing opgenomen wat de gevolgen zijn als de tekortkoming opnieuw wordt geconstateerd.

Soms wordt naast de constatering van de tekortkoming (en), ook een hersteltermijn gecommuniceerd waarbinnen het voorschrift alsnog nageleefd dient te worden. Ook kan de gemeente in een waarschuwing ingaan op de gevolgen bij opnieuw constateren van de tekortkoming. Een waarschuwing heeft geen rechtsgevolg en er zijn geen verplichtingen geschapen.

Een aanwijzing beschrijft doorgaans welk voorschrift niet of onvoldoende wordt nageleefd, welke maatregelen de houder dient te treffen en welke consequenties het niet opvolgen van een aanwijzing kan hebben, zoals een bestuurlijke boete of exploitatieverbod.

Een last onder dwangsom wordt doorgaans gegeven na een aanwijzing of een waarschuwing. Een last onder dwangsom is geen bestraffende sanctie, maar een herstelsanctie. Dat houdt in dat de sanctie is gericht op het beëindigen van de tekortkoming.

Een bestuurlijke boete betreft een bestraffende sanctie. Er wordt een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom opgelegd. Een bestuurlijke boete kan gelijktijdig opgelegd worden met een aanwijzing, last onder dwangsom of een exploitatieverbod.

Uitschrijving uit het landelijk register kinderopvang vormt vaak het sluitstuk van een handhavingstraject. Doorgaans wordt alleen in het geval van een ernstige tekortkomingen in de kwaliteit of bij recidive overgegaan op verwijdering uit het landelijk register kinderopvang.

Bijlage X – Registraties in LRKP, GIR-I en GIR-H*Databronnen*

De gegevens zoals geregistreerd in het publiekspitaal van het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP), in de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR) en de jaarverantwoording van de gemeenten vormen de basis voor dit rapport. Daarnaast zijn (waar mogelijk) de gegevens uit de toezichtadministratie van GGD Amsterdam aan de gegevens van de GIR gekoppeld.

Wat is het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen?

Het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen bevat informatie voor ouders over de voorzieningen voor kinderopvang en de gastouderbureaus. Ouders vinden via het register gegevens over houders (directeuren/eigenaren) van kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, over de voorzieningen zelf zoals locatie, en de GGD-rapporten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het juist, volledig en actueel houden van het landelijk register. Sinds 1 januari 2016 moeten zij ook onherroepelijk geworden handhavingsbesluiten en maatregelen aangeven in het register.

Alleen wanneer een kinderopvangvoorziening of gastouderbureau is opgenomen in het register, kan de Belastingdienst/Toeslagen op basis van het registratienummer kinderopvangtoeslag toekennen.

Wat is de gemeenschappelijke inspectieruimte?

De gemeenschappelijke inspectieruimte is een processysteem dat gemeenten en GGD'en ondersteuning biedt bij het registreren van het proces van toezicht en handhaving. De gemeenschappelijke inspectieruimte bestaat uit twee onderdelen, te weten Inspecteren (GIR-I) en Handhaven (GIR-H). GIR-Inspecteren wordt door de GGD'en gebruikt, GIR-Handhaven door gemeenten.

Overigens zijn gemeenten en GGD'en niet verplicht om deze systemen (op dezelfde wijze) te gebruiken. De gerapporteerde gegevens in dit rapport zijn dan ook geen exacte weergave van de uitvoering van het toezicht en de handhaving.

Jaarverantwoording van gemeenten

De data vanuit het LRKP en de GIR is de basis voor het gemeentelijk jaarverslag toezicht en handhaving kinderopvang, waarmee het college van burgemeester en wethouders zich verantwoordt richting de gemeenteraad. Na vaststelling van het jaarverslag, geldt het als verantwoordingsinformatie richting de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij de beoordeling van de informatie uit het LRKP en de GIR betreft de inspectie de vastgestelde jaarverslagen van gemeenten.

Gegevens uit de toezichtregistratie van GGD Amsterdam

Voor zover mogelijk wordt de registratie van de toezichtinformatie van GGD Amsterdam meegenomen in de analyses van het Landelijk Rapport.

De registratie systematiek van GGD Amsterdam verschilt van die van de GIR. Daarom is in sommige gevallen niet een-op-een een vertaling te maken naar de GIR data. In deze landelijke rapportage komt Amsterdam niet voor in de handhavingsanalyses.

Kwaliteit van de data

De kwaliteit van de registraties in de GIR en het LRKP wordt steeds beter. Vanuit verschillende partijen worden en zijn acties ondernomen om een meer eenduidige registratie mogelijk te maken en de betrouwbaarheid van de data te borgen. Bovendien maken inmiddels vrijwel alle GGD'en (met uitzondering van GGD Amsterdam) en 90 procent van de gemeenten gebruik van de GIR voor de registratie van toezicht en handhaving in de kinderopvang.

De gegevens zoals deze op dit moment in de systemen zijn opgenomen, bieden voldoende basis om de ontwikkelingen en de resultaten in de uitvoering van het gemeentelijk toezicht kinderopvang in beeld te brengen. Hoewel het geen doel is van het systeem, is verbetering van de datakwaliteit wel noodzakelijk voor betrouwbare management en sturingsinformatie en het maken van effectanalyses.

Keuzes en selecties

Bij de totstandkoming van het rapport zijn een aantal keuzes en selecties gemaakt. Deze worden hier toegelicht.

Algemene keuzes en selecties

Handhavingsacties worden in de GIR niet op datum geregistreerd. Om de ingezette handhavingsacties voor een verslagjaar te bepalen, nemen we de datum waarop het onderzoeksrapport definitief is, plus drie maanden. Voor de handhavingsacties kijken we dus naar de onderzoeksperiode 1 oktober t/m 30 september van het jaar erop.

Ieder jaar zijn er gemeentelijke herindelingen. Voor de indeling van de gegevens naar gemeenten is gebruik gemaakt van de CBS indeling op peildatum 1 januari 2016. Deze indeling is ook toegepast op voorgaande jaren. Dat betekent dat een kinderopvangvoorziening die op 1 januari 2016 in een nieuwe fusiegemeente lag, in onze analyses ook in 2014 en 2015 in die fusiegemeente lag.

Voor de GGD'en wordt een indeling van 26 GGD-regio's gehanteerd. Naast de officiële indeling van 25 GGD-regio's is 'Gemeente Utrecht. afd. Volksgezondheid' in de GIR een afzonderlijke GGD-regio.

In het rapport richten we ons op tekortkomingen waarbij door de GGD een handhavingsadvies is gegeven aan de gemeente. Tekortkomingen die niet leiden tot een handhavingsadvies, bijvoorbeeld omdat de toezichthouder 'overleg en overreding' heeft toegepast, worden buiten beschouwing gelaten.

De gepresenteerde cijfers in het rapport zijn zoveel mogelijk inclusief de cijfers uit de toezichtregistratie van GGD Amsterdam. Alleen op het gebied van handhaving is het vanwege

de verschillen in de registratiesystematiek niet mogelijk de gegevens te koppelen. Alle informatie over handhaving in dit rapport is dus exclusief de gegevens van de regio Amsterdam.

Keuzes en selecties bij de nadere analyses

Ieder half jaar beoordeelt de GGD of de toezichtkaders moeten worden aangepast. In de periode 2014 – 2016 zijn de toezichtkaders van de GGD hier en daar aangepast. In afstemming met GGD GHOR NL heeft er een postcodering plaatsgevonden van de voorwaarden bij kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang. Hierbij is uitgegaan van het laatst geldende toezichtkader van 2016. De postcodering zorgt ervoor dat overtredingen op specifieke voorwaarden, los van de positie in het toetsingskader, kunnen worden gevolgd over de jaren heen. Hoewel de postcodering niet 100 procent sluitend te maken is, is het hiermee mogelijk uitspraken te doen over ontwikkelingen in de tekortkomingen op voorwaardenniveau.

De bevindingen van de nadere analyse naar de onderzochte voorwaarden en geconstateerde tekortkomingen in de kwaliteit, zijn gebaseerd op de jaarlijkse onderzoeken (exclusief onderzoek na registratie) bij kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang die hebben geresulteerd in een handhavingsadvies. Gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders vallen buiten het bestek van dit onderzoek.

Als startpunt van de nadere analyse 'handhavingstrajecten – inzicht in herstel' is het eerste jaarlijkse onderzoek of onderzoek na registratie genomen dat bij een kinderopvangvoorziening (KDV, BSO of PSZ) in 2015 is uitgevoerd en dat heeft geleid tot een handhavingsadvies. Een handhavingstraject wordt hierbij gedefinieerd als alle onderzoeken en handhavingsacties vanaf het eerste jaarlijks onderzoek (of onderzoek na registratie) in 2015 tot en met het tweede jaarlijkse onderzoek in 2015 of 2016. Wanneer bij een nader onderzoek wordt geconstateerd dat een tekortkoming is opgelost, is het handhavingstraject afgesloten. In andere gevallen wordt het handhavingstraject afgesloten bij het volgende jaarlijkse onderzoek. In de gevallen dat er geen tweede jaarlijks onderzoek plaats vindt waarin de eerdere tekortkoming wordt beoordeeld, is het resultaat van het handhavingstraject onbekend. Voor de selectie van de beoordeelde voorwaarden hebben we alleen gemeenten geselecteerd die consequent registreren in het GIR-H. De volgende norm voor 'consequent registreren' is gehanteerd: gemeenten moeten in de periode 2014-2016 jaarlijks bij onderzoeken met een handhavingsadvies, minimaal 90 procent van de tekortkomingen met een handhavingsactie hebben opgevolgd. Mocht er in één of twee jaar geen handhavingsadvies zijn gegeven, dan geldt de norm alleen voor de jaren met een handhavingsadvies. Ongeveer 85 procent van de gemeenten voldoet aan deze norm.

In de nadere analyse naar kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie, is bij het aanbod en de risicoprofielen gekeken naar het aantal opvangvoorzieningen waarbij op de peildatum (31 december) staat geregistreerd dat zij in aanmerking komen voor subsidie voor voorschoolse educatie.

Voor het gedeelte over toezicht op en handhaving bij kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie zijn de opvangvoorzieningen geselecteerd die tijdens het jaarlijkse

onderzoek ingeschreven uren als voorziening voor voorschoolse educatie én waarbij tijdens het jaarlijkse onderzoek minimaal één voorwaarde voor voorschoolse educatie is beoordeeld. Hierdoor verschillen de aantallen voorzieningen waarop de analyses van het aanbod en van de resultaten van toezicht en handhaving zijn gebaseerd.

Colofon

Vormgeving: Xerox/OBT

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

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

2018-01 | gratis
ISBN: 978-90-8503-405-6

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

© Inspectie van het Onderwijs | december 2017