Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2017

september, 2018

Voorwoord

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

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

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

Inspecteur-generaal van het Onderwijs,
Monique Vogelzang

september 2018

Inhoud

Voorwoord 2
Inhoud 3
Samenvatting en conclusies 5
Inleiding 9

1 Toezicht door Inspectie van het Onderwijs 12
1.1 Waarborgen van naleving van de regels 12
1.2 Resultaten risicoanalyse 2017 13
1.3 Resultaten nadere onderzoeken 13
1.4 Themaonderzoeken 14
1.5 Herijken toezicht voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang 17
1.6 Signalen over de taakuitvoering van gemeenten 17

2 Sector kinderopvang 19
2.1 Samenvatting 19
2.2 Aanbod kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus 20
2.3 Aanmeldingen 21
2.4 Mutaties Landelijk Register Kinderopvang 23
2.5 Kenmerken kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus 25

3 Uitvoering toezicht 28
3.1 Samenvatting 28
3.2 Uitgevoerde onderzoeken 29
3.3 Risicoprofielen 33
3.4 Aantal beoordeelde voorwaarden 34

4 Resultaten toezicht 37
4.1 Samenvatting 37
4.2 Jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen 38
4.3 Jaarlijkse onderzoeken resulterend in een handhavingsadvies 43
4.4 Jaarlijkse onderzoeken met geconstateerde tekortkomingen zonder handhavingsadvies 47

5 Handhaving 49
5.1 Samenvatting 49
5.2 Beredeneerd niet handhaven 50
5.3 Handhavingsinstrumenten 53
5.4 Herstel tekortkomingen na handhaving 58
5.5 Verloop handhavingstraject bij voorzieningen voor opvang bij gastouders 59

6 Harmonisatie 62
6.1 Samenvatting 62
6.2 Begin- en eindstand harmonisatie 63
6.3 Ontwikkeling harmonisatie 64
6.4 Uitvoering toezicht 65
6.5 Resultaten toezicht 66
6.6 Gewijzigde kwaliteitseisen door harmonisatie 68

7 Voorschoolse educatie 71
7.1 Samenvatting 72
7.2 Aanbod voorzieningen met voorschoolse educatie 73

7.3 Tekortkomingen voorschoolse educatie 73
7.4 Handhavingsadviezen 76
7.5 Handhaving 77
7.6 Subsidieverstrekking voorschoolse educatie aan voorzieningen met tekortkomingen 80

8 Ouderrecht 83
8.1 Samenvatting 83
8.2 Beoordeelde voorwaarden domein Ouderrecht 84
8.3 Tekortkomingen domein Ouderrecht 86
8.4 Handhaving voorwaarden domein Ouderrecht 89

Literatuur 92

Bijlage I - Welke voorwaarden beoordeelt de toezichthouder van de GGD? 93

Colofon 96

Samenvatting en conclusies

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

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

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

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

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

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

    - Het toezicht op opvang bij gastouders verschilt enorm per gemeente. Landelijk gezien is 10 procent van de voorzieningen voor opvang bij gastouders bezocht voor een jaarlijks onderzoek. In bijna alle gemeenten is

de norm die voortvloeit uit de bestuurlijke afspraken van een steekproef van 5 tot 30 procent gehaald. Er zijn uitschieters waar boven de 60 procent van de voorzieningen voor opvang bij gastouders wordt onderzocht. Omdat het jaarlijks onderzoek niet structureel plaatsvindt, heeft de inspectie zorg over de waarborg van de naleving van de regels op de opvang bij gastouders.

Daarnaast vraagt de inspectie zich af of er voldoende zicht is op de controle die gastouderbureaus uitvoeren op de voorzieningen voor gastouderopvang. Het toetsen van de wettelijke vereisten geeft enkel zicht op de gastouderbureaus en niet direct op de kwaliteit van het contact tussen gastouderbureau en gastouder. In het najaar van 2018 start de inspectie daarom een onderzoek naar de risico's bij de waarborg van naleving van regels door voorzieningen van opvang bij gastouders.

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

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

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

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

We constateren en concluderen:
- Bij beoordeling van de basisvoorwaarden voorschoolse educatie worden iets vaker tekortkomingen vastgesteld dan bij de beoordeling van de voorwaarden voor kinderopvang. Vaak wordt niet voldaan aan de scholingseis van de medewerkers op voorschoolse educatie en de (nieuwe) eis aan het niveau van mondelinge taalvaardigheid en lezen (3F) van beroepskrachten.

Om die tekortkomingen op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie te verhelpen, kunnen gemeenten ook kiezen om via de subsidievoorwaarden afspraken te maken. In die gevallen zetten gemeenten dan meestal geen andere handhavingsinstrumenten (meer) in. 80 procent van de geconstateerde tekortkomingen wordt met afspraken in de subsidie of andere handhavingsinstrumenten verholpen.

- Op het moment van subsidietoekenning door de gemeenten in 2017 voldeed 20 procent van de voorzieningen niet aan alle wettelijke voorwaarden die voor de locatie van toepassing zijn (voorwaarden kinderopvang én voorwaarden Besluit voorschoolse educatie). Als het alleen gaat over voorwaarden Besluit voorschoolse educatie voldoet 10 procent van de voorzieningen niet. Navraag leert dat veel gemeenten geen beleidsregels blijken te hebben om de subsidie stop te zetten wanneer er tekortkomingen op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie zijn. Zij hebben meestal voldoende vertrouwen in de locaties of zijn van mening dat de subsidie juist nodig is om voorschoolse educatie goed te implementeren.
  De inspectie vindt dat ouders ervan uit mogen gaan dat een kinderopvangorganisatie die is gesubsidieerd door de gemeente als aanbieder van voorschoolse educatie, voldoet aan de kwaliteitseisen voorschoolse educatie en er geen problemen zijn met de voorwaarden die gelden voor de kinderopvang.

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

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

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

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

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

De inspectie is van mening dat:

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

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

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

Inleiding

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

Om de basiskwaliteit van de kinderopvang te waarborgen moeten houders van kinderopvangvoorzieningen en van voorzieningen voor opvang bij gastouders voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen. Houders van een gastouderbureau moeten ervoor zorgen dat zij de bemiddeling en begeleiding van voorzieningen voor opvang bij gastouders op een verantwoorde manier vormgeven.

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

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

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

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

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

hoofdstuk 4 niet meegenomen. Het ontbreken van de data geeft geen vertekening van het landelijk beeld.

Om op bepaalde onderdelen duiding te geven aan de cijfers heeft de inspectie contact opgenomen met een deel van de gemeenten en/of GGD'en. Hierdoor was het mogelijk om een aanvullende toelichting op te nemen, die meer informatie geeft over de context.

Meer details over de informatiebronnen en de kwaliteit en diversiteit van de vastleggingen in het LRK- en GIR-systeem is te vinden in de Methodologische verantwoording, een aparte publicatie bij dit rapport.[4]

Leeswijzer

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

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

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

We gebruiken in het rapport de term 'voorzieningen voor opvang bij gastouders' in plaats van 'voorzieningen voor gastouderopvang'.
Kindercentra zijn kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen. Het gaat om opvang in een centrum en dus niet thuis bij een ouder of gastouder.
Kinderopvangvoorzieningen zijn alle voorzieningen die kinderen opvangen, dus kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, buitenschoolse opvang, voorzieningen voor opvang bij gastouders. Gastouderbureaus vallen hier dus niet onder, omdat deze bureaus geen kinderen opvangen.
Kinderdagverblijf is gelijk aan de term dagopvang die de GGD in de rapporten gebruikt.

4 Dit is het technisch rapport dat ten grondslag ligt aan het rapport 'Toezicht en handhaving kinderopvang - landelijke rapportage 2017'. In dit technisch rapport vindt u de verantwoording van onderzoeksgegevens.

Het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) is het register waarin alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus staan geregistreerd. Voorheen was dit het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP).
Besluit VE is de term die gebruikt wordt voor de regels die gelden bij kinderdagverblijven die voorschoolse educatie aanbieden (Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie).

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

1 Toezicht door Inspectie van het Onderwijs

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

1.1 Waarborgen van naleving van de regels

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

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

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

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

De statusindeling is gepubliceerd op de site van de inspectie en beslaat de volgende drie categorieën:

- Status A: de gemeente voert de wettelijke taken naar behoren uit.
- Status B: de gemeente voert haar wettelijke taken niet of onvoldoende uit, maar werkt mee aan verbetering.
- Status C: de gemeente voert haar wettelijke taken niet of onvoldoende uit en werkt niet of onvoldoende mee aan verbetering hiervan.

1.2 Resultaten risicoanalyse 2017

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

Tabel 1.1 Resultaten risicoanalyse 2017

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

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

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

1.3 Resultaten nadere onderzoeken

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

Gemeenten met een B-status eind 2016
Begin 2017 liepen bij acht gemeenten verbetertrajecten, omdat zij al in 2016 een B-status hadden gekregen.
Bij alle acht gemeenten met een B-status was de handhaving in 2016 niet op orde. Bij drie van deze gemeenten werden bovendien de nieuwe aanvragen niet binnen de wettelijke termijnen afgehandeld. De uitvoering van het toezicht voldeed niet bij drie gemeenten en bij drie (andere) gemeenten werden de registers niet op de juiste manier bijgehouden.
Zeven van deze gemeenten kregen, nadat verbetering geconstateerd was, in 2017 een A-status. Het verbetertraject van de achtste gemeente die een B-status had in 2016, loopt nog heel 2017.

Gemeenten met nader onderzoek in 2017
Bij acht gemeenten heeft de inspectie in 2017 een nader onderzoek uitgevoerd naar aanleiding van de risicoanalyse en het daaropvolgende contact. Vier van deze gemeenten kregen in 2017 naar aanleiding van het nader onderzoek de B-status. Twee gemeenten behielden de A- status. Dit gold ook voor de zevende gemeente,

nadat ze het gemeentelijk beleid had aangepast. Bij de laatste gemeente loopt het onderzoek eind 2017 nog.

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

Net als vorig jaar zijn er diverse oorzaken aan te wijzen voor het ontstaan van tekortkomingen bij de uitvoering van de wettelijke taken. Bij meerdere onderzochte gemeenten zijn voorkomende oorzaken, in willekeurige volgorde:

- De gemeente hanteert een gedateerd handhavingsbeleid.
- De gemeente wijkt af van haar eigen handhavingsbeleid.
- De zienswijze van de houder wordt zonder nader onderzoek overgenomen (de zienswijze wordt niet geverifieerd).
- De gemeente neemt onvoldoende regierol richting GGD (gemeente is opdrachtgever en GGD is opdrachtnemer).

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

1.4 Themaonderzoeken

De volgende themaonderzoeken zijn in 2018 afgerond:

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

   Het onderzoek is in twee fases uitgevoerd. In fase 1 is aan de hand van kwantitatief onderzoek in kaart gebracht wat de verschillen in uitkomsten zijn van het uitgevoerde toezicht en welke verschillen daarin relevant zijn. Dit onderzoek is als bijlage gepubliceerd bij het rapport '*Verschillen in GGD-toezicht in kaart gebracht*'. Fase 2 is een kwalitatief onderzoek, gericht op het achterhalen van de oorzaken van de verschillen en de factoren die invloed hebben op de verschillen.

   Uit het onderzoek zijn de volgende conclusies getrokken:
   - *Toepassing van het risicomodel verschilt*
     Een landelijke richtlijn van het risicomodel is beschikbaar als kapstok van beleid. De richtlijn geeft onder meer advies over het aantal uren per soort inspectie. GGD'en kunnen zelf nuances aanbrengen over het beschikbare aantal uren en de invulling hiervan. Hierdoor ontstaan er verschillen tussen GGD'en in het toepassen van dit instrument. De meeste GGD'en hanteren een meer algemeen geformuleerde richtlijn of werkafspraak voor het selecteren van de voorwaarden die een toezichthouder toetst bij een voorziening.

Sommige GGD'en gebruiken specifieke richtlijnen of de landelijke richtlijn.

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

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

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

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

2. 'Relatie kwaliteit kinderopvang en inkomen ouders'

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

Uit het onderzoek blijkt dat kinderen uit lagere inkomensgroepen iets vaker op een kinderdagverblijf zitten waarbij tekortkomingen zijn geconstateerd en waarvoor de gemeente een handhavingsadvies heeft ontvangen, dan kinderen uit hogere inkomensgroepen. De verschillen zijn echter zeer

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

gering. De verschillen tussen lage en hoge inkomensgroepen zijn dusdanig klein (≤5) dat we nauwelijks kunnen spreken over inkomenseffecten.

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

Conclusie van het onderzoek: er is geen aanleiding om aan te nemen dat kinderen uit lagere inkomensgroepen vaker kwalitatief minder goede kinderopvang ontvangen dan kinderen uit hogere inkomensgroepen.

3. 'Herhaalde handhavingsadviezen'

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

Uit het onderzoek zijn de volgende conclusies getrokken:

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

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

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

- *Systematische kwaliteitsborging ontbreekt*
  Voor zover zij er zicht op hebben, hebben de GGD'en de indruk dat bij

de voorzieningen in de groep met herhaalde handhavingsadviezen nauwelijks systematisch wordt gewerkt aan kwaliteitsborging. Bij de andere voorzieningen, met name voorzieningen uit de groep waarvoor gemeenten geen handhavingsadviezen kregen, wordt in de meeste gevallen wel gewerkt met een systeem voor kwaliteitsborging.

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

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

1.5 Herijken toezicht voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang

De inspectie heeft in 2017 in een visie ontwikkeld op de toekomstige ontwikkeling van het toezicht op voor- en vroegschoolse educatie (vve) en kinderopvang. Deze visie wordt gedeeld door de ministers voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (MBVOM) en SZW.
Belangrijke aspecten uit deze visie zijn:

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

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

1.6 Signalen over de taakuitvoering van gemeenten

Een signaal geeft informatie over een mogelijk ongewenste situatie in de uitvoering van de wettelijke taken door de gemeenten of door andere actoren in het stelsel van toezicht. De inspectie hanteert twee randvoorwaarden voor het reageren op een

signaal: de informatie is onweerlegbaar en op waarheid gebaseerd en de situatie overstijgt het niveau van een incident.

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

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

De inspectie ontvangt jaarlijks gemiddeld twintig onderzoekwaardige signalen over het toezicht op kinderopvang. De aard van de signalen varieert van individuele gevallen op een voorziening en klachten over (onvoldoende) handhaven door een gemeente, tot het niet uitvoeren van de wettelijk verplichte onderzoeken.
We richten ons in eerste instantie op de signalen die betrekking hebben op een onjuiste uitvoering of ongewenste ontwikkelingen van het gemeentelijk toezicht en handhaving. Zo heeft de inspectie in 2017 signalen ontvangen over gemeenten die zich niet hielden aan het eigen handhavingsbeleid of verzuimden de (onherroepelijke) handhavingsbesluiten te publiceren.

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

2 Sector kinderopvang

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

2.1 Samenvatting

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

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

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

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

- Jaarlijks worden relatief veel voorzieningen voor opvang bij gastouders in- en uitgeschreven (7.244 inschrijvingen en 9.252 uitschrijvingen in 2017). Door de harmonisatie worden ook elk jaar veel peuterspeelzalen (730 in 2016 en 630 in 2017) uitgeschreven uit het LRK vergeleken met de andere typen kinderopvang en gastouderbureaus.

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

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

2.2 Aanbod kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus

Kinderopvang is het bedrijfsmatig of tegen een vergoeding verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint.[6] *Met kinderopvang worden de formele vormen van kinderopvangmogelijkheden aangeduid. De informele, niet professionele vormen vallen hier buiten, zoals opvang door grootouders of buren. We maken onderscheid tussen onderstaande formele vormen van kinderopvang en gastouderbureaus.*

Kinderdagverblijf (KDV): kinderopvang verzorgd door een kindercentrum voor kinderen tot zij naar de basisschool gaan. Kinderen worden opgevangen in zogenaamde horizontale groepen (een groep per leeftijdscategorie) of verticale groepen (een groep met kinderen van alle leeftijden).

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

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

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

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

Eind 2017 staan in totaal 48.182 kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus ingeschreven in het Landelijk Register Kinderopvang (zie figuur 2.1). De afgelopen drie jaar zien we bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang een lichte stijging in het aantal voorzieningen. Het aantal peuterspeelzalen neemt sterk af. Dat komt vooral door de omvorming van peuterspeelzalen naar kinderdagverblijven. Dit

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

verklaart voor een groot deel ook de stijging van het aantal kinderdagverblijven. (Zie ook hoofdstuk 6).

Voorzieningen voor opvang bij gastouders vormen veruit het merendeel van alle kinderopvangvoorzieningen. Het aantal ingeschreven voorzieningen voor opvang bij gastouders loopt jaarlijks wel steeds verder terug. In 2015 waren ruim 34.500 voorzieningen voor opvang bij gastouders actief tegenover ruim 31.500 in 2017. Het aantal gastouderbureaus neemt ook af. Van 707 in 2015 naar 662 in 2017.

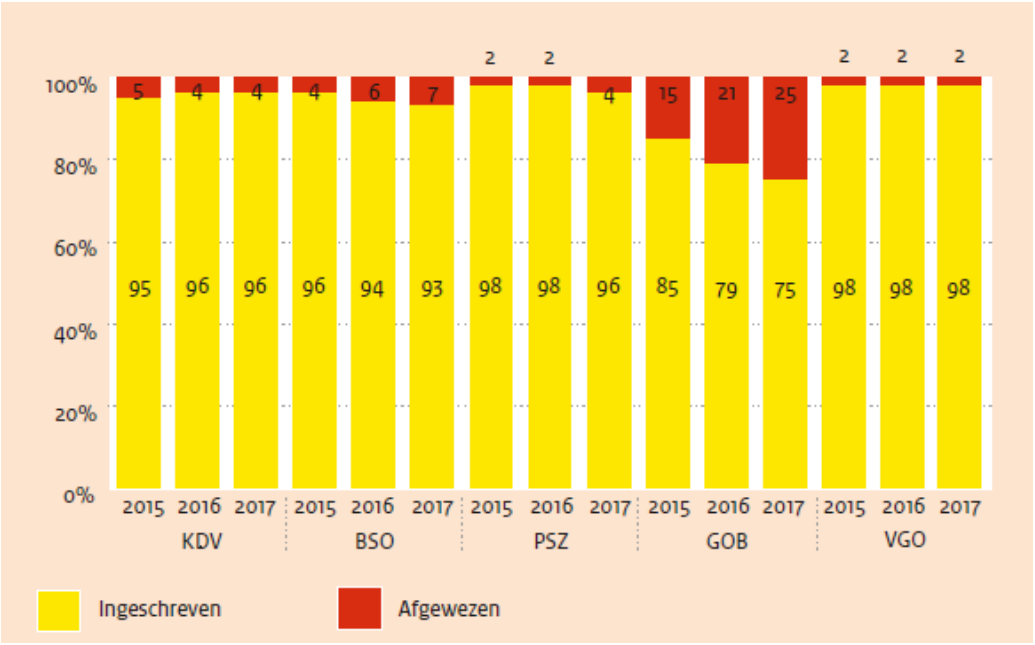
Figuur 2.1 Aantal ingeschreven kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus 2015-2017

2.3 Aanmeldingen

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

Een ruime meerderheid van alle aanvragen voor exploitatie wordt gehonoreerd (zie figuur 2.2). In 2017 wordt tussen de 93 en 96 procent van de nieuwe kindercentra opgenomen in het Landelijk Register Kinderopvang. De verhouding tussen inschrijvingen en afwijzingen is de afgelopen drie jaar onveranderd gebleven.

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



Er zijn in 2017 bijna 10.000 aanvragen voor exploitatie ingediend, waarvan 97 procent is gehonoreerd. Bij gastouderbureaus zien we een relatief hoog percentage afgewezen aanvragen. In 2017 werd een kwart van de bijna 60 aanvragen afgewezen. Dit percentage afwijzingen is hoger dan in 2015 en 2016. Mogelijk houdt dit verband met de werkwijze 'streng aan de poort'.

Om deze cijfers te duiden is contact opgenomen met een aantal gemeenten. Hieruit kwam naar voren dat de meerderheid van de benaderde gemeenten na een advies tot afwijzing nog contact heeft met de toezichthouder van de GGD, waarbij een deel aangeeft ook contact te zoeken met de houder van het op te richten gastouderbureau. De genoemde tekortkomingen bij afgewezen aanmeldingen zijn divers, al wordt het ontbreken van of niet uitvoerbaar zijn van het pedagogisch beleidsplan meermalen genoemd. Na een afwijzing volgt vaak een nieuwe aanvraag.

2.3.1 Tijdigheid aanvragen

Gemeenten zijn verplicht binnen de wettelijke termijn van tien weken een beslissing te nemen over toestemming tot exploitatie van een kinderopvangvoorziening of gastouderbureau. Het is gemeenten wettelijk toegestaan hun besluit op de aanvraag op te schorten. Via zo'n opschortingsprocedure hebben gemeenten de mogelijkheid de automatische inschrijving in het landelijk register kinderopvang te voorkomen, bijvoorbeeld wanneer de aanvraag binnen tien weken niet compleet is, bij overmacht, als de vertraging te wijten is aan de aanvrager of in overleg én met instemming van de aanvrager. In 2017 gold nog de regel dat als gemeenten verzuimd hadden de termijn van tien op te schorten, de voorziening automatisch (van rechtswege) wordt ingeschreven. Deze regel werd aangeduid met de term 'lex silencio positivo', dat vrij vertaald neerkomt op 'wie zwijgt stemt toe'. Vanaf 2018 geldt deze regel niet meer.

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

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

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

Tabel 2.1 Tijdigheid aanvragen kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus 2017

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

2.4 Mutaties Landelijk Register Kinderopvang

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

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

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

2.4.1 In- en uitschrijvingen

Tabel 2.2 laat zien dat meer dan 10 procent nieuwe kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang in 2017 zijn ingeschreven vergeleken met het aantal geregistreerde voorzieningen op peildatum 31 december 2016. Ruim 5 procent van de voorzieningen zijn uitgeschreven. Deze verhouding van in- en uitschrijvingen is de afgelopen drie jaar vrijwel hetzelfde gebleven.

Bij peuterspeelzalen is het percentage uitschrijvingen vele malen hoger en veel hoger dan de afgelopen jaren. Ruim een derde van de peuterspeelzalen is in 2017 uitgeschreven. Deze stijging kan vrijwel geheel worden toegeschreven aan de harmonisatie peuterspeelzalen (zie ook hoofdstuk 6).

Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders zien we een relatief hoog percentage uitschrijvingen én relatief veel nieuwe inschrijvingen in 2017. Toch is het aantal uitschrijvingen de afgelopen jaren steeds iets hoger dan het aantal inschrijvingen, waardoor het bestand van voorzieningen voor opvang bij gastouders kleiner wordt.

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

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

2.4.2 *Juist, volledig en actueel landelijk register*

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

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

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

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

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

2.5 Kenmerken kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus

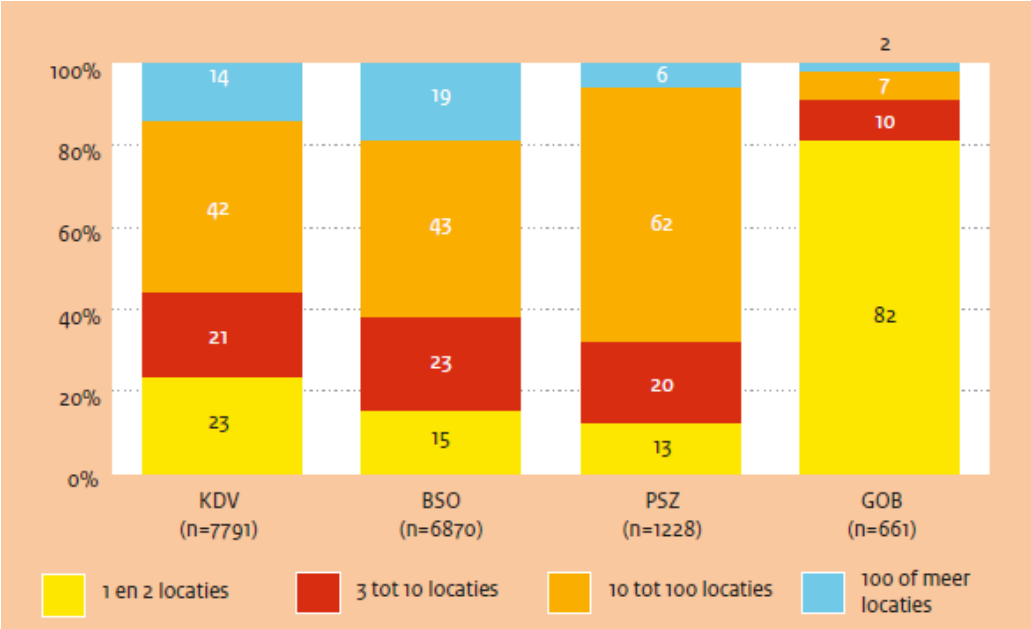
2.5.1 Houderomvang

Een houder kan meerdere kinderopvangvoorzieningen en/of gastouderbureaus exploiteren. Er zijn grote en kleine houders: zogenaamde eenpitters, die met maar één kindercentrum of gastouderbureau geregistreerd staan en ook ondernemers die meerdere voorzieningen onder zich hebben. Houderomvang zegt dus iets over het aantal voorzieningen van één ondernemer.

Bijna de helft 43%) van de kinderdagverblijven en voorzieningen voor buitenschoolse opvang is in handen van houders met tien tot honderd voorzieningen (zie figuur 2.3). Bij peuterspeelzalen gaat dit om ruim 60 procent.

Het merendeel van de gastouderbureaus (82%) behoort tot een houder die slechts met één of twee voorzieningen (gastouderbureau of kindercentra) staat geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang. 2015 en 2016 geven een vergelijkbaar beeld.

Figuur 2.3 Houderomvang kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus 2017



2.5.2 Locatiegrootte/aantal kindplaatsen

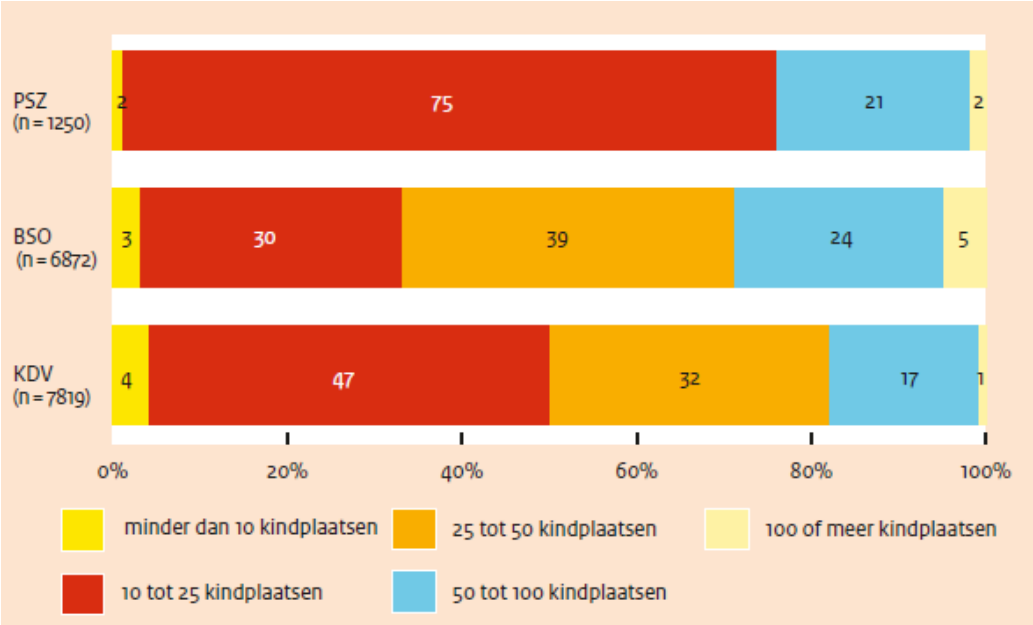
Het aantal geregistreerde kindplaatsen zegt iets over de grootte van een kindercentrum. Het aantal kindplaatsen staat gelijk aan het maximaal aantal kinderen dat tegelijkertijd opgevangen mag worden. Het opvangen van minder kinderen is mogelijk.

Ruim driekwart (78%) van de kinderdagverblijven kan tien tot vijftig kinderen opvangen (zie figuur 2.4) in 2017. Ook een groot deel (68%) van de buitenschoolse

opvang kan tien tot maximaal vijftig kinderen tegelijkertijd opvangen. Peuterspeelzalen zijn doorgaans wat kleiner: driekwart heeft 10 tot 25 geregistreerde kindplaatsen. We kunnen uit de beschikbare gegevens niet aangeven hoeveel kinderopvangvoorzieningen daadwerkelijk evenveel kinderen tegelijkertijd opvangen als het aantal geregistreerde kindplaatsen.

Bij buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen is de verdeling van het aantal kindplaatsen de afgelopen drie jaar vrijwel ongewijzigd. Bij kinderdagverblijven neemt het aantal voorzieningen met 10 tot 25 kindplaatsen iets toe. Wellicht is dat het gevolg van de harmonisatie, waarbij de peuterspeelzalen – vaak kleine(re) voorzieningen –, zijn omgezet naar kinderdagverblijven. Het aandeel voorzieningen met meer dan 25 kindplaatsen neemt iets af.

Figuur 2.4 Geregistreerde kindplaatsen bij kindercentra 2017



2.5.3 GGD-regio

Nederland heeft 26 GGD'en. Een van de taakgebieden van een GGD is toezicht kinderopvang. Dit toezicht voert een GGD uit in opdracht van een gemeente. De gemeente Utrecht vormt een uitzondering binnen de 26 GGD'en. Zij voert enkele publieke gezondheidstaken zelf uit, waaronder het toezicht op de kinderopvang.

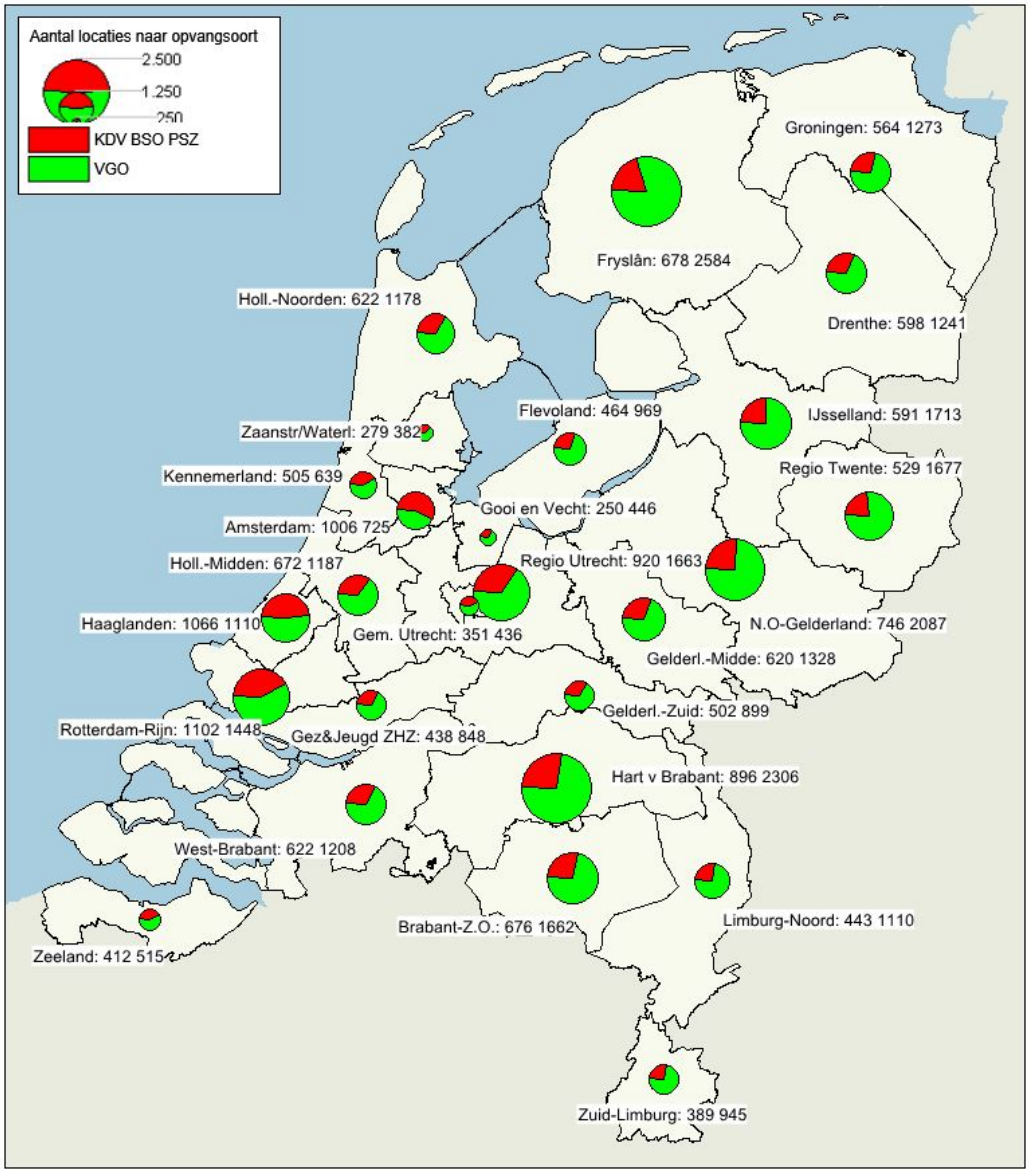
Het aantal gevestigde kinderopvangvoorzieningen per GGD-regio loopt behoorlijk uiteen (zie figuur 2.5): van meer dan 900 voorzieningen bij GGD Amsterdam, Haaglanden, Rotterdam-Rijnmond en GGD regio Utrecht, tot minder dan 300 voorzieningen bij GGD Gooi en Vechtstreek en GGD Zaanstreek/Waterland.

Ook het aantal voorzieningen voor opvang bij gastouders varieert sterk per regio. In drie GGD-regio's (Fryslân, Hart voor Brabant en Noord- en Oost-Gelderland) zijn meer dan 2.000 voorzieningen voor opvang bij gastouders gevestigd per regio. Maar bij sommige GGD-regio's staan minder dan 500 voorzieningen voor opvang bij gastouders geregistreerd; dat geldt voor GGD Zaanstreek/Waterland, GGD Gooi en Vechtstreek en de gemeente Utrecht.

De afgelopen drie jaar zien we bij alle GGD'en kleine verschuivingen in het aantal ingeschreven kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus. Op hoofdlijnen blijft de verdeling van 2015 en 2016 echter vergelijkbaar met die van 2017.

De verhouding tussen het aantal kindercentra en het aantal voorzieningen voor opvang bij gastouders binnen één regio verschilt aanzienlijk per regio. Landelijk bestaat 66 procent van de kinderopvangvoorzieningen uit voorzieningen voor opvang bij gastouders. GGD regio Fryslân heeft met 79 procent het hoogste percentage voorzieningen voor opvang bij gastouders en de GGD regio Amsterdam is de enige regio waarbij het aandeel voorzieningen voor opvang bij gastouders (42%) binnen de kinderopvangvoorzieningen lager is dan het aandeel van de kindercentra.

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



3 Uitvoering toezicht

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

3.1 Samenvatting

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

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

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

- Vrijwel alle kindercentra worden jaarlijks onaangekondigd bezocht. Bij gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders vinden relatief veel jaarlijkse onderzoeken aangekondigd plaats. Bij de voorzieningen voor opvang bij gastouders neemt het aandeel onaangekondigde onderzoeken wel toe. De verschillen tussen GGD-regio's zijn groot: in 2017 hebben vijf GGD'en alle voorzieningen voor opvang bij gastouders uit hun steekproef onaangekondigd bezocht, terwijl zes GGD'en meer dan de helft van hun voorzieningen voor opvang bij gastouders juist aangekondigd hebben bezocht.

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

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

3.2 Uitgevoerde onderzoeken

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

De GGD voert de volgende onderzoeken uit:

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

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

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

Nader onderzoek*: een nader onderzoek wordt uitgevoerd als vervolg op een ander onderzoek. De gemeente geeft de GGD opdracht tot een nader onderzoek. In een nader onderzoek stelt een toezichthouder van de GGD vast of de eerder geconstateerde tekortkomingen zijn hersteld.*

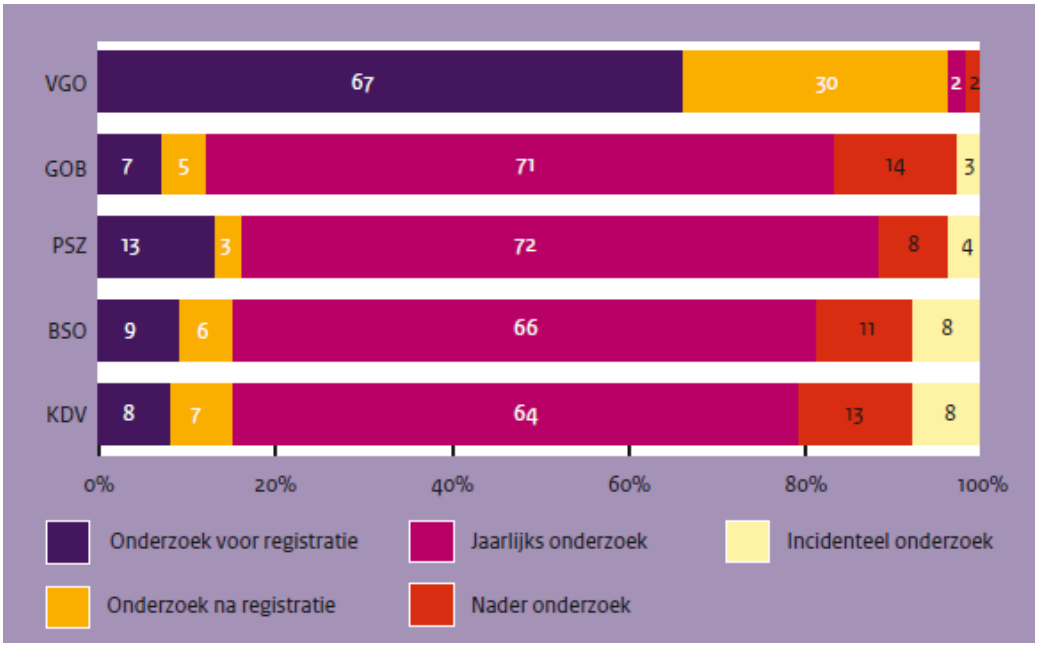
Incidenteel onderzoek*: dit zijn bijvoorbeeld onderzoeken voor uitbreiding van het maximum aantal kindplaatsen, onderzoeken over specifieke thema's, extra onderzoeken, of een onderzoek naar aanleiding van signalen over misstanden.*

Het merendeel van de uitgevoerde onderzoeken bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen zijn jaarlijkse onderzoeken (zie figuur 3.1). Ongeveer twee derde van de onderzoeken die een toezichthouder van de GGD uitvoert is een jaarlijks onderzoek, waarin wordt beoordeeld of de voorziening nog steeds aan de kwaliteitseisen kinderopvang voldoet.

Bij gastouderbureaus is ook het overgrote deel van de uitgevoerde onderzoeken het jaarlijkse onderzoek. Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders worden relatief weinig jaarlijkse onderzoeken uitgevoerd. De wetgever heeft bestuurlijke afspraken met gemeenten gemaakt dat de gemeente bij ten minste 5 procent van bestaande voorzieningen voor opvang bij gastouders een jaarlijks onderzoek moet laten uitvoeren.

Jaarlijks worden er veel nieuwe voorzieningen voor opvang bij gastouders ingeschreven. Het grootste gedeelte van de door de GGD uitgevoerde onderzoeken bij voorzieningen voor opvang bij gastouders bestaat hierdoor (twee derde deel) uit 'onderzoeken vóór registratie'. Incidentele onderzoeken vinden nauwelijks plaats.

Figuur 3.1 Verdeling van uitgevoerde onderzoeken 2017



3.2.1 Verplichte jaarlijkse onderzoeken

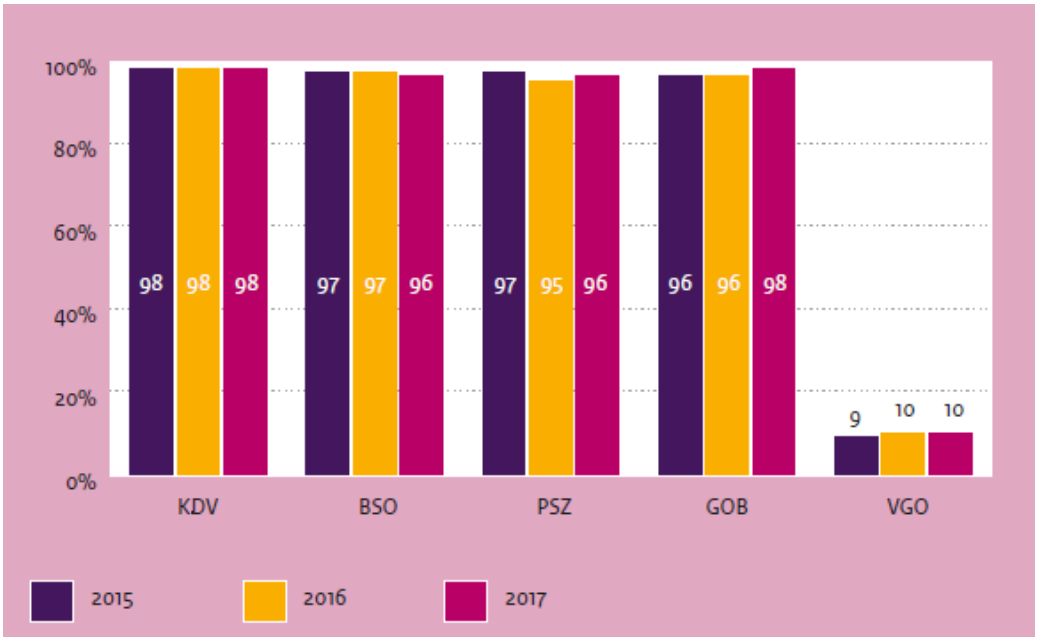
Bijna alle kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen zijn in 2017 bezocht door een toezichthouder van de GGD (zie figuur 3.2). Landelijk gezien is bijna 97 procent van de locaties onderzocht.
Uit de jaarverantwoording van de gemeenten volgt dat ongeveer 150 gemeenten niet alle verplichte inspecties hebben uitgevoerd. Het gaat hier meestal om één of twee locaties die niet onderzocht zijn. Voor een groot deel is de oorzaak dat het gaat om een combi KDV-BSO, waarbij slechts één rapport is opgemaakt. Of soms is de voorziening toch niet in exploitatie gegaan.
Daarnaast zijn er twee GGD-regio's die in de laatste periode van het jaar kampten met veel uitval van personeel en hierdoor niet alle inspecties hebben kunnen uitvoeren. Beide regio's hebben in overleg met de onderliggende gemeenten diverse maatregelen getroffen om in 2018 wel alle verplichte inspecties uit te voeren.

In 2017 zijn bij de gastouderbureaus vrijwel alle voorzieningen (98%) bezocht door de GGD.
Een beperkt aantal gemeenten voldoet in 2017 niet aan de steekproef van minimaal 5 procent bij de voorzieningen voor opvang bij gastouders. Bij zes gemeenten varieert de omvang van de steekproef tussen 0 en 4,5 procent.

Overigens zijn er ook juist gemeenten die ver boven de bestuurlijke norm van 5-30 procent uitkomen. Voorbeelden van gemeenten die meer dan 5 procent van de voorzieningen voor opvang bij gastouders selecteren: 20 van de 31(65%); 6 van de 9 (67%) en 175 van de 508 (34%). Om deze percentages beter te duiden is contact opgenomen met een aantal gemeenten. Deze gemeenten geven aan voor deze bezoeken budget te hebben, bewust vrij te maken of onverwachte ruimte in het budget voor dit doel in te zetten. Een veelgenoemde reden om meer voorzieningen voor opvang bij gastouders te onderzoeken is dat er relatief weinig zicht is op deze vorm van kinderopvang. Daarnaast noemen gemeenten het bewaken en handhaven van de kwaliteit als belangrijke redenen voor het vergroten van de steekproef.

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

Figuur 3.2 Percentage verplichte uitgevoerde onderzoeken 2015-2017



3.2.2 *Aankondiging jaarlijkse onderzoeken*

Een toezichthouder van de GGD kan onaangekondigd langsgaan bij een kinderopvangvoorziening of gastouder voor een jaarlijks onderzoek. De voorziening wordt dan vooraf niet op de hoogte gesteld van datum en tijdstip. Indien dit wel bekend is bij de kinderopvangvoorziening of gastouder, bijvoorbeeld door een telefonisch of schriftelijk bericht, spreken we van een aangekondigd onderzoek.

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

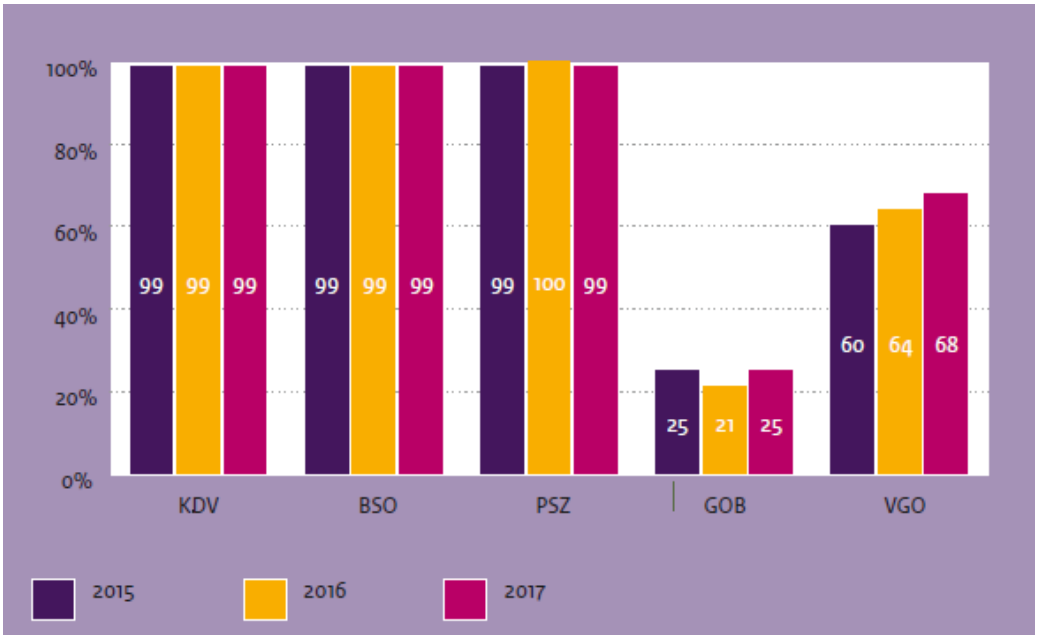
Slechts een kwart van de jaarlijkse onderzoeken bij gastouderbureaus vindt onaangekondigd plaats. Het merendeel van de gastouderbureaus is dus vooraf op de hoogte.

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

Om deze cijfers te duiden is contact opgenomen met een aantal GGD'en. Hieruit kwam naar voren dat GGD'en die weinig voorzieningen voor opvang bij gastouders onaangekondigd bezoeken, wel de intentie hebben om onaangekondigd te onderzoeken, maar hier problemen mee ervaren. Zo wordt meermaals genoemd dat het onaangekondigd bezoeken van voorzieningen voor opvang bij gastouders meer tijd kost, doordat opvangdagen en -tijden van deze voorzieningen flexibel zijn en toezichthouders daardoor geregeld niemand thuis treffen. Daarnaast komt naar voren dat deze GGD'en meer geld vanuit de gemeenten nodig zeggen te hebben om de inspecties onaangekondigd uit te voeren. Doordat onaangekondigde inspecties vaak meer tijd kosten, moet hiervoor meer budget beschikbaar worden gesteld, stellen enkele GGD'en.
GGD'en die wél onaangekondigd onderzoeken hebben grip op deze problemen gekregen, via verschillende strategieën, zoals:

- van tevoren checken bij de gastouderbureaus wat de werkdagen van de voorzieningen voor opvang bij gastouders zijn;
- toezichthouders nemen lijsten mee met een aantal adressen, zodat ze bij niet-thuis een andere gastouder gaan bezoeken;
- bezoeken aan voorzieningen voor opvang bij gastouders worden gecombineerd met ander onderzoek, zodat de toezichthouder sowieso verder kan en zo min mogelijk gehinderd wordt door de flexibele opvangdagen en -tijden van de voorzieningen voor opvang bij gastouders.

Figuur 3.3 Percentage onaangekondigde jaarlijkse onderzoeken 2015-2017



3.3 Risicoprofielen

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Aantal beoordeelde voorwaarden

Een toezichthouder van de GGD beoordeelt in een onderzoek of een kinderopvangvoorziening of gastouderbureau aan de wettelijke kwaliteitseisen voldoet. In de Wet kinderopvang en onderliggende regelgeving zijn regels vastgelegd voor de kwaliteit van de kinderopvang. GGD GHOR Nederland is verantwoordelijk voor de vertaling van deze kwaliteitseisen naar toetsbare voorwaarden. Deze voorwaarden zijn vastgelegd in zogenaamde itemlijsten. Wijzigingen in wet- en regelgeving leiden tot veranderingen in de voorwaarden. GGD GHOR Nederland past tweemaal per kalenderjaar (indien nodig iets vaker), in januari en juli, de itemlijsten zo nodig aan. Daardoor verdwijnen in de loop van de tijd sommige voorwaarden van de lijst of worden nieuwe voorwaarden toegevoegd. Soms worden voorwaarden samengevoegd.

De inhoud en de omvang van de itemlijsten varieert per type kinderopvang. Kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen vertonen veel overeenkomsten. Gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders hebben ieder unieke kwaliteitseisen. Het totaal aantal mogelijk te beoordelen voorwaarden in de itemlijsten (peildatum juli 2017) is:
- Kinderdagverblijven, 97 voorwaarden
- Buitenschoolse opvang, 85 voorwaarden

- Peuterspeelzalen, 89 voorwaarden
- Gastouderbureaus, 73 voorwaarden
- Voorzieningen voor opvang bij gastouders, 38 voorwaarden

De vorm en omvang van een inspectie verschilt per type opvang en voorziening, vooral vanwege het risicogestuurde toezicht. Toezichthouders van de GGD voeren meer toezicht uit daar waar nodig en minder waar het kan. Een aantal onderwerpen worden verplicht jaarlijks geïnspecteerd ongeacht de kleur van het risicoprofiel. Tijdens een jaarlijks onderzoek bij een kindercentrum of peuterspeelzaal worden in ieder geval de volgende verplichte onderwerpen beoordeeld:
- de pedagogische praktijk;
- de beroepskracht-kindratio;
- de groepsgrootte;
- de beroepskwalificaties;
- de verklaringen omtrent gedrag
- onderwerpen die door leden van de oudercommissie zijn aangedragen en betrekking hebben op de wettelijke kwaliteitseisen voor kinderopvang/peuterspeelzaalwerk;
- de voorschoolse educatie, voor zover daar sprake van is.

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

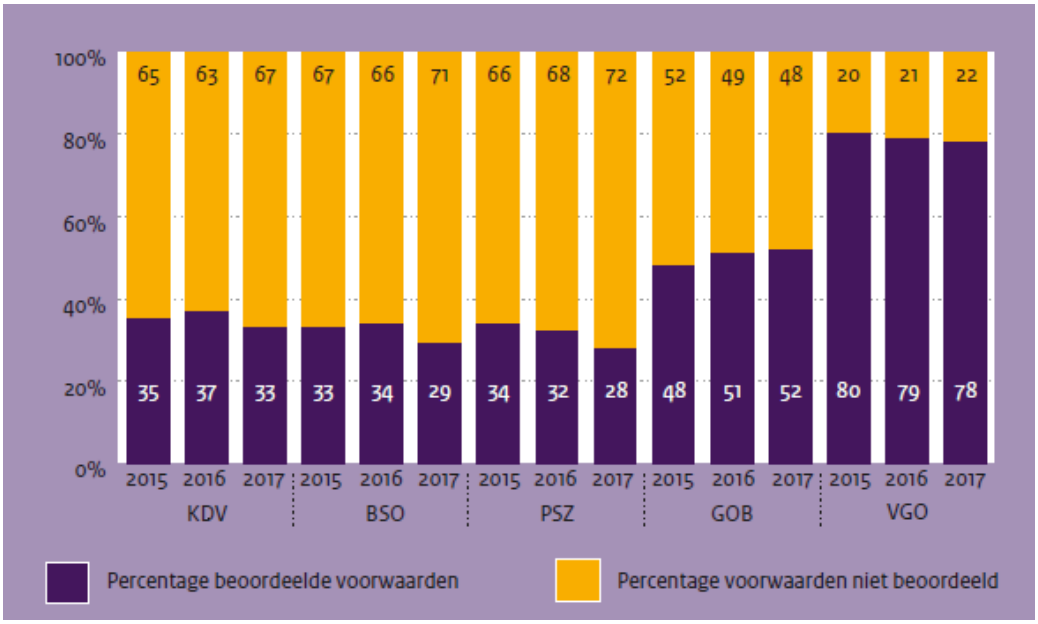
In 2017 is bij de kindercentra gemiddeld tussen de 28 en 33 procent van het totaal aantal te beoordelen voorwaarden beoordeeld tijdens een jaarlijks onderzoek (zie figuur 3.4). Dat is minder dan in 2015 en 2016. In 2016 lag dat percentage gemiddeld tussen de 32 en 37 procent.[7]

Bij gastouderbureaus is een lichte stijging te zien in het gemiddeld percentage beoordeelde voorwaarden en bij voorzieningen voor opvang bij gastouders is het gemiddeld percentage beoordeelde voorwaarden in 2017 nagenoeg gelijk gebleven. Bij gastouderbureaus worden gemiddeld bijna 38 voorwaarden beoordeeld (meer dan de helft van het totaal) en bij voorzieningen voor opvang bij gastouders gaat het om bijna 30 voorwaarden (78% van alle voorwaarden). Verhoudingsgewijs worden bij gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders dus veel voorwaarden van de itemlijst beoordeeld.

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

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

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



4 Resultaten toezicht

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

4.1 Samenvatting

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

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

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

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

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

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

- Het percentage handhavingsadviezen dat wordt afgegeven na jaarlijkse onderzoeken, verschilt per gemeente. Bij een groep van dertig gemeenten werd

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

in de periode 2015-2017 ieder jaar bij ten minste 30 procent van de voorzieningen waar een jaarlijks onderzoek werd uitgevoerd, een handhavingsadvies afgegeven. Bij acht van deze gemeenten lag dit percentage boven de 40 procent. Terwijl bij 47 gemeenten het percentage voorzieningen waarbij een handhavingsadvies werd gegeven op 15 procent of lager lag.

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

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

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

4.2 Jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen

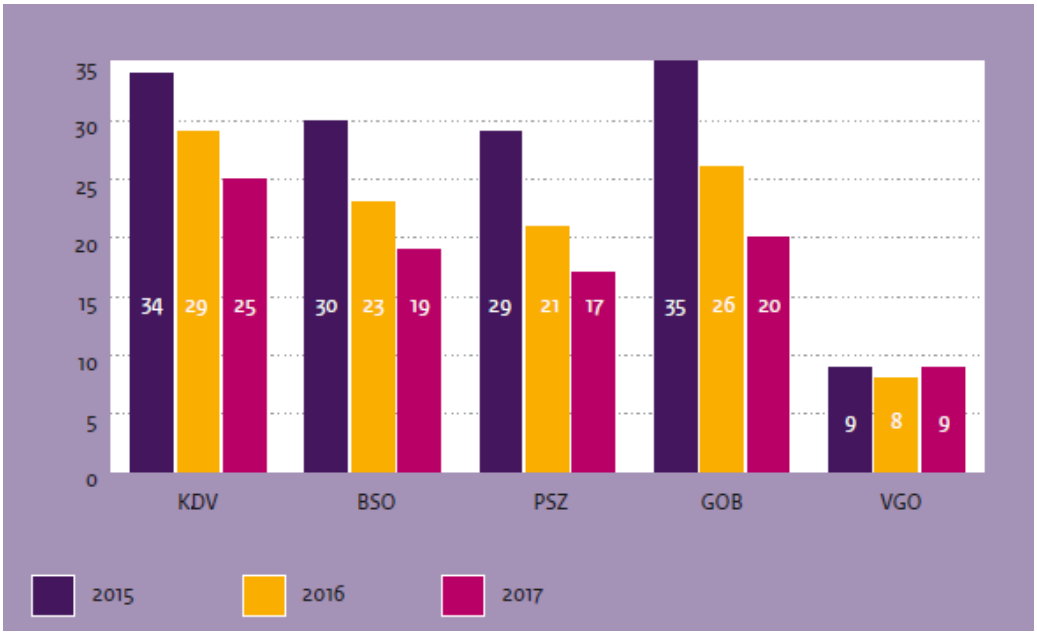
Tijdens het jaarlijks onderzoek wordt een deel van de wettelijk gestelde kwaliteitseisen voor kinderopvang binnen het gekozen risicomodel beoordeeld door de toezichthouder van de GGD. Deze wettelijke kwaliteitseisen zijn vertaald naar meetbare voorwaarden. De toezichthouder bepaalt op basis van de risicoprofielkleur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

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

Ook bij gastouderbureaus zien we een daling in het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen.

Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders constateren we geen verandering. Bij slechts 8 à 9 procent van de jaarlijkse onderzoeken is er sprake van één of meerdere tekortkomingen. Bij aangekondigde bezoeken in 2017 bedraagt het percentage voorzieningen voor opvang bij gastouders met tekortkomingen 5 procent. Bij onaangekondigde onderzoeken is bij 11 procent van de voorzieningen voor opvang bij gastouders ten minste één tekortkoming vastgesteld. 2015 en 2016 tonen hetzelfde beeld.

Figuur 4.1 Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen 2015-2017



4.2.1 *Aantal tekortkomingen per jaarlijks onderzoek*

Van de jaarlijkse onderzoeken waarbij tekortkomingen zijn geconstateerd op de voorziening, is bij ongeveer de helft van deze onderzoeken slechts één tekortkoming vastgesteld (zie tabel 4.1). Bij 21 procent van de onderzoeken waarbij tekortkomingen zijn vastgesteld, gaat het om twee tekortkomingen. Bij de overige onderzoeken zijn drie of meer tekortkomingen op de voorziening geconstateerd.

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

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

4.2.2 *Beoordeelde voorwaarden en geconstateerde tekortkomingen*

De kwaliteitseisen uit de Wet kinderopvang zijn door GGD GHOR Nederland vertaald naar voorwaarden. Met behulp van deze voorwaarden beoordeelt een GGD toezichthouder of een kinderopvangvoorziening of gastouderbureau aan de kwaliteitseisen voldoet.

De voorwaarden zijn geclusterd in de volgende domeinen:

Ouderrecht: *kinderopvangvoorzieningen dienen ouders te informeren over het te voeren beleid en de klachtenprocedure. Ook wordt gekeken naar de betrokkenheid van ouders, bijvoorbeeld de aanwezigheid van een oudercommissie.*

Personeel en groepsgrootte: *beroepskrachten dienen over de juiste diploma's te beschikken evenals een verklaring omtrent het gedrag (VOG). Verder is er aandacht voor de opvang in groepen (groepsgrootte en of het vaste groepen zijn) en de*

verhouding tussen het aantal beroepskrachten en kinderen (beroepskracht-kindratio).

Pedagogisch klimaat: *de houder van een kinderopvangvoorziening of gastouderbureau dient in een pedagogisch beleidsplan in duidelijke en observeerbare termen de kenmerkende visie op omgang met kinderen te beschrijven. Een voorziening voor opvang bij gastouders handelt overeenkomstig het pedagogisch beleidsplan. Ook wordt onder andere gekeken naar de emotionele veiligheid van de kinderen en de ontwikkeling van sociale en persoonlijke competenties.*

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

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

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

Voor een overzicht van alle kwaliteitseisen zie bijlage 1.

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

We rapporteren onze opvallendste en belangrijkste bevindingen:

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

Peuterspeelzalen

9 In relatie tot het aantal beoordeelde voorwaarden.

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

- Ouderrecht
- Veiligheid en gezondheid

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

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

Gastouderbureaus
De afgelopen drie jaar worden verreweg de meeste voorwaarden beoordeeld binnen het domein Kwaliteit gastouderbureau. Relatief gezien[11] worden de meeste tekortkomingen vastgesteld binnen het domein Ouderrecht.
De meest voorkomende tekortkoming binnen het domein Ouderrecht is het ontbreken van een oudercommissie. In 2015 resulteerde ongeveer de helft van de beoordelingen van deze kwaliteitseis in vaststelling van een tekortkoming. In 2017 is dit afgenomen naar minder dan 1 op de 7 beoordelingen.

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Jaarlijkse onderzoeken resulterend in een handhavingsadvies

Alle onderzoeken worden afgesloten met een inspectierapport. Elk inspectierapport dat de toezichthouder van de GGD afrondt, bevat een advies aan de gemeente: wel of niet handhaven. Luidt het advies 'handhaven', dan heeft de toezichthouder één of meer tekortkomingen geconstateerd op de kwaliteitseisen kinderopvang. Het afgeven van een handhavingsadvies hangt af van de ernst van de tekortkoming(en) en de context. Het handhavingsadvies van de toezichthouder van de GGD wordt altijd opgenomen in het inspectierapport.

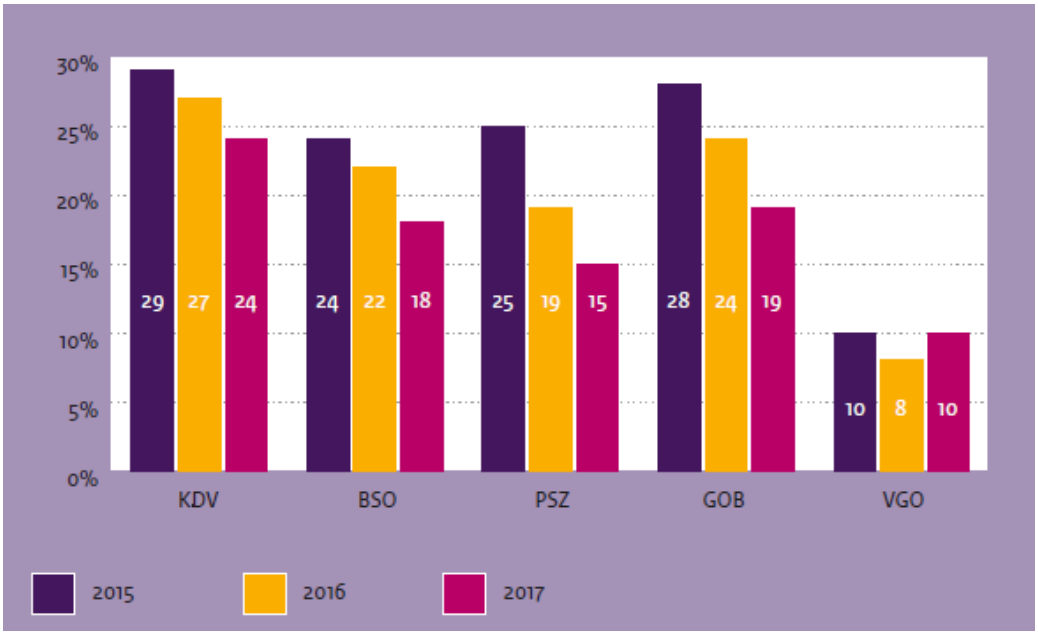
Het percentage jaarlijkse onderzoeken met een advies tot handhaven daalt sinds 2015 (zie figuur 4.2) voor vrijwel alle typen kinderopvang, met uitzondering van de opvang bij gastouders. Elk jaar zien de toezichthouders van de GGD minder aanleiding om bij kindercentra een handhavingsadvies af te geven aan de gemeente. Bij een vijfde van de jaarlijkse onderzoeken is in 2017 een handhavingsadvies afgegeven.

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

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

Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders is het percentage afgegeven handhavingsadviezen sinds 2015 min of meer stabiel. Tussen 2015 en 2017 schommelt het rond de 10 procent. Dit is het laagste percentage handhavingsadviezen vergeleken met de percentages bij de andere typen opvang. Net als bij tekortkomingen is het percentage onderzoeken met een handhavingsadvies bij onaangekondigde onderzoeken ruim tweemaal zo hoog als bij aangekondigde onderzoeken.

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



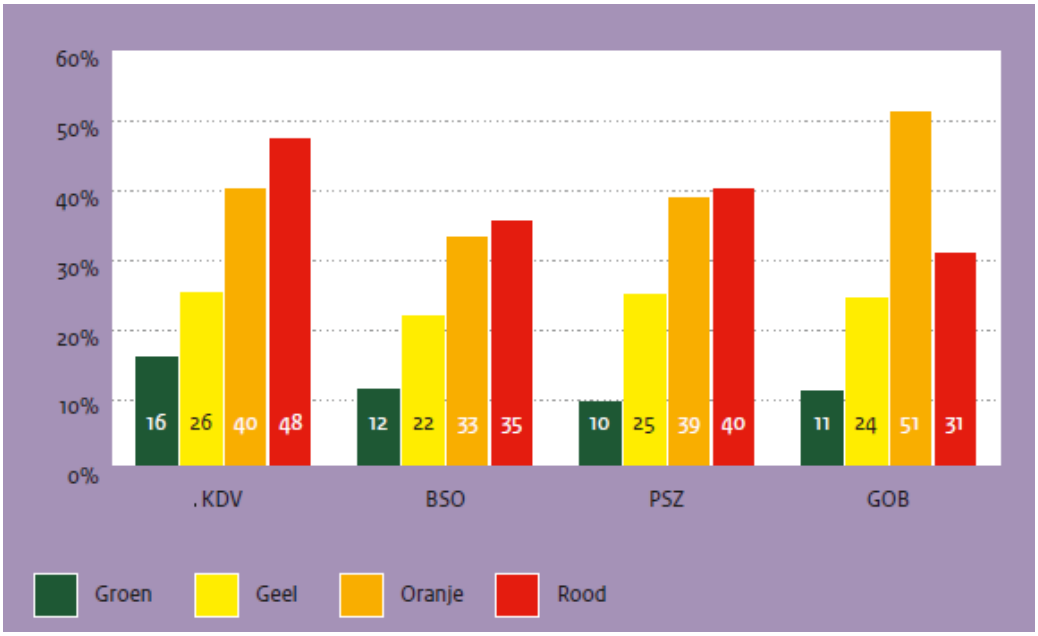
In de paragrafen hieronder wordt beschreven in hoeverre er een relatie is tussen een aantal achtergrondkenmerken en het percentage handhavingsadviezen na jaarlijks onderzoek. Deze achtergrondkenmerken zijn: risicoprofiel, houderomvang en GGD-regio.

4.3.1 Handhavingsadviezen naar risicoprofiel kleur

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

Bij gastouderbureaus met een oranje risicoprofiel worden verhoudingsgewijs veruit de meeste handhavingsadviezen gegeven door GGD'en. Vaker nog dan bij gastouderbureaus met een rood risicoprofiel. We maken hierbij wel de kanttekening dat het om kleine aantallen gaat (in totaal 35 gastouderbureaus met een oranje profiel en 29 met een rood profiel).

Figuur 4.3 Percentage jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies per risicoprofielkleur 2017



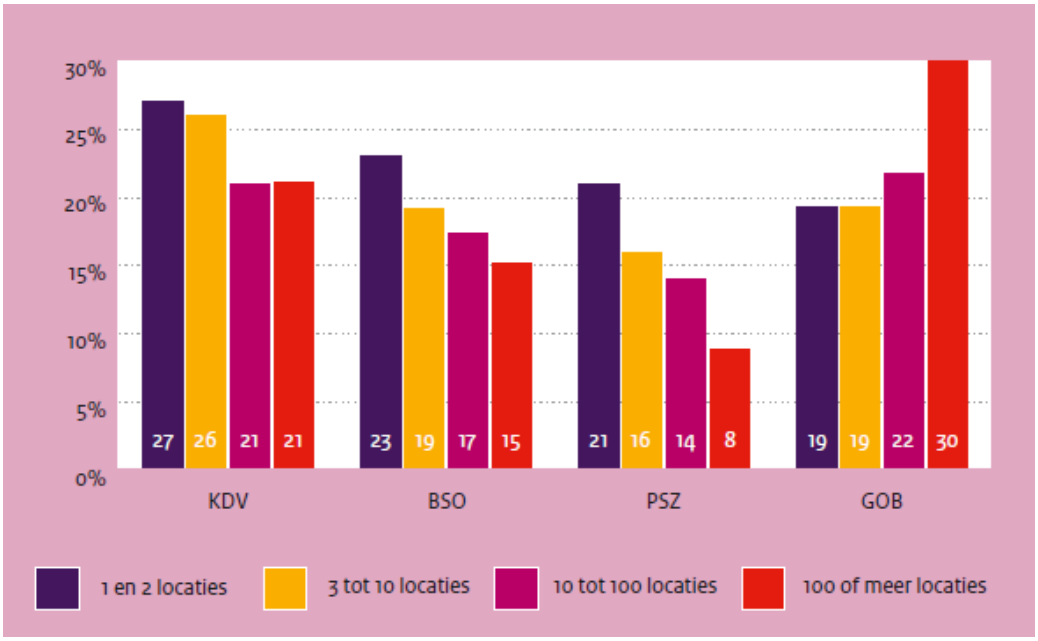
4.3.2 *Handhavingsadviezen naar omvang van de organisatie van de houder*

We hebben onderzocht of een relatie bestaat tussen de omvang van de organisatie van de houder en het percentage afgegeven handhavingsadviezen. Daartoe zijn de houders onderverdeeld in vier groepen: houders met één tot twee locaties, drie tot tien locaties, tien tot honderd locaties, en meer dan honderd locaties.

Ongeveer een kwart van de kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen die behoren tot houders met één of twee voorzieningen krijgt een handhavingsadvies (zie figuur 4.4). We constateren dat bij alle drie typen van kinderopvang het percentage handhavingsadviezen afneemt naarmate kindercentra vallen onder een houder met meer voorzieningen.

Bij gastouderbureaus zien we juist het tegenovergestelde. Daar loopt het percentage handhavingsadviezen juist op naarmate het een houder betreft met meerdere voorzieningen. Hierbij de kanttekening dat slechts tien gastouderbureaus behoren tot houders met honderd of meer kindercentra en gastouderbureaus.

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

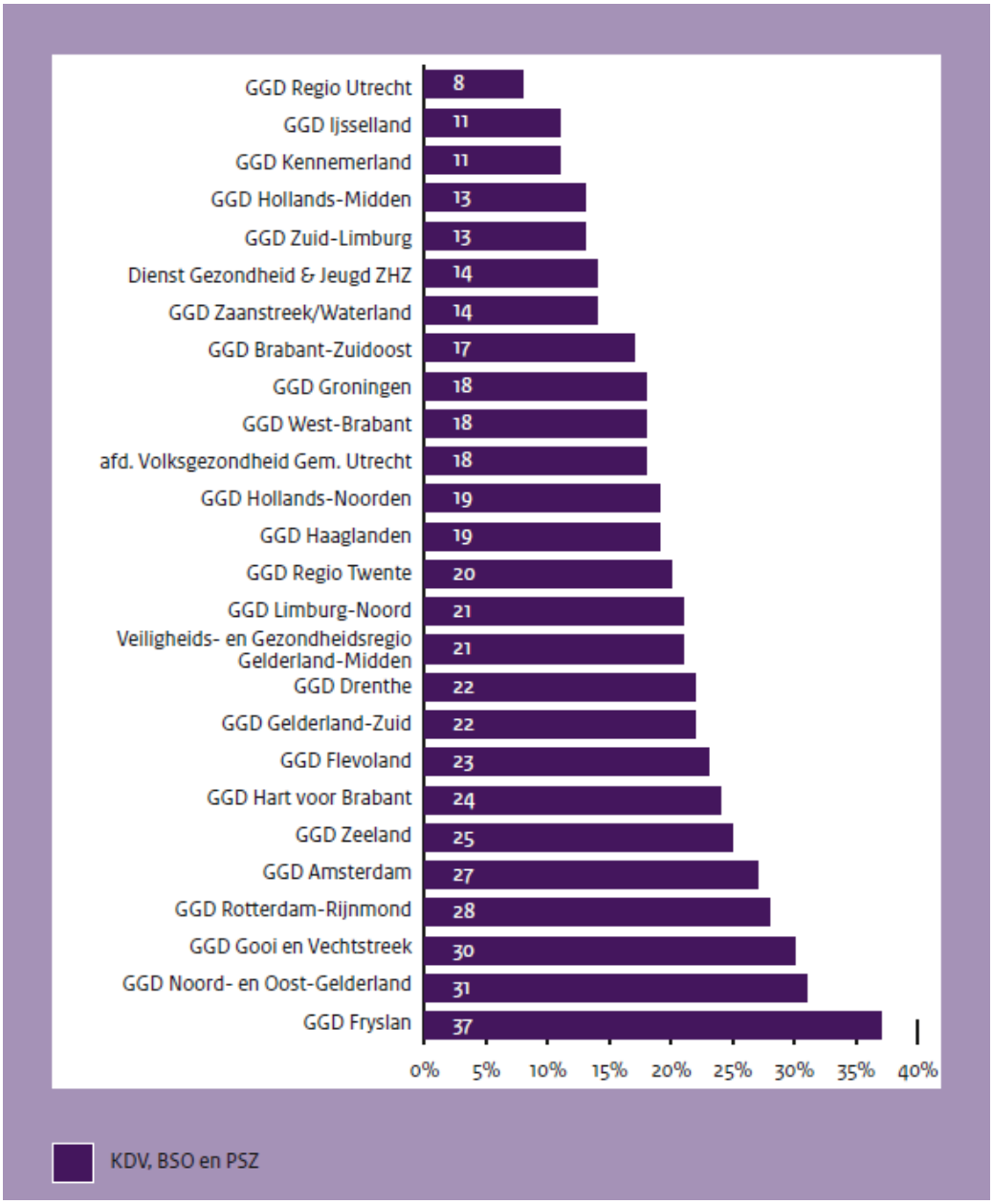


4.3.3 *Handhavingsadviezen naar GGD-regio*

We hebben ook gekeken naar de percentages handhavingsadviezen na jaarlijks onderzoek per GGD-regio. Daaruit blijkt dat bij kindercentra (KDV, BSO en PSZ) het percentage jaarlijkse onderzoeken met een handhavingsadvies per GGD-regio varieert tussen de 8 en 37 procent (zie figuur 4.5). De drie GGD'en met het hoogste percentage handhavingsadviezen zijn GGD Fryslân (37%), GGD Noord- en Oost-Gelderland (31%) en GGD Gooi en Vechtstreek (30%). De drie GGD'en met het laagste percentage handhavingsadviezen zijn GGD Regio Utrecht (8%), GGD IJsselland (11%) en GGD Kennemerland (11%).

Het percentage handhavingsadviezen na jaarlijkse onderzoeken bij voorzieningen voor opvang bij gastouders verschilt eveneens aanzienlijk per GGD-regio. Binnen de GGD-regio's Amsterdam (34%), Noord- en Oost-Gelderland (18%) en Zaantreek/Waterland (17%) is het percentage handhavingsadviezen het hoogst. Het laagste percentage handhavingsadviezen wordt binnen de regio's IJsselland (1%), Fryslân (2%) en Hollands Midden (2%) afgegeven. In het rapport *Verschillen in GGD-toezicht in kaart gebracht* geven we mogelijke verklaringen van de verschillen tussen de GGD'en onderling. Dit rapport is met medewerking van GGD GHOR Nederland opgesteld en in april 2018 openbaargemaakt. De volgende stap is dat de uitkomsten door GGD GHOR Nederland in samenwerking met de GGD'en opgepakt worden om het toezicht waar nodig te verbeteren.

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



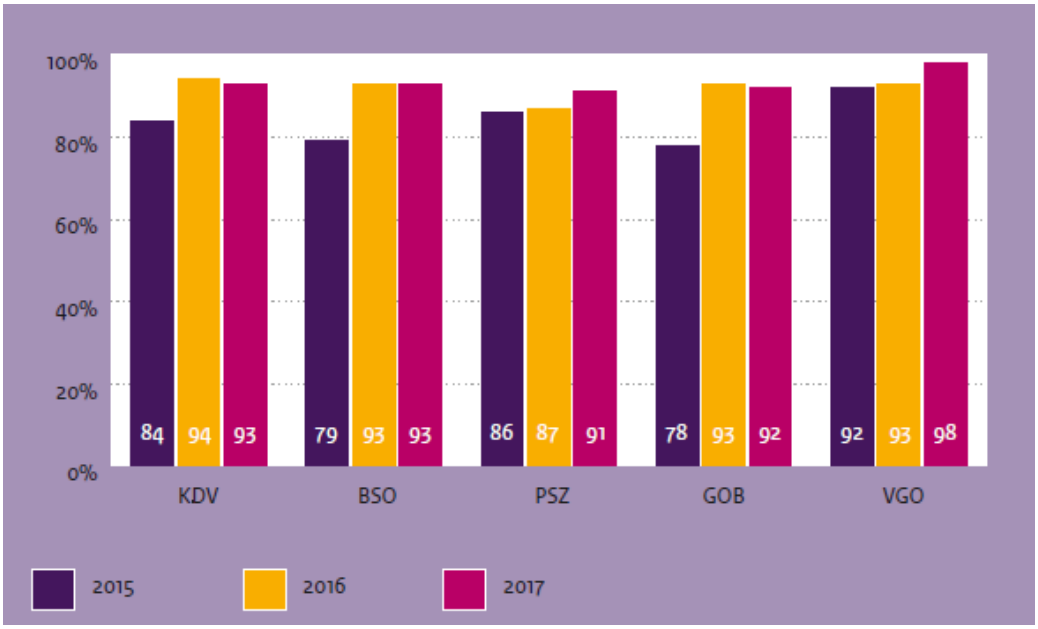
4.4 Jaarlijkse onderzoeken met geconstateerde tekortkomingen zonder handhavingsadvies

In een beperkt aantal gevallen geeft de toezichthouder van de GGD geen handhavingsadvies na geconstateerde tekortkomingen. In het inspectierapport onderbouwt de toezichthouder veelal waarom hiervan afgeweken is.

Het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, zonder dat de GGD een handhavingsadvies heeft gegeven is laag. Als er (één of meer) tekortkomingen zijn vastgesteld tijdens het jaarlijks onderzoek, dan leidt dit in meer dan 90 procent van de onderzoeken tot een handhavingsadvies in 2017 (zie figuur 4.6).

Bij gastouderbureaus leidt een constatering van een tekortkoming ook bijna altijd tot een handhavingsadvies. In 2015 was dit nog maar bij 78 procent van de jaarlijkse onderzoeken het geval.
Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders leidt al sinds 2015 een tekortkoming vrijwel altijd tot een handhavingsadvies in 2017.

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



5 Handhaving

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

5.1 Samenvatting

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

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

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

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

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

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

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

- Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders wordt in vergelijking met de andere voorzieningen een relatief groot deel van de tekortkomingen in het daaropvolgende jaar niet meer opnieuw beoordeeld (nader onderzoek). Na beredeneerd niet-handhaven gaat het om 48 procent van de tekortkomingen.

Tekortkomingen waarop wel een handhavingsactie is ingezet, worden in 14 procent van de gevallen in het daaropvolgende jaar niet opnieuw beoordeeld. Bij de andere voorzieningen zijn de gemiddelde percentages respectievelijk 30 procent en 7 procent.

5.2 Beredeneerd niet handhaven

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

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

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

Bij het toepassen van beredeneerd niet handhaven dienen de gemeenten in de jaarverantwoording aan de inspectie een toelichting op te nemen met daarin een onderbouwing voor deze keuze. Gemeenten hanteren uiteenlopende redenen voor de beslissing om niet te handhaven. Uit het onderzoek 'Niet handhaven, verklaarbaar?' (Inspectie van het Onderwijs; 2016) 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 binnenkort wordt uitgeschreven of niet meer in exploitatie is;
- in de zienswijze van het inspectierapport is opgenomen dat de tekortkoming al is opgelost;
- de voorziening wordt gesloten;
- de voorziening failliet is.

5.2.1 Percentage tekortkomingen met beredeneerd niet handhaven

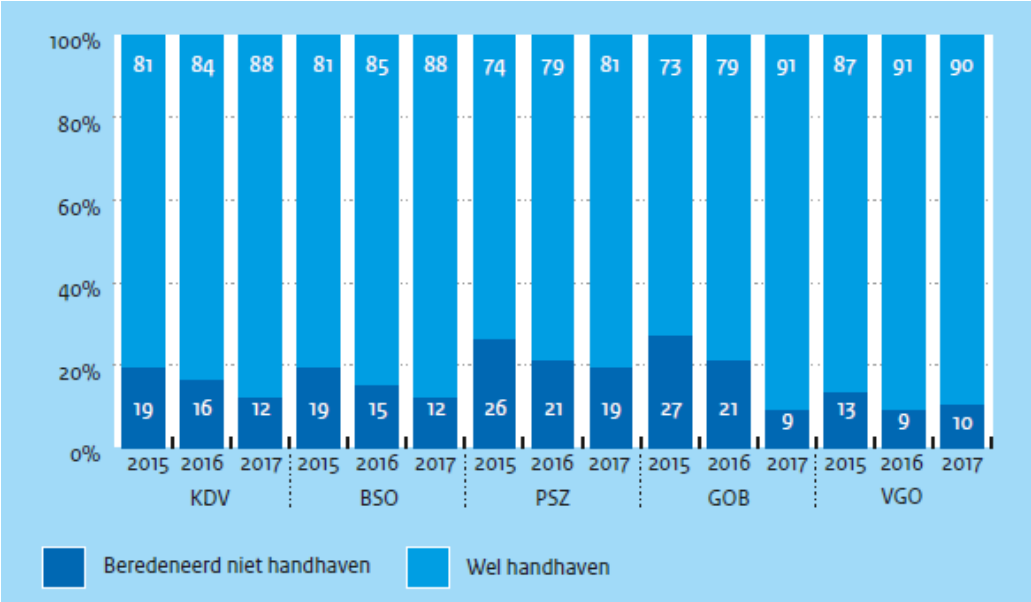
Gemeenten kiezen steeds minder vaak voor beredeneerd niet handhaven als er een tekortkoming is vastgesteld waarvoor een handhavingsadvies geldt (zie figuur 5.1). Gemeenten geven in de jaarverslagen hiervoor uiteenlopende redenen (zie inleidende kadertekst bij deze paragraaf). Bij voorschoolse educatie kiezen gemeenten er bovendien regelmatig voor niet te handhaven wanneer de beroepskracht nog geen certificaat behaald heeft, maar al wel aan de opleiding is begonnen. Ook kiezen gemeenten voor beredeneerd niet handhaven als de

toezichthouder van de GGD afspraken heeft gemaakt met de houder over herstel van de geconstateerde tekortkomingen.

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

Het themaonderzoek "Niet handhaven, verklaarbaar?" van de inspectie is in september 2016 gepubliceerd. Naar aanleiding van dit onderzoek is besloten 'beredeneerd niet handhaven' als indicator op te nemen in het jaarverslag. Op deze manier kunnen we de ontwikkelingen op dit gebied volgen.

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



In 24 gemeenten wordt overigens heel veel vaker besloten om beredeneerd niet te handhaven. De afgelopen drie jaar wordt in deze gemeenten jaarlijks bij minstens 30 procent van de tekortkomingen met een handhavingsadvies niet gehandhaafd. Bij het grootste deel van deze gemeenten ligt het percentage niet handhaven veel hoger dan deze 30 procent, namelijk op ruim 75 procent. Bij de beoordeling van de jaarverslagen voor de uitvoering van de risicoanalyse neemt de inspectie dit mee.

5.2.2 *Beredeneerd niet handhaven gerelateerd aan tekortkoming bij bepaalde voorwaarden*

We hebben onderzocht bij welke tekortkomingen besluiten niet over te gaan tot beredeneerd niet handhaven. De vraag was dus: bij niet-naleving van welke voorwaarden besluiten gemeenten beredeneerd geen handhavingsactie in te zetten? We stellen vast dat in 2017 bij tekortkomingen op de voorwaarden over het instellen van een oudercommissie gemeenten relatief vaak ervoor hebben gekozen beredeneerd niet te handhaven. Dit geldt zowel voor tekortkoming bij de kindercentra als bij de gastouderbureaus. Wel valt op dat bij kinderdagverblijven en gastouderbureaus het percentage niet handhaven op tekortkoming bij deze voorwaarde sterk is afgenomen in de periode 2015-2017. Bij kinderdagverblijven

daalde het van 64 procent in 2017 naar 30 procent in 2017. Bij gastouderbureaus van 74 procent niet handhaven in 2015 naar 26 procent beredeneerd niet handhaven in 2017. Bij de buitenschoolse opvang loopt niet-handhaven minder terug (van 65 procent in 2015 naar 50 procent in 2017).

Voor gastouderbureaus geldt dat gemeenten relatief vaak kiezen om niet handhavend op te treden bij geconstateerde tekortkomingen op de voorwaarde: evaluatie van de opvang met de vraagouders en schriftelijke vastlegging daarvan. In de periode 2015-2017 wordt bij 25 procent van de tekortkomingen niet handhavend opgetreden.

Bij de voorzieningen met voorschoolse educatie zetten gemeenten relatief vaak geen handhavingsactie in bij tekortkoming op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie. In 2017 was dat bij 30 procent van deze het geval.

Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders constateren we dat gemeenten het vaakst besluiten niet handhavend op te treden na een handhavingsadvies van de GGD bij tekortkomingen op voorwaarden uit het domein Veiligheid en gezondheid. Vijf van de zes voorwaarden waarop na geconstateerde tekortkoming het vaakst geen handhavingsactie volgt, vallen in dit domein. Dat is bijna de helft van het aantal besluiten tot beredeneerd niet handhaven in 2017.

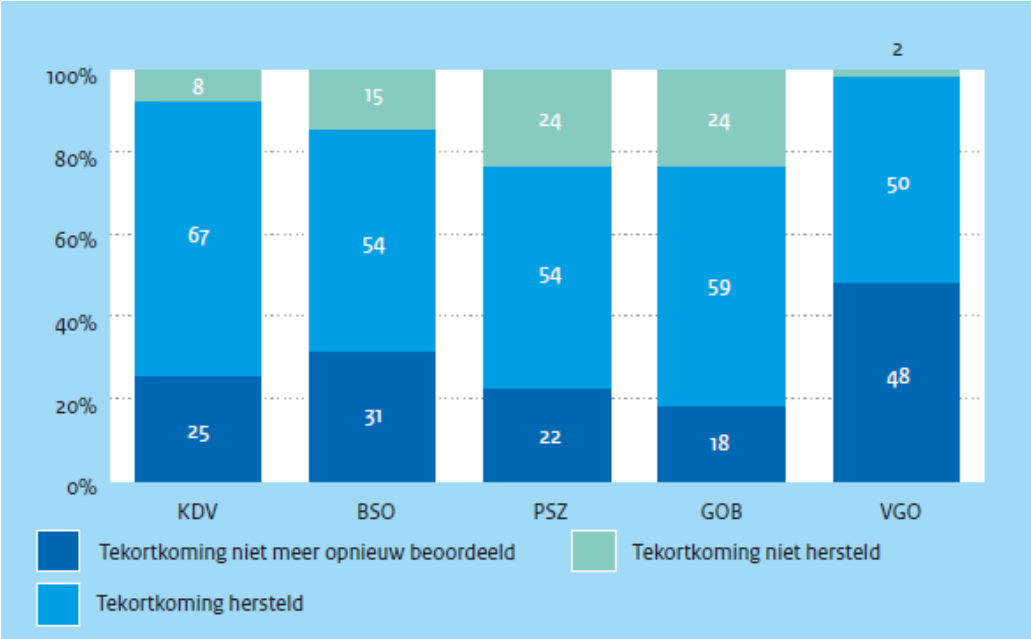
5.2.3 Herstel tekortkomingen na beredeneerd niet handhaven

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

Een relatief groot deel van de voorwaarden waarbij een tekortkoming is vastgesteld, is in de periode na de vaststelling van de tekortkomingen tot en met het eerstvolgende jaarlijkse onderzoek in 2017 (na beredeneerd niet handhaven) niet opnieuw beoordeeld. Bij kindercentra varieert dit van 22 tot 31 procent van de tekortkomingen (zie figuur 5.2). Bij gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders bedraagt dit respectievelijk 18 en 48 procent.

De helft van de tekortkomingen waarop door de gemeente is besloten tot beredeneerd niet handhaven zijn geconstateerd in het domein Ouderrecht. Meestal gaat het om tekortkomingen bij het instellen van een oudercommissie.

Figuur 5.2 Herstel tekortkomingen na beredeneerd niet handhaven



We hebben onderzocht of bij een eerstvolgend onderzoek na het besluit van gemeenten om niet te handhaven, de voorziening op de punten waar deze tekortschoot, weer voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. Dit is grotendeels het geval. Bij kindercentra blijkt dat bij ruim de helft van de eerder vastgestelde tekortkomingen (tussen 54 en 67%) het geval te zijn.
Bij gastouderbureaus blijkt dat eveneens ruim de helft van de voorwaarden waarbij tekortkomingen (59%) waren geconstateerd weer voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen.
Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders zien we eenzelfde percentage (50%).

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

5.3 Handhavingsinstrumenten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Intrekken van toestemming tot exploitatie[1 2] (uitschrijving): *volgt in geval van een ernstige tekortkoming in de kwaliteit of bij recidive. Voordat een besluit om de toestemming tot exploitatie in te trekken (verwijdering uit het register) wordt genomen, wordt eerst via andere, minder ingrijpende handhavingsmiddelen geprobeerd de naleving van de kwaliteitseisen af te dwingen.*

5.3.1 Handhavingsinstrumenten bij jaarlijkse onderzoeken

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

1 2 Per 1 september 2017 is dit gewijzigd naar 'het intrekken van de toestemming tot exploitatie' en draagt het college vervolgens onverwijld zorg voor verwijdering van de voorziening uit het LRK (artikel 1.46 lid 5 en 6 Wko).In het rapport wordt gesproken over 'uitschrijvingen'.

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

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

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

Bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang wordt relatief vaak het handhavingsinstrument last onder dwangsom ingezet. Kanttekening daarbij is dat dit instrument slechts door enkele gemeenten wordt ingezet. En veel minder vaak bij peuterspeelzalen. Eén gemeente geeft aan dat het gemeentelijk beleid is om een voornemen tot last onder dwangsom in te zetten in gevallen waarin de GGD reeds 'overleg en overreding' heeft toegepast. Een aanvullende kanttekening hierbij is dat in het registratiesysteem (GIR Handhaven) geen onderscheid bestaat tussen een voornemen tot last onder dwangsom en het daadwerkelijk geven van een last onder dwangsom. Deze data geven dus een vertekend beeld van de daadwerkelijke inzet van het instrument.

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

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

voorzieningen voor opvang bij gastouders, maar die inzet neemt licht af, van 62 procent in 2015 tot 52 procent in 2017.

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

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

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

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

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

5.3.2 Handhavingsinstrumenten bij nadere onderzoeken

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

Als uit het nader onderzoek blijkt dat de tekortkoming nog niet is hersteld, heeft de gemeente de optie om opnieuw een handhavingsinstrument in te zetten. We zien

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

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

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

Tabel 5.3 Inzet handhavingsinstrumenten bij tekortkomingen met handhavingsadvies bij nadere onderzoeken

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

Uit het themaonderzoek 'Herhaalde Handhavingsadviezen'[13] blijkt dat ruim driekwart van de onderzochte gemeenten, in het gemeentelijk handhavingsbeleid de

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

ruimte krijgt om zwaardere handhavingsinstrumenten in te zetten bij nieuw vastgestelde tekortkomingen, ook als dat tekortkomingen zijn op andere voorwaarden dan voorheen. Toch blijkt dat niet altijd te leiden tot betere naleving. Wat de beste handhavingsstrategie is, hangt af van de specifieke situatie bij een voorziening waarbij verbetering van de naleving van de regels noodzakelijk is. Vooral als de tekortkomingen zijn ontstaan door onkunde, heeft de inzet van zware handhavingsinstrumenten niet het juiste effect. Goede communicatie met de houder en informatievoorziening in combinatie met inzet van passende handhavingsinstrumenten helpen de naleving van de wettelijke eisen structureel te verbeteren.

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

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

5.4 Herstel tekortkomingen na handhaving

5.4.1 Herstel na eerste handhavingsactie

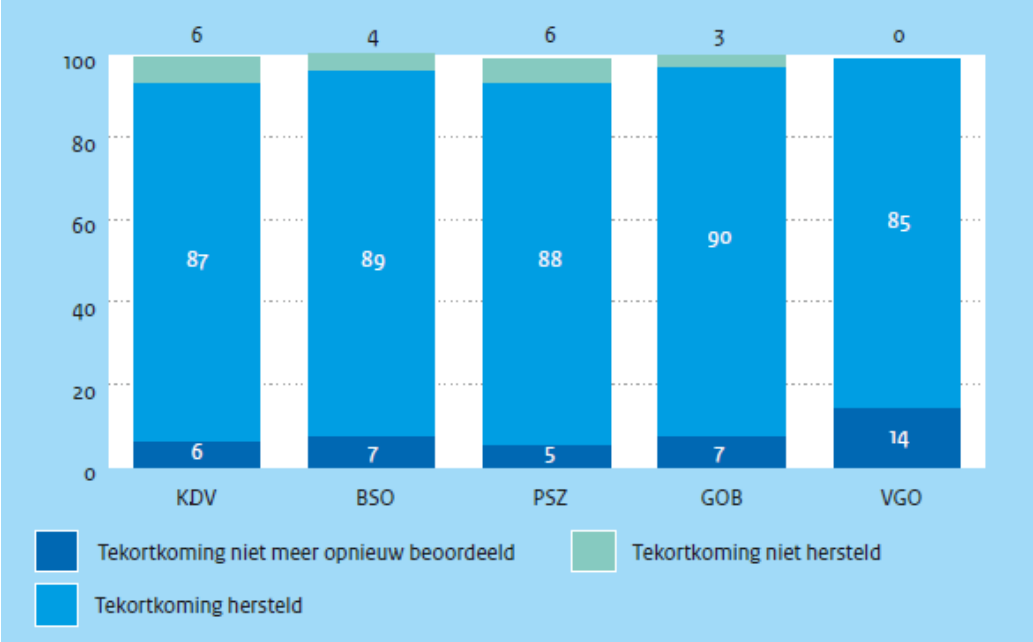
We hebben een goed beeld van het herstel van de tekortkomingen na inzet van de eerste handhavingsactie. Een relatief klein deel van de voorwaarden waarbij tekortkomingen waren geconstateerd, is niet opnieuw beoordeeld na de vaststelling van de tekortkoming in 2016 (zie Figuur 5.3). Het gaat hierbij in meer dan de helft van de gevallen om tekortkomingen op risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid (19%), oudercommissie (14%), pedagogisch beleid (10%) of meldcode kindermishandeling (9%). Bij kindercentra en gastouderbureaus gaat het om 5 à 7 procent van alle tekortkomingen. Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders ligt dit percentage hoger (14%).
Het merendeel van alle vastgestelde tekortkomingen (meer dan 82% bij kindercentra is hersteld, nadat de gemeente een eerste handhavingsactie heeft ingezet. Bij gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders is het herstelpercentage na handhaving ongeveer hetzelfde.

5.4.2 Herstel na meerdere handhavingsacties

Als tekortkomingen niet zijn hersteld na een eerste handhavingsactie, kan een gemeente besluiten een tweede handhavingsactie in te zetten. We zien dat meer tekortkomingen worden verholpen als gemeenten een tweede keer handhavend

optreden. Het percentage verholpen tekortkomingen neemt met enkele procenten toe na een tweede handhavingsactie. Afhankelijk van het type kinderopvang loopt het percentage op van 81-86 procent naar 85-90 procent (zie figuur 5.3).

Figuur 5.3 Herstelpercentage tekortkomingen na meerdere handhavingsacties



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

5.5 Verloop handhavingstraject bij voorzieningen voor opvang bij gastouders

In het Landelijke Rapport 2016 hebben we het handhavingstraject belicht bij veelvoorkomende tekortkomingen bij kindercentra in 2015, zoals bijvoorbeeld de beroepskracht-kindratio, de verklaring omtrent gedrag (VOG) en het 4-ogenprincipe. Dit jaar geven we inzicht in het handhavingstraject bij de meest voorkomende tekortkomingen bij voorzieningen voor opvang bij gastouders. De meeste tekortkomingen waarvoor een handhavingsadvies wordt afgegeven komen voor bij voorwaarden in het domein Veiligheid en gezondheid. Dit domein is onderverdeeld in:

- risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid
- meldcode kindermishandeling

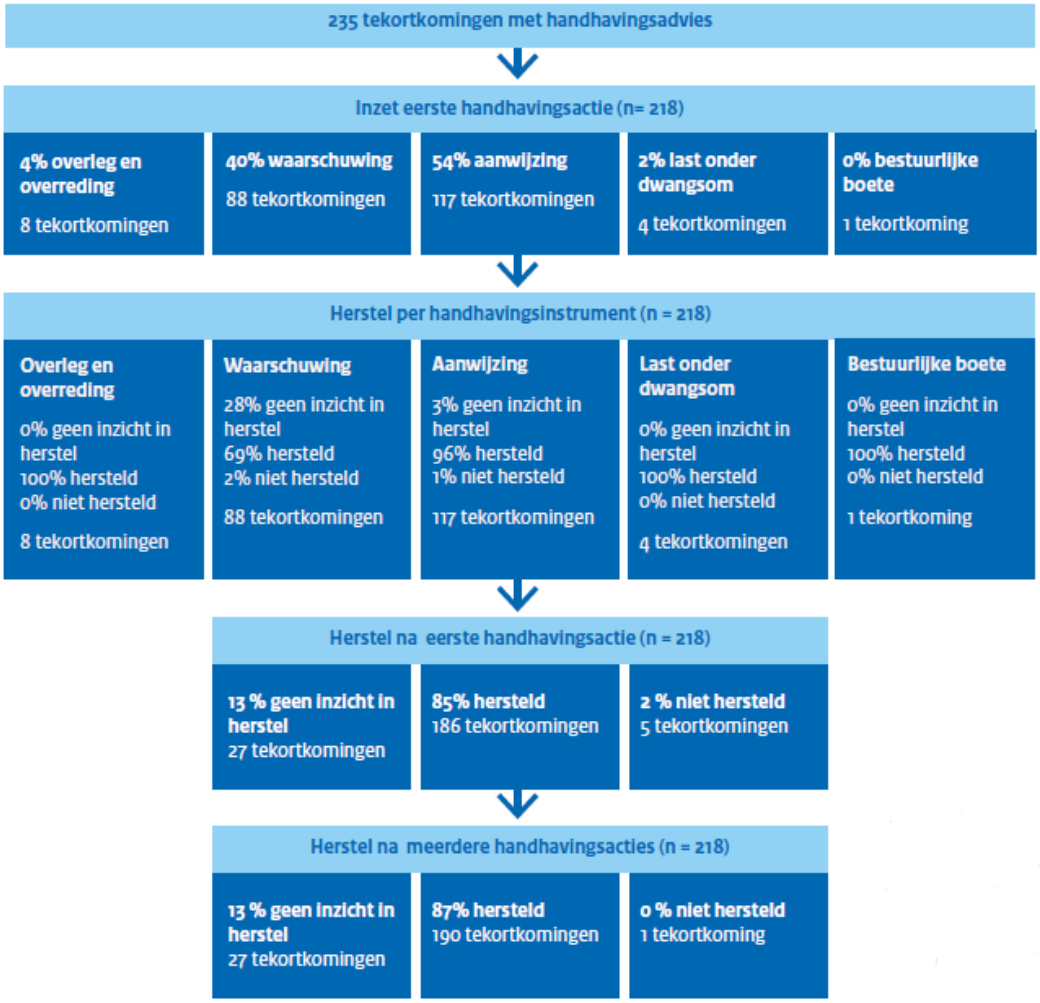
Bij deze analyse richten we ons alleen op het eerste subdomein, omdat de meeste tekortkomingen in 2016 zijn ontstaan in deze categorie. Bij deze categorie gaat het om de volgende vijf kwaliteitseisen:

1. De gastouder heeft op het opvangadres een door de bemiddelingsmedewerker en de gastouder ondertekende risico-inventarisatie veiligheid, die jaarlijks is opgesteld en is toegespitst op dat specifieke adres. De risico-inventarisatie veiligheid is door de gastouder samen met de bemiddelingsmedewerker uitgevoerd.
2. De gastouder draagt er zorg voor dat de veiligheidsmaatregelen uit het plan van aanpak binnen de gestelde termijn zijn respectievelijk worden genomen.

3. De gastouder draagt er zorg voor dat de lijst van ongevallen die hebben plaatsgevonden actueel is en voldoet aan de gestelde eisen.
4. De gastouder heeft op het opvangadres een door de bemiddelingsmedewerker en de gastouder ondertekende risico-inventarisatie gezondheid, die jaarlijks is opgesteld en is toegespitst op dat specifieke adres. De risico-inventarisatie gezondheid is door de gastouder samen met de bemiddelingsmedewerker uitgevoerd.
5. De gastouder draagt er zorgt voor dat de gezondheidsmaatregelen uit het plan van aanpak binnen de gestelde termijn zijn/worden genomen.

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

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



Bij de resterende 218 tekortkomingen kiezen gemeenten wel voor inzet van een handhavingsinstrument. Bij meer dan de helft daarvan kiest de gemeente voor het handhavingsinstrument 'aanwijzing'. In 40 procent van de gevallen kiest een gemeente voor een 'waarschuwing'. De overige instrumenten – overleg en

overreding, last onder dwangsom, en bestuurlijke boete – worden bij minder dan 6 procent van de tekortkomingen ingezet.

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

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

6 Harmonisatie

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

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

6.1 Samenvatting

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

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

- Gemeenten met tussen de 100.000 en 250.000 inwoners hebben in de periode 2014-2017 verhoudingsgewijs de meeste peuterspeelzalen geharmoniseerd met kinderdagverblijven. Bij de vier grootste gemeenten (G4: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht) ligt dat anders: bij drie van de vier gemeenten moest begin 2018 een groot deel van de locaties automatisch omgezet worden.

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

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

- Terwijl bij de voorzieningen die vóór 2017 geharmoniseerd waren, de voorwaarden aan de binnen- en buitenruimte en aan het inzetten van beroepskrachten op bijna alle locaties werden onderzocht, werden de voorwaarden aan het instellen van een oudercommissie bij bijna een kwart van

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

deze voorzieningen niet beoordeeld. Voor de voorwaarden gesteld aan het bieden van slaapruimte gold dat deze bij 80 procent van de geharmoniseerde locaties niet beoordeeld zijn. De verklaring hiervoor is dat deze voorwaarden op veel locaties nog niet van toepassing waren, omdat zij geen mogelijkheid tot slapen boden.

6.2 Begin- en eindstand harmonisatie

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

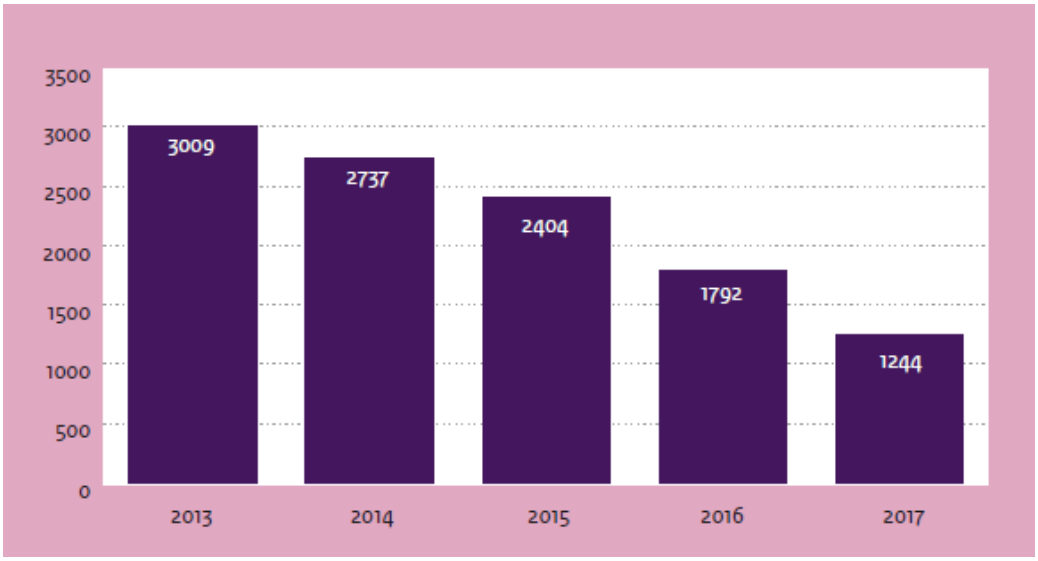
Doel van de harmonisatie is: verschillen tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven wegnemen, zodat een betere afstemming plaatsvindt tussen kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en onderwijs.[16]

Met de invoering van de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk zijn alle peuterspeelzalen uiterlijk per 1 januari 2018 omgezet naar kinderdagverblijven en moeten nu voldoen aan de kwaliteitseisen die gelden op basis van de huidige Wet Kinderopvang voor de kinderdagverblijven.
Een kindercentrum mag nu zowel dagopvang als kortdurende opvang aanbieden. Ouders hebben mogelijk recht op kinderopvangtoeslag wanneer hun kind naar een tot kinderdagverblijf omgevormde voormalige peuterspeelzaal gaat.

Bij de aanvang van de harmonisatie op 1 januari 2014 waren er in totaal 3.009 peuterspeelzaallocaties (zie figuur 6.1). Niet al deze locaties zijn in de periode t/m 31 december 2017 omgezet naar een kinderdagverblijf. Gemeenten en houders zijn gestimuleerd door het rijk om dit in een vroeg stadium te doen, maar met een vrijblijvend karakter (geen wettelijke verplichting). In deze periode vonden verschillende mutaties in de groep van peuterspeelzalen plaats. Een deel daarvan is omgezet naar een kinderdagverblijf, sommige peuterspeelzalen zijn gestopt en hebben zich laten uitschrijven, maar in sommige gemeenten werden zelfs nog nieuwe peuterspeelzalen ingeschreven. Gemeenten hadden geen gronden om deze nieuwe aanvragen te weigeren. Op 31 december 2017 waren er nog 1.244 peuterspeelzalen ingeschreven. Deze zijn per 1 januari 2018 allemaal automatisch omgezet naar een kinderdagverblijf.

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

Figuur 6.1 Aantal geregistreerde peuterspeelzalen 2013-2017

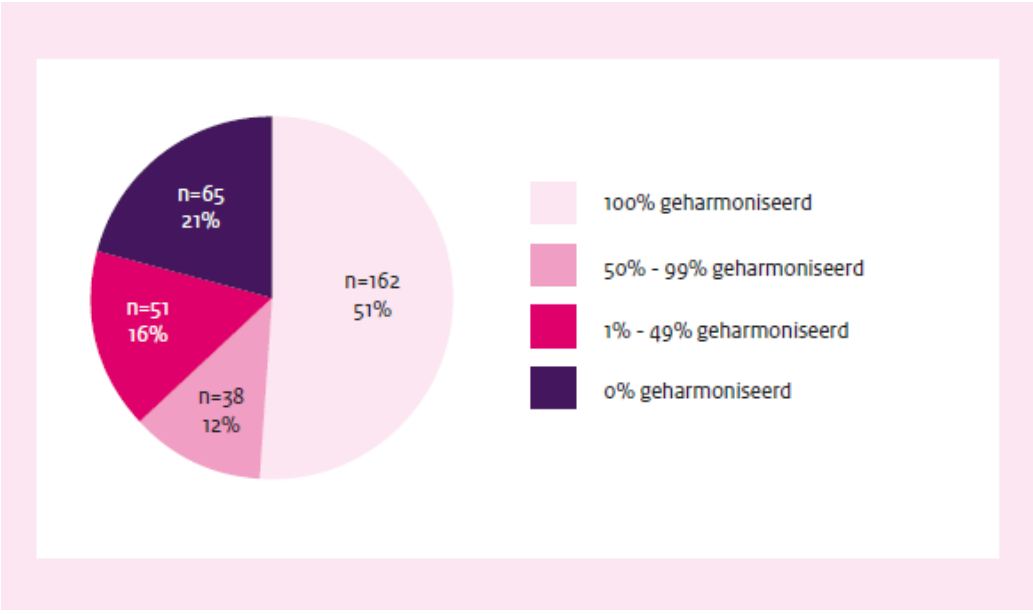


6.3 Ontwikkeling harmonisatie

Gemeenten hebben het harmonisatieproces wisselend doorlopen, ondanks de stimulans in een vroeg stadium te starten. Gemeenten en houders hadden tot uiterlijk 31 december 2017 voor de omzetting van de locaties naar kinderdagverblijven.

Ongeveer de helft van de gemeenten (51 procent) waar op 1 januari 2014 ten minste één peuterspeelzaal stond ingeschreven, heeft de harmonisatie op 31 december 2017 afgerond (zie figuur 6.2). Bij gemeenten tot 20.000 inwoners is dat percentage het hoogst. Bij 21 procent van de gemeenten stonden op 31 december 2017 nog evenveel of meer peuterspeelzalen ingeschreven ten opzichte van 1 januari 2014.

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



Als we kijken naar het aantal locaties, wordt duidelijk dat met name de gemeenten met een inwoneraantal van 100.000 tot 250.000 het harmonisatieproces snel(ler) doorlopen hebben. Op 31 december 2017 moest bij de gemeenten nog 28 procent van de peuterspeelzalen geharmoniseerd worden, ten opzichte van 31 tot 46 procent bij de kleinere gemeenten. Bij de vier grote gemeenten (G4) was dat percentage met 66 procent het hoogst. Daarbij moet worden opgemerkt dat één gemeente binnen de G4 de harmonisatie op 31 december 2017 wel bijna volledig heeft afgerond.

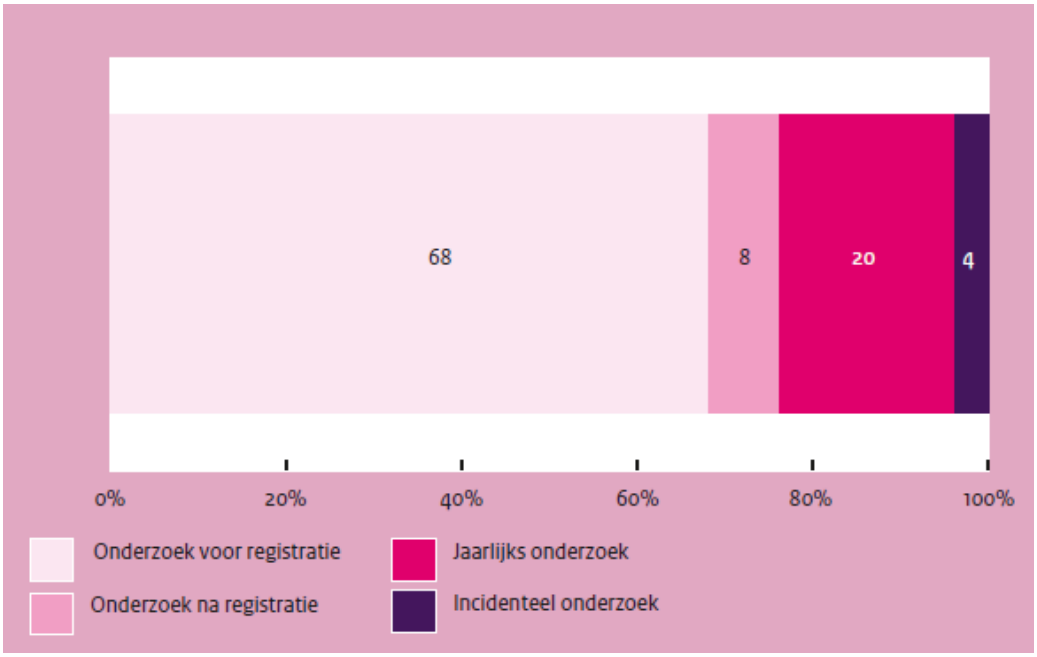
6.4 Uitvoering toezicht

De uitvoering van het toezicht en de resultaten daarvan zijn geanalyseerd op basis van de gegevens van ruim 1.100 locaties. Van deze locaties was in het LRK te achterhalen dat ze in de periode 2014-2017 zijn geharmoniseerd.

6.4.1 Eerste onderzoek na harmonisatie

Het type onderzoek dat wordt ingezet als eerste onderzoek nadat een locatie is omgezet, varieert behoorlijk.[17] Bij 68 procent van de locaties vond als eerste onderzoek een onderzoek vóór registratie plaats (zie figuur 6.3). Bij 28 procent een jaarlijks onderzoek of een onderzoek na registratie. Bij de overige 4 procent een incidenteel onderzoek.
Gemeenten gaan dus verschillend om met de inspecties op de geharmoniseerde locaties. In 32 procent van de locaties is afgeweken van de gebruikelijke procedure. Normaliter ontvangen nieuwe locaties namelijk eerst een onderzoek vóór registratie, voordat wordt overgegaan tot een onderzoek na registratie of een jaarlijks onderzoek.

Figuur 6.3 Eerste onderzoeken na harmonisatie 2014-2017



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

6.5 Resultaten toezicht

6.5.1 Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen en handhavingsadviezen

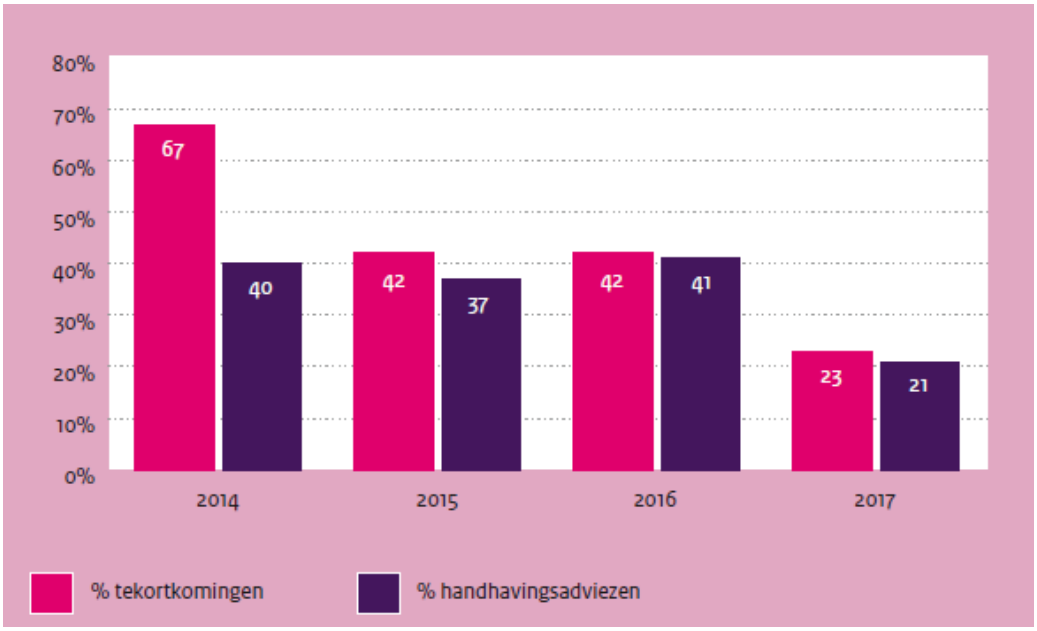
We beschrijven in deze paragraaf de resultaten van toezicht op en handhaving bij de locaties waar na de harmonisatie een eerste jaarlijks onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode 2014-2017. Bij sommige van deze locaties was het eerste onderzoek meteen het jaarlijks onderzoek, bij andere locaties was voorafgaand aan het eerste jaarlijkse onderzoek al een ander type onderzoek uitgevoerd (zie ook paragraaf 3.2).

Hoeveel tekortkomingen zijn bij deze geharmoniseerde locaties geconstateerd? Dat verschilt aanzienlijk per harmonisatiejaar. Bij 43 procent van de locaties is minimaal één tekortkoming geconstateerd. In de gehele periode loopt dat percentage af. Van de locaties die in 2014 zijn geharmoniseerd, is bij 67 procent in het eerste jaarlijkse onderzoek ten minste één tekortkoming geconstateerd. Van de locaties die in 2017 zijn geharmoniseerd is dit percentage gedaald naar 23 procent (zie figuur 6.4). Deze percentages komen redelijk overeen met het landelijk beeld van alle peuterspeelzalen: vanaf 2014 tot en met 2017 daalt het percentage peuterspeelzalen met tekortkomingen na een jaarlijks onderzoek van 41 procent naar 17 procent.

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

Opvallend is dat bij de locaties die in 2014 zijn geharmoniseerd, een groot verschil bestaat tussen het percentage locaties met tekortkomingen en het percentage locaties met een handhavingsadvies. Bij 27 procent van de locaties is ten minste één tekortkoming geconstateerd, maar is er geen handhavingsadvies afgegeven. In ruim de helft van deze gevallen schoot de locatie alleen tekort bij het instellen van een oudercommissie.
Bij de locaties die later zijn geharmoniseerd, is het verschil tussen het percentage locaties met tekortkomingen en het percentage locaties met een handhavingsadvies gering.

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



Bij de locaties die inmiddels enkele keren jaarlijks zijn onderzocht, neemt het aantal handhavingsadviezen af. Voor locaties die in 2014 zijn omgezet, wordt na het vierde jaarlijkse onderzoek nog maar in 14 procent van de gevallen een handhavingsadvies afgegeven. Dit duidt erop dat de locaties die het harmonisatieproces al langer geleden hebben doorlopen, een kwalitatieve verbetering hebben ondergaan.
Bij de niet-geharmoniseerde kinderdagverblijven die geregistreerd staan in de gehele periode 2014-2017, is hetzelfde beeld te zien.

6.5.2 *Aantal en type voorwaarden en tekortkomingen*

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

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

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

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

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

6.6 Gewijzigde kwaliteitseisen door harmonisatie

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

6.6.1 *Peuterspeelzalen andere voorwaarden dan kinderdagverblijven*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Als deze voorwaarden wel zijn geïnspecteerd, dan blijkt dat bij het eerste jaarlijkse onderzoek na harmonisatie locaties niet voldoen aan 6 procent van de beoordeelde voorwaarden. Opvallend is dat deze tekortkomingen bijna allemaal in 2014 zijn vastgesteld.

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

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

We hebben hiervoor gekeken naar twee voorwaarden:

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

De beoordeling van deze twee voorwaarden leidt in 2017 tot 23 procent van de gevallen tot de vaststelling van een tekortkoming. Het gaat dat om een inspectie bij het eerste jaarlijkse onderzoek na harmonisatie. Bij de locaties die in 2014 zijn geharmoniseerd, was dat in 45 procent van de beoordelingen het geval. Overigens gaf de wet in 2014 en in 2015 nog geen specificatie van het minimale aantal kinderen of een inspanningsverplichting. Van de locaties die in 2017 zijn geharmoniseerd, is bij slechts 4 procent van deze beoordeelde voorwaarden een tekortkoming vastgesteld.

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

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

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

7 Voorschoolse educatie

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

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

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

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

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

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

7.1 Samenvatting

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

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

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

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

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

- Na een handhavingsadvies van de GGD heeft een gemeente de keuze om beredeneerd niet tot handhaven over te gaan. Bij de voorwaarden voorschoolse educatie is beredeneerd niet handhaven sterk afgenomen van 40 procent in 2015 naar 26 procent in 2017.

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

7.2 Aanbod voorzieningen met voorschoolse educatie

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

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

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

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

7.3 Tekortkomingen voorschoolse educatie

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

7.3.1 Jaarlijkse onderzoeken met geconstateerde tekortkomingen in voorschoolse educatie

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

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

Hoe hebben we deze analyse uitgevoerd? We hebben de tekortkomingen bij basisvoorwaarden voorschoolse educatie onderscheiden van tekortkomingen bij de voorwaarden voor kinderopvang. In 2017 schiet 8 procent van de voorzieningen alleen tekort bij basisvoorwaarden voorschoolse educatie. Bij 14 procent van de voorzieningen met voorschoolse educatie zijn alleen tekortkomingen geconstateerd

bij kwaliteitseisen kinderopvang en bij 3 procent zijn tekortkomingen vastgesteld bij beide soorten voorwaarden (zie tabel 7.1).
Bij meer dan de helft van de jaarlijkse onderzoeken op voorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden waarbij tekortkomingen worden geconstateerd, worden dus alleen tekortkomingen vastgesteld op kwaliteitseisen kinderopvang.

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

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

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

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

7.3.2 Tekortkomingen voorwaarden Besluit ve

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

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

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

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

4. De houder van een kindercentrum waar voorschoolse educatie wordt aangeboden, draagt er zorg voor dat de beroepskrachten voorschoolse educatie in het bezit zijn van:
- een getuigschrift van met gunstig gevolg afgelegd examen van een bij ministeriële regeling aan te wijzen opleiding, specifiek gericht op het opdoen van pedagogisch vaardigheden;
OF
- een erkenning van beroepskwalificaties als bedoeld in artikel 5 van de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties ten aanzien van de door hen te verrichten beroepswerkzaamheden.

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

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

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

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

Op de nieuwe eis dat de beroepskracht voorschoolse educatie een bepaald niveau aan mondelinge taalvaardigheid en lezen dient te beheersen in de G37 en G86, wordt in verhouding het vaakst een tekortkoming geconstateerd (zie tabel 7.2). Deze voorwaarde is sinds augustus 2017 van kracht en werd in 2015, 2016 en in de eerste helft van 2017 nog niet beoordeeld door de GGD. Bijna één op de tien beoordelingen leidde in 2017 tot vaststelling van een tekortkoming.

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

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

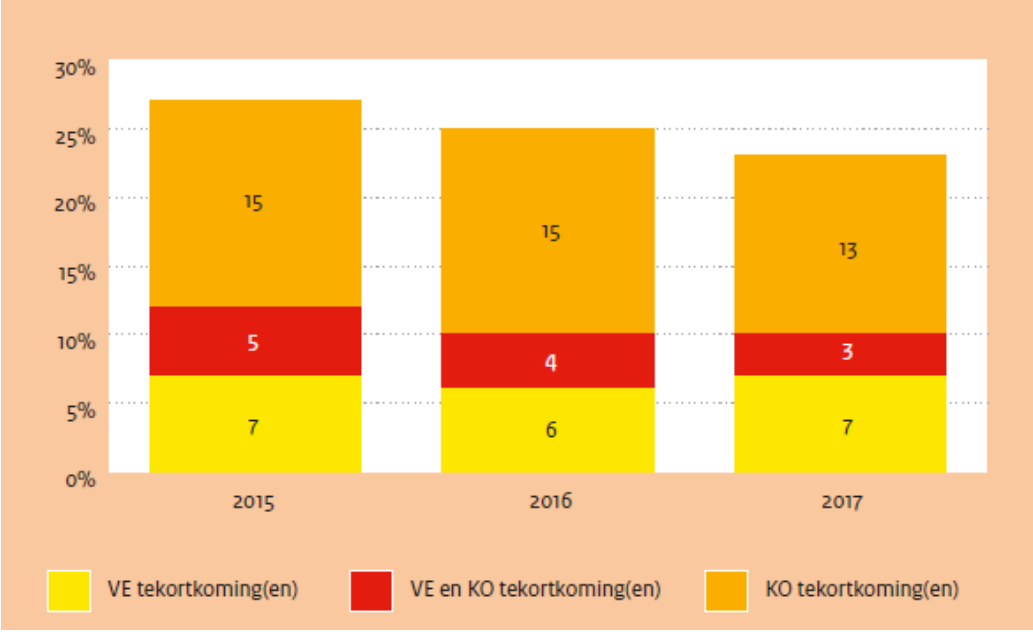
Voorschoolse educatie voorwaarde	N (b)*	N (t)	%
1. Dagdelen voorschoolse educatie	3.556	63	2%
2. Een beroepskracht kindratio (BKR) van minimaal 1:8	3.562	18	1%
3. Groepsgrootte van maximaal 16 kinderen	3.571	6	0%
4. Beroepskwalificatie van beroepskrachten	3.564	65	2%
5. Module voorschoolse educatie bij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

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

7.4 Handhavingsadviezen

We hebben gekeken hoeveel jaarlijkse onderzoeken bij voorzieningen met voorschoolse educatie leiden tot een handhavingsadvies en concluderen dat dat percentage de afgelopen jaren is afgenomen (zie figuur 7.1). De daling van dit percentage komt overeen met de daling van het percentage jaarlijkse onderzoeken bij alle voorzieningen voor kinderopvang – dus ook zonder voorschoolse educatie – waarbij tekortkomingen zijn geconstateerd.
De GGD gaf in 2015 bij 27 procent van de voorzieningen met voorschoolse educatie een handhavingsadvies af aan de gemeente. In 2017 was dat bij 23 procent. Bij het grootste deel van deze handhavingsadviezen gaat het om tekortkomingen bij voorwaarden kinderopvang – dus niet basisvoorwaarden voorschoolse educatie.

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



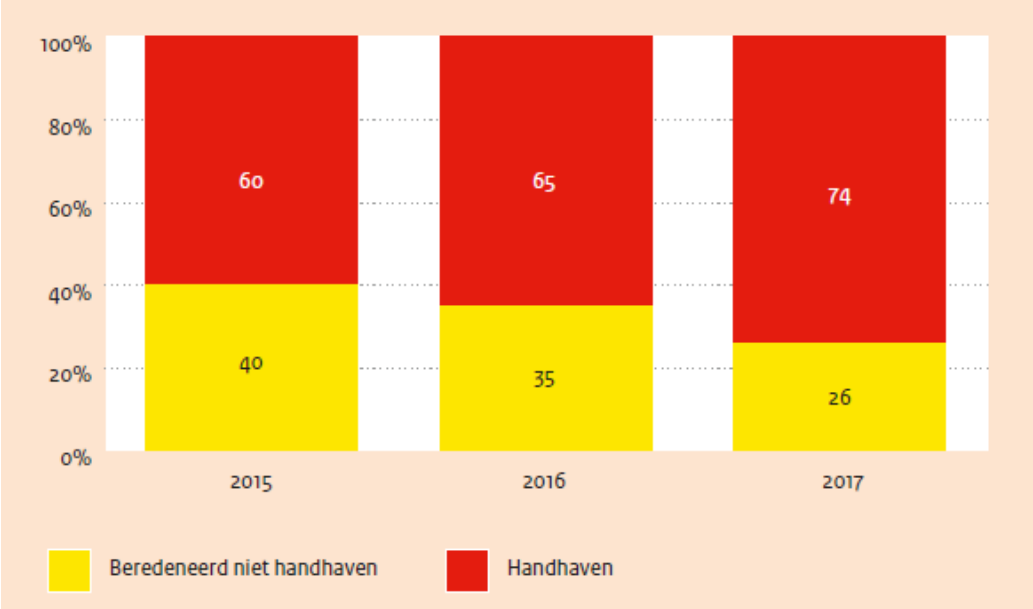
Voor voorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden, is in 2017 minder vaak een handhavingsadvies afgegeven naar aanleiding van tekortkomingen in naleving van kwaliteitseisen kinderopvang (16%) dan voor voorzieningen zonder voorschoolse educatie (20%). Deze uitkomst komt overeen met de gegevens over de geconstateerde tekortkomingen.

7.5 Handhaving

7.5.1 Beredeneerd niet handhaven bij tekortkoming voorwaarden Besluit ve

Gemeenten besluiten steeds vaker om handhavend op te treden bij tekortkomingen die worden vastgesteld bij voorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden (zie figuur 7.2). In 2015 kozen gemeenten bij 40 procent van de tekortkomingen met een handhavingsadvies bij voorschoolse educatie om beredeneerd niet te handhaven. In 2017 is dat gedaald naar 26 procent. Deze trend volgt de ontwikkeling bij de overige voorzieningen.

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



De percentages beredeneerd niet handhaven bij tekortkomingen op voorwaarden uit het Besluit ve liggen hoger dan bij tekortkomingen op voorwaarden voor kinderopvang (Wet kinderopvang).

Om deze verschillen te duiden is contact opgenomen met een aantal gemeenten. De gemeenten gaven aan dat zij besluiten tot beredeneerd niet handhaven, wanneer aannemelijk is dat de houder binnen afzienbare termijn de tekortkomingen zal herstellen, bijvoorbeeld door aan te tonen dat medewerkers in opleiding zijn en er zicht is op een passende beroepskwalificatie. Ook het besluit om met een landelijk erkend programma te gaan werken is aanleiding om beredeneerd niet te handhaven bij een tekortkoming op verplicht werken met een landelijk erkend programma.

7.5.2 Herstel tekortkomingen na beredeneerd niet handhaven bij voorzieningen met voorschoolse educatie

Indien een gemeente besluit om geen handhaving in te zetten, komt het wel voor dat deze voorwaarde niet meer door de GGD wordt beoordeeld in een volgend jaarlijks of in een nader onderzoek. Wettelijk is vastgesteld dat de voorwaarden uit

het Besluit ve ieder jaar beoordeeld moeten worden. Of tekortkomingen bij voorwaarden uit het Besluit ve zijn verholpen, wordt dus eigenlijk altijd beoordeeld in een volgend onderzoek in geval van beredeneerd niet handhaven. Opvallend is dat alsnog 9 procent van de basisvoorwaarden voorschoolse educatie waarbij tekortkomingen waren vastgesteld en waarop beredeneerd niet is gehandhaafd, in 2017 niet meer zijn beoordeeld (zie figuur 7.3). Uit analyse volgt dat het vooral voorzieningen betreft waar geen voorschoolse educatie meer wordt aangeboden of waar in 2017 geen jaarlijks onderzoek door de GGD is uitgevoerd als gevolg van capaciteitsproblemen.

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

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

7.5.3 Acties om tekortkomingen te herstellen bij voorzieningen met voorschoolse educatie

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

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

mogelijkheid om ‘overleg en overreding’ toe te passen wordt weinig tot geen gebruik gemaakt.

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

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

7.5.4 *Herstel tekortkomingen na handhaving bij voorzieningen met voorschoolse educatie*

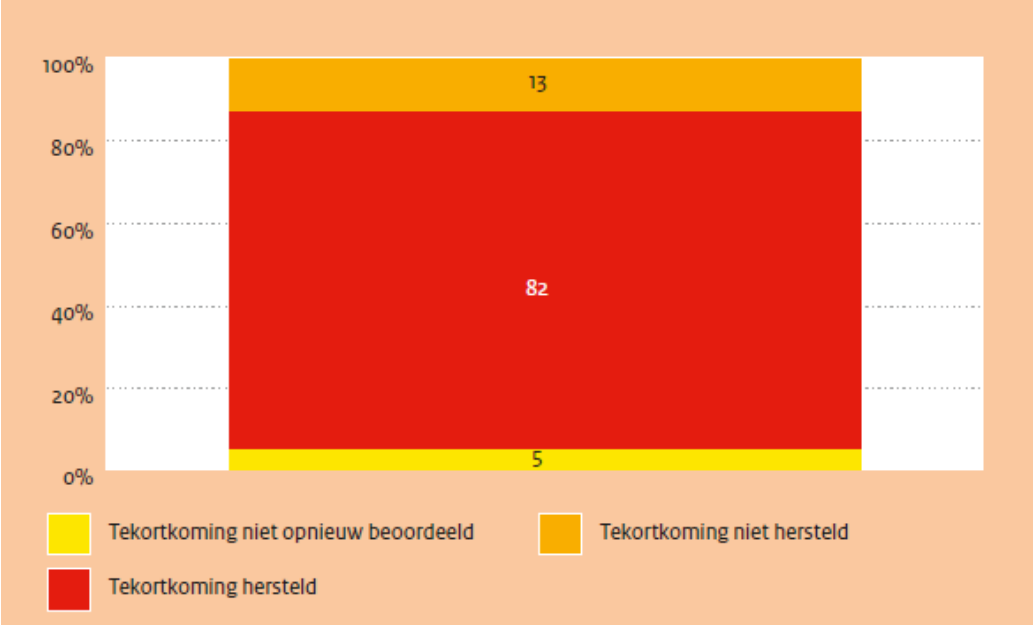
Bijna alle geconstateerde tekortkomingen bij voorzieningen met voorschoolse educatie, worden na de inzet van handhaving tijdens het eerstvolgende (jaarlijks of nader) onderzoek weer bekeken door de GGD. Bij 7 procent van de tekortkomingen bij voorwaarden voor voorschoolse educatie is dat niet het geval,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

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

7.5.5 *Herstel tekortkomingen na meerdere handhavingsacties*

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

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



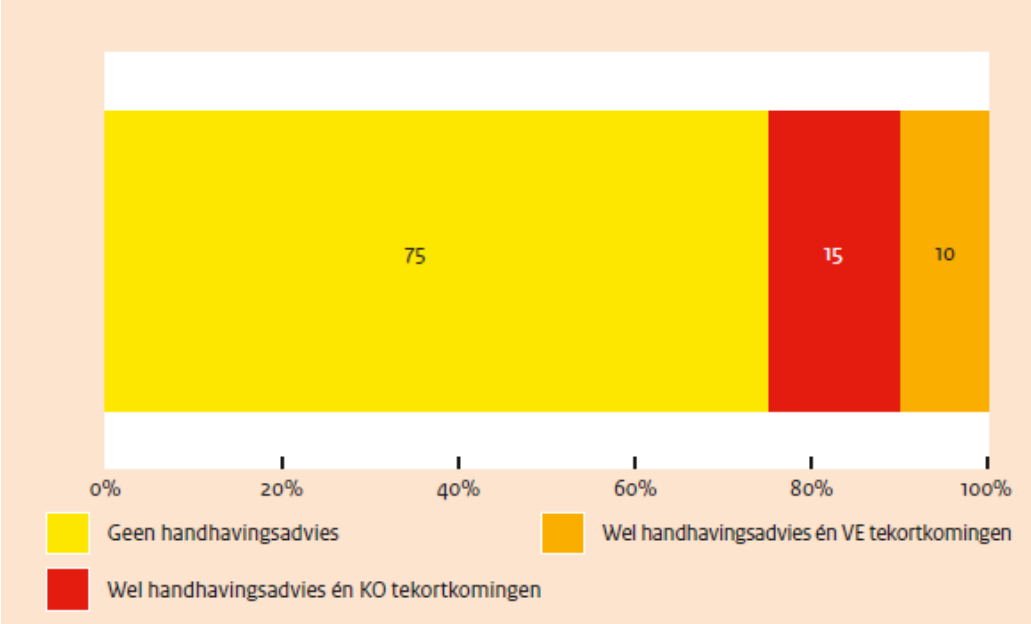
7.6 Subsidieverstrekking voorschoolse educatie aan voorzieningen met tekortkomingen

De vraag is in hoeverre gemeenten subsidie verstrekken aan voorzieningen voor het verzorgen van voorschoolse educatie, wanneer deze niet aan alle kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang en het Besluit ve voldoen.
Deze paragraaf beschouwt de 2.979 voorzieningen die op 1 januari 2017 geregistreerd staan als voorziening met voorschoolse educatie én die tijdens het jaarlijks onderzoek 2016 ook zijn beoordeeld op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie.
We stellen ons de vraag: hoeveel voorzieningen voldoen op 1 januari 2017 niet aan alle regelgeving en hebben op dat moment wel subsidie gekregen voor het aanbieden van voorschoolse educatie?. Daarnaast gaan we bij de voorzieningen met tekortkomingen op 1 januari 2017 na in hoeverre deze tekortkomingen zijn hersteld bij het volgende jaarlijkse onderzoek in 2017.

7.6.1 Tekortkomingen en handhavingsadviezen jaarlijks onderzoek 2016

Bij 25 procent van de 2.979 voorzieningen met voorschoolse educatie zijn tijdens het jaarlijkse onderzoek in 2016 een of meer tekortkomingen vastgesteld én heeft de toezichthouder van de GGD een handhavingsadvies afgegeven aan de gemeente (zie figuur 7.5). Deze groep hebben we onderverdeeld in enerzijds de locaties met alleen tekortkomingen bij voorwaarden kinderopvang en anderzijds in locaties met ten minste één tekortkoming bij een voorwaarde voorschoolse educatie. Bij deze tweede groep gaat het om 286 voorzieningen; dat is 10 procent van de onderzochte voorzieningen met voorschoolse educatie.

Figuur 7.5 Percentage jaarlijkse onderzoeken 2016 met handhavingsadvies



7.6.2 *Nog aanwezige tekortkomingen op 1 januari 2017*

Een deel van de tekortkomingen vastgesteld tijdens het jaarlijks onderzoek in 2016, is in de loop van 2016 opnieuw beoordeeld en mogelijk hersteld. Zoals gezegd zijn bij 286 voorzieningen met voorschoolse educatie een of meer tekortkomingen bij voorwaarden voor voorschoolse educatie vastgesteld. Het gaat dan om vaststelling bij een jaarlijks onderzoek in 2016. Op 1 januari 2017 zijn dat nog 234 voorzieningen; 8 procent van de voorzieningen met voorschoolse educatie onderzocht in 2016.
Kijken we naar de voorzieningen met alleen tekortkomingen bij voorwaarden voor kinderopvang, dan is dat aantal op 1 januari 2017 teruggelopen naar 349 voorzieningen. In totaal heeft nog 20 procent van de in 2016 onderzochte voorzieningen op 1 januari 2017 een of meerdere tekortkomingen.

Tabel 7.4 geeft een overzicht van de tekortkomingen bij voorwaarden voorschoolse educatie die op 1 januari 2017 nog geregistreerd stonden. Het gaat hier om de tekortkomingen bij de 234 voorzieningen waar tekortkomingen bij die kwaliteitseisen voorschoolse educatie waren geconstateerd. Bijna de helft van deze tekortkomingen (48%) heeft betrekking op het ontbreken van een module voorschoolse educatie, die onderdeel hoort te zijn van de beroepsopleiding van beroepskrachten waarvoor het getuigschrift is behaald. Ook de inrichting van dagdelen van voorschoolse educatie (19%) en de beroepskwalificatie van beroepskrachten (17%) zijn relatief vaak niet in orde. Ondanks dat deze tekortkomingen bij 234 voorzieningen op 1 januari 2017 nog niet hersteld zijn, verstrekken gemeenten voor het kalenderjaar 2017 subsidie aan deze voorzieningen om voorschoolse educatie aan te bieden. Hetzelfde geldt voor de 349 voorzieningen met alleen tekortkomingen bij voorwaarden voor kinderopvang.

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

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

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

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

8 Ouderrecht

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

8.1 Samenvatting

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

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

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

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

- Gemeenten besluiten bij alle typen kinderopvang steeds vaker te handhaven bij een tekortkoming op het gebied van ouderrecht, behalve bij peuterspeelzalen. In 2017 is het percentage beredeneerd niet handhaven bij tekortkomingen op dit terrein nog twee maal zo hoog als bij voorwaarden in andere domeinen, maar de afgelopen jaren wel sterk gedaald. Bij kinderdagverblijven van 30 procent naar 17 procent, bij buitenschoolse opvang van 35 naar 27 procent en bij gastouderbureaus van 43 naar 13 procent

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

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

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

8.2 Beoordeelde voorwaarden domein Ouderrecht

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

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

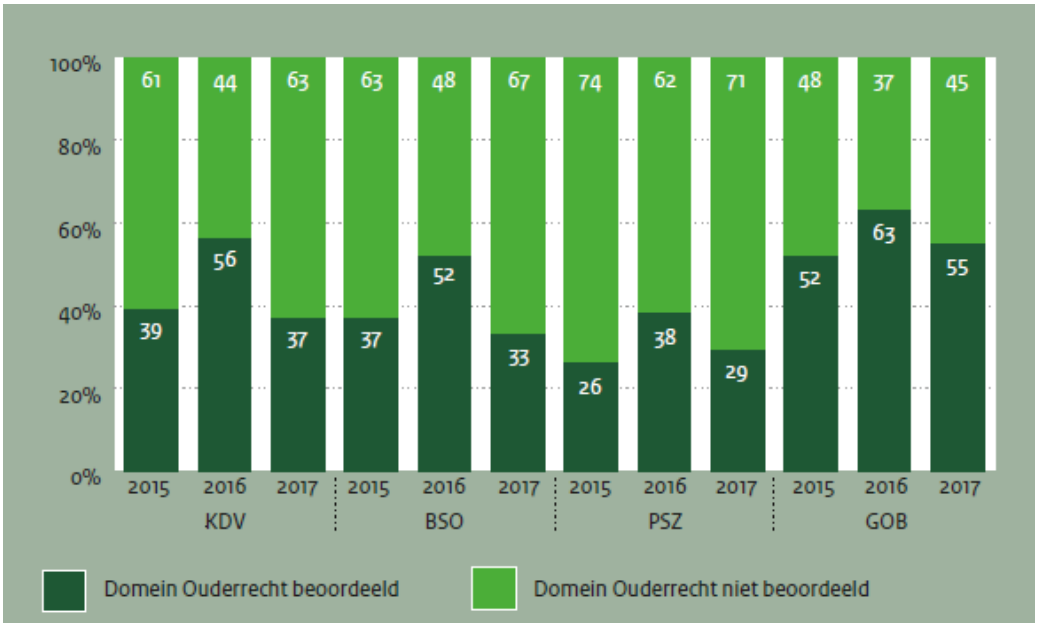
Alle wettelijke regels op het gebied van ouderrecht zijn door GGD GHOR NL vertaald naar toetsbare voorwaarden. Deze zijn vastgelegd in een itemlijst. Hiermee beoordeelt de toezichthouder van de GGD of een kindercentrum of gastouderbureau aan de wettelijke regels (toetsingskader) voldoet. In 2017 gaat het om 20 voorwaarden bij kindercentra en 22 voorwaarden bij gastouderbureaus.
Voor een overzicht van deze kwaliteitseisen per type kinderopvang: zie bijlage 1.

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

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

Bij gastouderbureaus wordt één specifieke voorwaarde op het gebied van ouderrecht altijd beoordeeld bij het jaarlijks onderzoek:
De houder laat in de schriftelijke overeenkomst met de vraagouder duidelijk zien welk deel van het betaalde bedrag naar het gastouderbureau gaat (uitvoeringskosten) en welk deel van het betaalde bedrag naar de gastouder gaat.
Nu enkel deze verplichte voorwaarde altijd wordt beoordeeld en andere voorwaarden lang niet altijd, geeft dat in onze analyse een vertekend beeld. Daarom is voor de berekening van de eerder genoemde percentages deze voorwaarde bij de gastouderbureaus buiten beschouwing gelaten.

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



Bij ongeveer een derde van de kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang die in 2015-2017 een jaarlijks onderzoek heeft gekregen, is in die drie jaar geen enkele kwaliteitseis ouderrecht beoordeeld. Bij peuterspeelzalen gaat het in verhouding om een nog veel grotere groep (50%).

Bij gastouderbureaus is bij ongeveer een vijfde deel (21%) van de voorzieningen die in 2015-2017 een jaarlijkse onderzoek heeft gekregen, in die periode geen enkele keer een kwaliteitseis uit het domein Ouderrecht beoordeeld.

Meer dan driekwart van de kindercentra en gastouderbureaus waar voorwaarden in het domein Ouderrecht drie jaar achtereen niet zijn beoordeeld, betreft een voorziening met drie jaar achter elkaar een groen of geel risicoprofiel.

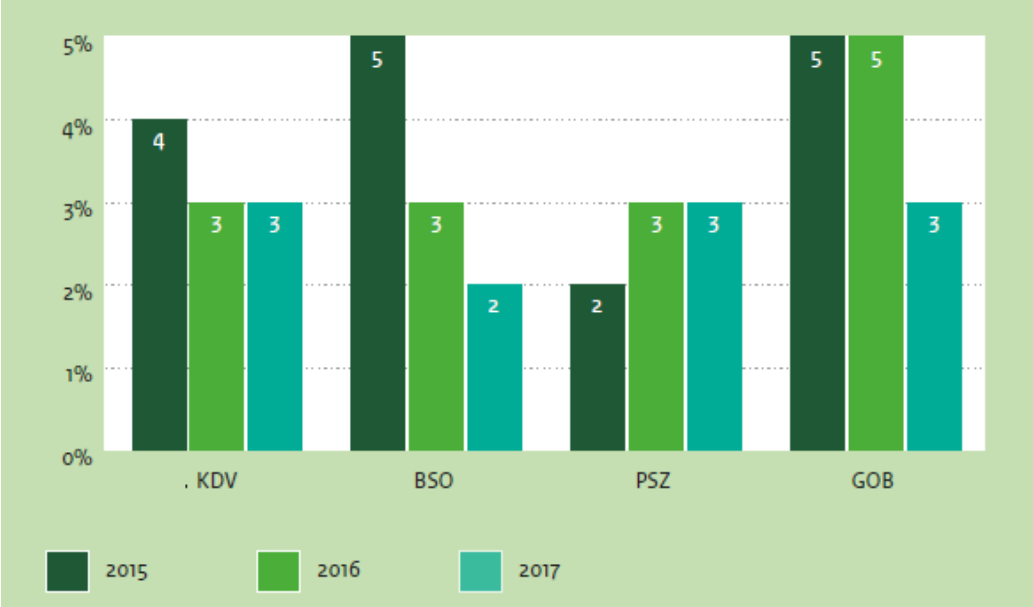
Om deze cijfers te duiden is contact opgenomen met een aantal gemeenten en een aantal GGD'en. Hieruit kwam naar voren dat GGD'en nooit voorwaarden uit het domein Ouderrecht beoordelen wanneer een locatie een groen risicoprofiel heeft. Bij voorzieningen met een geel risicoprofiel beoordeelt de GGD dit domein meestal ook niet, al zeggen sommige gemeenten dat dat wel gebeurt wanneer er voorheen tekortkomingen waren geconstateerd, wanneer er signalen zijn, of wanneer het beleid gewijzigd is. Meerdere gemeenten en GGD'en geven aan dat het domein Ouderrecht geen prioriteit heeft. Bij koepelorganisaties wordt bijvoorbeeld alleen de eerste locatie hierop beoordeeld en wordt verondersteld dat als deze locatie voldoet, dat dit ook voor de andere locaties geldt. GGD'en geven aan dat het beoordelen van het domein Ouderrecht veel tijd vraagt, terwijl er relatief weinig tekortkomingen worden geconstateerd. Zij hebben hiervoor onvoldoende tijd, tenzij de gemeente ervoor kiest de inspectie uit te breiden. De GGD'en laten de keuze meestal bij de gemeente, of keren het om en vragen oudercommissies zelf contact op te nemen bij problemen.

8.3 Tekortkomingen domein Ouderrecht

8.3.1 Percentage tekortkomingen

Als een toezichthouder van de GGD een of meer voorwaarden op het gebied van ouderrecht beoordeelt, dan leidt dit niet vaak tot vaststelling van een tekortkoming. Tussen de 2 en 3 procent van alle beoordelingen leidt tot vaststelling van een tekortkoming in 2017 (zie figuur 8.2). Dat percentage lag in de voorgaande jaren iets hoger. De afgelopen drie jaar neemt het iets af bij zowel de kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang als bij gastouderbureaus.

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



8.3.2 Type tekortkomingen per subdomein

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

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

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

3. Oudercommissie
De wet verplicht iedere houder van een kindercentrum en gastouderbureau een oudercommissie in te stellen. Voor kleine voorzieningen geldt een uitzondering: zij

moeten voldoende inspanning hebben verricht om een oudercommissie in te stellen. Lukt dat niet, dan moeten zij ouders op een andere wijze betrekken. Kleine voorzieningen mogen de ouderraadpleging dus op een andere manier vormgeven.

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

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

We schetsen de opvallendste en belangrijkste bevindingen.

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

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

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

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

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

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

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

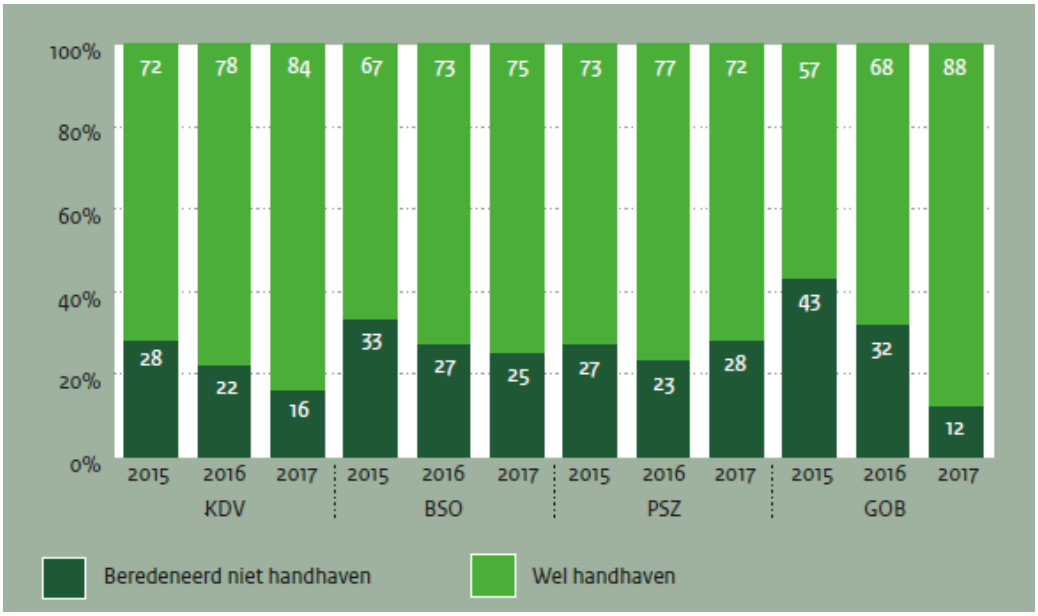
8.4 Handhaving voorwaarden domein Ouderrecht

8.4.1 Beredeneerd niet handhaven

Gemeenten besluiten steeds vaker handhavend op te treden bij een tekortkoming in het domein Ouderrecht. Het percentage 'beredeneerd niet handhaven' na jaarlijks onderzoek of onderzoek na registratie neemt zichtbaar af bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus (zie figuur 8.3). Bij peuterspeelzalen stijgt het percentage beredeneerd niet handhaven juist licht. Gemeenten kiezen bij peuterspeelzalen vaker om niet te handhaven bij een tekortkoming op het gebied van ouderrecht.
Bij gastouderbureaus neemt het percentage beredeneerd niet handhaven af. In 2015 werd bij 43 procent van de tekortkomingen bij voorwaarden in het domein Ouderrecht besloten om niet te handhaven. In 2017 is dat gezakt naar 13 procent. De nieuwe wettelijke regels over ouderrecht die in 2016 zijn ingevoerd, hebben mogelijk invloed op deze forse teruggang.

Toch kiezen gemeenten in 2017 bij 21 procent van de tekortkomingen bij voorwaarden in het domein Ouderrecht om niet handhavend op te treden. In veel gevallen gaat het om het ontbreken van een oudercommissie. Bij de overige domeinen wordt bij 10 procent van de tekortkomingen geen handhavingsactie ingezet.

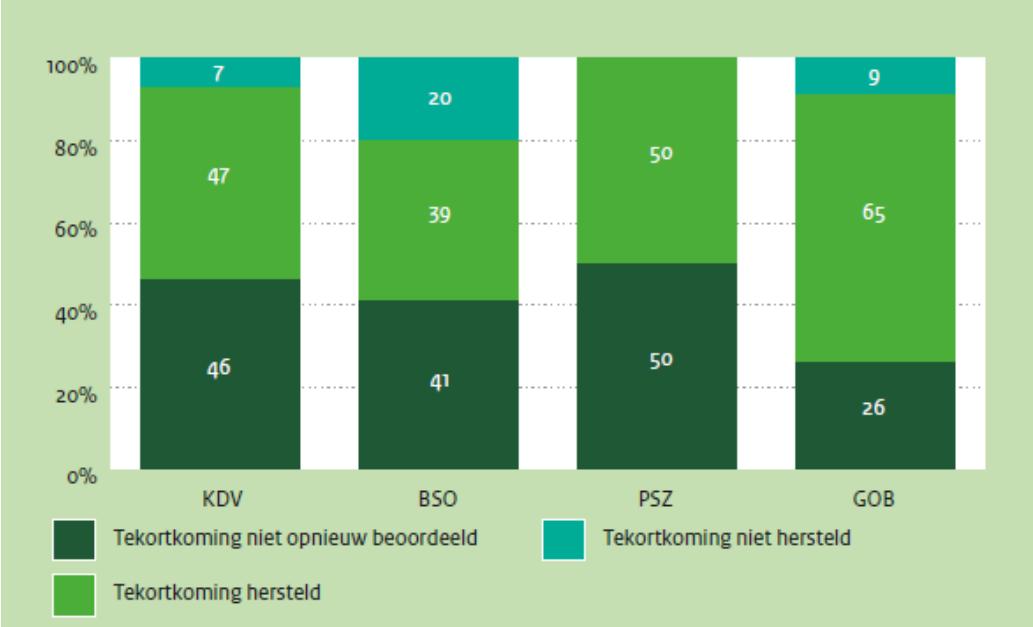
Figuur 8.3 Percentage tekortkomingen domein Ouderrecht met handhavingsadvies en beredeneerd niet handhaven na jaarlijks onderzoek en onderzoek na registratie



8.4.2 Herstel na beredeneerd niet handhaven

Bij een aanzienlijk deel van de tekortkomingen bij voorwaarden in het domein Ouderrecht, waarbij gemeenten besloten hebben geen handhaving in te zetten, is het niet mogelijk om te laten zien of de tekortkoming is hersteld of voortbestaat (zie figuur 8.4). De GGD heeft deze voorwaarden namelijk niet meer beoordeeld in een volgend onderzoek. Afhankelijk van het type kinderopvang gaat dit om een kwart tot de helft van de tekortkomingen in dit domein.

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



Bij meer dan de helft van de tekortkomingen bij voorwaarden in het domein Ouderrecht is het herstel wel te volgen. We zien bij de verschillende typen kinderopvang dat bij een volgend onderzoek tussen de 39 en 65 procent van de voorwaarden in het domein Ouderrecht, waarbij tekortkomingen waren geconstateerd, de houder weer voldoet aan deze voorwaarden.

8.4.3 Herstel tekortkomingen na handhaving

12 procent van de voorwaarden in het domein Ouderrecht waarbij tekortkomingen zijn vastgesteld, zijn niet meer door de GGD beoordeeld in een volgend onderzoek, ondanks de registratie van een handhavingsactie (zie figuur 8.5). Dat percentage is twee keer zo hoog als bij de overige domeinen.

Om deze cijfers te duiden is contact opgenomen met een aantal gemeenten en GGD'en. Hieruit kwam opnieuw naar voren dat het domein Ouderrecht geen prioriteit heeft bij inspecties; andere domeinen gaan voor. Bovendien maken de voorwaarden in het domein Ouderrecht geen onderdeel uit van opmaak van het risicoprofiel. Als GGD'en deze voorwaarden toch willen onderzoeken om een risicoprofiel vast te stellen, moeten zij dat handmatig invullen. Bij een voorziening met een groen risicoprofiel heeft een GGD onvoldoende tijd om te beoordelen of tekortkomingen na handhaving hersteld zijn.

Bij een deel van de tekortkomingen bij voorwaarden in het domein Ouderrecht hebben we wel inzicht in het herstel. Bij dit deel wordt tussen de 75 en 80 procent van deze tekortkomingen verholpen na inzet van de eerste handhavingsactie. Indien gemeenten besluiten om een tweede handhavingsactie in te zetten, of zelfs een derde handhavingsactie, heeft dat wel effect; het herstelpercentage stijgt dan naar 80-85 procent.

Figuur 8.5 Herstel tekortkomingen domein Ouderrecht na inzet handhaving (%)

Literatuur

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

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

A. Wat onderzoekt de toezichthouder precies?

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

1. Kinderopvang in de zin van de wet

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

2. Pedagogisch klimaat

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

3. Personeel en groepen

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

4. Veiligheid en gezondheid

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

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

5. Accommodatie en inrichting

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

6. Ouderrecht

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

B. Welke onderwerpen worden in ieder jaarlijks onderzoek beoordeeld?

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

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

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.

C. Omschrijving van een aantal veel onderzochte voorwaarden

Wat is de beroepskracht-kindratio?
De beroepskracht-kindratio is de verhouding tussen het aantal beroepskrachten en het feitelijk aantal aanwezige kinderen in de vaste groep waarin de kinderen worden

opgevangen. De beroepskracht-kindratio hangt af van de leeftijdsopbouw in de groep. Het verschilt ook per type kinderopvang. Zo wordt bijvoorbeeld verwacht dat bij baby's meer beroepskrachten aanwezig dienen te zijn dan bij oudere kinderen.

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

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

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

Colofon

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

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

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

© Inspectie van het Onderwijs | september 2018