



**TECHNISCH RAPPORT VERZACHTENDE  
OMSTANDIGHEDEN BIJ TEKORTKOMINGEN DOOR  
PERSONEELSTEKORT IN DE KINDEROPVANG**

GEBRUIK VAN DE WERKWIJZE IN HET TOEZICHT OP DE  
KINDEROPVANG,  
TUSSENRAPPORTAGE EERSTE HALF JAAR 2022

april 2023

# 1 Inhoud

<b>1</b>	<b>Inhoud .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Onderzoeksvragen .....</b>	<b>4</b>
3.1	Hoofdvraag .....	4
3.2	Deelvragen.....	4
<b>4</b>	<b>Onderzoeksopzet .....</b>	<b>5</b>
4.1	Methoden.....	5
4.1.1	<i>Databronnen .....</i>	<i>5</i>
4.1.2	<i>Definities .....</i>	<i>6</i>
4.2	Analyse.....	8
4.2.1	<i>Inspectierapporten selecteren .....</i>	<i>8</i>
4.2.2	<i>Inspectierapporten coderen.....</i>	<i>10</i>
4.2.3	<i>Koppeling aan LRK- en GIR-data.....</i>	<i>11</i>
<b>5</b>	<b>Resultaten.....</b>	<b>12</b>
5.1	Gebruik van de werkwijze .....	12
5.2	Tekortkomingen met verzachtende omstandigheden .....	13
5.3	Situaties met verzachtende omstandigheden .....	15
5.4	Gebruik van een stappenplan/plan van aanpak .....	17
5.5	Handhavingsadviezen .....	17
5.6	Handhaving.....	18
<b>6</b>	<b>Bijlage 1. Codeboom .....</b>	<b>20</b>

## 2 Inleiding

Dit is het technisch rapport dat ten grondslag ligt aan de tussenrapportage van het Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2022:

**Verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen door personeelstekort in de kinderopvang**  
**Gebruik van de werkwijze in het toezicht op de kinderopvang, tussenrapportage voorjaar 2023**

### **3 Onderzoeksvragen**

In dit onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal. De hoofdvraag is gesteld door de directeur Kinderopvang van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De onderliggende onderzoeksvragen zijn opgesteld in afstemming met het ministerie van SZW, VNG en GGD GHOR Nederland.

#### **3.1 Hoofdvraag**

In hoeverre en op welke wijze passen GGD-toezichthouders én gemeenten de werkwijze verzachtende omstandigheden toe in relatie tot het personeelstekort?

#### **3.2 Deelvragen**

Om de hoofdvraag te beantwoorden zullen we de volgende deelvragen beantwoorden:

1. Hoe vaak worden er verzachtende omstandigheden gezien bij onderzoeken met tekortkomingen? Hoe vaak zijn de tekortkomingen gerelateerd aan personeelstekort?
2. Op welke voorwaarden worden verzachtende omstandigheden gezien?
3. Welke situaties komt de toezichthouder tegen die aangemerkt worden als verzachtende omstandigheden? Hoe is verantwoorde kinderopvang geborgd in deze situaties?
4. Hoe vaak wordt er wel of juist geen handhavingsadvies gegeven bij rapporten met verzachtende omstandigheden? Als er een handhavingsadvies wordt gegeven, hoe vaak wordt er dan expliciet een uitzondering gemaakt voor de tekortkoming(en) met verzachtende omstandigheden?
5. Besluit de gemeente vervolgens beredeneerd geen handhaving in te zetten, of wordt er wel gehandhaafd en zo ja, hoe?

Een laatste deelvraag 6. 'Is handhaving uitgevoerd conform handhavingsbeleid, of is hiervan afgeweken?' wordt in het Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht Kinderopvang 2022 verder uitgewerkt. Daarin gaan we dieper in op de afwegingen die gemeenten maken bij de handhaving op tekortkomingen met verzachtende omstandigheden vanwege personeelstekort.

## 4 Onderzoeksopzet

### 4.1 Methoden

#### 4.1.1 Databronnen

##### *Inspectierapporten*

Na het uitvoeren van een onderzoek bij een kinderopvangvoorziening, beschrijft de GGD-toezichthouder zijn bevindingen in een inspectierapport. Wanneer het onderzoek is afgesloten, wordt het inspectierapport openbaar gemaakt via het LRK. De inspectierapporten van jaarlijkse onderzoeken en onderzoeken na registratie met tekortkomingen, hebben plaatsgevonden in de periode van 1 januari 2022 tot 1 juli 2022 en zijn aangeleverd door DUO.

Omdat DUO de inspectierapporten heeft geselecteerd op basis van gegevens uit de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR; zie hieronder) en GGD Amsterdam de GIR niet gebruikt, zijn inspecties uitgevoerd door GGD Amsterdam niet meegenomen in de analyses.

##### *LRK- en GIR-data*

De gegevens zoals geregistreerd in het publiekspitaal van het Landelijk Register Kinderopvang (LRK), in de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR) en de jaarverantwoording van de gemeenten vormen de basis van dit rapport. Daarnaast zijn (waar mogelijk) de gegevens uit de toezichtadministratie van GGD Amsterdam gekoppeld aan de gegevens van de GIR. De registratiesystematiek van GGD Amsterdam verschilt van die van de GIR. Omdat GGD Amsterdam pas in maart van 2023 hun volledige toezichtgegevens aanleveren over 2022, zijn de gegevens van GGD Amsterdam en de gemeenten binnen deze regio in deze tussenrapportage over de eerste zes maanden van 2022 nog niet meegenomen.

Het Landelijk Register Kinderopvang bevat informatie over de voorzieningen voor kinderopvang en de gastouderbureaus. Ouders vinden via het register gegevens over houders (directeuren/eigenaren) van voorzieningen en gastouderbureaus, over de voorzieningen zelf – zoals locatie en het registratienummer voor hun aanvraag kinderopvangtoeslag – en de GGD-rapporten.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het juist, volledig en actueel houden van het landelijk register. Sinds 1 januari 2016 moeten zij ook onherroepelijk geworden handhavingsbesluiten en maatregelen publiceren in het register. Alleen wanneer een kinderopvangvoorziening of gastouderbureau is opgenomen in het register, kan de Belastingdiensttoeslagen op basis van het registratienummer kinderopvangtoeslag toekennen.

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

Voor het Landelijk Rapport en ook voor eventuele thema- of aanvullende onderzoeken maakt de inspectie gebruik van de data in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) en de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR). De primaire gebruikers van deze systemen zijn gemeenten en GGD'en, die het LRK

en de GIR gebruiken voor het proces van toezicht en handhaving op de kinderopvang. De systemen zijn vanuit verschillende doeleinden voor de primaire gebruikers gebouwd. Het gebruik van het systeem is niet verplicht. Vrijwel alle GGD'en (met uitzondering van GGD Amsterdam) en in 2021 92 procent van de gemeenten gebruiken de GIR voor de registratie van toezicht en handhaving in de kinderopvang.

#### 4.1.2 *Definities*

##### *Beredeneerd niet-handhaven*

Een gemeente besluit incidenteel en onderbouwd niet over te gaan tot handhaving en onderneemt dus geen actie om de tekortkomingen die de toezichthouder van de GGD constateert, te (laten) verhelpen. Sommige gemeenten zien de inzet van informele (niet juridische) handhavingsinstrumenten (overleg en overreding/waarschuwing) ook als beredeneerd niet-handhaven. De Inspectie van het Onderwijs ziet dit wel als het ondernemen van een handhavingsactie.

##### *Datum bezoek*

In de GIR zijn in de tabel 'inspecties' twee datumvelden opgenomen. 'Datum inspectie' en 'datum afsluiten'. Datum inspectie wordt beschouwd als datum van het bezoek aan de voorziening. Datum afsluiten als de datum waarop de gemeente het rapport afsluit.

##### *Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR)*

De Gemeenschappelijk Inspectieruimte is een online inspectiedatabase die is gekoppeld aan het LRK. GGD'en leggen hun toezichtactiviteiten vast in GIR-Inspecteren (GIR-I); de gemeenten leggen hun handhavingsactiviteiten vast in GIR-Handhaven (GIR-H). Gemeenten kunnen op basis van de registraties in de GIR hun jaarverslag opstellen. Het gebruik van de GIR is niet verplicht. Gemeenten mogen ook op een andere manier verantwoording afleggen aan de gemeenteraad en de staatssecretaris van SZW. GGD'en mogen ook een ander systeem gebruiken voor het vastleggen van hun handhavingsactiviteiten.

##### *GGD*

De afkorting 'GGD' staat voor Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst. De gemeenten in Nederland zijn verantwoordelijk voor 25 GGD'en. Dit betekent dat meerdere gemeenten samen één GGD aansturen. De GGD'en vormen gezamenlijk een landelijk dekkend netwerk.

Voor kinderopvang wordt er een indeling van 26 GGD-regio's gehanteerd. 'Gemeente Utrecht, afdeling Volksgezondheid' wordt in de GIR als een afzonderlijke GGD-regio gezien. Deze afdeling voert enkele publieke gezondheidstaken zelf uit, waaronder het uitvoeren van het toezicht op de kinderopvang.

##### *GGD GHOR Nederland*

GGD GHOR Nederland is de koepelorganisatie van de in totaal 25 GGD'en en GHOR-bureaus (GHOR staat voor Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio).

##### *Handhavingsadvies*

De toezichthouder van de GGD legt in een rapport zijn bevindingen vast van een inspectie. Bij een of meer geconstateerde tekortkomingen op de wettelijke kwaliteitseisen die aan de kinderopvang worden gesteld, geeft de toezichthouder advies aan de gemeente om handhavend op te treden. Overigens leidt niet elke tekortkoming tot een handhavingsadvies: regelmatig maakt de houder, na herstel aanbod, tekortkomingen al ongedaan voordat de inspecteur het rapport

definitief vaststelt.

#### *Handhavingsinstrument*

Gemeenten hebben verschillende (type) instrumenten tot hun beschikking om te zorgen dat een voorziening een wettelijke tekortkoming ongedaan maakt. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen 'informele' instrumenten, herstelsancties en bestraffende sancties.

Informele instrumenten hebben geen wettelijke grondslag en zijn daarom dus geen echte herstelsancties. Informele instrumenten zijn maatregelen vooruitlopend op wettelijk vastgelegde sancties.

Een herstelsanctie heeft als doel een overtreding geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of te beëindigen, herhaling te voorkomen of om de gevolgen van de overtreding weg te nemen of te beperken.

Een bestraffende sanctie draagt het karakter van een straf en heeft als doel de overtreder leed toe te voegen.

Informele instrumenten:

- overleg en overreding
- waarschuwing

Herstelsancties (van licht naar zwaar):

- aanwijzing
- last onder dwangsom
- last onder bestuursdwang
- exploitatieverbod
- (voornemen) intrekken toestemming tot exploitatie

Bestraffende sanctie:

- bestuurlijke boete

#### *Houder*

a. Degene aan wie een onderneming als bedoeld in de Handelsregisterwet 2007 toebehoort en die met die onderneming een of meer kindercentra of gastouderbureaus exploiteert;

b. Een gastouder die een voorziening of voorzieningen voor gastouderopvang exploiteert.

#### *Kindercentrum*

Een kinderdagverblijf of buitenschoolse opvangvoorziening.

#### *Kinderopvangvoorziening*

Een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvangvoorziening of voorziening voor gastouderopvang.

#### *Landelijk Register Kinderopvang (LRK)*

In het LRK staan alle geregistreerde en niet meer geregistreerde kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus. Een voorziening wordt opgenomen in dit register na inspectie door de GGD en een goedkeurend besluit van de gemeente. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het juist, volledig en actueel houden van het register.

#### *Onderzoek*

De toezichthouder van de GGD voert verschillende typen onderzoeken uit bij voorzieningen voor kinderopvang en gastouderbureaus.

- Onderzoek vóór registratie: Onderzoek na een aanvraag van een houder tot inschrijving in het LRK. Doel is vast te stellen of de houder voldoet aan de kwaliteitseisen om te mogen starten met de voorziening.
- Onderzoek na registratie: Onderzoek binnen drie maanden na de start van de voorziening om te bepalen of ook in de praktijk aan de kwaliteitseisen wordt voldaan.
- Jaarlijks onderzoek: Tijdens een jaarlijks onderzoek beoordeelt de toezichthouder of de voorziening (nog steeds) aan de kwaliteitseisen voldoet. In het landelijk rapport wordt ook het onderzoek na registratie als jaarlijks onderzoek gerekend.
- Nader onderzoek: Om vast te stellen of de geconstateerde tekortkomingen in de kwaliteit zijn verholpen, geeft de gemeente de GGD opdracht tot een nader onderzoek.
- Incidenteel onderzoek: Een incidenteel onderzoek vindt eventueel plaats naar aanleiding van een melding/signaal, een wijziging in de situatie van de voorziening (bijvoorbeeld aantal kindplaatsen) of een themaonderzoek.

#### *Tekortkoming*

Een tekortkoming is het niet voldoen door een houder aan een kwaliteitseis gesteld aan de voorziening, zoals vastgelegd in het desbetreffende toetsingskader. Een tekortkoming wordt geconstateerd door een toezichthouder van de GGD.

#### *VNG Naleving*

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is de koepelorganisatie van alle gemeenten in Nederland. VNG Naleving (voorheen: VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving) is de afdeling die zich bezighoudt met de ondersteuning van gemeenten bij het organiseren van het toezicht en handhaving in het sociaal domein. Kinderopvang is onderdeel van dit sociaal domein.

#### *Voorschoolse educatie*

Kinderen met een (risico op) (taal)achterstand kunnen vanaf 2,5 jaar deelnemen aan voorschoolse educatie (ve). Meestal wordt de (taal)achterstand of het risico daarop door het consultatiebureau vastgesteld voordat een kind 2,5 jaar wordt. Deze kinderen worden in sommige gemeenten als doelgroepkind aangemerkt wanneer tijdens de peuterperiode blijkt dat zij een (taal)achterstand hebben en hebben zo recht op voorschoolse educatie. Voorschoolse educatie wordt aangeboden op het kinderdagverblijf. Voor doelgroepkinderen uit groep 1 en 2 van de basisschool is er vroegschoolse educatie.

#### *Voorwaarden*

Vertaling van de kwaliteitseisen uit de Wet kinderopvang die beschreven staan in het modelrapport, op basis waarvan GGD-toezichthouders inspecteren. Niet alle voorwaarden worden bij elke inspectie meegenomen.

#### *Werkwijze verzachtende en verzwarende omstandigheden*

Een werkwijze voor GGD-toezichthouders en gemeenten om rekening te kunnen houden met eventuele verzachtende of verzwarende omstandigheden die geconstateerd worden bij de tekortkoming.

## **4.2 Analyse**

### *4.2.1 Inspectierapporten selecteren*

Uit de GIR-data blijkt dat in het eerste half jaar van 2022 3.600 inspecties zijn uitgevoerd bij alle kinderopvangvoorzieningen, waarbij er tekortkomingen



geconstateerd zijn. Half november heeft DUO url's aangeleverd van 3.091 unieke inspectierapporten van jaarlijkse onderzoeken en onderzoeken na registratie bij kinderopvangvoorzieningen waarbij er tekortkomingen waren geconstateerd. Dit verschil van 509 rapporten komt doordat op het moment van aanleveren 29 inspectierapporten niet meer toegankelijk omdat de voorzieningen waarbij de onderzoeken hebben plaatsgevonden niet meer waren ingeschreven in het LRK, en daarnaast waren 480 inspectierapporten op dat moment nog niet beschikbaar in het LRK, omdat de rapporten nog niet gepubliceerd waren. Ten slotte konden 110 van de 3.091 rapporten niet gedownload worden, omdat de voorzieningen waren uitgeschreven in de tijd tussen levering van DUO en het downloaden van de rapporten. Uiteindelijk hebben wij 2.981 individuele inspectierapporten kunnen downloaden van jaarlijkse onderzoeken en onderzoeken na registratie, uitgevoerd in het eerste half jaar van 2022 bij alle kinderopvangvoorzieningen die nog ingeschreven waren in het LRK in november 2022.

Rapporten van inspecties uitgevoerd bij gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang zijn niet meegenomen in de kwalitatieve analyses. De aanleiding van het onderzoek is het groeiend personeelstekort in de kinderopvang en hoe daarmee wordt omgegaan in toezicht en handhaving. Dat speelt geen rol bij gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang. Gastouderbureaus verzorgen geen kinderopvang, en tekort aan "personeel" bij een gastouder zelf zorgt ervoor dat de opvang niet meer beschikbaar is, niet dat er verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen zouden gelden. Door inspectierapporten bij gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang er eerst uit te halen (659 rapporten), zijn we gestart met het systematisch doornemen van 2.322 rapporten over kindercentra. Uit de GIR-data blijkt dat in het eerste half jaar van 2022 bij 2.800 onderzoeken bij kindercentra tekortkomingen zijn geconstateerd. Bij dit onderzoek is dus 83% van het totaal aantal inspecties met tekortkomingen bij kindercentra onderzocht.

De eerste ronde textmining, het automatisch gestructureerd doorzoeken van de rapporten, is uitgevoerd op de zoektermen *verzachtend* en *omstandigheden* (zie tabel 4.1). De zoekterm *omstandigheden* is nog los meegenomen, omdat er GGD'en zijn die het woord *verzachtend* niet gebruiken in de rapporten. Echter wordt het woord *omstandigheden* ook gebruikt in de beschrijving van de voorwaarde over het gebruik van de voorgeschreven voertaal. Rapporten waarbij enkel het woord *omstandigheden* werd beschreven in het kader van deze voorwaarde zijn er vooraf geselecteerd.

Bij het doorzoeken van de rapporten op de term *incident* kwamen veel vals positieven naar voren, vanwege de rapporten waarbij een eerder gedaan *incidenteel onderzoek* benoemd werd. Daarom is de term *incidenteel onderzoek* ook meegenomen, om deze vals positieven eruit te kunnen halen.

**Tabel 4.1: Overzicht zoektermen en aantal gevonden rapporten**

	zoekterm	gevonden	overlap	totaal
1	verzachtend	286		286
	omstandigheden (excl. voorwaarde voertaal)	341	234	393
2	overmacht	101	64	430
3	incident (excl. incidenteel onderzoek)	262	113	579
4	coulance	58	42	595

Er zijn dus in totaal 595 rapporten geselecteerd om kwalitatief door te nemen.

Tijdens het doornemen van de rapporten bleek dat er 391 rapporten geen verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen vanwege personeelstekort bevatten en dus ten onrechte waren geselecteerd.

Een aantal redenen voor vals positieven:

- Er wordt in het begin van het rapport verwezen naar verzachtende omstandigheden in de inspectiehistorie.
- Alleen in de zienswijze bij het rapport worden verzachtende omstandigheden beschreven.
- Er wordt gesproken over "omstandigheden" in een andere context dan hier bedoeld, zoals de weersomstandigheden of persoonlijke omstandigheden.
- Er zijn wel verzachtende omstandigheden, maar die hebben te maken met andere redenen dan het personeelstekort, zoals: Een EHBO- (herhalings)cursus die vanwege corona niet door is gegaan, waardoor er tijdelijk geen beroepskracht met een geldig certificaat is geweest; Voorzieningen zonder geldige oudercommissie waarvoor een resultaatverplichting geldt (>50 kinderen), maar waar de toezichthouder oordeelt dat er voldoende inspanningen zijn getoond.

Ten slotte zijn er nog 24 random geselecteerde rapporten doorgenomen (1%), waarin geen van de zoektermen in beschreven waren, om te kijken of we nog rapporten of zoektermen misten in onze selectie. Hieruit bleek dat we geen andere zoektermen nodig hadden.

Gezien er maar 619 van de 2.322 rapporten handmatig doorgenomen zijn, is het mogelijk dat ondanks zorgvuldige specifieke zoekrondes er enkele rapporten waarin verzachtende omstandigheden zijn beschreven, per abuis niet meegenomen zijn in de kwalitatieve analyse.

#### 4.2.2 *Inspectierapporten coderen*

De 595 rapporten die met de textmining geselecteerd zijn, zijn in Nvivo (software voor kwalitatief onderzoek) gecodeerd op de volgende aspecten (zie Bijlage 1 voor de bijbehorende codeboom):

- Of er wel of geen verzachtende omstandigheden beschreven zijn (om de rapporten eruit te halen die toch geen verzachtende omstandigheden beschreven);
- De tekortkoming waarvoor verzachtende omstandigheden beschreven staan;
- De oorzaak van de situatie waarvoor er verzachtende omstandigheden gelden (personeelstekort of andere redenen waarvoor verzachtend omstandigheden kunnen gelden);
- Of er een stappenplan van de houder is beschreven;
- Het handhavingsadvies aan de gemeente, plus of deze (in tegenstelling tot de reguliere werkwijze) anders is voor de tekortkoming met verzachtende omstandigheden.

De tekortkoming waarvoor verzachtende omstandigheden zijn beschreven, zijn open gecodeerd. Voor elke voorwaarde waarop verzachtende omstandigheden zijn beschreven is een code aangemaakt. Na het coderen is met behulp van de GIR- en LRK-data specifiek gemaakt welke voorwaarde het betreft.

Om zeker te weten dat de codeur goed gecodeerd heeft, zijn 34 van de rapporten (5,7%) dubbel gecodeerd door een tweede codeur. Beide codeurs zijn

onderzoeker bij de afdeling Gemeentelijk Toezicht. Over de code 'Betreffende voorwaarde uitgesloten van handhavingsadvies' werd in eerste instantie door de tweede codeur anders geoordeeld dan door de eerste codeur. De verwarring bij de tweede codeur ontstond doordat deze dacht dat de voorwaarde uitgesloten werd als de verzachtende omstandigheden benoemd werden bij het advies, zonder dat daar expliciet werd gezegd dat het handhavingsadvies niet gold voor die voorwaarde. Na overleg is er afgestemd dat de oorspronkelijke codering van de eerste codeur, die aangaf dat er geen sprake was van een uitgesloten tekortkoming, de juiste was. Nadat deze verschillen waren rechtgetrokken, was er 99% overeenkomst tussen de codeurs.

De resterende verschillen tussen de codeurs gingen over of er verzachtende omstandigheden waren gerapporteerd in de zienswijze van het rapport. De verschillen zijn te verklaren doordat de eerste codeur tijdens het codeerproces is gestopt met het bijhouden of er alleen verzachtende omstandigheden *in de zienswijze* beschreven stonden. Deze keuze is gemaakt omdat er is besloten niet in aantallen te rapporteren hoe vaak verzachtende omstandigheden alleen in de zienswijze worden benoemd, omdat dit buiten de scope van dit onderzoek valt. Dit onderzoek focust zich op hoe de toezichthouder (en in de verdieping de handhaver) de werkwijze toepast.

Een belangrijke kanttekening is dat alleen tekortkomingen met verzachtende omstandigheden zijn geanalyseerd. We hebben dus geen zicht op welke situaties de toezichthouder tegenkomt wanneer hij besluit géén verzachtende omstandigheden te beschrijven.

#### 4.2.3 *Koppeling aan LRK- en GIR-data*

Na het coderen hebben we de resultaten van het voorkomen van verzachtende omstandigheden per voorwaarde in elk inspectierapport gekoppeld aan de LRK- en GIR-gegevens van de betreffende inspectie. Hierin staan de exacte voorwaarden en de handavingsgegevens. Zo hebben we geanalyseerd in hoeverre gemeenten beredeneerd niet-handhaven op tekortkomingen met verzachtende omstandigheden of dat ze wel handhaven. En als ze handhaven, welke handavingsactie er dan wordt ingezet.

## 5 Resultaten

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten, afkomstig uit de inspectierapporten van GGD-toezichthouders, gekoppeld met de LRK-en GIR-data.

### 5.1 Gebruik van de werkwijze

In deze paragraaf geven we de resultaten weer die antwoord geven op de deelvraag 1. Hoe vaak worden er verzachtende omstandigheden gezien bij onderzoeken met tekortkomingen? Hoe vaak zijn de tekortkomingen gerelateerd aan personeelstekort?

Tabel 5.1 laat zien hoeveel rapporten over kindercentra er in de periode van 1 januari 2022 tot 1 juli 2022 tekortkomingen hadden, en in hoeveel rapporten er verzachtende omstandigheden zijn beschreven bij tekortkomingen vanwege personeelstekort of andere redenen. Hieruit blijkt dat in 7% van de rapporten met tekortkomingen in de eerste helft van 2022 de toezichthouder verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen vanwege personeelstekort heeft beschreven. Mogelijk is dit aantal nog iets hoger, omdat er 478 rapporten over kindercentra niet meegenomen konden worden doordat deze niet meer of nog niet gedownload konden worden (zie ook paragraaf 4.2.1).

**Tabel 5.1: Rapporten met tekortkomingen met en zonder verzachtende omstandigheden bij kindercentra, januari – juli 2022**

	<b>kdv</b>	<b>bso</b>	<b>totaal</b>
Totaalaantal rapporten met tekortkomingen	1.720	1.080	2.800
met verzachtende omstandigheden vanwege personeelstekort	144 (8,4%)	60 (5,6%)	204 (7,3%)
met verzachtende omstandigheden vanwege andere redenen	20 (1,2%)	21 (1,9%)	41 (1,4%)
zonder verzachtende omstandigheden	1.272 (73,9%)	805 (74,5%)	2.077 (74,2%)
Rapporten (nog) niet beschikbaar	284 (16,5%)	194 (18,0%)	478 (17,1%)

Er zijn 15 rapporten die zowel verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen vanwege personeelstekort als andere redenen bevatte. Deze rapporten zijn meegerekend als rapport met verzachtende omstandigheden vanwege personeelstekort. De reden van de verzachtende omstandigheden is uit de inspectierapporten gehaald. Hierin beschrijft de GGD-toezichthouder de situatie en de reden van de omstandigheden. Andere situaties waarbij verzachtende omstandigheden worden beschreven zijn bijvoorbeeld:

- Een EHBO-(herhalings)cursus die vanwege corona niet door is gegaan, waardoor er tijdelijk geen beroepskracht met een geldig certificaat is geweest;
- Voorzieningen zonder geldige oudercommissie waarvoor een resultaatverplichting geldt (>50 kinderen), maar waar de toezichthouder oordeelt dat er voldoende inspanningen zijn getoond.

In de eerste helft van 2022 zijn er in totaal 7.881 inspecties. Bij 2.800 (35,5 procent) inspecties bij kindercentra zijn er een of meer tekortkomingen geconstateerd. Tekortkomingen met verzachtende omstandigheden spelen dus

bij 2,6 procent (7 procent van 35,5 procent, of bij 204 van de 7.881 inspecties) van alle onderzochte kindercentra.

Voor de beantwoording van de volgende deelvragen worden alleen de rapporten over kindercentra met verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen vanwege personeelstekort meegenomen. Rapporten met verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen vanwege andere redenen of zonder verzachtende omstandigheden worden hierin buiten beschouwing gelaten.

## **5.2 Tekortkomingen met verzachtende omstandigheden**

In deze paragraaf wordt er antwoord gegeven op de tweede deelvraag; Op welke voorwaarden worden verzachtende omstandigheden gezien?

In totaal zijn er in de eerste zes maanden van 2022 bij 320 tekortkomingen verzachtende omstandigheden beschreven, waarbij personeelstekort een rol speelt. Soms komen er meerdere tekortkomingen met verzachtende omstandigheden vanwege personeelstekort voor binnen een inspectierapport.

Tabel 5.2 toont per voorwaarde hoe vaak het is beoordeeld tijdens jaarlijkse onderzoeken in de periode van januari tot juli 2022, hoe vaak er een tekortkoming is geconstateerd (beide op basis van de LRK- en GIR-data) en hoe vaak er vervolgens verzachtende omstandigheden zijn beschreven bij het aantal tekortkomingen vanwege personeelstekort (op basis van de geanalyseerde rapporten).

**Tabel 5.2: Tekortkomingen en verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen vanwege personeelstekort bij kindercentra, januari – juli 2022**

	aantal beoordeeld	aantal tekortkomingen	% tekortkomingen	aantal verzachten de omstandigheden	% verzachten de omstandigheden
<b>Voorschoolse educatie (alleen kdv):</b>					
Opleidingseisen ve: getuigschrift of erkenning	2375	73	3,1	17	23,3
Opleidingseisen ve: keuzedeel of getuigschrift	2359	228	9,7	62	27,2
Opleidingseisen ve: 3F	2371	227	9,6	41	18,1
Beroepskracht-kindratio ve	2359	196	8,3	37	18,9
Opleidingsplan ve	2366	123	5,2	2	1,6
<b>Personeel en groepen (kdv en bso):</b>					
Vaste-gezichtencriterium één jaar of ouder	1195	51	4,3	16	31,4
Vaste-gezichtencriterium nuljarigen	908	41	4,5	12	29,3
Beroepskracht-kindratio	7422	382	5,1	49	12,8
Opvang in stam/basisgroepen	7343	302	4,1	32	10,6
Inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiairs	1513	125	8,3	12	9,6
EHBO-certificaat	2896	168	5,8	11	6,5
Opleidingseisen beroepskrachten	7456	134	1,8	11	8,2
Bij afwijking BKR minstens helft benodigde beroepskrachten	1605	38	2,4	4	10,5
Opvang op basis van schriftelijke overeenkomst	216	18	8,3	2	11,1
Opleidingseisen pedagogisch beleidsmedewerkers	4230	61	1,4	2	3,3
Houder laat ouders weten tot welke stamgroep kind behoort	1198	6	0,5	2	33,3
Pedagogisch beleidsplan waarnaar gehandeld wordt	7769	279	3,6	2	0,7
Pedagogisch beleidsplan bevat omschrijving van basisgroepen	906	160	17,7	1	0,6
Verklaring omtrent gedrag	3229	132	4,1	1	0,8
Mentor	986	19	1,9	1	5,3
Verantwoorde dagopvang	4349	33	0,8	1	3,0
Maximaal twee stamgroepruimtes	985	11	1,1	1	9,1
Vaste stamgroepruimte	745	30	4,0	1	3,3

Tekortkomingen op voorschoolse educatie komen vaak in combinatie met elkaar voor. Tekortkomingen op (een van de) opleidingseisen (getuigschrift of erkenning, keuzedeel of getuigschrift, en 3F taaleis) komen vaak in combinatie voor met de beroepskracht-kindratio voor ve (zie Tabel 5.3). In 37% van de rapporten is er enkel op de BKR ve of een enkele opleidingseis een tekortkoming. In 38% van de rapporten gaat het om een combinatie van een of meerdere opleidingseisen en de BKR, en in 24% van de rapporten worden tekortkomingen geconstateerd op meerdere opleidingseisen.

**Tabel 5.3: Combinatie van tekortkomingen op voorwaarden over voorschoolse educatie in rapporten met verzachtende omstandigheden, januari – juli 2022**

	aantal rapporten	%
enkel BKR ve	4	4,7
enkel opleidingseis	28	32,6
opleidingseisen en BKR samen	33	38,4
opleidingseisen samen	21	24,4

### 5.3 Situaties met verzachtende omstandigheden

De situaties met verzachtende omstandigheden zijn kwalitatief beoordeeld om deelvraag 3 te kunnen beantwoorden; Welke situaties komt de toezichthouder tegen die aangemerkt worden als verzachtende omstandigheden? Hoe is verantwoorde kinderopvang geborgd in deze situaties?

De rapporten met verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen vanwege personeelstekort zijn per type tekortkoming bekeken om een beeld te schetsen van de beschreven situatie. Daarvoor hebben we alleen de voorwaarden genomen waarbij er ten minste 10 rapporten zijn met verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen vanwege personeelstekort (Tabel 5.2). We hebben per type tekortkoming de gecodeerde fragmenten in een query gezet. Deze hebben we vervolgens thematisch geanalyseerd, door de verschillende beschrijvingen van toezichthouders systematisch onder elkaar te zetten en soortgelijke redeneringen samen te nemen. Zo hebben we patronen ontdekt voor de situaties die bij deze type tekortkoming voorkomen. Vervolgens hebben we ook overkoepelend naar de beschrijvingen bij de verschillende tekortkomingen gekeken, om te kijken naar patronen die bij verschillende tekortkomingen terugkwamen.

De kwalitatieve analyses hebben we thematisch doorgenomen. Daarvoor hebben we een aantal voorwaarden samen genomen. Uiteindelijk hebben we de situaties in een aantal thema's geanalyseerd. Uit de beschrijvingen in de inspectierapporten konden we halen wat de tekortkoming precies inhield, welke keuzes de houder in deze situatie kon maken en/of welke oplossing de houder had voor de tekortkoming, en in hoeverre de toezichthouder de keuze van de houder verantwoord vond.

- Opleidingseisen en beroepskracht-kindratio voorschoolse educatie
  - reden tekortkoming: ve-beroepskracht ziek en er is geen gekwalificeerde vervanging te vinden.
  - afweging/inspanning houder: groep openhouden, maar met een beroepskracht zonder de juiste kwalificaties op de groep. Een niet-gekwalificeerde invalkracht naast een gekwalificeerde beroepskracht. Keuze voor een bekend gezicht in plaats van een ve-gekwalificeerde invalkracht.
- Vaste-gezichtencriterium

- reden tekortkoming: ziekteverzuim van beroepskracht, maar ook door andere afwezigheid, zoals vakantie.
- afweging/inspanning houder: inzet van een ander bekend gezicht, zoals beroepskracht van andere groep binnen zelfde voorziening of bekende invalkracht, om zo emotionele veiligheid te borgen.
- Beroepskracht-kindratio
  - reden tekortkoming: onverwachte (coronagerelateerd) ziekteverzuim van beroepskrachten, en geen beschikbare inval, waardoor de beroepskracht-kindratio niet op orde is.
  - afweging/inspanning houder: houder zet verschillende stappen om personeel te krijgen, zoals opbellen andere medewerkers, flexpool of uitzendbureau. Vanwege personeelstekort niet altijd mogelijk (gekwalficeerde) invalkracht te vinden.
    - De groepssamenstelling wordt meegewogen in de keuze om af te wijken van de BKR.
    - Er worden niet-gekwalficeerde personen ingezet, zoals beroepskracht in opleiding, pedagogisch coach of houder zelf.
    - Groepen worden samengevoegd
    - Beroepskracht-kindratio op locatieniveau kloppend maken
- Opvang in stam-/basisgroepen
  - reden tekortkoming: geen schriftelijke toestemming van ouders om kinderen in een andere stam- of basisgroep op te vangen.
  - afweging/inspanning houder: voldoen aan de BKR en/of vasthouden aan vaste/ bekende gezichten voor kinderen, en daarom schuiven met kinderen over de groepen en groepen samenvoegen.
  - oordeel toezichthouder: verantwoorde keuze wanneer er goed is gekeken naar de emotionele veiligheid van de kinderen, bijvoorbeeld door de vaste/ bekende gezichten mee te laten schuiven.
- Inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiairs
  - reden tekortkoming: beroepskracht in opleiding of stagiair wordt formatief of te vaak ingezet
  - afweging/inspanning houder: onvoldoende (gekwalficeerde) beroepskrachten aanwezig, maar om aan beroepskracht-kindratio te voldoen, toch een beroepskracht in opleiding of stagiair formatief inzetten.
- EHBO-certificaat
  - reden tekortkoming: (corona-gerelateerd) ziekteverzuim onder vaste beroepskrachten en invalkracht heeft geen EHBO-certificaat.
  - afweging/inspanning houder: groep openhouden, maar met invalkracht zonder EHBO-kwalificatie.
  - oordeel toezichthouder: wanneer beroepskracht aangemeld is voor EHBO-cursus, maar toch al is ingezet omdat er geen andere beroepskrachten zijn
- Opleidingseisen beroepskrachten
  - reden tekortkoming: beroepskrachten zonder geldige opleiding ingezet vanwege ziekte van de vaste beroepskrachten, vanwege corona, zoals BSO-medewerker bij een kinderdagverblijf.



- afweging houder: groep openhouden, maar met invalkracht zonder de juiste kwalificaties.

Het onderzoek gaat enkel over de eerste helft van 2022. In deze periode speelt corona nog een grote rol bij veel van deze tekortkomingen. Dit zien we ook terug in de overkoepelende analyse over de gevonden patronen: tekortkomingen ontstaan vaak bij ziekteverzuim van vaste beroepskrachten, en in de inspectierapporten wordt hierbij regelmatig expliciet verwezen naar corona. Begin 2022 speelde corona nog een grotere rol in de samenleving dan nu, de verwachting is dat de rol van corona inmiddels is afgenomen.

#### **5.4 Gebruik van een stappenplan/plan van aanpak**

Bij het analyseren van de inspectierapporten is bijgehouden wanneer er een stappenplan van de houder werd beschreven, als onderdeel van deelvraag 3. Dit kon het woord *stappenplan* zijn, maar ook andere woorden die verwezen naar een schriftelijk plan van aanpak van een houder hoe om te gaan met de situatie dat er geen personeel te vinden was, zijn meegenomen. De fragmenten waarin verwezen werd naar een stappenplan zijn in NVivo gecodeerd onder de code "stappenplan".

In de Kamerbrief over de werkdruk en het personeelstekort in de kinderopvang van november 2021 wordt als voorwaarde voor verzachtende omstandigheden gegeven dat de houder een plan van aanpak werkdruk en personeelstekort moet opstellen. In ongeveer een kwart (23 procent) van de rapporten waarin verzachtende omstandigheden worden beschreven, wordt in het rapport expliciet verwezen naar zo'n stappenplan, ook wel stroomschema, afwegingskader, plan van aanpak, protocol of overmachtsplan genoemd. Deze termen zijn naar voren gekomen uit de analyse van de fragmenten die gecodeerd zijn onder de code "stappenplan". Het is echter onduidelijk hoeveel voorzieningen een plan van aanpak hebben opgesteld. Dat er niet naar verwezen wordt in het inspectierapport zegt immers niet dat er geen plan is, een stappenplan kan bijvoorbeeld ook ter sprake komen in een jaarlijks houdergesprek tussen GGD en houder. Dit wordt dan niet meer beschreven in het inspectierapport van een specifieke locatie.

#### **5.5 Handhavingsadviezen**

In deze paragraaf wordt deelvraag 4 beantwoordt; Hoe vaak wordt er wel of juist geen handhavingsadvies gegeven bij rapporten met beschreven verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen vanwege personeelstekort? Als er een handhavingsadvies wordt gegeven, hoe vaak wordt er dan expliciet een uitzondering gemaakt voor de tekortkoming(en) met verzachtende omstandigheden?

Bij elk inspectierapport met tekortkomingen geeft een GGD-toezichthouder een advies aan de gemeente om al dan niet te handhaven. In Tabel 5.4 staat weergegeven dat bij de meeste rapporten waarin verzachtende omstandigheden zijn beschreven, wel een handhavingsadvies wordt gegeven.

**Tabel 5.4: Handhavingsadviezen bij rapporten met verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen door personeelstekort, januari – juli 2022**

	aantal met handhavingsadvies	% met handhavingsadvies	aantal zonder handhavingsadvies	% zonder handhavingsadvies	totaal
bso	45	75,0	15	25,0	60
kdv	119	82,6	25	17,4	144

Soms wordt er bij het handhavingsadvies expliciet een uitzondering gemaakt voor de tekortkoming(en) waarvoor verzachtende omstandigheden zijn beschreven. Zoals aangegeven in Tabel 5.5 is dit bij kinderdagverblijven gedaan bij 10 rapporten (8 procent van de rapporten met handhavingsadvies), bij buitenschoolse opvangvoorzieningen bij 11 rapporten (24 procent). Het handhavingsadvies geldt dan dus enkel voor de overige tekortkoming(en) in het rapport.

**Tabel 5.5: Handhavingsadvies, maar niet voor tekortkoming vanwege personeelstekort met verzachtende omstandigheden, januari – juli 2022**

	Aantal voorwaarden uitgesloten van handhavingsadvies	% uitgesloten	Aantal handhavingsadvies ook voor tekortkoming met verzachtende omstandigheden	% inclusief	totaal
bso	11	24,4	34	75,6	45
kdv	10	8,4	109	91,6	119

## 5.6 Handhaving

In deze paragraaf wordt de laatste deelvraag over handhavingsacties beantwoordt: Besluit de gemeente vervolgens beredeneerd geen handhaving in te zetten, of wordt er wel gehandhaafd en zo ja, hoe?

Tijdens het analyseren van handhavingsacties op tekortkomingen met verzachtende omstandigheden, werd duidelijk dat er bij 2 tekortkomingen twee verschillende handhavingsacties waren geregistreerd. Eenmaal is er zowel een aanwijzing als beredeneerd niet-handhaven geregistreerd, een combinatie die niet samengaat. Dit is in het onderzoek meegenomen als de handhavingsactie aanwijzing. Eenmaal kwam het voor dat meerdere handhavingsacties zijn geregistreerd die samen mogen voorkomen (dus zowel een formele als informele handhavingsactie), namelijk een waarschuwing en een aanwijzing op één tekortkoming. Deze zijn beide meegenomen in de tabel.

Dat resulteert in de aantallen zoals weergegeven in Tabel 5.6. De overige handhavingsacties (last onder bestuursdwang, exploitatieverbod en intrekken toestemming tot exploitatie) komen niet voor.

**Tabel 5.6: Handhavingsacties bij rapporten met handhavingsadvies, januari – juli 2022**

	<b>n</b>	<b>procent</b>
beredeneerd niet-handhaven	149	57,1
overleg en overreding	2	0,8
waarschuwing	70	26,8
aanwijzing	39	14,9
voornemen tot last onder dwangsom	1	0,4

Zoals te zien in Tabel 5.7 wordt er bij rapporten zonder handhavingsadvies over het algemeen ook niet gehandhaafd.

**Tabel 5.7: Handhavingsacties bij rapporten zonder handhavingsadvies, januari – juli 2022**

	<b>n</b>	<b>procent</b>
beredeneerd niet-handhaven	58	98,3
waarschuwing	1	1,7

## 6 Bijlage 1. Codeboom

