

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

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

Utrecht, april 2023

## Voorwoord

Ieder kind in Nederland heeft recht op kwalitatief goede kinderopvang. Onder druk van een groeiend personeelstekort en de coronapandemie hebben houders van kinderopvangvoorzieningen in sommige situaties moeite om te voldoen aan de kwaliteitseisen rondom de inzet van personeel. Zo kunnen bij ziekte van beroepskrachten houders niet altijd voldoende (gekwalificeerde) invallers vinden, waardoor tekortkomingen ontstaan op de kwaliteitseisen aan voorschoolse educatie en personeel en groepen. Door het aanhoudende personeelstekort staat de (pedagogische) kwaliteit en de kwaliteit van de voorschoolse educatie onder druk. Het is niet uit te sluiten dat de ontwikkeling en de veiligheid van de kinderen hierdoor in het gedrang komt. De verantwoordelijkheid van de GGD-toezichthouders om voor deze belangrijke onderwerpen een goede afweging te maken is erg groot. Het is aan het ministerie van SZW om hier in overleg met het ministerie van OCW te bepalen of dit risico voldoende wordt beheerst.

Het is van groot belang dat houders voordat ze in een situatie komen waarin zij (onvoldoende) personeel hebben nadenken over hoe te handelen. Aan de hand van een dergelijk plan van aanpak kan de toezichthouder ook toetsen of de juiste stappen zijn doorlopen en of er sprake is van een weloverwogen en verantwoorde keuze. Wanneer opvang niet meer verantwoord is, moeten houders de moeilijke beslissing maken om tijdelijk te sluiten. Het openhouden van een groep moet te allen tijde een verantwoorde, onderbouwde keuze zijn. De (emotionele) veiligheid van de kinderen mag nooit gevaar lopen.

Heeft de houder volgens de toezichthouder ondanks de tekortkoming wel verantwoorde keuzes gemaakt? Dan kan de toezichthouder verzachtende omstandigheden bij de tekortkoming beschrijven. Hoe gemeenten hier in de handhaving invulling aan geven gaan we nog verder onderzoeken. Het is goed dat er dankzij de werkwijze verzachtende omstandigheden in toezicht en handhaving rekening kan worden gehouden met het personeelstekort in de kinderopvang. Houders kunnen immers niet aan het onmogelijke worden gehouden. Dit mag echter nooit leiden tot onveilige situaties.

Alida Oppers  
Inspecteur-generaal van het Onderwijs  
April 2023

## Inhoud

Voorwoord .....	2
Inhoud .....	3
Samenvatting .....	4
1      Werkwijze verzachtende omstandigheden .....	6
<b>1.1      Gebruik van de werkwijze</b>	<b>6</b>
1.1.1    Verzachtende omstandigheden in de zienswijze	8
<b>1.2      Tekortkomingen met verzachtende omstandigheden</b>	<b>9</b>
<b>1.3      Situaties met verzachtende omstandigheden</b>	<b>10</b>
1.3.1    Opleidingseisen en beroepskracht-kindratio voorschoolse educatie	11
1.3.2    Vaste-gezichtencriterium	12
1.3.3    Beroepskracht-kindratio	13
1.3.4    Opvang in stam-/basisgroepen	14
1.3.5    Inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiairs	15
1.3.6    EHBO-certificaat	16
1.3.7    Opleidingseisen beroepskrachten	16
<b>1.4      Gebruik van plan van aanpak werkdruk en personeelstekort</b>	<b>17</b>
<b>1.5      Handhavingsadviezen</b>	<b>18</b>
<b>1.6      Handhaving</b>	<b>19</b>
<b>1.7      Conclusie</b>	<b>20</b>
<b>1.8      Bronvermelding</b>	<b>22</b>

## Samenvatting

### **Bij 7 procent van de rapporten waarin tekortkomingen geconstateerd zijn, heeft de toezichthouder bij tekortkomingen door personeelstekort verzachtende omstandigheden beschreven.**

Tekortkomingen met verzachtende omstandigheden spelen bij 3 procent van alle onderzochte kindercentra. Vanwege het personeelstekort hebben houders moeite te voldoen aan sommige kwaliteitseisen voor kinderopvang. In het toezicht kan de toezichthouder hier rekening mee houden door verzachtende omstandigheden te beschrijven bij deze tekortkomingen. Voorwaarde hierbij is dat de houder inspanningen heeft aangetoond om de nadelige gevolgen van het niet naleven te beperken en een zo verantwoord mogelijke keuze heeft gemaakt.

### **Toezichthouders zien het meest verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen die ontstaan door ziekte van beroepskrachten en gebrek aan invalkrachten.**

Houders hebben vanwege het personeelstekort veel moeite om geschikte vervanging te vinden. In het eerste half jaar van 2022 speelt corona hier nog een grote rol in. Toezichthouders geven aan dat hierdoor bijvoorbeeld de beroepskracht-kindratio niet voldoet, er geen vast gezicht op de groep is, kinderen zonder schriftelijke toestemming in een andere groep worden opgevangen of niet volledig gekwalificeerd personeel ingezet wordt. Vooral bij locaties die voorschoolse educatie bieden is het lastig om volledig gekwalificeerde vervanging te vinden. Als de toezichthouder oordeelt dat ondanks uiterste inspanning niet voldaan wordt aan de kwaliteitseisen, maar er wel verantwoorde opvang wordt geboden, kan deze verzachtende omstandigheden beschrijven bij de tekortkoming. In dit onderzoeksrapport worden ter illustratie voorbeelden gegeven van situaties die de toezichthouder beschrijft.

### **In een minderheid van de rapporten wordt verwezen naar een plan van aanpak werkdruk en personeelstekort.**

Een plan van aanpak kan de houder helpen om weloverwogen beslissingen te nemen en inspanningen aantoonbaar te maken richting de toezichthouder. Dit plan van aanpak moet ook besproken worden met de oudercommissie. Een goed werkende oudercommissie die actief betrokken wordt bij beslissingen van de houder is dus van groot belang. Bij slechts een kwart van de inspectierapporten met verzachtende omstandigheden wordt naar zo'n plan verwezen. Dat er niet naar verwezen wordt in het inspectierapport hoeft niet te betekenen dat er geen plan is, een stappenplan kan bijvoorbeeld ook ter sprake komen in een jaarlijks houdergesprek tussen GGD en houder.

**Meestal volgt een advies tot handhaven, maar geen handhaving.** Er zijn GGD'en die, wanneer zij oordelen dat er sprake is van verzachtende omstandigheden bij een tekortkoming én er nog steeds verantwoorde kinderopvang wordt geboden, een advies niet handhaven geven aan de gemeente. Andere GGD'en vinden dat de beslissing om wel of niet te handhaven bij de gemeente hoort te liggen en dus geven zij de gemeente wel een advies tot handhaven, met een aanvulling van het advies om rekening te houden met verzachtende omstandigheden. Bij ruim driekwart van de onderzochte rapporten waarin verzachtende omstandigheden zijn

beschreven, wordt een advies tot handhaven gegeven. Gemeenten kunnen onder bijzondere omstandigheden gemotiveerd afwijken van het advies tot handhaven, zoals bij zicht op legalisatie of overmacht. Bij ruim de helft van de tekortkomingen met verzachtende omstandigheden vanwege personeelstekort met een advies tot handhaven, wordt er door de gemeente beredeneerd geen handhaving ingezet. Als er wel gehandhaafd wordt, gaat het meestal om een waarschuwing. In het Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht Kinderopvang, dat eind 2023 aan de kamer wordt aangeboden, zullen wij dieper ingaan op de handhaving van gemeenten op tekortkomingen met verzachtende omstandigheden. Hierin wordt de keuze van gemeenten om beredeneerd niet te handhaven ook meegenomen.

**De werkwijze verzachtende omstandigheden biedt ruimte om in zowel toezicht als handhaving rekening te houden met het personeelstekort in de kinderopvang.** Houders kunnen niet aan het onmogelijke worden gehouden. Maar het is wel aan diezelfde houders om de afweging te maken of zij nog verantwoorde kinderopvang kunnen bieden, of dat het nodig is om groepen te sluiten. Personeelstekort mag nooit een excuus worden om geen veilige en verantwoorde kinderopvang te bieden.

## **1 Werkwijze verzachtende omstandigheden**

De kwaliteit van kinderopvang is erg belangrijk. Voorzieningen voor kinderopvang moeten verantwoorde en veilige opvang bieden en voldoen aan de kwaliteitseisen uit de Wet kinderopvang (Wko). Momenteel kampt de sector met een groot personeelstekort. Hierdoor is het voor houders niet altijd mogelijk om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden, bijvoorbeeld door uitval van vaste beroepskrachten. Houders hebben hierdoor moeite te voldoen aan de kwaliteitseisen rondom de inzet van personeel.

Tijdens de inspecties beoordeelt de GGD-toezichthouder of de opvang voldoet aan de geldende kwaliteitseisen uit de Wko. Als dat niet zo is, wordt er een tekortkoming gerapporteerd<sup>1</sup>. Soms liggen er echter specifieke omstandigheden aan de tekortkoming ten grondslag, waardoor de houder ondanks uiterste inspanning niet kan voldoen, maar waarbij de houder er wel zorg voor draagt dat de invloed op de kwaliteit geminimaliseerd blijft en zijn keuze verantwoord is. Als de toezichthouder oordeelt dat dit inderdaad het geval is, kan hij de situatie beschrijven en aangeven dat er sprake is van verzachtende omstandigheden. De toezichthouder kan ervoor kiezen geen advies tot handhaven te geven (voor deze tekortkoming), of om de gemeente te adviseren bij de handhaving rekening te houden met verzachtende omstandigheden. De werkwijze biedt ook de mogelijkheid om verzwarende omstandigheden te beschrijven bij een tekortkoming.<sup>2</sup>

Aan de inspectie is gevraagd inzicht te geven in hoeverre en op welke wijze GGD'en en gemeenten de werkwijze verzachtende (en verzwarende) omstandigheden toepassen in relatie tot het personeelstekort<sup>3</sup>. Dit onderzoek focust zich op de beschrijving van verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen die te maken hebben met het personeelstekort in de kinderopvang. We brengen in beeld hoe vaak toezichthouders verzachtende omstandigheden beschrijven in de periode januari tot juli 2022. We kijken naar de kwaliteitseisen waarbij verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen vanwege personeelstekort worden beschreven en de situaties die toezichthouders tegenkomen bij kindercentra.

Vervolgens geven we inzicht in de handhavingsadviezen bij onderzoeken met tekortkomingen vanwege personeelstekort met verzachtende omstandigheden en geven we een eerste kijk in de handhaving door gemeenten bij de betreffende tekortkomingen. In een verdiepingsonderzoek (dat zal terugkomen in het Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht Kinderopvang 2022) gaan we verder in op de afwegingen die gemeenten maken bij de handhaving op tekortkomingen vanwege personeelstekort met verzachtende omstandigheden.

### **1.1 Gebruik van de werkwijze**

Om te onderzoeken hoe vaak de toezichthouder verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen heeft beschreven, zijn er 2.322

---

<sup>1</sup> De enige uitzondering hierop zijn het vaste gezichtencriterium en de drie-uursregeling, in het geval van overmacht (artikel 8 van de Beleidsregel Werkwijze toezichthouder kinderopvang).

<sup>2</sup> GGD GHOR Nederland & VNG (14 december 2021). Denklijn verzachtende (en verzwarende) omstandigheden.

<sup>3</sup> Kamerbrief (5 september 2022). [Aanpak personeelstekort in de kinderopvang](#).

individuele rapporten systematisch doorzocht<sup>4</sup>. Dit zijn rapporten van kindercentra<sup>5</sup> die zijn bezocht in het kader van een jaarlijkse onderzoek of een onderzoek na registratie, in de periode van januari tot juli 2022. Dit is 83 procent van het totale aantal inspecties met tekortkomingen (2.800) bij kindercentra dat is uitgevoerd in de eerste helft van 2022<sup>6</sup>.

Via textmining, het automatisch gestructureerd doorzoeken van teksten, is er in deze rapporten gezocht naar beschrijvingen van verzachtende omstandigheden bij geconstateerde tekortkomingen<sup>7</sup>. Hierbij zijn zowel beschrijvingen meegenomen waarbij de omstandigheden expliciet als "verzachtend" werden beoordeeld, als beschrijvingen waarbij dit niet als zodanig gelabeld was. Sommige GGD'en hebben namelijk bewust de keuze gemaakt om enkel te spreken over "omstandigheden", en het oordeel over of dit verzachtend (of verzwarend) is bij de geconstateerde tekortkoming aan de handhaver te laten. Zie voor een uitgebreide beschrijving van de werkwijze van dit onderzoek en overzicht van de resultaten het bijbehorende technisch rapport.

In de periode januari tot juli 2022 zijn er 204 rapporten over kindercentra gevonden waarin de toezichthouder verzachtende omstandigheden beschrijft die te maken hebben met het personeelstekort (zie figuur 1). Dit is 7 procent van het totale aantal onderzoeken met tekortkomingen in deze periode. In de eerste helft van 2022 wordt bij 36 procent van de onderzoeken bij kindercentra een of meer tekortkomingen geconstateerd. Tekortkomingen met verzachtende omstandigheden spelen dus bij 3 procent (7 procent van 36 procent) van alle onderzochte kindercentra.

---

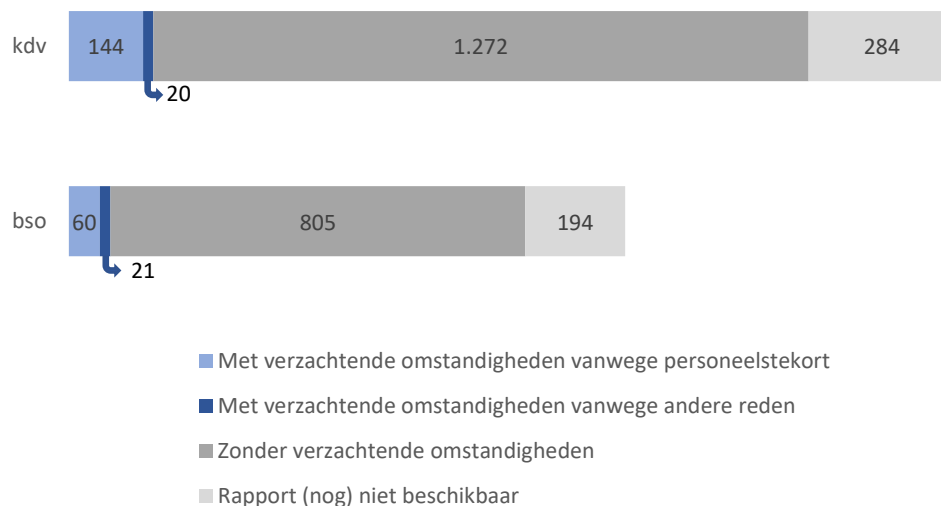
4 Exclusief GGD Amsterdam.

5 Ook bij tekortkomingen geconstateerd bij gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang komen verzachtende omstandigheden voor, maar hier speelt personeelstekort geen rol bij de tekortkomingen. Daarom worden deze situaties hier buiten beschouwing gelaten.

6 Op het moment van het onderzoek waren nog niet alle inspectierapporten beschikbaar, of waren deze niet meer beschikbaar omdat de voorziening al uit het LRK was uitgeschreven. Hierdoor zijn 478 rapporten (17%) niet meegenomen in de textmining.

7 Ondanks zorgvuldige zoekrondes is het mogelijk dat er enkele rapporten waarin verzachtende omstandigheden zijn besproken niet zijn meegenomen, omdat niet alle 2.322 rapporten handmatig zijn doorzocht.

**Figuur 1** Rapporten met tekortkomingen met en zonder verzachtende omstandigheden bij kindercentra, januari – juli 2022.



*Noot.* Bij enkele rapporten komen zowel verzachtende omstandigheden vanwege personeelstekort als verzachtende omstandigheden om andere redenen voor. Deze zijn in de figuur bij "met verzachtende omstandigheden vanwege personeelstekort" gerekend. Een deel van de rapporten (17 procent) kon niet worden meegenomen in het onderzoek, omdat de voorzieningen al uit het Landelijk Register Kinderopvang waren geschreven waardoor de rapporten niet meer toegankelijk waren, of de rapporten waren nog niet beschikbaar op het moment van het onderzoek. Van deze rapporten weten we niet of er al dan niet verzachtende omstandigheden in beschreven staan.

Het merendeel van de rapporten waar verzachtende omstandigheden worden beschreven door de toezichthouder, gaat over situaties waarin personeelstekort een rol speelt. Van alle 245 rapporten waarin verzachtende omstandigheden zijn beschreven, ging het bij 204 rapporten (83 procent) om situaties die te maken hebben met personele krapte.

De werkwijze verzachtende (of verzwarende) omstandigheden beperkt zich niet tot omstandigheden die te maken hebben met het personeelstekort. Andere situaties waarbij regelmatig verzachtende omstandigheden worden beschreven zijn bijvoorbeeld:

- Een EHBO-(herhalings)kursus 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 rest van dit onderzoek worden alleen rapporten meegenomen over kindercentra met verzachtende omstandigheden waarin personeelstekort een rol speelt.

### 1.1.1

#### *Verzachtende omstandigheden in de zienswijze*

Het komt ook voor dat de toezichthouder in het rapport geen (verzachtende) omstandigheden beschrijft, maar de houder hier wel naar verwijst in de zienswijze. Deze rapporten worden in dit onderzoek niet meegenomen, omdat het niet de toezichthouder is die verzachtende omstandigheden beschrijft. Op basis van de beschrijving in het inspectierapport verschillen de situaties waarin de houder verzachtende



omstandigheden beschrijft ogenschijnlijk niet altijd van situaties waarin de toezichthouder wel verzachtende omstandigheden beschrijft. De weergave van de bevindingen van de toezichthouder in het rapport is echter altijd een samenvatting van het onderzoek. We hebben niet onderzocht waarom er de ene keer wel en andere keer geen verzachtende omstandigheden worden beschreven door de toezichthouder. Het kan de werkwijze van de GGD zijn om de situatie enkel feitelijk te beschrijven en de houder in de zienswijze de verzachtende omstandigheden te laten beschrijven. De toezichthouder vraagt de houder in dat geval expliciet om (verzachtende) omstandigheden bij de tekortkoming in de zienswijze op te nemen.

Volgens het zorgvuldigheidsbeginsel<sup>8</sup> moeten gemeenten bij het nemen van een handhavingsbesluit de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaren. Naast het inspectierapport moet de gemeente ook de zienswijze van de houder betrekken bij het uiteindelijke handhavingsbesluit. De zienswijze wordt niet getoetst door de toezichthouder, het is aan de gemeente om zich te vergewissen of de zienswijze voldoende betrouwbaar is. Ook als de houder in de zienswijze verzachtende omstandigheden beschrijft, kan dit dus invloed hebben op de handhaving.

## **1.2 Tekortkomingen met verzachtende omstandigheden**

In totaal zijn er in de eerste zes maanden van 2022 bij 320 tekortkomingen door personeelstekort verzachtende omstandigheden beschreven<sup>9</sup>. Deze tekortkomingen komen voor in 204 rapporten, soms komen er dus meerdere tekortkomingen met verzachtende omstandigheden voor in een rapport. Tabel 1 toont de voorwaarden waarbij ten minste 10 keer verzachtende omstandigheden zijn beschreven. Het gaat hierbij om voorwaarden die gesteld worden aan voorschoolse educatie en voorwaarden binnen het domein personeel en groepen. Daarnaast zijn er nog 20 tekortkomingen met verzachtende omstandigheden op verscheidene andere voorwaarden, waarbij slechts enkele keren (1 tot 4 keer) verzachtende omstandigheden zijn beschreven.

---

<sup>8</sup> Artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht

<sup>9</sup> Soms wordt er naar aanleiding van de verzachtende omstandigheden geen tekortkoming geregistreerd. Deze situaties zijn hier buiten beschouwing gelaten, alleen rapporten met tekortkomingen zijn geanalyseerd.

**Tabel 1** Tekortkomingen en verzachtende omstandigheden bij kindercentra, januari – juli 2022.

Voorwaarde	Aantal tekortkomingen	% tekortkomingen	Aantal verzachtende omstandigheden	% tekortkomingen met verzachtende omstandigheden
<b>Voorschoolse educatie (alleen kdv):</b>				
Opleiding ve-beroepskrachten	73	3%	17	23%
Opleiding keuzedeel ve	228	10%	62	27%
3F-taalniveau	227	10%	41	18%
Beroepskracht-kindratio ve	196	8%	37	19%
<b>Personeel en groepen (kdv en bso):</b>				
Vaste-gezichtencriterium één jaar of ouder	51	4%	16	31%
Vaste-gezichtencriterium 0-jarigen (alleen kdv)	41	5%	12	29%
Beroepskracht-kindratio	382	5%	49	13%
Opvang in stam/basisgroepen	302	4%	32	11%
Inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiairs	125	8%	12	10%
EHBO-certificaat	168	6%	11	7%
Opleidingseisen beroepskrachten	134	2%	11	8%

*Noot.* Het percentage tekortkomingen is berekend met het totaal aantal beoordeelde voorwaarden, en dat aantal varieert per voorwaarde.

Bijna de helft van de tekortkomingen met verzachtende omstandigheden (157 tekortkomingen) heeft betrekking op de voorschoolse educatie. Het gaat hierbij om de opleidingseisen voor beroepskrachten (de opleiding voor ve-beroepskrachten, het keuzedeel ve binnen die opleiding en het 3F-taalniveau) en om de beroepskracht-kindratio voorschoolse educatie. Tekortkomingen op deze voorwaarden komen meestal in combinatie met elkaar voor: doordat de beroepskracht niet (volledig) gekwalificeerd is voor voorschoolse educatie, voldoet de beroepskracht-kindratio voorschoolse educatie niet. Bij 38 procent van de tekortkomingen op de opleidingseisen wordt ook de beroepskracht-kindratio overtreden.

Relatief komen verzachtende omstandigheden vanwege personeelstekort het vaakst voor bij de kwaliteitseisen aan het vaste-gezichtencriterium. Bij bijna een derde van de tekortkomingen op deze voorwaarden worden door de toezichthouder verzachtende omstandigheden beschreven.

Ook bij tekortkomingen op de beroepskracht-kindratio, de opvang in stam/basisgroepen, de inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiairs, de aanwezigheid van een volwassene met EHBO-certificaat en op de opleidingseisen voor beroepskrachten worden verzachtende omstandigheden beschreven.

### 1.3 Situaties met verzachtende omstandigheden

In de inspectierapporten geeft de toezichthouder een weergave van zijn bevindingen tijdens het onderzoek. Soms geeft de situatie aanleiding om verzachtende omstandigheden te beschrijven bij een tekortkoming.

Hieronder geven wij voorbeelden van situaties die de toezichthouder tegenkomt bij tekortkomingen op verschillende kwaliteitseisen. In alle onderstaande situaties heeft de toezichthouder beoordeeld dat er sprake is van verzachtende omstandigheden, en dus dat er ondanks de tekortkoming(en) verantwoorde keuzes zijn gemaakt en de houder zich heeft ingespannen om de negatieve gevolgen van het niet naleven te beperken.

Bij de beschrijvingen geven wij citaten uit verschillende inspectierapporten. Deze citaten zijn illustratief bedoeld en geven zeker niet een volledig beeld van de omstandigheden rondom de tekortkoming. Hiervoor zijn de situaties te complex, specifiek en uitgebreid. Om een situatie volledig te omvatten, moet ten minste het gehele inspectierapport meegenomen worden. De opgenomen citaten belichten steeds een onderdeel van deze situatie, bijvoorbeeld een beschrijving van de situatie rondom de tekortkoming, van de inspanningen van de houder of van een beoordeling van de situatie door de toezichthouder.

### 1.3.1

#### *Opleidingseisen en beroepskracht-kindratio voorschoolse educatie*

Wanneer een ve-geschoolde beroepskracht ziek is of om een andere reden vervangen moet worden, hebben houders moeite ve-gekwalficeerde vervanging te vinden.

*"De vervangend locatieverantwoordelijke vertelt dat er via de flexpool, de vaste beroepskrachten van -houder- en het uitzendbureau geprobeerd is om een ve-gecertificeerde invalkracht in te zetten. Dit bleek niet mogelijk te zijn."*

*"De gebiedsmanager geeft aan dat er eerst gekeken wordt of vaste beroepskrachten extra kunnen werken, vervolgens wordt er gekeken of er mensen vanuit de flexpool van de organisatie ingezet kunnen worden. Lukt dit niet dan wordt er een beroep gedaan op de uitzendbureaus, waarbij in eerste instantie gevraagd wordt om een beroepskracht die voldoet aan de ve-eisen. Lukt dit ook niet dan laten ze de ve-eisen los, om zo in ieder geval voldoende medewerkers te hebben en zo te voldoen aan de beroepskracht-kindratio."*

De houder kan dan de keuze maken om de groep wel open te houden, met een beroepskracht zonder de juiste kwalificaties op de groep. Het komt voor dat er meerdere ve-beroepskrachten op de groep staan, waardoor de niet-gekwalficeerde invalkracht naast een gekwalficeerde beroepskracht staat. Ook komt het voor dat er bewust de keuze gemaakt wordt een voor de kinderen bekend gezicht in te zetten in plaats van een ve-gekwalficeerde invalkracht.

*"De houder heeft aangegeven dat door zwangerschapsverlof en langdurige ziekte het niet mogelijk was te waarborgen om beroepskrachten die beschikken over het juiste certificaat voor voorschoolse educatie op de groep te plaatsen. De houder heeft gekozen om 2 beroepskrachten in opleiding voor voorschoolse educatie op de groep te plaatsen, maar die wel voor langere periode beschikbaar waren voor de locatie dus ook een vast gezicht voor kinderen en ouders waren."*

*"In deze situatie is ervoor gekozen om de groep niet te sluiten omdat er iedere dag een vaste (geschoolde) beroepskracht aanwezig was. De vaste beroepskracht heeft gewerkt samen met een niet-geschoolde VE beroepskracht. De prioriteit is gelegd op rust op de groep, aldus de manager."*

### 1.3.2

#### *Vaste-gezichten criterium*

Ook bij tekortkomingen op het vaste-gezichten criterium speelt ziekteverzuim van beroepskrachten een belangrijke rol, al gaat het ook om andere afwezigheid zoals bij vakantie. Bij afwezigheid van het vaste gezicht wordt in sommige situaties een ander bekend gezicht ingezet, zoals een beroepskracht van een andere groep binnen dezelfde voorziening of een invallende kracht die regelmatig op de groep staat.

*"De locatiemanager heeft er daarom op dat moment voor gekozen om in plaats van een 'vast gezicht', een 'bekend gezicht' op de groep in te zetten. Dat wil zeggen een medewerker die vaker op de woensdag op deze groep heeft gewerkt en bekend is bij de kinderen die in deze groep op woensdag worden opgevangen."*

*"De vaste beroepskrachten zijn deze dagen niet werkzaam geweest vanwege corona. Om toch voor een bekend gezicht voor de kinderen te zorgen heeft er deze dagen een beroepskracht van een andere groep hier gestaan. De vestigingsmanager geeft aan dat de ouders en kinderen erg bekend met haar zijn."*

*"Bij het indelen van de medewerkers hebben we vooral gekeken naar het welzijn van de kinderen. Wie kent wie het beste en hoe kunnen we de medewerkers het beste inzetten om de veiligheid en de pedagogiek te waarborgen."*

*"Door de inzet van beroepskrachten waar de aanwezige kinderen wel bekend mee zijn, wordt de emotionele veiligheid zoveel mogelijk gewaarborgd."*

Het is de vraag of tekortkomingen op het vaste-gezichten criterium wel het gevolg zijn van personeelstekort. Het lijkt dat het (waarschijnlijk door corona verhoogde) ziekteverzuim hier een grotere rol in speelt: als alle vaste gezichten afwezig zijn, kan immers geen enkele invaller hen als vast gezicht vervangen. Houders kiezen nu vaak voor een andere, voor de kinderen bekende, beroepskracht als de vaste beroepskracht afwezig is. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in de kamerbrief van september 2022 aangekondigd te verkennen of het mogelijk is om houders op korte termijn meer ruimte te geven om het vaste gezicht bij afwezigheid te vervangen voor een bekend gezicht<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Kamerbrief (5 september 2022). [Aanpak personeelstekort in de kinderopvang](#).

### 1.3.3

#### *Beroepskracht-kindratio*

Ook bij tekortkomingen op de beroepskracht-kindratio wordt meestal verwezen naar ziekteverzuim. Beroepskrachten kunnen niet komen, bijvoorbeeld vanwege coronasymptomen waarbij ze thuis moeten blijven in afwachting van een test of tot ze klachtenvrij zijn. Doordat er geen invallers beschikbaar zijn ontstaat de situatie dat er teveel kinderen zijn voor het aantal aanwezige beroepskrachten. Daardoor is er op dat moment een tekortkoming op de beroepskracht-kindratio.

In sommige inspectierapporten wordt beschreven welke stappen houders hebben gezet om toch voldoende personeel in te zetten, zoals het opbellen van andere medewerkers en het proberen een invalkracht te krijgen via de flexpool of een uitzendbureau. Houders geven echter aan dat het door de personeelstekorten niet altijd mogelijk is om een (gekwaliceerde) invalkracht te vinden. Het komt voor dat de specifieke groepsamenstelling meegewogen wordt in de keuze om toch van de beroepskracht-kindratio af te wijken.

*"Volgens de locatieverantwoordelijke was het niet gelukt om een inval beroepskracht in te zetten, vanwege de personeelskrapte. De locatieverantwoordelijke heeft aangegeven dat aangezien een kind van 0 jaar, 8 dagen later 1 jaar werd en omdat de samenstelling van de groep het toeliet, de organisatie het verantwoord vond om af te wijken van de BKR en 1 beroepskracht werkzaam te laten zijn."*

*"De locatieverantwoordelijke heeft aangegeven dat geen invalberoepskracht beschikbaar was op deze dagen, dat de samenstelling van de basisgroep het toe liet en een kind op tijd werd opgehaald. Daarnaast heeft de locatieverantwoordelijke aangegeven dat vooraf in overleg met de vaste beroepskracht is besproken om de opvang wel doorgang te laten vinden."*

Het komt ook voor dat niet-gekwaliceerde personen worden ingezet, zoals een beroepskracht in opleiding, de pedagogisch coach of de houder zelf. Zij tellen dan niet mee voor de beroepskracht-kindratio, waardoor hier een tekortkoming op geconstateerd wordt.

*"Er zijn 15 kinderen en één beroepskracht. Daarnaast is er één derdejaars BOL-stagiaire die conform haar arbeidsovereenkomst met -houder- vandaag formatief is ingezet. De stagiaire loopt stage bij deze groep en de kinderen zijn met haar bekend."*

*"Vanwege de acute uitval van twee vaste beroepskrachten en het huidige personeelstekort heeft de wijkmanager twee invalmedewerkers van de organisatie -naam- ingezet. Omdat beide invalmedewerkers niet over een passende opleiding beschikken, worden deze medewerkers niet meegerekend in de berekening van het aantal beroepskrachten op de groep. Hierdoor is er sprake van overtreding van de beroepskracht-kindratio."*

Ook komt het voor dat groepen samengevoegd worden en/of dat de beroepskracht-kindratio op locatieniveau wel voldoet. De beroepskracht-kindratio moet echter op groepsniveau kloppend zijn.

*"De locatiemanager en de assistent-locatiemanager vertelden dat medewerkers ziek waren of moesten testen. Er is wel een aanvraag gedaan voor inval (eerst de invalpool van de organisatie en daarna de uitzendbureaus), maar er was niemand beschikbaar. Op dat moment heeft de locatiemanager besloten om te roosteren op locatieniveau en niet meer op groepsniveau."*

In enkele gevallen geven houders aan zoveel openstaande diensten te hebben dat ze geen andere keuze zagen dan af te wijken van de beroepskracht-kindratio. De inspectie benadrukt dat ook dan de gemaakte keuze altijd in het belang van (de veiligheid van) de kinderen moet zijn, sluiting van een groep kan dan de verantwoorde keuze zijn.

*"De locatieverantwoordelijke heeft in een telefoongesprek met de toezichthouder bevestigd dat de leeftijden van de kinderen te jong waren om een beroepskracht alleen werkzaam te laten zijn. Hierin is volgens de locatieverantwoordelijke een weloverwogen keuze gemaakt, vanwege de personeelskrapte. (...) De locatieverantwoordelijke heeft de toezichthouder een overzicht getoond van de openstaande diensten die op de dag van het inspectiebezoek niet meer ingevuld konden worden door inval beroepskrachten. Zichtbaar was dat dit 11 openstaande diensten betrof."*

#### 1.3.4

##### *Opvang in stam-/basisgroepen*

De opvang moet plaatsvinden in stam- of basisgroepen. Dat is een vaste groep kinderen, in geval van kinderdagverblijven ook in een vaste ruimte. Het is mogelijk dat een kind tijdelijk wordt opgevangen in één andere stam- of basisgroep. Ouders moeten hiervoor vooraf schriftelijk toestemming geven. Op die manier is het voor ouders duidelijk wat de situatie is voor hun kind en hoelang deze zal duren.

Bij tekortkomingen op de opvang in stam- of basisgroepen is bijvoorbeeld geen schriftelijke toestemming van ouders gevraagd om kinderen in een andere stam- of basisgroep op te vangen. Het komt voor dat toezichthouders verzachtende omstandigheden beschrijven als er wel mondelinge toestemming is gegeven.

*"Ouders is vooraf (de avond ervoor en/of de ochtend zelf) om toestemming gevraagd. Deze hebben zij mondeling gegeven, niet schriftelijk. Bij een dergelijk ad hoc verzoek hebben ouders onvoldoende gelegenheid om weloverwogen akkoord te gaan met opvang in een andere groep. Toestemming vragen betekent ook dat de ouder moet kunnen weigeren. In deze situaties was van 'vrije' keus amper sprake. Tevens dient deze toestemming schriftelijk te worden gegeven."*

*"Volgens de locatieverantwoordelijke is er alleen mondeling toestemming gegeven voor deze drie kinderen. De drie kinderen zijn opgevangen op een andere stamgroep zonder schriftelijke toestemming van ouders vooraf."*

Het komt voor dat kinderen in een andere stam- of basisgroep dan hun eigen worden opgevangen om alsnog te voldoen aan de beroepskracht-kindratio. De houder maakt dan een bewuste afweging tussen het sluiten van de groep, het overtreden van de beroepskracht-kindratio of het overtreden van de opvang in stam- of basisgroepen, waarbij er voor het laatste gekozen wordt. Toezichthouders beschrijven verzachtende

omstandigheden wanneer deze keuze zorgvuldig wordt gemaakt door de houder, bijvoorbeeld zoals beschreven in een plan van aanpak.

*"Vanwege een tekort aan personeel (corona, quarantaine en vacatures) is er op de dag van inspectie met meerdere kinderen geschoven van groep, om de beroepskracht-kindratio kloppend te maken. Hierdoor worden deze kinderen in meer dan één basisgroep opgevangen."*

*"Ouders krijgen de keus om hun peuters tijdelijk over te plaatsen óf om hun peuter tijdens de sluiting thuis te houden"*

Daarbij wordt er rekening gehouden met de emotionele veiligheid. Het komt voor dat het vaste gezicht of een bekend gezicht van de kinderen meegaat naar de andere stam- of basisgroep, of dat er op een andere manier wordt gekeken welke kinderen naar een andere groep gaan zodat zij zich zo veilig mogelijk voelen.

*"Met kind B is ook een beroepskracht in opleiding mee verplaatst, die normaliter op diens vaste stamgroep werkt. De beroepskracht is diens vaste gezicht. Hiermee heeft de houder de stabiliteit van de opvang zo veel mogelijk gezien de omstandigheden proberen te bewaken."*

*"Wel heeft de toezichthouder geconcludeerd dat er weloverwogen keuzes zijn gemaakt, zoals bekende gezichten, bekende ruimtes en voorkeuren van de kinderen zelf waardoor de emotionele veiligheid gewaarborgd is gebleven."*

*"De houder heeft hier zo goed mogelijk op geanticipeerd door te kiezen voor bekende gezichten voor de kinderen en tijdens de observatie is door de toezichthouder gezien dat dit een verantwoorde keuze was."*

### 1.3.5

#### *Inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiairs*

Beroepskrachten in opleiding of stagiairs mogen onder bepaalde voorwaarden formatief worden ingezet. Het komt voor dat de beroepskracht in opleiding of stagiair meer wordt ingezet dan de beschreven formatieve inzetbaarheid, of dat niet wordt voldaan aan de andere regels met betrekking tot de formatieve inzet. Het gebeurt bijvoorbeeld dat een stagiaire alleen op de groep staat, wat (buiten de pauzetijden) niet toegestaan is.

In de beschreven situaties zijn er onvoldoende beroepskrachten, vaak door ziekte (bij de eigen voorziening, of op een andere locatie waardoor met personeel geschoven wordt). Om toch aan de beroepskracht-kindratio te voldoen wordt besloten een beroepskracht in opleiding of stagiair in deze situaties formatief in te zetten. Het komt ook voor dat bewust gekozen wordt voor de beroepskracht in opleiding of stagiair in plaats van een invalkracht, om zo een bekend gezicht te kunnen bieden voor de kinderen.

*"Een van de vaste medewerkers is momenteel niet werkzaam op de locatie vanwege de pandemie en er zijn momenteel veel besmettingen en quarantaine-verplichtingen onder de beroepskrachten. Er is daarom gekozen om de beroepskracht in opleiding een middag extra in te zetten (op de eigen vaste groep) om sluiting van groepen tegen te gaan en de stabiliteit van de opvang te kunnen blijven waarborgen."*

*"De houder vertelt dat het heel moeilijk is om gekwalificeerd personeel te vinden en geeft de voorkeur aan de inzet van een eigen stagiaire in plaats van een uitzendkracht."*

### 1.3.6

#### *EHBO-certificaat*

Op kindercentra moet altijd ten minste één beroepskracht aanwezig zijn die gekwalificeerd is voor eerste hulp aan kinderen. Bij tekortkomingen op deze voorwaarde wordt door de toezichthouder vaak verwezen naar ziekte onder de vaste beroepskrachten, hierbij wordt corona regelmatig genoemd. Het komt voor dat dan een invalkracht zonder EHBO-kwalificatie wordt ingezet. Houders geven aan liever de groep te laten draaien zonder volwassene met EHBO-kwalificatie dan de groep te moeten sluiten.

*"Helaas kunnen we moeilijk inval vinden die dan ook nog eens EHBO hebben. We zijn blij als we in zulke periode BSO locaties niet hoeven te sluiten en de kinderen wel door bekende gezichten kunnen laten opvangen."*

Ook komt het voor dat de houder vanwege personeelstekorten nieuwe beroepskrachten heeft aangenomen die niet gekwalificeerd zijn voor EHBO. Als deze nieuwe beroepskrachten al wel aangemeld zijn voor een cursus, komt het voor dat de toezichthouder dit als verzachtende omstandigheid in het rapport opneemt.

*"Vanwege personeelstekorten heeft de houder beroepskrachten aangenomen die niet beschikken over een geldig EHBO-certificaat. Omdat de houder de groepen niet wil sluiten, is er voor gekozen om (met name aan de randen van de dag) nieuwe beroepskrachten zonder geldig EHBO-certificaat te laten werken."*

### 1.3.7

#### *Opleidingseisen beroepskrachten*

Beroepskrachten moeten beschikken over een passend diploma overeenkomstig de CAO kinderopvang. Het komt voor dat beroepskrachten zonder geldige opleiding worden ingezet vanwege ziekte van de vaste beroepskrachten, bijvoorbeeld vanwege corona. Het gaat dan bijvoorbeeld om een BSO-medewerker die ingezet wordt op een kinderdagverblijf of een ander type medewerker, zoals pauzemedewerker of een activiteitenbegeleider, die formatief wordt ingezet.



*"Er zijn 3 invalkrachten ingezet die geen geldig diploma hebben. (...) Alledrie de personen zijn ingezet vanwege het hoge ziekteverzuim. Vier beroepskrachten zijn niet aanwezig/ziek thuis in verband met quarantaine verplichting/ corona. Daarnaast zijn er drie beroepskrachten met een andere reden ziek. Om deze reden is er sprake van verzachtende omstandigheden."*

*"Op 31 januari 2022 is er een medewerker 'pauzevervanging' ingezet op de groep. Zij is niet in het bezit van de juiste kwalificatie. De houder heeft aangegeven dat door ziekte van personeel en een lege invalpoule (ten gevolge van de personeelskrapte), het inzetten van deze medewerker de enige optie was om de locatie open te kunnen houden. De pauzemedewerker is een bekende op de locatie. Ze kent de kinderen en de locatie en stond naast een vaste beroepskracht."*

#### 1.4

#### **Gebruik van plan van aanpak werkdruk en personeelstekort**

Uit sommige beschrijvingen blijkt dat houders in weinig tijd beslissingen moeten nemen over of een groep wel of niet open kan blijven, ondanks onvoldoende of onvoldoende gekwalificeerd personeel. In de rapporten staan situaties beschreven waar ouders al op de parkeerplaats stonden op het moment dat een ziekmelding van een beroepskracht binnenkwam. Onder (ervaren) druk van ouders wordt dan soms besloten een groep open te houden, terwijl dit misschien niet altijd een verantwoorde keuze is.

In een kamerbrief over de werkdruk en het personeelstekort in de kinderopvang van november 2021<sup>11</sup> wordt als voorwaarde voor verzachtende omstandigheden gegeven dat de houder een plan van aanpak werkdruk en personeelstekort moet opstellen. De Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang en Brancheorganisatie Kinderopvang hebben een format opgesteld dat kan helpen bij het opstellen van zo'n plan<sup>12</sup>. Dit plan van aanpak moet worden besproken met de oudercommissie, die een adviesrecht heeft. Het is belangrijk dat ouders ook op de hoogte worden gehouden van welke stappen mogelijk worden gezet wanneer er geen inval beschikbaar is. Dat draagt bij aan rust en duidelijkheid binnen de organisatie. Een goed werkende oudercommissie die actief betrokken wordt bij beslissingen van de houder is dus van groot belang. Ouders kunnen zo in samenwerking met de organisatie bijdragen aan het behouden en verbeteren van de kwaliteit van de geboden kinderopvang.

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. Het is echter onduidelijk hoeveel voorzieningen een plan van aanpak hebben opgesteld. Dat er niet naar verwezen wordt in het inspectierapport hoeft niet te betekenen 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.

<sup>11</sup> Kamerbrief (29 november 2021). [Werkdruk en personeelstekort in de kinderopvang](#).

<sup>12</sup> Kinderopvangtotaal (16 december 2021). [Voor houders: plan van aanpak werkdruk en personeelstekort](#)

Uiteraard is het plan geen vrijbrief om af te mogen wijken van de kwaliteitseisen, maar het maakt wel inzichtelijk welke afwegingen de houder maakt, welke inspanningen er verricht worden en hoe er zorg voor gedragen wordt dat er te allen tijde verantwoorde kinderopvang wordt geboden. Het plan geeft ook voor de toezichthouder inzicht in de afwegingen die de houder gemaakt heeft, en deze kan op basis daarvan eventueel besluiten verzachtende omstandigheden te beschrijven.

*"De toezichthouder heeft vastgesteld dat de houder alle mogelijkheden heeft benut om ervoor zorg te dragen dat de opvang doorgang kan vinden op een vertrouwde en veilige wijze. Een verbeterpunt voor de volgende keer is om dit schriftelijk vast te leggen, onder andere: welke acties zijn uitgezet en waarom is deze keuze gemaakt."*

*"De gemaakte keuzes van de locatieverantwoordelijke zijn weloverwogen genomen en onderbouwd in een document. Daarbij is steeds gekeken of er geen grote inbreuk wordt gemaakt op de kwaliteit van de kinderopvang."*

## 1.5 Handhavingsadviezen

Bij ruim driekwart van de rapporten waarin verzachtende omstandigheden beschreven worden, wordt wel het advies om te handhaven gegeven (zie tabel 2).

**Tabel 2** Handhavingsadviezen bij rapporten met verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen vanwege personeelstekort, januari – juli 2022.

	kdv		bso	
	n	%	n	%
Advies handhaven	119	83%	45	75%
Advies niet handhaven	25	17%	15	25%

Het gaat hierbij om een advies tot handhaven, rekening houdend met de beschreven verzachtende omstandigheden.

*"De toezichthouder adviseert het college om te handhaven conform handhavingsbeleid. Hierbij rekening houdend met de verzachtende omstandigheden zoals hiervoor aangegeven per domein."*

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

*"De toezichthouder wil de gemeente wijzen op de verzachtende omstandigheden met betrekking tot het coronavirus en adviseert geen handhaving op dit item."*

*"De toezichthouder zal de gemeente adviseren om gezien deze situatie van overmacht niet te handhaven op deze overtreding."*

Deze bevindingen zijn in lijn met wat gevonden werd door GGD GHOR Nederland in de monitor verzachtende omstandigheden<sup>13</sup>. Hieruit komt naar voren dat toezichthouders in de meeste gevallen wel een advies om te handhaven geven. Toezichthouders geven aan dat het een overtreding is, en dat de gemeente moet beslissen over eventuele handhaving. Deze werkwijze is vaak intern binnen de GGD-regio afgesproken, of er zijn afspraken gemaakt met de gemeenten.

## 1.6 Handhaving

Verzachtende (of verzwarende) omstandigheden kunnen invloed hebben op de handhaving door gemeenten, bijvoorbeeld op het type handhaving, de hersteltermijn of de hoogte van de dwangsom of boete. Eventueel kunnen verzachtende omstandigheden leiden tot een besluit om af te zien van handhaving, dus beredeneerd niet-handhaven.<sup>14</sup>

Bij ruim de helft (57 procent) van de tekortkomingen waarbij verzachtende omstandigheden vanwege personeelstekort beschreven staan en waarbij het advies tot handhaven is gegeven, wordt beredeneerd geen handhaving ingezet (zie tabel 3). Als er wel handhaving wordt ingezet, gaat het meestal om een waarschuwing (27 procent) of een aanwijzing (15 procent).

Bij rapporten met een advies niet handhaven wordt in de meeste gevallen (98 procent) ook geen handhaving ingezet. Eén keer wordt er een waarschuwing gegeven.

**Tabel 3** Handhavingsacties bij rapporten met advies handhaven bij tekortkomingen vanwege personeelstekort, januari – juli 2022.

	Aantal	%
Beredeneerd niet-handhaven	149	57%
Overleg en overreding	2	<1%
Waarschuwing	70	27%
Aanwijzing	39	15%
Voornemen tot last onder dwangsom	1	<1%

*Noot.* Handhaving wordt ingezet op tekortkomingen. Er kunnen dus meerdere (verschillende) handhavingsacties volgen op een handhavingsadvies.

Gemeenten hebben een beginselplicht tot handhavend optreden als er sprake is van tekortkomingen die de GGD-toezichthouder heeft geconstateerd en waarbij een advies tot handhaven is gegeven. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag een gemeente daar gemotiveerd van afwijken en besluiten niet van de bevoegdheid tot handhavend optreden gebruik te maken. Er kan bijvoorbeeld zicht zijn op legalisatie, er is sprake van overmacht, handhaving is onevenredig met de overtreding of de locatie is van plan te stoppen of is al gestopt met exploitatie. Het is opvallend dat er in hoge mate beredeneerd niet-gehandhaafd wordt bij deze tekortkomingen, ondanks het advies tot handhaven van de GGD. Mogelijk is dit te verklaren door de werkwijze die is afgesproken tussen toezichthouders en gemeenten, waarbij toezichthouders een advies tot handhaven geven zodat de beslissing hoe hiermee om te gaan bij de gemeente ligt, als eindverantwoordelijke.

<sup>13</sup> GGD GHOR Nederland (2022). Verzachtende omstandigheden personeelstekorten kinderopvang. Monitor werkwijze toezicht.

<sup>14</sup> GGD GHOR Nederland & VNG (14 december 2021). Denklijn verzachtende (en verzwarende) omstandigheden.

In de waarborglijn van het interbestuurlijk toezicht wordt beredeneerd niet-handhaven door gemeenten standaard meegenomen. De komende periode onderzoek naar de handhavingsbesluiten van gemeenten bij tekortkomingen met verzachtende omstandigheden vanwege personeelstekort. Hierin wordt de keuze van gemeenten om beredeneerd niet te handhaven ook meegenomen. De resultaten van dit onderzoek komen als themaverdieping terug in het Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht Kinderopvang, dat eind 2023 aan de Kamer wordt aangeboden. Indien de uitkomsten daar aanleiding toe geven, gaat de inspectie de beoordeling van beredeneerd niet-handhaven in de risicoanalyse en bij binnenkomende signalen prioriteren.

### 1.7 Conclusie

Kinderopvangvoorzieningen voldoen door het personeelstekort in de kinderopvang in sommige situaties niet aan alle kwaliteitseisen. Tekortkomingen ontstaan vaak bij ziekteverzuim van vaste beroepskrachten, begin 2022 regelmatig vanwege corona of symptomen die bij corona kunnen passen. Een zieke beroepskracht moet vervangen worden door een volledig gekwalificeerde beroepskracht, maar hier ervaren houders problemen door het personeelstekort: geschikte vervanging is niet altijd te vinden.

*"Houder geeft aan dat zij gezocht heeft naar oproepkrachten, maar dat deze er niet zijn."*

In de eerste helft van 2022 worden bij 7 procent van de jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen bij een of meer tekortkomingen vanwege personeelstekort verzachtende omstandigheden beschreven. Dat is bij 3 procent van alle onderzochte kindercentra. Het gaat hierbij meestal om tekortkomingen op de voorschoolse educatie of de voorwaarden voor personeel en groepen. Door het inzetten van onvoldoende beroepskrachten of niet gekwalificeerd personeel staat de (pedagogische) kwaliteit en in het geval van een voorziening met voorschoolse educatie ook de kwaliteit van de voorschoolse educatie onder druk. Ook is het niet uit te sluiten dat de ontwikkeling en de veiligheid van kinderen hierdoor in het gedrang komt. Het is aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om hier een risicoweging aan te geven.

De inspectie ziet dat in verreweg de meeste situaties die de toezichthouder heeft beschreven als verzachtende omstandigheden, ook beschreven is dat de houder verantwoorde keuzes heeft gemaakt. In het rapport worden echter niet altijd de inspanningen van de houder beschreven om - ondanks een tekortkoming - toch verantwoorde kinderopvang te bieden. Dat maakt het lastiger om op basis van het inspectierapport vast te stellen of er inspanningen verricht zijn om verantwoorde kinderopvang te bieden ondanks tekortkomingen. Het kan echter de werkwijze van de GGD zijn om alleen uitvoerig de aangetroffen situatie te beschrijven. Ziekte en/of personeelstekorten op zichzelf zijn geen verzachtende omstandigheden. De inspanningen die de houder toont om ondanks deze problemen verantwoorde kinderopvang te bieden kunnen dat wel zijn.

*"Op de groep 4-13 jaar werden op de dag van inspectie 17 kinderen opgevangen door 1 beroepskracht. De tweede beroepskracht ging aan het begin van de inspectie met verkoudheidsklachten passend bij corona naar huis. Hierdoor kon de houder niet aan de kwaliteitseis voldoen. Dit wordt dan ook beschouwd als overmacht."*

*"In februari 2022 waren er veel coronabesmettingen, zowel bij beroepskrachten als bij kinderen. Hierdoor konden er op dat moment geen twee VE-gekwalficeerde beroepskracht worden ingezet. Deze situatie kan worden aangemerkt als verzachtende omstandigheden."*

Houders komen soms in een moeilijke positie waarin ze moeten kiezen tussen de opvang open houden ondanks dat ze niet volledig aan de kwaliteitseisen kunnen voldoen, en het sluiten van de opvang omdat het niet meer verantwoord is. Dat is een groot dilemma waar houders mee te maken hebben. Toezichthouders geven in de rapporten aan het te waarderen als houders de moeilijke keuze maken om tijdelijk te sluiten wanneer nodig.

*"De locatieverantwoordelijke heeft de verantwoordelijkheid genomen om de locatie een aantal keren te sluiten in verband met personeelstekort."*

*"Tevens maakt de houder in zowel het plan als in de praktijk kenbaar dat er een grens is waarbij verantwoorde kinderopvang niet meer kan worden geboden en er wordt overgegaan tot (gedeeltelijke) sluiting."*

Een belangrijke kanttekening bij dit onderzoek is dat alleen rapporten waarin sprake is van tekortkomingen met verzachtende omstandigheden zijn geanalyseerd. We hebben dus geen zicht op de situaties die de toezichthouder tegenkomt wanneer hij besluit géén verzachtende omstandigheden te beschrijven. Mogelijk zijn in deze situaties geen verantwoorde, onderbouwde keuzes gemaakt, waardoor het risico bestaat dat de (emotionele) veiligheid van de kinderen gevaar loopt. Daarnaast gaat dit onderzoek enkel over de eerste helft van 2022. In deze periode speelt ziekteverzuim door corona nog een grote rol. De verwachting is dat de rol van corona inmiddels is afgenomen. Het personeelstekort is sindsdien echter verder opgelopen, waardoor de problemen voor houders om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden waarschijnlijk ook zijn toegenomen. We hebben geen zicht op de huidige mate van deze problemen.

De werkwijze verzachtende omstandigheden biedt ruimte om in zowel toezicht als handhaving rekening te houden met het personeelstekort in de kinderopvang. Houders kunnen niet aan het onmogelijke worden gehouden. Maar het is wel aan diezelfde houders om de afweging te maken of zij nog verantwoorde kinderopvang kunnen bieden, of dat het nodig is om groepen te sluiten. Een plan van aanpak bij personeelstekort kan hierbij leidend zijn. Personeelstekort mag nooit een excuus worden voor onveilige situaties. Veilige en verantwoorde kinderopvang moet prioriteit blijven.

## **1.8 Bronvermelding**

GGD GHOR Nederland (2022). Verzachtende omstandigheden personeelstekorten kinderopvang. Monitor werkwijze toezicht.

GGD GHOR Nederland & VNG (14 december 2021). [Denklijn verzachtende \(en verzwarende\) omstandigheden](#).

Kamerbrief (29 november 2021). [Werkdruk en personeelstekort in de kinderopvang](#).

Kamerbrief (5 september 2022). [Aanpak personeelstekort in de kinderopvang](#).

Kinderopvangtotaal (16 december 2021). [Voor ouders: plan van aanpak werkdruk en personeelstekort](#)