Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

LANDELIJK RAPPORT GEMEENTELIJK TOEZICHT KINDEROPVANG 2018

September 2019

INHOUD

Inleiding 3

1 Doel van het onderzoek 4

2 Definities 5

3 Bronnen 10
3.1 Wat is het Landelijk Register Kinderopvang? 10
3.2 Wat is de gemeenschappelijke inspectieruimte? 10
3.3 Jaarverantwoording van gemeenten 11
3.4 Gegevens afkomstig uit de toezichtregistratie van GGD Amsterdam 11

4 Populatiebeschrijving 12

5 Kwaliteit van de gegevens 13
5.1 Voorbeelden van variatie in gebruik GIR-I en GIR-H 13
5.2 Veranderingen met invloed op de beschikbare gegevens 14

6 Keuzes en selecties 16
6.1 Algemeen 16
6.2 Sector Kinderopvang 17
6.3 Uitvoering en resultaten toezicht 17
6.4 Handhaving 18
6.5 Voorschoolse educatie 19

Inleiding

Dit is de methodologische verantwoording bij het rapport 'Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2018'. In deze methodologische verantwoording vindt u de verantwoording van de gehanteerde definities en databronnen, methoden en werkwijze waarmee dit rapport tot stand is gekomen.

De basisset van tabellen waarover in het landelijk rapport gemeentelijk toezicht 2018 is gerapporteerd, is op te vragen bij de Inspectie van het Onderwijs via het contactformulier op de website www.onderwijsinspectie.nl.

1 Doel van het rapport

Het doel van het landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang is om inzicht te geven in de uitkomsten en de kwaliteit van de uitvoering van de gemeentelijke toezicht- en handhavingstaken op de kinderopvang. Waar mogelijk wordt een beeld gegeven van de ontwikkelingen hierin in de afgelopen periode van drie jaar; in dit geval de periode 2016 – 2018. Daarnaast geven we net als in voorgaande jaren over deze periode van drie jaar een beeld van de ontwikkelingen in de omvang van de sector, van de naleving van de wettelijke eisen door de sector, en van uitkomsten van de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. Verder heeft het rapport dit jaar ook als doel een eerste indruk te verschaffen van de gevolgen van de invoering van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK) voor het beeld van de naleving van de wettelijke eisen door de sector, de uitvoering van het toezicht door de GGD, de handhaving door gemeenten, en het interbestuurlijk toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. Tenslotte beoogt het rapport een overzicht te geven van de resultaten van recent uitgevoerde themaonderzoeken en projecten.

De bevindingen in het landelijk rapport gemeentelijk toezicht 2018 kunnen mogelijk bijdragen aan verbeteringen in de uitvoering van het toezicht op de kinderopvang, en daarmee aan verbeteringen in de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang. Ook kunnen de bevindingen aanleiding vormen voor nieuwe themaonderzoeken.

In elk hoofdstuk hebben we de relevante landelijke cijfers gepresenteerd. Waar we over onderzoeken bij kinderopvangvoorzieningen (jaarlijkse onderzoeken, nadere onderzoeken, etc.) en handhavingsadviezen rapporteren, worden de gegevens van 2016, 2017 en 2018 met elkaar vergeleken. Bij de analyses die betrekking hebben op specifieke voorwaarden, kunnen we geen vergelijking met voorgaande jaren maken. Dit komt door substantiële wijzigingen in de toetsingskaders in 2018 (mede door de invoering van de Wet IKK), waardoor de toetsingskaders van de verschillende jaren niet meer vergelijkbaar zijn. Het gaat hierbij dan met name om analyses van de beoordeling van de voorwaarden tijdens inspecties, de daarbij vastgestelde tekortkomingen, de handhaving op deze tekortkomingen en de mate van herstel van de tekortkomingen.

2 Definities

In dit hoofdstuk geven we de definities die we hebben gebruikt voor de onderzochte eenheden. De definities staan op alfabetische volgorde.

2.1 Beredeneerd niet handhaven

Een gemeente besluit (bewust) 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.

2.2 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.

2.3 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.

2.4 Gemeentelijke indeling

Ieder jaar vinden gemeentelijke herindelingen plaats. Voor de indeling van de gegevens van voorzieningen naar gemeenten is gebruik gemaakt van de CBS-indeling op peildatum 1 januari 2018.

2.5 GGD

De afkorting 'GGD' staat voor Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst. De gemeenten in Nederland zijn verantwoordelijk voor 25 GGD'en (plus de GGD-regio 'Gemeente Utrecht, afd. Volksgezondheid', §6.1.3). Dit betekent dat meerdere gemeenten samen één GGD aansturen. De GGD'en vormen gezamenlijk een landelijk dekkend netwerk.

2.6 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).

2.7 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 overleg en overreding of herstelaanbod, tekortkomingen al ongedaan voordat de inspecteur het rapport vaststelt.

2.8 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 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 [1]

Bestraffende sanctie:

- bestuurlijke boete

2.9 Herstelaanbod

De toezichthouder van de GGD kan de houder van een kinderopvangvoorziening of gastouderbureau, een herstelaanbod doen wanneer tekortkomingen binnen enkele weken hersteld kunnen worden. Na de afgesproken hersteltermijn en nog voordat het inspectierapport definitief wordt, controleert de toezichthouder of de tekortkomingen zijn hersteld. Voor de herstelde tekortkomingen hoeft dan geen handhavingsadvies meer gegeven te worden aan de gemeente.
Vanaf 1 juli 2018 is het mogelijk om het gebruik van het herstelaanbod te registreren in GIR-I. Met ingang van 1 januari 2019 is het advies van VNG en GGD GHOR NL dat alle GGD'en met het herstelaanbod gaan werken.

2.10 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;

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

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

2.11 Kindercentrum
Een kinderdagverblijf of buitenschoolse opvangvoorziening.

2.12 Kinderopvangvoorziening
Een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvangvoorziening of voorziening voor gastouderopvang.

2.13 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.

2.14 Onderzochte voorwaarden
Afhankelijk van het risicoprofiel dat aan een voorziening is toegekend, wordt een bepaald deel van de voorwaarden getoetst. Een aantal minimaal te toetsen voorwaarden liggen vast; bij kinderopvangvoorzieningen gaat het om eisen aan de pedagogische praktijk, de beroepskracht-kindratio, groepsgrootte, beroepskwalificaties, verklaring omtrent het gedrag (VOG) en – indien van toepassing – voor- en vroegschoolse educatie (vve). Bij gastouderbureaus gaat het vooral om eisen aan de bemiddeling en begeleiding, de VOG en het pedagogisch beleid. De gemeente besluit in overleg met de GGD welke van de overige voorwaarden bij het onderzoek worden getoetst, bijvoorbeeld eisen aan het instellen van een oudercommissie.

2.15 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.

2.16 *Opschorting*

Bij een nieuwe aanvraag tot inschrijving als houder of gastouder in het LRK, moet de gemeente binnen tien weken een beslissing nemen.

Gemeenten hebben de mogelijkheid de automatische inschrijving op te schorten in de volgende vier situaties, namelijk wanneer:

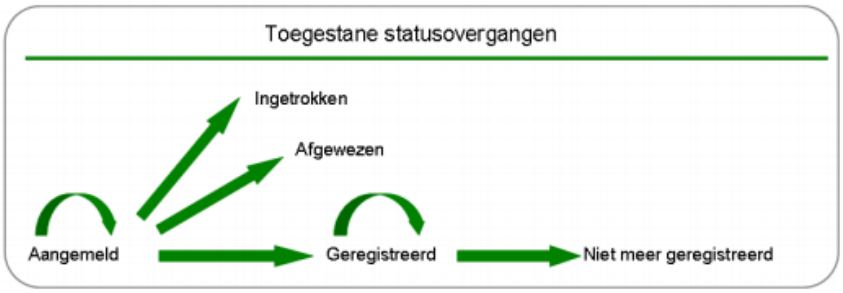
1. de aanvraag niet compleet is;
2. met instemming van de aanvrager tot opschorting is overgegaan;
3. sprake is van overmacht;
4. de vertraging toe te schrijven is aan de aanvrager.

In de GIR wordt vastgelegd hoeveel dagen de behandeling van de aanvraag is opgeschort. Ook de reden voor de opschorting staat hier vermeld.

2.17 *Registratiegeschiedenis*

In het LRK wordt de status van een registratie vastgelegd. Het LRK-bestand dat bij het landelijk rapport 2018 gebruikt wordt, bevat gegevens over de (opeenvolgende) statussen van een registratie: aangemeld, afgewezen, geregistreerd, niet meer geregistreerd en ingetrokken (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 Toegestane statusovergangen



Bron: DUO gebruikershandleiding overheidsportaal / LRK (juli 2019, versie 19.2.1)

Verhuist een voorziening, dan is altijd een nieuwe aanvraag tot exploitatie nodig (dit geldt overigens niet voor gastouderbureaus, omdat daar geen opvang plaatsvindt). Na de verhuizing geldt de voorziening dus op het nieuwe adres als nieuwe voorziening met een nieuw LRK-id. De oude locatie moet worden uitgeschreven en krijgt hierna de status 'Niet meer geregistreerd'. Na verwerking van de nieuwe aanvraag krijgt de nieuwe locatie eerst de status 'Aangemeld', die bij een positief besluit van de gemeente wordt gevolgd door de status 'Geregistreerd'.

Bij een houderwijziging verzoeken de bestaande en de toekomstige houder voorafgaand aan de datum van deze wijziging en per voorziening gezamenlijk aan het college de houdergegevens in het landelijk register kinderopvang aan te passen. De gemeente behandelt dit wijzigingsverzoek als ware het een nieuwe aanvraag (Besluit registers art. 7, lid 3 en 4). De GGD voert vervolgens een onderzoek voor registratie uit, en de gemeente moet binnen de 10-wekentermijn een besluit nemen. Bij een positieve beschikking behoudt de voorziening het bestaande LRK-id, waarbij de status van de voorziening 'Geregistreerd' blijft.

2.18 *Risicoprofiel*

Het risicoprofiel is een inschatting van de mate waarin in het kindercentrum op verantwoorde wijze kinderopvang geboden wordt en blijft worden, ofwel door

tussenkomst van het gastouderbureau op verantwoorde wijze gastouderopvang geboden wordt en blijft worden[2].

Op basis van het risicoprofiel wordt de intensiteit van het toezicht vastgesteld. Hoe lager het risico op tekortkomingen, hoe minder intensief het inspectiebezoek. Nieuw toegetreden gastouderbureaus, kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen krijgen ná het tweede volledige onderzoek een risicoprofiel toegekend. Per voorziening maakt de toezichthouder (minimaal) een keer per jaar een nieuw risicoprofiel op. Bij relevante wijzigingen in de situatie gebeurt dit vaker.

De toezichthouder van de GGD maakt na de inspectie een risicoprofiel aan de hand van zeven indicatoren[3] uit het model risicoprofiel. Voorzieningen krijgen een groen risicoprofiel als er geen reden is tot zorg. De kleuren geel, oranje en rood worden gebruikt naarmate de toezichthouder het risico op tekortkomingen hoger inschat.

2.19 *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.

2.20 *Toetsingskader*
Een inhoudelijke uitwerking van de kwaliteitseisen, ingedeeld naar domeinen, subdomeinen (items) en voorwaarden. Het domein, het hoogste niveau binnen het toetsingskader, bestaat uit een aantal subdomeinen. Het subdomein is uitgewerkt in een aantal voorwaarden. Bij een inspectie wordt getoetst of voorzieningen voldoen aan deze voorwaarden.

2.21 *VNG*
De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is de koepelorganisatie van alle gemeenten in Nederland.

2.22 *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. In sommige gemeenten worden kinderen waarvan tijdens de peuterperiode blijkt dat zij een (taal)achterstand hebben als doelgroepkind aangemerkt. Voorschoolse educatie wordt aangeboden op het kinderdagverblijf. Voor doelgroepkinderen uit groep 1 en 2 van de basisschool is er vroegschoolse educatie.

---

[2] Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang, geldend van 01-01-2018, Paragraaf 1, Artikel 1. https://wetten.overheid.nl/BWBR0032415/2018-01-01

[3] Deze zeven indicatoren zijn: 1. naleving van de BKR en groepsgrootte; 2. pedagogisch beleid en praktijk; 3. veiligheid en gezondheid in de praktijk; 4. klachten en/of signalen en hun afhandeling; 5. personeelsverloop en personeel; 6. intern kwaliteitsbeleid; 7. handhaving en naleving.

3 Bronnen

Dit hoofdstuk bevat een verantwoording van de gebruikte gegevensbronnen. We beschrijven de herkomst en het gebruik van de gegevens voor verschillende analyses van het landelijk rapport 2018. Daarnaast geven we onze interpretatie van de cijfers.

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

3.1 Wat is het Landelijk Register Kinderopvang?

Het Landelijk Register Kinderopvang[4] bevat informatie voor ouders 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 Belastingdienst/Toeslagen op basis van het registratienummer kinderopvangtoeslag toekennen.

3.2 Wat is de gemeenschappelijke inspectieruimte?

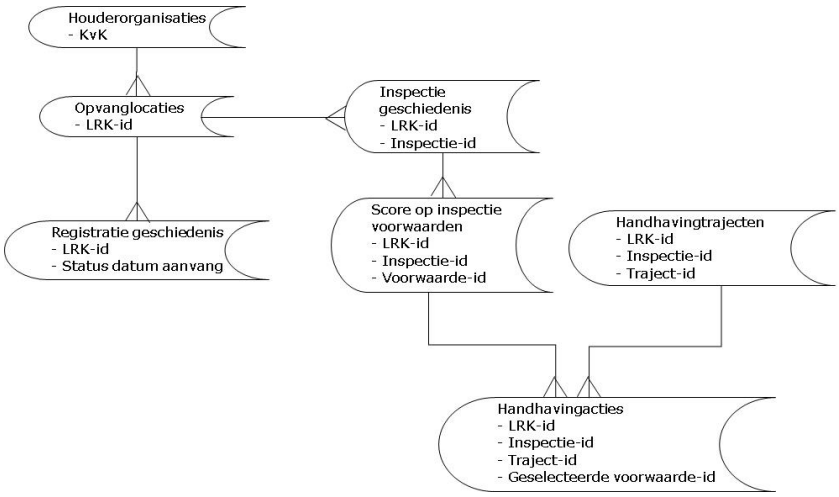
De gemeenschappelijke inspectieruimte is een systeem dat gemeenten en GGD'en ondersteuning biedt bij het registreren van het proces van toezicht en handhaving. De gemeenschappelijke inspectieruimte bestaat uit twee onderdelen, te weten Inspecteren (GIR-I) en Handhaven (GIR-H). GIR-Inspecteren wordt door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

Alle systemen worden door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) beheerd. De Inspectie van het Onderwijs ontvangt van DUO een aantal bestanden: geselecteerde (relevante) attributen uit het geheel van kinderopvangregistratiesystemen LRK en GIR. Gezamenlijk geven deze bestanden een beeld van de opvangvoorzieningen, bemiddelingsrelaties, de bijbehorende inschrijvingsgeschiedenis, voorschoolse geschiedenis, inspectiegeschiedenis en handhavingsgeschiedenis.

Aan de hand van sleutelgegevens relateren wij als inspectie de bestanden aan elkaar, zodat we analyses kunnen uitvoeren. Figuur 3.1 geeft weer hoe de bestanden met elkaar samenhangen.

4 In de periode 2012-2017 heette het systeem het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). Tot de wettelijke harmonisatie van de kinderopvang per 1 januari 2018 werden de peuterspeelzalen namelijk ook in het register ingeschreven.

Figuur 3.1 Samenhang tussen de databestanden



3.3 Jaarverantwoording van gemeenten

Het gemeentelijk jaarverslag toezicht en handhaving kinderopvang bestaat uit samenvattende gegevens uit het LRK en de GIR, die door de gemeenten zijn voorzien van toelichtingen. Het jaarverslag wordt door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld. Met het vastgestelde jaarverslag verantwoordt het college zich tegenover de gemeenteraad en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

3.4 Gegevens afkomstig uit de toezichtregistratie van GGD Amsterdam

Voor zover mogelijk wordt de registratie van de toezichtinformatie van GGD Amsterdam betrokken in de analyses van het Landelijk Rapport. GGD Amsterdam levert de gegevens namens de gemeenten in de regio: Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Diemen, Ouder Amstel en Uithoorn.

De registratiesystematiek van GGD Amsterdam verschilt van die van de GIR. Daarom is in sommige gevallen niet een-op-een een vertaling te maken naar de GIR-data. De toezichtregistratie van GGD Amsterdam hanteert drie tabellen: 'verrichtingen', 'statusverloop' en 'beoordelingen'. 'Verrichtingen' zijn onderzoeken, in- en uitschrijvingen, maar ook handhavingsacties, verzoeken, kennisnames en publicaties. 'Statusverloop' beschrijft de verschillende stadia/stappen binnen deze verrichtingen. Deze twee tabellen tonen een duidelijk andere opzet dan de registraties in de GIR. Voor een belangrijk deel zijn deze tabellen door GGD Amsterdam vertaald naar tabellen overeenkomstig de GIR. 'Beoordelingen' bevat de scores per getoetste voorwaarde en is daarmee vergelijkbaar met de tabel uit de GIR. Het is niet mogelijk om de Amsterdamse bestanden over ingezette handhavingsinstrumenten te koppelen aan de geconstateerde tekortkomingen. In dit rapport zijn de gegevens over Amsterdam daarom niet betrokken in de analyses over handhaving.

4 Populatiebeschrijving

In het landelijk rapport 2018 beschrijven we de ontwikkelingen op het gebied van toezicht en handhaving bij de voorzieningen binnen de verschillende typen kinderopvang (de onderzoekspopulatie).

In 2018 zijn er in totaal 44.773 voorzieningen voor kinderopvang. Er zijn ruim 9.000 kinderdagverblijven (kdv), ruim 7.000 buitenschoolse opvangvoorzieningen (bso), 28.000 voorzieningen voor gastouderopvang (vgo) en 600 gastouderbureaus (gob). In 2017 en 2016 stonden er respectievelijk 48.182 en 50.085 voorzieningen ingeschreven in het LRK.

In tabel 4.1 is het aantal voorzieningen per type kinderopvang weergegeven. Bij kdv is, naast het totaal aantal voorzieningen, ook het aantal voorzieningen vermeld dat voorschoolse educatie (ve) aanbiedt.

Tabel 4.1 Aantal voorzieningen per type kinderopvang

	kdv		bso	vgo	gob
	Totaal	*Waarvan ve*			
2016	8.484	4.344	6.630	33.572	698
2017	8.994	4.453	6.870	31.528	661
2018	9.014	4.562	7.131	28.010	618

5 Kwaliteit van de gegevens

De gemeenschappelijke inspectieruimte (GIR-I en GIR-H) biedt gemeenten en GGD'en ondersteuning bij het registreren van het proces van toezicht en handhaving. Het gebruik van het systeem is niet verplicht en de inrichting ervan biedt ruimte voor variatie in de registratie (§5.1).

De kwaliteit van de registraties in de GIR en het LRK wordt steeds beter. Vanuit verschillende partijen worden en zijn acties ondernomen om de registratie eenduidiger te maken en de betrouwbaarheid van de gegevens te borgen. Bovendien gebruiken inmiddels vrijwel alle GGD'en (met uitzondering van GGD Amsterdam) en 95 procent van de gemeenten[5] de GIR voor de registratie van toezicht en handhaving in de kinderopvang.

5.1 Voorbeelden van variatie in gebruik GIR-I en GIR-H

Op verschillende manieren komt naar voren hoe GGD'en en gemeenten variëren in gebruik van de GIR. Zo ontbreekt bijvoorbeeld eenduidig beleid voor het registreren (in GIR-I) van tekortkomingen, nadat de toezichthouder van de GGD deze na 'overleg en overreding' heeft opgelost. De ene GGD registreert de tekortkoming alsnog, bijvoorbeeld omdat de gemeente een boetebeleid heeft, terwijl de andere GGD de tekortkoming na een succesvol herstel niet meer registreert. Vanaf 2019 wordt het instrument 'herstelaanbod'[6] landelijk ingevoerd ter vervanging van 'overleg en overreding'. Dit zal naar verwachting leiden tot een meer uniforme registratie van tekortkomingen. In het landelijk rapport is uitgegaan van hetgeen in GIR-I is vastgelegd.

Een ander voorbeeld van variatie in gebruik komt tot uiting bij de registratie van de inzet van handhavingsinstrumenten in GIR-H. GIR-H biedt de mogelijkheid om met het zetten van een vinkje, het verschil aan te geven of een handhavingsinstrument daadwerkelijk is ingezet of dat de gemeente enkel voornemens is geweest het instrument in te zetten. Gemeenten gaan hier echter op verschillende manieren mee om. Ze registreren de inzet van een handhavingsinstrument bijvoorbeeld pas na het besluit, maar nog niet als het nog een voornemen is. De verhouding tussen voornemen ten opzichte van werkelijk ingezette actie is hierdoor niet bekend.

De inspectie ziet zowel het uiten van een voornemen tot een handhavingsactie als de handhavingsactie zelf als een handeling van de gemeente, gericht op het ongedaan maken van een overtreding door de houder. Beide handelingen geven dus inzicht in het handhavend optreden door gemeenten en worden meegenomen in de uitspraken over handhaving.

De systemen worden dus niet altijd eenduidig gebruikt. Daarnaast zijn beide systemen dynamisch: de registratie van gegevens kan met terugwerkende kracht

5 In de jaarverantwoording over 2018 geven 339 van de 355 gemeenten (volgens de gemeentelijke indeling 2019) aan in 2018 het gehele jaar gebruik te hebben gemaakt van GIR-H.

6 'Herstelaanbod' wordt vanaf 1 januari 2019 ingevoerd ter vervanging van 'overleg en overreding'. Sommige GGD'en werken al met het herstelaanbod. De inzet van een herstelaanbod kan vanaf 1 juli 2018 in de GIR worden geregistreerd. Het doel is het aanbieden van een herstelmogelijkheid binnen het onderzoekstraject zonder gebruikmaking van een handhavingsinstrument, zodat herstel of beëindiging van de tekortkoming in gang wordt gezet en de kwaliteit niet onnodig lang tekort schiet. 'Herstelaanbod' kan in tegenstelling tot 'overleg en overreding' ook in meer complexe situaties worden toegepast waar nog een controle op de voorziening nodig is. Het herstelaanbod wordt schriftelijk vastgelegd in een format.

worden aangepast. In het landelijk rapport beschrijven we trends. Door het dynamische registratiesysteem is het mogelijk dat cijfers die wij presenteren over 2016 in het ene landelijk rapport afwijken van cijfers over 2016 in het andere landelijk rapport.

De gegevens zoals deze op dit moment in de systemen zijn opgenomen, bieden voldoende basis om de ontwikkelingen en de resultaten in de uitvoering van het gemeentelijk toezicht kinderopvang in beeld te brengen. Hoewel het geen doel is van het systeem, is verbetering van de kwaliteit van de gegevens wel noodzakelijk voor betrouwbare management- en sturingsinformatie en om effectanalyses te maken. In opdracht van het ministerie van SZW wordt er door de Inspectie van het Onderwijs een onderzoek aanbesteed naar de kwaliteit van data afkomstig uit deze systemen.

5.2 Veranderingen met invloed op de beschikbare gegevens

5.2.1 Wijzigingen in de toetsingskaders

Ieder half jaar beoordeelt GGD GHOR Nederland of de toetsingskaders moeten worden aangepast. Vaak worden de toetsingskaders van de GGD op enkele punten gewijzigd. Voorwaarden worden soms inhoudelijk iets veranderd en soms krijgen voorwaarden bijvoorbeeld een andere codering. Dit betekent dat voorwaarden waarvan de nummering gewijzigd is (bijvoorbeeld 3.2.2, overeenkomstig domein, subdomein, voorwaarde), een nieuwe code hebben gekregen.

In 2018 zijn de wijzigingen in de toetsingskaders echter erg groot geweest. De invoering van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK) heeft voor veel nieuwe en aangepaste kwaliteitseisen (voorwaarden) gezorgd. Bovendien zijn veel bestaande voorwaarden in 2018 samengevoegd tot één voorwaarde, of zijn voorwaarden die voorheen één voorwaarde waren, juist uitgesplitst tot meerdere voorwaarden. Hierdoor is de vergelijkbaarheid met voorgaande jaren problematisch. De consequentie hiervan is dat we, in tegenstelling tot eerdere jaren, op het niveau van de voorwaarden geen beeld kunnen geven van de ontwikkelingen over de jaren heen.

We gaan ervan uit dat er in de komende jaren minder grote veranderingen in de toetsingskaders zullen zijn dan in het jaar 2018. Het toetsingskader van 2018 zal voor de komende jaren een nieuw ijkpunt vormen voor het analyseren van ontwikkelingen die betrekking hebben op specifieke voorwaarden.

5.2.2 Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

Met de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk valt het peuterspeelzaalwerk voortaan onder de definitie van kinderopvang.

Peuterspeelzalen die voor 1 januari 2018 zijn omgezet naar kinderdagverblijven zijn uitgeschreven en als nieuw kinderdagverblijf ingeschreven in het LRK. Deze kinderdagverblijven hebben een nieuw LRK-id gekregen. De oude registratie van de peuterspeelzaal, inclusief de bijbehorende inspectierapporten en (registratie)geschiedenis, is dus niet meer gekoppeld aan de nieuwe registratie. Dit betekent bijvoorbeeld dat er ‘nieuwe’ kinderdagverblijven zijn, terwijl dat eigenlijk al langer bestaande voorzieningen zijn die voorheen peuterspeelzaalwerk boden. Deze registratiegeschiedenis is alleen bewaard gebleven in de rapporten, maar niet in de systemen. We weten dus niet welke kinderdagverblijven echt nieuw zijn en welke voorzieningen omgezette peuterspeelzalen zijn.

Peuterspeelzalen die op 1 januari 2018 nog ingeschreven stonden zijn door DUO automatisch omgezet naar kinderdagverblijf, waarbij het oude LRK-id is behouden. In de systemen zijn deze peuterspeelzalen met terugwerkende kracht in kinderdagverblijven omgezet. In het landelijk rapport 2018 worden peuterspeelzalen in de meeste analyses buiten beschouwing gelaten. Als cijfers over 2016 en 2017 worden gegeven, zijn automatisch omgezette peuterspeelzalen als gevolg van deze omzetting meegenomen als kinderdagverblijf.

6 Keuzes en selecties

Bij de totstandkoming van het landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2018 hebben we een aantal keuzes gemaakt en zijn er diverse selecties op de data toegepast. We lichten hier enkel de keuzes en selecties toe waar we zijn afgeweken van de standaard. We verwijzen daarbij naar hoofdstukken en paragrafen uit het landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2018.

In het rapport geven we een beschrijvende analyse van wat ons aan gegevens is opgevallen. We hebben de beschikking over een dataset van (nagenoeg) de volledige populatie. Er is geen sprake van een steekproef, we toetsen daarom niet op significantie als we veranderingen in de gehele populatie observeren.

6.1 Algemeen

6.1.1 Onderzoeken

In de analyses waarin onderzoeken een rol spelen, hebben we alleen de onderzoeken betrokken die de status 'afgerond' hebben in de GIR. Alle onderzoeken met een andere status, zoals conceptrapporten, zijn buiten beschouwing gelaten. Bij de selectie van gegevens met betrekking tot de uitgevoerde onderzoeken, is steeds de datum van het inspectiebezoek gebruikt. Alleen bij analyses over handhavingsacties is de datum van afronding van het onderzoek het uitgangspunt.

6.1.2 Tekortkomingen

In het rapport richten we ons zowel op tekortkomingen die hebben geleid tot een handhavingsadvies van de GGD aan de gemeente, als op de tekortkomingen die niet hebben geleid tot een handhavingsadvies. Dat zijn bijvoorbeeld tekortkomingen waarbij de toezichthouder van de GGD 'overleg en overreding' of herstelaanbod heeft toegepast.

6.1.3 Indeling gemeenten en GGD-regio's

Ieder jaar vinden er veranderingen plaats in gemeentelijke indelingen. Voor de indeling van de gegevens naar gemeenten is gebruik gemaakt van de CBS-indeling op peildatum 1 januari 2018. Deze indeling is ook toegepast op voorgaande jaren. Dat betekent dat een kinderopvangvoorziening die op 1 januari 2018 in een nieuwe fusiegemeente lag, in onze analyses ook in 2016 en 2017 in die (toen nog niet bestaande) fusiegemeente lag.

Voor de GGD'en wordt een indeling van 26 GGD-regio's gehanteerd. Naast de officiële indeling van 25 GGD-regio's is 'Gemeente Utrecht afdeling Volksgezondheid' in de GIR een afzonderlijke GGD-regio. De afdeling Volksgezondheid van de gemeente Utrecht voert enkele publieke gezondheidstaken zelf uit, waaronder het uitvoeren van het toezicht op de kinderopvang.

6.1.4 Toezichtregistratie GGD Amsterdam

De cijfers die in dit rapport worden gepresenteerd zijn waar mogelijk inclusief de cijfers uit de toezichtregistratie van GGD Amsterdam. Vanwege verschillen in de registratiesystematiek is het niet mogelijk om handhavingstrajecten van GGD Amsterdam te koppelen aan individuele tekortkomingen op voorwaarden. In hoofdstuk 4, Handhaving, zijn de cijfers van GGD Amsterdam dus niet meegenomen.

6.2 Sector Kinderopvang

6.2.1 Houderomvang

Voor het achtergrondkenmerk houderomvang (paragraaf 1.2.3) is een indeling gemaakt op basis van de totale verdeling van kindercentra over houders. Bij de keuze voor de indeling is een afweging gemaakt tussen spaarzaamheid en specificiteit. We hebben gekozen voor een indeling in drie houdergroottes: kleine houders, met één of twee voorzieningen, middelgrote houders, met drie tot tien voorzieningen, en grote houders met tien of meer voorzieningen. Bij deze laatste groep is verder onderscheid gemaakt in houders met 10 tot 100 en houders met 100 of meer voorzieningen.

6.2.2 Aanmeldingen

Bij de afhandeling van aanmeldingen voor exploitatie (paragraaf 1.3) zijn alle aanmeldingen die tussen 1 oktober 2017 en 30 september 2018 door de gemeente zijn ontvangen meegenomen. Deze selectie sluit aan bij de periode waar gemeenten in het jaarverslag over verantwoorden. Er wordt afgeweken van de jaarcyclus zodat gemeenten genoeg tijd hebben om een ontvangen aanvraag te behandelen, waarbij ook ruimte is voor eventuele opschortingen.

6.2.3 Risicoprofielen

We hebben ontwikkelingen in de risicoprofielen geanalyseerd (paragraaf 1.5). In deze analyse zijn voorzieningen zonder een risicoprofielkleur niet meegenomen (16%-18% van de voorzieningen in de periode 2016-2018). Het totaal aantal voorzieningen in deze analyse bestaat dus enkel uit de voorzieningen die met een risicoprofielkleur staan geregistreerd in de GIR. Voor het vaststellen van de risicoprofielkleur van de voorzieningen voor het trendoverzicht is gekozen voor peildatum 31 december van het kalenderjaar.

6.3 Uitvoering en resultaten toezicht

6.3.1 Verplichte onderzoeken

Zijn de verplichte onderzoeken bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen en gastouderbureaus uitgevoerd? Als de verplichte onderzoeken zijn uitgevoerd, wordt voldaan aan de zogeheten 100%-norm. Om te bepalen of aan die norm is voldaan, is gekeken of er een jaarlijks onderzoek óf een onderzoek na registratie is uitgevoerd op de voorziening. Beide type onderzoeken tellen mee voor de 100%-norm.

Om de 100%-norm vast te stellen tellen de bestaande voorzieningen mee die een heel kalenderjaar staan ingeschreven. Nieuwe voorzieningen tellen mee als ze vóór 1 oktober van dat kalenderjaar zijn ingeschreven. De GGD moet voldoende tijd hebben gekregen om de nieuwe voorzieningen te onderzoeken (een onderzoek na registratie moet plaatsvinden binnen drie maanden na de start van de voorziening).

Bij de voorzieningen voor gastouderopvang geldt dat 5 procent van het gastouderbestand in de gemeente een jaarlijks onderzoek moet hebben gekregen. Een steekproefomvang van 4,5 procent wordt afgerond naar 5 procent bij het bepalen of een gemeente aan de norm heeft voldaan. Dit percentage wordt berekend op basis van het gastouderbestand op 1 januari. In de steekproef zijn dus eventueel ook voorzieningen voor opvang bij gastouders inbegrepen die later in het

jaar, na het jaarlijks onderzoek, zijn uitgeschreven. Deze voorzieningen tellen wel mee bij bepaling of aan de norm is voldaan.

6.3.2 Risicoprofielen

Voor het vaststellen van de risicoprofielkleur van een voorziening, is in de hoofdstukken over de uitvoering en de resultaten van het toezicht niet gekozen voor een vaste peildatum zoals in het hoofdstuk over de sector. Bij de resultaten van het toezicht is ervoor gekozen het vigerende risicoprofiel te nemen tijdens het jaarlijks onderzoek (dus de risicoprofielkleur voorafgaand aan het jaarlijks onderzoek).

6.3.3 Kwaliteitseisen Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang

De kwaliteitseisen die in het kader van de Wet IKK nader onderzocht zijn in de hoofdstukken over de uitvoering en de resultaten van het toezicht zijn geselecteerd op basis van de vier pijlers die bij deze wijzigingswet centraal staan. De voorwaarden zijn geselecteerd op basis van de Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK), uitgevoerd door Bureau Bartels.

6.3.4 Onderzoeken met tekortkomingen

Bij de analyse van geconstateerde tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken is uitgegaan van tekortkomingen die door de GGD-toezichthouder geconstateerd zijn en als tekortkoming in de GIR geregistreerd zijn. Ook tekortkomingen die na de inzet van het herstelaanbod hersteld zijn, zijn als tekortkoming meegenomen in deze analyses. Het gaat hierbij dus om de situatie zoals geconstateerd tijdens het jaarlijks onderzoek.

6.3.5 Herstelaanbod

Vanaf 1 juli 2018 is het voor de GGD mogelijk in GIR-I te registreren of zij gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid een herstelaanbod in te zetten. De registratiedatum van een uitgevoerd onderzoek ligt vaak enkele dagen tot weken na de uitvoeringsdatum van het onderzoek. Ook bij onderzoeken die voor 1 juli 2018 uitgevoerd zijn, is dus in sommige gevallen een herstelaanbod geregistreerd. Bij de analyses naar de inzet van het herstelaanbod zijn alle onderzoeken met een registratiedatum vanaf 1 juli 2018 meegenomen. Het herstel van tekortkomingen na de inzet van een herstelaanbod is gebaseerd op de door de GGD in GIR-I aangepaste status: hersteld na herstelaanbod, of niet hersteld na herstelaanbod. In het geval dat de status ‘herstelaanbod aangeboden’ niet aangepast is, wordt de tekortkoming niet opgenomen in het berekende herstelpercentage.

6.4 Handhaving

6.4.1 Handhaving

We bekijken de handhavingsacties naar aanleiding van tekortkomingen waarvoor de toezichthouder van de GGD een handhavingsadvies heeft gegeven aan de gemeente. Tekortkomingen die zijn vastgesteld, maar waarvoor geen handhavingsadvies is afgegeven, worden buiten beschouwing gelaten.

In sommige gevallen is er sprake van ‘geen handhavingsactie geregistreerd’. Dit geldt voor 5-7 procent van de tekortkomingen uit een onderzoek met een handhavingsadvies in de periode 2016-2018. Deze gevallen zijn niet inbegrepen in de analyses. Indien er meerdere verschillende handhavingsacties geregistreerd staan bij eenzelfde tekortkoming binnen een onderzoek, of als er zowel ‘beredeneerd niet handhaven’ als een (of meerdere) handhavingsacties

geregistreerd staan bij eenzelfde tekortkoming binnen een onderzoek, zien wij dit als een registratiefout en worden deze handhavingsacties niet meegenomen in de analyses. Het totaal (100 procent) bestaat dus enkel uit geregistreerde acties en geregistreerde besluiten 'beredeneerd niet handhaven'.

6.4.2 Beredeneerd niet handhaven

In het rapport beschouwen we het besluit 'beredeneerd niet handhaven' niet als handhavingsactie/handhavingsinstrument. Om deze reden is er een duidelijk onderscheid gemaakt tussen wel en niet handhaven.

In het rapport wordt de verhouding tussen 'beredeneerd niet handhaven' en 'wel handhaven' geanalyseerd aan de hand van de onderzoeken die een afsluitingsdatum hebben tussen 1 oktober van jaar *t*-1 tot 1 oktober van jaar *t*. De voorzieningen die op 31 december van jaar *t* niet meer in het LRK geregistreerd staan en waarbij geen handhavingsacties zijn ingezet, zijn buiten de selectie gelaten. De kans is namelijk aanwezig dat het niet handhaven te maken heeft met de uitschrijving uit het LRK. De datum van 1 oktober is in overleg met VNG gekozen, omdat de gemeenten na afsluiting van het onderzoek nog tijd nodig hebben om handhavingsacties in te zetten. Als we de jaarcyclus volgen, dan missen we handhavingsacties op rapporten uit de laatste maanden van het jaar, omdat die pas in het opvolgende jaar worden ingezet. Dat zou een vertekend beeld geven van het handhaven door gemeenten.

6.4.3 Handhavingsinstrumenten

Bij de beschrijving van de inzet van handhavingsinstrumenten maakt 'beredeneerd niet handhaven' geen onderdeel uit van het totaal (100%). Voor de beschrijving van de inzet van handhavingsinstrumenten in 2018 worden de handhavingsacties beschreven die zijn ingezet op onderzoeken die een afsluitingsdatum hebben tussen 1 oktober 2017 en 30 september 2018.

6.5 Voorschoolse educatie

6.5.1 Aanbod voorschoolse educatie

Bij het aanbod van voorzieningen dat voorschoolse educatie biedt is gekeken naar het aantal kdv dat een subsidierelatie voor ve heeft. Een voorziening die een subsidierelatie voor ve heeft staat in het LRK aangegeven als ve-voorziening. Of deze voorzieningen op het moment van inspecteren ook daadwerkelijk ve bieden is afhankelijk van of er op dat moment doelgroepkinderen worden opgevangen. De voorziening dient echter te allen tijde te voldoen aan de voorwaarden in het Besluit basisvoorwaarden voorschoolse educatie (Besluit ve).

6.5.2 Toezicht op voorzieningen met voorschoolse educatie

Bij het toezicht op voorzieningen met ve wordt op onderzoeksniveau gekeken naar het volledige onderzoek bij voorzieningen die ve bieden. Het handhavingsadvies wordt op onderzoeksniveau afgegeven, en kan dus gegeven worden op basis van ve-tekortkomingen, ko-tekortkomingen, of tekortkomingen op beide typen voorwaarden.

Op voorwaardenniveau wordt dieper ingegaan op de ve-tekortkomingen. De geconstateerde tekortkomingen op ko-voorwaarden zijn meegenomen in hoofdstuk 3 (Resultaten toezicht).

6.5.3 Handhaving bij voorschoolse educatie

Bij de analyses over handhaving bij ve-voorzieningen wordt dieper ingegaan op beredeneerd niet handhaven en de inzet van handhavingsinstrumenten bij tekortkomingen op ve-voorwaarden. De handhavingsacties naar aanleiding van ko-tekortkomingen zijn meegenomen in hoofdstuk 4 (Handhaving).