Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur
en Wetenschap



Landelijk Rapport gemeentelijke taakuitvoering kinderopvang-onderwijs 2026

Oktober 2026

Voorwoord

Gemeenten hebben een belangrijke rol in het kansrijk laten opgroeien van kinderen. Voor u ligt een rapport dat gaat over hoe gemeenten vanuit hun taken hieraan bijdragen. In het rapport focussen we op de taken van gemeenten rond het toezicht en de handhaving op de kinderopvang, het onderwijsachterstandenbeleid waaronder voor- en vroegschoolse educatie en het onderwijs aan nieuwkomers. Vorig jaar hebben we voor het eerst in 1 rapport over al deze taken gerapporteerd, om daarmee de samenhang tussen de verschillende gemeentelijke taken rond het kansrijk opgroeien van kinderen te benadrukken. Het gaat om verschillende taken, die in sommige gemeenten bij verschillende afdelingen zijn belegd. Toch vraag ik gemeenten om voor deze taken zo veel mogelijk vanuit een integrale visie beleid op te stellen, en daarbij het effect op de ontwikkeling van kinderen centraal te zetten. We zien al gemeenten die dit intensief doen en zien graag dat alle gemeenten inzetten op het verder integreren van het beleid.

Gelijke kansen zijn namelijk niet vanzelfsprekend en verschillen bovendien per regio, zo weten we uit de Staat van het Onderwijs. Ook ligt de lat niet altijd hoog genoeg, of gemeenten weten niet altijd of ze de doelen halen die ze gesteld hebben. Om alle kinderen kansrijk te laten opgroeien is het nodig dat gemeenten ambitieuze doelen stellen en er zicht op houden of die doelen behaald worden. We zien dat gemeenten samen met hun partners bij de evaluatie van het beleid meer kunnen ingaan op de vraag wat het effect van hun beleid is. Lukt het inderdaad om bijvoorbeeld de kwaliteit van de kinderopvang te borgen, om de startpositie van kwetsbare kinderen in groep 3 te verbeteren, de doelgroepkinderen te bereiken of om nieuwkomersleerlingen soepel binnen ons onderwijssysteem op te nemen? In ons toezicht nemen we deze aspecten ook mee. We zijn gestart met jaarlijkse gesprekken met alle gemeenten om dit soort vraagstukken te bespreken en ze te stimuleren hiervoor doelen op te stellen en te evalueren. Steeds met de afsluitende vraag: hoe draagt dit bij aan het kansrijk opgroeien voor álle kinderen?

Gemeenten hebben veel taken, de werkdruk is hoog en gemeenten zijn afhankelijk van de samenwerking met de partners. Net als vorig jaar benadruk ik de gezamenlijke opdracht voor gemeenten, schoolbesturen en houders van kinderopvangorganisaties om, elk vanuit eigen verantwoordelijkheid en in gesprek met elkaar, een waardevolle bijdrage te leveren aan dit doel. Het vraagt ook vastberadenheid om gericht te kijken naar de uiteindelijke effecten van alle inspanningen en bij te stellen wanneer de inspanningen niet leiden tot het gewenste resultaat. Het is ontzettend belangrijk om te kunnen zien of al die inspanningen daadwerkelijk de gelijke kansen voor kinderen binnen het onderwijs helpen te realiseren.

Alida Oppers
Inspecteur-generaal van het onderwijs



Inhoud

Voorwoord 2

Hoofdlijnen 4

Inleiding 7

Deel 1 Kinderopvang 10

Samenvatting Kinderopvang 12

1.1 Gemeentelijke taakuitvoering toezicht en handhaving kinderopvang 14

1.2 Gewijzigde kwaliteitseisen in de kinderopvang 21

1.3 Flexibel toezicht 26

Deel 2 Onderwijsachterstandenbeleid 34

Samenvatting Onderwijsachterstandenbeleid 36

2.1 Gemeentelijke taakuitvoering Lokaal Educatieve Agenda 39

2.2 Betrokkenheid van kinderopvang in de LEA 42

2.3 Gemeentelijke taakuitvoering voor- en vroegschoolse educatie 45

2.4 Sturen op de kwaliteit van voorschoolse educatie 50

Deel 3 Onderwijs aan nieuwkomers 56

Samenvatting Onderwijs aan nieuwkomers 58

3.1 Gemeentelijke taakuitvoering Nieuwkomersonderwijs 59

Literatuurlijst 63

Colofon 65

Hoofdlijnen

Gemeentelijke taken dragen bij aan kansrijk opgroeien

De taken die gemeenten hebben op het gebied van kinderopvang en onderwijs hebben als doel om (jonge) kinderen kansrijk te laten opgroeien. Deze taken staan daarom niet los van elkaar, maar hangen juist sterk met elkaar samen. Het doel zoals beschreven in de Wet kinderopvang is dat er verantwoorde kinderopvang wordt geboden, waarbij de opvang bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving.[1] De gemeentelijke taak van toezicht en handhaving op de kinderopvang draagt hieraan bij. Het doel van het overleg onderwijsachterstandenbeleid - ook wel de Lokaal Educatieve Agenda (LEA) genoemd - inclusief voor- en vroegschoolse educatie (vve) is om afspraken te maken om het risico op onderwijsachterstanden bij kinderen te bestrijden en te voorkomen. Zo krijgen zij gelijke onderwijskansen.[2] Schoolbesturen en gemeenten voeren het onderwijsachterstandenbeleid uit vanuit hun eigen rol, maar werken samen aan het bestrijden van onderwijsachterstanden. Ook het overleg over nieuwkomersonderwijs heeft als doel om samen met schoolbesturen afspraken te maken over de inrichting van het nieuwkomersonderwijs in de gemeente. Gemeenten en schoolbesturen zijn samen verantwoordelijk voor voldoende onderwijsplekken voor alle leerplichtige kinderen en jongeren in Nederland. Dit is van cruciaal belang voor de ontwikkeling van deze kinderen en jongeren.

Creëer een (integrale) gezamenlijke visie op kinderopvang en onderwijs

De lokale gemeentelijke context vraagt om een vertaling van de wettelijke doelen naar passend gemeentelijk beleid. Het is belangrijk om als gemeente te bepalen wat de gemeentelijke visie op kinderopvang en onderwijs is en wat je als gemeente wil bereiken. Dit zorgt ervoor dat de verschillende beleidsterreinen op elkaar kunnen worden afgestemd en bijdragen aan hetzelfde doel. We constateren dat er gemeenten zijn die een brede gezamenlijke visie hebben om elk kind kansrijk te laten opgroeien.

Een gezamenlijke visie voor het jonge kind kan gemeenten helpen om alle betrokken partijen zich verantwoordelijk te laten voelen. Zo wordt gestimuleerd dat iedereen bijdraagt aan het kansrijk opgroeien van kinderen. Samen met de betrokken partijen een duidelijke visie opstellen kan de samenwerking tussen partijen ook verstevigen. Dit kan helpen bij in het behalen van gezamenlijke doelen. Een concrete manier hoe een visie op kinderopvang en onderwijs tot uiting kan komen is bijvoorbeeld de invulling van de flexibele werkwijze door GGD-toezichthouders. Vanuit de brede visie kan de gemeente samen met de GGD bekijken wat er belangrijk is en waarop er vanuit de visie toezicht gehouden moet worden. Maar ook kan worden gedacht aan kwaliteitskaders voor vve, extra activiteiten en contacten met kinderopvanghouders of beleid voor onderwijs aan nieuwkomers.

Alle partijen moeten samenwerken om de doelen te kunnen behalen

Contact en samenwerking met houders kan bijdragen aan de kwaliteit van de kinderopvang en het creëren van een gezonde en kansrijke omgeving voor kinderen. Gemeenten hebben om verschillende redenen contact met houders van kinderopvangvoorzieningen. Bijvoorbeeld wanneer zaken niet goed gaan en tekortkomingen worden geconstateerd waarvoor handhaving wordt geadviseerd door de GGD-toezichthouder. Andere voorbeelden van contact met houders, al dan niet via de GGD, zijn:

- bij aanvragen van een nieuwe locatie;
- om informatie te delen met houders;
- via incidentele en/of structureel geplande gesprekken om te weten wat er speelt;
- om dialoog en kennisuitwisseling te faciliteren;
- om houders te betrekken bij beleidsontwikkeling.

[1] De Wet kinderopvang heeft ook een ander (arbeidsmarktgerelateerd) doel: namelijk het voor ouders makkelijker maken om werk en zorg met elkaar te combineren. Voor gemeenten en ons interbestuurlijk toezicht is het realiseren van verantwoorde kinderopvang in een veilige en gezonde omgeving echter het vertrekpunt.

[2] Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005). Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met het versterken van de kwaliteit van het onderwijs

Houders van kinderdagopvang die voorschoolse educatie (ve) aanbieden worden vaak actief betrokken bij beleidsontwikkeling. Maar er zijn ook partners die soms minder goed betrokken zijn. Zo zijn er gemeenten die aangeven dat houders die geen voorschoolse educatie aanbieden niet aansluiten bij de LEA. Het is belangrijk om ernaar te streven om ook de houders die geen ve aanbieden zo veel mogelijk actief te betrekken. Ook geven enkele gemeenten aan dat sommige schoolbesturen niet willen deelnemen aan de LEA, terwijl dit ook voor hen een verplichting is. Gemeenten kunnen de betrokkenheid van schoolbesturen stimuleren door het doel en de gezamenlijke opdracht van de LEA te benadrukken. Ook bij de inrichting en vormgeving van het nieuwkomersonderwijs is deze samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen van belang.

De inspectie ziet positieve ontwikkelingen in de uitvoering van de wettelijke taken, maar blijft gemeenten die niet voldoen aanspreken

Om het doel voor kansrijk opgroeien voor kinderen te bereiken, zijn er wettelijke taken voor gemeenten opgesteld. Voor de taakgebieden kinderopvang, onderwijsachterstandenbeleid waaronder ook voor- en vroegschoolse educatie, en nieuwkomersonderwijs, zien we dat de meeste gemeenten in 2025 hun taken naar behoren hebben uitgevoerd. Zij houden grotendeels de verplichte overleggen en maken vaak de verplichte afspraken en toezicht en handhaving wordt uitgevoerd. Het lukt alleen niet alle gemeenten om alle overleggen te voeren. Om gelijke onderwijskansen te bevorderen is het nodig dat alle gemeenten dit overleg over alle onderwerpen voeren. Knelpunten waar gemeenten tegenaanlopen bij het organiseren van het overleg zijn personele capaciteit of het geven van prioriteit van andere beleidsterreinen. Het doel van deze overleggen is om samen met alle betrokken partijen een kansrijke omgeving voor kinderen te creëren. Het overkoepelende maatschappelijke doel scherp hebben is een belangrijke randvoorwaarde voor het goed uitvoeren van de wettelijke taak. Goede beheersmaatregelen treffen, zoals het vastleggen van afspraken en werkprocessen, kan daarbij ondersteunen. Daarmee kan de gemeente voorkomen dat een bepaalde taak, zoals het inzetten van handhaving of het organiseren van een overleg, niet uitgevoerd wordt, wanneer er bijvoorbeeld sprake is van personeelsverloop.

De uitvoering van de wettelijke taken verschilt tussen gemeenten

De uitvoering van de wettelijke taken is op orde. De manier waarop de wettelijke taken worden uitgevoerd kunnen verschillen. Dat zorgt ervoor dat gemeenten beleidsvrijheid hebben om lokaal maatwerk te leveren in de uitvoering van hun taken. Verschillen in de uitvoering zien we in dit rapport bijvoorbeeld terug in de manier waarop de GGD flexibel toezicht inzet bij de uitvoering van inspecties. Er zitten met name verschillen in of de GGD wel of geen gebruik maakt van de inspiratiesets en het opnemen van regionale en/of gemeentelijke speerpunten. Hoewel landelijk gezien niet veel gemeentelijke speerpunten worden meegenomen, is het goed om te benadrukken dat gemeenten de ruimte hebben om jaarlijks, in afstemming met de GGD, specifieke onderwerpen of thema's te benoemen die aansluiten bij de lokale beleidsdoelen en mee te nemen in het toezicht.

Daarnaast zien we verschillen in de handhavingsacties van gemeenten. Er is landelijk een verschil in de handhaving op kinderdagverblijven (kdv) die wel ve aanbieden en kdv die geen ve aanbieden. Er wordt namelijk vaker formeel gehandhaafd op tekortkomingen op reguliere kinderopvangvoorwaarden bij voorzieningen die geen ve aanbieden dan bij voorzieningen die wel ve aanbieden. Ook handhaven gemeenten landelijk meer formeel op tekortkomingen op kinderopvangvoorwaarden dan op tekortkomingen op ve-voorwaarden. De gemeenten die wij hebben gesproken gaven aan hier niet bewust voor te kiezen. Gemeenten doen er goed aan om inzichtelijk te krijgen of en in hoeverre zij anders handhaven bij kdv die wel ve aanbieden dan bij kdv die geen ve aanbieden, hoe zij handhaven op ve-tekortkomingen, en of dat wenselijk is. Zo nodig kunnen zij hun handhaving bijstellen.

Ten slotte signaleren we dat de invulling van de LEA bij de ene gemeente breder is dan bij de andere gemeente. Er zijn gemeenten die de LEA uitsluitend richten op de wettelijke overlegplicht van de LEA en met de aangewezen partners overleggen over integratie, segregatie, onderwijsachterstanden en inschrijving en toelating. Maar er zijn ook gemeenten die een bredere groep partners uitnodigen en het gesprek voeren over hoe de kinderen in de gemeente zo kansrijk mogelijk te laten opgroeien.

Evalueren van het beleid is noodzakelijk voor het goed uitvoeren van de wettelijke taken

Naast het scherp hebben van het maatschappelijke doel, is het belangrijk om te evalueren of de doelen behaald worden en of de acties daaraan bijdragen. Als de doelen niet behaald worden, moet het beleid mogelijk aangepast worden. In het onderzoek naar flexibel toezicht hebben we gezien dat de GGD'en na de eerste periode de uitvoering van flexibel toezicht wel hebben geëvalueerd. Gemeenten vertrouwen daarbij veel op de GGD'en en zijn minder bezig met het evalueren en eventueel

bijstellen van de werkwijze. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) vindt het belangrijk dat gemeenten, al dan niet samen met de GGD, evalueren of de werkwijze en de gemaakte keuzes bijdragen aan een veilige en kwalitatief goede kinderopvang. Voor de kwaliteit van de kinderopvang kan het voor gemeenten belangrijk zijn om te evalueren of alle houders zich houden aan de kwaliteitseisen en of tekortkomingen snel en duurzaam zijn hersteld. Zo hebben wij bijvoorbeeld geconstateerd dat kleine en middelgrote houders gemiddeld meer moeite hebben om te voldoen aan gewijzigde kwaliteitseisen dan grote houders. Een ander voorbeeld waarop geëvalueerd kan worden is de handhaving op voorschoolse educatie. Uit de gegevens blijkt dat gemeenten minder vaak formeel handhaven op tekortkomingen op ve-voorwaarden dan op tekortkomingen op de kinderopvang-voorwaarden. Hoewel verschillen logisch zijn, is het belangrijk dat gemeenten zich hiervan bewust zijn en goed afwegen welk handhavingsmiddel in welke situatie het meest effectief is om de kwaliteit zo snel mogelijk duurzaam te herstellen.

Ten slotte is het merendeel van de gemeenten tevreden over de uitvoering en de behaalde resultaten van de afspraken over nieuwkomersonderwijs. Het is belangrijk dat gemeenten hierover met hun samenwerkingspartners in gesprek gaan en blijven.
Op deze manier kunnen zij gezamenlijk inzicht krijgen in wat goed functioneert en deze werkwijze behouden of waar nodig aanpassen. Waar knelpunten zitten, kunnen gemeenten en schoolbesturen passende maatregelen treffen en waar nodig de afspraken en het beleid bijstellen.

Het rapport bestaat uit 3 delen: 1 deel voor elke wettelijke taak, waarin we uitvoeriger ingaan op de bevindingen. In het rapport doen we de volgende aanbevelingen:

Toezicht en handhaving op de kinderopvang

- Bereid je als houder goed voor op komende wijzigingen van kwaliteitseisen. Vooral kleine- en middelgrote houders kunnen meer moeite hebben met het implementeren van bepaalde wijzingen, met name wijzigingen van het pedagogisch beleidsplan en het begeleidingsplan van de beroepskracht in opleiding. Partijen zoals gemeenten, GGD'en, VNG, GGD GHOR Nederland, de Rijksoverheid en branchepartijen kunnen kijken of ze de kleinere houders gerichter kunnen bereiken en/of meer ondersteunen waar mogelijk.
- Realiseer je als gemeente dat er ruimte is om jaarlijks gemeente-specifieke onderwerpen of thema's af te spreken met de GGD, ook wanneer de afspraken regionaal gemaakt worden én leg deze afspraken schriftelijk vast. Op die manier kunnen gemeenten en GGD'en samen het flexibel toezicht blijven monitoren en evalueren of de gekozen invulling bijdraagt aan het verbeteren van de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht.
- Kijk als gemeente samen met de GGD wat nodig is om het toezicht nog meer risico- en signaalgestuurd vorm te geven. Denk daarbij aan het loslaten van de inspiratiesets.

Onderwijsachterstandenbeleid

- Meetbare doelen zijn van belang om de effectiviteit van het beleid te kunnen toetsen en, indien nodig, bij te stellen. Alle betrokkenen moeten vooraf met elkaar bepalen welke resultaten zij willen bereiken om het beleid succesvol te kunnen noemen.
- Gemeenten, schoolbesturen en houders moeten samen afspraken maken over alle onderwerpen binnen de voor- en vroegschoolse educatie. Met name afspraken over de resultaten van vroegschoolse educatie vragen aandacht.
- Gemeenten moeten streven naar een zo hoog mogelijk bereik binnen hun context. Daarvoor kunnen ze kijken naar hun doelgroepdefinitie en toeleiding. Een landelijke en eenduidige doelgroepdefinitie is noodzakelijk om het landelijk bereik betrouwbaarder te kunnen monitoren.
- De inspectie ziet kansen voor sommige gemeenten om meer zicht te krijgen op de kwaliteit van voorschoolse educatie door inspiratie op te doen bij andere gemeenten.
- Wees als gemeente bewust van eventuele verschillen in handhaving op locaties met en zonder voorschoolse educatie en bekijk of deze verschillen wenselijk zijn.

Nieuwkomersonderwijs

- Het jaarlijks overleg over nieuwkomersonderwijs is verplicht voor gemeenten en schoolbesturen. Ook wanneer er geen directe aanleiding lijkt te zijn is het goed om voorbereid te zijn. Daarom is het van belang om dit overleg wel altijd te voeren. Dit kan worden geagendeerd of worden meegenomen als onderdeel bij een bestaand overleg.
- Gemeenten kunnen bij het maken van afspraken over nieuwkomersonderwijs meer aandacht besteden aan de onderwerpen 'inschrijving' en vooral de 'doorgaande lijn'.

Inleiding

Achtergrond

Kinderen hebben het recht om zich te ontwikkelen, te ontdekken en te leren in een veilige omgeving; van kinderopvang tot hoger onderwijs. De gemeenten hebben belangrijke taken op het gebied van zowel kinderopvang als (in medebewind) onderwijs om dat te bereiken. Deze taken draaien allemaal om goed onderwijs en goede kinderopvang voor alle kinderen, zodat kinderen kunnen opgroeien in een kansrijke omgeving. In dit jaarlijkse Landelijk Rapport Gemeentelijke Taakuitvoering gaan we in op de uitvoering van deze gemeentelijke taken.

Wet kinderopvang

In de Wet kinderopvang (Wko) is vastgelegd welke verantwoordelijkheden aanbieders van kinderopvang, gemeenten, GGD'en en de overheid dragen. Gezamenlijk dragen zij bij aan de kwaliteit van de kinderopvang. Houders van kinderopvangvoorzieningen moeten voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen die de basis vormen voor verantwoorde kinderopvang. Houders van gastouderbureaus moeten de bemiddeling voor en de begeleiding van voorzieningen voor gastouderopvang (vgo) op een verantwoorde manier vormgeven. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van deze kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus. Gemeenten wijzen de GGD'en aan voor de uitvoering van het toezicht op de voorzieningen. De eindverantwoordelijkheid hiervoor blijft echter bij de gemeenten zelf liggen. GGD-toezichthouders beoordelen de kwaliteit van de opvang, leggen hun oordeel vast in een openbaar inspectierapport en geven een handhavingsadvies aan de gemeenten. Gemeenten besluiten vervolgens op basis van dit advies, het gemeentelijke handhavingsbeleid en eventuele bijzondere omstandigheden, of zij overgaan tot handhaving. Gemeenten bepalen zelf welke handhavingsinstrumenten zij inzetten om de houders van kinderopvangvoorzieningen te stimuleren tot naleving van de wettelijke kwaliteitseisen.

Wet primair onderwijs en Wet voortgezet onderwijs

Vanuit de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs hebben gemeenten de taak om minimaal 1 keer per jaar te overleggen met schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs en houders van kinderopvangorganisaties over:

- het voorkómen van segregatie;
- het bevorderen van integratie;
- het afstemmen over inschrijvings- en toelatingsprocedures;
- het bestrijden van onderwijsachterstanden.

Het jaarlijkse overleg staat in veel gemeenten bekend onder de naam Lokale Educatieve Agenda (LEA), maar het kan ook onder een andere naam plaatsvinden of zijn opgedeeld in meerdere overlegvormen. Het overleg moet gericht zijn op het maken van afspraken, waarbij de afspraken zoveel mogelijk het karakter hebben van (meetbare) doelen. Voor het voeren van overleg geldt een wettelijke verplichting, voor het maken van afspraken en het formuleren van doelen een inspanningsverplichting.

Een belangrijk instrument ter bestrijding van onderwijsachterstanden is het aanbieden van voorschoolse educatie (ve) op kinderdagverblijven (kdv) en vroegschoolse educatie (ve) in groepen 1 en 2 van het basisonderwijs. Voor- en vroegschoolse educatie (vve) is bedoeld voor kinderen die vanwege kenmerken in hun sociaaleconomische omgeving een risico op achterstand in de Nederlandse taal lopen, oftewel: doelgroepkinderen. Het doel van vve is om deze kinderen een betere start te geven in het basisonderwijs. Dit bereiken gemeenten door extra ondersteuning te bieden bij hun taal- en algemene ontwikkeling. Vanuit de Wet op het primair onderwijs (Wpo) zijn gemeenten verplicht te overleggen met schoolbesturen en zorg te dragen voor het maken van afspraken over de doelgroepdefinitie, toeleiding, doorgaande lijn en resultaten, én om voldoende aanbod te realiseren.

Tijdelijke Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen

Gemeenten hebben de verplichting ervoor te zorgen dat alle leer- en kwalificatieplichtige nieuwkomers een onderwijsplek toegewezen krijgen. Om gemeenten beter in staat te stellen dit te realiseren, is de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs in werking getreden. Deze wet verplicht gemeenten jaarlijks met schoolbesturen in overleg te gaan over het nieuwkomersonderwijs. Daarnaast biedt de wet gemeenten de mogelijkheid tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor nieuwkomers in te richten.

Interbestuurlijk toezicht door de inspectie

Via ons interbestuurlijk toezicht willen we bijdragen aan een veilige en goede ontwikkeling van alle kinderen. Daarom stimuleren we gemeenten om de doelen van de wetten en de daaraan gekoppelde taken als uitgangspunt te nemen in hun beleid, en de uitvoering daarvan zoveel mogelijk te verankeren in hun kwaliteitscyclus. Ook willen we gemeenten via interbestuurlijk toezicht van elkaar laten leren en elkaar laten inspireren. Wanneer nodig zullen we gericht actie ondernemen om ervoor te zorgen dat gemeenten hun taken uitvoeren. Via onder andere het Landelijk Rapport kunnen we thema's landelijk signaleren en agenderen.

In het convenant[3] tussen de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) staat dat de inspectie in de landelijke rapportage verdiepend rapporteert, zowel over de toezichtontwikkelingen als over de beleidsontwikkelingen binnen de kinderopvang. Daarnaast heeft de inspectie de wettelijke taak[4] ieder jaar de Tweede Kamer te informeren over de mate waarin de doelen die de gemeenten zich voor het onderwijsachterstandenbeleid hebben gesteld, zijn bereikt. Deze rapportageverplichtingen zijn ondergebracht in dit Landelijk Rapport.

Het Landelijk Rapport

Met het *Landelijk Rapport Gemeentelijke Taakuitvoering 2026* dragen we bij aan het inzichtelijk maken van het stelsel en aan de verbetering van de uitvoering van gemeentelijke taken op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang, LEA, vve en nieuwkomersonderwijs. We monitoren de ontwikkelingen en signaleren en agenderen eventuele risico's voor het stelsel. Waar relevant doen we ook concrete verbetersuggesties. Verder kan dit rapport gemeenten inzicht geven in de landelijke ontwikkelingen. Ook kan het rapport aanleiding zijn om binnen de eigen gemeente of regio te reflecteren op de resultaten en kan het rapport inspireren om taken anders of beter aan te pakken.

In dit Landelijk Rapport beantwoorden we de (dubbele) hoofdvraag: *Wat zijn belangrijke ontwikkelingen voor gemeenten op het gebied van hun wettelijke taken als het gaat om kinderopvang en onderwijs (onderwijsachterstanden en nieuwkomersonderwijs) en wat is de reflectie van de inspectie op deze ontwikkelingen?*

Daarvoor hebben we de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Hoe hebben gemeenten in 2025 hun wettelijke taak vervuld met betrekking tot **toezicht en handhaving kinderopvang** en wat is de reflectie van de inspectie hierop?
2. Zien we een verschil in de uitkomsten van toezicht op de kinderopvang voor en na wijzigingen van kwaliteitseisen kinderopvang?
3. Sluit de praktijk van het uitvoeren van flexibel toezicht aan bij de beschrijving van flexibel toezicht in de beleidsregel?
4. Hoe geven gemeenten vorm aan communicatie en samenwerking met houders van kinderopvangorganisaties?
5. Op welke manier hebben gemeenten in 2025 invulling gegeven aan hun wettelijke taak met betrekking tot de **Lokale Educatieve Agenda (LEA)** en wat is de reflectie van de inspectie hierop?
6. Op welke manier hebben gemeenten in 2025 invulling gegeven aan hun wettelijke taak met betrekking tot **vroeg- en voorschoolse educatie (vve)** en wat is de reflectie van de inspectie hierop?
7. Wat doen gemeenten om te sturen op de kwaliteit van voorschoolse educatie?
8. Op welke manier hebben gemeenten in 2024 invulling gegeven aan hun wettelijke taak met betrekking tot **nieuwkomersvoorzieningen** in het onderwijs en wat is de reflectie van de inspectie hierop?

Onderzoeksopzet

Het landelijk beeld is gebaseerd op de volgende bronnen:

- De informatie uit de jaarverantwoording van alle 342 gemeenten, waarin zij verantwoording afleggen over de uitvoering van wettelijke taken op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang in 2025, LEA en vve in 2025. Waar mogelijk vergelijken we deze cijfers met die van voorgaande jaren;
- Een vragenlijst Nieuwkomersonderwijs van alle 342 gemeenten, waarin zij verantwoording afleggen over de uitvoering van de wettelijke taken op het gebied van nieuwkomersonderwijs.

[3] SZW & Inspectie van het Onderwijs (2025, 25 juli). Convenant uitvoering interbestuurlijk toezicht op de Wet kinderopvang en uitvoering taak vertrouwensinspecteurs kinderopvang door de Inspectie van het Onderwijs

[4] Volgens Artikel 167a van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en Artikel 118a van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)

- Gegevens uit het Landelijk Register Kinderopvang (LRK), de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) en de vastgestelde jaarverslagen van de gemeenten en de toezichtadministratie van GGD Amsterdam.[5]
- Beschrijvingen van tekortkomingen op gewijzigde voorwaarden in de inspectierapporten van GGD-toezichthouders.
- De informatie die voortvloeit uit het contact dat de inspectie had met de gemeenten in 2025 en begin 2026:
  - Gevoerde ambtelijke overleggen met gemeenten;
  - Opgevraagde documenten over flexibel toezicht.
- Interviews met GGD'en over flexibel toezicht.
- Andere onderzoeken of publicaties zoals kamerbrieven of instructies van GGD GHOR Nederland.

Elk hoofdstuk heeft een eigen onderliggend technisch rapport met gedetailleerde informatie over de specifieke uitwerking van de onderzoeksopzet en de resultaten van alle bevindingen in dit rapport. Deze technisch rapporten zijn als bijlagen gepubliceerd.

Leeswijzer

Het rapport is opgedeeld in 3 delen. Deel I gaat over toezicht en handhaving op de kinderopvang. Dit deel geeft een beeld van de taakuitvoering door de gemeenten en heeft verschillende verdiepende hoofdstukken. Het is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 1.1: Gemeentelijke taakuitvoering toezicht en handhaving kinderopvang. In dit hoofdstuk beschrijven we de wettelijke taken uit de Wet kinderopvang: registratie, toezicht en handhaving. Daarnaast gaan we in op het aanbod van kinderopvang, de resultaten van toezicht en handhaving, en signaleren en agenderen we eventuele risico's voor het stelsel.
- Hoofdstuk 1.2: (Gewijzigde) kwaliteitseisen in de kinderopvang. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de tekortkomingen die geconstateerd zijn op voorwaarden die gewijzigd zijn in 2025.
- Hoofdstuk 1.3: Flexibel toezicht. We kijken in dit hoofdstuk naar de afspraken en uitvoering van het flexibel toezicht op kindercentra en de gastouderbureaus.

De voorwaarden waarop tekortkomingen kunnen worden geconstateerd zijn genummerd. Deze nummering komt overeen met de modelinspectierapporten van de GGD'en van juli 2025.[6] De voorwaarden staan in Bijlage 1 van het technisch rapport.

Deel II van het rapport gaat over de wettelijke taken voor het tegengaan van onderwijsachterstanden (inclusief voor- en vroegschoolse educatie) die worden besproken in de lokaal educatieve agenda.

- Hoofdstuk 2.1: Gemeentelijke taakuitvoering Lokale Educatieve Agenda. Dit hoofdstuk gaat in op de wettelijke taken uit de Wpo en Wvo: de overleg- en afsprakenplicht voor het bestrijden van onderwijsachterstanden.
- Hoofdstuk 2.2: Betrokkenheid van kinderopvang in de LEA. Een verdiepend hoofdstuk waarin we beschrijven in hoeverre de kinderopvang betrokken is bij de LEA op basis van de informatie uit de jaarverantwoording en gesprekken met gemeenten.
- Hoofdstuk 2.3: Gemeentelijke taakuitvoering voor- en vroegschoolse educatie. In dit hoofdstuk bespreken we de overleg- en afsprakenplicht met schoolbesturen en houders van kinderopvangorganisaties.
- Hoofdstuk 2.4: Sturen op de kwaliteit voorschoolse educatie. Een verdiepend hoofdstuk over handhaving bij tekortkomingen op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie.

Deel III bevat informatie over de wettelijke taken rondom het nieuwkomersonderwijs.

- Hoofdstuk 3.1: Gemeentelijke taakuitvoering nieuwkomersonderwijs. In dit hoofdstuk bespreken we de wettelijke taken die voortvloeien uit de tijdelijke Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen.

Elk deel begint met een samenvatting waarin de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen uit de hoofdstukken worden benoemd. Quotes van GGD'en zijn toegevoegd om bevindingen te verduidelijken. Hierin hebben we taalfouten gecorrigeerd en afkortingen uitgeschreven.

[5] De gegevens van de GGD Amsterdam zijn niet beschikbaar in de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR). De GGD Amsterdam levert namens de colleges in de regio daarom separaat de cijfers aan over vergunningsverlening en toezicht en handhaving. Het gaat om de gemeenten Amsterdam, Amstelveen, Aalsmeer, Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel.

[6] De meest recente modelrapporten staan op de website van de Rijksoverheid. Rapporten met modelformulieren voor beoordeling kwaliteit kinderopvangorganisaties en buitenschoolse en gastouderopvang per 1 juli 2025.

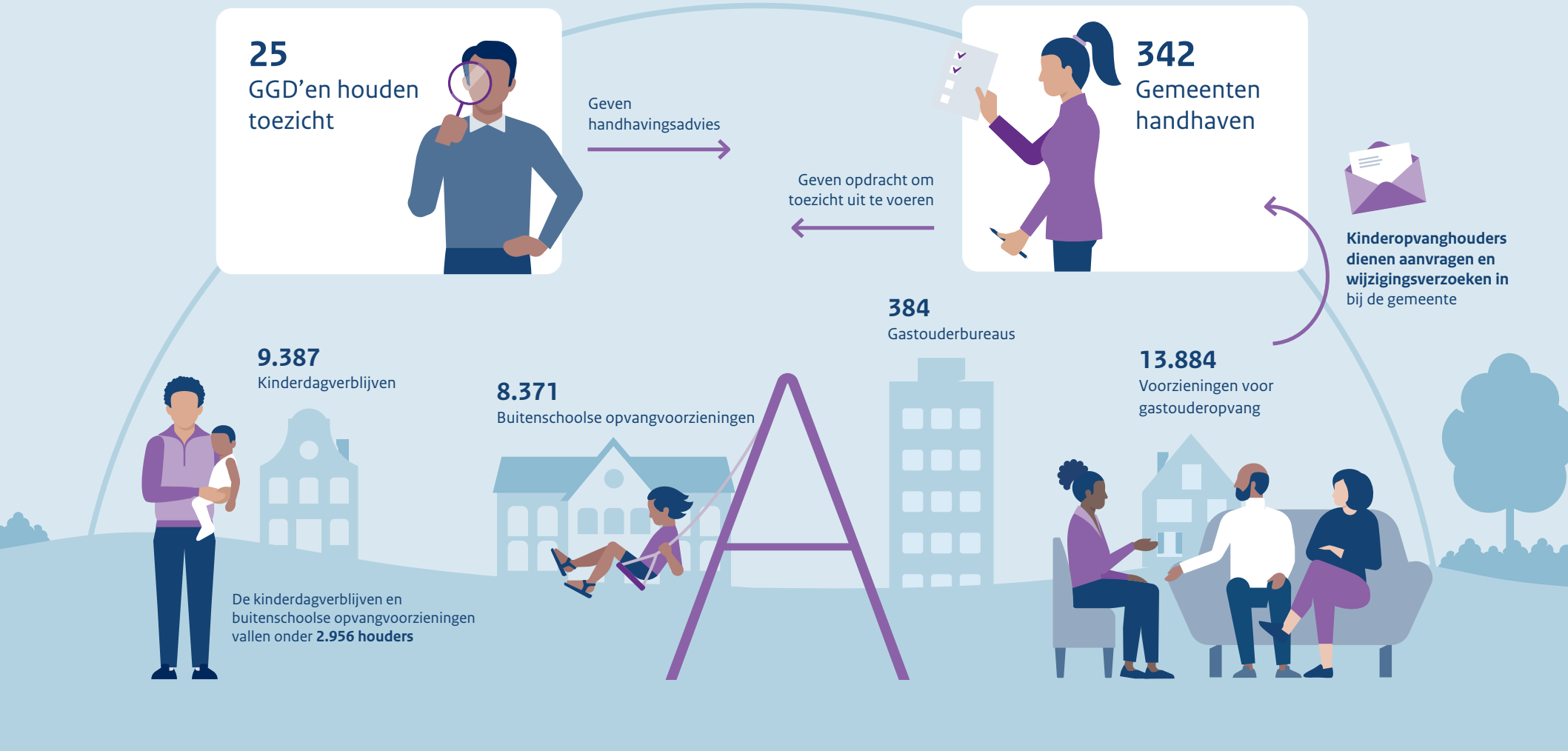
Deel 1



Kinderopvang

Toezicht en handhaving op de kinderopvang

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op de kinderopvang en het bijhouden van het Landelijk Register Kinderopvang. De GGD voert het toezicht op de kinderopvang uit. Het doel van de gemeentelijke taken is om de kwaliteit en de veiligheid van de kinderopvang te waarborgen.



Samenvatting Kinderopvang

Taakuitvoering toezicht en handhaving kinderopvang

Het aantal kindplaatsen groeit, ondanks de afname van gastouderopvang

In totaal is er een lichte stijging in kindplaatsen. Dat komt door een lichte toename in het aantal kinderdagverblijven (kdv) en voorzieningen voor buitenschoolse opvang (bso). Het aantal gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang daalt verder. Gemeenten kunnen het afhandelen van aanvragen voor een nieuwe voorziening opschorten, bijvoorbeeld wanneer een aanvraag niet compleet en volledig is ingediend. Voor kindercentra en gastouderbureaus wordt 25% tot 35% van de aanvragen opgeschort, voor voorzieningen voor gastouderopvang 6%. In het Landelijk Rapport van 2027 gaan we dieper in op deze opschortingen.

Bijna alle kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus en de helft van de voorzieningen voor gastouderopvang zijn onderzocht in 2025

In 2025 is landelijk 99% van de kdv, bso en gob onderzocht. In 2024 was dit 97%. In twee derde van de gemeenten is 100% behaald in 2025. Voor voorzieningen voor gastouderopvang ligt dit anders. In 305 gemeenten is 50% of meer van de voorzieningen voor gastouderopvang onderzocht. 2025 is het eerste peiljaar waar de norm dat elke voorzieningen voor gastouderopvang minimaal eens in de 3 jaar onderzocht kon worden. 99,8 % van de voorzieningen is geïnspecteerd in 3 jaar tijd. Dat is positief. We zien dat het behalen van de inspectienorm landelijk over het algemeen beter op orde is ten opzichte van 2024.

Veel tekortkomingen worden hersteld met herstelaanbod of na handhaving

Herstelaanbod is het aanbod van de GGD-toezichthouder aan de houder om binnen de tijd van het opstellen van het conceptinspectierapport een tekortkoming te herstellen. Er wordt met name herstelaanbod gedaan op tekortkomingen in het beleid, zoals pedagogisch beleid of veiligheid- en gezondheidsbeleid, en op andere tekortkomingen die raken aan veiligheid en gezondheid. Er is in 2025 een lichte daling zichtbaar van het percentage geconstateerde tekortkomingen. Van de tekortkomingen waarop de toezichthouder een herstelaanbod doet, herstellen de houders 96% binnen de gestelde termijn (ongeveer 4 weken). Op 16% van de tekortkomingen die niet zijn hersteld na een herstelaanbod of waarbij geen herstelaanbod is gedaan, wordt beredeneerd niet gehandhaafd. Als er wel een handhavingsactie wordt ingezet, gaat het meestal om formele handhaving, zoals een aanwijzing of last onder dwangsom. Van de tekortkomingen die zijn geconstateerd bij een jaarlijks onderzoek in 2024, was 82% na handhaving hersteld bij het eerstvolgende onderzoek.

Gemeenten actualiseren en herschrijven het handhavingsbeleid

Tijdens de ambtelijk overleggen met gemeenten blijkt dat veel gemeenten hun handhavingsbeleid recent hebben geactualiseerd of in het proces zitten om te actualiseren. Daarnaast zijn er veel gemeenten die regionaal samenwerken voor het handhavingsbeleid of de uitvoering van handhaving.

Gemeenten hebben ook contact met houders over meer dan alleen handhaving

Contact en samenwerking met houders kan bijdragen aan de kwaliteit van de kinderopvang en het creëren van een gezonde en kansrijke omgeving voor kinderen. Er zijn verschillende situaties waarin gemeenten en/of GGD'en en houders contact hebben:

- bij een aanvraag voor een nieuwe locatie;
- bij het delen van informatie;
- bij incidentele of structurele gesprekken;
- bij het faciliteren van dialoog tussen houders en kennisuitwisseling;
- om houders te betrekken bij beleidsontwikkeling.

Gewijzigde kwaliteitseisen

De Taaleis IKK en babyscholing zijn recent gewijzigde kwaliteitseisen

Vanaf 1 januari 2025 geldt een minimum taalniveau (3F of B2 voor mondelinge taalvaardigheid) voor pedagogisch professionals in de kinderdagopvang. Deze wijziging is bedoeld om een taalrijke omgeving te bevorderen en taalachterstanden te voorkomen. Sinds de wijziging zijn er relatief weinig tekortkomingen vastgesteld op deze kwaliteitseis.

Daarnaast moeten pedagogisch professionals die werken met 0-jarigen per 1 januari 2025 aanvullend geschoold zijn. Werken met baby's vraagt namelijk een andere expertise dan werken met oudere kinderen. Sinds de wijziging zijn er meer tekortkomingen

geconstateerd rondom de opleidingseisen. Beroepskrachten beschikken vaker dan voor de wijziging niet over de passende opleiding volgens de cao Kinderopvang, inclusief de verplichte babyscholing.

Er zijn meer tekortkomingen op voorwaarden over het pedagogisch beleidsplan en begeleidingsplan bij kleinere houders

Uit de gegevens blijkt dat er een stijging was van tekortkomingen na wijzigingen van de voorwaarden voor het pedagogisch beleidsplan uit 2023 en 2024. Daarnaast zien we dat de tekortkomingen op het begeleidingsplan van de beroepskracht in opleiding (BIO) hoog blijven sinds de wijziging per 1 juli 2024. Het blijkt dat kleine- en middelgrote houders meer tekortkomingen hebben op deze voorwaarden ten opzichte van (zeer) grote houders. Het is voor gemeenten en ketenpartners goed om te weten dat kleine- en middelgrote houders meer moeite kunnen hebben met het implementeren van wijzigingen op deze kwaliteitseisen.

Flexibel toezicht

Het doel van flexibel toezicht is het vergroten van de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht, en daarmee het verhogen van de kwaliteit van de kinderopvang

Sinds 2022 bestaat de mogelijkheid om de jaarlijkse onderzoeken bij kindercentra (kdv en bso) en gastouderbureaus (gob) deels flexibel in te richten. Dat betekent dat er minder vaste voorwaarden standaard meegenomen hoeven te worden in het jaarlijks onderzoek. De enige verplicht te toetsen onderwerpen zijn de controle op de VOG en PRK-inschrijving, de pedagogische kwaliteit en voorwaarden voor voorschoolse educatie als daarvan sprake is. Daardoor ontstaat ruimte om het toezicht gerichter en risico-gestuurd in te zetten op basis van een professionele afweging van toezichtresultaten, risico's en signalen. Zo kan meer aandacht uitgaan naar locaties of thema's waar de zorgen het grootst zijn. Tegelijkertijd blijft geborgd dat er zicht is op de algehele kwaliteit van de kinderopvang binnen organisaties.

In de meeste gemeenten wordt flexibel geïnspecteerd

Bijna alle gemeenten geven aan dat er flexibel wordt geïnspecteerd. De beleidsregel benadrukt dat flexibel werken vraagt om duidelijke en expliciete afstemming tussen gemeenten en GGD, en om een schriftelijk vastgelegde motivatie. Ruim 80% van de gemeenten geeft aan deze afstemming met de GGD vorm te geven, waarbij de afspraken meestal ook worden vastgelegd. In de praktijk blijkt dat het flexibele toezicht vooral, in overleg tussen GGD en gemeenten, op regionaal niveau wordt vormgegeven en ingevuld. Dat komt overeen met de werkwijze zoals beschreven in de beleidsregel.

Flexibel toezicht geeft meer ruimte voor de professionele autonomie van de toezichthouders

In de (regionale) afspraken tussen gemeenten en GGD'en worden de wettelijk verplichte voorwaarden benoemd. Daarnaast is vastgelegd dat de GGD de professionele ruimte heeft om keuzes te maken bij de invulling en uitvoering van de inspectie. Gemeenten zien de GGD als expert en vertrouwen op de voorstellen die de GGD doet. Verder staat in bijna alle (regionale) afspraken dat de GGD-toezichthouder de inspecties invult op basis van het risicoprofiel, de toezichthistorie, kenmerken van de houder, kenmerken van de locatie, en eventuele binnengekomen signalen. De verschillen tussen gemeenten/GGD-regio's bij flexibel toezicht zitten vooral in de afspraken over het wel of niet werken met speerpunten en inspiratiesets.

Flexibel toezicht lijkt inderdaad te leiden tot beter toezicht

De GGD'en geven aan dat zij dankzij de flexibele werkwijze beter toezicht kunnen houden. Dat komt door het verminderen van de voorspelbaarheid van het toezicht en doordat zij een grotere variatie aan voorwaarden kunnen inspecteren, waardoor 'blinde vlekken' zichtbaar worden. De tekortkomingen die daarbij worden geconstateerd, moeten vervolgens worden hersteld door de houders, wat bijdraagt aan betere kinderopvang. Houders lijken zich ook meer bewust te zijn van alle kwaliteitseisen waar ze aan moeten voldoen. Uiteindelijk kan dat bijdragen aan een betere kwaliteit van de kinderopvang. Gemeenten en GGD'en vinden het daadwerkelijke effect moeilijk vast te stellen. Het is raadzaam voor gemeenten en GGD'en om flexibel toezicht samen te blijven evalueren en zo nodig bij te stellen.

1.1 Gemeentelijke taakuitvoering toezicht en handhaving kinderopvang

Met de kinderopvang worden 2 doelen nagestreefd: bijdragen aan de ontwikkeling van het kind en het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders. Gemeenten hebben hierin een belangrijke taak, namelijk: via toezicht en handhaving bijdragen aan het waarborgen van de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang. Wij stimuleren daarnaast gemeenten om het doel van veilige en kwalitatief goede kinderopvang centraal te zetten in hun beleid en de keuzes die zij maken in de uitvoering daaraan te relateren. Door actief na te gaan hoe dit in de praktijk uitpakt en te evalueren of de beleidsdoelen gehaald worden, ontstaat er een sluitende kwaliteitscyclus.

1.1.1 Aanbod en gebruik van kinderopvang

Gemeenten hebben een aantal taken voor het aanbod van kinderopvang. Zo moeten zij aanvragen voor nieuwe voorzieningen tijdig afhandelen. Dat houdt in dat zij binnen 10 weken een besluit moeten nemen of om een geldige reden moeten opschorten. Gemeenten moeten ook het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) bijhouden, zodat het register juist, volledig en actueel is. Dat houdt onder andere in dat gemeenten:

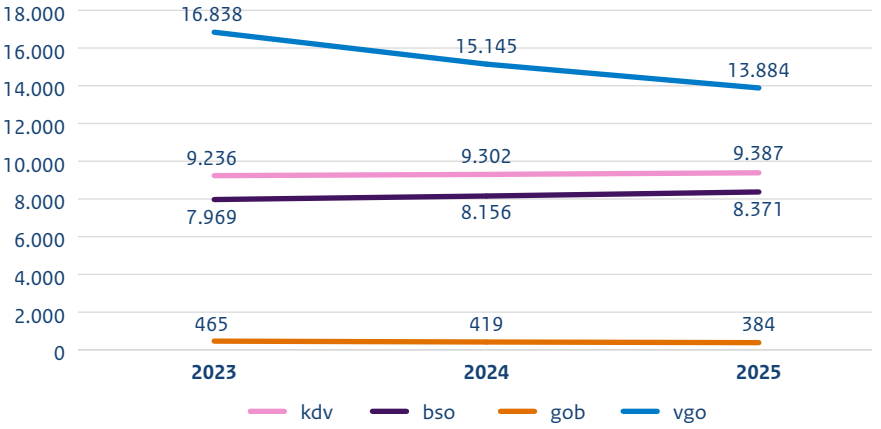
- in het LRK vermelden of er voorschoolse educatie wordt geboden op de locatie;
- tijdig reageren op wijzigingsverzoeken van houders en deze wijziging(en) verwerken in het LRK;
- een vermelding van onherroepelijke formele handhavingsbesluiten publiceren in het LRK.

Het is belangrijk dat gemeenten het LRK goed bijhouden. De GGD baseert het toezicht op het LRK, Dienst Toeslagen gebruikt de informatie voor het uitkeren van de kinderopvangtoeslag en het is een informatiebron voor ouders over het aanbod en de kwaliteit van de kinderopvang.

Er zijn meer kindplaatsen door een groei in kdv en bso, maar gastouderopvang blijft dalen

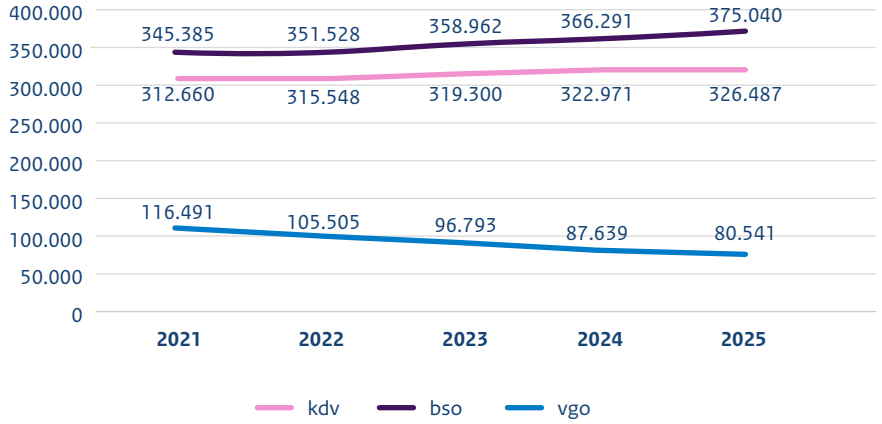
De lichte groei van het aantal kindercentra (kdv en bso-voorzieningen) blijft aanhouden. Nieuw ingeschreven kindercentra zijn met name van (zeer) grote houders (65%).[7]
De afname in het aantal gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang zet door (zie figuur 1.1.1a). In totaal zorgen deze ontwikkelingen voor een kleine stijging van ongeveer 5.000 kindplaatsen (zie figuur 1.1.1b). Dat is bemoedigend in het licht van de verwachte stijging in de vraag naar kindplaatsen met het nieuwe financieringsstelsel.[8]
Tegelijkertijd is het zorgelijk dat de afname van het aantal voorzieningen voor gastouderopvang doorzet. Ook opvangplekken bij gastouders zijn hard nodig om aan de vraag naar kinderopvang te kunnen blijven voldoen. Gastouderopvang biedt een kleinschalige, huiselijke en flexibele vorm van opvang, die goed kan aansluiten bij de behoeften van ouders met onregelmatige werktijden.[9]

Figuur 1.1.1a Aantal kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, 2023-2025



[7] Grote houders zijn houders met 10 tot en met 39 locaties, zeer grote houders hebben meer dan 40 locaties. Zie ook paragraaf 1.2.3 Tekortkomingen bij verschillende houdergroottes.
[8] SZW (2025a). Toegankelijkheid en doelmatigheid in het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang
[9] SZW (2025b). Kabinet komt met maatregelen om gastouderopvang aantrekkelijker te maken

Figuur 1.1.1b Totaal aantal in LRK-geregistreerde kindplaatsen, per type opvang, 2021-2025.



Het aantal aanvragen om een nieuwe kdv- of bso-locatie te starten is in 2025 gestegen. Het aantal aanvragen voor nieuwe voorzieningen voor gastouderopvang daalt en voor gastouderbureaus is deze gelijk gebleven. Het afhandelen van aanvragen voor een nieuwe voorziening kan worden opgeschort door gemeenten, bijvoorbeeld wanneer een aanvraag niet compleet is ingediend. In 2025 is voor kdv 30% en voor bso 25% van de aanvragen opgeschort, waarbij 43% van alle aanvragen langer dan 1 maand is opgeschort. Voor gastouderbureaus werd 35% van de aanvragen opgeschort[10], en voor voorzieningen voor gastouderopvang 6%. In het Landelijk Rapport 2027 gaan we dieper in op deze opschortingen.

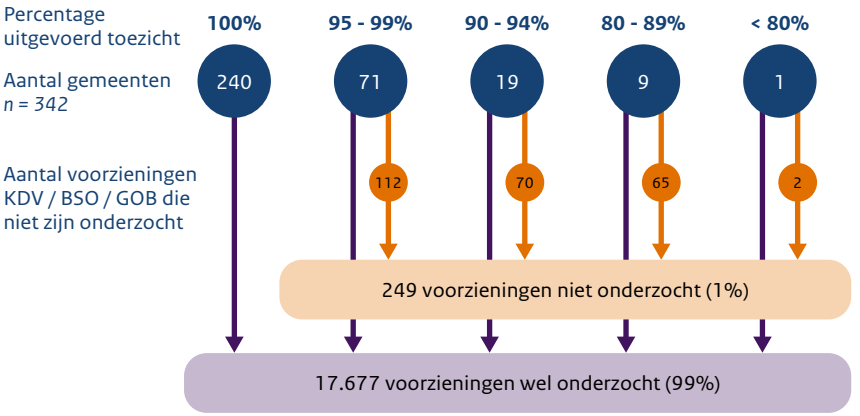
1.1.2 Zicht op de kwaliteit van de kinderopvang

In 2025 zijn meer kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus onderzocht dan in 2024

We zien dat landelijk beter wordt voldaan aan de jaarlijkse inspectienorm. Kindercentra en gastouderbureaus moeten jaarlijks worden onderzocht. In 2025 is landelijk 99% onderzocht. In 2024 was dit 97%.

Het aantal voorzieningen dat geen inspectie heeft gehad is gehalveerd ten opzichte van vorig jaar: waar in 2024 nog 540 voorzieningen geen inspectie hebben gehad, waren dat in 2025 249 andere voorzieningen (zie ook figuur 1.1.2a). In ruim twee derde (70%) van de gemeenten is 100% behaald in 2025. In 2024 was dit in 63% van de gemeenten. Er waren 71 gemeenten die tussen 95% en 99% van de voorzieningen hadden onderzocht, in 1 gemeente was minder dan 80% onderzocht (figuur 1.1.2a). Daar waar de 100% niet behaald is, noemen gemeenten capaciteit bij de GGD en het te laat afronden van de inspectierapporten als oorzaken. In 2024 waren er 4 regio's waarbij de 100%-norm niet behaald werd. Zij hedden verbetermaatregelen genomen.

Figuur 1.1.2a Schematisch overzicht van uitvoering toezicht op kdv, bso, gob (100%-norm), 2025



In 9 gemeenten is minder dan 80% en 89% van de voorzieningen onderzocht. Het gaat in die groep om in totaal 65 niet onderzochte voorzieningen.

De helft van de voorzieningen voor gastouderopvang zijn onderzocht

De norm (per 2023) is dat jaarlijks minstens 50% van de geregistreerde gastouderlocaties in een gemeente geïnspecteerd wordt, waarbij elke locatie eens in de 3 jaar bezocht moet worden. Landelijk gezien is in 2025 53% van de voorzieningen voor gastouderopvang onderzocht.

[10] Dit betrof 8 opschortingen van de 23 aanvragen.

Vanaf 2025 wordt op de peildatum (1 januari) het aantal te inspecteren gastouders vastgesteld om het percentage te berekenen.[11] Daarom is het percentage niet goed te vergelijken met voorgaande jaren.

In 305 gemeenten is 50% of meer van de voorzieningen voor gastouderopvang onderzocht (zie tabel 1.1.2a). De 37 gemeenten die de 50%-norm niet behaald hebben, zijn verspreid over 13 GGD-regio's. In de meeste gemeenten zijn 1 of 2 voorzieningen te weinig onderzocht. Dit heeft voor een deel te maken met de nieuwe rekenmethode die in 2025 is ingesteld.

Tabel 1.1.2a Aantal gemeenten die de steekproef wel of niet hebben behaald

	2023	2024	2025
Behaald:	239	263	305
100%	3	3	8
50 tot 100%	226	260	297
Niet behaald:			
Minder dan 50%	113	79	37

Noot: Al deze aantallen zijn berekend aan de hand van de nieuwe rekenmethode voor de 50%-norm, die pas vanaf 2025 geldt.

Vrijwel alle voorzieningen voor gastouderopvang onderzocht afgelopen 3 jaar

In het peiljaar van 2025 is 99,8 % van de voorzieningen geïnspecteerd in 3 jaar tijd. Er zijn 21 gastouders verdeeld over 10 gemeenten in 8 verschillende GGD-regio's niet geïnspecteerd binnen de 3 jaar. Het is positief om te zien dat vrijwel alle gastouders zijn onderzocht in de afgelopen 3 jaar.

[11] De berekening van de steekproef hiervoor was dat het aantal voorzieningen voor gastouderopvang dat was geïnspecteerd werd gedeeld door het aantal voorzieningen dat in het gehele jaar waren ingeschreven in het LRK. Voorzieningen die wel waren geïnspecteerd maar later in het jaar werden uitgeschreven, telden wel mee als een geïnspecteerde voorziening.

Het aantal tekortkomingen is gedaald in 2025

Er zijn in 2025 minder tekortkomingen geconstateerd in vergelijking met de 2 voorgaande jaren. Toch zijn er meer voorwaarden beoordeeld in 2025. Dat betekent dat het percentage tekortkomingen is gedaald (zie Tabel 1.1.2b). Het percentage onderzoeken met tekortkomingen is licht gedaald voor kdv, bso en vgo, en vrijwel gelijk gebleven voor gastouderbureaus.

Tabel 1.1.2b Aantal beoordeelde voorwaarden en tekortkomingen (tkk) per type opvang, 2023-2025

	kdv		bso		gob		vgo	
	beoordeeld	tkk	beoordeeld	tkk	beoordeeld	tkk	beoordeeld	tkk
2023	206.443	7.322 (4%)	171.276	6.274 (4%)	12.456	235 (2%)	177.342	4.219 (2%)
2024	228.141	8.444 (4%)	194.161	7.084 (4%)	12.966	270 (2%)	161.844	3.024 (2%)
2025	240.762	8.246 (3%)	216.407	7.344 (3%)	11.080	174 (2%)	149.154	2.107 (1%)

Er zijn veel voorwaarden over veiligheid geïnspecteerd in 2025

De voorwaarden die gaan over de veiligheid en die vaker zijn beoordeeld in 2025 zijn:

- voorwaarden over de meld-, overleg, en aangifteplicht (moa);
- de voorwaarde dat er ten minste 1 andere volwassene in het kindercentrum aanwezig moet zijn, wanneer slechts 1 beroepskracht wordt ingezet door de afwijkende inzet van het aantal beroepskrachten.

Op de voorwaarde over de overlegmogelijkheid van de medewerker en de aangifteplicht van de medewerker is bij respectievelijk 11% en 10% van de beoordelingen een tekortkoming geconstateerd. Er is aandacht voor de overlegmogelijkheden en de vertrouwensinspectie. Mogelijk zorgt deze aandacht ervoor dat GGD-toezichthouders de voorwaarde vaker beoordeelt, en daarmee vaker een tekortkoming zien. De aandacht kan er ook voor zorgen dat de vertrouwensinspectie vaker benaderd wordt. De vertrouwensinspectie ziet het aantal meldingen in 2025 opnieuw stijgen. In 2025 is het totaal aantal dossiers voor de kinderopvang 462, ten opzichte van 373 dossiers in 2024 en 271 in 2023.[12]

[12] Inspectie van het Onderwijs (2026a). Rapport Vertrouwensinspectie dossiers kinderopvang 2023-2025

De meeste tekortkomingen die zijn geconstateerd hebben betrekking op het veiligheid- en gezondheidsbeleid en het handelen volgens dit beleid. Het aantal tekortkomingen op deze voorwaarde stijgt licht ten opzichte van eerdere jaren. Net als voorgaande jaren is deze voorwaarde bij bijna de helft van de onderzoeken (46%) beoordeeld.

Daarnaast zien we relatief veel tekortkomingen op voorwaarden over het pedagogisch beleid die in de afgelopen jaren zijn aangepast. Zie meer hierover in hoofdstuk 1.2.

1.1.3 Handhaving en herstel van tekortkomingen

Voor het borgen van kwalitatief goede en veilige kinderopvang is het van belang dat wettelijke tekortkomingen in de kinderopvang zo snel mogelijk worden hersteld. Na constatering van tekortkomingen kan de GGD een **herstelaanbod** doen. De houder krijgt dan de mogelijkheid om binnen de looptijd van het onderzoek de tekortkomingen te herstellen. Na afronding van het onderzoek geeft de GGD-toezichthouder de gemeente een advies over het vervolg. Dat kan een **advies tot handhaven** zijn. De gemeente heeft dan een **beginselplicht tot handhaven**. Als zij daarvan wil afwijken, moet ze dat onderbouwen. Dit noemen wij **beredeneerd niet handhaven**.

Bijna alle tekortkomingen hersteld wanneer herstelaanbod is gedaan

De GGD heeft bij driekwart (75%) van de jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen een herstelaanbod gedaan. Tijdens een onderzoek kunnen meerdere tekortkomingen worden geconstateerd. Bij 63% van alle geconstateerde tekortkomingen in 2025 is een herstelaanbod gedaan. 96% van deze tekortkomingen worden hersteld door de houders. Er wordt met name een herstelaanbod gedaan op tekortkomingen bij het beleid – pedagogisch beleid of veiligheid- en gezondheidsbeleid – en andere tekortkomingen op voorwaarden die raken aan de veiligheid en gezondheid. Een aantal voorwaarden voor het pedagogisch beleid is in de afgelopen jaren aangepast (zie ook hoofdstuk 1.2). We zagen al eerder dat er op tekortkomingen op deze voorwaarden vaak een herstelaanbod wordt gedaan omdat houders het lastig vonden de wijzigingen in het beleid goed te implementeren.[13] Hierbij wordt steeds meer ingezet op duurzaam herstel.[14] Dat betekent dat de tekortkoming niet alleen wordt hersteld, maar dat de houder ook maatregelen neemt om herhaling van de tekortkoming te voorkomen. Dat draagt bij aan de kwaliteit van de kinderopvang.

Gemeenten handhaven vooral met formele instrumenten

De meeste acties die gemeenten bij tekortkomingen inzetten zijn formele handhavingsacties (64%), zoals een aanwijzing, last onder dwangsom of bestuurlijke boete. De aanwijzing wordt het vaakst ingezet (58%). Op 20% van de tekortkomingen wordt een informele handhavingsactie geregistreerd, zoals een waarschuwing of overleg en overreding.

Gemeenten hebben minder beredeneerd niet-gehandhaafd in 2025

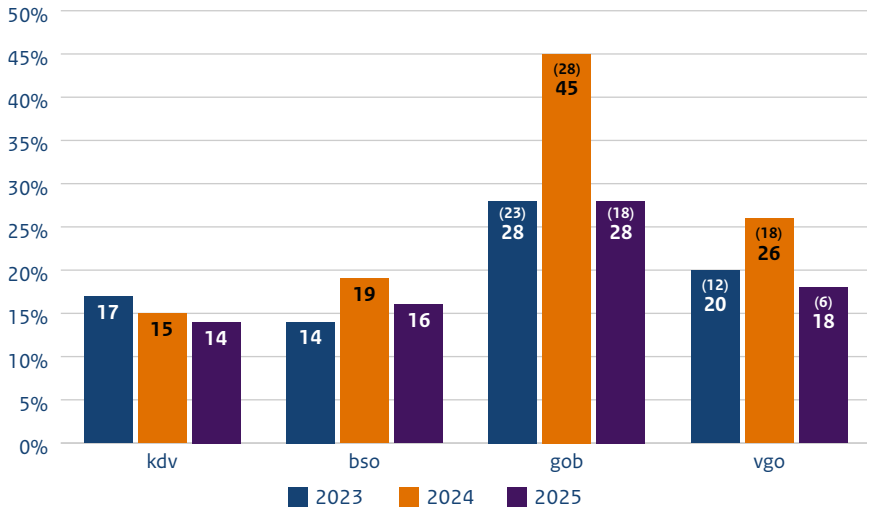
Op 16% van alle tekortkomingen is beredeneerd niet-gehandhaafd, waar dat in 2024 18% was. De stijging die we vorig jaar met name bij gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang zagen, heeft niet doorgezet (zie figuur 1.1.3a). De daling die bij kdv zichtbaar was, zet wel door.

Een van de redenen om beredeneerd niet te handhaven is wanneer bekend is dat een voorziening gaat sluiten. Wanneer de voorzieningen die zijn uitgeschreven gedurende het jaar niet worden meegerekend, is in 2025 op 14% van de tekortkomingen beredeneerd niet gehandhaafd. Dat is het best zichtbaar bij gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang, waar het ook nog om een relatief klein aantal tekortkomingen gaat. Ook in de jaarverantwoording geven gemeenten deze verklaring voor beredeneerd niet-handhaven.

[13] Inspectie van het Onderwijs (2025). Landelijk Rapport Gemeentelijk Taakuitvoering Kinderopvang-Onderwijs 2025

[14] VNG (2025). Duurzaam herstel voor blijvende kwaliteit in kinderopvang.

Figuur 1.1.3a Percentage beredeneerd niet-handhaven per type opvang, 2023-2025



Noot: Tussen haakjes staat het percentage tekortkomingen waarop beredeneerd niet gehandhaafd is wanneer voorzieningen die zijn uitgeschreven niet zijn meegerekend.

Gemeenten hebben minder adviezen tot handhaven niet opgevolgd dan in 2024

In totaal waren er 9.787 tekortkomingen in rapporten met een advies tot handhaven in 2025. Dat zijn de tekortkomingen die niet zijn hersteld na herstelaanbod of waarop geen herstelaanbod is gedaan. In 1 inspectierapport kunnen meerdere tekortkomingen genoteerd zijn. Voor 641 tekortkomingen (7%) heeft de gemeente geen handhavingsactie geregistreerd. In 2024 was er bij 890 (9%) van de tekortkomingen geen handhavingsactie geregistreerd. 275 gemeenten hebben alle handhavingsadviezen opgevolgd.
67 gemeenten hebben 1 of meerdere handhavingsadviezen niet opgevolgd. Een aantal toelichtingen die de gemeenten hebben gegeven in de jaarverantwoording zijn:

- te laat of niet in het systeem geregistreerd;
- er is beredeneerd niet gehandhaafd;
- er is gehandhaafd met een waarschuwing;
- de handhavin`g is gekoppeld aan een eerder handhavingstraject;
- er is geen apart handhavingstraject aangemaakt voor dezelfde tekortkoming op meerdere locaties van dezelfde houder.

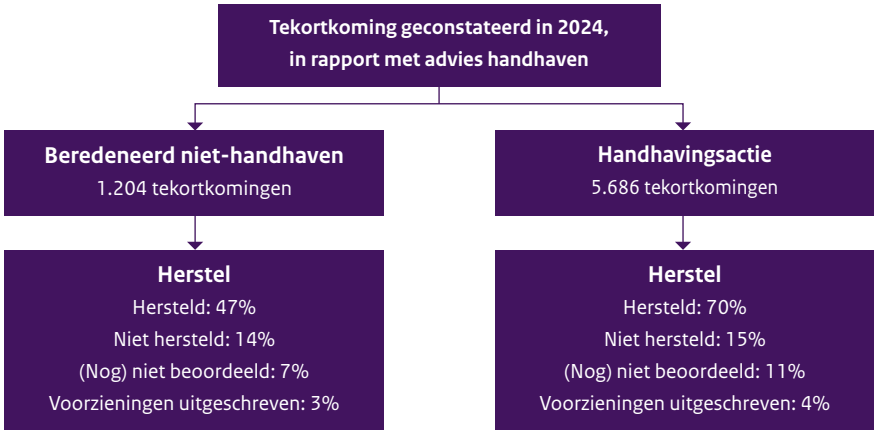
De meeste tekortkomingen zijn hersteld bij het eerstvolgende onderzoek

82% van de tekortkomingen die zijn geconstateerd in 2024, zijn na een eerste handhavingsactie van de gemeente hersteld bij het eerstvolgende onderzoek.[15] Vorig jaar was dit 84%. Bij voorzieningen voor gastouderopvang ligt het herstel van de tekortkomingen het hoogst (92%). In 2024 was bij voorzieningen voor gastouderopvang 89% van de tekortkomingen hersteld bij het vervolgonderzoek en na een tweede handhavingsactie nog eens driekwart van de nog resterende tekortkomingen.

We hebben ook gekeken naar het herstel van tekortkomingen uit 2024 waarop de gemeente niet heeft gehandhaafd (zie figuur 1.1.3b). Deze tekortkomingen zijn in 2025 minder vaak al hersteld vergeleken met tekortkomingen waarop is gehandhaafd. Een kwart van deze tekortkomingen is (nog) niet opnieuw beoordeeld. 18% van deze tekortkomingen is geconstateerd bij voorzieningen die zijn uitgeschreven voordat ze opnieuw beoordeeld konden worden. Ter vergelijking, bij tekortkomingen waarop een handhavingsactie is ingezet, ging het in 4% van de gevallen om voorzieningen die later zijn uitgeschreven. Dat bevestigt wat gemeenten aangeven in de jaarverantwoording als toelichting bij beredeneerd niet-handhaven; namelijk wanneer duidelijk is dat een voorziening zich zal uitschrijven. In het Landelijk Rapport Gemeentelijke Taakuitvoering van 2025[16] constateerden we dat het voor herstel van tekortkomingen met name belangrijk lijkt dát er gehandhaafd wordt. Welk instrument gekozen wordt maakt voor het effect niet uit, zo wijzen de cijfers uit. De inspectie vindt het belangrijk dat gemeenten altijd monitoren of een tekortkoming is hersteld. Ook wanneer er beredeneerd niet-gehandhaafd is, is het belangrijk de voorwaarde te blijven monitoren.

[15] Het eerstvolgende onderzoek kan een nader onderzoek zijn, maar ook een jaarlijks of incidenteel onderzoek waar de tekortkoming nogmaals beoordeeld is.
[16] Inspectie van het Onderwijs (2025). Landelijk Rapport Gemeentelijk Taakuitvoering Kinderopvang-Onderwijs 2025

Figuur 1.1.3b Herstel van tekortkomingen geconstateerd in 2024, per actie van de gemeente.



Bij 30% van de nader onderzoeken zijn tekortkomingen niet hersteld

In 2025 is 1.865 keer een nader onderzoek uitgevoerd bij 1.538 verschillende voorzieningen (tabel 1.1.3a toont de verdeling per type opvang). Het zijn evenveel nader onderzoeken als in 2024. In bijna driekwart (74%) van deze nader onderzoeken zijn 1 of 2 tekortkomingen nog niet hersteld.

Tabel 1.1.3a Aantal nader onderzoeken en aantal voorzieningen waarbij nader onderzoeken zijn gedaan, per type opvang, 2025

	Aantal nader onderzoeken	Bij hoeveel voorzieningen
kdv	1.025	832
bso	694	575
gob	13	9
vgo	133	122

Tekortkomingen die niet hersteld zijn bij een nader onderzoek bij kindercentra gaan het meest over het beschikken over een veiligheids- en gezondheidsbeleid én het handelen volgens dit beleid (7% van de tekortkomingen bij nader onderzoek in 2025). Bij gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang worden weinig tekortkomingen geconstateerd bij nader onderzoek (respectievelijk 5 en 46 tekortkomingen).

1.1.4 Gemeenten actualiseren en herschrijven het handhavingsbeleid

Tijdens de ambtelijk overleggen die de inspectie heeft gevoerd met de gemeenten, is vaak gesproken over de actualisatie van het handhavingsbeleid. Veel gemeenten hebben hun beleid geactualiseerd of zaten nog in het proces. Het valt op dat veel gemeenten regionaal samenwerken. In sommige regio's is regionaal beleid ontwikkeld of wordt dit geactualiseerd. In andere regio's bestaat de wens dit ook te gaan doen. Zo uit een gemeente de wens om binnen de regio meer eenduidig te zijn in de handhaving. Een andere gemeente benoemt de wens dat zij graag praktijk en beleid beter op elkaar wil laten aansluiten met een buurgemeente. En nog een andere gemeente geeft aan al goed samen te werken met de regiogemeenten en heeft de wens regionaal beleid op te zetten. Naast samenwerking op het gebied van beleid valt op dat een aantal gemeenten ook is gaan samenwerken bij de uitvoering van de handhaving. De inspectie vindt het positief om te merken dat gemeenten bezig zijn met het evalueren en bijstellen van hun beleid. De inspectie spoort gemeenten aan om dit periodiek te doen, zodat het beleid actueel blijft.

Contact en samenwerking tussen gemeenten en houders

De wijze van overleg en samenwerking met kinderopvang verschilt per gemeente

Het verschilt hoe gemeenten handhaven en hierover contact hebben met houders. In de gesprekken die wij hebben gevoerd, gaven enkele gemeenten aan dat het contact met houders beperkt blijft tot handhaving, toezicht of praktische vragen. Naast een reactieve manier van contact met houders naar aanleiding van tekortkomingen, ondernemen veel gemeenten (samen met GGD'en) ook andere activiteiten voor de bevordering van de kwaliteit van de kinderopvang en de lokale samenwerking. In de jaarverantwoording kinderopvang geven gemeenten aan welke aanvullende activiteiten zij ondernemen. Deze activiteiten kunnen worden onderverdeeld in vijf categorieën.

1. Contact bij een aanvraag voor nieuwe locatie

Wanneer een houder een nieuwe locatie wil starten, moet hij een aanvraagprocedure doorlopen. Een deel van de gemeenten kiest ervoor om bij een nieuwe aanvraag contact te zoeken met de houder. Redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld:

- het bevorderen van goed contact met houder;
- het voorkomen van onnodig lange aanvraagperiode omdat houder niet goed weet wat nodig is; en in het verlengde hiervan
- het voorkomen dat een nieuwe locatie onnodig wordt afgewezen omdat nog niet aan alle eisen is voldaan, waardoor later opnieuw een aanvraag wordt ingediend;
- het voorkomen van tekortkomingen bij houders.

2. Het delen van informatie
Verschillende gemeenten informeren houders, vaak via de GGD, over ontwikkelingen, bijvoorbeeld per nieuwsbrief. Onderwerpen zijn onder meer nieuwe wet- en regelgeving en informatie over lokale activiteiten voor kinderen. Veel gemeenten hebben ook hun eigen website met informatie voor de houders. Daarop staat bijvoorbeeld informatie over het doen van een aanvraag- of wijzigingsverzoek, de wijze van handhaving of het aanvragen van subsidie voor voorschoolse educatie.

3. Incidentele en/of structurele gesprekken
Verschillende gemeenten maken jaarlijks een afspraak om langs te gaan bij de houders, een zogenaamd werkbezoek. Daarmee onderhouden ze het contact, en kunnen ze ontwikkelingen en knelpunten bespreken met de houders. Ook blijft de gemeente zo op de hoogte van wat er speelt bij de lokale voorzieningen. Andere gemeenten geven aan incidentele gesprekken met houders te voeren. Bijvoorbeeld wanneer een houder wil deelnemen aan een pilot, of bij zorgen over de kwaliteit.

4. Faciliteren van dialoog en kennisuitwisseling
Om de kwaliteit op kinderopvang te bevorderen, faciliteren sommige gemeenten samen met de GGD bijeenkomsten met houders, soms met andere lokale partners, om met en van elkaar te leren, kennis te delen, een spreker uit te nodigen om wat te vertellen of een workshop te doen. Daarnaast worden kinderopvanghouders betrokken bij bredere overleggen over het jonge kind, waarbij bijvoorbeeld ook een verpleegkundige van het consultatiebureau aansluit of iemand vanuit het onderwijs.

5. Houders betrekken bij beleidsontwikkeling
In de gesprekken met gemeenten werd duidelijk dat enkele gemeenten kinderopvanghouders ook betrekken bij het opstellen of evalueren van beleid. Met name houders die voorschoolse educatie aanbieden, bijvoorbeeld via vve-werkgroepen. Houders zonder ve worden betrokken wanneer het gaat om breder jeugdbeleid. De mate waarin gemeenten proberen de houders die geen ve aanbieden te betrekken is wisselend. In de gesprekken werden houders die ve aanbieden vaker benoemd als een actieve samenwerkingspartner. In hoofdstuk 2.2 wordt uitgebreider ingegaan op het belang van betrokkenheid van kinderopvanghouders om te werken aan kansrijk opgroeien van kinderen.

Gemeenten rapporteren een positief effect van samenwerking op kwaliteit kinderopvang
Enkele gemeenten geven tijdens de gesprekken terug dat het effect van contacten met houders moeilijk vast te stellen is. Daarbij geeft een gemeente wel aan positieve reacties te krijgen op de aanvullende activiteiten die de gemeente doet. Ook benoemen meerdere gemeenten de samenwerking als positief. Er is sneller afstemming over wat er nodig is en het kunnen aankaarten van knelpunten en uitdagingen bij de gemeente komt de kwaliteit waarschijnlijk ten goede. Vooral korte lijnen, regelmatig overleg en gezamenlijke afstemming worden gezien als factoren die bijdragen aan snellere oplossingen, betere samenwerking en het voorkomen van tekortkomingen. Ook noemt een gemeente de samenwerking in het ontwikkelen van breder beleid, wat lijkt te hebben bijgedragen aan een betere vroegsignalering van kinderen die extra ondersteuning nodig hebben.

1.2 Gewijzigde kwaliteitseisen in de kinderopvang

Kinderen moeten zich veilig kunnen ontwikkelen op de kinderopvang. Zo draagt de kinderopvang bij aan een goede start voor kinderen. De Rijksoverheid heeft kwaliteitseisen vastgesteld in wet- en regelgeving, waaraan de kinderopvang zich moet houden.[17] Hiermee wordt de kwaliteit van de kinderopvang gewaarborgd.

De kwaliteitseisen worden regelmatig gewijzigd, bijvoorbeeld om beter aan te sluiten op de praktijk, door knelpunten weg te nemen of om de kwaliteit van de opvang te verhogen. Net zoals voorgaande jaren[18,19] rapporteren we ook dit jaar over tekortkomingen bij de gewijzigde kwaliteitseisen.

1.2.1 Taaleis IKK

Taaleis IKK beoogt taalachterstanden te voorkomen

Vanaf 1 januari 2025 geldt vanuit de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) een minimum taalniveau (3F of B2 voor mondelinge taalvaardigheid) voor pedagogisch professionals van de kinderdagopvang.[20,21] Dit minimum taalniveau gaat om spreken, gesprekken voeren en luisteren.

De reden voor de wijziging is de afnemende taalvaardigheid in Nederland en het inzicht dat een goede taalstart al begint voordat kinderen naar de basisschool gaan. Zo verliet in 2019 1 op de 5 kinderen de basisschool met een taalachterstand en een groot deel van hen haalt deze achterstand nooit meer in. Om dit te voorkomen, is een goede taalvaardigheid van jongs af aan belangrijk. Een goede mondelinge taalvaardigheid van pedagogisch professionals zorgt ervoor dat kinderen al op de kinderopvang in een taalrijke omgeving opgroeien.

De taaleis IKK (niveau 3F voor mondelinge taalvaardigheid) omvat 3 gewijzigde voorwaarden in de GGD-modelrapporten

Nieuw vanaf 1 januari 2025: de houder van een kindercentrum moet beschikken over een bewijsstuk waaruit blijkt dat een Nederlandssprekende beroepskracht (voorwaarde 3.2.3) of een uitsluitend Friessprekende beroepskracht (voorwaarde 3.2.4) voldoet aan de taaleis IKK.

Er zijn relatief weinig tekortkomingen op de taaleis IKK

De voorwaarde dat de Nederlandssprekende beroepskracht voldoet aan de taaleis IKK is sinds de invoering in bijna de helft van de onderzoeken beoordeeld. Het percentage tekortkomingen op deze beoordelingen was sinds de invoering gedurende 2025 rond de 2% à 3%. Uit een steekproef van 20 inspectierapporten bleek dat in alle gevallen de voorwaarde een tekortkoming was doordat de beroepskrachten niet aantoonbaar voldeden aan de taaleis IKK. Een reden hiervoor was bijvoorbeeld dat de beroepskrachten nog bezig waren met het behalen van een bewijs voor de taaleis of dat de houder dacht dat de kwalificaties van de beroepskrachten of henzelf voldeden. In de gevallen dat de GGD een herstelaanbod deed, hebben de beroepskrachten binnen de hersteltermijn de taaleis IKK behaald, of zij werden niet meer intallig ingezet. Een enkele keer werd de tekortkoming niet hersteld.

De voorwaarde voor de Friessprekende beroepskracht wordt relatief minder vaak beoordeeld omdat er minder uitsluitend Friessprekende zijn. Daarnaast kunnen uitsluitend Friessprekende beroepskrachten hun taalvaardigheid aantonen met een bewijsstuk Nederlands 3F óf Fries B2. Sinds de invoering is het percentage tekortkomingen op deze voorwaarde niet hoger geweest dan 1%.

[17] Rijksoverheid (z.d.). Kwaliteit Kinderopvang
[18] Inspectie van het Onderwijs (2024a). Landelijk rapport gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2023
[19] Inspectie van het Onderwijs (2025). Landelijk Rapport Gemeentelijk Taakuitvoering Kinderopvang-Onderwijs 2025
[20] SZW (2024, 27 juni). Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot wijziging van de Regeling
[21] Rijksoverheid (z.d.). Taaleis kinderopvang

1.2.2 Babyscholing

Per 1 januari 2025 moeten pedagogisch professionals die werken met 0-jarigen aanvullend geschoold zijn.[22] Deze beroepskrachten moeten bewijzen dat zij met goed gevolg een scholing hebben afgerond die is goedgekeurd door de cao-partijen. Het bewijs kan bestaan uit een diploma, certificaat, cijferlijst of studiepuntenoverzicht.

De reden voor deze extra scholingseis is dat werken met baby's een andere expertise vraagt dan werken met oudere kinderen.[23] Door de scholing leren de pedagogisch professionals wat baby's nodig hebben en hoe je hen goed begeleidt.[24]

De babyscholing voor pedagogisch (beleids)medewerkers die werken met 0-jarigen heeft invloed op de voorwaarde in de GGD-modelrapporten
Wijziging vanaf 1 januari 2025: Een beroepskracht moet beschikken over een passende opleiding zoals opgenomen in de cao Kinderopvang (voorwaarde 3.2.1). De voorwaarde zelf is niet gewijzigd, maar de cao Kinderopvang wel.

Tekortkomingen op de babyscholingsvoorwaarde nemen toe

Sinds 2025 stijgt het percentage tekortkomingen op de voorwaarde dat de beroepskracht beschikt over een passende opleiding zoals opgenomen in de cao Kinderopvang (zie figuur 1.2.2a). De babyscholing is onderdeel van deze voorwaarde. Deze stijging komt voornamelijk door het ontbreken van een bewijsstuk om te mogen werken met 0-jarigen. Dit blijkt uit een steekproef van 20 inspectierapporten met tekortkomingen op deze voorwaarde na de wijziging. In 14 rapporten bleek dat de wijziging de reden van de tekortkoming was. Het betrof voornamelijk tekortkomingen waarbij de GGD geen herstelaanbod heeft gedaan. De andere tekortkomingen hadden betrekking op een ander onderdeel van de opleiding zoals opgenomen in de cao Kinderopvang.

Redenen voor tekortkomingen op de babyscholingsvoorwaarde waren bijvoorbeeld dat door personeelstekorten of ziekte een vervanger zonder babyscholing (tijdelijk) is ingezet, dat de beroepskracht wel was begonnen met de babyscholing maar deze nog niet had afgerond, of dat de houder niet wist dat een beroepskracht niet gekwalificeerd was om met 0-jarigen te werken.

Figuur 1.2.2a Percentage tekortkomingen per kwartaal voor een passende opleiding volgens de cao Kinderopvang (waaronder babyscholing), kinderdagverblijven



Herstelaanbod is hetzelfde, maar tekortkomingen worden vaker hersteld

In 2025 werd relatief evenveel als in 2024 (34%) een herstelaanbod gedaan bij tekortkomingen op de voorwaarde dat de beroepskracht beschikt over een passende opleiding. De mate van herstel na herstelaanbod is wel veranderd. In 2024 werd 81% van de tekortkomingen hersteld na een herstelaanbod. In 2025 was dat 91%. Het gaat dus om een stijging van 10 procentpunt.

1.2.3 Tekortkomingen bij verschillende houdergroottes

Dit jaar kijken we opnieuw of de houdergrootte een rol speelt bij tekortkomingen op gewijzigde kwaliteitseisen. Daarvoor kijken we naar verschillende kwaliteitseisen die de afgelopen jaren zijn gewijzigd. In het Landelijk Rapport over 2023 hebben we geconstateerd dat kleine en middelgrote houders vaker tekortkomingen hebben op

[22] SZW (2025, 26 juni). Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 juni 2025 tot algemeenverbindendverklaring van bepalingen van de collectieve arbeidsovereenkomst Kinderopvang voor Kindercentra en Gastouderbureaus
[23] Kinderopvang Werkt! (z.d.). Scholing werken met 0-jarigen
[24] Kinderopvang Werkt! (z.d.). Extra eisen in de kinderopvang

nieuwe en beleidsmatige voorwaarden dan grote houders.[25] Dit kan bijvoorbeeld afhankelijk zijn van in hoeverre houders op de hoogte zijn van aankomende wet- en regelgeving. Ook kan het zijn dat grote houders tekortkomingen gelijktijdig bij meerdere voorzieningen kunnen voorkomen. Een grote houder kan namelijk na een geconstateerde tekortkoming bij één voorziening het beleid direct aanpassen bij de andere voorzieningen.

Om te onderzoeken of houdergrootte een rol speelt, hebben we de houders onderverdeeld in 4 groepen (zie tabel 1.2.3a). In deze tabel is te zien hoeveel houders en locaties er vallen onder de verschillende groepen. Zo bedraagt het percentage zeer grote houders 4% van het totaal aantal houders en bezitten zij 49% van het totaal aantal locaties.

Tabel 1.2.3a Aantal houders en locaties kdv en bso per grootte houder, 31 december 2025.

Houdergrootte	Aantal houders	Aantal locaties
kleine houder (1 of 2 locaties)	1.645 (56%)	2.235 (13%)
middelgrote houder (3 tot 9 locaties	930 (31%)	3.090 (17%)
grote houder (10 tot 39 locaties)	275 (9%)	3.781 (21%)
zeer grote houder (40 locaties of meer)	106 (4%)	8.695 (49%)

1.2.3.1 Pedagogisch beleidsplan

Er is een stijging in tekortkomingen op de voorwaarden voor het pedagogisch beleidsplan na wijzigingen van kwaliteitseisen

Het lijkt erop dat houders de wijzigingen van de eisen aan het pedagogisch beleidsplan minder snel goed hebben geïmplementeerd ten opzichte van de meer praktijkgerichte gewijzigde kwaliteitseisen. Bij de wijzigingen uit 2023 en 2024 valt op dat er een stijging van tekortkomingen is te zien op de voorwaarden voor het pedagogisch beleidsplan. Zo is er een piek vlak na de wijziging. Deze neemt in de periode daarna vaak geleidelijk af en herstelt zich dus. Dit zagen we al in het Landelijk Rapport van 2025.[26]

In dit rapport zijn we nagegaan of houdergrootte een rol speelt bij de stijging van tekortkomingen. Daarvoor is gekeken naar alle gewijzigde voorwaarden van het pedagogisch beleid in de afgelopen 3 jaar. Hierbij is gekeken naar de tekortkomingen in de eerste 6 maanden nadat de wijziging is ingegaan. Het gaat om de volgende voorwaarden:

Voor kdv en bso:
- Pedagogisch beleidsplan: beschrijving van het afwijken beroepskracht-kindratio (per 1 juli 2023)
- Pedagogisch beleidsplan: beschrijving van vormgeving meertalige opvang (per 1 februari 2024)

Voor kdv:
- Pedagogisch beleidsplan: beschrijving van kaders afwijken vaste beroepskracht (per 1 juli 2023)

Voor bso:
- Pedagogisch beleidsplan: Beschrijving kindercentrum-overstijgende opvang schoolvrije dagen (per 1 juli 2024)
- Pedagogisch beleidsplan: beschrijving van taken en begeleiding van andersgekwalificeerde beroepskrachten (per 1 juli 2024)
- Pedagogisch beleidsplan: beschrijving van de bijdrage van de andersgekwalificeerde beroepskrachten (per 1 juli 2024)

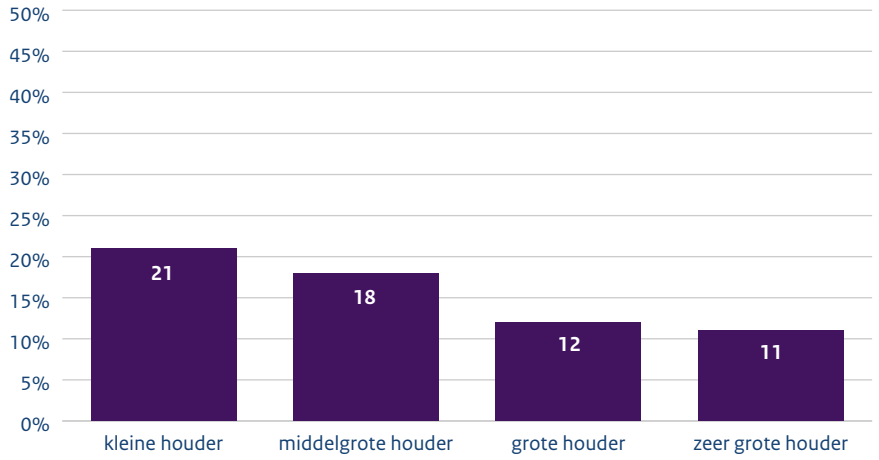
Kleine houders hebben na een wijziging in de voorwaarden meer tekortkomingen op het pedagogisch beleid dan (zeer) grote houders

Figuur 1.2.3a laat zien hoe het percentage tekortkomingen op het pedagogisch beleid in de eerste 6 maanden na een wijziging verschilt tussen houders van verschillende grootte. Zo hebben de locaties van kleine houders bijna dubbel zoveel tekortkomingen (21%) ten opzichte van grote houders (12%) en zeer grote houders (11%). Het lijkt er daarom op dat vooral kleine houders en daarna middelgrote houders moeite hebben om hun pedagogisch beleid op tijd aan te passen na een wijziging. Tussen grote houders en zeer grote houders zit bijna geen verschil in het percentage tekortkomingen.

[25] Inspectie van het Onderwijs (2024a). Landelijk rapport gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2023
[26] Inspectie van het Onderwijs (2025). Landelijk Rapport Gemeentelijk Taakuitvoering Kinderopvang-Onderwijs 2025

Zoals eerder genoemd, kan het verschil in tekortkomingen tussen verschillende houdergroottes komen doordat (zeer) grote houders na een tekortkoming op één voorziening hun pedagogisch beleid direct kunnen aanpassen voor hun andere voorzieningen. Ook kan het komen doordat (zeer) grote houders doorgaans meer capaciteit en middelen hebben om personeel in te zetten dat zich bezighoudt met wijzigingen van kwaliteitseisen. Hierdoor hebben ze relatief weinig tekortkomingen. Een aanvullende verklaring kan zijn dat kleine- en middelgrote houders minder goed worden bereikt via bestaande informatie- en ondersteuningsstructuren dan (zeer) grote houders.

Figuur 1.2.3a Percentage tekortkomingen op pedagogisch beleidsplan voorwaarden in de eerste 6 maanden na wijziging/ingang, 2023-2025



De inspectie vindt het belangrijk dat alle houders goed op de hoogte zijn van aankomende wijzigingen van kwaliteitseisen en zich hierop voorbereiden. Het is voor gemeenten goed om te weten dat kleine of middelgrote houders meer moeite kunnen hebben met het implementeren van de wijzigingen van kwaliteitseisen in het pedagogisch beleid. Onze aanbeveling is in lijn met de aanbeveling die we in het Landelijk Rapport van 2023 deden.[27] Houders hebben een eigen verantwoordelijkheid om te zorgen dat ze goed geïnformeerd zijn over (veranderende) kwaliteitseisen. Maar alle betrokken partijen (gemeenten, GGD GHOR Nederland, GGD'en, VNG, de Rijksoverheid en branchepartijen) kunnen een preventieve rol spelen door houders goed te informeren over komende wijzigingen. Gemeenten zouden dit bijvoorbeeld kunnen bespreken tijdens houderbijeenkomsten. En mogelijk kunnen grotere houders en branchepartijen hun ervaringen en aanpakken delen met kleinere houders.

1.2.3.2 Beroepskracht in opleiding

Tekortkomingen op het begeleidingsplan van de beroepskracht in opleiding blijven hoog

Sinds 2022 mogen de kdv en bso's voor de helft van hun bezetting beroepskrachten in opleiding inzetten.28 Sinds 1 juli 2024 is het verplicht dat er een begeleidingsplan is voor de beroepskracht in opleiding. Dit is toegevoegd aan de voorwaarde in het GGD-modelrapport over de inzet van de beroepskracht in opleiding volgens de voorwaarden van de cao Kinderopvang. Er moet een begeleidingsplan opgesteld worden waarmee zowel de beroepskracht in opleiding als de praktijk- en opleidingsbegeleider instemmen (voorwaarde 3.3.4). In het Landelijk Rapport 2025 merkten we al op dat er sinds de wijziging een stijging is van de tekortkomingen op deze voorwaarde.29 Deze stijging komt voornamelijk door de invoering van het begeleidingsplan. Dit blijkt uit een steekproef van 20 inspectierapporten met tekortkomingen op deze voorwaarde na de wijziging. Bij 15 van de 20 vastgestelde tekortkomingen op deze voorwaarde kwam dit (onder andere) door het ontbreken van een begeleidingsplan (dat aan de vereisten voldeed). Zo kwam het vaak voor dat minstens één van de partijen het begeleidingsplan niet had ondertekend. Overige redenen voor een tekortkoming waren dat het begeleidingsplan helemaal ontbrak of dat er iets anders niet voldeed aan de voorwaarden van de cao Kinderopvang.

De formatieve inzet van beroepskrachten in opleiding brengt tijdelijke verlichting voor de personeelstekorten, maar leidt er wel toe dat beroepskrachten in opleiding met minder ervaring vergelijkbare verantwoordelijkheden dragen als meer ervaren collega's. Daarom vindt de inspectie het hebben van een begeleidingsplan belangrijk, zodat geborgd wordt dat beroepskrachten in opleiding goed begeleid worden.

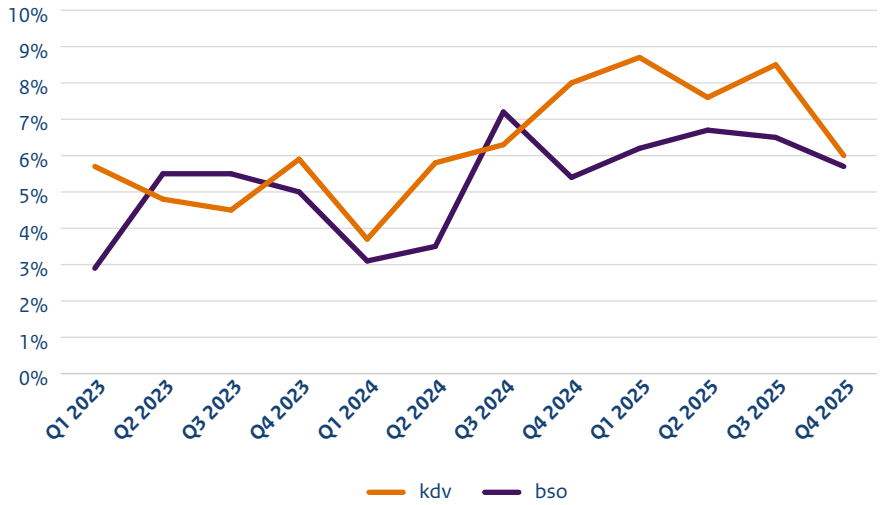
[27] Inspectie van het Onderwijs (2024a). Landelijk rapport gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2023

[28] SZW (2026). Regeling om beroepskracht in opleiding ruimer in te zetten in kinderopvang wordt met 2 jaar verlengd

[29] Inspectie van het Onderwijs (2025). Landelijk Rapport Gemeentelijk Taakuitvoering Kinderopvang-Onderwijs 2025

De tekortkomingen over de kwartalen blijven relatief hoog (zie figuur 1.2.3b). Er lijkt een lichte daling in het laatste kwartaal van 2025. Deze lichte daling kan mogelijk komen doordat nog niet alle inspecties uit die periode zijn afgesloten. In het Landelijk Rapport van 2025 gaf de inspectie al aan dat ze een mogelijk zorgpunt zien rond de inzet van de beroepskracht in opleiding.

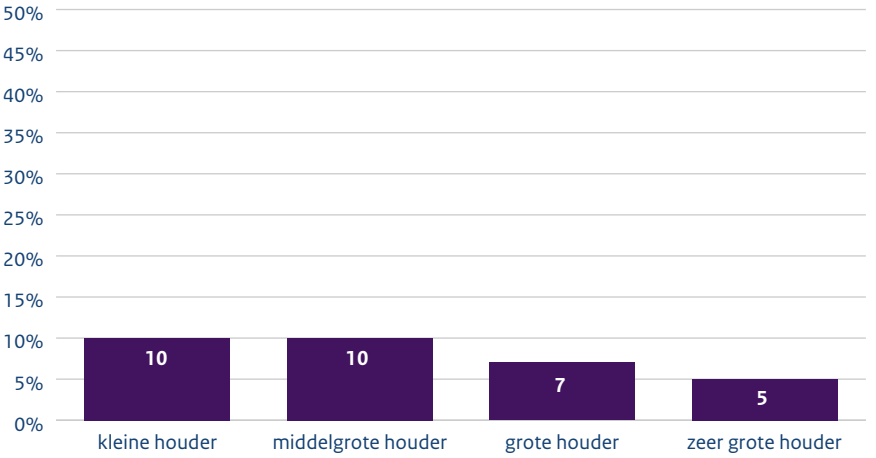
Figuur 1.2.3b Percentage tekortkomingen per kwartaal op de voorwaarde over de inzet van de beroepskracht in opleiding volgens de cao Kinderopvang, waaraan het begeleidingsplan is toegevoegd (3.3.4)



Kleine houders hebben meer tekortkomingen op het begeleidingsplan dan (zeer) grote houders

Voor de vergelijking van tekortkomingen tussen verschillende houdergroottes is er gekeken naar de voorwaarde van het begeleidingsplan van de beroepskracht in opleiding vanaf 1 juli 2024 tot en met december 2025. De locaties van kleine houders hebben dubbel zoveel tekortkomingen (10%) op het begeleidingsplan van de beroepskracht in opleiding ten opzichte van zeer grote houders (5%) (zie figuur 1.2.3c). Daarnaast hebben middelgrote houders relatief ook meer tekortkomingen (9%) en grote houders minder (7%). Hierbij valt op dat de verschillen minder groot waren in de eerste 6 maanden na de wijziging. In die periode hebben kleine-, middelgrote- en grote houders tussen de 8% en 9% tekortkomingen en zeer grote houders 5%. Dit kan de indruk wekken dat het na deze eerste periode grote houders beter is gelukt om zich te herstellen en te voldoen aan de kwaliteitseis dan kleine en middelgrote houders.

Figuur 1.2.3c Percentage tekortkomingen op begeleidingsplan beroepskracht in opleiding in de eerste 1,5 jaar na wijziging, 1 juli 2024 - 31 december 2025



Ook hier geeft de inspectie mee aan het ministerie van SZW en branchepartijen dat vooral kleine en middelgrote houders moeite lijken te hebben om te voldoen aan de voorwaarde van het begeleidingsplan van de beroepskracht in opleiding. In tegenstelling tot het pedagogisch beleidsplan zien we hier geen daling in het percentage tekortkomingen. De inspectie drukt haar zorgen uit over de tekortkomingen op het begeleidingsplan en vraagt zich af wat dit betekent voor de kwaliteit die geleverd kan worden op de kinderopvang. Vooral omdat beroepskrachten in opleiding met minder ervaring meer verantwoordelijkheden krijgen, benadrukt de inspectie het belang van het voldoen aan de vereisten van een begeleidingsplan.

1.3 Flexibel toezicht

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de manier waarop GGD'en en gemeenten flexibel toezicht uitvoeren en welke effecten daarvan te zien zijn.

Wat is flexibel toezicht?
Sinds 1 januari 2022 kunnen GGD-toezichthouders het jaarlijkse onderzoek bij kinder-centra (kdv en bso) en gastouderbureaus (gob) deels flexibel inrichten. Deze manier van werken heet flexibel toezicht. De GGD-toezichthouder controleert altijd een klein aantal verplichte voorwaarden. Daarnaast kiest hij of zij welke andere voorwaarden worden onderzocht. Die keuze hangt af van eerdere toezichtresultaten, risico's en signalen die binnenkomen. Bij een gelijkblijvend aantal beschikbare inspectie-uren voor de verschillende risicoprofielen[30], ontstaat er ruimte om het toezicht gerichter en risicogestuurd uit te voeren. Zo is er meer aandacht voor locaties of onderwerpen waar de zorgen het grootst zijn. Flexibel toezicht vraagt om duidelijke afspraken tussen gemeenten en de GGD.

De werkwijze flexibel toezicht wordt beschreven in artikel 4a, lid 6 en 7 van de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang (zie het kader hiernaast).

Artikel. 4a. Jaarlijks onderzoek, lid 6:
In afwijking van het derde en vierde lid kan de toezichthouder in overleg met het college schriftelijk en gemotiveerd vaststellen welke onderwerpen tijdens het jaarlijkse onderzoek worden beoordeeld, waaronder in elk geval:
a. de verklaringen omtrent het gedrag;
b. de registratie in het personenregister kinderopvang;
c. pedagogische kwaliteit;
d. de voorschoolse educatie, voor zover daar sprake van is.

Artikel. 4a. Jaarlijks onderzoek, lid 7:
In het overleg, bedoeld in het zesde lid, wordt aandacht besteed aan de volgende thema's:
a. ontwikkeling en kwaliteit;
b. veiligheid;
c. gezondheid;
d. stabiliteit;
e. professionaliteit.

In het overleg tussen de toezichthouder en het college van burgemeester en wethouders over het invullen van het flexibele gedeelte van het onderzoek, moet aandacht worden besteed aan de thema's die de basis vormen voor verantwoorde kinderopvang, waarbij het uiteindelijke doel van de toezichttaak (bevorderen van veilige en van kwalitatief hoogstaande kinderopvang) het uitgangspunt is.

Destijds was de verwachting dat flexibel toezicht per 2024 een verplichte werkwijze zou worden, en werden 2022 en 2023 als overgangsjaren gezien. De beslissing om flexibel toezicht te verplichten is in 2023 echter uitgesteld omdat flexibel toezicht op dat moment nog in ontwikkeling was en de effecten ervan onvoldoende duidelijk waren[31]. Flexibel toezicht is daarom nog steeds een vrije keuze voor gemeenten, en geen landelijk verplichte werkwijze.

[30] Aan ieder risicoprofiel hangt een advies normtijd voor een inspectie. Bij locaties waarover meer zorg bestaan, wordt meer normtijd geadviseerd.

[31] SZW (2023). Onderzoeken Inspectie van het onderwijs.

In de afgelopen jaren hebben GGD GHOR Nederland en VNG de implementatie van flexibel toezicht gemonitord. Uit deze monitor kwam naar voren dat in 2024 alle GGD'en en vrijwel alle gemeenten flexibel inspecteerden. Flexibel toezicht lijkt daarmee al een landelijke werkwijze te zijn geworden.

Wat is het doel van flexibel toezicht?

Flexibilisering van het toezicht moet de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht vergroten, en daarmee bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van de kinderopvang. Onder dit doel liggen 3 veronderstellingen:[32]

1. Flexibilisering biedt de ruimte om uitgebreider en/of breder onderzoek te doen naar bepaalde thema's die volgens de toezichthouder en gemeente belangrijk zijn om dat jaar te beoordelen.
2. Door flexibilisering wordt het toezicht minder voorspelbaar, doordat de te toetsen onderwerpen niet jaarlijks hetzelfde zijn.
3. Flexibilisering biedt meer ruimte voor de professionele autonomie van de toezichthouders. Zij krijgen de ruimte om op basis van kennis en ervaring de situatie te beoordelen.

Wat heeft de inspectie gedaan om flexibel toezicht te onderzoeken?

Begin 2026 hebben we alle gemeenten gevraagd om de afspraken die zij voor 2026 met de GGD over het flexibele toezicht hebben gemaakt aan ons op te sturen. Er waren 262 gemeenten die de afspraken hebben opgestuurd. Vervolgens hebben we met 6 GGD'en en 18 gemeenten gesproken over de praktijk van flexibel toezicht en het bereiken van de doelen van flexibel toezicht. Daarnaast hebben we in de jaarverantwoording kinderopvang over de jaren 2024 en 2025 gevraagd aan gemeenten of zij het toezicht flexibel uitvoerden, en zo ja, of er afspraken zijn gemaakt met de GGD en of deze afspraken zijn vastgelegd.

1.3.1 Uitvoering van flexibel toezicht

VNG en GGD GHOR Nederland hebben bij de start van flexibel toezicht ondersteuning geboden

Om te ondersteunen bij het opstarten van flexibel toezicht, hebben VNG en GGD GHOR Nederland in 2021 een handreiking opgesteld.[33] Daarin staat onder andere beschreven wanneer flexibel toezicht toegepast kan worden en wat deze betekent voor het beleid van de gemeenten en de GGD. Ook geeft de handreiking handvatten voor de praktische keuzes die gemeenten en GGD'en moesten maken ter voorbereiding van hun jaarlijkse offertegesprekken.

GGD GHOR Nederland en VNG hebben samen met een klankbordgroep van toezichthouders en gemeenten 'inspiratiesets' ontwikkeld. Deze inspiratiesets waren bedoeld om gemeenten en GGD'en in de startfase van flexibel toezicht in 2022 op weg te helpen. In de inspiratiesets is de ruimte die door flexibel inspecteren ontstaat, vanuit verschillende invalshoeken ingevuld. De inspiratiesets beslaan gezamenlijk (met uitzondering van het domein Registratie) alle domeinen. Het uitgangspunt bij de inspiratiesets is altijd geweest dat het uiteindelijk de GGD-toezichthouder is die professionele keuzes maakt over de invulling en uitvoering van de inspectie.

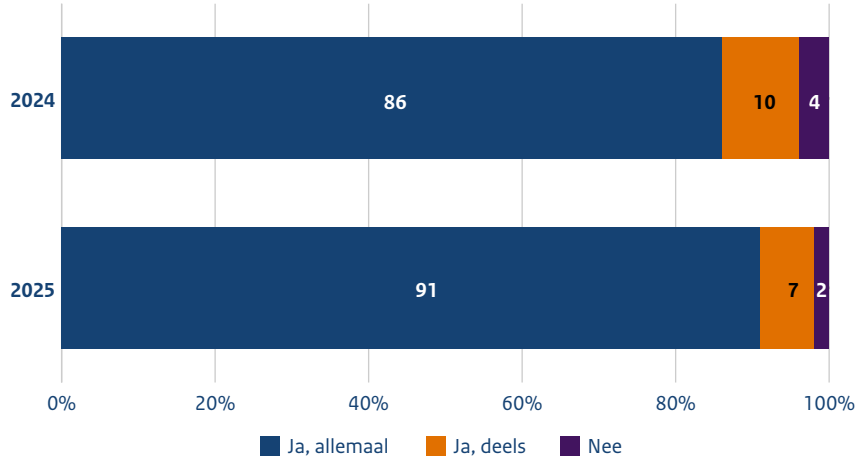
In bijna alle gemeenten wordt inmiddels flexibel geïnspecteerd

In de jaarverantwoording geven de meeste gemeenten aan dat de GGD met flexibel toezicht werkt (zie figuur 1.3.1a). In 2024 gaven 14 gemeenten aan dat zij het toezicht niet flexibel invullen. In 2025 is dit aantal gedaald naar 6 gemeenten.

[32] SZW (2021, 15 december). Beleidsregel tot wijziging van de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang in verband met de invoering van de mogelijkheid tot flexibel inspecteren

[33] VNG & GGD GHOR Nederland (november 2021). Handreiking flexibele inspectieactiviteit toezicht kinderopvang

Figuur 1.3.1a Percentage gemeenten dat aangeeft dat de kdv, bso en gob volgens de uitgangspunten van flexibel toezicht zijn geïnspecteerd, 2024 en 2025.



Noot: In 2024 zijn er 339 gemeenten die de jaarverantwoording hebben ingevuld, waarin deze gegevens zijn gevraagd. In 2025 zijn er 314 gemeenten die op 1 juli 2026 de jaarverantwoording hebben ingevuld.

Gemeenten waar flexibel wordt geïnspecteerd, voldoen grotendeels aan de voorwaarden uit de beleidsregel

Wanneer de GGD-toezichthouder ervoor kiest om toezicht flexibel uit te voeren, moet zij rekening houden met de voorwaarden die daaraan in de beleidsregel werkwijze toezichthouder[34] gesteld worden. Dat houdt in dat:

1. de gemeente en GGD afspraken moeten maken over flexibel toezicht;
2. deze afspraken schriftelijk vastgelegd en gemotiveerd moeten worden.

1. *De meeste gemeenten overleggen met de GGD over flexibel toezicht*

Voor zowel 2024 als 2025 heeft ruim 80% van de gemeenten waar flexibel werd geïnspecteerd met de GGD overlegd over de te inspecteren onderwerpen of thema's. Bijna 20% van de gemeenten geeft in de jaarverantwoording aan niet met de GGD te hebben overlegd. Maar uit hun toelichting blijkt dat zij toch met de GGD afspraken hebben gemaakt over flexibel toezicht. Zij zeggen bijvoorbeeld dat:

- flexibel toezicht tijdens de regionale overleggen van de ambtenaren kinderopvang met de GGD (RAO's) is besproken en er ook op regionaal niveau over is besloten;
- daarbij soms regionale en/of gemeentespecifieke thema's worden afgesproken;
- er (regionaal) is afgesproken dat de GGD de inspecties zelf vormgeeft. De gemeenten vertrouwen hierbij op de deskundigheid en de ervaring van de GGD als toezichthouder.

In de gesprekken met de gemeenten en GGD'en is bevestigd dat zij allemaal overleggen over de invulling van flexibel toezicht. De gemeenten gaven allen aan dat de afspraken over flexibel toezicht met de GGD zijn besproken in het jaarlijkse (offerte)gesprek tussen de gemeente en de GGD of tijdens het regionaal overleg.

2. *Voor de meeste gemeenten liggen de afspraken over flexibel toezicht schriftelijk vast*

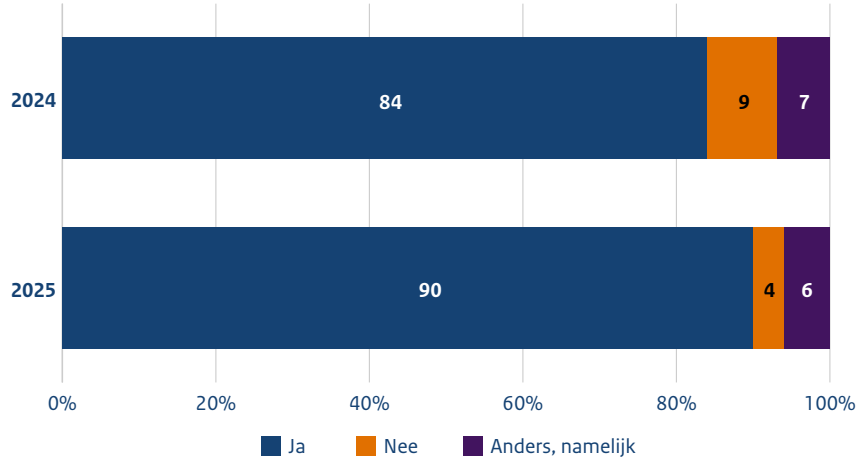
Het aantal gemeenten dat aangeeft de afspraken vast te leggen is gestegen ten opzichte van 2024 (zie figuur 1.3.1b). Gemeenten die hebben aangegeven de afspraken niet schriftelijk vast te leggen, geven in de toelichting vaak aan dat de afspraken wel ergens zijn vastgelegd. Zij geven bijvoorbeeld aan dat:

- de afspraken zijn besproken en al dan niet zijn vastgelegd in de notulen van het jaargesprek met de GGD.
- de afspraken zijn besproken en akkoord bevonden tijdens het regionaal overleg met de GGD, en in de notulen van dit overleg staan.

Er zijn echter ook gemeenten die aangeven dat de afspraken mondeling zijn gemaakt of zijn besproken met de GGD zonder vastlegging.

[34] Met toezichthouder wordt bedoeld toezichthouder bedoeld in artikel 1.61 lid2 zijne de GGD

Figuur 1.3.1b Percentage gemeenten die de keuzes en afspraken van flexibel toezicht schriftelijk vastleggen, 2024 en 2025



Noot: Deze vraag is alleen gesteld aan gemeenten die afspraken hebben over flexibel toezicht. In 2024 waren dat 267 gemeenten en in 2025 ging het om 259 gemeenten.

De meeste gemeenten legden de afspraken vast in een verslag van een periodiek evaluatiegesprek. Dit werd gevolgd door een notitie of overeenkomst op regionaal niveau (zie tabel 1.3.1a). In de 'Anders, namelijk'-antwoordden noemen gemeenten vooral dat de afspraken zijn vastgelegd in een aparte 'werkwijze' voor flexibel inspecteren.

Tabel 1.3.1a Aantal gemeenten dat aangeeft in wat voor soort document de afspraken over flexibel toezicht zijn vastgelegd, 2025

	n	%
Verslag periodiek evaluatiegesprek	57	24%
Notitie/overeenkomst regionaal niveau	43	19%
Contract, opdrachtverstrekking of uitvoeringsafspraak	40	17%
Verslag regionaal ambtenarenoverleg	33	14%
Verslag offertegesprek	26	11%
Anders, namelijk: *	35	15%

In alle regio's worden regionale afspraken gemaakt over de invulling van flexibel toezicht

In de afspraken zien we dat in bijna alle GGD-regio's de GGD een voorstel doet voor de invulling van flexibel toezicht. De regiogemeenten kunnen hier dan in het regionale ambtenarenoverleg mee akkoord gaan of aanvullingen geven (zoals bijvoorbeeld het suggereren van te inspecteren onderwerpen/thema's, vaak 'speerpunten' genoemd). Er wordt niet vaak afgeweken van eenmaal gemaakte afspraken, maar de GGD-toezichthouder heeft daar wel de ruimte voor. De GGD-toezichthouder licht de afwijking dan voor- of achteraf toe aan de gemeente.

Zowel de GGD'en als de gemeenten die wij gesproken hebben, geven aan dat de GGD als toezichthouder de expert is, en dat de gemeenten daarop vertrouwen.

> "Maar ik merk wel, dat de meeste gemeenten zoiets hebben, van: jullie kennen de locaties, wij niet, dus we gaan af op jullie inzicht." [GGD7]

Reflectie van de inspectie

Hoewel de wetgever in de tekst en de toelichting van de beleidsregel uit lijkt te gaan van overleg en afspraken tussen individuele gemeenten en de GGD, blijkt het flexibele toezicht vooral op regionaal niveau te worden ingevuld. De inspectie is van mening dat er met overleg en afspraken op regionaal niveau ook sprake is van invulling van flexibel toezicht volgens de bedoeling van de beleidsregel.

We vinden het hierbij wel noodzakelijk dat individuele gemeenten zich blijven realiseren dat zij de ruimte hebben om jaarlijks (gemeente)specifieke onderwerpen of thema's af te spreken met de GGD om mee te nemen in het flexibel toezicht. Ook wanneer deze regionaal al worden gemaakt blijft deze ruimte bestaan. Dit kan bijvoorbeeld aansluiten bij een bredere visie van de gemeente over het jonge kind.[35] Ook is het raadzaam dat de gemaakte afspraken, volgens de beleidsregel, schriftelijk worden vastgelegd.

[35] Inspectie van het Onderwijs (2026b). Gemeentelijk beleid kinderopvang, voor- en vroegschoolse educatie en onderwijsachterstandenbestrijding.

1.3.2 Regionale afspraken over flexibel toezicht

In alle regionale afspraken worden de wettelijk verplichte voorwaarden benoemd
In alle regionale afspraken die de inspectie heeft ontvangen, staat beschreven dat de wettelijk verplichte voorwaarden tijdens alle inspecties worden getoetst. In enkele regio's zijn daarnaast aanvullende 'verplichte' voorwaarden vastgesteld. In deze regio's wordt bijvoorbeeld ook de beroepskracht-kindratio of de pedagogische praktijk bij elke inspectie getoetst.

In veel regionale afspraken is de professionele ruimte van de GGD vastgelegd
Verder staat in veel regionaal vastgelegde afspraken over flexibel toezicht dat de GGD-toezichthouder de professionele ruimte heeft om de inspecties zo in te vullen dat er (risicogericht) maatwerk kan worden geboden. Zo werken enkele GGD'en met een zogenaamde 'quickscan', waarbij de GGD-toezichthouder ter plekke beslist welke onderwerpen aandacht verdienen.

> "En dan vervolgens doe je een quickscan op de locatie, om te kijken: wat tref je op dat moment aan? Wil je daarop inzoomen? En dat is het onderzoek." [GGD3]
>
> "Het is zien, ruiken, voelen, proeven. Met enige ervaring natuurlijk. Want op dat moment is het aanvoelen: hoe gaat het hier? Gaat het goed of zijn er toch zorgen? Waar wil je op inzoomen? En dat kan je doen door middel van nog wat vragen... Kijk, het observeren is heel erg belangrijk, maar daarnaast ook de vraagstelling. Want wellicht kun je het al vrij snel loslaten, omdat het in orde is of dat je erachter komt, van: hé, hieraan ligt toch iets meer ten grondslag, ik ga erop door." [GGD5]

Daarnaast staat in bijna alle regionale afspraken dat de GGD-toezichthouder de inspecties invult op basis van het risicoprofiel, de toezichthistorie, kenmerken van de houder, kenmerken van de locatie, en eventuele binnengekomen signalen. Voor het op een rij zetten van de toezichthistorie maken de GGD'en die wij hebben gesproken gebruik van de mogelijkheden die de GIR biedt. Namelijk door een overzicht te maken van de beoordeelde voorwaarden en de daarbij geconstateerde tekortkomingen over de afgelopen 5 jaar. Het overzicht maakt duidelijk welke voorwaarden er al zijn getoetst en welke nog niet. Bij de kenmerken van de houder en van de locatie gaat het ook om kennis die de GGD-toezichthouders tijdens eerdere onderzoeken en gesprekken hebben opgedaan. Sommige GGD'en gaven tijdens de interviews aan bij grote houders te zorgen voor een breed beeld, door bij de verschillende locaties van de houder verschillende voorwaarden te toetsen.

> "En verder is het op basis van geschiedenis: waar zitten de zorgen, wat gaan we meenemen, of wat is al lang niet gezien? Dus dat is hoe we in die voorbereiding voor de inspectie de keuze maken, in wat we meenemen vanuit het flexibel inspecteren." [GGD3]

Er zijn verschillen tussen de GGD'en in de afspraken over speerpunten
Sommige GGD-regio's hebben regionale speerpunten (te inspecteren onderwerpen of thema's) afgesproken, bijvoorbeeld op basis van gesprekken die zijn gevoerd met houders, incidenten en/of signalen. Zowel de GGD'en als gemeenten benoemen dat gemeenten bij het vaststellen van een eventueel speerpunt vaak uitgaan van de expertise van de GGD en daarbij redelijk eensgezind zijn in wat ze belangrijk vinden. Door van zo'n onderwerp een regionaal speerpunt te maken, kunnen de regiogemeenten op dit onderwerp met elkaar worden vergeleken. Binnen de regio's met regionale speerpunten zijn er soms enkele gemeenten die daarnaast lokale speerpunten afspreken met de GGD.

Er zijn ook GGD'en die bewust niet met lokale speerpunten werken. Hiervoor geven zij verschillende redenen. Bijvoorbeeld dat individuele speerpunten per gemeente lastig werkbaar zijn voor de GGD, of dat individuele afspraken met gemeenten voor (te veel) aanvullende administratie zorgen. Een andere reden is dat speerpunten de flexibiliteit van het toezicht juist beperken, omdat er in feite een vaste set voorwaarden wordt toegevoegd aan de wettelijk verplichte voorwaarden.

> "De meeste gemeenten zijn best wel gelijkgestemd, eensgezind, denk ik. Voor het overgrote deel zeker. Dat is op zich heel fijn voor ons, want dan hoeven wij dat maatwerk niet te leveren, wat allerlei bijkomende dingen oplevert." [GGD2]
>
> "[...] meestal komt het wel vanuit ons en doen we een voorstel voor de hele regio, zodat we regionaal hetzelfde kunnen doen. [...] Het geeft een beeld over de regio. Je kan met elkaar een beetje vergelijken en kijken, in plaats van dat het allemaal wisselende speerpunten zijn." [GGD3]

GGD'en verschillen in het gebruik van inspiratiesets
De meeste GGD'en maken gebruik van de inspiratiesets. Als basis voor de inspectie of ter inspiratie, waarbij de toezichthouder de set voorwaarden kan aanvullen of wijzigen. Er zijn een aantal GGD'en die het kader uit 2022 voor het gebruik van de inspiratiesets nog steeds hanteren. Deze GGD'en zijn in 2026 vaak een tweede cyclus ingegaan, waarin alle voorwaarden binnen een periode van enkele jaren een keer worden getoetst. Een aantal GGD'en wisselt tijdens een inspectie van set wanneer de situatie op de locatie daarom vraagt.

"En op een locatie doe je eerst een soort quickscan waarbij je eerst even rustig tien minuten zit en kijkt: wat gebeurt er allemaal? En dan kan je nog wisselen van voorwaarden als je van alles ziet gebeuren waarbij je denkt: ik wil toch liever daarop inzoomen, anders dan wat ik van tevoren had bedacht. Of je kan wisselen, als je bijvoorbeeld iets ziet uit een andere set." [GGD6]

"De standaard zijn die sets. Dat wordt het meeste gebruikt. Maar ik denk dat we allemaal wel ervaren dat we zelf verantwoordelijk zijn voor onze eigen inspecties. Die vullen we uiteindelijk, als puntje bij paaltje komt, in zoals we denken dat het nodig is." [GGD7]

Ten slotte zijn er GGD'en die het gebruik van de inspiratiesets volledig hebben losgelaten. Daarmee heeft de toezichthouder ruim de mogelijkheid om in te spelen op actuele ontwikkelingen, signalen en praktijksituaties. In de interviews met de GGD'en die geen inspiratiesets (meer) gebruikten, noemden zij als reden daarvoor dat het gebruik van verschillende sets het toezicht weer minder flexibel maakt, omdat het een nieuw soort 'voorwaardenlijst' wordt die verplicht afgewerkt moet worden.

Reflectie van de inspectie
Uit de gesprekken die de inspectie heeft gevoerd met GGD'en, kwam naar voren dat GGD-toezichthouders vooral het zoveel mogelijk risico- en signaalgestuurd kunnen inrichten van het onderzoek als de meerwaarde van flexibel toezicht zien. Dat betekent dat toezichthouders zich kunnen richten op onderwerpen die volgens hen op de betreffende locatie het meeste aandacht behoeven. Daarmee lijkt het erop dat 1 van de 3 doelen van flexibel toezicht, namelijk meer ruimte voor de professionele autonomie van de toezichthouder, daadwerkelijk wordt behaald. In veel GGD-regio's worden echter nog de inspiratiesets gebruikt die waren bedoeld om GGD'en handvatten te geven om te starten met flexibel toezicht. Gemeenten kunnen samen met de GGD onderzoeken of er meer ruimte gecreëerd kan worden voor de professionele ruimte van de GGD. Door bijvoorbeeld de inspiratiesets los te laten kan de GGD-toezichthouder het toezicht nóg meer risico- en signaalgestuurd vormgeven.

1.3.3 Ervaringen met flexibel toezicht

De doelen van minder voorspelbaar en breder toezicht lijken te worden bereikt
De GGD'en die wij hebben gesproken, geven aan dat zij dankzij de flexibele werkwijze beter toezicht kunnen houden. Dat komt door het verminderen van de voorspelbaarheid van het toezicht en doordat zij een grotere variatie van voorwaarden kunnen inspecteren waardoor 'blinde vlekken' zichtbaar worden. De tekortkomingen die daarbij worden geconstateerd, moeten vervolgens worden hersteld door de houders, wat bijdraagt aan betere kinderopvang.

"Eerder had je bij een groen risicoprofiel; zo'n heel klein vast setje wat je altijd deed. De houders wisten ook dat je daarvoor kwam. [....] Maar eigenlijk bekijk je maar zo'n heel klein stukje. Elke keer hetzelfde. En daar voldeden ze aan. Toen gingen we Flex doen. Dan pak je opeens wat heel anders. En overal zie je dan toch tekortkomingen en dingen die niet kloppen. Dat is echt wel een kwaliteitsslag." [GGD6]

GGD'en gaven tijdens de interviews ook aan dat flexibel toezicht ervoor zorgt dat er meer bewustwording komt bij houders over de kwaliteitseisen waar zij aan moeten voldoen, maar die eerder niet onderzocht werden.

"Wel delen we altijd het speerpunt vooraf mee in de nieuwsbrief, zodat ze [de houders] een beetje weten wat ze kunnen verwachten en waar we op gaan letten. Juist om de houder een beetje te activeren van: ga vast nadenken over dit soort zaken. We willen de kwaliteit hooghouden - we willen niet zoveel mogelijk tekortkomingen schrijven, om dan maar ergens op in te zetten - maar juist om ervoor te zorgen dat ze hun kwaliteit hoog houden." [GGD3]

Ook gaf 1 gemeente aan de indruk te hebben dat houders door flexibel toezicht meer alert zijn op de wettelijke eisen. GGD'en zien dat het nog niet alle houders even goed lukt om alles op orde te brengen en houden, en geven aan dat dit nog wel even tijd nodig zal hebben.

De bijdrage van flexibel toezicht aan de kwaliteit van de kinderopvang is indirect en daarmee moeilijk meetbaar
Gemeenten die wij hebben gesproken, konden moeilijk aangeven of en hoe flexibel toezicht volgens hen in de praktijk leidt tot een betere kwaliteit van de kinderopvang. Zij gaven aan hier geen goed zicht op te hebben. Enkele GGD'en gaven aan dat de invloed van flexibel toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang niet los gezien kan worden van andere factoren, zoals de aanpassing van kwaliteitseisen of personeelstekorten bij houders. Ook (door)ontwikkelingen in het toezicht zelf, zoals de beweging naar meer signaalgestuurd, reflectief en stimulerend toezicht, kunnen effect hebben op de kwaliteit.

Gemeenten en GGD'en die wel effecten zien, benoemen vaak de 'blinde vlekken', waardoor veel tekortkomingen die eerder onzichtbaar bleven, nu worden hersteld. Ook zeggen gemeenten en GGD'en dat zij de indruk hebben dat de houders door flexibel toezicht alerter zijn geworden op alle wettelijke eisen, wat de kwaliteit van de opvang ook zou moeten verbeteren.

Flexibel toezicht bevordert dialooggericht werken
Enkele GGD'en gaven aan dat er door de verbreding van het toezicht meer mogelijkheden zijn voor de GGD-toezichthouder om op dialooggerichte wijze met de houder in gesprek te gaan, wat ook zou kunnen bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de opvang. In lijn daarmee gaf 1 gemeente aan dat er door flexibel toezicht meer focus is in de gesprekken het hierdoor meer gaat om duurzame kwaliteitsverbetering en onderling vertrouwen.

> "Want daar zit vaak die weerstand, want wij komen controleren. En dat zie ik ook wel kantelen naar dat positieve. Het heeft niet een-op-een met flexibel toezicht te maken, maar het feit dat men niet meer alleen maar het gevoel heeft dat wij komen controleren, maar dat wij komen kijken en ervaren hoe jullie jouw kinderopvang organiseren, dat is, dat kan op hetzelfde neerkomen, maar het voelt toch anders." [GGD2]

1.3.4 Evaluatie van flexibel toezicht

Flexibel toezicht wordt nog niet altijd gemonitord en geëvalueerd
Een aantal gemeenten en GGD'en die wij gesproken hebben geven aan dat er niet of niet structureel wordt nagegaan of de doelen van flexibel toezicht worden bereikt. Dit heeft vaak te maken met dat zij geen concrete doelen hebben geformuleerd. Ook benoemde een GGD dat eventuele directe resultaten van flexibel toezicht cijfermatig lastig in beeld te brengen zijn.

De meeste gemeenten en GGD'en gaven wel aan dat de algemene gang van zaken wordt besproken en geëvalueerd tijdens het jaarlijkse gesprek tussen de gemeente en de GGD. Daarnaast noemden gemeenten dat het evalueren van de flexibele werkwijze deels aan de GGD is, en dat dit gebeurt tijdens het regionaal ambtenarenoverleg tussen de GGD en de gemeenten binnen de GGD-regio.

> "Elk jaar doen we dat meestal in januari. Dan kijken we terug op het afgelopen jaar, bespreken we sowieso de handhavingstrajecten die geweest zijn. En we kijken ook waar bijvoorbeeld veel tekortkomingen zijn geweest. En we maken afspraken voor het jaar daarna hoe we het gaan doen. Flex is daar ook wel onderwerp van." [GGD6]

Gemeenten en GGD'en zijn tevreden over flexibel toezicht
Volgens de GGD'en die wij hebben gesproken, geeft het flexibel toezicht hun alle mogelijkheden en vrijheid die nodig is, maar ook verantwoordelijkheid. De GGD'en worden erkend als de expert van hun vakgebied. GGD-toezichthouders krijgen de ruimte om echt flexibel te zijn, wat bijdraagt aan hun werkplezier.

> "Maar ik denk dat het dan wel spreekt uit wat we hebben gezegd: dat wij heel blij zijn met deze werkwijze en dat we hopen dat het blijft, en dat we zo voort kunnen." [GGD1]

GGD'en benoemen ook aandachtspunten
In de interviews noemden de GGD'en wel enkele aandachtspunten bij de uitvoering van flexibel toezicht. Bijvoorbeeld dat flexibel toezicht lastig is voor beginnende toezichthouders omdat het minder 'houvast biedt'.

"Maar dat vraagt inderdaad wel flexibiliteit. En inderdaad enige ervaring zoals [naam persoon 1] zegt. Want je moet wel een beetje door hebben: oké, wat ga ik dan nu wel doen en wat laat ik dan nu een beetje meer los? En dat... Zeker voor beginnende toezichthouders is dat wel lastiger." [GGD3]

Ook uitten enkele GGD'en zorgen over de gevolgen van flexibel toezicht voor de uniformiteit van het toezicht. Zeker in het begin van flexibel toezicht moesten zij uitvinden hoe de verschillende toezichthouders het toezicht zo vergelijkbaar mogelijk konden uitvoeren. Professionalisering van toezichthouders om flexibel toezicht goed te kunnen uitvoeren vinden zij dan ook belangrijk.

"We hebben nu met elkaar casuïstiek-overleg, ongeveer 6 keer per jaar, waar wij met elkaar casuïstiek bespreken. En dat vind ik voor ons als team een hele mooie kwaliteitsslag, waarbij je heel uniform naar buiten treedt terwijl je toch flexibel werkt." [GGD2]

"Maar dat maakt wel dat je met elkaar kunt overleggen, kunt sparren. De ene heeft weer iets meer daar kennis van, de ander weer daar. Zo vul je elkaar aan als team. Dat is wat we doen. En we krijgen natuurlijk cursussen, zoals dialooggericht werken, handhaafbaar rapporten schrijven. Daarin worden we allemaal gefaciliteerd." [GGD2]

Verder kwam naar voren dat toezichthouders soms een afweging moeten maken tussen onderwerpen die al langere tijd niet beoordeeld zijn, en onderwerpen die tijdens de inspectie zelf opvallen of die momenteel relevant zijn in de sector. Dan kunnen ze ervoor kiezen om onderwerpen die al langere tijd niet gezien zijn, opnieuw niet mee te nemen. Het flexibele gedeelte van de inspecties wordt bijvoorbeeld ook beperkt door de personeelstekorten in de kinderopvang. Daardoor gaat veel inspectietijd naar het toetsen van de pedagogische kwaliteit, de beroepskracht-kindratio, en de beroeps-kwalificaties. Soms kiezen toezichthouders ervoor om meer voorwaarden te toetsen. De inspectie kost dan meer tijd dan ervoor beschikbaar is. Er zijn GGD'en die aangeven dat dit soms lastig is. Tegelijkertijd merkte een toezichthouder op dat andere inspecties weer minder tijd kosten, waardoor er gemiddeld voldoende tijd is. Daarnaast benoemen GGD'en dat de voorbereiding van een onderzoek meer tijd kost, omdat er voorafgaand aan een inspectie breder gekeken wordt naar wat meegenomen moet worden tijdens een bezoek aan een locatie.

"Neem je - als het goed is - in je voorbereiding wel mee, hè? Want dat is dan ook een zorg als iets langer niet is gezien. Dus... Maar wat ik zeg: dan maak je alsnog als toezichthouder uiteindelijk de overweging, dat is langer niet gezien, maar ik heb ook andere dingen op mijn lijstje staan. En dan merk je soms dat het lastig is." [GGD3]

"Sommige inspecties die kosten wat minder tijd, andere die kosten wat meer tijd." [GGD7].

Reflectie van de inspectie

De flexibele werkwijze lijkt een verbetering te zijn van het toezicht. Zowel gemeenten als GGD'en zijn tevreden met de werkwijze. Het is positief dat de werkwijze de door-ontwikkeling en uitvoering van dialooggericht werken bevordert. GGD'en benoemen enkele aandachtspunten, zoals de tijd die het kost, met name in de voorbereiding en het inwerken van nieuwe toezichthouders. Daarom is het belangrijk dat er binnen GGD'en voldoende aandacht is voor de professionalisering van toezichthouders. GGD'en kunnen onderling van elkaar leren over flexibel toezicht. Bijvoorbeeld over hoe om te gaan met het (niet) gebruiken van de inspiratiesets en het formuleren van eventuele (regionale en/of individuele) speerpunten. Dit is ook bevorderlijk voor de uniformiteit van het toezicht.

De inspectie merkt op dat het belangrijk is voor gemeenten en GGD'en om flexibel toezicht samen jaarlijks te monitoren en evalueren. Zij kunnen daarbij ingaan op vragen zoals:

- Worden de juiste onderwerpen bekeken?
- Is een (regionaal) speerpunt wenselijk?
- Welke effecten van flexibel toezicht zien we?

Op basis daarvan kunnen zij besluiten of het toezicht bijgesteld kan of moet worden. Op deze manier kunnen zij nagaan of de gekozen invulling van flexibel toezicht inderdaad bijdraagt aan het verbeteren van de kwaliteit en de effectiviteit van het toezicht. En daarmee aan het doel van de Wet kinderopvang: het realiseren van verantwoorde kinderopvang in een veilige en gezonde omgeving.[36] Om op deze manier kunnen werken, is het raadzaam dat, zoals gesteld in de beleidsregel, de gemaakte afspraken schriftelijk worden vastgelegd en gemotiveerd.

[36] De Wet kinderopvang heeft ook een ander (arbeidsmarkt gerelateerd) doel: namelijk het voor ouders makkelijker maken om werk en zorg met elkaar te combineren. Voor gemeenten en ons interbestuurlijk toezicht is het realiseren van verantwoorde kinderopvang in een veilige en gezonde omgeving echter het vertrekpunt.

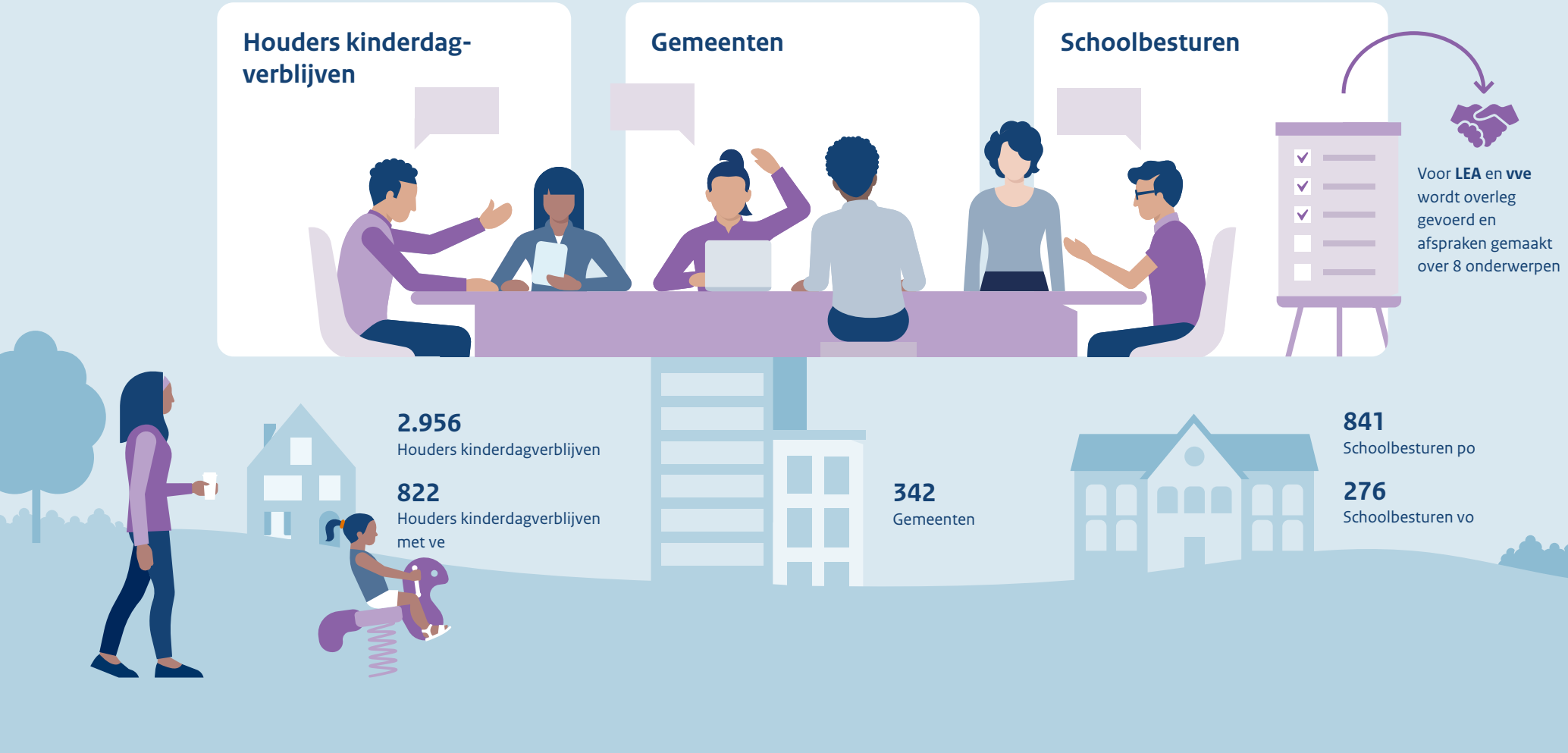
Deel 2



Onderwijsachterstandenbeleid

Onderwijsachterstandenbeleid

Gemeenten werken samen met schoolbesturen po en vo en kinderopvanghouders om gelijke onderwijskansen te bevorderen. Deze samenwerking krijgt vorm in de Lokale Educatieve Agenda (LEA), het jaarlijkse overleg waarin zij verschillende onderwerpen bespreken en afspraken maken. Een bijzonder onderdeel hiervan is de voor- en vroegschoolse educatie (vve). Gemeenten moeten daarnaast ook zorgen voor voldoende aanbod voor voorschoolse educatie (ve).



Samenvatting Onderwijsachterstandenbeleid

Taakuitvoering Lokaal Educatieve Agenda

Gemeenten voldoen nog steeds niet altijd aan de overlegplicht

Steeds meer gemeenten overleggen over de 4 LEA-onderwerpen. Zij overleggen vooral meer over de procedures van inschrijving en toelating en over het tegengaan van (onderwijs)segregatie. Ruim 10% van de gemeenten hebben in 2025 niet over *alle* LEA-onderwerpen overlegd. De meeste gemeenten geven daarbij aan dat de lokale situatie geen aanleiding (meer) geeft om over het onderwerp te overleggen, of dat het niet gelukt is om het overleg te organiseren vanwege prioriteit van andere beleidsonderwerpen. Andere knelpunten die gemeenten ervaren bij het organiseren van het overleg, zijn gebrek aan personele capaciteit bij de gemeente zelf en weinig draagvlak voor deelname aan het overleg bij de partners, met name bij schoolbesturen.
De inspectie is in gesprek met de gemeenten die niet hebben overlegd en maakt afspraken over de termijn waarbinnen zij (weer) aan de wettelijke verplichting zullen voldoen om minstens 1 keer per jaar te overleggen.

Overleg leidt (nog) niet altijd tot afspraken

Hoewel het aantal gemeenten dat over alle LEA-onderwerpen overlegt stijgt, leidt het overleg (nog) niet altijd tot afspraken. De meest genoemde redenen hiervoor zijn dat er geen aanleiding was voor het maken van afspraken omdat het thema/onderwerp (om verschillende redenen) niet speelt, of omdat er in het overleg is geconcludeerd dat er geen (aanvullende) afspraken nodig zijn. Bij het maken van afspraken worden ook niet altijd meetbare doelen gesteld. Als redenen hiervoor worden vaak genoemd dat dit niet nodig was, of dat men nog bezig was met het formuleren van meetbare doelen.

Betrokkenheid van kinderopvang in de LEA

Kinderopvang kan beter betrokken worden bij de LEA

Vooral kleine kinderopvanghouders en houders die geen voorschoolse educatie aanbieden zijn vaker afwezig bij het LEA-overleg. Gebrek aan tijd is voor (kleine) houders een veelvoorkomende reden om niet aan te sluiten bij het LEA-overleg. Daarnaast worden houders die geen ve aanbieden niet standaard uitgenodigd door gemeenten, of zij kiezen er zelf voor om niet deel te nemen. De inspectie benadrukt dat ook deze houders een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan het overleg. De LEA gaat verder dan alleen voorschoolse educatie. Binnen de LEA komen ook andere onderwerpen aanbod, zoals ouderbetrokkenheid, wetswijzigingen en het delen van goede voorbeelden. Dat maakt de LEA ook relevant voor kinderopvanghouders zonder ve-aanbod. Het is belangrijk dat gemeenten zich hiervan bewust zijn en waar nodig actiever sturen op de aanwezigheid van deze groep kinderopvanghouders. Wanneer deelname niet mogelijk is, kunnen gemeenten nadenken over alternatieven, zoals het actief informeren van deze groep houders over de gevoerde overleggen en uitkomsten daarvan.

Vastleggen van afspraken en structureel evalueren is noodzakelijk

Door veranderingen in de omgeving of in de personele bezetting is het goed om regelmatig te evalueren of de huidige samenwerking tussen gemeenten en partners en de daarbij gemaakte afspraken nog aansluiten bij de praktijk. Ook het vastleggen van de afspraken is belangrijk, vooral wanneer het samenwerkingsnetwerk groter en complexer wordt of bij personele wisselingen. Uit de gesprekken die wij hierover met gemeenten voeren, komen positieve signalen. Zo zijn er gemeenten die hun overlegstructuren aanpassen op veranderende omstandigheden en om de continuïteit van de samenwerkingsafspraken te borgen heeft een gemeente bijvoorbeeld samen met deelnemende partners een convenant opgesteld.

Taakuitvoering voor- en vroegschoolse educatie

Het aantal gemeenten dat overleg voert en afspraken maakt over vve is gestegen in 2025

De inspectie vindt het een positieve ontwikkeling dat een groeiend aantal gemeenten voldoet aan de wettelijke plicht om te overleggen en afspraken te maken over alle vve-onderwerpen. Tegelijkertijd zien we dat ongeveer een kwart van de gemeenten (nog steeds) niet helemaal voldoet aan de wet. Wij zullen gemeenten hier ook in 2026 op blijven wijzen, met de doelen van de wet als uitgangspunt.

Het maken van afspraken over de resultaten van vroegschoolse educatie blijft nog steeds achter
De inspectie ziet al een aantal jaren dat gemeenten en schoolbesturen moeilijk tot resultaatafspraken komen en besteedt de laatste jaren daarom veel aandacht aan dit vve-onderwerp. Het percentage gemeenten dat afspraken heeft over de resultaten van vroegschoolse educatie is, hopelijk mede daardoor, gestegen van 66% in 2024 naar 76% in 2025.

Een derde van de gemeenten heeft onvoldoende 'berekend' aanbod van voorschoolse educatie
In bijna de helft van de gemeenten met een tekort in het aanbod van ve (meer geïndiceerde doelgroeppeuters dan ve-kindplaatsen) wordt dit tekort verklaard doordat ve-kindplaatsen pas worden gefinancierd na daadwerkelijke plaatsing van doelgroep-peuters. In deze gemeenten is er dus wel sprake van voldoende aanbod. Wanneer we gemeenten vragen om zelf in te schatten of er sprake is van voldoende aanbod, geven bijna alle gemeenten aan dat er voldoende aanbod is. Mogelijk houden gemeenten bij het maken van deze inschatting rekening met het non-bereik en/of hun manier van financiering van ve.

Het bereik van voorschoolse educatie is stabiel
Het percentage geïndiceerde doelgroeppeuters dat daadwerkelijk deelneemt aan ve is al jaren stabiel, met 77% in 2025. De inspectie vindt het zorgelijk dat het, ondanks het toegenomen gebruik van een peutermonitor, voor gemeenten nog steeds lastig blijkt te zijn om de gevraagde gegevens over aanbod en bereik tijdig en volledig aan te leveren.

Sturen op de kwaliteit van voorschoolse educatie

Gemeenten handhaven via de handhavingsinstrumenten kinderopvang en de subsidierelatie
Uit gesprekken met gemeenten bleek dat de meeste gemeenten handhaven via de handhavingsinstrumenten kinderopvang. De meeste gemeenten hebben dit uitgewerkt in hun beleid voor toezicht en handhaving kinderopvang. De gemeenten die wij hebben gesproken gaven aan dat zij in hun handhavingsbeleid vooraf geen onderscheid maken tussen ve- en kinderopvang-voorwaarden. Daarnaast waren er gemeenten die aangaven te handhaven via de subsidierelatie. Hierbij gaat het vooral om verantwoording en het goede gesprek en niet om het inhouden van subsidiegelden. In het Landelijk Rapport van 2027 gaan we verder in op de subsidieafspraken en aanvullende voorwaarden voor ve. Er was ook een gemeente die aangaf niet te handhaven op de basisvoorwaarden van ve. Structureel niet-handhaven op de basisvoorwaarden ve is niet toegestaan en werkt een snel herstel van tekortkomingen en daarmee het verhogen van de kwaliteit van ve mogelijk zelfs tegen.

Gemeenten houden op verschillende manieren zicht op de kwaliteit van ve
Gemeenten kunnen zicht houden op de kwaliteit van ve door het toezicht van de GGD op de basisvoorwaarden ve. Er waren gemeenten die aangaven een kwaliteitskader voor ve te hebben. Zo wordt duidelijk waar kwalitatief goede ve aan moet voldoen en of er aanvullende kwaliteitseisen, doelen of afspraken zijn. Gemeenten gaven ook aan door gesprekken met houders en betrokken partijen of bezoeken op locaties zicht te krijgen op de kwaliteit. Daarnaast noemen gemeenten monitors, resultaatafspraken, signalen en ouders als manieren om zicht te houden op de kwaliteit van ve. De inspectierapporten van de Inspectie van het Onderwijs werden in enkele gevallen genoemd.

Er wordt vooral formeel gehandhaafd op ve, maar minder dan op kinderopvang
In bijna de helft van de gevallen (48%) waar de GGD een advies tot handhaven geeft bij een rapport met een ve-tekortkoming wordt formele handhaving ingezet op die tekortkoming. Maar bij kinderopvang-tekortkomingen is dat 62%. Het overgrote deel van deze formele handhaving bestaat uit het geven van een (voornemen tot) aanwijzing. Daarnaast wordt vaker beredeneerd niet-gehandhaafd bij ve-tekortkomingen (26%) dan bij kinderopvang-tekortkomingen (16%). Verschillen in handhavingsmiddelen zijn (gedeeltelijk) te verklaren door de verschillen in de aard van de voorwaarden, de ernst van overtredingen en verzachtende omstandigheden. De inspectie merkt wel op dat er vaak beredeneerd niet-gehandhaafd wordt op ve. De inspectie benadrukt het belang dat ook bij ve-tekortkomingen gemeenten goed afwegen welk handhavingsmiddel het meest effectief is om de kwaliteit van ve zo snel mogelijk duurzaam te herstellen. Er zijn daarnaast enkele verschillen in handhaving tussen de ve-voorwaarden. Het lijkt erop dat minder zware sancties worden opgelegd bij tekortkomingen op voorwaarden die mogelijk (deels) kunnen worden veroorzaakt door personeelstekorten.

Er wordt anders gehandhaafd op kinderopvang-tekortkomingen bij locaties zonder ve dan locaties met ve

Formele handhaving op kinderopvang-tekortkomingen wordt vaker bij locaties zonder ve ingezet (66%) dan bij locaties met ve (56%). Bij locaties met ve wordt informele handhaving en beredeneerd niet handhaven relatief vaker ingezet. Dit verschil in handhaving tussen locaties met- en zonder ve zien we terug bij het merendeel van de kinderopvang-tekortkomingen en is het grootst bij de voorwaarden over oudercommissies en klachten en geschillen. Bij de voorwaarden over pedagogische praktijk, verklaring omtrent gedrag (VOG) en personenregister kinderopvang (PRK), en de inzet van pedagogisch beleidsmedewerker (inzet PBM) is er bijna geen verschil tussen locaties met en zonder ve. De verschillen in formele handhaving tussen locaties met- en zonder ve zijn ook (bijna) niet terug te zien in de verplichte voorwaarden die de GGD moeten inspecteren.

2.1 Gemeentelijke taakuitvoering Lokaal Educatieve Agenda

Gemeenten spelen een regierol in het onderwijsachterstandenbeleid
Gemeenten vullen het onderwijsachterstandenbeleid in door met de schoolbesturen voor po en vo en met de houders kinderopvang te overleggen en afspraken te maken over een aantal onderwerpen (zie onderstaand kader). Door deze onderwerpen minimaal jaarlijks op bestuurlijk niveau te bespreken, houden de gemeente en haar partners zicht op de situatie in de gemeente en kunnen zij indien nodig tot (nieuwe) afspraken komen die op bestuurlijk niveau gedragen worden.

Vanuit de Wet op het primair onderwijs (artikel 161) en de Wet op het voortgezet onderwijs 2020 (artikel 3.42) zijn gemeenten verplicht om minimaal 1 keer per jaar op bestuurlijk niveau te overleggen met de schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs en de houders van kinderopvangvoorzieningen.
Dit overleg moet gericht zijn op het maken van gezamenlijke afspraken over:
- het bevorderen van integratie;
- het voorkomen van (onderwijs)segregatie;
- het afstemmen van toelatings- en inschrijvingsprocedures voor het onderwijs;
- het bestrijden van onderwijsachterstanden met in ieder geval voor- en vroegschoolse educatie (vve).

De gemaakte afspraken moeten zoveel mogelijk het karakter van meetbare doelen hebben.

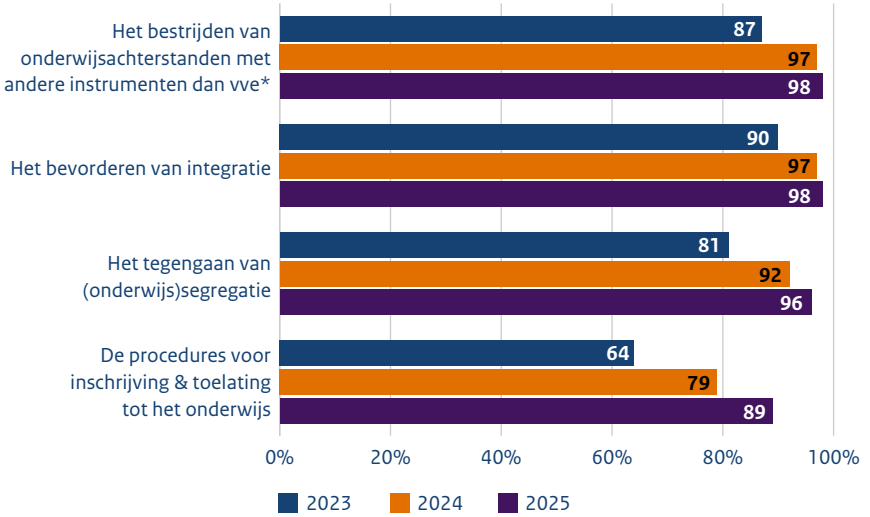
Het overleg onderwijsachterstandenbeleid heeft het karakter van een op overeenstemming gericht overleg (OOGO). Dat wil zeggen dat het college van burgemeester en wethouders de uitkomsten van het overleg kan omzetten in bindende afspraken die voor alle partners gelden.

Het overleg onderwijsachterstandbeleid wordt ook wel het LEA-overleg genoemd
Voor het overleg onderwijsachterstandenbeleid zijn verschillende benamingen in omloop, waarvan ‘LEA-overleg’ het vaakst wordt gebruikt. LEA staat daarbij voor Lokale Educatieve Agenda. Dit is ook de benaming die de inspectie hanteert.

2.1.1 Overlegplicht

Gemeenten voldoen steeds vaker aan de overlegplicht
Steeds meer gemeenten overleggen over de 4 LEA-onderwerpen (zie tabel 2.1.1a). Ze overleggen vooral meer over de procedures van inschrijving en toelating en over het tegengaan van (onderwijs)segregatie.

Figuur 2.1.1a Overleg over de LEA-onderwerpen, 2023-2025



**Of er in 2023-2025 is overlegd over vve is te vinden in paragraaf 2.3 over taakuitvoering vve.*

Tegelijkertijd zien we dat er in 2025 in ruim 12% van de gemeenten niet is overlegd over alle 4 de LEA-onderwerpen (zie tabel 2.1.1a). Deze gemeenten voldeden in 2025 dus niet (helemaal) aan hun wettelijke verplichting. In het algemeen kunnen we zeggen dat minder stedelijke gemeenten minder vaak overleggen over de verschillende LEA-onderwerpen.

Tabel 2.1.1a Overleg over de LEA-onderwerpen, 2025

LEA-overleg 2025	Aantal gemeenten	%
0 LEA-onderwerpen	3	1
1 LEA -onderwerpen	5	2
2 LEA -onderwerpen	8	2
3 LEA -onderwerpen	22	7
4 LEA -onderwerpen	293	88

Reden van gemeenten om niet te overleggen

De reden om niet te overleggen die het vaakst wordt genoemd, is dat de situatie in de gemeente hiertoe geen aanleiding (meer) geeft. Bijvoorbeeld omdat de gemeente weinig scholen heeft, omdat er weinig variatie bestaat tussen de inwoners37, of omdat er al afspraken zijn gemaakt. Sommige gemeenten merken hierbij op dat ouders vrije schoolkeuze hebben en dat patronen rondom schoolkeuze moeilijk te doorbreken zijn. Een andere reden die vaak genoemd wordt, is dat het door de prioriteit van andere beleidsonderwerpen niet gelukt is om overleg te voeren.

Tijdens de ambtelijke overleggen met gemeenten worden verschillende knelpunten benoemd voor het voeren van het LEA-overleg, namelijk:

- personeelstekort en -wisselingen bij de gemeente;
- gebrek aan draagvlak voor het overleg (partners sluiten soms niet aan of herkennen het belang van het overleg niet en zien het vooral als een verplichting);
- er wordt nog gezocht naar de juiste overlegstructuur.

De inspectie ziet positieve ontwikkelingen, maar blijft gemeenten die niet voldoen aanspreken op de overlegplicht

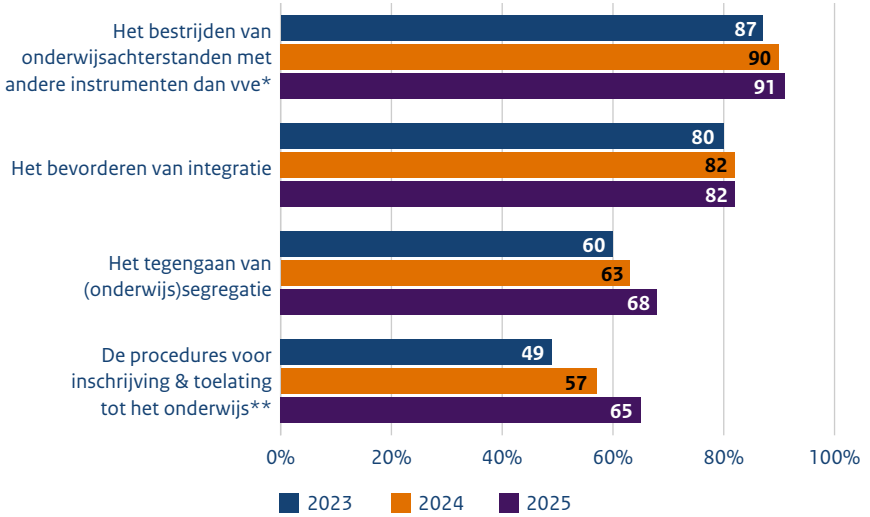
De inspectie is positief over de bevinding dat steeds meer gemeenten overleggen over de LEA-onderwerpen. Om gelijke onderwijskansen te bevorderen is het nodig dat alle gemeenten dit overleg over alle onderwerpen voeren. Het overleg is van belang om tot afspraken te komen om het risico op achterstanden bij kinderen te bestrijden en te voorkomen. Indien nodig maken we afspraken met gemeenten over de termijn waarbinnen zij wel aan de wet moeten voldoen (bijvoorbeeld de afspraak dat een gemeente het overleg vóór een bepaalde datum inplant). De inspectie heeft gezien dat de meeste gemeenten deze afspraken nakomen.

2.1.2 Afspraken

Lichte stijging in aantal gemeenten met afspraken over de LEA-onderwerpen

Samen met het aantal gemeenten dat overlegt, stijgt het aantal gemeenten dat afspraken maakt over de LEA-onderwerpen (zie figuur 2.1.2a). Er worden dus ook meer afspraken gemaakt over inschrijving en toelating en het tegengaan van (onderwijs) segregatie.

Figuur 2.1.2a Afspraken over de LEA-onderwerpen, 2023-2025



**Of er in 2023-2025 afspraken waren over vve is te vinden in paragraaf 2.3.1 over de taakuitvoering vve.*

***In het themaonderzoek Inschrijving en Toelating gaf 38% van de deelnemende gemeenten aan afspraken te hebben over de procedures voor inschrijving en toelating. In 2026 zijn we in gesprek geweest met gemeenten om dit verschil te kunnen verklaren. Meerdere gemeenten gaven aan dat verschillende personen de vragenlijst hebben ingevuld en dat vragen daarbij anders zijn geïnterpreteerd.*

[37] Bijvoorbeeld op het gebied van religie of sociaaleconomische status.

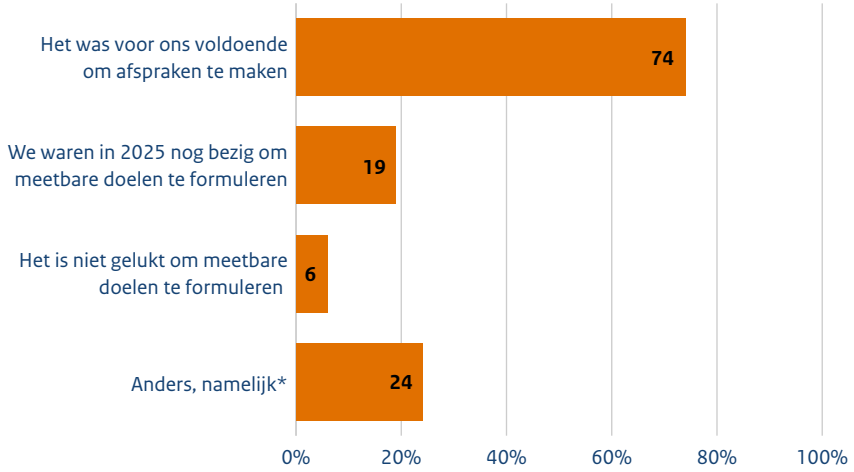
Redenen van gemeenten om geen afspraken te hebben

De meest genoemde reden van gemeenten om geen afspraken te hebben, is dat daar geen aanleiding voor was omdat het thema/onderwerp (om verschillende redenen) niet speelt. Een andere veelgenoemde reden is dat er in het overleg is geconcludeerd dat er geen (aanvullende) afspraken nodig zijn. Overige redenen die worden genoemd zijn dat de stap naar afspraken nog moet worden gezet, dat de afspraken nog in ontwikkeling zijn, en dat het vanwege prioriteit van andere beleidsonderwerpen niet gelukt is om afspraken te maken.

Er is niet altijd sprake van meetbare doelen

Het is de bedoeling dat de afspraken die gemeenten met hun overlegpartners maken het karakter hebben van meetbare doelen. Dit is echter lang niet altijd het geval. Gemeenten die geen meetbare doelen hebben, geven hiervoor als redenen aan dat het voldoende was om afspraken te maken, dat men nog bezig is om meetbare doelen te formuleren, of dat het niet gelukt is om samen tot meetbare doelen te komen (zie figuur 2.1.2b).

Figuur 2.1.2b Redenen geen meetbare doelen op 1 of meerdere LEA-onderwerpen, 2025



**Hier worden onder andere genoemd: na het eerst maken van procesafspraken gaan we nu kijken naar meetbare doelen; het is niet gelukt om voor alle thema's meetbare doelen op te stellen; er zijn gezamenlijke ambities/kwaliteitsdoelen opgesteld.*

De inspectie wijst op het belang van meetbare doelen

Hoewel het niet wettelijk verplicht is om tot afspraken en meetbare doelen te komen, wijst de inspectie gemeenten erop dat het formuleren van meetbare doelen essentieel is om te komen tot beleid waarvan de effectiviteit ook getoetst en, indien nodig, bijgesteld kan worden. Zo weet je als gemeente of en hoe het beleid bijdraagt aan het creëren van gelijke onderwijskansen.

Inschrijving en toelating

De inspectie heeft onderzoek gedaan naar de afspraken die gemeenten en schoolbesturen maken over inschrijving en toelating, hoe deze tot stand komen en wat ze opleveren.[38] Voor dit onderzoek is een vragenlijst verstuurd naar gemeenten en zijn gesprekken gevoerd met zowel gemeenten als schoolbesturen po en vo. We zien dat steeds meer gemeenten overleg voeren over inschrijvings- en toelatingsprocedures. Het overleg leidt echter niet altijd tot concrete afspraken en ook binnen de bestaande afspraken zijn verbeteringen mogelijk. Vaak zijn afspraken gericht op het verkrijgen van meer zicht op de aanmeldingen en op het creëren van een gelijker speelveld voor ouders. Inschrijving- en toelatingsprocedures worden vaak niet gezien als instrument om bredere maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Bovendien is de wetgeving op dit gebied onduidelijk en biedt weinig houvast. Verder kan de samenwerking tussen betrokken partijen beter door vooraf gezamenlijk een duidelijke visie te formuleren en heldere afspraken te maken over de verdeling van verantwoordelijkheden. Dit draagt bij aan het behalen van gezamenlijke doelen. Ook is er ruimte voor verbetering bij gemeenten en schoolbesturen als het gaat om het formuleren van concrete streefdoelen. Doordat deze doelen vaak ontbreken, kan het lastig zijn om afspraken effectief te evalueren en waar nodig bij te sturen.

[38] Inspectie van het Onderwijs (2026c). Inschrijving en toelating.

2.2 Betrokkenheid van kinderopvang in de LEA

Als toezichthouder kijken we hoe gemeenten werken aan kwaliteit, continuïteit en ontwikkeling in de uitvoering van hun taken. Wat gaat goed? Wat zijn knelpunten? Waar moet of kan de gemeente het beter doen? In het Landelijk Rapport van 2025 constateerden we dat een deel van de kinderopvanghouders niet deelneemt aan de LEA.[39] Daarom beschrijven we in dit hoofdstuk het belang van de betrokkenheid van de kinderopvang in de LEA en geven we voorbeelden van hoe gemeenten de betrokkenheid kunnen vergroten.

2.2.1 Belang van betrokkenheid van kinderopvanghouders

Gemeenten en kinderopvang werken samen op diverse maatschappelijke opgaven

Naast de onderwerpen waar wij toezicht op houden bij gemeenten, zoals het onderwijsachterstandenbeleid (Wpo) en toezicht en handhaving kinderopvang (Wko), zijn er andere beleidsthema's waarover gemeenten en kinderopvang met elkaar overleggen en afstemmen. Zo heeft de gemeente vanuit de Jeugdwet ook de opdracht om samen met onder andere de kinderopvang te werken aan het versterken van het opvoedkundig klimaat[40]. Hierbij kan gedacht worden aan:

- het bevorderen van de opvoedvaardigheden van de ouders, zodat zij in staat zijn verantwoordelijkheid te nemen voor de opvoeding en het opgroeien van jeugdigen;
- het voorkomen van, vroegsignalering en vroege interventie bij opgroei- en opvoedingsproblemen;
- het bevorderen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit.

Ook andere wetten, waaronder de Wet publieke gezondheid[41] en de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen[42], bevorderen de samenwerking tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties, zoals de kinderopvang. Dat is bijvoorbeeld terug te zien in het programma 'Boekstart in de kinderopvang',[43] dat gemeenten kunnen subsidiëren. Al deze wetten geven aan gemeenten de opdracht om samen met onder andere de kinderopvang te werken aan een omgeving waarin kinderen zich goed kunnen ontwikkelen.

Al deze verschillende wetten hebben een opdracht aan gemeenten om, samen met onder andere de kinderopvang, te werken aan een omgeving waarin kinderen zich goed kunnen ontwikkelen. De gemeentelijke LEA, dat momenteel ingezet wordt om onderwijsachterstanden te bestrijden en kansengelijkheid te bevorderen, kan ook dienen als instrument hiervoor. In ons toezicht zien we dat steeds meer gemeenten de LEA hanteren als een brede agenda.

Deelname aan overleg en samenwerking met houders is niet overal voldoende actief

Zoals eerder aangegeven neemt een deel van de kinderopvanghouders niet deel aan het jaarlijkse (LEA-)overleg van hun gemeente. Dit zijn voornamelijk kinderopvanghouders die geen voorschoolse educatie (ve) aanbieden. Hierbij gaat het vooral om kleine kinderopvanghouders met 1 of 2 voorzieningen. De wet[44] maakt op dit gebied geen onderscheid tussen kleine- en grote houders met of zonder ve. Het is belangrijk dat gemeenten zorgvuldig afwegen welke houders relevant zijn om aan het overleg deel te nemen. Daarbij is het belangrijk om ook te denken aan kleine kinderopvanghouders en houders die geen ve aanbieden, omdat ook zij een waardevolle samenwerkingspartner zijn. Vorig jaar vroegen we gemeenten om hier alert op te zijn en waar relevant actiever te sturen op de aanwezigheid van deze houders.

Tijdsgebrek en focus op vve beperkt de deelname van houders aan de LEA

Gemeenten geven in de jaarverantwoording grofweg 2 redenen waarom een deel van de kinderopvanghouders niet deelneemt aan de LEA van hun gemeente. Deze redenen hangen deels met elkaar samen. De eerste reden is dat kleine kinderopvanghouders weinig tijd hebben voor externe overleggen. De tweede reden is dat veel gemeenten beleidsmatig veel aandacht besteden aan voor- en vroegschoolse educatie (vve).

[39] Inspectie van het Onderwijs (2025). Landelijk Rapport Gemeentelijk Taakuitvoering Kinderopvang-Onderwijs 2025
[40] Artikel 2.1b Jeugdwet
[41] Artikel 5 Wet publieke gezondheid
[42] Artikel 5 Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen
[43] Bnetwerk (z.d.). (Voor)lezen en leesbevordering voor kinderen van 0 tot 4 jaar.
[44] Artikel 161 Wet op het primair onderwijs

Houders zonder voorschoolse educatie worden soms niet uitgenodigd door de gemeente of houders kiezen er zelf voor om niet deel te nemen omdat ze geen voorschoolse educatie bieden.

Er zijn wel manieren om deze houders toch te betrekken, en die ook door andere gemeenten toegepast kunnen worden. Verschillende gemeenten geven in de jaarverantwoording aan dat sommige kinderopvanghouders worden vertegenwoordigd door een andere houder. Een ander voorbeeld is dat gemeenten deze afwezige houders wel blijven informeren over gevoerde overleggen, gemaakte afspraken en andere relevante informatie.

De LEA omvat meer dan ve

De samenwerking tussen gemeenten en kinderopvang gaat vaak verder dan alleen de vve. Gemeenten geven in de jaarverantwoording aan dat er ook andere onderwerpen zijn waarover wordt overlegd en waar beleid op wordt gemaakt. Dit zijn bijvoorbeeld:

- het verhogen van ouderbetrokkenheid;
- het experimenteren met een KDVplus-groep;
- de signalering en doorverwijzing bij opvoedvraagstukken;
- het op een goede wijze implementeren van nieuwe wetswijzigingen;
- de inrichting kinderopvang voor Oekraïense peuters;
- het delen van good practices.

We zien dat bovengenoemde onderwerpen, naast de LEA, op andere overlegtafels besproken kunnen worden, maar de mate waarin dit gebeurt varieert per gemeente. Om te zorgen dat kinderen kansrijk opgroeien, is het nodig dat relevante kinderopvanghouders betrokken worden. In het kader in paragraaf 1.1.4 staat welke verschillende vormen van contact gemeenten hebben met kinderopvanghouders.

2.2.2 Het versterken van de samenwerking met kinderopvanghouders

Betrek kinderopvanghouders bij het creëren van een kansrijke omgeving die past bij de lokale context

Kinderopvangvoorzieningen dragen bij aan een gezonde en kansrijke omgeving voor kinderen om in op te groeien. In eerder onderzoek hebben we gemeenten al aanbevolen om te kijken of ze hun (toezicht- en) handhavingsbeleid kinderopvang kunnen afstemmen op breder jeugdbeleid.[45] Vanuit zo'n integrale visie kunnen gemeenten stimuleren dat alle partijen die bijdragen aan het kansrijk opgroeien zich verantwoordelijk voelen om samen te werken. Er zijn gemeenten die bijvoorbeeld bewust spreken van een LEJA (Lokaal Educatieve Jeugd Agenda) of MEA (Maatschappelijke en Educatieve Agenda) in tegenstelling tot een LEA (Lokaal Educatieve Agenda). Naast werkgroepen vve, worden bijvoorbeeld ook werkgroepen gevormd rondom thema's als ouderbetrokkenheid of jeugdhulp, die óók relevant zijn voor niet-ve-houders.

Bekijk of de manier van samenwerken nog werkt en leg samenwerkings-afspraken vast

Meerdere overlegpartners en verschillende maatschappelijke opgaven zorgen voor een dynamische context. Enkele gemeenten gaven tijdens hun overleg met de inspectie aan dat zij kortgeleden de wijze van samenwerking met partners en bijbehorende overleg-structuren hebben aangepast, of dat aankomend jaar gaan doen, omdat de bestaande manier van samenwerken en overleggen niet meer passend is. Daarnaast vindt de inspectie het van belang dat de samenwerking wordt vastgelegd om de continuïteit te borgen bij personele wisselingen in de gemeente. Zo is er bijvoorbeeld een gemeente die een convenant heeft opgesteld waarin concrete afspraken staan over wettelijke taken, doelen, verantwoordelijkheden en afspraken. De samenwerkingsafspraken kunnen gemaakt worden met meer dan alleen de wettelijk vastgestelde overlegpartners. Andere voorbeelden van deelnemende partijen voor samenwerkingsafspraken kunnen zijn:

- andere gemeenten;
- samenwerkingsverband passend onderwijs;
- andere onderwijsinstellingen;
- GGD/JGZ;
- Veilig thuis.

[45] Inspectie van het Onderwijs (2026b). Gemeentelijk beleid kinderopvang, voor- en vroegschoolse educatie en onderwijsachterstandenbestrijding.

Overleg met gastouders over samenwerking

Verschillende gemeenten gaven in de jaarverantwoording aan ook aandacht te besteden aan gastouders en gastouderbureaus. Deze inzet richt zich vooral op ontmoeting, informatievoorziening, samenwerking en kwaliteitsbevordering. Dit gebeurt onder andere via gastouder- en houderbijeenkomsten, themabijeenkomsten, nieuwsbrieven, werkbezoeken en overlegmomenten met gemeenten, GGD'en en andere ketenpartners. Sommige gemeenten besteden ook aandacht aan waardering en relatiebeheer, bijvoorbeeld door persoonlijke bezoeken of bedankacties.

Per 1 juli 2026 is nieuwe wetgeving voor gastouders en gastouderbureaus in werking getreden.46 Deze wetgeving beoogt de kwaliteit van de gastouderopvang verder te verhogen. Dit kan een mooie gelegenheid zijn voor gemeenten om samen met gastouders en gastouderbureaus te kijken hoe de onderlinge samenwerking versterkt kan worden.

[46] Rijksoverheid (z.d.). Nieuwe eisen gastouders en gastouderbureaus vanaf 1 juli 2026.

2.3 Gemeentelijke taakuitvoering voor- en vroegschoolse educatie

Vve is een belangrijk onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid
Voor- en vroegschoolse educatie (zie onderstaand kader) is bedoeld om kinderen met een verhoogd risico op een ontwikkelingsachterstand een betere start te geven in groep 3 van de basisschool. Vve is daarmee een belangrijk instrument binnen het onderwijsachterstandenbeleid. Gemeenten zijn verplicht om voldoende aanbod van voorschoolse educatie te realiseren (artikel 159 Wpo). Ook moeten zij met schoolbesturen, houders kinderopvang en andere relevante partners, overleggen en afspraken maken over:

- de doelgroepdefinitie voor voorschoolse educatie;
- de toeleiding van doelgroeppeuters naar voorschoolse educatie;
- de doorgaande lijn van voorschoolse naar vroegschoolse educatie;
- de resultaten van vroegschoolse educatie (artikel 160 Wpo).

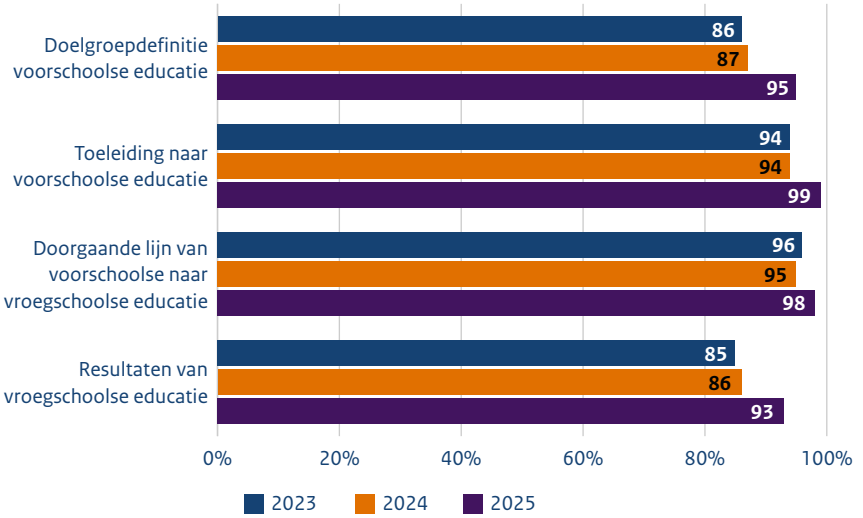
Voorschoolse educatie
Voorschoolse educatie is gericht op doelgroeppeuters (tussen 2,5 en 4 jaar) en vindt plaats binnen de kinderopvang. Kinderdagverblijven die voorschoolse educatie aanbieden worden ook wel 'voorscholen' genoemd. Voorschoolse educatie wordt betaald door gemeenten (via subsidies aan de houders van kinderdagverblijven). In de voorschoolse educatie is het wettelijk verplicht om te werken met een erkend vve-programma dat op gestructureerde en samenhangende wijze taal, rekenen, motoriek en de sociaal-emotionele ontwikkeling stimuleert.

Vroegschoolse educatie
Vroegschoolse educatie is gericht op doelgroepkleuters (van 4 tot 6 jaar) en vindt plaats in groep 1 en 2 van de basisschool. Schoolbesturen ontvangen hiervoor geld van het ministerie van OCW (via de lumpsumbekostiging). Scholen zijn niet verplicht om te werken met specifieke vve-programma's, en doen dat dus ook niet altijd.

2.3.1 Overleg- en afsprakenplicht

Het aantal gemeenten met overleg en afspraken over de vve-onderwerpen neemt toe
Het percentage gemeenten dat overlegt over de vve-onderwerpen is de laatste jaren gestegen (zie figuur 2.3.1a). Het gevolg hiervan is dat er nu in bijna alle gemeenten wordt overlegd over de toeleiding en de doorgaande lijn. Ook het aantal gemeenten dat overlegt over de doelgroepdefinitie van voorschoolse educatie en de resultaatafspraken vroegschoolse educatie is gestegen, maar 5 tot 7% van de gemeenten overlegt hier (nog steeds) niet over. Als reden om niet te overleggen over de doelgroepdefinitie noemen gemeenten vooral dat men daartoe geen aanleiding zag omdat de doelgroepdefinitie nog steeds voldoet/passend is. Als redenen om niet te overleggen over resultaat-afspraken vroegschoolse educatie noemen gemeenten vaak dat er prioriteit is gegeven aan andere beleidsonderwerpen, of vanwege ambtelijke wisselingen bij de gemeente.

Figuur 2.3.1a Overleg over de vve-onderwerpen, 2023-2025



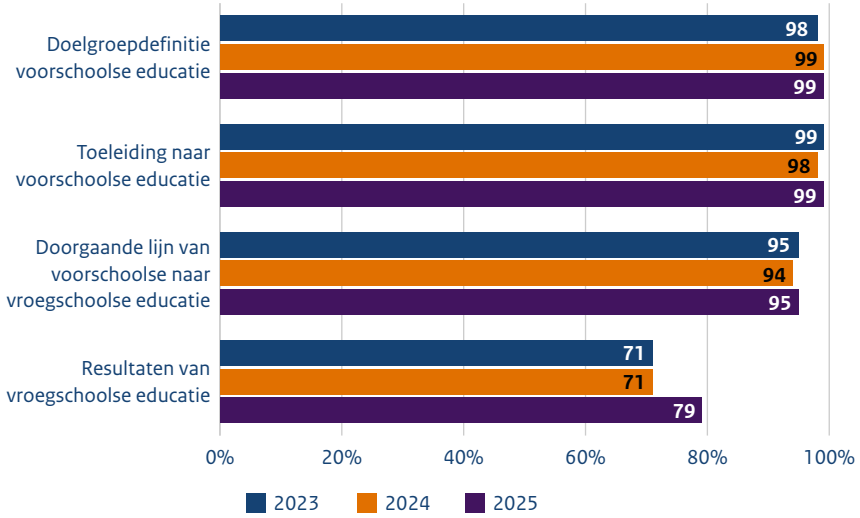
Het aantal gemeenten dat afspraken heeft over de vve-onderwerpen is eveneens gestegen (zie figuur 2.3.1b). Er worden vooral meer afspraken gemaakt over de resultaten van vroegschoolse educatie. 21% van de gemeenten maakt hierover echter nog steeds geen afspraken.

Vaak genoemde redenen waarom gemeenten geen resultaatafspraken hebben, zijn:

- het maken van afspraken maken hierover is complex en heeft daardoor minder prioriteit gekregen;
- men is nog niet aan het maken van afspraken toegekomen;
- men is nog bezig met het maken van afspraken;
- er zijn geen afspraken gemaakt door onvoldoende capaciteit/ambtelijke wisselingen bij de gemeente.

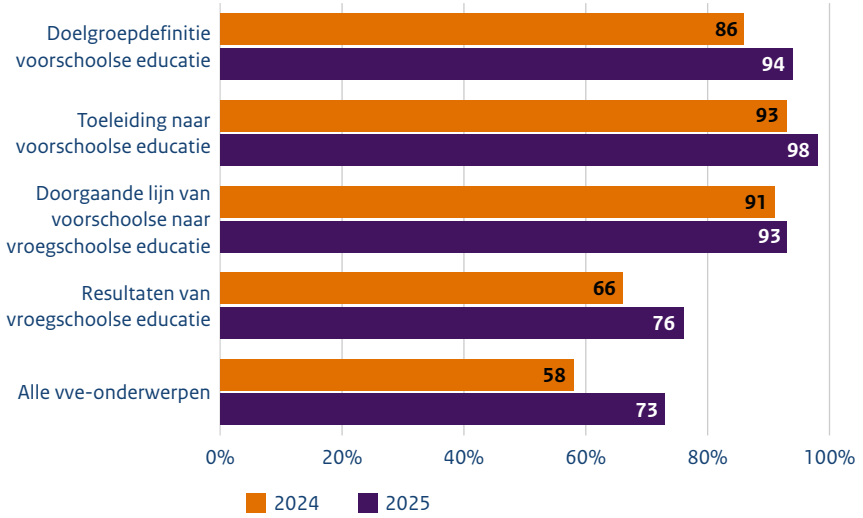
De inspectie ziet al een aantal jaren dat gemeenten en schoolbesturen moeilijk tot resultaatafspraken komen en heeft daarom extra ingezet op dit onderwerp. In 2024 hebben we hier verdiepend onderzoek naar gedaan.[47] En in de ambtelijke overleggen die we in 2025 hebben gevoerd, waren de resultaatafspraken vroegschoolse educatie een belangrijk gespreksthema. Met een stijging van 71% naar 79% van de gemeenten die resultaatafspraken maken, lijken we nu de eerste resultaten van deze inzet terug te zien.

Figuur 2.3.1b Afspraken over de vve-onderwerpen, 2023-2025



Als we het overleg en de afspraken over de verschillende vve-onderwerpen combineren, zien we dat 73% van de gemeenten over alle onderwerpen overlegt én afspraken maakt (zie figuur 2.3.1c). Dit is een duidelijke toename ten opzichte van 2024.

Figuur 2.3.1c Overleg en afspraken over de vve-onderwerpen 2024 en 2025



De inspectie ziet positieve ontwikkelingen, maar blijft gemeenten aanspreken op hun wettelijke taken

De inspectie vindt het een positieve ontwikkeling dat een groeiend aantal gemeenten voldoet aan de wettelijke plicht om te overleggen en afspraken te maken over alle vve-onderwerpen. Tegelijkertijd zien we ook dat ongeveer een kwart van de gemeenten (nog steeds) niet helemaal voldoet aan de wet. Wij zullen gemeenten hier ook in 2026 op blijven wijzen, met de doelen van de wet als uitgangspunt. In 2025 hebben we met een aantal gemeenten al afspraken gemaakt over de termijn waarbinnen zij aan de wet zullen voldoen. Het ging hierbij vooral om de resultaatafspraken vroegschoolse educatie.

2.3.2 Aanbod en bereik van voorschoolse educatie

Gemeenten moeten zorgdragen voor voldoende aanbod van ve-kindplaatsen, zowel in aantal als in spreiding ervan over de gemeente. Met aanbod bedoelen we het aantal kindplaatsen op kinderdagverblijven met gesubsidieerde voorschoolse educatie waar doelgroepkinderen gebruik van kunnen maken.

[47] Inspectie van het Onderwijs (2024b). Landelijk Rapport LEA/vve 2023-2024

Met het bereik van doelgroepkinderen bedoelen we het aantal doelgroepkinderen dat geplaatst is op gesubsidieerde ve-kindplaatsen. Aan het bereik zijn geen wettelijke eisen verbonden.

Om aanbod en bereik van voorschoolse educatie in beeld te brengen, vraagt de inspectie de gemeenten elk jaar de concrete aantallen doelgroeppeuters, ve-kindplaatsen, bereikte peuters en niet-bereikte peuters (zie onderstaand kader) op 1 januari van het vorige kalenderjaar aan te leveren.

Doelgroeppeuters
Peuters in de ve-leeftijd die voldoen aan de doelgroepdefinitie die in de gemeente wordt gehanteerd. Het gaat hier dus om peuters (2,5 tot 4 jaar) die geïndiceerd zijn voor ve.

Kindplaatsen met gesubsidieerde voorschoolse educatie (ve-kindplaatsen)
Alle kindplaatsen op locaties met gesubsidieerde voorschoolse educatie, waar doelgroeppeuters gebruik van kunnen maken. Let op: het gaat hier dus om het aantal door doelgroeppeuters bezette ve-kindplaatsen plus het aantal niet door doelgroeppeuters bezette ve-kindplaatsen.

Bereikte doelgroeppeuters
Doelgroeppeuters die geplaatst zijn op ve-kindplaatsen (deelnemen aan ve).

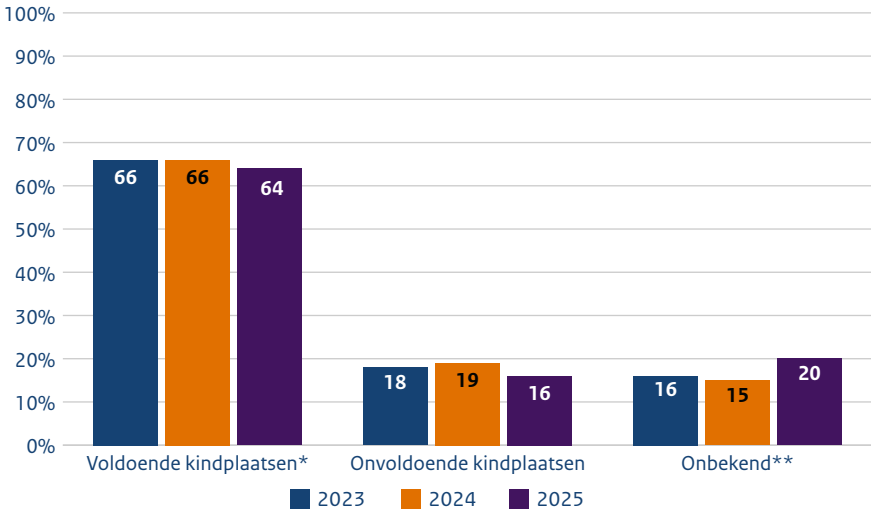
Niet-bereikte doelgroeppeuters
Doelgroeppeuters die niet geplaatst zijn op ve-kindplaatsen (niet deelnemen aan ve).

Over de cijfers
Gemeenten gebruiken verschillende registratiesystemen om deze gegevens bij te houden. Net als in de voorgaande jaren is het een aantal gemeenten niet gelukt de gevraagde actuele gegevens (tijdig) aan te leveren. Daardoor geven de tabellen over aanbod en bereik in onze Landelijke Rapporten mogelijk geen betrouwbaar beeld.

In de themaverdieping aanbod en bereik van het Landelijk Rapport van vorig jaar, zijn we hier nader op ingegaan.[48]

Twee derde van de gemeente heeft voldoende 'berekend' aanbod van voorschoolse educatie
Op basis van de gemeenten die zowel het aantal doelgroeppeuters als het aantal ve-kindplaatsen op de peildatum hebben aangeleverd, hebben we berekend dat in 2025 ongeveer twee derde van de gemeenten (64%) voldoende aanbod van voorschoolse educatie had. Dit percentage is nagenoeg stabiel over de jaren (zie figuur 2.3.2a). Het zijn vooral de zeer sterk stedelijke gemeenten die kampen met een tekort aan ve-kindplaatsen.

Figuur 2.3.2a Percentage gemeenten die wel of geen voldoende aanbod van voorschoolse educatie, op peildatum 1 januari



** De inspectie beschouwt het aanbod als 'voldoende' wanneer het aantal opgegeven ve-kindplaatsen gelijk aan of hoger is dan het aantal opgegeven doelgroeppeuters.*

*** We hebben gemeenten dit jaar niet gevraagd naar de redenen waarom 1 of beide aantallen onbekend zijn. Redenen die vorig jaar werden genoemd waren: deze aantallen worden niet structureel verzameld (24%); de gegevens zijn nog niet binnen (22%); er zijn wel aantallen bekend, maar deze zijn nog niet accuraat genoeg (28%); andere redenen (59%).*

[48] Inspectie van het Onderwijs (2025). Landelijk Rapport Gemeentelijk Taakuitvoering Kinderopvang-Onderwijs 2025

De meeste gemeenten hebben legitieme redenen voor onvoldoende aanbod

De meeste redenen voor onvoldoende ve-kindplaatsen voor doelgroeppeuters zijn legitiem. Zo geeft ongeveer de helft van de gemeenten (49%) met te weinig ve-kindplaatsen aan dat dit wordt veroorzaakt door de manier waarop de gemeente de voorschoolse educatie financiert. In deze gemeenten wordt een kinderopvanghouder gefinancierd voor iedere voorschoolse kindplaats wanneer een geïndiceerde peuter gebruikmaakt van deze kindplaats. Dat betekent dat er voor de doelgroeppeuters die geen gebruikmaken van voorschoolse educatie óók geen gesubsidieerde voorschoolse kindplaatsen zijn. Er zijn in deze gemeenten dus voldoende kindplaatsen voor de doelgroeppeuters die wel gebruikmaken van voorschoolse educatie. Een deel van de gemeenten geeft (ook) een andere reden voor het ontbreken van ve-kindplaatsen voor alle doelgroeppeuters. Voorbeelden hiervan zijn dat een ve-kindplaats door meerdere doelgroeppeuters bezet kan worden (14%), of dat een deel van de doelgroeppeuters deelneemt aan voorschoolse educatie buiten de gemeente (9%). In deze situaties is ook geen sprake van onvoldoende kindplaatsen.

Een klein deel van de gemeenten geeft aan dat er onvoldoende kindplaatsen zijn omdat te weinig kinderopvanghouders voorschoolse educatie willen aanbieden (6%) of omdat de gemeente over te weinig middelen te beschikt om voldoende ve-kindplaatsen te financieren (6%). Ten slotte geeft 26% van de gemeenten met onvoldoende ve-kindplaatsen aan er op voorhand rekening mee te houden dat een aantal geïndiceerde doelgroeppeuters niet zal gaan deelnemen aan voorschoolse educatie (het non-bereik).

Gemeenten hebben zelf een positiever beeld van het aanbod

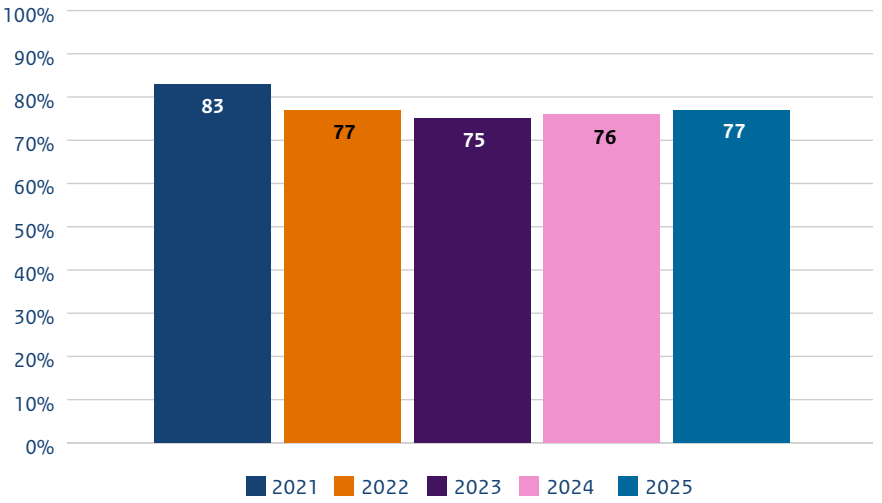
Het is opvallend dat bijna alle gemeenten (93% in 2025 en 90% in 2024) zelf aangeven voldoende aanbod te hebben. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat gemeenten bij het beantwoorden van de vraag of er sprake is van voldoende aanbod rekening houden met het, hierboven al genoemde, non-bereik. Voor doelgroeppeuters van ouders die geen gebruik willen maken van voorschoolse educatie zijn immers geen ve-kindplaatsen nodig. Wanneer gemeenten aangeven dat zij niet voldoende aanbod hebben (6% in 2025, 8% in 2024), gaat het in enkele gevallen om een tekort aan kindplaatsen dat veroorzaakt wordt door een tekort aan houders die voorschoolse educatie aanbieden. Het komt echter ook voor dat er wel voldoende kindplaatsen zijn, maar dat het aanbod en de vraag naar kindplaatsen in bepaalde wijken niet bij elkaar past, waardoor er toch wachtlijsten ontstaan. Enkele gemeenten hebben in de toelichting aangegeven dat er ten tijde van het invullen van de jaarverantwoording (het eerste kwartaal van 2026) inmiddels wel sprake is van voldoende aanbod.

Het percentage kinderen dat bereikt wordt is stabiel

Zoals eerder al aangegeven, zijn gemeenten niet verplicht een bepaald percentage van de doelgroeppeuters te bereiken, maar het ligt voor de hand dat het voor een succesvol onderwijsachterstandenbeleid nodig is dat een zo groot mogelijk gedeelte van de groep kinderen met een risico op onderwijsachterstanden ook daadwerkelijk deelneemt aan voorschoolse educatie.

Op basis van de gemeenten die zowel het aantal doelgroeppeuters als het aantal bereikte doelgroeppeuters op de peildatum hebben aangeleverd, hebben we berekend dat het bereik in 2025 77% bedroeg. Dit berekent dat 44.420 van de 57.768 geïndiceerde doelgroeppeuters ook daadwerkelijk deelneemt aan voorschoolse educatie. Daarmee is het bereikpercentage weer terug op het niveau van 2022 (zie figuur 2.3.2b).

Figuur 2.3.2b Het landelijk percentage doelgroeppeuters dat deelneemt aan voorschoolse educatie (bereik), op peildatum 1 januari



Verschillen tussen gemeenten

Er zijn verschillen tussen de gemeenten in het bereikpercentage. Sommige gemeenten bereiken alle doelgroeppeuters, terwijl er ook gemeenten zijn die slechts 20% van de doelgroeppeuters bereiken. De weinig stedelijke gemeenten bereikten in 2025 gemiddeld de meeste doelgroeppeuters: 79%. De zeer sterk stedelijke gemeenten bereikten in 2025 gemiddeld de minste doelgroeppeuters: 76%. In zeer sterk stedelijke gemeenten wordt dit waarschijnlijk veroorzaakt door de omvang en de complexiteit van de doelgroep. In de weinig stedelijke gemeenten liggen de voorscholen waarschijnlijk vaker meer verspreid over de gemeente. Ouders moeten dan verder reizen en kiezen daarom waarschijnlijk vaker voor een andere vorm van opvang of langer op de wachtlijst staan.

We hebben gemeenten die niet alle doelgroeppeuters bereikt hebben, gevraagd wat de redenen daarvoor zijn. Dit leverde voor 2025 nagenoeg hetzelfde beeld op als voor 2024 (zie tabel 2.3.2a). De meest voorkomende redenen voor non-bereik zijn dat het kind al naar een kinderopvang of voorziening voor gastouderopvang gaat waar geen ve- wordt aangeboden (78% in 2025) en dat ouders geen belangstelling hebben voor ve, of het nut ervan niet inzien (53% in 2025).

De andere redenen die gemeenten aangeven zijn onder meer:

- Er is andere ondersteuning nodig of er wordt andere ondersteuning aangeboden dan voorschoolse educatie, bijvoorbeeld medische kinderopvang.
- Een (geplande) verhuizing.
- Moeite om contact te krijgen met ouders.
- Kinderen maken gebruik van voorschoolse educatie in een andere gemeente.

De inspectie ziet dat er behoefte is aan meer eenduidigheid

De inspectie vindt het zorgelijk dat het voor gemeenten, ondanks dat er steeds meer gemeenten gebruikmaken van een peutermonitor, nog steeds lastig blijkt te zijn om de gevraagde gegevens over aanbod en bereik tijdig en volledig aan te leveren. We denken dat het voor gemeenten veel duidelijkheid zal geven als er gewerkt zou worden met landelijke definities voor doelgroeppeuters49 en het bereik van ve. Dit zal de inspectie ook in staat stellen om een meer betrouwbare inschatting te maken van het bereik van voorschoolse educatie. Daarnaast moeten gemeenten streven naar een zo hoog mogelijk bereik binnen hun context. Daarvoor kunnen ze kijken naar hun eigen doelgroepdefinitie en toeleiding.

Tabel 2.3.2a Percentage gemeenten met redenen waarom doelgroeppeuters niet deelnemen aan voorschoolse educatie, 2024 (n = 272) en 2025 (n = 277), meerdere antwoorden mogelijk

	2024	2025
Het kind gaat naar een andere dagopvang waar geen voorschoolse educatie wordt aangeboden	74%	78%
Ouders hebben geen belangstelling of zien het nut van de voorschool niet in	56%	53%
Ouders hebben nog niet besloten over deelname aan voorschoolse educatie	29%	30%
Ouders willen niet dat hun kind deelneemt om praktische redenen, bijvoorbeeld omdat de voorschool te ver weg is	27%	28%
Ouders vinden hun kind te jong om zoveel dagdelen naar de voorschool te gaan	35%	27%
Ouders willen niet dat hun kind deelneemt om financiële redenen	26%	22%
Er zijn wachtlijsten voor bepaalde locaties	25%	21%
Ouders willen niet dat hun kind deelneemt vanwege geloofs- en/of culturele overtuigingen	17%	17%
De toeleiding verloopt (nog) niet goed genoeg	*	10%
Ouders zijn het niet eens met de indicatie	9%	9%
Er is bij de ouders weerstand/wantrouwen richting de overheid	9%	3%
Andere redenen	45%	44%
Onbekend	5%	18%

** Deze antwoordoptie werd in 2024 niet geboden*

[49] Mede naar aanleiding van onze eerdere rapporten werkt het ministerie van OCW aan landelijke criteria voor een doelgroepdefinitie. Zie ook OCW (2024). Beleidsreactie onderzoeken voor- en vroegschoolse educatie

2.4 Sturen op de kwaliteit van voorschoolse educatie

Gemeenten en kinderopvanghouders zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het verzorgen van voorschoolse educatie (ve). Het gaat hierbij om het aanbod van voldoende ve-plekken én om de kwaliteit van ve. De kwaliteitseisen waar de ve aan moet voldoen, zijn vastgelegd in het 'Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie'.[50] Het doel hiervan is om de kwaliteit van ve te versterken. Zo wordt de ontwikkeling van doelgroeppeuters gestimuleerd en worden potentiële onderwijsachterstanden zoveel mogelijk voorkomen.

In dit Landelijk Rapport en in het Landelijk Rapport van 2027 gaan wij dieper in op hoe gemeenten sturen op de kwaliteit van ve. We doen onderzoek hiernaar, omdat ve een belangrijk instrument is om kinderen met een verhoogd risico op een ontwikkelingsachterstand een betere start te geven in groep 3 van de basisschool. We willen gemeenten uiteindelijk meer handvatten geven om goed zicht te hebben op de kwaliteit en deze te bevorderen. Zo kunnen ze bijvoorbeeld ook hun eigen kwaliteitscyclus verbeteren om zo het doel van ve te bereiken.

De hoofdvraag die centraal staat is: Wat doen gemeenten om te sturen op de kwaliteit van voorschoolse educatie? In dit rapport gaan we in op hoe gemeenten handhaven op ve en waarom ze dat zo doen. Hiervoor kijken we naar de tekortkomingen die zijn geconstateerd in de jaren 2023, 2024 en 2025. In het Landelijk Rapport van 2027 wordt gekeken naar de subsidieafspraken, welke aanvullende voorwaarden gemeenten stellen, en welke extra activiteiten of contacten worden ingezet om de kwaliteit van ve te verbeteren.

2.4.1 Toezicht op de basisvoorwaarden ve

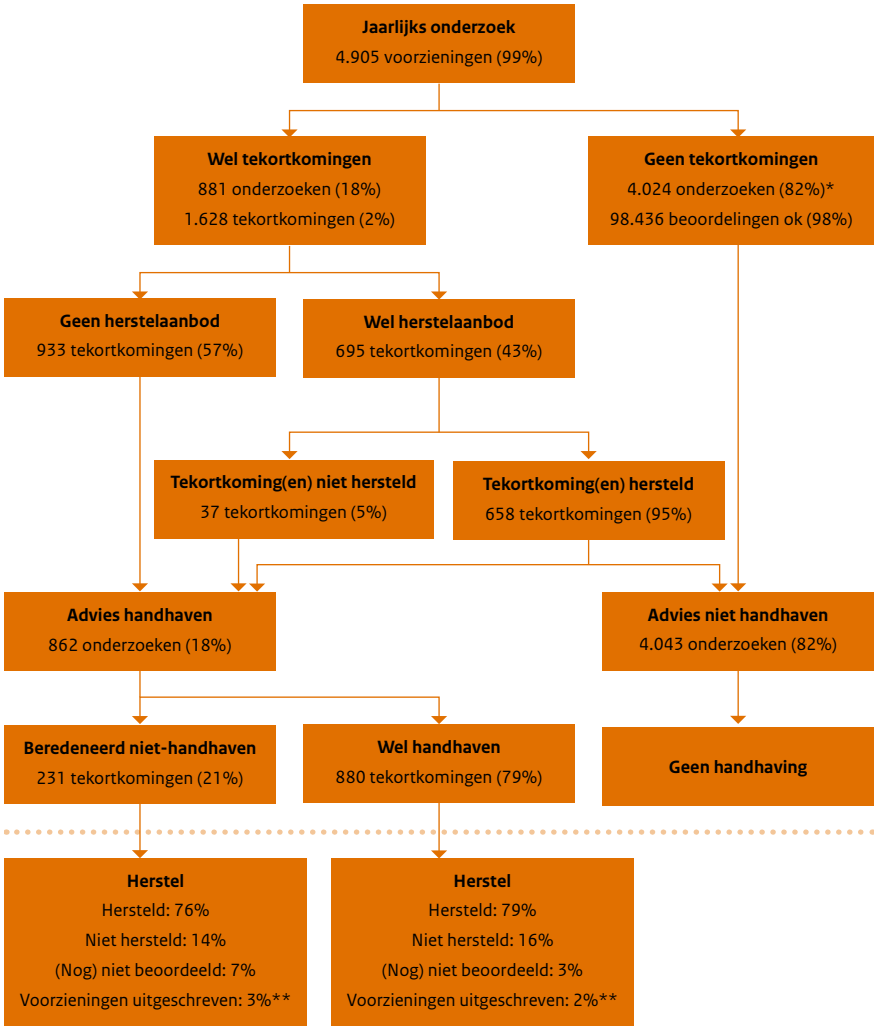
Het toezicht van de GGD op de basisvoorwaarden ve is een belangrijke manier voor de gemeente om zicht te krijgen op de kwaliteit van de ve. De GGD controleert bij kinderdagverblijven die ve aanbieden of zij voldoen aan de gestelde voorwaarden in het besluit. Het is van belang dat de kwaliteit van de extra ondersteuning die peuters van 2,5 tot 4 jaar nodig hebben voor hun ontwikkeling, goed geborgd wordt. Wanneer de GGD tijdens een onderzoek tekortkomingen vaststelt, kunnen zij de houder het aanbod doen om binnen de termijn van het opstellen van het inspectierapport de tekortkomingen te herstellen. Na afronding van het onderzoek brengt de GGD een handhavingsadvies uit aan de gemeente.

Daarnaast houdt de Inspectie van het Onderwijs toezicht op de educatieve kwaliteit van ve. De inspectie ontvangt alle inspectieresultaten van het toezicht op de basisvoorwaarden door de GGD wat de basis vormt voor het signaalgestuurde toezicht. Bovendien kan de GGD een signaal afgeven aan de inspectie als zij vermoeden dat de (educatieve) kwaliteit van ve op een locatie mogelijk niet in orde is.

Net als in het Landelijk Rapport van 2025 hebben we een schematisch overzicht gemaakt van de resultaten uit de jaarlijkse onderzoeken bij kinderdagverblijven die ve aanbieden op de ve-voorwaarden. Dit overzicht is te zien in figuur 2.4.1a en gaat over de resultaten van 2025.

[50] OCW (2022, 1 januari). Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie

Figuur 2.4.1a Schematisch overzicht van de resultaten uit de jaarlijkse onderzoeken en onderzoeken na registratie bij kinderdagverblijven die ve aanbieden op de ve-voorwaarden, 2025



Noot: De resultaten over handhaving onder de stippellijn zijn gebaseerd op tekortkomingen uit 2024 en volgen dus niet logisch uit het aantal tekortkomingen daarboven. Het geeft enkel een beeld van het herstel van tekortkomingen.

** Er waren 72 onderzoeken met enkel kinderopvang-tekortkomingen (niet zijnde ve). Deze zijn verder niet meegenomen in dit schematisch overzicht.*

*** Voorzieningen zijn in sommige gevallen uitgeschreven voordat het herstel beoordeeld is.*

Er wordt vaker herstelaanbod gedaan en er is meer herstel

Op 43% van de tekortkomingen die de GGD constateert, doet zij een herstelaanbod. Dit is meer dan in 2024 (36%). In het Landelijk Rapport van 2025 gaven wij aan dat er nog winst te behalen is in herstelaanbod ve. Het is voor de kwaliteit immers belangrijk dat tekortkomingen zo snel mogelijk worden hersteld. Dit jaar zien we ook dat tekortkomingen vaker zijn hersteld na herstelaanbod (95%) ten opzichte van 2024 (90%). Ook het herstel na handhaving en beredeneerd niet-handhaven was hoger in 2025 dan in 2024. De inspectie ziet de hogere mate van herstel in vergelijking met vorig jaar als een positieve ontwikkeling voor ve.

2.4.2 Overwegingen van gemeenten voor de handhaving op ve

In het voorjaar van 2026 is de inspectie in gesprek gegaan met een aantal gemeenten. In deze gesprekken is gevraagd hoe gemeenten zicht houden op de kwaliteit van ve en hoe ze handhaven op de ve-voorwaarden.

Gemeenten kunnen handhaven via hun handhavingsbeleid

De gemeenten die wij hebben gesproken gaven aan te handhaven via de handhavings-instrumenten uit de Wko en de Awb. Dit hebben veel gemeenten uitgewerkt in hun handhavingsbeleid toezicht en handhaving kinderopvang. Gemeenten gaven aan dat ze hun handhavingsbeleid volgen voor de basisvoorwaarden ve, net als voor de kinderopvang-voorwaarden. Hierin gaven ze aan dat er niet bewust een onderscheid wordt gemaakt tussen ve-voorwaarden en kinderopvang-voorwaarden. Gemeenten zagen in het handhavingsbeleid de ruimte om de context van ve-voorwaarden mee te kunnen nemen.

Er kan ook worden gehandhaafd via de subsidierelatie

Er zijn ook gemeenten die hebben aangegeven te handhaven via de subsidierelatie. Hierbij lijkt het meer te gaan om verantwoording van de houder richting de gemeente en het gesprek met ve-houders dan om het inhouden van subsidiegelden. Gemeenten geven hierbij aan vooral het goede gesprek te willen voeren met de houder en kijken hoe ze de kwaliteit van ve kunnen bieden of verhogen. Een gemeente gaf aan dat de administratieve lasten die de extra subsidievoorwaarden en -eisen met zich meebrengen wel een mogelijk knelpunt zijn. In het Landelijk Rapport van 2027 gaan we verder in op wat voor aanvullende voorwaarden en eisen gemeenten kunnen stellen.

Structureel niet-handhaven op ve is niet toegestaan en bevordert niet de kwaliteit
Een gemeente gaf aan niet te handhaven op de basisvoorwaarden ve. Als reden noemde de gemeente dat dit niet nodig is en het uitgangspunt is om te verbinden en een positieve dialoog te voeren. Gemeenten hebben een beginselplicht tot handhaven en mogen enkel in uitzonderingen beredeneerd niet-handhaven. De inspectie benadrukt dat structureel niet handhaven op de basisvoorwaarden ve neerkomt op gedogen en wettelijk niet is toegestaan. Structureel gedogen bevordert geen snel herstel en borgt daarmee niet de kwaliteit van ve.

Zicht houden op de kwaliteit van ve kan op verschillende manieren
Los van de basisvoorwaarden ve waar de GGD toezicht op houdt, gaven gemeenten die wij hebben gesproken aan op verschillende wijzen zicht te houden op de kwaliteit van ve. Er waren gemeenten die aangaven een kwaliteitskader voor ve te hebben. Hierin staat waaraan kwalitatief goede ve moet voldoen. Zo kunnen hier doelen, voorwaarden, afspraken en actiepunten in staan. Er zijn gemeenten die aanvullende voorwaarden uit deze kaders door de GGD laten inspecteren op de locaties. Zo krijgen ze, naast de informatie over de basisvoorwaarden, meer zicht op de kwaliteit van ve op de locaties. Gemeenten gaven ook aan door gesprekken en overleggen met houders en betrokken partijen zicht te krijgen op de kwaliteit. Deze gesprekken kunnen plaatsvinden in een vve-werkgroep, het LEA-overleg of gesprekken en bijeenkomsten die gekoppeld zijn aan de subsidierelatie. Verschillende gemeenten werken met vve-coaches of regisseurs die deze overleggen doen en locaties bezoeken. Daarnaast noemden gemeenten monitors, resultaatafspraken, signalen, en ouders als manieren om zicht te houden op de kwaliteit van ve. De inspectierapporten van de Inspectie van het Onderwijs werden ook in enkele gevallen genoemd. In 2026 bezoekt de inspectie 200 ve-locaties om de educatieve kwaliteit van ve te beoordelen. De resultaten worden gepubliceerd op de website en toegestuurd naar gemeenten.

Tegelijkertijd waren er ook gemeenten zonder aanvullende eisen, kaders of activiteiten voor de kwaliteit van ve. Zij hadden daarmee geen zicht op de kwaliteit van ve, naast het toezicht op de basisvoorwaarden of eventuele signalen. Er zijn gemeenten die aangaven geen knelpunten te ervaren; sommigen omdat er weinig tot geen tekortkomingen zijn op ve-basisvoorwaarden. Andere gemeenten gaven aan wel knelpunten te zien in de kwaliteit van ve door personeelstekorten of zorgen over (de onzekerheid over) financiën en middelen.

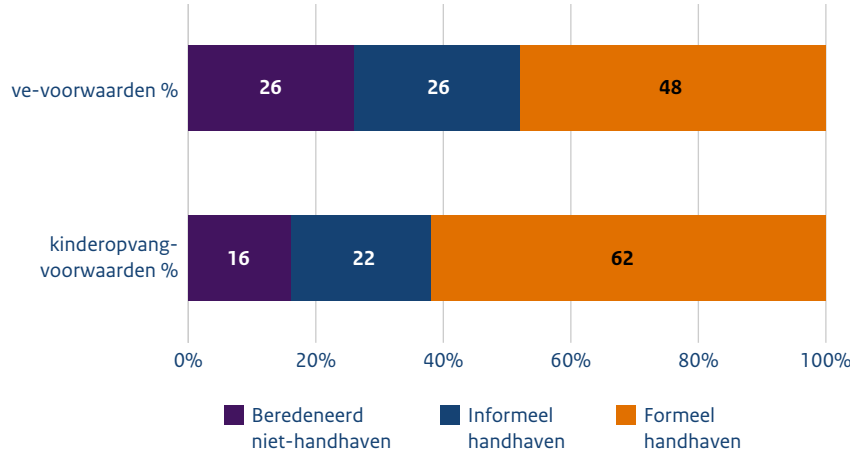
2.4.3 Handhaving op de basisvoorwaarden ve

De gemeente bepaalt, mede op basis van het advies van de GGD, of en hoe zij handhaven op tekortkomingen. Hun doel hierbij is om te zorgen dat de kwaliteit zo snel mogelijk weer op orde is. Gemeenten hebben dus een belangrijke rol als het gaat om de kwaliteit van ve. Ze kunnen op verschillende manieren handhaven zoals besproken in de vorige paragraaf. Een van de manieren is via de handhavingsinstrumenten kinderopvang. We hebben de handhaving van de jaren 2023, 2024 en 2025 bekeken. We hebben daarbij de handhaving op ve-tekortkomingen ook vergeleken met de handhaving op kinderopvang-tekortkomingen. Bij kinderopvang-tekortkomingen gaat het om tekortkomingen op voorwaarden niet zijnde de ve-voorwaarden.

De handhavingsinstrumenten kinderopvang van gemeenten zijn onder te verdelen in 3 soorten handhavingsmiddelen (zie ook paragraaf 1.1.3). De soorten handhavingsmiddelen zijn:
- beredeneerd niet-handhaven;
- informeel handhaven (waarschuwing of overleg-en-overreding);
- formeel handhaven (aanwijzing, last onder dwangsom, last onder bestuursdwang of bestuurlijke boete).

Er lijkt minder formele handhaving op ve-tekortkomingen dan op kinderopvang-tekortkomingen
Op 48% van de ve-tekortkomingen waar een advies tot handhaven is gegeven, is formele handhaving ingezet, vergeleken met 62% formele handhaving op kinderopvang-tekortkomingen (zie figuur 2.4.3a). Hierbij gaat het voor beide soort tekortkomingen voornamelijk om een (voornemen tot) aanwijzing. Daarnaast wordt bij ve-tekort-komingen ongeveer even vaak beredeneerd niet-gehandhaafd als informeel gehandhaafd (beiden 26%). Hierbij bestaat informele handhaving vooral uit het geven van een waarschuwing. Beredeneerd niet-handhaven komt vaker voor bij ve-tekortkomingen dan bij kinderopvang-tekortkomingen (16%).

Figuur 2.4.3a Percentages soorten handhavingsmiddelen op tekortkomingen op ve-voorwaarden en kinderopvang-voorwaarden, 2023 - 2025



Enige variatie in soort handhavingsmiddelen tussen ve en kinderopvang is verklaarbaar

Dat komt door factoren zoals de ernst van de overtreding en verzachtende omstandigheden. De zwaarte van overtredingen kan verschillen. Maar ondanks dat de gemeenten die wij hebben gesproken, aangaven vooraf geen expliciet onderscheid te maken in hun handhavingsbeleid tussen kinderopvang- en ve-voorwaarden, lijkt er in de cijfers wel een verschil te zitten in hoe er op beiden wordt gehandhaafd.

Hierbij merkt de inspectie ook op dat beredeneerd niet-handhaven relatief een stuk vaker voorkomt bij ve-voorwaarden dan bij kinderopvang-voorwaarden. De inspectie vindt het belangrijk dat gemeenten ook bij ve-voorwaarden blijven monitoren of tekortkomingen wel duurzaam herstellen. Duurzaam herstel houdt in dat een tekortkoming niet alleen (snel) wordt hersteld, maar dat de houder ook maatregelen neemt om herhaling van de tekortkoming te voorkomen.[51] Het is namelijk belangrijk voor de kwaliteit van ve dat aan de kwaliteitseisen wordt voldaan en wordt geborgd dat dit zo blijft.

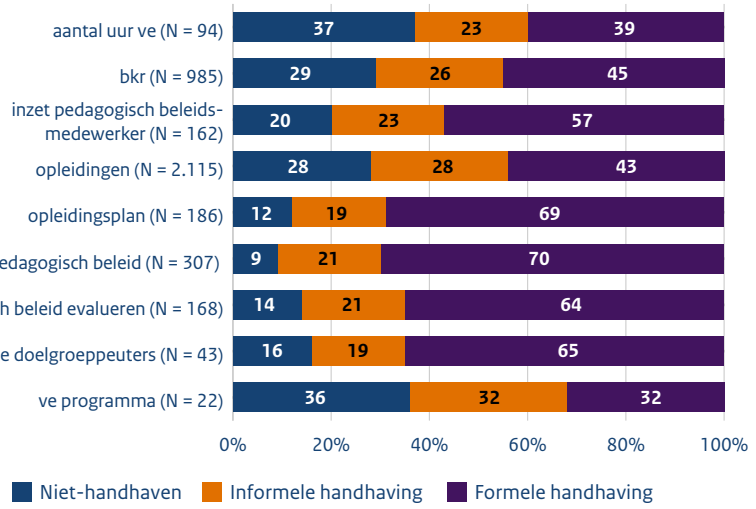
Er zijn verschillen in handhaving tussen ve-voorwaarden

Bij alle ve-voorwaarden – op het ve-programma na – is formele handhaving relatief gezien het meest ingezette handhavingsmiddel. Maar tussen de ve-voorwaarden zijn er wel verschillen hoe vaak er formeel wordt gehandhaafd, informeel wordt gehandhaafd of beredeneerd niet wordt gehandhaafd (zie figuur 2.4.3b). Zo valt op dat er meer formele handhaving wordt ingezet bij tekortkomingen op het opleidingsplan en pedagogisch beleid. Terwijl bij tekortkomingen op opleidingen, beroepskracht-kindratio (bkr), en aantal uur ve relatief vaker beredeneerd niet-gehandhaafd wordt.

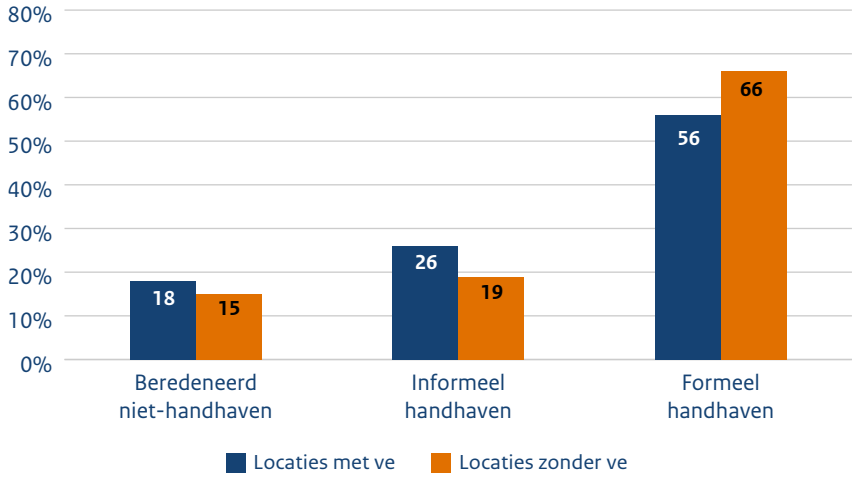
Deze verschillen in handhaving kunnen mogelijk (gedeeltelijk) worden verklaard door de personeelstekorten die er momenteel in de kinderopvang zijn. Personeelstekorten kunnen namelijk invloed hebben op de beroepskracht-kindratio, aantal uur ve dat een doelgroepkind krijgt en de opleidingen die beroepskrachten voorschoolse educatie hebben. Misschien dat gemeenten door deze verzachtende omstandigheden iets minder zware sancties opleggen op deze voorwaarden. Bovendien zou het ook mogelijk kunnen zijn dat de verschillen in handhaving tussen ve-voorwaarden te maken hebben met de herstelbaarheid of verwijtbaarheid van tekortkomingen. Sommige tekortkomingen zouden over het algemeen relatief eenvoudiger op te lossen kunnen zijn, zoals tekortkomingen op pedagogisch beleid of een opleidingsplan. Als een houder na herstelaanbod deze tekortkomingen nog niet heeft opgelost, kan het wellicht zo zijn dat gemeenten vaker formeel handhaven, omdat het eerder wordt gezien als een keuze of nalatigheid van de houder. We hopen hier in het Landelijk Rapport van 2027 meer duidelijkheid over te kunnen geven.

[51] VNG (2025). Duurzaam herstel voor blijvende kwaliteit in kinderopvang.

Figuur 2.4.3b Percentage toegepaste handhavingsacties op de ve-tekortkomingen, 2023 - 2025



Figuur 2.4.4a Percentage soort handhavingsmiddelen op kinderopvang-tekortkomingen, 2023 - 2025



2.4.4 Verschillen tussen houders met en zonder ve

Gemeenten hebben kinderopvanghouders die (ook) ve aanbieden en kinderopvanghouders die helemaal geen ve aanbieden. We hebben gekeken wat het verschil is tussen hoe er gehandhaafd wordt op kinderopvang-tekortkomingen tussen locaties die ve aanbieden en locaties zonder ve.

Er lijkt meer formele handhaving te worden ingezet op locaties zonder ve dan op locaties met ve

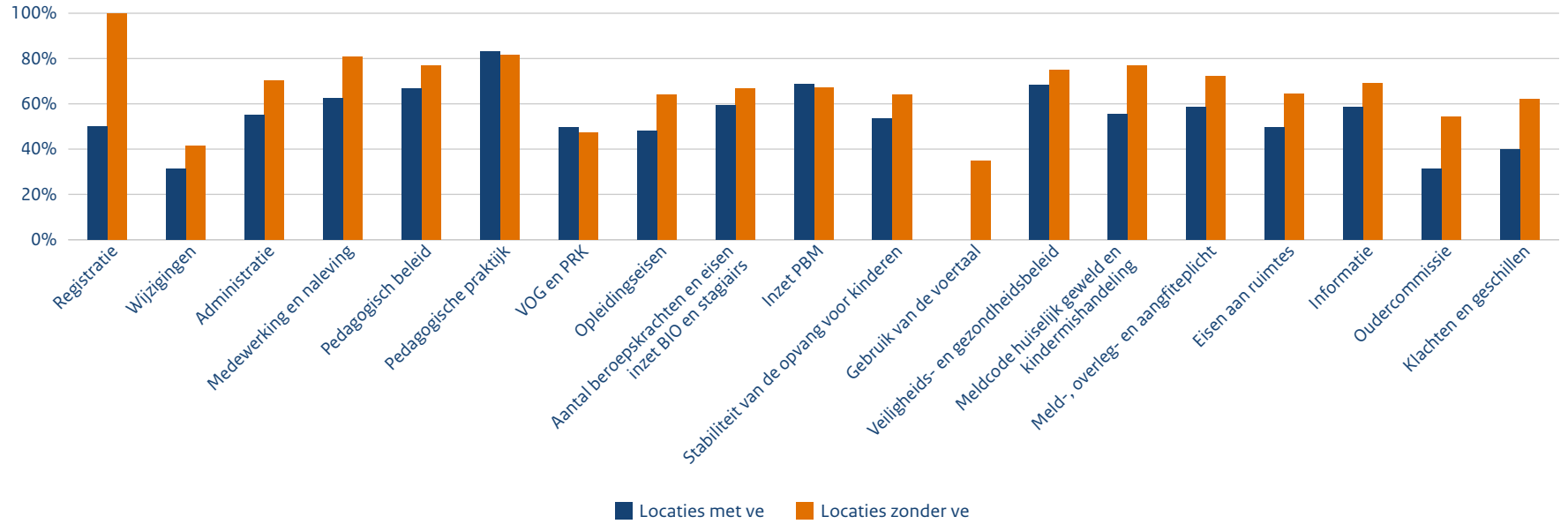
Formele handhaving wordt relatief vaker ingezet bij locaties zonder ve (66%) dan bij locaties die ve aanbieden (56%) (zie figuur 2.4.4a). Informele handhaving en beredeneerd niet-handhaven wordt relatief vaker toegepast bij locaties met ve dan bij locaties zonder ve.

Op de meeste voorwaarden wordt vaker formeel gehandhaafd bij locaties zonder ve

Vervolgens hebben we gekeken bij welke voorwaarden dit verschil in formele handhaving het grootst is (zie figuur 2.4.4b). Er wordt op de meeste kinderopvang-tekortkomingen vaker formeel gehandhaafd bij locaties zonder ve dan locaties met ve. Alleen bij de tekortkomingen over pedagogische praktijk, verklaring omtrent gedrag en personenregister kinderopvang (VOG en PRK), en inzet pedagogisch beleidsmedewerker (inzet PBM) is er bijna geen verschil tussen locaties met- en zonder ve.

Er is wel een aantal voorwaarden waar het verschil in formele handhaving relatief groter is. Zo zijn de verschillen het grootst bij de voorwaarden over oudercommissies, en klachten en geschillen. Bij de oudercommissie-tekortkomingen wordt bij locaties zonder ve voor 54% formeel gehandhaafd, tegenover 31% bij locaties zonder ve. Bij tekort-komingen op klachten en geschillen is formele handhaving 40% bij locaties met ve en 62% bij locaties zonder ve. De voorwaarde registratie wordt buiten beschouwing gelaten, omdat de absolute handhavingsaantallen te laag zijn om daar betrouwbaar over te rapporteren. Waarom er vaker formeel gehandhaafd wordt bij locaties zonder ve dan bij locaties met ve is niet helemaal duidelijk. We hopen dat we in het Landelijk Rapport over 2027 daar meer duidelijkheid over kunnen geven.

Figuur 2.4.4b Percentage formele handhaving per kinderopvang-tekortkoming bij locaties met- en zonder ve, 2023 - 2025



Er zijn (bijna) geen verschillen in formele handhaving op de 4 verplichte voorwaarden

We hebben ook gekeken naar de verschillen bij de 4 verplichte voorwaarden die geïnspecteerd moeten worden door de GGD. Dit zijn de voorwaarden:

1. pedagogisch beleid en handelen conform;
2. pedagogische praktijk uitvoering;
3. VOG/PRK en gekoppeld aan de houder;
4. aanvang werk na inschrijven PRK en koppeling.

Behalve bij de voorwaarde pedagogisch beleid en handelen conform, was hier bijna geen verschil in formele handhaving tussen de locaties met- en zonder ve.

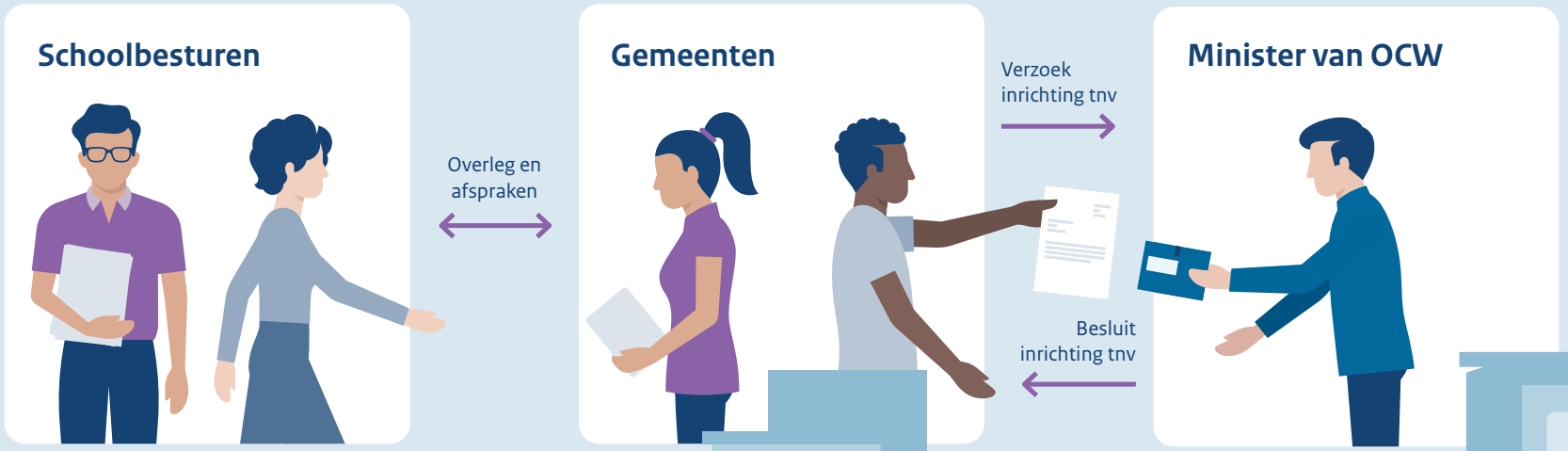
Deel 3



Onderwijs aan nieuwkomers

Onderwijs aan nieuwkomers

In oktober 2023 trad de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen (Wet tnv) in werking. Deze wet moet zorgen voor voldoende onderwijsplekken voor leer- en kwalificatieplichtige nieuwkomers. Gemeenten moeten hierover overleg voeren, afspraken maken en kunnen een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) inrichten.





60.046
Nieuwkomers po (2024)

36.010
Nieuwkomers vo (2024)

841
Schoolbesturen po

276
Schoolbesturen vo

342
Gemeenten

Samenvatting Onderwijs aan nieuwkomers

Leer- en kwalificatieplichtige nieuwkomers hebben, net als alle andere kinderen en jongeren, recht op onderwijs, ongeacht hun verblijfsstatus. De Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs (Wet tnv) verplicht gemeenten om jaarlijks met schoolbesturen overleg te voeren over het onderwijs aan nieuwkomers en zorg te dragen voor het maken van afspraken over:

1. het realiseren van voldoende onderwijsplaatsen voor nieuwkomers.
2. de verzekering van inschrijving van nieuwkomers op een school.
3. het borgen van een doorgaande leerlijn bij het wisselen van onderwijs.

Het initiatief voor het overleg en het maken van afspraken ligt bij de gemeente. Schoolbesturen en gemeenten zijn wettelijk verplicht om aan dit overleg mee te werken en de gemaakte afspraken uit te voeren. Daarnaast biedt de wet gemeenten de mogelijkheid om tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen (tnv) in te laten richten door een schoolbestuur in de gemeente.

Veel gemeenten voldoen aan de overlegplicht nieuwkomersonderwijs

In 2026 voerden 88% van de gemeenten overleg over alle 3 de nieuwkomers-onderwerpen. Dit percentage wordt nog hoger als we inzoomen op de individuele onderdelen van de overlegplicht. De meeste gemeenten voerden overleg over het ‘realiseren van voldoende onderwijsplaatsen’ (98%), gevolgd door ‘de inschrijving op school’ (97%) en het ‘borgen van een doorgaande leerlijn’ (90%). Wanneer gemeenten het overleg niet voeren, is dat meestal omdat zij hier geen noodzaak voor zien. Gemeenten lichten toe dat er voldoende onderwijsplaatsen beschikbaar zijn en er geen signalen zijn dat het nieuwkomersonderwijs niet goed verloopt. De inspectie wijst gemeenten en schoolbesturen op hun wettelijke plicht om overleg te voeren over het nieuwkomersonderwijs. Dit overleg is belangrijk, ook wanneer er geen directe aanleiding lijkt te zijn. Vroegtijdige afstemming zorgt ervoor dat alle partijen goed voorbereid zijn.

Meer gemeenten met afspraken over nieuwkomersonderwijs, maar onderwerp ‘doorgaande lijn’ blijft aandacht vragen

In 2025 steeg het percentage gemeenten met afspraken over *alle* 3 de nieuwkomers-onderwerpen met 7 procentpunt naar 79%. De percentages op de onderliggende onderwerpen liggen hoger. De meeste afspraken gaan over het ‘realiseren van voldoende onderwijsplekken’ (94%) en ‘het waarborgen van de inschrijving’ (91%) en het minst over het ‘organiseren van een doorlopende leerlijn’ (83%). Wanneer afspraken ontbreken, geven gemeenten onder andere aan dat ze nog bezig zijn met het maken van afspraken of dat afspraken niet nodig zijn omdat er geen knelpunten zijn bij het aanbieden van nieuwkomersonderwijs. De inspectie wijst gemeenten zowel op hun verplichte jaarlijks overleg als op hun wettelijke verplichting om tot afspraken te komen over nieuwkomersonderwijs. Vooral afspraken over ‘het organiseren van een doorlopende leerlijn’ vragen nog de nodige aandacht van gemeenten.

Het merendeel van gemeenten is tevreden over de uitvoering en resultaten van afspraken over nieuwkomersonderwijs

Deze tevredenheid is iets hoger bij de uitvoering van afspraken (79%) dan bij de resultaten hiervan (70%). Positieve punten die gemeenten noemen zijn onder andere een hoge mate van betrokkenheid van samenwerkingspartners en het snel kunnen plaatsen van nieuwkomers. Er zijn voldoende onderwijsplaatsen beschikbaar, waardoor er geen wachtlijsten zijn. Gemeenten met een zeer sterke stedelijkheidsgraad zijn over het algemeen iets minder tevreden. Dit komt mogelijk doordat zij vaker te maken hebben met een groter aantal nieuwkomers en met meer samenwerkingspartners moeten afstemmen. Gemeenten die minder positief scoren op de uitvoering en resultaten van afspraken, noemen knelpunten zoals werkdruk en personele wisselingen. Ook vinden zij het lastig om goed zicht te hebben of houden op de gemaakte afspraken en wat deze afspraken opleveren. Daarnaast wordt de doorstroom naar het reguliere onderwijs als een uitdaging genoemd. Gemeenten vinden het lastig om een plek te vinden die goed aansluit bij het niveau van een nieuwkomer. Deze knelpunten komen ook naar voren in de gesprekken die wij jaarlijks voeren met gemeenten. Daarnaast worden in deze gesprekken knelpunten genoemd rondom huisvesting, vervoer, financiën en een fluctuerende instroom van nieuwkomers. Dit zorgt voor uitdagingen in het realiseren van voldoende onderwijsaanbod voor nieuwkomers.

Ondanks het goede verloop van de overleg- en afsprakenplicht zijn er binnen het onderwijs aan nieuwkomers nog aandachtspunten

Dit blijkt uit andere onderzoeken van de inspectie en van Toezicht Sociaal Domein (TSD). Er spelen knelpunten in de aansluiting van het vo naar het mbo, het onderwijs in de (crisis) noodopvang en de ondersteuning van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv’ers). Deze onderwerpen worden verder belicht in afzonderlijke onderzoeken van de inspectie en in de Staat van het Onderwijs 2026.

3.1 Gemeentelijke taakuitvoering Nieuwkomersonderwijs

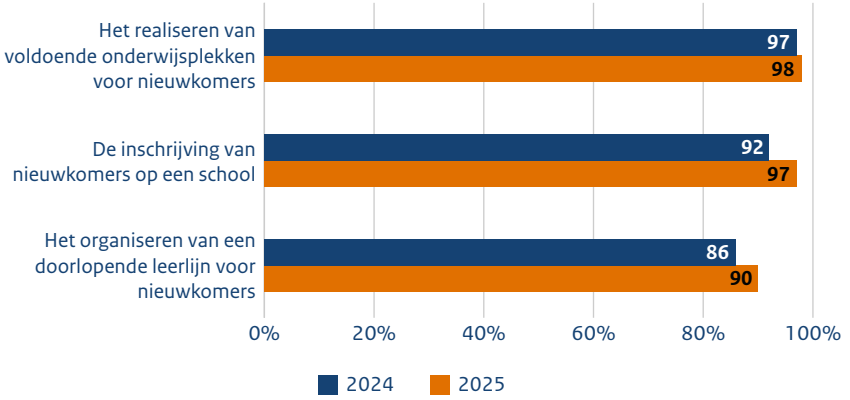
3.1.1 Overleg nieuwkomersonderwijs

Gemeenten zijn jaarlijks verplicht om met schoolbesturen te overleggen over het onderwijs aan nieuwkomers
Gemeenten hebben een jaarlijkse overlegplicht als het gaat om nieuwkomersonderwijs. Als onderdeel van die overlegplicht zijn gemeenten verplicht ervoor te zorgen dat er met de schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs (po en vo) in de gemeente minimaal 1 keer per jaar over drie thema's overleg wordt gevoerd, namelijk:
1. de realisatie van voldoende onderwijsplaatsen voor nieuwkomers
2. de verzekering van inschrijving van nieuwkomers op een school
3. de realisatie van een doorgaande leerlijn voor nieuwkomers

Onderwijs aan nieuwkomers is vaak een regionale kwestie. De gemeente en de schoolbesturen kunnen voor hun verplichte overleg daarom collega's uit aangrenzende gemeenten uitnodigen.

Aantal gemeenten dat overleg voert over nieuwkomersonderwijs blijft stijgen
Het aantal gemeenten dat overleg voerde over alle 3 de nieuwkomersonderwerpen is in 2025 met 6 procentpunt gestegen naar 88%. Dit blijkt uit de ingediende vragenlijst van gemeenten. We zien dat gemeenten het vaakst overleg voeren over het onderwerp 'realiseren van voldoende onderwijsplaatsen' gevolgd door 'inschrijving op school' en daarna het 'organiseren van een doorlopende leerlijn' (zie figuur 3.1.1a). De inspectie is tevreden over het hoge en toegenomen aantal gemeenten dat overleg voert over nieuwkomersonderwijs. We verwachten dat dit de komende jaren nog licht zal toenemen. De uiteindelijke groei zal beperkt zijn, omdat de percentages al op een hoog niveau liggen.

Figuur 3.1.1a Percentage gemeenten die overleg voeren over nieuwkomersonderwijs, 2024 en 2025



Geen noodzaak is belangrijke reden voor gemeenten om geen overleg te voeren
Een zeer kleine groep gemeenten voert helemaal geen overleg over het onderwijs aan nieuwkomers (1%) of voert wel overleg maar niet over alle 3 de onderliggende onderwerpen (11%). Gemeenten die het overleg niet hebben gevoerd, geven vaak aan dat er geen noodzaak of aanleiding was om dit te organiseren. In de vragenlijsten geven gemeenten toelichtingen zoals:
- er zijn geen nieuwkomers in de gemeente;
- er zijn geen signalen ontvangen dat het niet goed gaat met het nieuwkomersonderwijs;
- er zijn geen knelpunten in de opvang of plaatsing van nieuwkomers;
- er zijn voldoende onderwijsplaatsen beschikbaar (er zijn dus geen wachtlijsten voor nieuwkomers).

De inspectie benadrukt dat het ontbreken van problemen rondom nieuwkomers-onderwijs geen geldige reden is om het overleg niet te voeren. Gemeenten zijn wettelijk verplicht om minstens 1 keer per jaar met de schoolbesturen (po en vo) in de gemeente overleg te voeren over het nieuwkomersonderwijs. Ook als er geen concrete aanleiding lijkt te zijn, is het belangrijk dat er overleg wordt gevoerd. De gemeente is de wettelijk aangewezen regievoerder, wat een actieve betrokkenheid impliceert. Als gemeenten

bijvoorbeeld pas in overleg gaan als schoolbesturen er onderling niet uitkomen, kan kostbare tijd om extra onderwijsplekken te realiseren verloren gaan. Bovendien zijn gemeenten door de Spreidingswet verplicht om opvang te bieden aan asielzoekers. Dan moeten gemeenten ook voorbereid zijn om onderwijs te kunnen bieden aan asielzoekerskinderen. De inspectie gaat in gesprek met gemeenten die (nog) niet voldoen aan de overlegplicht en kaarten hierbij het belang van het overleg aan.

3.1.1.1 Samenwerkingspartners

Schoolbestuurders vo zijn vaker afwezig bij het overleg dan schoolbestuurders po

Schoolbesturen po en vo zijn wettelijk verplichte deelnemers bij het overleg. Uit de vragenlijst blijkt dat 69% van de gemeenten overleg voert met beiden en 22% met schoolbestuurders vo óf po. Overal het algemeen wordt het po vaker betrokken bij het nieuwkomersoverleg dan het vo. Dit geldt vooral voor gemeenten met een lagere stedelijkheidsgraad. Een belangrijke reden die we vaak in gesprekken met gemeenten horen, is dat binnen de gemeente geen vo-locatie is. De inspectie benadrukt dat wanneer het vo voor nieuwkomers buiten de eigen gemeentegrenzen is gevestigd, het van belang is dat de betreffende schoolbesturen en de gemeente (regionaal) overleg voeren om een onderwijsplek en de doorlopende leerlijn te kunnen garanderen. Naast de schoolbesturen betrekken gemeenten ook regelmatig andere partners bij het overleg. In de ambtelijke overleggen horen wij in verschillende regio's dat intensief wordt samengewerkt op basis van een regionaal convenant. Net als vorig jaar zien we de volgende meest voorkomende partners:

- andere gemeenten (93%)
- leerplichtambtenaar (gemeente) (88%)
- samenwerkingsverbanden (84%)
- internationale schakelklassen (isk) (82%)[52]
- kinderopvang (73%)

3.1.2 Afspraken nieuwkomersonderwijs

Gemeenten hebben een verplichting om tot afspraken te komen over onderwijs aan nieuwkomers

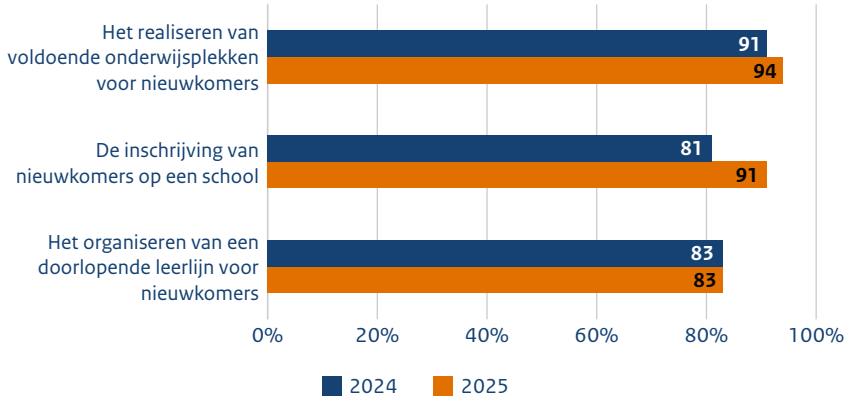
Naast de overlegplicht over het nieuwkomersonderwijs, zijn gemeenten ook verplicht om hier afspraken over te maken. Net als bij het overleg moeten gemeenten ervoor zorgen dat er afspraken worden gemaakt over de 3 eerdergenoemde onderwerpen. Schoolbesturen zijn wettelijk verplicht mee te werken aan het maken en uitvoeren van deze afspraken. Het gaat om nieuwkomers woonachtig binnen de eigen gemeente. Deze onderwijsplaatsen kunnen zich ook in een andere gemeente bevinden.

Er zijn steeds meer gemeenten die afspraken hebben over nieuwkomersonderwijs

In 2025 leidde het overleg vaker tot afspraken vergeleken met 2024: 79% van de gemeenten had in 2025 afspraken over alle 3 de nieuwkomersonderwerpen. Dit is 7 procentpunt hoger dan in 2024. We zien dat op het onderwerp 'inschrijving van nieuwkomers' een grote stijging zichtbaar is. De meeste gemeenten hebben afspraken over het 'realiseren van voldoende onderwijsplekken' en de minste over het 'organiseren van een doorlopende leerlijn' (zie figuur 3.1.2a). Gemeenten geven in de vragenlijst verschillende redenen aan voor het ontbreken van afspraken. Sommige gemeenten zijn nog bezig met het opstellen van afspraken, terwijl andere aangeven dat schoolbesturen dit onderling regelen. Daarnaast wordt genoemd dat er geen knelpunten zijn bij het aanbieden van nieuwkomersonderwijs. Hierdoor vinden gemeenten het niet noodzakelijk om afspraken te maken. Er zijn dan bijvoorbeeld voldoende onderwijsplaatsen voor nieuwkomers of de samenwerking tussen betrokken partijen functioneert goed. De inspectie wijst gemeenten op hun wettelijke verplichting om in dit overleg ook altijd tot afspraken te komen over het nieuwkomersonderwijs. Nu er in veruit de meeste gemeenten al afspraken zijn gemaakt die leiden tot voldoende onderwijsplekken, kunnen gemeenten meer aandacht besteden aan de afspraken over inschrijving en vooral de doorgaande lijn. De inspectie gaat hierover in gesprek met gemeenten die dit nog niet doen.

[52] Gemeenten zijn verplicht om overleg te voeren met schoolbesturen vo binnen de gemeente. Mogelijk bedoelen gemeenten hier dat zij ook overleg hebben gevoerd met isk die in een andere gemeente gevestigd zijn.

Figuur 3.1.2a Percentage gemeenten die afspraken maken over nieuwkomersonderwijs, 2024 en 2025

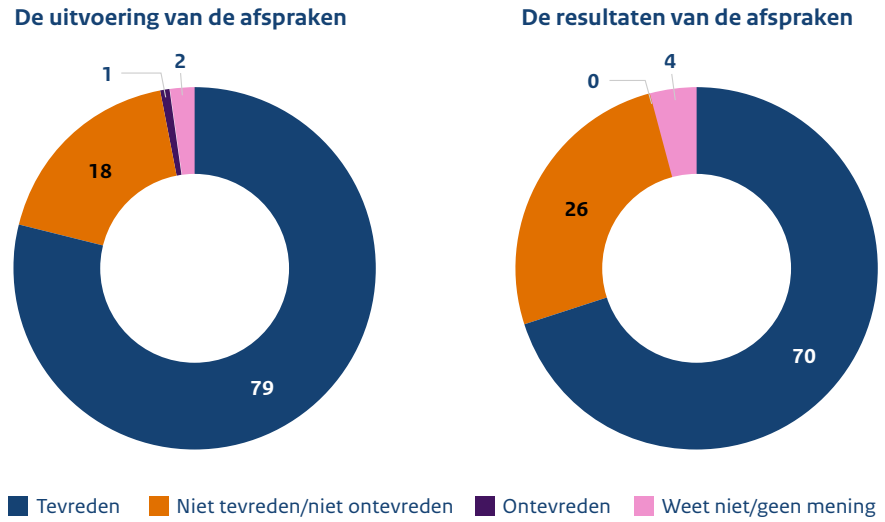


3.1.2.1 Tevredenheid afspraken

Veel gemeenten zijn tevreden over de uitvoering en resultaten van de afspraken over nieuwkomersonderwijs

Dit blijkt uit de ingevulde vragenlijsten van gemeenten. Gemeenten zijn iets vaker tevreden over de uitvoering van afspraken (79%) dan over de resultaten van de afspraken (70%) (zie figuur 3.1.2b). Gemeenten met een zeer sterke stedelijkheidsgraad zijn het minst vaak tevreden. Mogelijk komt dit doordat deze gemeenten te maken hebben met meer nieuwkomers, waardoor het lastiger is om voor iedere nieuwkomer een geschikte onderwijsplaats te vinden. Bovendien is in grotere gemeenten het aantal onderwijsbesturen doorgaans groter, waardoor meerdere partners betrokken zijn bij het maken en uitvoeren van afspraken. Dit kan de samenwerking onderling complexer maken.

Figuur 3.1.2b Tevredenheid van gemeenten over uitvoering en resultaten van afspraken over nieuwkomersonderwijs, 2025



Toelichtingen van gemeenten over tevredenheidsscores
Hieronder vatten we kort samen wat vaak is genoemd bij de twee meest gekozen scores.

Tevreden
Gemeenten geven aan dat er een goede samenwerking is tussen scholen onderling, maar ook tussen scholen en de gemeente. Afspraken worden in overeenstemming met elkaar gemaakt en deze worden door iedereen opgevolgd. Verder zijn er korte lijnen en daardoor kan er snel geschakeld worden wanneer er knelpunten zijn. Gemeenten geven aan dat betrokken samenwerkingspartners tevreden zijn over hoe het loopt. Die tevredenheid is ook zichtbaar onder nieuwkomers zelf. In veel gevallen krijgen zij binnen een korte tijd een onderwijsplek toegewezen. Er is voldoende capaciteit, waardoor er geen wachtlijsten zijn.

Niet ontevreden/niet tevreden
In deze categorie benoemen gemeenten vooral zaken die niet goed verlopen. Ze geven aan dat de afspraken over nieuwkomersonderwijs verder aangescherpt kunnen worden of dat verouderde afspraken herzien dienen te worden. Verder merken gemeenten op dat werkdruk en vele personeelswisselingen zorgen voor onduidelijkheid en onrust. Ook ervaren zij dat samenwerkingspartners niet altijd voldoende betrokken zijn bij de organisatie van het nieuwkomersonderwijs. Gemeenten vinden het verder lastig om goed zicht te hebben of houden op de gemaakte afspraken en behaalde resultaten van deze afspraken. De inspectie benadrukt dat het evalueren en bijstellen van afspraken een belangrijk onderdeel is van een doorlopende kwaliteitscyclus. Ook in de jaarlijkse gesprekken die wij voeren met gemeenten komt dit aan de orde. Tot slot constateren gemeenten dat het realiseren van een doorgaande leerlijn voor nieuwkomers een uitdaging is. Zij zien nog ruimte voor verbetering in de doorstroom naar het reguliere onderwijs: het is lastig om een plek te vinden die aansluit bij het niveau van de nieuwkomer. Ook in de gesprekken met gemeenten wordt dit meerdere keren genoemd. Andere uitdagingen die gemeenten noemen gaan over huisvesting, leerlingenvervoer en fluctuerende leerlingaantallen. Door het onvoorspelbare karakter van de nieuwkomersinstroom is het lastig om lokaal een duurzaam aanbod te realiseren. Ook op het gebied van financiën ervaren gemeenten knelpunten. Voor gemeenten is vaak onduidelijk hoe de precieze kostenverdeling voor nieuwkomersonderwijs tussen gemeenten en schoolbesturen moet worden ingericht. In de praktijk zijn er grote verschillen in de financiële bijdragen die gemeenten leveren, naast de bekostiging van de huisvesting die onder de wettelijke verantwoordelijkheid van gemeenten valt. Verder noemen gemeenten een gebrek aan motivatie bij nieuwkomers, verhuizingen en verzuim onder nieuwkomers en een tekort aan geschikte docenten voor het nieuwkomersonderwijs.

Onderwijs aan nieuwkomers vraagt buiten de overleg- en afsprakenplicht om aandacht
Dit hoofdstuk richt zich op de wettelijke overleg- en afsprakenplicht van gemeenten op het gebied van onderwijs aan nieuwkomers. Daarmee wordt een specifiek onderdeel belicht en dit omvat niet het hele domein van nieuwkomersonderwijs. Ook gaan deze uitkomsten alleen over het perspectief van gemeenten en niet over dat van schoolbesturen.

Hoewel de overleg- en afsprakenplicht over het algemeen goed verloopt, betekent dit niet dat er geen knelpunten zijn binnen het nieuwkomersonderwijs. Uit andere onderzoeken van de inspectie en Toezicht Sociaal Domein (TSD) blijkt dat er nog ruimte is voor verbetering bij bijvoorbeeld:
- de aansluiting van het vo naar het mbo;[53]
- het onderwijs in de (crisis) noodopvang;[54]
- de ondersteuning van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv'ers).[55]

Ook in de Staat van het Onderwijs 2026 wijst de inspectie op deze verbeterpunten.[56]

[53] Inspectie van het Onderwijs (2026b). Gemeentelijk beleid kinderopvang, voor- en vroegschoolse educatie en onderwijsachterstandenbestrijding.
[54] Inspectie van het Onderwijs (2026d). Het recht op onderwijs en een ononderbroken ontwikkeling.
[55] Toezicht sociaal domein (2026). Samen leren, samen leven. Onderwijs en participatie van amv'ers.
[56] Inspectie van het Onderwijs (2026e). De Staat van het Onderwijs 2026.

Literatuurlijst

Bnetwerk (z.d.). *(Voor)lezen en leesbevordering voor kinderen van 0 tot 4 jaar*. Geraadpleegd op 21 september 2026, van https://www.bibliotheeknetwerk.nl/publicaties/dienstverlening-voor-jeugd-2024-2025/voorlezen-en-leesbevordering-voor-kinderen-van-0-tot-4-jaar

Inspectie van het Onderwijs (2024a). *Landelijk rapport gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2023*

Inspectie van het Onderwijs (2024b). *Landelijk rapport LEA/vve 2023-2024*

Inspectie van het Onderwijs (2025). *Landelijk Rapport Gemeentelijk Taakuitvoering Kinderopvang-Onderwijs 2025*

Inspectie van het Onderwijs (2026a). *Rapport Vertrouwensinspectie dossiers kinderopvang 2023-2025*

Inspectie van het Onderwijs (2026b). *Gemeentelijk beleid kinderopvang, voor- en vroegschoolse educatie en onderwijsachterstandenbestrijding.*

Inspectie van het Onderwijs (2026c). *Inschrijving en toelating. Een verkennend onderzoek naar afspraken tussen gemeenten en schoolbesturen over inschijvings- en toelatingsprocedures*.

Inspectie van het Onderwijs (2026d). *Het recht op onderwijs en een ononderbroken ontwikkeling.*

Inspectie van het Onderwijs (2026e). *De Staat van het Onderwijs 2026.*

Kinderopvang Werkt! (z.d.). *Scholing werken met 0-jarigen*. Geraadpleegd op 28 september 2026, van https://www.kinderopvang-werkt.nl/kwalificatie-eisen/scholing-werken-met-0-jarigen

Kinderopvang Werkt! (z.d.). *Extra eisen in de kinderopvang*. Geraadpleegd op 28 september 2026, van https://www.kinderopvang-werkt.nl/kiezen-voor-kinderopvang/extra-eisen-in-kinderopvang

OCW (2022, 1 januari). Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Rijksoverheid (z.d.). *Kwaliteit Kinderopvang*. Geraadpleegd op 28 september 2026, van https://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang/kwaliteitseisen-kinderopvang-en-peuterspeelzalen

Rijksoverheid (z.d.). *Taaleis kinderopvang*. Geraadpleegd op 28 september 2026, van https://www.rijksoverheid.nl/themas/familie-zorg-en-gezondheid/kinderopvang/taaleis-kinderopvang

Rijksoverheid (z.d.). *Nieuwe eisen gastouders en gastouderbureaus vanaf 1 juli 2026*. Geraadpleegd op 28 september 2026, van https://www.rijksoverheid.nl/themas/familie-zorg-en-gezondheid/kinderopvang/kwaliteit-gastouderopvang

SZW & Inspectie van het Onderwijs (2025, 25 juli). *Convenant uitvoering interbestuurlijk toezicht op de Wet kinderopvang en uitvoering taak vertrouwensinspecteurs kinderopvang door de Inspectie van het Onderwijs* (Kamerstuk 25 355). https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2025-25355.html

SZW (2021, 15 december). *Beleidsregel van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 december 2021, 2021-0000161024, tot wijziging van de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang in verband met de invoering van de mogelijkheid tot flexibel inspecteren* (Staatscourant, nr. 49365). https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-49365.html

SZW (2023). *Onderzoeken Inspectie van het onderwijs*. Kamerbrief 19 december 2023. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

SZW (2024, 27 juni). *Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 19 juni 2024, nr. 2024-0000166145, tot wijziging van de Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 augustus 2017 tot wijziging van de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012 en de Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de totstandkoming van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de nadere uitwerking van enige kwaliteitseisen (Stcrt. 2017, 49278) en de Regeling Wet kinderopvang in verband met aanpassingen van de taaleis voor beroepskrachten* (Staatscourant, nr. 20497). stcrt-2024-20497.pdf Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 19 juni 2024, nr. 2024-0000166145, tot wijziging van de Regeling

SZW (2025, 26 juni). *Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 juni 2025 tot algemeenverbindendverklaring van bepalingen van de collectieve arbeidsovereenkomst Kinderopvang voor Kindercentra en Gastouderbureaus* (Staatscourant, nr. 18375). https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2025-18375.pdf

SZW (2025a). *Toegankelijkheid en doelmatigheid in het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang*. Kamerbrief 15 september 2025. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

SZW (2025b). *Kabinet komt met maatregelen om gastouderopvang aantrekkelijker te maken.* Nieuwsbericht 10 oktober 2025. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

SZW (2026). *Regeling om beroepskracht in opleiding ruimer in te zetten in kinderopvang wordt met 2 jaar verlengd*. Nieuwsbericht 4 juni 2026. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Toezicht sociaal domein (2026). *Samen leren, samen leven. Onderwijs en participatie van amv'ers.*

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005, 28 september). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met het versterken van de kwaliteit van het onderwijs* (Kamerstuk 30 313, nr. 3). https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30313-3.html

VNG & GGD GHOR Nederland (november 2021). *Handreiking flexibele inspectieactiviteit toezicht kinderopvang.*

VNG (2025). *Duurzaam herstel voor blijvende kwaliteit in kinderopvang*. Nieuwsbericht 12 december 2025, PONT Zorg&Sociaal

Colofon

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

Deze publicatie is te downloaden via de website van
de Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | oktober 2026