



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2022

& themaverdieping Verzachtende omstandigheden bij
tekortkomingen door personeelstekort in de kinderopvang

Voorwoord

De laatste jaren loopt de kinderopvangsector tegen aanzienlijke uitdagingen aan. De impact van de coronapandemie domineerde zowel 2020 als 2021. Daarnaast moest de sector in 2022 opvang bieden aan kinderen uit Oekraïne. Het blijft een complex vraagstuk hoe deze opvang aan te bieden. En niet op de laatste plek vraagt het personeelstekort blijvend aandacht. Er wordt hard gewerkt aan oplossingen, daar spreek ik graag mijn bewondering voor uit. Want ondanks deze uitdagende omstandigheden spannen alle betrokkenen zich tot het uiterste in om voldoende kwaliteit te realiseren. We zijn blij te constateren dat de GGD'en het afgelopen jaar nagenoeg alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus inspecteerden. En er valt mij meer positiefs op. Zo is de intensivering van de inspecties bij gastouders succesvol gestart. Daarnaast is al een flinke stap gezet in het flexibiliseren van het toezicht.

Toch wil ik ook graag aandacht vragen voor 2 zorgwekkende kwesties. Mijn eerste zorg gaat over de kwaliteit van de kinderopvang en de voorschoolse educatie. Bij een vijfde van de door GGD'en vastgestelde tekortkomingen gaan gemeenten niet over tot handhaven. Daarnaast zien we een verontrustend beeld: GGD'en constateren tekortkomingen op belangrijke voorwaarden voor de kwaliteit van de opvang, zoals onvoldoende gekwalificeerd personeel op de groepen. Als een eerste waarschuwing niet tot herstel leidt, wordt in een kwart van de gevallen nogmaals een waarschuwing gegeven door gemeenten, in plaats van te escaleren in de handhaving. Deze ontwikkelingen kunnen risico's voor de kwaliteit opleveren.

Het toezicht en de handhaving op de kinderopvang wordt uitgevoerd door GGD'en en gemeenten. Een meerwaarde van deze decentrale belegging van taken is dat GGD'en en gemeenten kunnen overleggen en inhoudelijke beslissingen kunnen nemen over de prioriteiten in het toezicht. Zo kunnen zij op lokaal niveau maatwerk leveren. Mijn tweede zorg betreft de ruimte die hier ontstaat voor onwenselijke verschillen in de uitvoering van toezicht en handhaving. De verschillende werkwijzen die gemeenten en GGD'en hierin kiezen, vallen op. Zo ook bij de

werkwijze verzachtende en verzwarende omstandigheden. GGD'en en gemeenten zetten de veiligheid en verantwoorde kinderopvang voorop, maar de werkwijze verschilt en is daarmee niet transparant voor ouders. We roepen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), samen met Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en GGD GHOR Nederland, op om de toepassing van deze werkwijze scherper en uniformer te maken, zodat ouders beter weten wat er van ze verwacht wordt.

Doordat de sector te maken heeft met de stapeling van ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken, bestaat het risico dat de kwaliteit en veiligheid op de locaties onder te grote druk komen te staan. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van ouders, (landelijke) toezicht- en handhavingspartijen en het ministerie dat de kwaliteit van de kinderopvang nooit onder de ondergrens zakt. Ouders moeten zich gesteund voelen de opvang tijdelijk te sluiten wanneer de veiligheid van kinderen niet gewaarborgd kan blijven. Het is daarbij belangrijk dat de kwaliteit van de kinderopvang via het toezicht scherp in beeld wordt gebracht. En waar die tekortschiet, stellen gemeenten via de handhaving de norm en stimuleren zij ouders om tekortkomingen zo snel mogelijk te herstellen. Ten slotte hechten we allemaal grote waarde aan het behouden van de kwaliteit van de kinderopvang.

De inspecteur-generaal van het Onderwijs

Alida Oppers

december 2023

Inhoud

Voorwoord	2	4 Handhaving	41
Hoofdlijnen	4	4.1 Samenvatting	42
Inleiding	7	4.2 Interbestuurlijk toezicht op handhavend optreden over 2021	42
Leeswijzer	9	4.3 Handhavend optreden in 2022	43
1 Interbestuurlijk toezicht	11	4.4 Beredeneerd niet handhaven	43
1.1 Samenvatting	12	4.5 Handhaving bij jaarlijkse onderzoeken	46
1.2 Toezicht door de Inspectie van het Onderwijs	12	4.6 Handhaving bij nadere onderzoeken	47
1.3 Aanbevelingen uit eerdere publicaties	16	4.7 Exploitatieverbod en intrekken toestemming tot exploitatie	48
2 Sector kinderopvang	18	4.8 Herstel van tekortkomingen na handhaving	48
2.1 Samenvatting	19	5 Handhaving bij tekortkomingen met verzachtende omstandigheden	50
2.2 Interbestuurlijk toezicht op de registratietaak	19	5.1 Samenvatting	51
2.3 Aantal kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus	19	5.2 Het onderzoek	51
2.4 Aanvragen exploitatie kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus	21	5.3 Vergelijking tussen kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang	53
2.5 Registervoering Landelijk Register Kinderopvang	22	5.4 Overwegingen van gemeenten bij handhaving bij verzachtende omstandigheden	55
3 Toezicht	24	5.5 Eerste half jaar 2022 versus zomer 2023	58
3.1 Samenvatting	25	5.6 Conclusie en aanbevelingen	58
3.2 Interbestuurlijk toezicht op de toezichttaak	25	6 Bronvermelding en bijlagen	60
3.3 Uitvoering jaarlijkse onderzoeken	26	Bijlage A. Het nieuwe interbestuurlijk toezichtkader	61
3.4 Resultaten jaarlijkse onderzoeken	28	Bijlage B. Handhavingsinstrumenten	62
3.5 Herstelaanbod	37	Bronvermelding	63
3.6 Handhavingsadviezen	39	Colofon	64

Hoofdlijnen

De sector kinderopvang had in 2022 wederom te maken met uitdagingen. Het jaar begon met het staartje van de coronapandemie. De kerstvakantie van de scholen en de sluiting van de buitenschoolse opvang duurden langer, om de verspreiding van het coronavirus te vertragen. De rest van het jaar veroorzaakten coronamaatregelen geen obstakels meer voor de kinderopvangsector. Vanaf maart 2022 kwam een vluchtelingeninstroom uit Oekraïne op gang. Kinderopvangorganisaties en gemeenten stonden voor de grote uitdaging om voor al die kinderen een passende plek in de opvang te vinden. Ondertussen kampt de sector, ook zonder de extra opvang van kinderen uit Oekraïne, met aanhoudend personeelstekort. Dit personeelstekort brengt risico's met zich mee voor de kwaliteit en de (emotionele) veiligheid van de kinderen.

Nagenoeg alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus zijn geïnspecteerd. Voorzieningen die in 2021 door corona niet of op afstand zijn onderzocht, hebben in 2022 meer aandacht gekregen binnen het toezicht. Hier hebben de GGD'en waar dit speelde op geprioriteerd, om ervoor te zorgen dat de kwaliteit op de voorzieningen zo goed mogelijk geborgd blijft. Uiteindelijk hadden bijna alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus in 2022 een jaarlijks onderzoek. Na de 2 coronajaren waarin diverse keuzes en prioriteringen gemaakt moesten worden, hebben de gemeenten hun taak om alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus te laten inspecteren daardoor weer op orde.

De intensivering van het toezicht op de gastouderopvang is in 2022 al zichtbaar. Per 1 januari 2023 moet ten minste 50% van de geregistreerde voorzieningen voor gastouderopvang geïnspecteerd worden, in plaats van de voormalig geldende bestuurlijke afspraak van 5%. In 2022 kwam er extra geld beschikbaar in het gemeentefonds voor de intensivering van het toezicht op de gastouderopvang. Het jaar 2022 was een ingroei-jaar, waarin gemeenten en GGD'en zich hierop konden voorbereiden. We zien dat een derde van de gemeenten in 2022 al voldeed aan de vanaf 2023 geldende 50%-norm. Landelijk werd in 2022

38% van de gastoudervoorzieningen geïnspecteerd. Gemeenten hebben in 2022 dus al flinke stappen gezet om toe te werken naar de nieuwe norm vanaf 2023.

Er is in 2022 een start gemaakt met het flexibel inrichten van het toezicht. Vanaf 1 januari 2022 konden gemeenten en GGD'en ervoor kiezen om het toezicht op de kwaliteitseisen bij kindercentra en gastouderbureaus flexibel in te richten. Met flexibel toezicht wordt een groot deel van de vaste (verplichte) set minimaal te toetsen voorwaarden losgelaten. In plaats daarvan kunnen gemeenten en GGD'en gemotiveerde keuzes voor de invulling van het jaarlijks toezicht maken en deze vastleggen. Op welke manier gemeenten en GGD'en tot die invulling komen is in deze fase divers. De inspectie vindt het belangrijk dat er een uniform proces komt, waarin keuzes van de te beoordelen voorwaarden goed gemotiveerd zijn. Zo zouden keuzes moeten volgen uit een risico-inschatting en zou het gebruik van standaard sets van te toetsen voorwaarden (inspiratiesets) afgebouwd kunnen worden. Ook lokaal beleid en lokale context kunnen meegewogen worden in het maken van die keuzes, om zo de kwaliteit op een voorziening optimaal te borgen. Een goed ingerichte kwaliteitscyclus bij gemeenten kan helpen om dit proces goed vorm te geven.

In de in 2022 beoordeelde voorwaarden zien we terug dat voorwaarden die voorheen verplicht waren, maar onder flexibel toezicht niet meer, iets minder vaak zijn meegenomen in het toezicht dan in 2019. Zo werden de voorwaarden voor de opleidingseisen van beroepskrachten, de beroepskracht-kindratio en opvang in stam- en basisgroepen in 2022 in 87 tot 91% van de onderzoeken meegenomen. Hoewel dit minder is dan voorheen, worden deze voorwaarden nog steeds vaak beoordeeld. Hierbij speelt mee dat in 2022 nog niet alle GGD'en gestart zijn met flexibel toezicht. Deze GGD'en onderzochten nog alle voorwaarden van de minimale verplichte set. Daarnaast komt dit mogelijk omdat deze voorwaarden juist nu relevante voorwaarden zijn, gezien de personeelstekorten en de druk die dit op de kwaliteit legt.

Er is een stijging van tekortkomingen op voorwaarden die onder druk staan door het personeelstekort. Bij kindercentra zien we, ten opzichte van 2019, een stijging van tekortkomingen op de voorwaarden voor de inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiairs, opleidingseisen van de beroepskracht, en het vaste gezichtencriterium voor kinderen onder de 1 jaar en voor kinderen van 1 jaar en ouder (respectievelĳk 3%, 1%, 2% en 4%). De meeste tekortkomingen bij de kinderopvanglocaties die voorschoolse educatie aanbieden, zijn geconstateerd op de voorwaarden over kwalificaties van de beroepskrachten en de beroepskracht-kindratio. De oorzaak van deze toename onderzochten we niet. Mogelĳk is deze (deels) te verklaren door de invoering van flexibel toezicht, waarmee er ruimte is om voorwaarden te belichten die in het verleden minder vaak getoetst werden. Een andere verklaring is de personeelstekorten waar de sector mee kampt. Voor 2022 nam het ministerie maatregelen om de sector zo goed mogelĳk om te kunnen laten gaan met het personeelstekort. Uitgangspunt van deze maatregelen is en blijft uiteraard dat de kwaliteit op de voorzieningen geborgd blijft. De inspectie vindt de toename van het aantal tekortkomingen op deze voorwaarden, zoals de versoepelde voorwaarde over inzet voor beroepskrachten in opleiding, verontrustend. De kwaliteit van de opvang, zowel op het gebied van veiligheid als ontwikkeling, kan hiermee in het geding komen.

De meeste tekortkomingen worden hersteld met herstel aanbod, en ook ingezette handhaving is effectief. Bij kindercentra werd bij ruim de helft van de jaarlijkse onderzoeken een herstel aanbod gedaan. Bij gastouderbureaus en bij voorzieningen voor gastouderopvang lag de inzet van het herstel aanbod nog hoger. Het herstel van de tekortkomingen na een herstel aanbod ligt met 93 tot 99% hoog. Het doel van het instrument herstel aanbod wordt dus behaald, want tekortkomingen worden snel opgelost. De tekortkomingen die niet met een herstel aanbod zijn opgelost, leiden tot een handhavingsadvies aan de gemeente. In 2022 worden ruim 9 van de 10 tekortkomingen binnen een jaar hersteld na een handhavingsactie van een gemeente. In 83% van de gevallen gebeurt dit na een eerste handhavingsactie, maar soms zijn hier meerdere handhavingsacties voor nodig.

Er wordt vaak besloten beredeneerd niet te handhaven bij tekortkomingen gerelateerd aan personeelstekort, in vergelĳking met andere tekortkomingen. In totaal werd door gemeenten in 2022 bij 20% van de geconstateerde tekortkomingen met advies tot handhaven besloten beredeneerd niet te handhaven. Er is vooral niet gehandhaafd op voorwaarden die gerelateerd zijn aan de inzet van voldoende (gekwalficeerd) personeel, zowel voor de kinderopvang als voor de voorschoolse educatie. De inspectie vindt dit zorgwekkend, omdat het gaat om opvang van (kwetsbare) kinderen. Daarom wordt in het najaar van 2023 bij de uitvoering van de risicoanalyse over verslagjaar 2022 extra aandacht besteed aan beredeneerd niet handhaven. Wanneer door de GGD-toezichthouder wordt geconstateerd dat een houder niet aan de kwaliteitseisen voldoet, dan heeft de gemeente in beginsel de taak om hiertegen handhavend op te treden. Slechts onder bijzondere omstandigheden hoeft een gemeente dit niet te doen, bijvoorbeeld bij concreet uitzicht op legalisatie of als de handhaving onevenredig is in verhouding met de belangen.

Met name bij tekortkomingen met verzachtende omstandigheden wordt vaak besloten beredeneerd niet te handhaven. Soms liggen er specifieke omstandigheden aan een tekortkoming ten grondslag. Hierdoor kan de houder van een kinderopvangvoorziening ondanks uiterste inspanning niet voldoen, maar draagt diegene er wel zorg voor dat de invloed op de kwaliteit geminimaliseerd blijft en de keuze verantwoord is. Als de toezichthouder oordeelt dat dit inderdaad het geval is, kan hij de situatie beschrijven en aangeven dat er sprake is van verzachtende omstandigheden. Hierbij zien we dat gemeenten in de helft van de gevallen (in de eerste helft van 2022) beredeneerd niet handhaven registreren.

Naast beredeneerd niet handhaven zijn er ook gemeenten die een waarschuwingsbrief sturen, soms in combinatie met de registratie van beredeneerd niet handhaven, om te laten blijken dat het niet de norm is of kan zijn. De inspectie onderschrijft dat we de norm moeten blijven benoemen, ook in lastige omstandigheden.

Gemeenten beoordelen elke situatie afzonderlijk, maar de onderbouwing van hun besluit is niet altijd duidelijk. In de toelichtingen in de jaarverantwoording moeten gemeenten het niet handhaven motiveren. Voor het themaonderzoek verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen door personeelstekort in de kinderopvang keken we naar de toelichtingen bij tekortkomingen met verzachtende omstandigheden. Soms is het uit deze toelichtingen onduidelijk hoe gemeenten de afweging maakten tot beredeneerd niet handhaven in relatie tot verzachtende omstandigheden gerelateerd aan personeelstekort. Daardoor rijst de vraag of de keuze juist en voldoende onderbouwd is. Uit gesprekken die wij voerden met 21 gemeenten blijkt dat ze beredeneerd niet handhaven wanneer blijkt dat een tekortkoming incidenteel is. Of als de houder er alles aan heeft gedaan om dit te voorkomen en de (emotionele) veiligheid van de kinderen en de kwaliteit van de opvang gewaarborgd zijn. Gemeenten bekijken elke situatie afzonderlijk en er is goed contact met de GGD-toezichthouder. De inspectie vindt het ook belangrijk dat de gemeente elke situatie individueel behandelt, met onderbouwing de juiste afwegingen maakt en het belang van goede kwaliteit van de kinderopvang vooropstelt. Ook als dat betekent dat de groep gesloten moet worden.

In de handhaving wordt niet altijd geëscaleerd. Bij 17% van de geconstateerde tekortkomingen wordt deze niet door een eerste handhavingsactie hersteld door de kinderopvangvoorziening. Er wordt dan in een aantal gevallen (25%) waarschuwing op waarschuwing gegeven, in plaats van bijvoorbeeld een voornemen tot het opleggen van een aanwijzing of last onder dwangsom. Van gemeenten mag verwacht worden dat ze voortvarend, adequaat en effectief handhaven om de geconstateerde tekortkoming zo snel mogelijk te herstellen. Wanneer bijvoorbeeld na een eerste waarschuwing niet, of niet volledig, wordt hersteld, dan ligt het volgens de inspectie niet in de rede om nogmaals een waarschuwing te geven. De waarschuwing heeft immers eerder ook al niet voor voldoende aansporing gezorgd om de geconstateerde tekortkoming te herstellen.

Van gemeenten mag verwacht worden dat zij handelen conform hun eigen handhavingsbeleid. Uit gesprekken die wij met 20 gemeenten voerden in het kader van de lerende dialoog, een nieuw toezichtinstrument van de inspectie, maken we op dat dit niet altijd het geval is. Soms is het beleid ook verouderd en past het niet meer bij de huidige regelgeving. Wij zullen om die reden vaker met gemeenten het gesprek aangaan over hun visie op handhaving, de vastlegging in beleid en de evaluatie van de effectiviteit van dat beleid.

We zien verschillen tussen GGD'en en/of gemeenten in (de uitwerking van) werkwijzen bij het toezicht en de handhaving op de kinderopvang. Dat gaat bijvoorbeeld om de werkwijze om te komen tot de invulling van flexibel toezicht. Ook zien we verschillen tussen GGD'en en/of gemeenten bij werkwijzen rondom het herstelaanbod (zoals het wel of niet geven van een handhavingsadvies na herstelaanbod), en bij eventuele aanvullende afspraken met de GGD. Er zijn ook verschillen in de inzet van beredeneerd niet handhaven, al dan niet rondom de werkwijze verzachtende omstandigheden.

Toezicht en handhaving in de kinderopvang zijn decentraal belegd. Dit brengt voordelen met zich mee; gemeenten en GGD'en kennen de houders en kunnen de lokale context meewegen in de oordeelsvorming en de handhaving. Maar het kan ook leiden tot onwenselijke verschillen in de uitvoering en mogelijk tot willekeur. Volgens de inspectie helpt het als werkwijzen en procedures landelijk gelijk zijn voor bijvoorbeeld de inzet van herstelaanbod of de invulling van flexibel toezicht. De uitvoering wordt dan transparanter, houders worden gelijk behandeld en onduidelijkheden rondom de verschillen nemen af. Zo wordt de kwaliteit van de gemeentelijke taakuitvoering beter geborgd. Oordeelsvorming en besluiten blijven afhankelijk van de deskundigheid van de toezichthouder en de inhoudelijke context die er rondom de voorziening speelt. De minister van SZW heeft een onderzoek naar verschillen aangekondigd, zodat duidelijk wordt welke verschillen onwenselijk zijn en welke verschillen verklaarbaar zijn.

Inleiding

Alle kinderen verdienen de best mogelijke omgeving om zich te ontwikkelen en zich voor te bereiden op hun start in het basisonderwijs en de samenleving. De kinderopvang moet een (emotioneel) veilige plek zijn, waar kinderen spelenderwijs persoonlijke vaardigheden leren, die sociale kwaliteiten bevordert en waar algemeen aanvaarde normen en waarden worden overgebracht. In de Wet kinderopvang (Wko) is de verantwoordelijkheid vastgelegd die aanbieders van kinderopvang, ouders, gemeenten, GGD'en en overheid hierin hebben. Gezamenlijk dragen zij bij aan de kwaliteit van de kinderopvang.

Houders van kinderopvangvoorzieningen moeten voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen, zodat er sprake is van verantwoorde kinderopvang. Houders van gastouderbureaus moeten ervoor zorgen dat zij de bemiddeling en begeleiding van voorzieningen voor gastouderopvang op een verantwoorde manier vormgeven.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvangvoorzieningen en de gastouderbureaus. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor het toezicht. De gemeente wijst de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD) aan voor de uitvoering van toezicht op de voorzieningen. De eindverantwoordelijkheid hiervoor blijft bij de gemeenten zelf liggen. GGD-toezichthouders beoordelen de kwaliteit van de opvang, leggen hun oordeel vast in een openbaar inspectierapport en geven eventueel een advies tot handhaving aan de gemeenten. Gemeenten besluiten vervolgens op basis van dit advies, het gemeentelijke handhavingsbeleid en eventuele specifieke omstandigheden of zij overgaan tot handhaving. De gemeente bepaalt welk handhavingsinstrument zij inzet om de houder van een kinderopvangvoorziening te stimuleren tot naleving van de wettelijke kwaliteitseisen.

De Inspectie van het Onderwijs is door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aangewezen om interbestuurlijk toezicht uit te oefenen op de manier waarop gemeenten hun wettelijke toezicht- en handhavingstaken op de kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus uitvoeren. De inspectie sluit bij de vormgeving van haar toezicht zoveel mogelijk aan bij de doelstellingen van de Agenda Toekomst van het (interbestuurlijk) Toezicht vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK):

- Meer uniformiteit creëren in de werkwijze van de verschillende interbestuurlijke toezichthouders realiseren.
- De (interne) horizontale controle en het (externe) verticale toezicht verbinden.
- Een betere dialoog voeren tussen de gemeenten en de toezichthouder.
- Gemeenten via toezicht beter van en met elkaar laten leren.
- De uitvoering van het toezicht meer richten op de gedeelde risico's. Naast risico's die door de toezichthouder worden gesignaleerd, gaat het ook om de risico's die de gemeente zelf ervaart.

Daarnaast zijn proportionaliteit en maatwerk belangrijke uitgangspunten in de vormgeving van het interbestuurlijk toezicht van de inspectie.

Het landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2022

Dit rapport geeft een landelijk beeld van de uitvoering van toezicht en handhaving in de kinderopvang in het jaar 2022 door gemeenten. We belichten hierin ook de rol van de GGD'en die in opdracht van de gemeenten het toezicht in de kindercentra uitvoeren. De inspectie schetst trends en ontwikkelingen over een aantal jaren. Daarbij wordt, waar relevant, een vergelijking gemaakt met het jaar 2019. Dit biedt de meest zuivere vergelijking omdat 2019 het laatste jaar was waarin toezicht en handhaving niet beïnvloed werden door corona. Naast een landelijk beeld bevat het rapport een beschrijving van recente ontwikkelingen die van belang zijn voor de uitvoering van toezicht en

handhaving. Het rapport eindigt met een thematische verdieping op de inzet van en afwegingen bij handhaving op tekortkomingen met verzachtende omstandigheden door personeelstekort. Dit is een vervolg van de tussenrapportage die in april 2023 naar de Kamer is gestuurd.

De informatie in dit rapport is gebaseerd op de gegevens uit het Landelijk Register Kinderopvang (LRK), de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) in combinatie met de vastgestelde jaarverslagen van de gemeenten en de toezichtadministratie van GGD Amsterdam¹. Daarnaast zijn de bevindingen uit ons interbestuurlijk toezicht beschreven en is context toegevoegd waar relevant.

Voor de themaverdieping zijn gesprekken gevoerd met enkele gemeenten. Meer gedetailleerde informatie over de informatiebronnen en de achterliggende cijfers van de resultaten zijn te vinden in het technisch rapport, een losse publicatie bij dit rapport.

¹ De gegevens van de GGD Amsterdam zijn niet beschikbaar in de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR). 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.

Leeswijzer

Dit landelijk rapport bevat informatie over de uitvoering van de wettelijke taken kinderopvang van gemeenten en de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie). Daarnaast bevat dit rapport een vervolg op het themaonderzoek naar de werkwijze verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen door personeelstekort in de kinderopvang. Daarbij is er dieper ingegaan op de inzet van en afweging bij handhaving op tekortkomingen met verzachtende omstandigheden.

Het rapport begint in hoofdstuk 1 met de beschrijving van het interbestuurlijk toezicht door de inspectie.

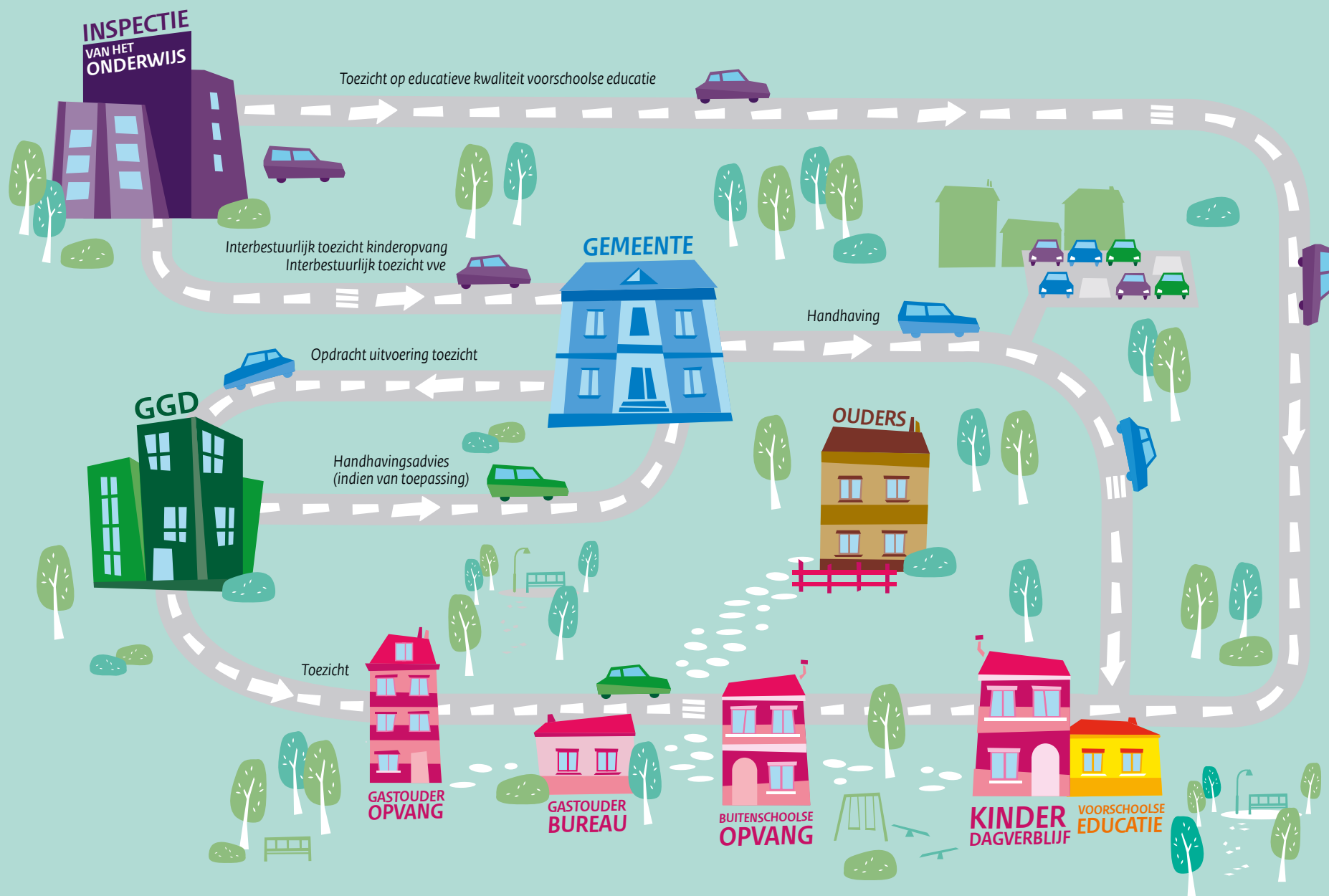
In de daaropvolgende hoofdstukken zijn de wettelijke taken van gemeenten bij kinderopvang uitgewerkt:

- hoofdstuk 2: registratietaak (het juist, volledig en actueel houden van het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) en het tijdig afhandelen van aanvragen voor toestemming tot exploitatie en registratie van nieuwe voorzieningen);
- hoofdstuk 3: toezichtstaak;
- hoofdstuk 4: handhavend optreden.

Deze 3 hoofdstukken beginnen met de uitkomsten van het in 2022 uitgevoerde interbestuurlijk toezicht door de inspectie op de betreffende wettelijke taak. Vervolgens bevatten deze hoofdstukken de beschrijving van de uitvoering van de wettelijke taken door gemeenten in 2022.

Hoofdstuk 5 bevat de themaverdieping naar de werkwijze verzachtende en verzwarende omstandigheden bij tekortkomingen door personeelstekort in de kinderopvang. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de afwegingen en handhavingsacties van gemeenten, wanneer zij een rapport ontvangen met een geconstateerde tekortkoming gerelateerd aan personeelstekort en waarbij verzachtende omstandigheden zijn beschreven.

Bij dit rapport hoort een technische rapportage. Daarin staan alle tabellen die onderliggend zijn aan de resultaten. Ook is daarin een lijst opgenomen met de terminologie, definities en databronnen die we voor dit rapport gebruikten.



Voorwoord

Hoofdpijnen

Inleiding

Leeswijzer

Infographic



Abel, 6 jaar

1 Interbestuurlijk toezicht

1

2

3

4

5

6

1. Interbestuurlijk toezicht

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van het interbestuurlijk toezicht door de inspectie op de uitvoering van de wettelijke taken rondom kinderopvang door gemeenten, uitgevoerd in 2022. Daarnaast beschrijven we kort hoe de inspectie het instrument risicoanalyse heeft gevalideerd en wat het nieuwe toezichtkader van de inspectie per 1 januari 2023 inhoudt. Ten slotte geven we de ontwikkelingen weer naar aanleiding van enkele aanbevelingen die de inspectie deed in eerdere publicaties.

1.1 Samenvatting

- In de risicoanalyse werden bij 306 gemeenten geen risico's vastgesteld voor de taakuitvoering in 2022 en begin 2023, op basis van de jaarverantwoording over 2021. Met de overige 39 gemeenten was er al contact of is er aanvullend contact gezocht. Op basis van dit contact zijn bij 36 van deze 39 gemeenten geen risico's vastgesteld. Voor de overige 3 gemeentes geldt dat er bij 1 gemeente geen sprake meer bleek van risico's. Daar is de A-status toegekend. Bij de overige 2 gemeentes was dit wel het geval waardoor zij een B-status toegekend hebben gekregen.
- Bij 6 gemeenten is onderzocht of het beeld dat uit de risicoanalyse naar voren komt, overeenkomt met de werkelijke situatie bij de betreffende gemeente. Dat wil zeggen: of het beeld over het risico op het niet naar behoren uitvoeren van de LRK-taak en het handhavend optreden valide is. Dit bleek bij deze gemeenten het geval.
- Vanaf 1 januari 2023 is een nieuw interbestuurlijk toetsingskader van kracht.
- Eind 2022 en begin 2023 zijn bij 20 gemeenten gesprekken gevoerd in het kader van 'de lerende dialoog' als activiteit uit het nieuwe

toezichtskader. Daaruit bleek dat er nog het nodige te winnen is in het voeren van een sluitende beleidscyclus rondom het handavingsbeleid.

- In het Landelijk Rapport 2021 constateerde de inspectie dat de bekendheid rondom de meld-, overleg- en aangifteplicht (moa) beter kan. Daarom is er in 2022 een flyer uitgebracht. Ook worden de moa-voorwaarden uit het modelrapport door GGD GHOR Nederland tegen het licht gehouden om na te gaan welke aanpassingen mogelijk en nodig zijn.

1.2 Toezicht door de Inspectie van het Onderwijs

1.2.1 Uitkomsten risicoanalyse toezicht en handhaving kinderopvang in 2022

In de risicoanalyse kijkt de inspectie of gemeenten de uitvoering van de wettelijke taken op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang op orde hebben. Hierbij maken wij een inschatting van het risico dat gemeenten hun wettelijke taken op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang niet naar behoren uitvoeren. Daarvoor gebruiken we de jaarverantwoording over het voorgaande jaar (verslagjaar 2021, zie onderstaand kader), eventuele signalen, de toezichthistorie en overige informatie over gemeenten.

Bij de risicoanalyse die is uitgevoerd in 2022 over verslagjaar 2021 heeft de inspectie, net als bij de risicoanalyse over verslagjaar 2020, rekening gehouden met de impact van corona. Er was met name impact op de (on)mogelijkheden voor de uitvoering van de verplichte inspecties.

1

2

3

4

5

6

Jaarverantwoording kinderopvang

Kinderopvangvoorzieningen moeten verantwoorde opvang bieden. Hieronder wordt in de Wet kinderopvang verstaan: het in een veilige en gezonde omgeving bieden van emotionele veiligheid aan kinderen, het bevorderen van de persoonlijke en sociale competenties van kinderen en de socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Wet kinderopvang gestelde regels, aanwijzingen en bevelen. Het doel van deze taak is om de kwaliteit op de voorzieningen te borgen en te bevorderen.

In de wet- en regelgeving is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders jaarlijks verantwoording aflegt over de uitvoering van de kinderopvangtaken, zowel aan de gemeenteraad (de horizontale toezichthouder), als aan de inspectie (de interbestuurlijk toezichthouder).

De gemeente moet verantwoording afleggen over de volgende wettelijke taken:

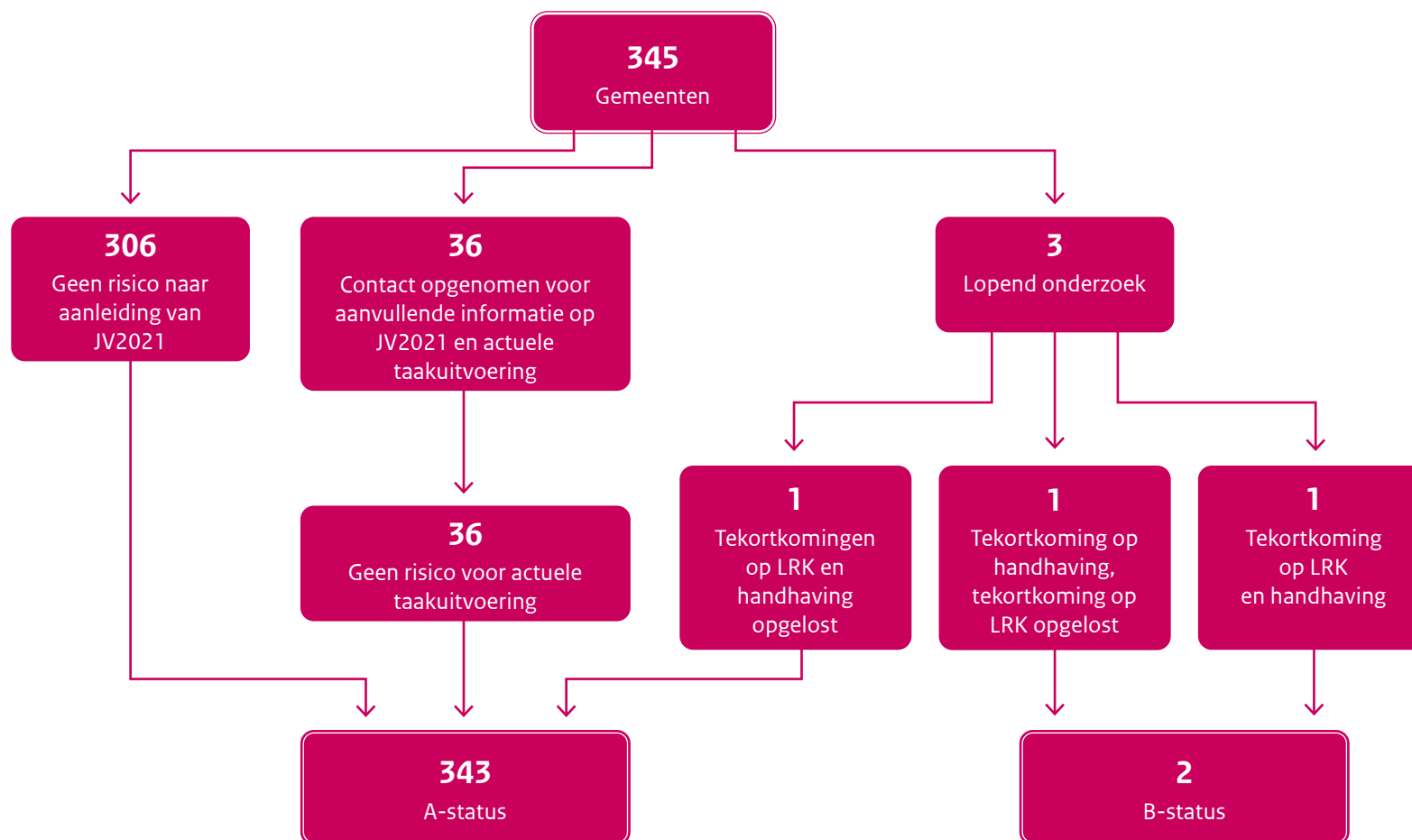
- het juist, volledig en actueel houden van het Landelijk Register Kinderopvang;
- het tijdig afhandelen van aanvragen voor toestemming tot exploitatie en registratie van nieuwe voorzieningen;
- de uitvoering van de verplichte inspecties (door de GGD) bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang;
- het handhavend optreden.

Bij 306 van de 345 gemeenten werden geen risico's vastgesteld voor de taakuitvoering in 2022 en begin 2023, op basis van de jaarverantwoording over 2021 (zie Figuur 1.2a).¹ Bij 3 gemeenten was er in verband met een lopend onderzoek al contact over de taakuitvoering (zie paragraaf 1.2.2 Status van gemeenten). Met de overige 36 gemeenten is contact opgenomen voor aanvullende informatie over de ingevulde jaarverantwoording en de actuele taakuitvoering. Op basis van deze aanvullende informatie zijn ook bij deze 36 gemeenten geen risico's op de actuele taakuitvoering vastgesteld. Tijdens dit contact bleek dat in een aantal gevallen gemeenten de taak wel hadden uitgevoerd, maar dat dit niet goed in de verantwoording was opgenomen. Daarnaast had een deel van de gemeenten al maatregelen getroffen om de uitvoering op orde te krijgen.

De inspectie ziet dus bij vrijwel geen van de gemeenten een risico dat de taakuitvoering onvoldoende is. Dat betekent echter niet dat er geen ruimte is voor verbetering in de uitwerking van de taakuitvoering. Met name in de uitvoering en de effectiviteit van de handhaving kunnen veel gemeenten nog stappen zetten (zie paragraaf 1.2.4 Nieuw toezichtkader van de Inspectie van het Onderwijs). Leidt de handhaving tot verbetering bij de houders? Weten ze wat wel en niet werkt? Escaleren zij als met een eerste handhavingsactie niet het gewenste effect is bereikt? Hierover voeren we vanuit ons stimulerend toezicht (de lerende dialoog) gesprekken met gemeenten.

¹ De risicoanalyse over het verslagjaar 2021 is uitgevoerd op alle 345 gemeenten die Nederland op 1 januari 2022 telde.

Figuur 1.2a. Overzicht van de resultaten van de risicoanalyse die is uitgevoerd in 2022



Noot. Op 31 december 2022 waren er uiteindelijk 342 A-statussen, omdat gemeente Weesp een stadgebied binnen de gemeente Amsterdam is geworden.
JV2021 = Jaarverantwoording over 2021.

1

2

3

4

5

6

1.2.2 Status van gemeenten

2 gemeenten begonnen het jaar 2022 met een B-status. Deze gemeenten voerden hun wettelijke taken onvoldoende uit, maar werkten aan de benodigde verbetering.

Begin 2022 is aan 1 van deze 2 gemeenten weer de A-status toegekend, nadat er uit vervolgonderzoek bleek dat deze gemeente het juist, volledig en actueel houden van het LRK en de handhavingstaak weer op orde had. De tweede gemeente heeft in 2022 stappen gemaakt in het op orde krijgen van het juist, volledig en actueel houden van het LRK, maar had de taakuitvoering voor de handhaving nog niet voldoende op orde voor een terugkeer naar de A-status.

In de loop van 2022 is aan 1 gemeente de B-status toegekend. Na een nader onderzoek werd vastgesteld dat het juist, volledig en actueel houden van het LRK en de handhavingstaak niet op orde waren. Daarom is er een verbetertraject gestart. Eind 2022 hadden 342 van de 344 gemeenten een A-status.² Bij de 2 gemeenten met een B-status wordt in het najaar van 2023 onderzocht of de taken inmiddels naar behoren worden uitgevoerd.

1.2.3 Steekproef validiteit van de risicoanalyse kinderopvang

De risicoanalyse is een belangrijk instrument om te bepalen of er een risico is dat de gemeenten de regels niet conform de wet uitvoeren. Het is daarom van belang om regelmatig te onderzoeken of het beeld dat uit de risicoanalyse naar voren komt valide is, dat wil zeggen: of overeenkomt met de werkelijke situatie bij de betreffende gemeente. In 2022 heeft de inspectie voor 6 gemeenten de validiteit onderzocht van de risicoanalyse die is uitgevoerd in 2021 over het verslagjaar 2020.

² De gemeente Weesp is per 24 maart 2022 een stadsgebied binnen de gemeente Amsterdam geworden.

Uit de resultaten concluderen we dat er voor alle 6 de onderzochte gemeenten een juiste inschatting was gemaakt van het risico op het niet naar behoren uitvoeren van de LRK-taak en het handhavend optreden. Wat de uitvoering van de handhavingstaak betreft is wel naar voren gekomen dat 1 gemeente de handhaving in 2020 niet voortvarend en adequaat genoeg opgepakte. Bij deze gemeente bleek ook dat er incorrecte tekst in de handhavingsbrieven was opgenomen. Daarnaast bevatte het handhavingsbeleid een paragraaf waarin werd aangegeven dat bepaalde overtredingen door de gemeente werden gedoogd, terwijl vooraf gedogen niet is toegestaan. Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleek dat de gemeente inmiddels nieuw personeel had aangenomen dat voortvarend van start is gegaan. Het format van de handhavingsbrieven was aangepast en het handhavingsbeleid was opnieuw vastgesteld, waar de passage over het gedogen was geschrapt.

In de jaarverantwoording hoeven gemeenten zich alleen te verantwoorden over de beschreven normen van de wettelijke taken. In het geval van de handhaving is de norm dat de gemeente (in beginsel) handhaaft bij een geconstateerde tekortkoming. Er zijn geen normen in de wet opgenomen over de effectiviteit van de handhaving. De inspectie kan met de informatie uit de jaarverantwoording niet inschatten of de handhaving voortvarend, adequaat en effectief wordt uitgevoerd, terwijl dat conform wettelijke richtlijnen wel van gemeenten verwacht mag worden. Ook geeft de jaarverantwoording geen informatie over het handhavingsbeleid van gemeenten en de uitvoering van de handhaving in de praktijk. Daarom wordt hierover met een gemeente het gesprek gevoerd bij de uitvoering van een onderzoek. Een dergelijk nader onderzoek wordt gestart als er uit de risicoanalyse of vanuit een signaal volgt dat er risico's worden voorzien in de taakuitvoering door gemeenten.

1

2

3

4

5

6

1.2.4 Nieuw toezichtkader van de Inspectie van het Onderwijs

Kinderen hebben het recht om zich te ontwikkelen, te ontdekken en te leren in een veilige omgeving. Gemeenten dragen hieraan bij door onder andere het uitvoeren van 2 taken, namelijk:

- het toezicht op en de handhaving van de naleving van de regelgeving over kinderopvang;
- het minimaal jaarlijkse overleg met houders van kinderopvangvoorzieningen en schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs over onderwijsachterstanden en het beleid daarover.

Op 24 oktober 2022 is het nieuwe Interbestuurlijk toezichtkader 2023 van de inspectie gepubliceerd in de Staatscourant.³ Vanaf 1 januari 2023 is het nieuwe kader van kracht, waarin het interbestuurlijk toezicht van de inspectie op de uitvoering van deze beide taken is samengebracht. De toezichtactiviteiten van de inspectie zijn verdeeld in 3 hoofdlijnen: de lijn 'waarborgen', de lijn 'stimuleren' en de lijn 'landelijke rapportage en themaonderzoeken'. Een samenvatting van het nieuwe toezichtkader is te vinden in Bijlage A.

Eerst resultaten lerende dialoog

Om alvast ervaring op te doen met de lijn 'stimuleren' in het nieuwe kader is er eind 2022 met 2 gemeenten een pilot gehouden. Deze focuste op een lerende dialoog over de effectiviteit van toezicht en handhaving in de kinderopvang. In het voorjaar van 2023 is met nog eens 18 gemeenten een lerende dialoog gevoerd hierover. Hoewel het aantal gemeenten waar we mee spraken beperkt en niet representatief was, kunnen we wel enkele eerste bevindingen delen. In vrijwel alle gesprekken bleek dat er nog het nodige te winnen valt in het voeren van een sluitende beleidscyclus rondom het handhavingsbeleid. Er wordt weinig vanuit een visie op toezicht en handhaving gewerkt en afspraken worden regelmatig niet vastgelegd. Een gevolg hiervan is, volgens de inspectie, dat het gevoerde beleid

mogelijk niet goed wordt geëvalueerd en bijgesteld. Dit levert niet alleen risico's op voor de kwaliteit van de uitvoering, maar ook voor de continuïteit bij de wisseling van ambtenaren. Bij de wisseling van ambtenaren, houders of schoolbestuurders worden niet vastgelegde afspraken namelijk niet altijd vanzelf overgenomen. Daarnaast is tijdens de lerende dialoog ook gesproken over welke factoren volgens gemeenten een positieve bijdrage leveren aan de effectiviteit van de handhaving. Veel genoemde factoren zijn: rechtstreeks contact met de houders, goede afstemming met de GGD, de inzet van herstelleraanbod en een goede interne afstemming binnen de gemeente tussen beleid en handhaving. In het najaar van 2023 nemen we weer contact op met de gemeenten die we spraken. We bespreken dan de actuele stand van zaken en – indien van toepassing – welke opvolging zij gaven aan de besproken mogelijkheden tot verbetering. In 2024 zullen we opnieuw gemeenten benaderen voor het voeren van een lerende dialoog over de effectiviteit van toezicht en handhaving in de kinderopvang. Naast deze lerende dialoog starten we in het najaar van 2023 ook een lerende dialoog op over de lokale educatieve agenda (LEA), waaronder voor- en vroegschoolse educatie.

1.3 Aanbevelingen uit eerdere publicaties

In onderstaande paragrafen komen we terug op enkele bevindingen en aanbevelingen uit eerdere rapporten van de inspectie. We brengen in beeld op welke manier wij of andere partijen opvolging gaven aan de gedane aanbevelingen en waar verdere acties nog nodig zijn.

1.3.1 Meld-, overleg- en aangifteplicht (moa)

In het Landelijk Rapport 2021 constateerde de inspectie dat de bekendheid rondom de meld-, overleg- en aangifteplicht (moa) beter kan. De inspectie wil samen met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) het belang van de moa en rol van de vertrouwensinspecteur daarin sterker onder de aandacht brengen in de sector, zodat de bewustwording van de moa wordt vergroot.

³ Staatscourant (2022, 29001). [Interbestuurlijk toezichtkader 2023](#).

In september 2022 heeft de inspectie om die reden een flyer gepubliceerd over de moa en de rol van de vertrouwensinspecteur. Deze flyer is verzonden naar alle scholen, besturen, kinderopvang-locaties, houders van kinderopvangvoorzieningen en gastouder-bureaus. De flyer is ook te vinden en downloaden op de site van de inspectie.⁴ Daarnaast gaven vertrouwensinspecteurs in 2023 op verzoek presentaties over de moa bij een aantal GGD'en en gemeenten.

Ook adviseerde de inspectie GGD GHOR Nederland om de beschrijving van de moa-voorwaarden in de modelrapporten die GGD-inspecteurs gebruiken nog eens kritisch tegen het licht te houden. De voorwaarden zijn namelijk lastig te interpreteren, wat kan leiden tot een onwenselijk verschil in de werkwijze en beoordeling tussen GGD'en. GGD GHOR Nederland onderzoekt welke aanpassingen van de modelrapporten mogelijk en nodig zijn op dit punt. De verwachting is dat per 1 januari 2024 de aanpassingen in de modelrapporten zijn doorgevoerd.

Tenslotte gaf de inspectie aan het belangrijk te vinden dat de moa regelmatig onder de aandacht wordt gebracht, bijvoorbeeld door de GGD-toezichthouder het te laten meenemen in onderzoeken of te bespreken bij houderbijeenkomsten. Door de moa-voorwaarden regelmatig mee te nemen bij een (regulier) onderzoek worden houders en medewerkers scherp gehouden op hun verplichtingen bij (een mogelijk vermoeden van) seksueel misbruik of mishandeling van een kind door een persoon werkzaam in de kinderopvang. Het is nu nog te vroeg om na te gaan of dit ook gebeurd is. In het Landelijk Rapport over 2023 zal dit bekeken worden.

1.3.2 Gastouderopvang

In april 2020 heeft de inspectie het rapport *Themaonderzoek Toezicht gastouderopvang* gepubliceerd, met daarin een aantal aanbevelingen voor de frequentie en de inrichting van het toezicht.⁵ Daarnaast heeft de inspectie een aantal aanbevelingen gedaan over de wettelijke eisen, het toezichtkader gastouderopvang en de rol van het gastouderbureau.

Mede op basis van de bevindingen van de inspectie heeft het ministerie van SZW een traject ingezet met als doel de kwaliteitsborging van de gastouderopvang te versterken. In 2022 heeft dit vorm gekregen. Dit leidde ertoe dat per 1 januari 2023 de toezichtnorm voor gastouderopvang wettelijk is vastgelegd in plaats van in een bestuurlijke afspraak. De toezichtnorm is in deze wetswijziging verhoogd van minimaal 5 naar 50%. Daarnaast dient elke voorziening voor gastouderopvang ten minste eens in de 3 jaar geïnspecteerd te worden. Om deze intensivering van het toezicht mogelijk te maken zijn vanaf het ingroei-jaar extra middelen in het gemeentefonds gestort en heeft GGD GHOR Nederland het geadviseerde aantal uren voor een onderzoek verhoogd. Naast de intensivering van het toezicht is het ministerie met de branchepartijen de mogelijkheden aan het verkennen om een aantal wettelijke kwaliteitseisen aan te scherpen.

4 Inspectie van het Onderwijs (2022, september). [Vertrouwensinspecteurs voor onderwijs en kinderopvang een luisterend oor en een goed advies](#).

5 Inspectie van het Onderwijs (2020, april). [Themaonderzoek toezicht gastouderopvang](#).



Timea, 7 jaar

2 Sector kinderopvang

1

2

3

4

5

6

2. Sector kinderopvang

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de sector kinderopvang in 2022. We beginnen met de resultaten van het interbestuurlijk toezicht op de registratietaak, gevolgd door de beschrijving van het aantal locaties van kinderdagverblijven (kdv), buitenschoolse opvangvoorzieningen (bso), gastouderbureaus (gob) en voorzieningen voor gastouderopvang (vgo), en de veranderingen in de sectoromvang tussen 2019 en 2022. Verder gaan we in op het aantal kindplaatsen, aanvragen voor exploitatie en de honorering hiervan in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). We sluiten het hoofdstuk af met een beschrijving van de registervoering door gemeenten.

2.1 Samenvatting

- In 2022 was er 1 gemeente met tekortkomingen op het juist, volledig en actueel houden van het LRK. Uit de risicoanalyse over het kalenderjaar 2021 kwamen verder geen gemeenten naar voren met risico's voor de actuele uitvoering van de registratietaak.
- Het totaal aantal geregistreerde voorzieningen is gedaald van 42.262 in 2019 naar 35.970 in 2022. Dit komt vooral door de afname in het aantal voorzieningen voor gastouderopvang. Bij kindercentra zijn er jaarlijks meer inschrijvingen dan uitschrijvingen.
- De aanvragen voor exploitatie worden in 2022 net als voorgaande jaren veelal gehonoreerd (98%). Bij gastouderbureaus zien we al jaren het laagste percentage honoreringen (75% in 2022).
- Aanvragen kunnen door gemeenten worden opgeschort, bijvoorbeeld vanwege incompleet aangeleverde informatie. Bij voorzieningen voor gastouderopvang zijn er relatief weinig opschortingen in vergelijking met de andere opvangsoorten. Bij gastouderbureaus is het percentage opschortingen het hoogst (40%).
- Bijna alle aanvragen voor exploitatie werden in 2022 tijdig afgehandeld door gemeenten (97%).
- De meeste gemeenten hadden de registervoering in het LRK in orde (94%).

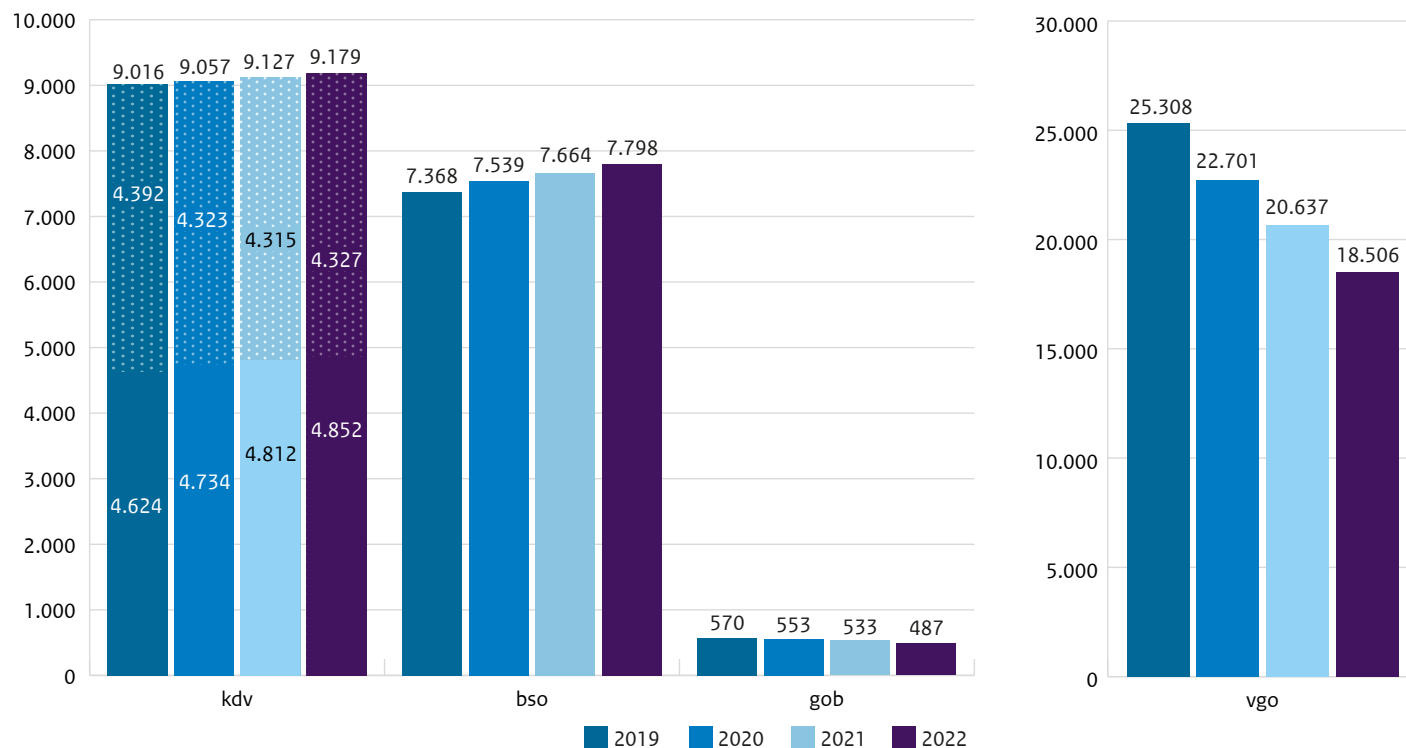
2.2 Interbestuurlijk toezicht op de registratietaak

Een wettelijke taak van de gemeente waar de inspectie toezicht op houdt, is de registratietaak. Deze bestaat uit het juist, volledig en actueel houden van het LRK en het tijdig afhandelen van aanvragen. De meeste tekortkomingen die gemeenten hebben in de registratietaak, betreffen het tijdig afhandelen van aanvragen. Na aanvullend contact met deze gemeenten is, op basis van de maatregelen die waren getroffen of het beeld dat is gegeven, ingeschat dat er geen risico is voor deze wettelijke taak voor 2022.

In 2022 was er 1 gemeente met tekortkomingen op het juist, volledig en actueel houden van het LRK. Daarvoor is deze gemeente gestart met een verbetertraject (zie ook paragraaf 1.2.2 Status van gemeenten).

2.3 Aantal kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus

Het totaal aantal ingeschreven voorzieningen daalt al jaren. In 2019 stonden nog 42.262 voorzieningen ingeschreven, maar in 2022 ging het nog om 35.970 voorzieningen. Deze daling is vooral toe te schrijven aan de daling bij het aantal voorzieningen voor gastouderopvang. Dit aantal is in de periode 2019-2022 gedaald met 6.802 voorzieningen (zie Figuur 2.3a). Verder zien we elk jaar dat steeds meer kinderdagverblijven en buitenschoolse voorzieningen worden geregistreerd. Ruim de helft van de kinderdagverblijven (51%) biedt voorschoolse educatie (ve) aan. In 2022 gaat het om 4.852

Figuur 2.3a. Aantal ingeschreven kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, december 2019-2022

Noot. Gestippelde kdv is kdv zonder ve, effen kdv is kdv met ve.

voorzieningen. Het aantal kinderdagverblijven met ve toont jaarlijks een lichte stijging.

2.3.1 In- en uitschrijvingen

Jaarlijks worden er nieuwe voorzieningen bijgeschreven in het LRK en worden bestaande voorzieningen uitgeschreven. In 2022 gaat het om in totaal 3.773 nieuw ingeschreven voorzieningen tegenover 5.764

uitschrijvingen (zie Tabel 2.3a). Net als voorgaande jaren zien we dat er in 2022 bij kindercentra meer inschrijvingen zijn dan uitschrijvingen, met een stijging van het totaal aantal geregistreerde kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen als gevolg. Bij gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang zien we juist het tegenovergestelde, wat leidt tot een daling van het aantal voorzieningen. In het themaonderzoek *Toezicht op gastouderopvang* worden verschillende verklaringen genoemd voor de afname van het

aantal gastouderopvangvoorzieningen.¹ Ten eerste kan de vraag naar opvang vanuit ouders verminderd of gestopt zijn. Ten tweede melden gastouderbureaus dat steeds meer gastouders overstappen naar reguliere kinderopvangcentra, waar een grote vraag is naar personeel. Gastouderbureaus geven ten derde aan dat het werk voor gastouders mogelijk minder aantrekkelijk wordt vanwege de toenemende kwaliteitseisen en regeldruk.

Tabel 2.3a. Het aantal in- en uitschrijvingen per opvangsoort, 2022

	Inschrijvingen	Uitschrijvingen
Kinderdagverblijf	420	368
Buitenschoolse opvang	554	420
Gastouderbureau	12	58
Voorziening voor gastouderopvang	2.787	4.918
Totaal	3.773	5.764

2.3.2 Aantal kindplaatsen

Het aantal kindplaatsen per kinderopvangvoorziening wordt geregistreerd in het LRK. Het aantal kindplaatsen staat gelijk aan het aantal kinderen dat tegelijkertijd opgevangen mag worden. Het maximaal aantal geregistreerde kindplaatsen per kinderdagverblijf en buitenschoolse opvangvoorziening is afhankelijk van onder meer de grootte van de voorziening en het beschikbare personeel op locaties.

Het gemiddeld aantal kindplaatsen per kindercentrum blijft de afgelopen 4 jaar nagenoeg gelijk (34 bij kinderdagverblijven en 44 bij buitenschoolse opvangvoorzieningen). Het totaal aantal kindplaatsen op kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen is wel

toegenomen, omdat er meer kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen zijn geregistreerd in 2022 (zie Tabel 2.3b). Het gemiddeld aantal kindplaatsen bij voorzieningen voor gastouderopvang ligt de afgelopen 3 jaar rond de 5-6 kindplaatsen, maar vanwege de daling van het aantal voorzieningen voor gastouderopvang neemt het totaal aantal kindplaatsen in deze categorie jaarlijks af.

Het tekort aan personeel kan invloed hebben op de beschikbaarheid van de kinderopvang. De inspectie vindt het belangrijk dat de ontwikkeling van het aantal beschikbare kindplaatsen goed gevolgd wordt, zodat hierop geanticipeerd kan worden bij het maken van beleid.

Tabel 2.3b. Het aantal kindplaatsen per opvangsoort, 2019-2022

	2019	2020	2021	2022
Kinderdagverblijf	296.679	304.316	307.241	309.429
Buitenschoolse opvang	316.776	330.357	335.547	340.232
Gastouderbureau	-	-	-	-
Voorziening voor gastouderopvang	137.260	125.977	115.868	104.866
Totaal	750.715	760.650	758.656	754.527

2.4 Aanvragen exploitatie kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus

2.4.1 Honorering aanvragen

Bijna alle aanvragen voor exploitatie (98%) worden gehonoreerd. In 2022 zijn 4.454 aanvragen voor exploitatie ingediend, waarvan 4.349 aanvragen leiden tot een inschrijving in het LRK. Net als voorgaande jaren is het percentage honoreringen hoog bij kindercentra (96%) en

¹ Inspectie van het Onderwijs (2020, april). [Themaonderzoek toezicht gastouderopvang](#). Inspectie van het Onderwijs.

voorzieningen voor gastouderopvang (98%), en het laagst bij gastouderbureaus (75%).

2.4.2 Opschorting aanvragen

Voor de afhandeling van een aanvraag geldt een termijn van 10 weken. Binnen deze termijn moet de aanvraag worden afgehandeld. In deze periode doet de GGD een onderzoek om vast te stellen of de kinderopvangvoorziening voldoet aan alle wettelijke kwaliteitseisen. Wanneer een gemeente deze aanvraag niet binnen deze termijn kan afhandelen kan zij besluiten de aanvraag op te schorten. Deze mag worden opgeschort, bijvoorbeeld als er sprake is van:

- een incomplete aanvraag;
- instemming van de aanvrager;
- vertraging waarvoor de aanvrager verantwoordelijk is;
- overmacht bij de gemeente.

In 2022 is bij ruim een kwart (buitenschoolse opvang 27%; kinderdagverblijven 29%) van de aanvragen van kindercentra sprake van opschorting. Bij aanvragen van gastouderbureaus ligt dit percentage hoger (40%). Dit is vergelijkbaar met de afgelopen jaren. Bij aanvragen van voorzieningen voor gastouderopvang is het percentage opschortingen verreweg het laagst en schommelt dit de afgelopen 4 jaar tussen de 5 en 10%.

2.4.3 Tijdigheid afhandelen van aanvragen

Wanneer een gemeente een aanvraag opschort, maar deze inclusief de opschorting wel binnen de termijn van 10 weken afhandelt, wordt dit gezien als tijdig. De inspectie beoordeelt aan de hand van de jaarverantwoording of gemeenten aanvragen tijdig afhandelen. Net als voorgaande jaren wordt bij slechts een klein percentage van de aanvragen in 2022 het besluit niet tijdig genomen (3%). In totaal gaat dit over 18 gemeenten (5%).² In de jaarverantwoording kunnen

gemeente toelichten waarom aanvragen niet tijdig zijn afgehandeld. Meerdere gemeenten benoemen dat er sprake is van foutieve of achterstallige administratie. Ook redenen als werkdruk, personeelstekort, ziekte en vakantie worden genoemd. De inspectie vindt het positief dat zij concludeert dat het grootste gedeelte van de aanvragen tijdig wordt afgehandeld. Wel wil zij benoemen dat het voor gemeenten belangrijk is het proces rondom de afhandeling van de aanvragen zo in te richten dat werkzaamheden bij uitval of vertrek eenvoudig over te nemen zijn. Het is daarbij ook van belang dat er afspraken zijn rondom vervanging.

2.5 Registrering Landelijk Register Kinderopvang

Het LRK bevat openbare informatie over alle geregistreerde kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang. Zowel inspectierapporten als eventuele (onherroepelijke) handhavingsbesluiten per opvanglocatie zijn inzichtelijk voor geïnteresseerden. De gemeente is verantwoordelijk voor het juist, volledig en actueel houden van het LRK. Hiervoor moeten gemeenten wijzigingen bijhouden en doorvoeren in het LRK.

Een klein deel van de gemeenten (6%) geeft in de jaarverantwoording aan dat de registratie in 2022 niet in orde was. Dit is vergelijkbaar met voorgaande jaren. Er worden verschillende redenen genoemd voor het niet actualiseren van het LRK. Meerdere gemeenten geven aan dat het gaat om fouten of niet tijdige administratieve afhandeling. Door een enkele gemeente wordt ook gewezen op het personeel: het gaat dan om te weinig personeel of nieuw personeel met (nog) beperkte ervaring en kennis van het werkveld.

In het najaar van 2023 neemt de inspectie contact op met de gemeenten waarbij we een risico zien op de taakuitvoering van de registratie. Daarbij gaan we na of de gemeente de uitvoering onder controle heeft of dat er een risico speelt. Ook voor deze taakuitvoering

² Gebaseerd op 336 ontvangen jaarverantwoordingen van gemeenten.

is de inspectie van mening dat het proces goed moet zijn vastgelegd en dat vervanging is geregeld. Hiermee kan bij wijziging of uitval van personeel snel worden geschakeld en kan de uitvoering van de taken doorgaan. Wanneer het organiseren van structurele achtervang binnen de gemeente lastig is, kan zij overwegen om de registrataak aan de GGD uit te besteden, of te mandateren aan - of samen te werken met - een (grotere) gemeente in de buurt. Hiervan zijn positieve voorbeelden bekend bij de landelijke toezicht- en handhavingspartijen. Dit kan de kwetsbaarheid bij uitval voorkomen en de kwaliteit van de uitvoering van deze taak verhogen.

1

2

3

4

5

6



Noëlle, 5 jaar

3 Toezicht

1

2

3

4

5

6

3. Toezicht

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitvoering van de inspecties op de kinderopvang in 2022. We beginnen met de beschrijving van het interbestuurlijk toezicht op deze wettelijke taak, gevolgd door de uitvoering van de jaarlijkse onderzoeken in 2022. Tot slot wordt er een beeld gegeven van de resultaten van de jaarlijkse onderzoeken, het herstelaanbod en de handhavingsadviezen in 2022.

3.1 Samenvatting

- Tijdens de risicoanalyse over het kalenderjaar 2021 is ingeschat dat er bij alle gemeenten geen of een laag risico was voor een goede uitvoering van de jaarlijkse onderzoeken in 2022.
- In 2022 is 96 tot 98% van de kindercentra en gastouderbureaus geïnspecteerd. In ruim de helft van de gemeenten (57%) is 100% van de kindercentra en gastouderbureaus geïnspecteerd.
- In 2022 is 38% van de voorzieningen voor gastouderopvang bezocht met een jaarlijks of incidenteel onderzoek. Dit is een duidelijke stijging ten opzichte van eerdere jaren en past in de groei naar de norm van 50% vanaf 2023.
- Bij 27 tot 37% van de jaarlijkse onderzoeken in 2022 werden één of meer tekortkomingen geconstateerd, afhankelijk van het type opvang.
- De toepassing van flexibel toezicht is al terug te zien in de soort voorwaarden die zijn beoordeeld in 2022. Voorwaarden die vallen onder de (voormalig verplichte) vaste set van minimaal te toetsen voorwaarden, die niet meer verplicht zijn onder het flexibel toezicht, worden minder beoordeeld dan in 2019.

- Bij kindercentra zien we een stijging in tekortkomingen op de inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiairs, opleidingseisen van de beroepskracht en het vaste gezichtencriterium ten opzichte van 2019.
- De meeste tekortkomingen met betrekking tot voorschoolse educatie werden geconstateerd op de kwalificaties van de pedagogisch medewerkers en de beroepskracht-kindratio. We zien hierin een stijging ten opzichte van 2019. De inspectie vindt dit zorgelijk, omdat dit gaat over een kwetsbare doelgroep.
- Bij kindercentra werd bij ruim de helft van de jaarlijkse onderzoeken een herstelaanbod gedaan. Bij gastouderbureaus en bij voorzieningen voor gastouderopvang lag de inzet van het herstelaanbod hoger.
- Het herstel van de tekortkomingen na een herstelaanbod ligt met 93 tot 99% hoog.
- Voor kinderdagverblijven is het percentage handhavingsadviezen weer op hetzelfde niveau als voor de coronapandemie (22%), terwijl het voor buitenschoolse opvang, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang gedaald is vanaf de invoering van herstelaanbod in 2019 (in 2022 4 tot 16%, afhankelijk van het type opvang).
- Het percentage handhavingsadviezen aan de gemeente over kinderdagverblijven die voorschoolse educatie aanbieden is gestegen, van 20% in 2019 naar 24% in 2022.

3.2 Interbestuurlijk toezicht op de toezichttaak

Een van de wettelijke taken waar de inspectie toezicht op houdt, is de uitvoering van de verplichte inspecties bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang. De gemeente geeft de GGD

opdracht om ieder geregistreerd kindercentrum en geregistreerd gastouderbureau jaarlijks te onderzoeken (100%-norm). Bij voorzieningen voor gastouderopvang geldt in 2022 nog een bestuurlijke afspraak, waarin is geregeld dat gemeenten 5 tot 30% van de geregistreerde voorzieningen voor gastouderopvang door de GGD laten onderzoeken. Per 1 januari 2023 is deze toezichtnorm voor voorzieningen voor gastouderopvang verhoogd naar tenminste 50% en wettelijk vastgelegd (zie verder paragraaf 3.3.2. Steekproef bij voorzieningen voor gastouderopvang).

Tijdens de risicoanalyse van de inspectie zijn geen grote risico's gezien op een onvoldoende uitvoering van deze taak door gemeenten. Met 3 gemeenten was wel aanvullend contact nodig om tot deze inschatting te komen. Bij die gemeenten is, op basis van de maatregelen die zij troffen of het beeld dat zij gaven, ingeschat dat er geen risico was voor het naar behoren uitvoeren van de jaarlijkse onderzoeken.

3.3 Uitvoering jaarlijkse onderzoeken

3.3.1 Uitvoering jaarlijkse onderzoeken in 2022

In 2022 is 96 tot 98% van de kindercentra en gastouderbureaus geïnspecteerd (zie Figuur 3.3a). In 2021 ging het nog om 83 tot 88% van de voorzieningen. Vanwege coronamaatregelen werd in 2021 en 2020 de 100% niet overal behaald. Het percentage geïnspecteerde voorzieningen in 2022 is nu nagenoeg weer op het niveau van 2019, het laatste jaar voorafgaand aan de coronapandemie.

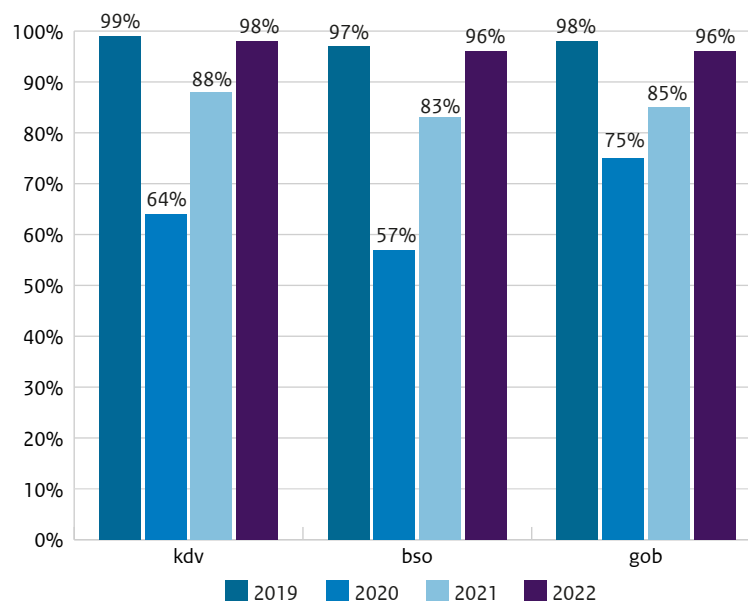
Corona in 2022

Het jaar 2022 begon nog met een laatste staartje van de coronapandemie. De kerstvakantie duurde langer voor scholen en buitenschoolse opvang om de verspreiding van het

coronavirus te vertragen en de besmettingskans van kinderen te verminderen. De buitenschoolse opvangvoorzieningen bleven tot en met 9 januari 2022 gesloten. Wel bleven ze open voor noodopvang voor kinderen van ouders met cruciale beroepen en kinderen in een kwetsbare positie. Kinderdagopvang en gastouderopvang bleven wel open.

De rest van het jaar hadden coronamaatregelen geen nieuwe impact op kinderopvangvoorzieningen. GGD'en en gemeenten hadden echter nog wel taken van het jaar daarvoor liggen. Daardoor heeft een aantal GGD'en ook voor het jaar 2022 geprioriteerd in de toezichttaken. Locaties die in 2021 niet bezocht zijn of alleen een op afstand zijn onderzocht, kregen prioriteit. Daarnaast gaf een enkele GGD locaties die beide coronajaren (2020 en 2021) niet waren onderzocht prioriteit.

Figuur 3.3a. Percentage jaarlijkse onderzoeken uitgevoerd bij kindercentra en gastouderbureaus, 2019-2022



De 100%-norm is niet door alle gemeenten behaald. In ruim de helft van de gemeenten (57%, 196 gemeenten) is 10% van de kindercentra en gastouderbureaus geïnspecteerd. In de overige gemeenten zijn 69 tot 99% van de voorzieningen geïnspecteerd (zie Tabel 3.3a). In de jaarverantwoording over 2022 (ontvangen vóór 1 juli 2023) geeft een aantal van deze gemeenten aan dat de GGD te maken had met personeelstekort, ziekteverzuim en/of de naweeën van corona, waardoor niet alle voorzieningen een werden geïnspecteerd. Andere verklaringen die gemeenten in de toelichting van de jaarverantwoording noemen, zijn dat inspecties wel plaatsvonden in 2022, maar dat het inspectierapport te laat is vastgesteld om mee te kunnen nemen in de berekening van de 100%. Of omdat er nog geen kinderen werden opgevangen op de locatie waardoor het onderzoek na registratie is uitgesteld tot na de jaargrens.

Bij de gemeenten die niet voldoen aan de norm beoordeelt de inspectie altijd de toelichtingen in de jaarverantwoording. De uitkomst van deze beoordeling laat zien of er wel of geen risico wordt ingeschat en dus of er wel of geen contact wordt opgenomen. Met de gemeenten waar contact mee wordt opgenomen, bespreekt de inspectie onder andere waarom de norm niet is gehaald, welke keuzes de gemeente vervolgens maakte in de prioritering van de te beoordelen locaties in 2022 en of er voldoende maatregelen zijn getroffen om in 2023 wel aan de norm te voldoen. Indien we vanuit dit gesprek onvoldoende vertrouwen hebben dat de gemeente voldoende grip heeft op de situatie en de norm in 2023 wel zal halen, kan er een onderzoek worden uitgevoerd bij de gemeente. Daarin worden met de gemeente afspraken voor verbetering gemaakt en vastgelegd. De uitvoering van de risicoanalyse en het opnemen van contact met gemeenten vindt plaats in het najaar van 2023.

Tabel 3.3a. Percentage geïnspecteerde voorzieningen door gemeenten, 2022

	Aantal gemeenten
100%	196
90 tot 100%	18
80 tot 90%	120
69 tot 80%	11
Totaal	345

3.3.2 Onderzoeken bij voorzieningen voor gastouderopvang

In 2022 is 38% van de voorzieningen voor gastouderopvang bezocht voor een jaarlijks onderzoek of een incidenteel onderzoek. Vanaf 2022¹ zijn ook incidentele onderzoeken meegerekend bij de steekproef. Sommige gemeenten zetten deze incidentele onderzoeken in als onderzoek na registratie, aangezien er voor voorzieningen voor gastouderopvang geen aparte onderzoeken voor registratie zijn. Veruit de meeste onderzoeken zijn een jaarlijks onderzoek: slechts 2% van de bezoeken is een incidenteel onderzoek.

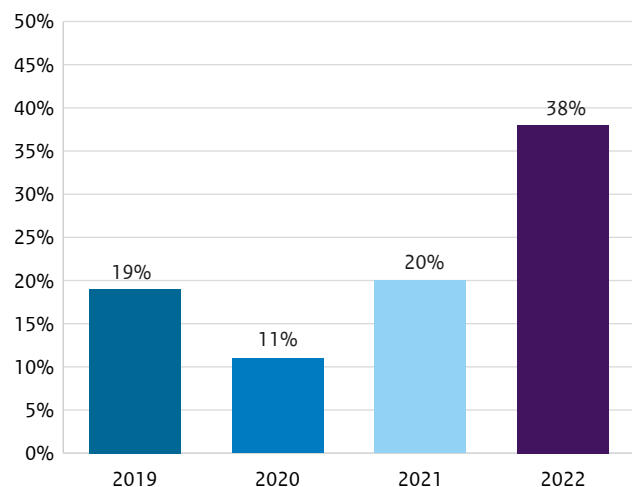
De steekproefomvang bij voorzieningen voor gastouderopvang is verdubbeld ten opzichte van 2019 (zie Figuur 3.3b). Deze stijging is in lijn met de verplichting om vanaf 2023 50% van de voorzieningen voor gastouderopvang te inspecteren (zie kader 'Toezichtnorm voor voorzieningen voor gastouderopvang').² Een derde van de gemeenten (32%) voldoet in 2022 al aan de vanaf 2023 geldende 50%-norm. De inspectie ziet het als een positieve ontwikkeling dat gemeenten in

¹ Regelgeving hierover ging in op 1 januari 2023, maar de inspectie heeft voor de jaarverantwoording van gemeenten over 2022 de incidentele onderzoeken al meegerekend.

² Wko art. 1.62 lid 3.

het ingroei-jaar 2022 voor de intensivering gastouderonderzoeken deze stap al maakten.

Figuur 3.3b. Steekproefomvang bij voorzieningen voor gastouderopvang, 2019-2022



Noot. Vanaf 2022 zijn incidentele onderzoeken ook meegeteld bij de steekproef. Zonder incidentele onderzoeken was de steekproefomvang in 2022 37%.

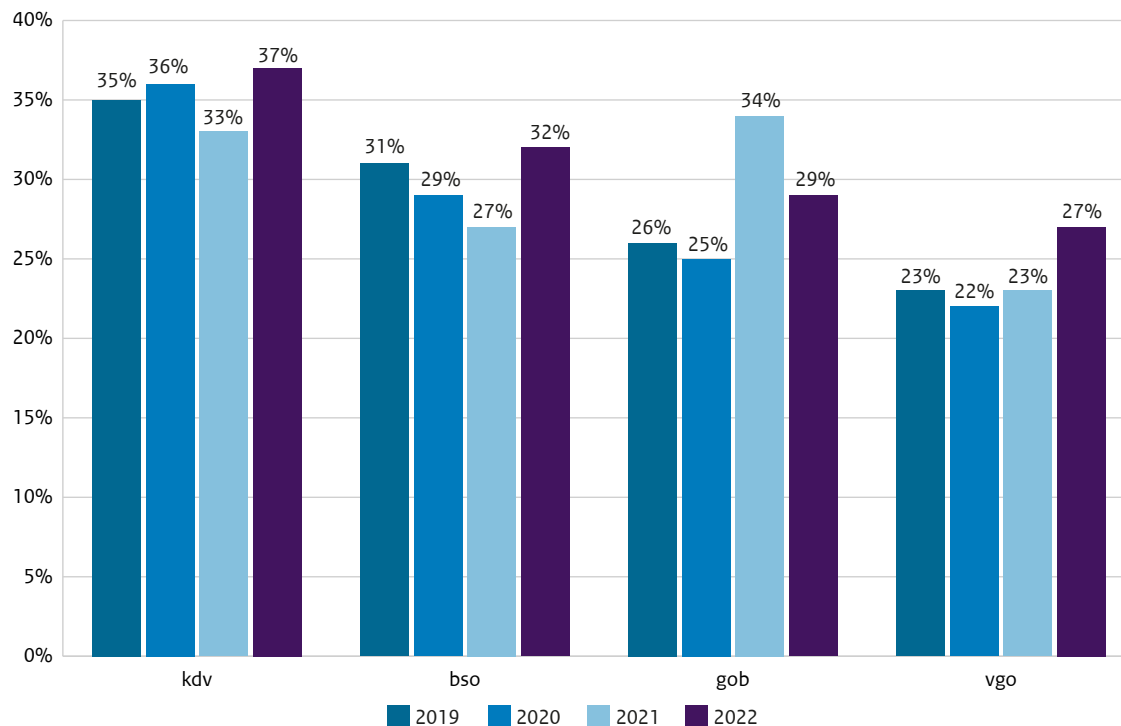
Toezichtnorm voor voorzieningen voor gastouderopvang

In 2022 was er in het gemeentefonds extra geld beschikbaar voor deze intensivering van het toezicht op de voorzieningen voor gastouderopvang. Per 1 januari 2023 is de toezichtnorm voor voorzieningen voor gastouderopvang vastgelegd in de Wet kinderopvang. GGD'en moeten vanaf 1 januari 2023 per gemeente jaarlijks ten minste 50% van de geregistreerde voorzieningen voor gastouderopvang inspecteren. Daarnaast moet elke geregistreerde voorziening voor gastouderopvang ten minste eens per 3 jaar geïnspecteerd worden. Voorheen was de norm voor de steekproefomvang minimaal 5% en was deze vastgelegd in een bestuurlijke afspraak.

Het jaar 2022 was een ingroei-jaar, waarin gemeenten en GGD'en zich konden voorbereiden op deze intensivering. De VNG attendeerde gemeenten erop dat er extra geld beschikbaar was en dat gemeenteambtenaren dit konden claimen. Ook trokken diverse GGD'en extra toezichthouders aan om de intensivering van het toezicht uit te kunnen voeren.

3.4 Resultaten jaarlijkse onderzoeken

Bij 27 tot 37% van de jaarlijkse onderzoeken in 2022 werden één of meer tekortkomingen geconstateerd, afhankelijk van het type opvang (zie Figuur 3.4a). Bij kinderdagverblijven met voorschoolse educatie wordt bij 40% van de onderzoeken tekortkomingen geconstateerd.

Figuur 3.4a. Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, 2019-2022

Noot. De percentages over de jaren zijn gebaseerd op een verschillend aantal onderzoeken, omdat in 2020 en 2021 niet alle onderzoeken overal (op dezelfde manier) zijn uitgevoerd vanwege de coronacrisis (zie Figuur 3.2a). De percentages in 2020 en 2021 zijn daardoor niet goed vergelijkbaar met die van 2019 en 2022.

Vergeleken met 2019, voordat de coronamaatregelen impact hadden op het toezicht op de kinderopvangvoorzieningen, zien we een lichte stijging in het percentage onderzoeken waarbij tekortkomingen worden geconstateerd. Deze stijging kan te maken hebben met minder toezicht of toezicht op afstand in de coronajaren, waardoor er bepaalde zaken aan de aandacht ontsnapten. Daardoor worden er mogelijk op bepaalde voorwaarden vaker tekortkomingen

geconstateerd. Daarnaast kan het te maken hebben met de invoering van flexibel toezicht bij een groot deel van de GGD'en, waarbij de voorheen verplichte set van te beoordelen voorwaarden grotendeels losgelaten wordt (zie paragraaf 3.4.1 Flexibel toezicht). Daardoor is er ruimte om voorwaarden te belichten die in het verleden minder vaak getoetst werden. Ten slotte kunnen meer tekortkomingen ontstaan door personeelstekort.

Personeelstekort en toezicht

Net als in 2021 is er sprake van een (groot) personeelstekort in de kinderopvangsector. In november 2021 informeerde de voormalig staatssecretaris de Kamer over de aanpak van de werkdruk en personeelstekorten in de kinderopvang.³ Eén van de punten die in deze brief wordt genoemd, is om rekening te houden met verzachtende omstandigheden in het toezicht en de handhaving. Deze werkwijze bestond al en kan ook ingezet worden bij tekortkomingen gerelateerd aan het personeelstekort. In hoofdstuk 5 gaan we dieper in op hoe gemeenten deze werkwijze gebruiken. In april 2023 is een tussenrapportage uitgekomen, waarin is onderzocht hoe GGD'en deze werkwijze gebruiken.⁴ GGD GHOR Nederland en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) werken momenteel aan een actualisering van de denklijn.

Ook is in deze Kamerbrief een verruiming aangekondigd van het maximaal aantal in te zetten beroepskrachten in opleiding: van maximaal een derde naar maximaal de helft van de formatie op kindercentrumniveau. Deze maatregel gold in eerste instantie tot 1 juli 2022. In de nieuwsbrief van 28 juni 2022 kondigt de minister aan dat deze maatregel verlengd wordt tot 1 juli 2024.

³ Kamerbrief (2021, 29 november 2021). *Werkdruk en personeelstekort in de kinderopvang*.

⁴ Inspectie van het Onderwijs (2023, april). *Tussenrapportage Werkwijze verzachtende omstandigheden*.

Aanpassingen kwaliteitseisen

In de Kamerbrief van 5 september 2022 gaat de minister verder in op het personeelstekort.⁵ Naast arbeidsmarktgerichte maatregelen kondigt de minister aan dat verwacht wordt dat er aanpassingen in de kwaliteitseisen gaan plaatsvinden. Om knelpunten op te lossen en/of meer ruimte te bieden voor verdere kwaliteitsverhoging in de kinderopvang, te weten:

- Het vaste gezichtencriterium: het flexibeler invullen van dit criterium;
- 3-uursregeling voor de beroepskracht-kindratio (BKR): het registreren van de 3 uur op een dag waarop mag worden afgeweken van de BKR wordt vereenvoudigd;
- Flexibiliteit in de buitenschoolse opvang: meer ruimte creëren voor het organiseren van een divers en uitdagend activiteitenaanbod door een aantal belemmeringen in de kwaliteitseisen weg te nemen.

De eerste 2 maatregelen gingen per 1 juli 2023 in, invoering van de derde maatregel staat gepland voor 1 juli 2024.

⁵ Kamerbrief (2022, 5 september 2022). *Aanpak personeelstekort in de kinderopvang*.

3.4.1 Flexibel toezicht

Vanaf 1 januari 2022 kunnen gemeenten en GGD'en al kiezen om het toezicht op de kwaliteitseisen bij kindercentra en gastouderbureaus flexibel inrichten (verder: Flex). Het doel van flexibel toezicht is het verhogen van de kwaliteit van de kinderopvang en de effectiviteit van het toezicht. De verwachting is dat Flex daar op 3 manieren aan bijdraagt:

- Het verbreden van de set geïnspecteerde items;
- Het verminderen van de voorspelbaarheid van toezicht;
- Het vergroten van de ruimte voor lokaal of regionaal maatwerk.

Met de invoering van de flexibele inspectieactiviteit wordt bij de jaarlijkse onderzoeken voor kindercentra en gastouderbureaus de vaste (verplichte) set van minimaal te toetsen voorwaarden losgelaten. Verplicht blijven de controle op de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG), de inschrijving in het personenregister kinderopvang (PRK), de pedagogische kwaliteit en - als dat van toepassing is - de voorwaarden voor de voorschoolse educatie.

De vrije ruimte kan in samenspraak tussen gemeente en GGD worden ingevuld. Hiermee kan maatwerk worden geleverd om de kwaliteit op de voorzieningen goed te borgen en bevorderen. Er moet schriftelijk worden vastgelegd en gemotiveerd op welke wijze het toezicht plaats gaat vinden, met inachtneming van de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang.

Om te onderzoeken of Flex inderdaad bijdraagt aan effectiever toezicht en daarmee aan betere kwaliteit van de kinderopvang, wordt de implementatie ervan door GGD GHOR Nederland en VNG gemonitord. In 2022 brachten zij 2 monitorrapporten uit.⁶ Hieruit

blijkt dat eind 2022 21 van de 25 GGD-regio's en de gemeente Utrecht zijn gestart met Flex en dat in ongeveer 48% van de gemeenten bij (een deel van) de houders flexibele inspecties worden uitgevoerd. Begin 2023 is dit aantal ondertussen flink gegroeid.⁷

Om gemeenten en GGD'en te ondersteunen bij de invulling van flexibel toezicht ontwikkelden GGD GHOR Nederland en VNG samen met de klankbordgroep Flex een aantal inspiratiesets. Deze inspiratiesets bevatten een combinatie van voorwaarden die gebruikt kunnen worden als uitgangspunt voor inspecties. Uit de monitorrapporten blijkt dat de GGD'en over het algemeen met deze inspiratiesets werken, al dan niet aangevuld met eigen keuzes. Dit gebeurt doorgaans in overleg met de gemeenten.

De inspectie ziet het als een goede ontwikkeling dat veel GGD-regio's gestart zijn met Flex. Zij vindt het daarnaast belangrijk dat er een goede motivering is van de keuzes die worden gemaakt. Zo zouden keuzes moeten volgen uit een risico-inschatting en zou het gebruik van standaard inspiratiesets langzaam afgebouwd kunnen worden. Ook lokaal beleid en lokale context kunnen meegewogen worden in het maken van die keuzes. Een goed ingerichte kwaliteitscyclus bij gemeenten kan helpen om dit proces goed vorm te geven.

3.4.2 Beoordelingen en tekortkomingen van voorwaarden

Kindercentra

In 2022 vallen de meest beoordeelde voorwaarden onder de (voormalig verplichte) vaste set van minimaal te toetsen voorwaarden, zowel bij kinderdagverblijven als buitenschoolse opvangvoorzieningen (zie Tabel 3.4a). Het is al zichtbaar dat GGD'en zijn begonnen met het inzetten van flexibel toezicht; voorwaarden die in 2019 bij 97 tot 99% van de onderzoeken bij kindercentra werden beoordeeld, werden in 2022 in 87 tot 90% van de onderzoeken

6 GGD GHOR Nederland (2022). Monitor invoering Flexibele inspectieactiviteit toezicht kinderopvang. Definitief tussenverslag Fase 1: Voorjaar 2022.
GGD GHOR Nederland (2023). Monitor invoering flexibele inspectieactiviteit toezicht kinderopvang. Verslag Fase 2: Najaar 2022.

7 GGD GHOR Nederland (2023). Monitor invoering flexibele inspectieactiviteit toezicht kinderopvang. Verslag Fase 3: Voorjaar 2023.

beoordeeld.⁸ Nagenoeg alle voorwaarden die verplicht blijven, werden ook in 2022 beoordeeld (95 tot 99%), waarbij het relatieve aantal tekortkomingen gelijk blijft of licht stijgt ten opzichte van 2019.

8 Uitzondering hierop is de voorwaarde 3.2.2, opleidingseisen pedagogisch beleidsmedewerker. De pedagogisch beleidsmedewerker moest in 2019 voldoende ingezet worden, maar hoefde niet per 1 januari 2019 aangesteld te zijn. Wanneer deze nog niet was aangesteld, kon ook niet worden beoordeeld of deze beschikt over een passende opleiding. Bovendien gold een overgangsregeling van twee jaar voor de kwalificatie-eis voor pedagogisch beleidsmedewerkers die vóór 1 januari 2019 aangesteld zijn.

Een eerste zichtbaar gevolg van Flex is dat enkele voorwaarden minder beoordeeld zijn in 2022. De voorwaarden over de opleidingseisen van beroepskrachten, de beroepskracht-kindratio en opvang in stam- en basisgroepen werden in bijvoorbeeld 2019 in 97 tot 98% van de onderzoeken beoordeeld, terwijl dit in 2022 bij 87 tot 91% van de onderzoeken het geval is. Wat dit precies betekent, is op dit moment nog niet te zeggen. Nog niet overal zijn Flex en het proces om tot keuzes te komen uniform ingevoerd. Het is belangrijk om goed te monitoren hoe Flex verder wordt geïmplementeerd en of de doelen worden bereikt. Ook is het van belang te onderzoeken of er geen ongewenste neveneffecten ontstaan. De inspectie blijft het proces en de uitvoering van Flex met bijbehorende monitorrapportages volgen.

Tabel 3.4a. Percentage beoordeling (b) en tekortkoming (t) van voorwaarden (voormalig verplichte) vaste set minimaal te toetsen voorwaarden bij jaarlijkse onderzoeken bij kindercentra, 2019 en 2022

		2019		2022	
Voorwaarde		% (b)	% (t)	% (b)	% (t)
2.1.1*	Pedagogisch beleid en handelen conform beleid	93	3	95	4
2.2.1	Pedagogische praktijk uitvoering	99	1	90	1
3.1.1*	Beschikken over VOG en inschrijving PRK	98	4	99	4
3.1.2*	Aanvang werk na inschrijven PRK en koppeling	91	6	96	7
3.2.1	Opleidingseisen beroepskracht	97	1	88	2
3.2.2a	Opleidingseisen pedagogisch beleidsmedewerker	61	2	82	1
3.3.1	Beroepskracht-kindratio	98	4	91	5
3.5.1	Opvang in stamgroep	98	3	87	4

* Ook onder flexibel toezicht een verplichte voorwaarde.

a. De pedagogisch beleidsmedewerker moest in 2019 voldoende ingezet worden, maar hoefde niet per 1 januari 2019 aangesteld te zijn. Daardoor was in het begin van het jaar nog niet overal een pedagogisch beleidsmedewerker aangesteld, waardoor niet beoordeeld kan worden of deze beschikt over een passende opleiding. Bovendien gold er een overgangsregeling van 2 jaar voor de kwalificatie-eis voor pedagogisch beleidsmedewerkers die vóór 1 januari 2019 aangesteld waren.

Andere voorwaarden bij kindercentra die tijdens jaarlijkse onderzoeken zichtbaar minder vaak worden beoordeeld dan in 2019, zijn voorwaarden over het veiligheids- en gezondheidsbeleid (4.1) en de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (4.2). Relatief gezien wordt er een vergelijkbaar aandeel tekortkomingen geconstateerd op deze voorwaarden tussen beide jaren. Alleen bij de voorwaarde over de beschikking van een veiligheids- en gezondheidsbeleid en handelen conform dit beleid (4.1.1) zien we een stijging in geconstateerde tekortkomingen van 7% in 2019 naar 11% in 2022.

Daarnaast zien we bij kindercentra bij een aantal andere voorwaarden relatief veel tekortkomingen, terwijl er niet veel meer wordt geïnspecteerd op deze voorwaarden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het informeren van ouders en personeel over het inspectierapport (6.1.2, zie Tabel 3.4b). Bij voorwaarden die geraakt worden door het personeelstekort (zie ook hoofdstuk 5), zien we een stijging in het aantal geconstateerde tekortkomingen. Deze worden met name geconstateerd op de voorwaarden over de inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiairs, opleidingseisen van de beroepskracht en het vaste gezichtencriterium voor onder de 1 jaar en 1 jaar en ouder.

Tabel 3.4b. Percentage beoordeling (b) en tekortkoming (t) van voorwaarden met relatief veel tekortkomingen en voorwaarden geraakt door personeelstekort bij jaarlijkse onderzoeken bij kindercentra, 2019 en 2022

		2019		2022	
Voorwaarde		% (b)	% (t)	% (b)	% (t)
2.1.5	Pedagogisch beleidsplan bevat beschrijving van de werkwijze, maximale omvang en leeftijdsopbouw van de stamgroepen	28	10	31	12
6.1.2	Het informeren van ouders en personeel over het inspectierapport	19	9	20	12
6.2.5	Er is een oudercommissie ingesteld (locatie meer dan 50 kinderen) of er is voldoende inspanning geweest deze in te stellen (locatie maximaal 50 kinderen)	14	6	15	8
Voorwaarden geraakt door personeelstekort:					
3.2.1	Opleidingseisen beroepskracht	97	1	88	2
3.3.1	Beroepskracht-kindratio	98	4	91	5
3.3.3	Inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiairs	20	4	22	7
3.5.1	Opvang in stamgroep	98	3	87	4
3.5.3	Vaste gezichtencriterium onder de 1 jaar	24	4	21	6
3.5.4	Vaste gezichtencriterium 1 jaar en ouder	33	2	28	6
4.1.9	Zorgdragen EHBO'er	48	5	39	6

1

2

3

4

5

6

Gastouderbureaus

Ook voor het toezicht op de gastouderbureaus zien we dat landelijk nog steeds voorwaarden van de (voormalige verplichte) vaste set van minimaal te toetsen voorwaarden de meest beoordeelde voorwaarden zijn (zie Tabel 3.4c). Voorwaarden over de administratie van het gastouderbureau (die voor gastouderbureaus onder de minimale inspectieactiviteit vielen) worden niet meer bij alle inspecties beoordeeld in 2022. Het aandeel tekortkomingen op de voorwaarden over de administratie tijdens deze onderzoeken is in 2022 gelijk ten opzichte van 2019 of iets lager. De voorwaarde dat de houder van het gastouderbureau ervoor zorgt dat alle gastouders werken met een pedagogisch beleid dat leidt tot verantwoorde kinderopvang (2.2.1) is in 2022 bij 79% van de onderzoeken beoordeeld, ten opzichte van 98% in 2019. We hebben geen verklaring waarom deze onder Flex verplichte voorwaarde minder is beoordeeld. Er worden weinig tekortkomingen geconstateerd op deze voorwaarde (1%). De voorwaarde dat het gastouderbureau de gastouder tweemaal per jaar bezoekt en een voortgangsgesprek houdt (6.1.6) is nog steeds veel beoordeeld in 2022 (92%), hoewel deze niet meer verplicht is onder flexibel toezicht. Een mogelijke verklaring is dat deze voorwaarden in 2020 en 2021 lastig na te leven en te toetsen waren vanwege de maatregelen tegen de coronapandemie⁹

De meeste tekortkomingen in 2022 bij gastouderbureaus zijn geconstateerd bij voorwaarden over:

- Het informeren van vraagouders, gastouders en personeel over het inspectierapport van het gastouderbureau of van de voorziening voor gastouderopvang (5.1.4): 14%.¹⁰

- Het zorgdragen voor koppeling met het PRK van eenieder (3.1.2): 8%.¹¹
- Tweemaal per jaar het opvangadres bezoeken en een voortgangsgesprek houden met de gastouder (6.1.6): 6%.
- De jaarlijkse inventarisatie van veiligheids- en gezondheidsrisico's in samenwerking met gastouders. Het gastouderbureau gaat hiervoor jaarlijks op bezoek bij aangesloten gastouder (4.1.2): 6%.

Voorzieningen voor gastouderopvang

Het modelrapport voor voorzieningen voor gastouderopvang bestaat in 2022 uit 29 voorwaarden. Over het algemeen worden bij een regulier onderzoek bijna alle voorwaarden beoordeeld, omdat zij niet jaarlijks worden bezocht. Enkele voorwaarden, zoals over de registratie of het overleggen van een VOG op verzoek van de toezichthouder of gastouderbureau, worden niet bij elk onderzoek meegenomen, omdat dit niet bij elk bezoek opnieuw nodig is.

Onder de voorwaarden die niet altijd worden meegenomen zien we dat er vergeleken met 2019 minder om een recente VOG van alle personen van 18 jaar of ouder wordt gevraagd (58% in 2019 tegenover 40% in 2022). Een mogelijke verklaring is dat alle gastouders in het PRK ingeschreven staan, waardoor een aparte toetsing van een recente VOG niet meer nodig is. Daarnaast is er minder vaak meegenomen of de voorziening voor gastouderopvang voldoet aan een aantal voorwaarden uit de definitie voor gastouderopvang in de zin van de wet - zoals dat opvang plaatsvindt op adres van de gastouder door tussenkomst van een gastouderbureau (81% in 2019 tegenover 68% in 2022) - en is ook de voorwaarde over voldoende en goed functionerende rookmelders minder beoordeeld (98% in 2019, tegenover 89% in 2022). Voorwaarden over telefonische bereikbaarheid (89% in 2019 tegenover 95% in 2022) en adequate vervanging bij calamiteiten (86% in 2019 tegenover 91% in 2022) worden in vergelijking met 2019 iets vaker beoordeeld bij jaarlijkse onderzoeken.

⁹ Inspectie van het Onderwijs (2020, november). *Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2020*.

Inspectie van het Onderwijs. (2021). *Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2021*.

¹⁰ Deze voorwaarde is geen onderdeel van de minimale inspectieactiviteit. Daarom staat deze voorwaarde niet in Tabel 3.4c.

¹¹ Eenieder is de houder van het gastouderbureau, personen werkzaam bij het gastouderbureau, gastouders en huisgenoten.

Tabel 3.4c. Percentage beoordeling (b) en tekortkomingen (t) minimale inspectieactiviteit gastouderbureaus, 2019 en 2022

		2019		2022	
	Voorwaarde	% (b)	% (t)	% (b)	% (t)
2.2.1*	De houder zorgt ervoor dat alle gastouders werken met een pedagogisch beleid dat leidt tot verantwoorde kinderopvang	98	1	79	1
3.1.1*	Beschikken over VOG en inschrijving PRK	100	3	99	4
3.1.2*	Zorgdragen voor koppeling van eenieder	98	7	96	8
3.1.3	Aanvang werk na inschrijven PRK en koppeling	88	5	89	2
3.2.1	Per gastouder 16 uur besteed aan begeleiding en bemiddeling	98	2	87	1
4.1.1	Gastouders handelen volgens beleid en gastouderbureau waarborgt risico-inventarisatie Veiligheid & Gezondheid	99	1	93	2
4.1.2	Gastouderbureau inventariseert jaarlijks Veiligheid & Gezondheid in samenwerking met gastouder, inclusief jaarlijks bezoek	98	3	93	6
5.1.1	In schriftelijke overeenkomst onderscheid uitvoeringskosten en vergoeding gastouder	98	<1	88	1
6.1.6	Tweemaal per jaar bezoek opvangadres en voortgangsgesprek gastouder	96	6	92	6
6.1.7	Jaarlijks mondelinge evaluatie vraagouder schriftelijk vastgelegd	96	8	88	6
6.2.1	Overzicht werkzame personen gastouderbureau	97	<1	83	<1
6.2.2	Overzicht oudercommissie	63	<1	49	<1
6.2.3	Afschrift Reglement oudercommissie	67	<1	52	0
6.2.4	Overzicht kinderen	98	<1	84	<1
6.2.5	Overzicht personen in bezit van VOG- en NAW-gegevens gastouder	98	4	85	1
6.2.6	Afschriften schriftelijke overeenkomst	98	1	85	1
6.2.7	Bankafschriften met betalingen van vraagouder	94	<1	82	0
6.2.8	Bankafschriften met betalingen aan gastouder	94	<1	81	0
6.2.9	Jaaroverzicht per voorziening voor gastouderopvang inclusief afgenomen uren	94	3	82	1
6.2.10	Jaar- en maandoverzicht per vraagouder inclusief afgenomen uren	94	2	83	1
6.2.11	Per voorziening voor gastouderopvang ondertekende risico-inventarisatie	98	1	85	<1
6.2.12	Gegevens van beëindigde relaties	-	-	80	<1
6.2.13	Gegevens kunnen tijdig worden verstrekt	98	<1	83	1

* Ook onder flexibel toezicht een verplichte voorwaarde.

1

2

3

4

5

6

Op de voorwaarde over voldoende en goed functionerende rookmelders zijn in vergelijking met 2019 (8%) relatief meer tekortkomingen geconstateerd in 2022 (11%). Daarnaast zien we een daling in tekortkomingen over de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (4% in 2019 tegenover 1% in 2022).

3.4.3 Toezicht op voorschoolse educatie

Bij kinderdagverblijven die voorschoolse educatie (ve) bieden, gelden 17 aanvullende voorwaarden uit het Besluit basiskwaliteit voorschoolse educatie (Besluit ve).¹² Daarnaast zijn er sinds 2022 nog 4 voorwaarden over de inzet pedagogisch beleidsmedewerker voorschoolse educatie toegevoegd. In totaal zijn er dus 21 ve-basisvoorwaarden die beoordeeld moeten worden bij kinderdagverblijven die geregistreerd staan als ve-voorziening.

Er zijn 4.746 locaties die ten tijde van het jaarlijks onderzoek voorschoolse educatie aanboden, waarbij alle ve-voorwaarden geïnspecteerd moeten worden. Meestal (94%) werden alle 21 ve-voorwaarden beoordeeld, zoals vereist. Bij 99% van deze onderzoeken is minstens 1 ve-voorwaarde beoordeeld. Wanneer er voorwaarden niet zijn beoordeeld, gaan deze in de meeste gevallen over de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker voor voorschoolse educatie (2.4).

In 2022 werden de meeste tekortkomingen geconstateerd op de kwalificaties van de pedagogisch medewerkers en de beroepskracht-kindratio ¹³(bij 8% van de beoordelingen van deze voorwaarde). Bij de kwalificaties gaat het specifiek om de beheersing van minstens niveau 3F van de mondelinge taalvaardigheid en lezen (9%), en het keuzedeel ontwikkelingsgericht werken (9%). Ook zien we juist op deze voorwaarden een stijging in het aantal tekortkomingen in vergelijking

met 2019 (toen was er respectievelijk in 3, 6 en 6% sprake van tekortkomingen op deze voorwaarden). Dit zijn voorwaarden die geraakt worden door een tekort aan gekwalificeerd personeel. Op deze tekortkomingen worden ook het vaakst verzachtende omstandigheden beschreven.¹⁴

In opdracht van het ministerie van OCW deed Berenschot onderzoek naar personeelstekorten bij voorschoolse educatie.¹⁵ Hierin kwam naar voren dat deelnemers aan het onderzoek een spanningsveld ervaren tussen het noodgedwongen moeten sluiten van groepen door personeelstekorten of het bewust kiezen voor overtredingen van de kwalificatie-eisen om groepen toch open te kunnen houden. Er zijn houders die ve-groepen (tijdelijk) sloten omdat er onvoldoende personeel was. Experts¹⁶ vrezen dat het personeelstekort en noodgedwongen overtreden van kwalificatie-eisen ten koste gaat van de kwaliteit van de ve, maar er is nog beperkt zicht op de effecten.

De inspectie vindt het zorgelijk dat op voorwaarden die belangrijk zijn voor de ontwikkeling van het kind nog veel tekortkomingen worden geconstateerd. Ook is het de vraag of er nog wel sprake kan zijn van (verantwoorde) voorschoolse educatie wanneer het personeel niet voldoet aan de vereiste kwalificaties. Juist de kinderen die in de doelgroep voor voorschoolse educatie vallen zijn kwetsbaar en het is van groot belang dat de kwaliteit gewaarborgd blijft.¹⁷

De voorwaarden over de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker voorschoolse educatie zijn nieuw in 2022. De meeste tekortkomingen worden gevonden op 2 onderwerpen.

¹⁴ Inspectie van het Onderwijs (2023, april). [Tussenrapportage Werkwijze verzachtende omstandigheden](#).

¹⁵ Berenschot (2023). *Personeelstekort bij voorschoolse educatie*.

¹⁶ Experts in dit onderzoek bestonden uit werkgevers, werknemers, opleiders, toezichhouders, opdrachtgevers en de wetenschap.

¹⁷ Doelgroepkinderen of -peuters voor voorschoolse educatie zijn peuters met een mogelijke (taal)achterstand, die volgens de gemeente ondersteuning kunnen gebruiken bij het betreden van de basisschool.

¹² Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (2019, 9 februari).

Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027961/2019-02-09>.

¹³ Een beroepskracht-kindratio van minimaal 1:8.

Ten eerste bij het vastleggen aan hoeveel doelgroep-peuters op 1 januari voorschoolse educatie wordt aangeboden. Daarnaast gaat het om het vastleggen van het minimumaantal uur per jaar dat de pedagogisch beleidsmedewerker ingezet moet worden (beide 3%).

3.4.4 Toezicht op ouderparticipatiecrèches

Sinds 2021 zijn ouderparticipatiecrèches een wettelijk erkende vorm van formele kinderopvang: kinderopvangvoorzieningen waar ouders onderling de opvang voor hun kinderen verzorgen. Ouderparticipatiecrèches moeten aan vrijwel dezelfde kwaliteitseisen voldoen als kindercentra. Maar er zijn wel aanvullende voorwaarden specifiek voor de ouderparticipatiecrèches en uitzonderingen voor opleidingseisen en het vaste-gezichtencriterium. Elke ouderparticipatiecrèche wordt, net als alle formele kinderopvangvoorzieningen, elk jaar geïnspecteerd.

Nederland telde in 2022 acht ouderparticipatiecrèches (7 kinderdagverblijven, 1 buitenschoolse opvang), verdeeld over 2 gemeenten (6 in de ene gemeente en 2 in de andere). Alle ouderparticipatiecrèches hebben in 2022 een jaarlijks onderzoek gehad. Hierbij zijn bij twee voorzieningen in totaal 5 tekortkomingen geconstateerd. Het betrof voorwaarden over:

- VOG/koppeling met PRK;
- het kenbaar maken van het inspectierapport aan ouders en medewerkers.

3 van deze 5 tekortkomingen zijn hersteld met herstelaanbod.

Er zijn in 2022 ook nadere onderzoeken gedaan bij 2 voorzieningen (in dezelfde gemeente), naar aanleiding van eerder geconstateerde tekortkomingen. Daarin bleek dat beide voorzieningen nog niet alle tekortkomingen hadden hersteld na handhavingsacties van de gemeente, waarna een nieuw advies tot handhaven is gegeven door de GGD-toezichthouder. De gemeente geeft aan dat beide ouderparticipatiecrèches een geschiedenis van meerdere handhavingstrajecten kennen, naar aanleiding van

inspectieonderzoeken waarin meerdere tekortkomingen werden geconstateerd. Dit komt volgens de gemeente onder andere door de (jaarlijkse) wisseling van ouders en het ontbreken van een goede overdracht van het beleid. Hierdoor gaat informatie over de wet- en regelgeving verloren. Sinds 2020/2021 zijn bij beide locaties echter wel verbeteringen in de (pedagogische) beleidsvoering en professionaliteit zichtbaar.

De gemeente waarin de overige ouderparticipatiecrèches zijn gevestigd geeft aan dat de ouderparticipatiecrèches dankzij eerdere waarschuwingen zorgvuldiger werken wat betreft PRK inschrijvingen en koppelingen. Verder worden de nieuwe voorwaarden (waaraan sinds 1 juli 2021 moet worden voldaan) serieus opgepakt, zowel beleidsmatig als in de praktijk.

3.5 Herstelaanbod

Bij een herstelaanbod van de GGD-toezichthouder, krijgt de houder van een kinderopvangvoorziening de mogelijkheid om nog voor het afsluiten van het inspectierapport een deel of alle door de GGD-toezichthouder geconstateerde tekortkomingen te herstellen. Zo kan voorkomen worden dat de tekortkomingen onnodig lang blijven bestaan. Ook blijft inzichtelijk op welke voorwaarden de tekortkomingen werden geconstateerd.

3.5.1 Inzet herstelaanbod

In 2022 werd bij ruim de helft van de jaarlijkse onderzoeken bij kindercentra waarin minimaal 1 tekortkoming werd gevonden, een herstelaanbod gedaan. Bij gastouderbureaus en bij voorzieningen voor gastouderopvang lag de inzet van herstelaanbod hoger (61 en 88%). Herstelaanbod bij kindercentra wordt vooral aangeboden op tekortkomingen op voorwaarden over:

- het pedagogisch beleidsplan over beleid extra dagdelen (89% van de tekortkomingen);

- de vaststelling van de meldcode (84% van de tekortkomingen);
- de regels die het reglement van de oudercommissie moet bevatten (83% van de tekortkomingen).

Ook op tekortkomingen op voorwaarden van het Besluit ve¹⁸ werd herstelaanbod ingezet. In 2022 gebeurde dit bij 36% van de tekortkomingen op de ve-voorwaarden. Het herstelaanbod werd vooral aangeboden op de voorwaarden over het beleidsplan, met name:

- het stimuleren van de ontwikkeling (83%);
- de inzet van pedagogisch beleidsmedewerker voorschoolse educatie (77%).

Daarnaast wordt er relatief veel herstelaanbod ingezet op de nieuwe, aanvullende ve-voorwaarden over de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker voorschoolse educatie. Dit betreft vooral de voorwaarden:

- Vastlegging van het aantal doelgroep-peuters op 1 januari (ten behoeve van de berekening van het aantal uren voor de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker; 82%).
- Inzet van pedagogisch beleidsmedewerker omvat het minimaal aantal uur per jaar (68%).

GGD'en kunnen bij het aanbieden van herstelaanbod eigen keuzes maken. De uitvoering van de taken is namelijk decentraal belegd en gemeenten en GGD'en maken eigen onderlinge afspraken over hoe het proces van herstelaanbod wordt ingericht. Dit kan gevolgen hebben voor welke voorwaarden wel of niet worden meegenomen, hoe wordt omgegaan met recidive of welke tijd een houder krijgt om een tekortkoming te herstellen. Recidive is wanneer een tekortkoming na handhaving bij nader onderzoek of een volgend jaarlijks onderzoek nog steeds aanwezig is.

Wanneer een tekortkoming na handhaving bij een nader onderzoek of een volgend jaarlijks onderzoek nog steeds aanwezig is, noemen we dat recidive.

Uit een onderzoek van AEF en SEO uit 2022 naar de effectiviteit van toezicht en handhaving kinderopvang bleek dat houders, toezichthouders en gemeenten positief waren over het herstelaanbod.¹⁹ Echter, werd er ook geconcludeerd dat de verschillen in uitvoering tussen GGD'en voor onduidelijkheid zorgen in de sector: waarom is het in de ene GGD-regio wel mogelijk om voor een bepaald type overtreding herstelaanbod in te zetten, en in de andere niet? Houders die in verschillende regio's actief zijn krijgen hierdoor te maken met verschillen in de uitvoering van toezicht. Mede naar aanleiding van dit onderzoek heeft SZW in een Kamerbrief aangekondigd een onderzoek naar verschillen in de uitvoering van toezicht en handhaving uit te gaan voeren.²⁰ De inspectie herkent de conclusies over de verschillen tussen GGD'en bij de inzet van herstelaanbod en de daaruit voortvloeiende onduidelijkheid. Zij ondersteunt dan ook het voornemen van SZW om hier nader onderzoek naar te doen.

3.5.2 Herstel na herstelaanbod

Het herstel van tekortkomingen na een herstelaanbod ligt met 93 tot 99% hoog (zie Figuur 3.5a). Dit geldt ook voor tekortkomingen op de voorwaarden over voorschoolse educatie (94%). Deze percentages zijn vergelijkbaar met eerdere jaren.²¹

¹⁹ AEF & SEO (2022). *Effectonderzoek toezicht en handhaving kinderopvang*.

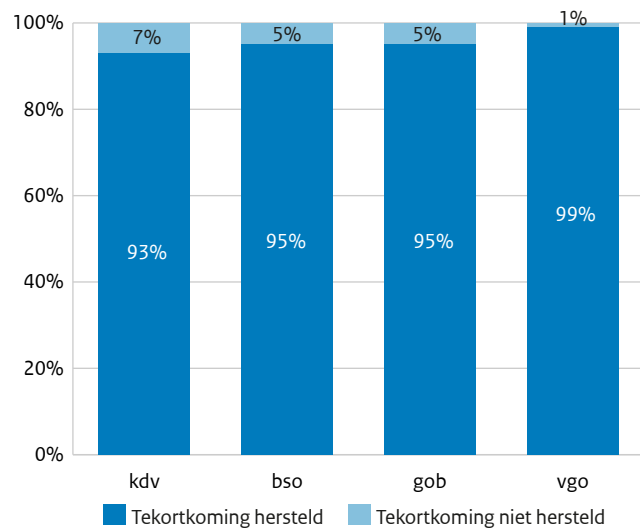
²⁰ Kamerbrief (2022, 4 april 2023). *Toezicht en handhaving kinderopvang*.

²¹ Inspectie van het Onderwijs (2022, september). *Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2021*.

Inspectie van het Onderwijs (2021, november). *Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2020*.

¹⁸ Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (2019, 9 februari). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027961/2019-02-09>.

Figuur 3.5a. Percentage herstel van tekortkomingen na inzet van een herstelaanbod bij de jaarlijkse onderzoeken, 2022



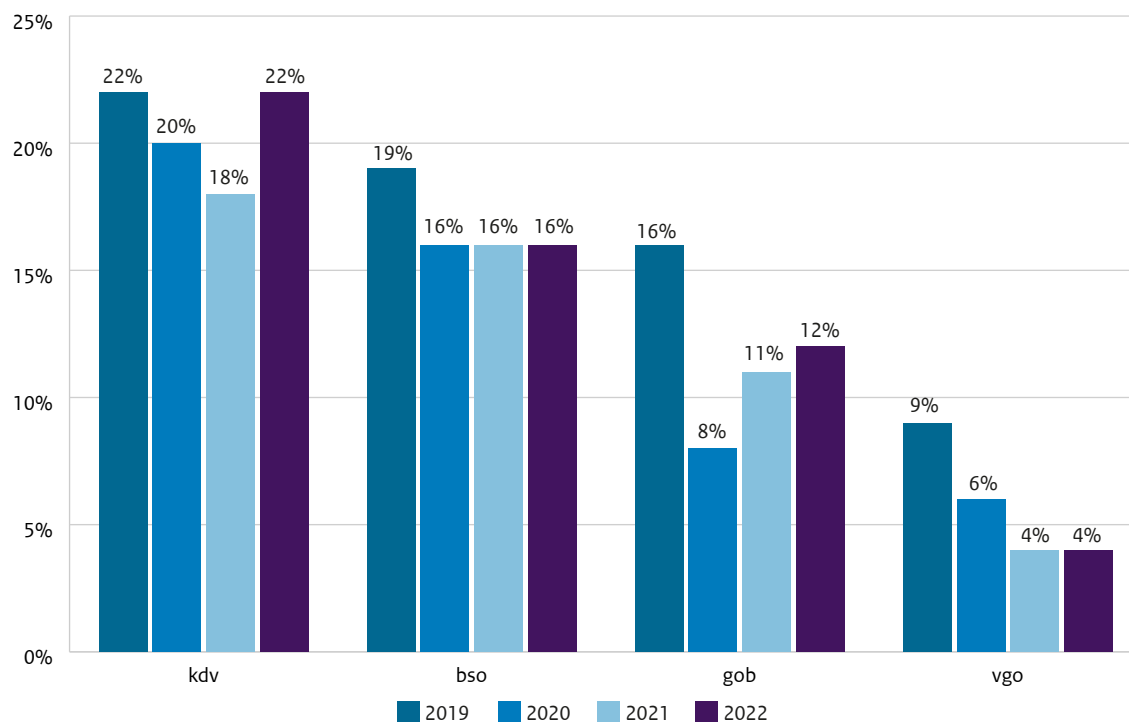
coronapandemie, terwijl het voor buitenschoolse opvang, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang wél daalde ten opzichte van 2019.

Bij kinderdagverblijven die voorschoolse educatie aanbieden, is het percentage handhavingsadviezen gestegen. In 2022 werd bij 24% van de jaarlijkse onderzoeken een handhavingsadvies gegeven, in 2019 was dit 20%.

3.6 Handhavingsadviezen

In 2022 is het percentage advies tot handhaven voor kinderdagverblijven gelijk aan 2019 (zie Figuur 3.6a). Voor buitenschoolse opvangvoorzieningen, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang is het percentage advies tot handhaven bij onderzoeken met tekortkomingen in 2022 lager dan in 2019. Vanaf de invoering van herstelaanbod in 2019 zagen we een daling van handhavingsadviezen voor kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen en voorzieningen voor gastouderopvang. Deze daling is mogelijk te verklaren door de inzet van herstelaanbod en de coronapandemie, waarin er met verschillende werkwijzen is gewerkt rondom het wel of niet geven van een advies tot handhaven. Voor kinderdagverblijven is het percentage handhavingsadviezen echter weer op hetzelfde niveau als vóór de

Figuur 3.6a. Percentage jaarlijkse onderzoeken met een handhavingsadvies, 2019-2022



Noot. De percentages over de jaren zijn gebaseerd op een verschillend aantal onderzoeken, omdat in 2020 en 2021 niet alle onderzoeken overal (op dezelfde manier) zijn uitgevoerd vanwege de coronacrisis (zie Figuur 3.2a). De percentages in 2020 en 2021 zijn daardoor niet goed vergelijkbaar met die van 2019 en 2022.

1

2

3

4

5

6



Noëlle, 5 jaar

4 Handhaving

1

2

3

4

5

6

4. Handhaving

In dit hoofdstuk gaan we in op het handhavend optreden van gemeenten op tekortkomingen met een advies tot handhaven.¹ We beschrijven eerst de resultaten van het interbestuurlijk toezicht op deze wettelijke taak. Daarna beschrijven wij het aantal gemeenten dat in 2022 rapporten met een advies tot handhaven opvolgde. Ook geven wij inzicht in beredeneerd niet handhaven en de gekozen handhavingsacties van gemeenten. Wij richten ons hierbij op de geconstateerde tekortkomingen bij jaarlijkse en nader onderzoeken. Ten slotte bespreken we het herstel van tekortkomingen na ingezette handhavingsacties.

4.1 Samenvatting

- Tijdens de risicoanalyse uitgevoerd in 2022, over verslagjaar 2021, is ingeschat dat er bij alle gemeenten geen of een laag risico was voor de uitvoering van de handhavingstaak in 2022.
- In 2022 is bij 94% van de rapporten met advies tot handhaven door gemeenten een handhavingsactie geregistreerd.
- Er werd bij 20% van de geconstateerde tekortkomingen besloten beredeneerd niet te handhaven.
- Er is vooral besloten beredeneerd niet te handhaven op voorwaarden over voorschoolse educatie en kinderopvang die gerelateerd zijn aan de inzet van voldoende (gekwalificeerd) personeel. Onvoldoende gekwalificeerd personeel op de groep kan direct invloed hebben op de kwaliteit van de opvang of de voorschoolse educatie. De inspectie begrijpt dat de omstandigheden moeilijk zijn, maar vindt dit een zorgelijke constatering.
- Net als voorgaande jaren werd in 2022 op tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken vooral herstellend gehandhaafd met aanwijzingen (51%) en waarschuwingen (28%).
- Er werd gemiddeld genomen strenger gehandhaafd door gemeenten op (herhaalde) tekortkomingen die zijn geconstateerd bij nadere onderzoeken. Last onder dwangsom werd het meest ingezet, gevolgd door aanwijzingen.
- Een waarschuwing wordt bij recidive meestal opgevolgd door een aanwijzing of last onder dwangsom (74%). Een aanwijzing wordt geregeld opgevolgd door een tweede aanwijzing of last onder dwangsom (86%).
- We zien ook dat een waarschuwing opgevolgd wordt door een tweede waarschuwing (25%) en, zoals hierboven al genoemd, een aanwijzing door een tweede aanwijzing (48%). De inspectie vindt dat de gemeente houders moet stimuleren om de tekortkoming zo snel mogelijk op te lossen en daarbij past escalatie in de handhaving als een eerste handhavingsactie niet effectief is gebleken.
- Gemeenten zetten een (voorgenomen) exploitatieverbod of intrekking van de toestemming tot exploitatie weinig in.
- De meeste tekortkomingen (gemiddeld 83%) werden na een eerste handhavingsactie van een gemeente binnen een jaar hersteld.

¹ Gegevens over de handhaving van GGD Amsterdam worden niet meegenomen in de analyses van hoofdstuk 4, omdat het niet mogelijk is de Amsterdamse bestanden over de ingezette handhavingsinstrumenten te koppelen aan de geconstateerde tekortkomingen.

4.2 Interbestuurlijk toezicht op handhavend optreden over 2021

Wanneer de GGD-toezichthouder constateert dat een houder niet aan de kwaliteitseisen voldoet, dan heeft de gemeente in beginsel de taak om hiertegen handhavend op te treden. Slechts onder bijzondere omstandigheden hoeft een gemeente dit niet te doen. Bijvoorbeeld bij concreet uitzicht op legalisatie, waarbij de tekortkoming in de nabije toekomst geen tekortkoming meer is, of als de handhaving onevenredig is. Dat wil zeggen: als het doel van handhaving (uiteindelijk) niet bereikt kan worden door de uitvoering hiervan. Er zijn geen normen in de wet opgenomen over hoe deze handhavingsplicht ingevuld moet worden.

In 2022 werd er tijdens de risicoanalyse op basis van de jaarverantwoording over 2021 voor alle gemeenten ingeschat hoe groot het risico is dat zij de handhaving in 2022 niet op orde hadden. Een gemeente heeft deze taak op orde wanneer zij na een handhavingsadvies van de GGD-toezichthouder actie onderneemt om de tekortkoming te laten oplossen. Aan de hand van de risicoanalyse en eventueel aanvullend contact, zagen wij bij geen van de gemeenten een risico voor de actuele uitvoering van deze taak.

4.3 Handhavend optreden in 2022

In 2022 waren er 4.096 rapporten met handhavingsadvies bij 3.482 kinderopvangvoorzieningen.² Er zijn meer rapporten dan voorzieningen omdat er soms bij 1 voorziening meerdere onderzoeken uitgevoerd zijn die leidden tot een advies tot handhaven. In totaal zijn er 11.340 tekortkomingen geconstateerd waarop gemeenten een handhavingsactie moesten ondernemen.

² Deze aantallen zijn anders dan genoemd in paragraaf 3.6, omdat handhavingsacties in dit hoofdstuk worden bekeken van oktober tot oktober (zie voor meer informatie het Technisch Rapport).

In 2022 is er bij 94% van de rapporten met advies tot handhaven door gemeenten een handhavingsactie geregistreerd.³ In 55 van de 345 gemeenten zijn er één of meer adviezen tot handhaven niet opgevolgd (100 rapporten). Gemeenten kunnen in hun jaarverantwoording toelichting geven op de situaties waarbij ze geen handhavingsactie geregistreerd hebben. Een aantal redenen die genoemd worden zijn:

- De handhaving is wel uitgevoerd, maar niet goed of niet tijdig geregistreerd in de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR).
- De handhaving was niet meer nodig omdat de tekortkoming al was hersteld.
- Er waren personele omstandigheden, zoals capaciteitsgebrek binnen de gemeente.

Het valt op dat een aantal gemeenten in 2022 geen gevolg registreerde bij één of meer handhavingsadviezen. In de risicoanalyse beoordeelt de inspectie in 2023 op grond van onder andere de jaarverantwoording over 2022 of de gemeenten hebben voldaan aan de regelgeving. Met de gemeenten waarvan we inschatten dat er mogelijk risico's zijn in verband met personele omstandigheden of waar onduidelijkheden zijn over waarom een handhavingsadvies niet is opgevolgd, wordt in het najaar van 2023 contact opgenomen om te onderzoeken wat er aan de hand was. Op basis daarvan bepalen we wat dit betekent voor de actuele taakuitvoering.

4.4 Beredeneerd niet handhaven

Gemeenten kunnen in afwijking van het advies tot handhaven van de GGD-toezichthouder besluiten tot niet handhaven bij een geconstateerde tekortkoming. Zo'n besluit kan slechts onder bijzondere omstandigheden genomen worden en moet altijd onderbouwd worden. Het kan bijvoorbeeld gaan om een overtreding

³ Beredeneerd niet handhaven, informeel en formeel handhaven worden hier gezien als bewuste (handhavings)acties van de gemeente (zie Bijlage B).

waar op korte termijn legalisatie zal plaatsvinden, om een locatie die gestopt is met exploitatie of een situatie waarbij sprake is van overmacht bij de houder. Dit incidenteel en onderbouwd afwijken wordt beredeneerd niet handhaven genoemd. De toelichting voor beredeneerd niet handhaven vermelden gemeenten in de jaarverantwoording.

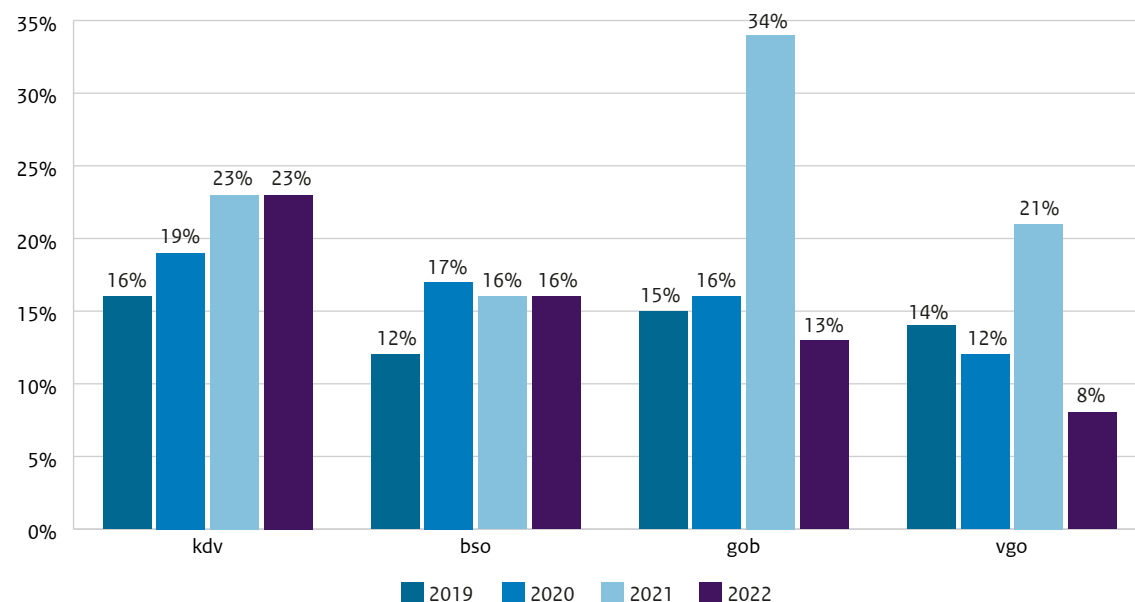
In 2022 werd er bij 20% van de geconstateerde tekortkomingen besloten beredeneerd niet te handhaven. Dit is een stijging in vergelijking met 2019. De redenen voor beredeneerd niet handhaven die de gemeenten in 2022 gaven, zijn onder andere:

- verzachtende omstandigheden;

- de tekortkoming was al hersteld door herstelaanbod;
- de gemeente heeft overlegd met de houder en er zijn afspraken gemaakt om de tekortkoming te herstellen;
- de gemeente heeft wel een waarschuwing gegeven, maar heeft de waarschuwing niet als handhavingsactie geregistreerd.

Er zijn gemeenten die een waarschuwing niet als handhavingsactie zien. De inspectie ziet de waarschuwing als een mogelijke eerste stap in de handhaving. Een waarschuwing brengt immers nog geen directe gevolgen voor de houder met zich mee. De inspectie is van mening dat het wenselijk is een waarschuwing als zodanig wel in de GIR te registreren. Op die manier wordt het onderscheid tussen wel of geen

Figuur 4.4a Percentage beredeneerd niet handhaven per type opvang, 2019-2022



Noot. De percentages over de jaren zijn gebaseerd op een verschillend aantal onderzoeken, omdat in 2020 en 2021 niet alle onderzoeken overal (op dezelfde manier) zijn uitgevoerd vanwege de coronacrisis (zie Figuur 3.2a). De percentages in 2020 en 2021 zijn daardoor niet goed vergelijkbaar met die van 2019 en 2022.

actie richting de houder naar aanleiding van een tekortkoming duidelijker.

De inspectie vindt het belangrijk dat gemeenten vasthouden aan het gegeven dat alleen in bijzondere omstandigheden wordt afgezien van handhaving. Hoe groot het percentage beredeneerd niet handhaven daadwerkelijk is, is door de verschillende werkwijzen en interpretaties over wat wel of niet als handhavingsactie geregistreerd wordt, niet duidelijk. Het beeld van de inzet van beredeneerd niet handhaven wordt zuiverder wanneer gemeenten de juiste handhavingsactie in de GIR registreren. Daarnaast is het belangrijk voor de transparantie dat er eenduidige afspraken gemaakt worden tussen gemeenten over hoe bijvoorbeeld wordt omgegaan met advies tot handhaven na een herstelaanbod en wanneer er sprake is van verzachtende omstandigheden. Voor de kwaliteit van de handhaving is het bij de keuze van beredeneerd niet handhaven van belang om de context mee te wegen en de interpretatie van het handhavingsadvies eventueel af te stemmen met de GGD-toezichthouder.

Voor de verschillende typen opvang zien we over de afgelopen 4 jaar verschillende beelden bij het beredeneerd niet handhaven (zie Figuur 4.4a).

Bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen zien we een stijging in het percentage beredeneerd niet handhaven ten opzichte van 2019. Voorwaarden waarbij gemeenten in 2022 bij kindercentra relatief vaak beredeneerd niet handhaven inzetten, zijn voorwaarden over:

- de oudercommissie (op 44% van de tekortkomingen in een rapport met advies tot handhaven);
- het doorgeven van wijzingen (39%);
- opleidingseisen van de pedagogisch beleidsmedewerkers (38%);
- opleidingseisen van beroepskrachten (29%);
- beroepskracht-kindratio (27%);
- eisen aan binnenspeelruimte (26%);
- vaste-gezichtencriterium tot 1 jaar (25%).

Wanneer we kijken naar voorwaarden over voorschoolse educatie (ve) wordt bij geconstateerde tekortkomingen op deze voorwaarden relatief vaker besloten beredeneerd niet te handhaven (31%) dan bij kinderopvangvoorwaarden (19%). In 2022 werd relatief gezien beredeneerd niet handhaven het meest ingezet op ve-voorwaarden over de kwalificaties van beroepskrachten (38% kwalificatie beroepskracht ve en 37% keuzedeel ontwikkelingsgericht werken), de ve-beroepskracht-kind-ratio (35%) en het taalniveau van de beroepskracht minimaal 3F (33%). In de jaarverantwoording van gemeenten worden de volgende verklaringen gegeven voor beredeneerd niet handhaven op ve-tekortkomingen:

- verzachtende omstandigheden, zoals medewerkers die (nog) niet in het bezit zijn van de juiste certificering
- geen doelgroepkinderen aanwezig

Personeelstekort bij kindercentra heeft mogelijk invloed op de handhavingsacties van gemeenten. Er is vooral besloten voor beredeneerd niet handhaven op ve- en ko-voorwaarden die gerelateerd zijn aan de inzet van voldoende (gekwaliceerd) personeel. Voor verdere verdieping hierop, zie hoofdstuk 5.

Bij gastouderbureaus heeft de stijging van beredeneerd niet handhaven in de coronajaren niet doorgezet. Sterker nog, de inzet van beredeneerd niet handhaven is lager dan in alle voorgaande jaren. In de jaren 2020 en 2021 werden de meeste tekortkomingen geconstateerd op voorwaarden waarbij fysiek langsgaan bij voorzieningen voor gastouderopvang noodzakelijk was (zoals het samen met de gastouder inventariseren van de risico-inventarisatie). Dit was door de coronamaatregelen moeilijk te realiseren voor gastouderbureaus en gemeenten besloten daarom tot beredeneerd niet handhaven. In 2022 werd dit maar voor enkele tekortkomingen besloten, op voorwaarden die gaan over de dienstverlening en begeleiding van het gastouderbureau aan gastouders en het instellen van een oudercommissie.

Voor voorzieningen voor gastouderopvang is net als voor gastouderbureaus een daling zichtbaar in beredeneerd niet handhaven op tekortkomingen.

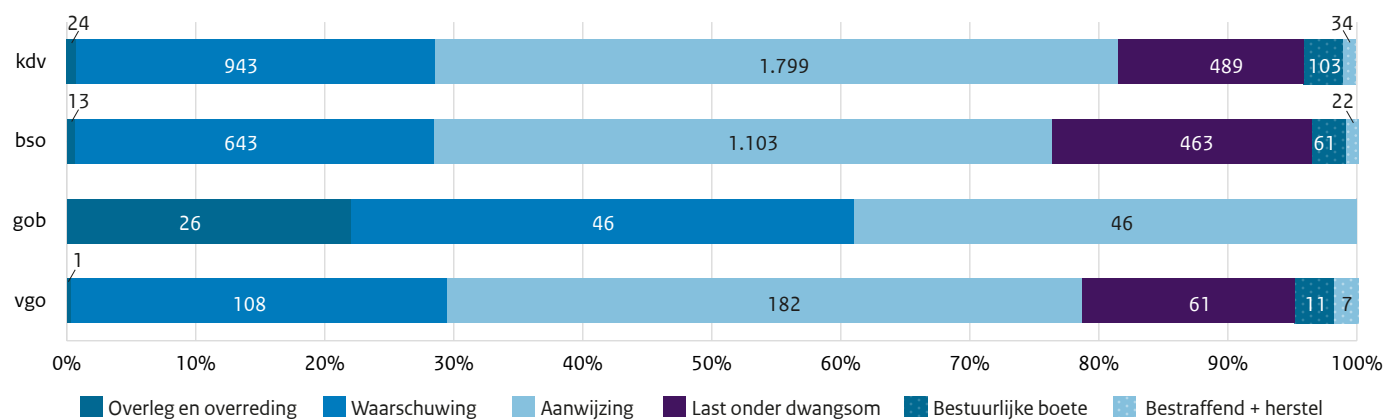
De inspectie vindt het zorgelijk dat het percentage beredeneerd niet handhaven op tekortkomingen die direct invloed hebben op de kwaliteit van de opvang en de voorschoolse educatie veelal hoger is dan 25%. Beredeneerd niet handhaven kan in beperkte situaties ingezet worden. We begrijpen dat de omstandigheden moeilijk zijn en dat het lastig is om voldoende (gekwalficeerd) personeel te vinden. Toch is het van belang om vanuit toezicht en handhaving scherp te blijven en om houders aanhoudend aan te sporen er alles aan te doen om de tekortkomingen te herstellen. Het risico bestaat dat de inzet van beredeneerd niet handhaven hier niet voldoende stimuleert. Verzachtende omstandigheden kunnen ook aanleiding zijn om bijvoorbeeld minder zwaar te handhaven door bijvoorbeeld een waarschuwing of aanwijzing op te leggen. De inspectie besteedt om die reden in de risicoanalyse extra aandacht aan de keuzes die gemeenten maken en de onderbouwing die zij hierbij geven.

4.5 Handhaving bij jaarlijkse onderzoeken

Een gemeente kan verschillende acties uitvoeren, wanneer zij een advies tot handhaven ontvangt (zie Bijlage A. Handhavingsinstrumenten). Zij kunnen kiezen voor een herstelsanctie (waarschuwing, aanwijzing, last onder bestuursdwang of last onder dwangsom) of een bestraffende sanctie (bestuurlijke boete). Deze laatste kan gecombineerd worden met een herstelsanctie (bijvoorbeeld een bestuurlijke boete in combinatie met een waarschuwing).

Er werd in 2022, net als in voorgaande jaren, vooral herstellend opgetreden tegen geconstateerde tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken, met aanwijzingen (51%) en waarschuwingen (28%) (zie Figuur 4.5a). Bestuurlijke boetes, al dan niet gecombineerd met een herstelsanctie, overleg en overreding werden minder vaak ingezet. Net als voorgaande jaren werd de last onder bestuursdwang helemaal niet ingezet.

Figuur 4.5a. Handhavingsacties op tekortkomingen geconstateerd bij jaarlijkse onderzoeken, 2022



Specifiek voor tekortkomingen op ve-voorwaarden, werden vooral aanwijzingen (56%) en waarschuwingen (35%) gegeven. Waarschuwingen worden vaker ingezet in vergelijking met eerdere jaren (24% in 2019). Dat geldt ook voor de last onder dwangsom met 7% in 2022, ten opzichte van 2% in 2019. De stijging in de waarschuwingen en het (voornemen tot het) opleggen van een last onder dwangsom is waarschijnlijk onder meer te relateren aan tekortkomingen op voorwaarden over de beroepskracht-kindratio voor ve, het keuzedeel ontwikkelingsgericht werken en het taalniveau van minimaal 3f. Er is ook een stijging te zien van bestuurlijke boetes op voorwaarden over het keuzedeel ontwikkelingsgericht werken en een taalniveau minimaal van 3f. Op deze voorwaarden worden ook de meeste tekortkomingen geconstateerd (zie hoofdstuk 3). Deze tekortkomingen worden waarschijnlijk veroorzaakt door het personeelstekort. Hoe (verschillende) gemeenten omgaan met tekortkomingen op voorwaarden over voorschoolse educatie door het personeelstekort, wordt verder toegelicht in hoofdstuk 5.

4.6 Handhaving bij nadere onderzoeken

De gemeente kan, na handhaving op tekortkomingen, de GGD-toezichthouder opdracht geven om een nader onderzoek uit te voeren. Tijdens dit onderzoek wordt gecontroleerd of de eerder geconstateerde tekortkoming is hersteld. Bij de verschillende typen opvang werd bij 70 tot 76% van de tekortkomingen uit een jaarlijks onderzoek, een nader onderzoek uitgevoerd. Bij ongeveer de helft van de tekortkomingen die niet zijn opgevolgd door een nader onderzoek, is informele handhaving (overleg en overreding of een waarschuwing) ingezet. Daarnaast wordt een groot deel (70%) van de tekortkomingen die niet zijn opgevolgd door een nader onderzoek wel meegenomen bij een volgend jaarlijks onderzoek.

Wanneer een tekortkoming na handhaving bij een nader onderzoek of een volgend jaarlijks onderzoek nog steeds aanwezig is, noemen we dat recidive. Wanneer er bij een nader onderzoek (weer)

tekortkomingen worden geconstateerd, kan een gemeente besluiten een nadere (zwaardere) handhavingsmaatregel in te zetten. Dit noemt de inspectie escalerend handhaven.

In 2022 werd, net als in voorgaande jaren, strenger gehandhaafd op deze (herhaalde) tekortkomingen. Last onder dwangsom werd het meest ingezet voor kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en voorzieningen voor gastouderopvang, gevolgd door aanwijzingen voor tekortkomingen op zowel kinderopvang- als ve-voorwaarden. Op tekortkomingen bij ve-voorwaarden die zijn geconstateerd tijdens nadere onderzoeken worden meer waarschuwingen geregistreerd en is er minder besloten tot het (voornemen tot) opleggen van een last onder dwangsom vergeleken met 2019.

Daarnaast zien we dat een waarschuwing wordt opgevolgd door een aanwijzing of last onder dwangsom, en een aanwijzing door een aanwijzing of last onder dwangsom. Echter zien we ook dat er in sommige gevallen geen escalatie plaatsvindt en een waarschuwing wordt opgevolgd door een tweede waarschuwing, een aanwijzing wordt opgevolgd door een tweede aanwijzing of zelfs een minder zware handhavingsactie wordt toegepast dan eerder is ingezet (zie Tabel 4.6a).

Tabel 4.6a. Escalatie bij recidive na handhaving bij jaarlijkse onderzoeken (JO), 2022

	Opgevolgd door:		
	Waarschuwing	Aanwijzing	Last onder dwangsom
Waarschuwing bij JO (n = 155)	25%	42%	32%
Aanwijzing bij JO (n = 277)	9%	48%	38%
Last onder dwangsom bij JO (n = 128)	4%	0%	91%

Noot. Naast de waarschuwing, aanwijzing en last onder dwangsom kan de gemeente andere handhavingsacties bij recidive inzetten. Hierdoor tellen de percentages niet op tot 100%.

Vergeleken met 2019 volgt er relatief vaker een tweede aanwijzing bij een nader onderzoek in 2022 (48%, tegenover 35% in 2019). Mogelijk is dit ook gerelateerd aan de tekortkomingen veroorzaakt door een personeelstekort, waarbij er rekening gehouden wordt met verzachtende omstandigheden. Een aanwijzing die wordt opgevolgd door een nieuwe aanwijzing, volgt bijvoorbeeld het meest op tekortkomingen op de opvang in basis- en stamgroepen. Maar ook wordt aanwijzing op aanwijzing gegeven op voorwaarden over het schriftelijk inzicht van verdeling van uren van de pedagogisch beleidsmedewerker, het beschikken over een veiligheids- en gezondheidsbeleid, handelen conform beleid en de beroepskracht-kindratio.

De inspectie ziet niet toe op hoe gemeenten hun handhaving invullen. Vanuit de risicoanalyse zijn er in 2022 geen risico's geconstateerd op de plicht tot handhaven, omdat gemeenten bij tekortkomingen een handhavingsactie doen. Maar de inspectie verwondert zich erover dat er relatief vaak geen sprake is van escalatie van de handhaving. Van gemeenten mag verwacht worden dat ze voortvarend, adequaat en effectief handhaven om de geconstateerde tekortkoming te herstellen. Het doel van handhaving is dat de tekortkoming zo snel mogelijk wordt hersteld. Wanneer bijvoorbeeld na een eerste waarschuwing niet (volledig) wordt hersteld, ligt het volgens de inspectie niet in de rede om nogmaals een waarschuwing te geven. De waarschuwing zorgde eerder ook al niet voor voldoende aansporing om de geconstateerde tekortkoming te herstellen. Van gemeenten mag verwacht worden dat zij handelen conform hun eigen handhavingsbeleid, waarin te nemen handhavingsacties bij recidive zijn beschreven. Uit gesprekken die wij met een aantal gemeenten voerden in het kader van de lerende dialoog (zie paragraaf 1.2.4 Nieuw toezichtkader van de Inspectie van het Onderwijs), bleek dat dit voor enkele gemeenten niet altijd het geval is. Soms is het beleid ook verouderd en niet meer passend bij de huidige regelgeving. Om die reden zullen wij via de lerende dialoog met gemeenten in gesprek blijven gaan over hun visie op handhaving, de vastlegging in beleid en de evaluatie van de effectiviteit van dat beleid.

4.7 Exploitatieverbod en intrekken toestemming tot exploitatie

Er zijn situaties waarin het beter is als de opvang van kinderen (tijdelijk) wordt stopgezet. In zulke gevallen legt de gemeente een exploitatieverbod op. De gemeente kan ook besluiten om de toestemming tot exploitatie van een kinderopvangvoorziening in te trekken. Het gevolg daarvan is een uitschrijving uit het Landelijk Register Kinderopvang (LRK).

Gemeenten zetten een (voorgenomen) exploitatieverbod of intrekking van de toestemming tot exploitatie weinig in. In 2022 is er slechts 3 keer een voornemen tot exploitatieverbod geregistreerd, en bij 19 voorzieningen een voornemen tot intrekking van de toestemming tot exploitatie (zie Tabel 4.7a). Bijna alle voorzieningen waarbij een voornemen tot exploitatieverbod of intrekking van de toestemming tot exploitatie geregistreerd was, zijn in 2022 uiteindelijk uit het LRK geschreven.

Tabel 4.7a Inzet van exploitatieverbod en intrekken toestemming tot exploitatie, per type opvang, 2022

	kdv	bsv	gob	vgo
(Voorgenomen) exploitatieverbod	0	0	0	3
Voornemen intrekken toestemming tot exploitatie	3	5	2	9
Uitgeschreven voorzieningen	2	4	2	10

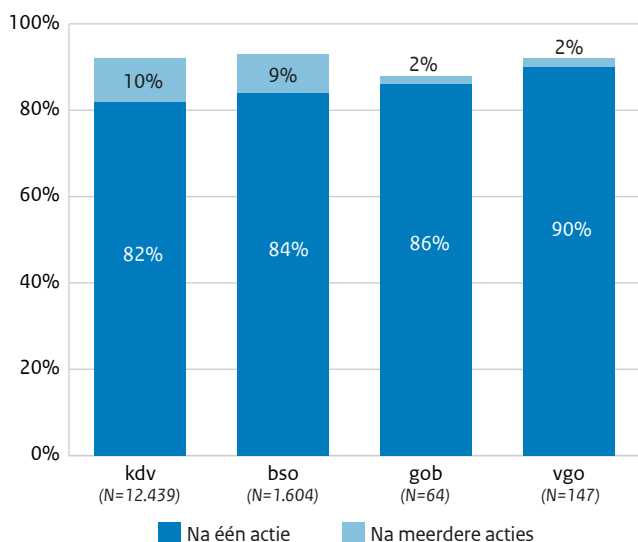
Noot. Bij 1 voorziening voor gastouderopvang was zowel een (voornemen) exploitatieverbod als voornemen intrekken toestemming tot exploitatie geregistreerd.

4.8 Herstel van tekortkomingen na handhaving

De meeste tekortkomingen (gemiddeld 83%) werden na een eerste handhavingsactie van een gemeente binnen een jaar hersteld (zie

Figuur 4.8a).⁴ Bij 17% van de tekortkomingen zijn er meerdere handhavingsacties nodig. In sommige gevallen was het nodig om nogmaals te handhaven voordat de tekortkoming hersteld werd. Na meer dan 1 actie zijn bijna alle tekortkomingen hersteld. Bij 7 tot 22% zijn de tekortkomingen (nog) niet opnieuw beoordeeld bij een volgend onderzoek tot eind 2022. Deze tekortkomingen zijn mogelijk na een langer handhavingstraject alsnog hersteld. De herstelpercentages bij ve-tekortkomingen zijn iets lager dan bij alle overige ko-tekortkomingen bij kinderdagverblijven (79% na 1 actie, 89% na meerdere acties).

Figuur 4.8a. Herstelpercentage van tekortkomingen bij een jaarlijks onderzoek in 2021 na één of meerdere handhavingsacties van gemeenten, 2021-2022

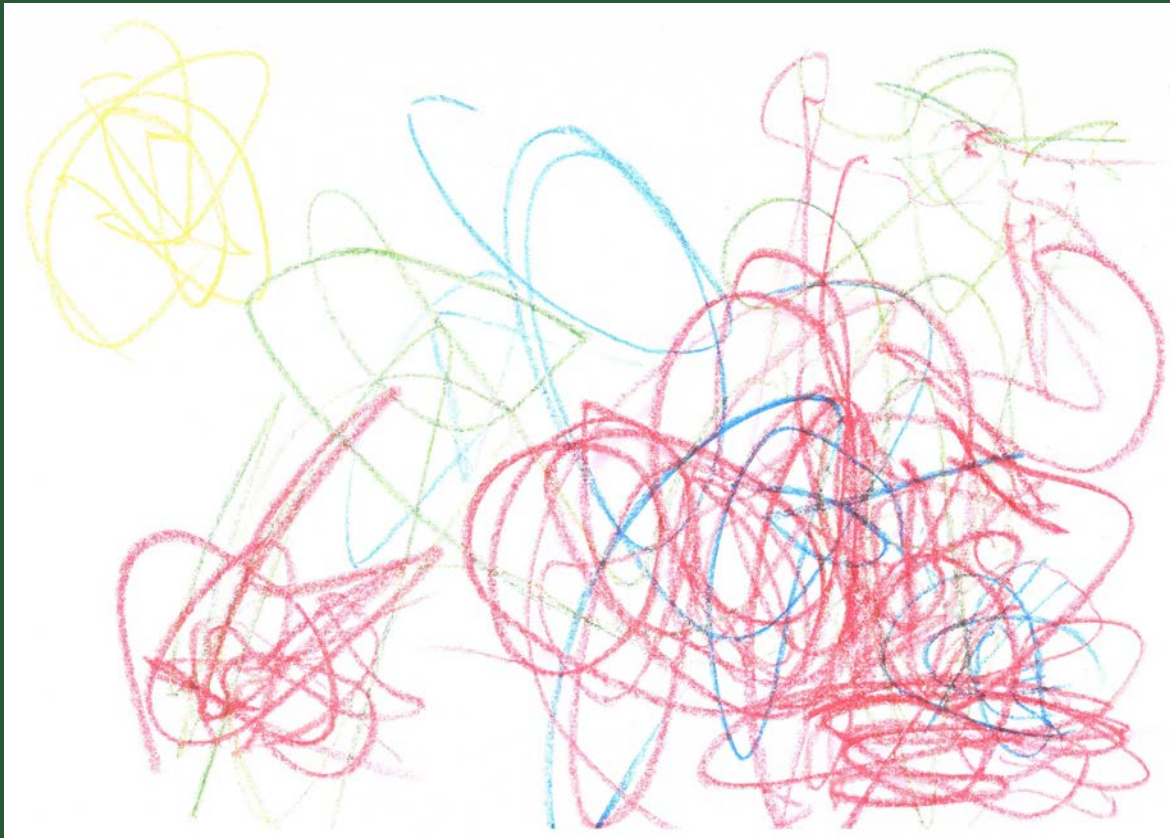


⁴ Tekortkomingen geconstateerd bij een jaarlijks onderzoek in 2021, waarbij is bekeken of deze is hersteld in een opvolgend nader- of jaarlijks onderzoek.

De hoge herstelpercentages worden ook gevonden in het effectonderzoek naar toezicht en handhaving kinderopvang.⁵ Hierin wordt geconcludeerd dat handhaving in sterke mate het herstel van geconstateerde tekortkomingen bewerkstelligt. Gezien de hoge mate van herstel lijken gemeenten in de meeste gevallen effectieve handhavingsacties in te zetten.

De inspectie vindt het positief dat veel van de tekortkomingen opgelost worden na de ingezette handhaving. Daarbij vinden wij het van belang dat gemeenten de effectiviteit van de ingezette handhaving evalueren. Hiermee kunnen ze beoordelen of in de toekomst bij vergelijkbare situaties vergelijkbare handhaving past, of dat het juist beter is om een andere handhavingsactie in te zetten om de tekortkomingen snel op te lossen.

⁵ AEF & SEO (2022). [Effectonderzoek toezicht en handhaving kinderopvang](#).



Noan, 2 jaar

5 Handhaving bij tekortkomingen met verzachtende omstandigheden

1

2

3

4

5

6

5. Handhaving bij tekortkomingen met verzachtende omstandigheden

Voorzieningen voor kinderopvang moeten verantwoorde en veilige opvang bieden en voldoen aan de kwaliteitseisen uit de Wet kinderopvang (Wko). Sinds 2021 kampt de sector met een groot personeelstekort. Hierdoor is het voor houders niet altijd mogelijk om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden, wanneer er bijvoorbeeld vaste beroepskrachten uitvallen. Houders hebben hierdoor moeite te voldoen aan de kwaliteitseisen rondom de inzet van personeel.

De denkelijk ‘verzachtende en verzwarende omstandigheden’ geeft GGD-toezichthouders en gemeenten handvatten om in het toezicht en bij de handhaving rekening te houden met de specifieke omstandigheden, waaronder tekortkomingen die gerelateerd zijn aan personeelstekort. De inspectie heeft onderzoek gedaan naar het gebruik van deze werkwijze door gemeenten en GGD’en in de eerste helft van 2022. In april 2023 hebben we de tussenrapportage van dit themaonderzoek gepubliceerd. Dit hoofdstuk is de eindrapportage van het themaonderzoek naar het gebruik van de werkwijze verzachtende omstandigheden.

5.1 Samenvatting

- We zien kleine verschillen tussen kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang in de ingezette handhavingsacties.
- Bij tekortkomingen met verzachtende omstandigheden vanwege personeelstekort op ve-voorwaarden wordt relatief gezien iets vaker gehandhaafd dan bij tekortkomingen met verzachtende omstandigheden vanwege personeelstekort op ko-voorwaarden.
- Uit de gesprekken met gemeenten bleek dat er geen tot weinig onderscheid werd gemaakt in handhaving tussen tekortkomingen op ko- of ve-voorwaarden.
- Bij tekortkomingen gerelateerd aan personeelstekort geven de gemeenten die wij spraken aan rekening te houden met verschillende aspecten bij het handhavingsbesluit; het is maatwerk en elke situatie is anders.
- Uit de gesprekken met gemeenten bleek dat er goed contact is met de GGD-toezichthouders en wordt er – wanneer nodig – aanvullend contact gezocht om een goede afweging over de handhaving te maken.
- Gemeenten benoemden dat de acties en het contact met de houder ook belangrijk zijn voor het maken van een handhavingsbesluit.
- Bij meer dan de helft van de geregistreerde tekortkomingen waarbij verzachtende omstandigheden worden beschreven, kiezen gemeenten ervoor om beredeneerd niet te handhaven.
- Waarschuwing wordt ingezet om bijvoorbeeld een signaal te geven dat de tekortkoming niet structureel mag plaatsvinden.
- De meeste gemeenten geven aan dat handhaving gebeurt zoals in het handhavingsbeleid is beschreven.
- De gemeenten die wij spraken, geven aan dat de handhavingsacties ten tijde van het gesprek (zomer 2023) nog steeds hetzelfde zijn als in het eerste half jaar van 2022, maar dat de verzachtende omstandigheden wel van een andere aard waren. In het eerste halfjaar van 2022 ging het om tekortkomingen als gevolg van coronamaatregelen. Nu gaat het meer om tekortkomingen als gevolg van een personeelstekort, met name een tekort aan vve-geschoolde beroepskrachten.

- Op basis van de gesprekken zien we dat gemeenten over het algemeen zorgvuldig omgaan met verzachtende omstandigheden. Tegelijkertijd zien we verschillen tussen gemeenten in hun benadering.

5.2 Het onderzoek

Aan de inspectie is gevraagd inzicht te geven in hoeverre en op welke wijze GGD'en en gemeenten de werkwijze verzachtende (en verzwarende) omstandigheden toepassen in relatie tot het personeelstekort.¹ In de tussenrapportage richtten we ons op de beschrijving van verzachtende omstandigheden, door GGD-toezichthouders gemaakt bij tekortkomingen die te maken hebben met het personeelstekort in de kinderopvang. In deze eindrapportage breiden we dit uit met afwegingen die gemeenten maken bij het al dan niet handhaven op deze tekortkomingen.

Bevindingen tussenrapportage

Uit de tussenrapportage volgt dat de GGD-toezichthouder bij 7% van de rapporten waarin tekortkomingen zijn geconstateerd, verzachtende omstandigheden beschreef bij tekortkomingen die gerelateerd waren aan personeelstekort. Tekortkomingen waarbij sprake is van verzachtende omstandigheden spelen bij 3% van alle onderzochte kindercentra.² Toezichthouders zien het meest verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen die ontstaan door ziekte van beroepskrachten en gebrek aan invalkrachten. Houders hebben vanwege het personeelstekort veel moeite om geschikte vervanging te vinden, maar doen wel hun best om een passende, veilige en verantwoorde oplossing te vinden.

In het eerste half jaar van 2022 speelt corona hier nog een grote rol in. Het onderzoek liet zien dat tekortkomingen waarbij sprake is van verzachtende omstandigheden meestal gepaard gaan met een advies tot handhaven van de GGD-toezichthouder. Daarbij geeft de GGD-toezichthouder het advies rekening te houden met verzachtende omstandigheden. Daarnaast bleek dat gemeenten bij ruim de helft (57%) van de tekortkomingen met verzachtende omstandigheden vanwege personeelstekort met een advies tot handhaven besloten beredeneerd niet te handhaven.

In dit hoofdstuk verdiepen we de informatie over ingezette handhaving en kijken daarbij naar verschillen tussen kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang en naar verschillen tussen voorwaarden over kinderopvang en voorwaarden over voorschoolse educatie. We doen dit op basis van de gegevens uit de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR). Daarnaast brengen we de afwegingen van gemeenten bij het nemen van handhavingsbesluiten bij tekortkomingen met verzachtende omstandigheden in beeld. Dit doen we op basis van de toelichtingen bij beredeneerd niet handhaven van gemeenten in de GIR-Handhaven,³ de toelichtingen in de jaarverantwoording over 2022 van gemeenten aan de inspectie en de verdiepende gesprekken met gemeenten. We spraken met 21 gemeenten over handhaving bij verzachtende omstandigheden om een beeld te geven bij de cijfers; 9 gemeenten tijdens de lerende dialoog (zie 1.2.4 Nieuw toezichtkader van de Inspectie van het Onderwijs) en 12 gemeenten zijn apart benaderd voor een gesprek. Deze gemeenten komen uit 14 verschillende GGD-regio's. We spraken over de handhaving bij verzachtende omstandigheden in de eerste helft van 2022, en bij een deel van de gemeenten ook over het verschil tussen begin 2022 en de zomer van 2023. Ter illustratie worden in dit hoofdstuk fragmenten opgenomen uit de gespreksverslagen hiervan. De teksten in de tekstblokjes bevatten dus samengevatte of geparafraseerde uitspraken van deelnemende gemeenten.

¹ Kamerbrief (2022, 5 september 2022). [Aanpak personeelstekort in de kinderopvang](#).

² Dus bij alle inspecties, ook deze zonder tekortkomingen.

³ In 2022 maakten 93% van de gemeenten het gehele jaar gebruik van GIR-Handhaven.

5.3 Vergelijking tussen kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang

In de tussenrapportage kwam al naar voren dat bij 57% van de tekortkomingen met verzachtende omstandigheden beredeneerd geen handhaving wordt geregistreerd in de GIR.⁴ Hierbij zien we kleine verschillen tussen kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang (zie Figuur 5.3a). Bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang wordt bij ongeveer een gelijk percentage handhaving ingezet (43 en 41%). Waarschuwing is bij beide typen opvang de meest ingezette handhaving (26 en 30%). Daarnaast wordt regelmatig een aanwijzing gegeven.

Een advies tot handhaven van de GGD-toezichthouder geldt voor alle tekortkomingen in een rapport. Het komt echter voor dat de GGD-toezichthouder bij een van de tekortkomingen de verzachtende omstandigheden beschrijft, en deze tekortkoming expliciet uitsluit van het advies tot handhaven bij het rapport. Bij de meeste tekortkomingen met een advies 'niet handhaven' wordt door een

gemeente ook niet gehandhaafd (98%).⁵ Een enkele keer registreert een gemeente alsnog een handhavingsactie in de GIR, terwijl er (expliciet) advies tot niet handhaven is. Bij deze tekortkomingen met verzachtende omstandigheden worden ook overleg en overreding, waarschuwing en aanwijzing opgelegd. In 1 geval werd een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom opgelegd.

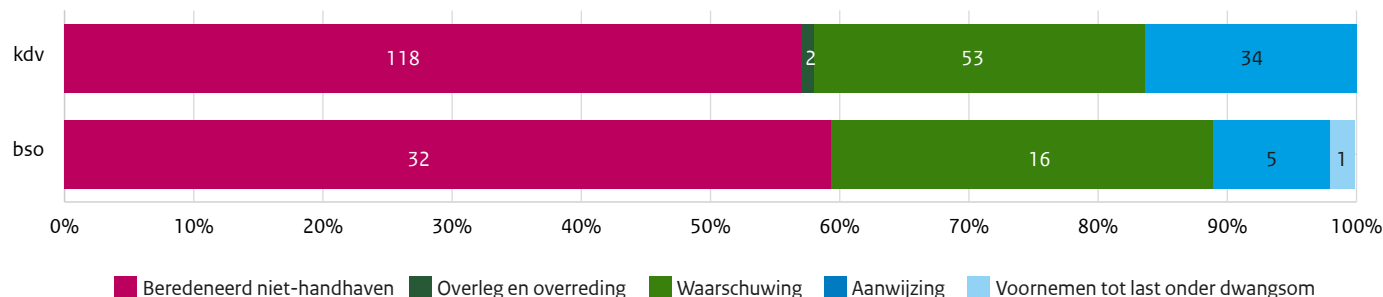
5.3.1 Kinderdagverblijven: vergelijking tussen ko- en ve-voorwaarden

Bij kinderdagverblijven worden 2 soorten voorwaarden beoordeeld: voorwaarden over de kinderopvang zelf (ko-voorwaarden) en voorwaarden over de voorschoolse educatie (ve-voorwaarden). Bij tekortkomingen met verzachtende omstandigheden wordt bij beide categorieën in de meerderheid van de gevallen niet gehandhaafd. Op ko-voorwaarden wordt bij 62% van de tekortkomingen beredeneerd geen handhaving ingezet, bij ve-voorwaarden gaat het om 54% (zie Tabel 5.3a). Bij tekortkomingen op ve-voorwaarden wordt dus iets vaker gehandhaafd. Het gaat daarbij dan meestal om een

4 Inspectie van het Onderwijs (2023, april). [Tussenrapportage Werkwijze verzachtende omstandigheden](#).

5 Inspectie van het Onderwijs (2023, april). [Tussenrapportage Werkwijze verzachtende omstandigheden](#).

Figuur 5.3a Handhavingsacties bij tekortkomingen met verzachtende omstandigheden vanwege personeelstekort, januari – juli 2022



waarschuwing (29%) of een aanwijzing (16%). Bij ko-tekortkomingen worden vooral waarschuwingen en aanwijzingen ingezet, maar komt de waarschuwing minder vaak voor dan bij ve (19% bij ko tegenover 29% bij ve).

Tabel 5.3a Handhavingsacties bij ko- en ve-tekortkomingen met verzachtende omstandigheden vanwege personeelstekort, januari – juli 2022

	ko		ve	
	n	%	n	%
Beredeneerd niet handhaven	48	62	70	54
Overleg en overreding	2	3	0	0
Waarschuwing	15	19	38	29
Aanwijzing	13	17	21	16
Voornemen tot last onder dwangsom	0	0	0	0

In de tussenrapportage kwam naar voren dat de tekortkomingen waarbij verzachtende omstandigheden voorkomen regelmatig (meer dan de helft van de gevallen) ve-voorwaarden betreft. Gemeenten hebben in de gesprekken die wij met hen hebben gevoerd ook geuit dat ze zich zorgen maken over de toenemende tekortkomingen op ve-voorwaarden.

Zoals ook beschreven in paragraaf 4.4 Beredeneerd niet-handhaven, maken sommige gemeenten onderscheid in hun handhaving tussen tekortkomingen op de kinderopvang voorwaarden en tekortkomingen op de voorschoolse educatie-voorwaarden. Beredeneerd niet handhaven komt vaker voor bij ve-voorwaarden dan bij ko-voorwaarden. Dat komt omdat er geen doelgroepkinderen zijn, of omdat er wordt gehandhaafd via de subsidieafspraken die gemeenten maken met ouders om voorschoolse educatie te mogen bieden.

Ook in de gesprekken die wij hebben gehad benoemden enkele gemeenten dat er een link gelegd kan worden tussen het besluit beredeneerd niet te handhaven en de subsidiemaatregelen bij ve-tekortkomingen met verzachtende omstandigheden vanwege personeelstekort. In de resultaten (zie Tabel 5.1a) zien we dat er voor zowel ko- als ve-voorwaarden op meer dan de helft van de tekortkomingen besloten wordt beredeneerd niet te handhaven. De meeste gemeenten gaven tijdens de gesprekken ook aan dat zij geen tot weinig onderscheid maakten in de handhaving tussen tekortkomingen op ko- of ve-voorwaarden en geven aan te kiezen voor maatwerk. Er was 1 gemeente die aangeeft strenger te zijn als het gaat om tekortkomingen op voorschoolse educatie. In de resultaten (zie Tabel 5.1a) zien we echter ook dat er een klein onderscheid is tussen ko- en ve-voorwaarden, waarbij er relatief meer gehandhaafd wordt op ve-voorwaarden. Het maatwerk van gemeenten zorgt er mogelijk voor dat het beeld van beredeneerd niet handhaven voor tekortkomingen met verzachtende omstandigheden tegengesteld is aan het beeld van beredeneerd niet handhaven op alle tekortkomingen. Gemeenten benoemen tijdens de gesprekken dat het al dan niet handhaven een lastige afweging is omdat de voorschoolse educatie vaak kwetsbare kinderen betreft en de wens er ook is dat de locaties openblijven.

Het is een lastige afweging die gemeenten moeten maken, gezien het personeelstekort. Toch is het van belang om de kwaliteit, zeker als het gaat om voorschoolse educatie, bovenaan te zetten en door te handhaven te laten zien dat de situatie niet in orde is. Handhaven betekent niet dat een locatie moet sluiten, maar wel dat er alles aan gedaan moet worden om de kwaliteit op peil te houden.

“De gemeente is strenger in de handhaving ten aanzien van de ve-tekortkomingen. Als reden noemen ze de strengere wetgeving hierop en het feit dat de ve-locaties ook extra subsidie krijgen.”

Fragment uit gespreksverslag

1

2

3

4

5

6

5.4 Overwegingen van gemeenten bij handhaving bij verzachtende omstandigheden

Bij tekortkomingen vanwege personeelstekort in de eerste helft van 2022 geven de gemeenten die wij gesproken hebben aan rekening te houden met verschillende aspecten bij het handhavingsbesluit. Er wordt aangegeven dat het maatwerk is, dat elke situatie anders is. Bij het maken van het handhavingsbesluit wordt onder andere, afhankelijk van de casus, gekeken naar:

- de beschrijving van de verzachtende omstandigheden door de GGD-toezichthouder;
- het advies en de visie van de GGD-toezichthouder;
- de vraag of het overmacht was: 'Was het in eerste instantie goed geregeld en is er dus echt sprake van een onvoorzien probleem?';
- de vraag of er sprake was van een incidentele (en dus geen structurele) situatie;
- de vraag wat heeft de houder precies gedaan met oog voor welke oplossingen zijn geprobeerd, of de ouders zijn geïnformeerd en voor welke oplossing is gekozen;
- de vraag of er nog sprake is van verantwoorde kinderopvang;
- de zienswijze van de houder;
- plan van aanpak over hoe om te gaan met personeelstekort;
- eerdere tekortkomingen en recidive;
- het risicoprofiel.

Uiteindelijk wordt door de meeste gemeenten die wij spraken onderstreept dat de belangrijkste afweging is of de opvang de veiligheid van de kinderen waarborgt en of er verantwoorde kinderopvang wordt aangeboden.

5.4.1 Aanvullend contact met de GGD

De meeste gemeenten die wij spraken geven aan dat zij het oordeel van de GGD-toezichthouder belangrijk vinden. Meerdere gemeenten zeggen dat er korte lijnen zijn met de GGD en dat het contact goed is. Er wordt door de meeste gemeenten indien nodig contact gezocht

met de GGD-toezichthouder om een compleet beeld te krijgen van de situatie. Er zijn ook gemeenten die aangeven standaard contact te hebben met de GGD bij een advies tot handhaven of bijzondere omstandigheden.

Niet alle gemeenten geven aan expliciet afspraken te hebben gemaakt met de GGD over het wel of niet geven van het advies tot handhaven in het geval van verzachtende omstandigheden. Enkele gemeenten hebben de afspraak om conform de werkwijze verzachtende omstandigheden te werken. Dat betekent dat er een advies tot handhaven conform handhavingsbeleid wordt gegeven, waarbij de GGD-toezichthouder ook adviseert rekening te houden met verzachtende omstandigheden. In ongeveer een vijfde van de rapporten waarin de GGD verzachtende omstandigheden beschrijft, wordt geen advies tot handhaven gegeven.⁶

Gemeenten gaan vervolgens verschillend om met dit advies van de GGD-toezichthouder. Een gemeente gaf aan niet te handhaven wanneer de GGD-toezichthouder bij het advies tot handhaven beschrijft dat er rekening gehouden kan worden met verzachtende omstandigheden. De GGD wordt gezien als de expert met een completer beeld van de locatie. Een andere gemeente geeft aan het advies van de GGD serieus te nemen door juist wel te handhaven bij een advies tot handhaven, rekening houdend met verzachtende omstandigheden zoals gemeld door de GGD-toezichthouder. Volgens de inspectie is het duidelijker voor houders wanneer gemeenten het advies van de GGD-toezichthouder met de aanvulling om rekening te houden met verzachtende omstandigheden op dezelfde manier interpreteren. Dit kan bijvoorbeeld door duidelijke richtlijnen vanuit de VNG of GGD GHOR Nederland te volgen.

1 gemeente geeft aan wél verschillen te zien tussen individuele GGD-toezichthouders in hoe zij verzachtende omstandigheden begin 2022

⁶ Inspectie van het Onderwijs (2023, april). [Tussenrapportage Werkwijze verzachtende omstandigheden](#).

beschreven. Er waren toezichthouders die duidelijk vermeldden dat er sprake was van verzachtende omstandigheden, maar andere toezichthouders waren hier veel voorzichtiger in. Er is 1 gemeente die naast de werkwijze verzachtende omstandigheden zelf een werkwijze ontwikkelde voor inspecteurs om de omstandigheden die GGD-toezichthouders tegenkomen te beschrijven in de rapporten. Deze werkwijze wordt doorlopend geactualiseerd en aangevuld. Deze gemeente bekeek begin 2022 wat er naar voren kwam tijdens inspecties. Daar waren patronen in te onderscheiden en die zijn besproken en vastgelegd. Daardoor is er meer consistentie gecreëerd in de manier waarop inspecteurs omstandigheden navragen en beschrijven. De gemeente heeft gemerkt dat dit ook leidt tot helderheid voor de houders.

“De rapporten zijn vaak duidelijk beschreven, aanvullend contact is meestal niet nodig.”

Fragment uit gespreksverslag

“Het is voor de GGD moeilijk om de verzachtende omstandigheden goed te beschrijven. En dat maakt het voor de gemeente ook weer moeilijk om een besluit te nemen. Daarom neemt de gemeente bijna altijd contact op met de houder en de toezichthouder bij tekortkomingen.”

Fragment uit gespreksverslag

5.4.2 Contact met de houder

In de gesprekken met gemeenten blijkt dat de houder een grote rol speelt in de afweging om wel of niet te handhaven. Het gaat hier bijvoorbeeld om het beeld dat de gemeente of de GGD-toezichthouder heeft van de houder en de welwillendheid van de houder om te voldoen aan de kwaliteitseisen. Ook de zienswijze van de houder op de bevindingen van het toezicht wordt bij de afweging voor het handhavingsbesluit meegenomen.

“In de afweging om wel of niet te handhaven neemt de gemeente de context en het toekomstperspectief mee, dus ook welke acties de houder inzet om het in de toekomst (zoveel mogelijk) te voorkomen. Het vraagt maatwerk per situatie.”

Fragment uit gespreksverslag

“Persoonlijk contact met de houders en de geschiedenis van tekortkomingen zijn van invloed op de handhaving.”

Fragment uit gespreksverslag

Daarnaast is benoemd dat er contact is met de houder van de kinderopvangvoorziening. Er zijn gemeenten die beschrijven dat zij zelf contact opnemen met de houder om de situatie en eventuele oplossingen te bespreken, maar het komt ook voor dat de houder contact opneemt met de gemeente om de situatie uit of voor te leggen.

5.4.3 Handhavingsacties bij tekortkomingen met verzachtende omstandigheden

Bij het nemen van besluiten over handhaving wordt door alle gemeenten die wij spraken rekening gehouden met de verzachtende omstandigheden. Dat uit zich in de inzet van voornamelijk beredeneerd niet handhaven of een waarschuwing (zie Tabel 5.1a). Uit de gesprekken werd duidelijk dat beredeneerd niet handhaven voornamelijk wordt ingezet in situaties waarin duidelijk sprake is van een incident, de houder er duidelijk alles aan heeft gedaan om wel aan de kwaliteitseis te voldoen en de uiteindelijke oplossing veilig en verantwoord is. Gemeenten benoemen daarbij dat zij de tekortkomingen bij een volgend inspectiebezoek opnieuw beoordelen, waarbij de voorwaarde wel in orde moet zijn. Het percentage beredeneerd niet handhaven is ook afhankelijk van de manier waarop de gemeente handhavingsacties registreert (bijvoorbeeld als een waarschuwing niet als handhavingsactie wordt geregistreerd). De inspectie vindt het hoge percentage beredeneerd niet handhaven opvallend, aangezien een gemeente slechts onder bijzondere omstandigheden gemotiveerd van handhaving af kan zien.

1

2

3

4

5

6

Gemeenten hebben een beginselplicht tot handhavend optreden als er sprake is van tekortkomingen die de GGD-toezichthouder heeft geconstateerd en waarbij een advies tot handhaven is gegeven. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag een gemeente daar gemotiveerd van afwijken en besluiten niet van de bevoegdheid tot handhavend optreden gebruik te maken. Er kan bijvoorbeeld zicht zijn op legalisatie, er is sprake van overmacht, handhaving is onevenredig met de overtreding of de locatie is van plan te stoppen of is al gestopt met exploitatie. Verzachtende omstandigheden zijn niet per definitie reden tot beredeneerd niet handhaven. Verzachtende omstandigheden kunnen bijvoorbeeld ook leiden tot een mildere handhavingsactie of langere hersteltermijn.

Er wordt door enkele gemeenten aangegeven dat ook wanneer er beredeneerd niet handhaven wordt besloten, zij een brief sturen met uitleg van de tekortkoming en de keuze hiervoor. Op deze manier wil de gemeente toch een signaal afgeven dat de tekortkoming niet structureel mag plaatsvinden (zie ook paragraaf 4.4 Beredeneerd niet handhaven). Om dezelfde reden wordt door sommige gemeenten ook een waarschuwing gegeven aan houders, in plaats van een formeel handhavingsbesluit in de vorm van een aanwijzing.

“De gemeente wil op deze manier een signaal afgeven dat het niet de norm mag worden en de overtreding bij de volgende inspectie moet zijn opgelost.”

Fragment uit gespreksverslag

Wanneer een gemeente besluit beredeneerd niet te handhaven, heeft zij de mogelijkheid in de GIR Handhaven toe te lichten waarom zij deze keuze maakt. Daarnaast wordt van gemeenten verwacht dat zij in de jaarverantwoording toelichten waarom zij besloten niet te handhaven op bepaalde tekortkomingen. In de eerste helft van 2022 is bij 150 tekortkomingen met verzachtende omstandigheden vanwege personeelstekort waarbij een advies handhaven geldt, beredeneerd niet handhaven ingezet. Bij bijna de helft van deze besluiten (48%) is geen toelichting gegeven in de GIR. Bij ruim de helft

is dus wel een toelichting ingevuld. Gemeenten geven verschillende toelichtingen om bij deze tekortkomingen niet te handhaven:

- Er gelden verzachtende omstandigheden.
- Er is sprake van overmacht.
- De tekortkoming is hersteld.
- Er zijn afspraken gemaakt.

In de meeste toelichtingen worden de verzachtende omstandigheden genoemd als reden om niet te handhaven. Soms wordt dit nog iets verder toegelicht en blijkt dat er een verantwoorde keuze is gemaakt of dat er een plan van aanpak is. In de jaarverantwoording wordt er vaak uitgebreider ingegaan op de situatie en waarom er besloten is beredeneerd niet te handhaven. In de jaarverantwoording wordt echter in enkele gevallen niet duidelijk welke overwegingen eraan voorafgaan, anders dan dat er verzachtende omstandigheden waren en er daarom geen handhaving is ingezet. Daar waar de overwegingen onduidelijk of onvoldoende onderbouwd zijn zal de inspectie in de risicoanalyse over het jaar 2022 (uitgevoerd in het najaar van 2023) contact opnemen met gemeenten.

Zoals in paragraaf 5.1 Vergelijking tussen kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang naar voren kwam, wordt niet altijd besloten beredeneerd niet te handhaven of een waarschuwing gegeven. Eén gemeente gaf bijvoorbeeld aan geen vertrouwen te hebben dat de houder de tekortkoming zou oplossen na een waarschuwing, waardoor de gemeente heeft gehandhaafd met een aanwijzing. Aan de andere kant noemt een gemeente dat handhaving niet nodig is, omdat ook tekortkomingen met verzachtende omstandigheden eerst een herstelaanbod krijgen waarmee de tekortkoming al wordt hersteld. Er wordt dan in eerste instantie helemaal geen handhaving ingezet. Wanneer de tekortkoming dan niet herstelt door herstelaanbod, volgt handhaving. Herstelaanbod bij verzachtende omstandigheden is in dit geval een afspraak tussen gemeente en GGD.

“Als de inschatting is dat de houder echt zijn best doet om te voldoen, zetten we beredeneerd niet handhaven in.”

Fragment uit gespreksverslag

“Als de GGD een handhavingsadvies geeft en gemeente handhaaft niet, kan het overkomen alsof de gemeente de GGD niet serieus neemt en dit kan een bepaalde smaak afgeven bij houders”

Fragment uit gespreksverslag

5.4.4 Ingezette handhaving en het handhavingsbeleid

Op de vraag of handhaving is ingezet volgens het handhavingsbeleid, komen uiteenlopende antwoorden gegeven. De meeste gemeenten geven aan dat handhaving gebeurt zoals beschreven in het handhavingsbeleid. Er wordt daarbij toegelicht dat het beleid ruimte biedt om individuele omstandigheden mee te wegen. Eén gemeente geeft aan dat alle tekortkomingen met verzachtende omstandigheden op ve-voorwaarden waren. Omdat het borgen van de kwaliteit van ve voorop staat voor deze gemeente, is er bij de handhaving geen rekening gehouden met verzachtende omstandigheden en wordt er gehandhaafd volgens het handhavingsbeleid. Daarnaast zijn er enkele uitzonderingen op het handhavingsbeleid naar voren gekomen. 2 gemeenten benoemen bij tekortkomingen met verzachtende omstandigheden vaker waarschuwingen gegeven te hebben, terwijl ze normaliter geen gebruik maken van die handhavingsactie. Een andere gemeente geeft aan dat het opschalen van handhaven milder is en dat er zonder verzachtende omstandigheden sneller opgeschaald zou worden.

5.5 Eerste half jaar 2022 versus zomer 2023

Aan gemeenten is gevraagd of de handhavingsbesluiten in het eerste half jaar van 2022 anders waren dan ten tijde van het gesprek (zomer 2023). Er wordt door de meeste gemeenten aangegeven dat dit niet het geval is. De verzachtende omstandigheden waren echter wel van

andere aard. Waar het in het eerste half jaar van 2022 nog om tekortkomingen als gevolg van coronamaatregelen ging, gaat het nu meer om tekortkomingen als gevolg van een personeelstekort. Er wordt dan met name geconstateerd dat het gaat om voorwaarden over voorschoolse educatie door een tekort aan vve-geschoolde beroepskrachten.

Ook zijn er gemeenten die zeggen dat ze nu strenger zijn op tekortkomingen vanwege personeelstekort dan tekortkomingen vanwege coronamaatregelen, omdat een houder hier meer aan kan doen. Een gemeente merkt daarbij op: “Houders weten de kwaliteit nu beter te managen nu de situatie van personeelstekort al langer speelt, ten opzichte van het ‘paniekvoetbal’ van begin 2022.”

Een ander verschil met begin 2022 is dat de beschrijving van verzachtende omstandigheden duidelijker is. Een gemeente geeft aan: “Er zijn betere afspraken gemaakt met betrekking tot de beschrijving van de verzachtende omstandigheden in de rapporten. Daardoor hoeft de gemeente minder uitleg te vragen bij de GGD-toezichthouder.” Dit verandert het handhavingsbesluit niet, maar maakt het voor de gemeente wel gemakkelijker om het besluit te nemen.

De helft van de gemeenten die wij hebben gesproken geeft aan dat er nu evenveel rapporten binnenkomen met beschreven verzachtende omstandigheden als begin 2022. 1 gemeente ziet een heel kleine afname van rapporten met verzachtende omstandigheden, maar die is nog niet zo groot als de gemeente zou willen.

5.6 Conclusie en aanbevelingen

In de situaties waarin tekortkomingen ontstaan door personeelstekort wordt, conform de werkwijze verzachtende en verzwarende omstandigheden, de situatie beschreven door de toezichthouder, op basis waarvan een gemeente haar handhavingsbesluit neemt. De 21

1

2

3

4

5

6

gemeenten die wij spraken, geven aan dat de afwegingen voor handhaving gemaakt worden op basis van de inschatting of de houder een veilige en verantwoorde, onderbouwde oplossing biedt om met de situatie om te gaan, waarbij de veiligheid van de kinderen en de kwaliteit en stabiliteit van de opvang voorop staat. Wanneer deze inschatting positief is, is er sprake van verzachtende omstandigheden waarop gemeenten milder handhaven door middel van informele handhaving (zoals het geven van waarschuwingen) of beredeneerd niet handhaven.

Het is daarbij belangrijk dat GGD-toezichthouders de situatie goed beschrijven. Gemeenten die we gesproken hebben, geven aan dat zij uitgaan van het rapport van de GGD, in combinatie met de zienswijze van de houder. Dat zorgt ervoor dat een gemeente minder aanvullende uitleg hoeft op te vragen bij de GGD. Ook voor ouders zorgt een heldere beschrijving van de situatie in het rapport voor duidelijkheid over de oorzaak of reden van de tekortkoming.

Uit het beeld dat naar voren komt uit de gesprekken blijkt dat handhaving op tekortkomingen waarbij verzachtende omstandigheden een rol spelen, maatwerk is. Gemeenten geven aan situatieafhankelijke oordelen te geven met goede, beredeneerde afwegingen. De ingezette handhavingsactie hangt af van de conclusie of de door de houder gemaakte keuze veilig en verantwoord is voor de kinderen. De inspectie ziet dit als goede uitvoering van de gemeentelijke taak, wat met de komst van het oplopende personeelstekort, nieuwe vraagstukken en doorontwikkeling van de toezicht- en handhavingstaken in de sector belangrijk is.

In de afweging tot de handhavingsactie wordt het rapport van de GGD-toezichthouder, inclusief de zienswijze betrokken. Het lijkt erop dat dit ook kan leiden tot een gesprek met de houder, om bijvoorbeeld nadere duiding of afspraken te maken. Daarbij wordt aangegeven dat de tekortkomingen bij een volgend inspectiebezoek opnieuw worden beoordeeld, zodat de gemeente zich ervan kan verzekeren dat het inderdaad een incident betrof. Door de afwegingen

in een brief naar de houder te communiceren worden de afwegingen transparant. Daarnaast kan er indien nodig op teruggevallen worden bij een volgend inspectiebezoek of in te zetten handhavingsacties.

Op basis van de gesprekken zien we dat gemeenten over het algemeen zorgvuldig omgaan met verzachtende omstandigheden. Tegelijkertijd zien we verschillen tussen gemeenten in hun benadering. Deze verschillen worden zichtbaar bij de inzet van beredeneerd niet handhaven, het gebruik van informele handhaving in de vorm van een waarschuwingsbrief en de inzet van een aanwijzing. Daarnaast zien we verschillen in het (aanvullend) contact dat er (nodig) is met de GGD over de verzachtende omstandigheid en hoe de gemeente het advies tot handhaven, rekening houdend met verzachtende omstandigheden, interpreteert. Die verschillen kunnen deels zijn ontstaan doordat eind 2021 opnieuw aandacht kwam voor de werkwijze verzachtende (en verzwarende) omstandigheden. Hierdoor waren een deel van de GGD'en en gemeenten mogelijk zoekende hoe zij deze werkwijze het beste konden implementeren in de bestaande situatie. Daarnaast horen verschillen bij het decentrale stelsel als het gaat om de inhoud en het betrekken van de lokale context en de situatie. De inspectie vindt het echter ook wenselijk dat gemeenten en GGD'en eenduidig werken, zodat houders weten waar zij aan toe zijn. Dit geldt zeker voor houders die in meerdere gemeenten of zelfs GGD-regio's actief zijn. Duidelijke richtlijnen kunnen hierin ondersteunen. VNG en GGD GHOR Nederland zijn bezig met een doorontwikkeling van de denklijn verzachtende en verzwarende omstandigheden, waarbij gemeenten en GGD'en een duidelijker en eenduidiger advies in de uitvoering van toezicht en handhaving krijgen. Uiteraard is het belangrijk dat gemeenten enige ruimte houden om eigen contextafhankelijke afwegingen te maken om hun keuze te onderbouwen.

1

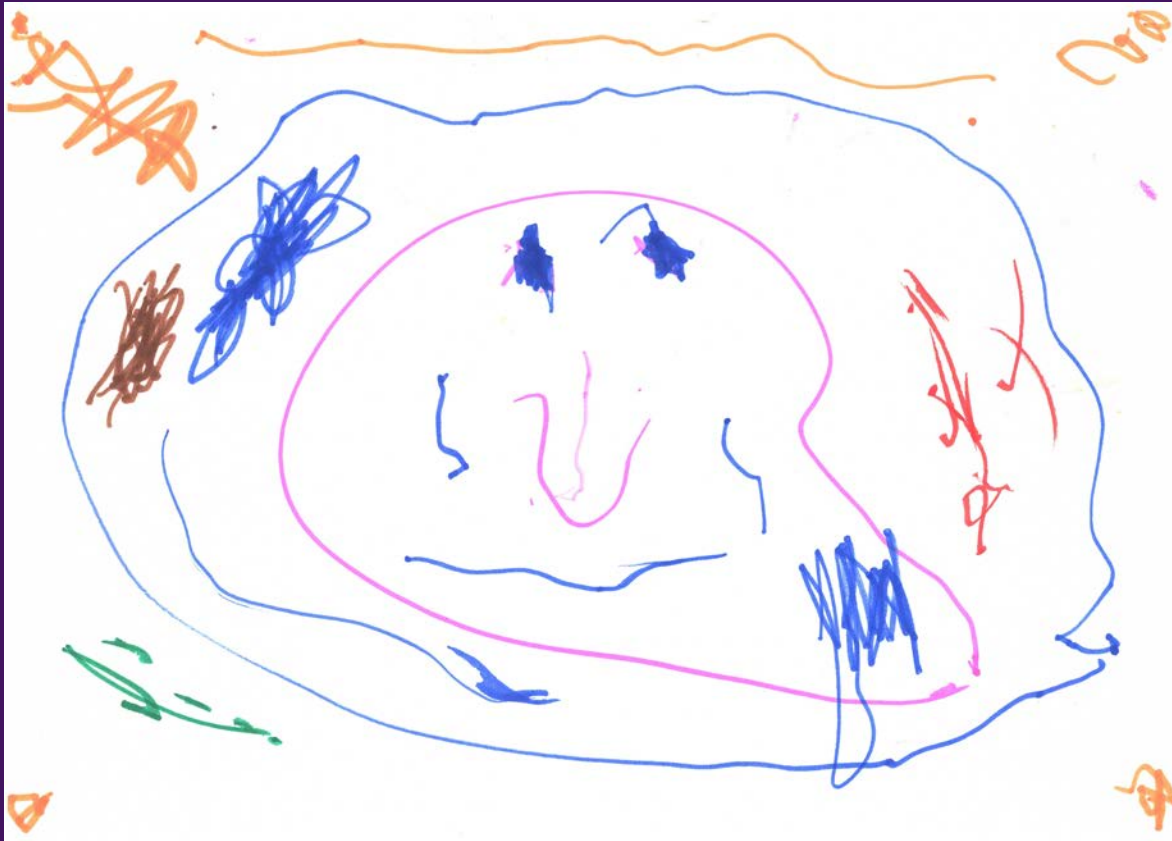
2

3

4

5

6



Lily, 2 jaar

6 Bronvermelding en bijlagen

1

2

3

4

5

6

Bijlage A. Het nieuwe interbestuurlijk toezichtkader

Op 24 oktober 2022 is het nieuwe Interbestuurlijk toezichtkader 2023 van de inspectie gepubliceerd in de Staatscourant. Vanaf 1 januari 2023 is het nieuwe kader van kracht, waarin het interbestuurlijk toezicht van de inspectie op de uitvoering van deze beide taken is samengebracht. De toezichtactiviteiten van de inspectie zijn verdeeld in 3 hoofdlijnen: de lijn 'waarborgen', de lijn 'stimuleren' en de lijn 'landelijke rapportage en themaonderzoeken'.

Het toezicht op individuele gemeenten is vanaf 2023 niet meer alleen risicogericht. We gaan ook met gemeenten waar de uitvoering op orde is het gesprek aan om de kwaliteit van die uitvoering verder te optimaliseren. Dit betekent dat de doelen van de wet beter bereikt kunnen worden. Het kader geeft daarnaast de ruimte om beter in te gaan op verdiepende thema's en actuele vraagstukken. Daarnaast kunnen gemeenten inspiratie opdoen in het optimaliseren van de gemeentelijk taakuitvoering, wanneer de toezichtbevindingen en thema's op stelsel-, regio- en gemeenteniveau ingedeeld worden.

In de lijn 'waarborgen' richten wij ons op de verantwoordelijkheid van gemeenten om hun taken volgens de wet- en regelgeving uit te voeren. Deze werkwijze is met de inwerkingtreding van het nieuwe kader niet gewijzigd. Wat wel veranderd is, is dat er met de ingang van het nieuwe toezichtkader geen statussen meer toegekend worden aan gemeenten. De wettelijke taken zijn beschreven als standaarden die de basiskwaliteit weergeven (zie hoofdstuk 5 van het toezichtkader). Er wordt per standaard beoordeeld of gemeenten voldoen aan de basiskwaliteit. Het jaar 2022 is het laatste jaar dat er is gewerkt met statussen.

Met de lijn 'stimuleren' beschikt de inspectie over een instrument om 'breder' met gemeenten in gesprek te gaan over de uitvoering van de taken. Met behulp van een toezichtactiviteit die de 'lerende dialoog' wordt genoemd, willen we gemeenten stimuleren om, waar dit mogelijk is, de doelen van de wet en de daaraan gekoppelde taken

centraal te stellen in hun beleid. Daarbij kijken we ook of de taakuitvoering is verankerd in een kwaliteitscyclus. Een goede kwaliteitscyclus draagt immers in belangrijke mate bij aan een adequate uitvoering van de taken en het bereiken van de doelen van de wet.

Onder de lijn 'landelijke rapportage en themaonderzoeken' vallen de landelijke rapportages over het gemeentelijk toezicht kinderopvang en de gemeentelijke uitvoering van de lokaal educatieve agenda (LEA) inclusief vroeg- en voorschoolse educatie (vve). Daarnaast worden er themaonderzoeken gedaan naar het stelsel van de kinderopvang en het onderwijsachterstandenbeleid.

1

2

3

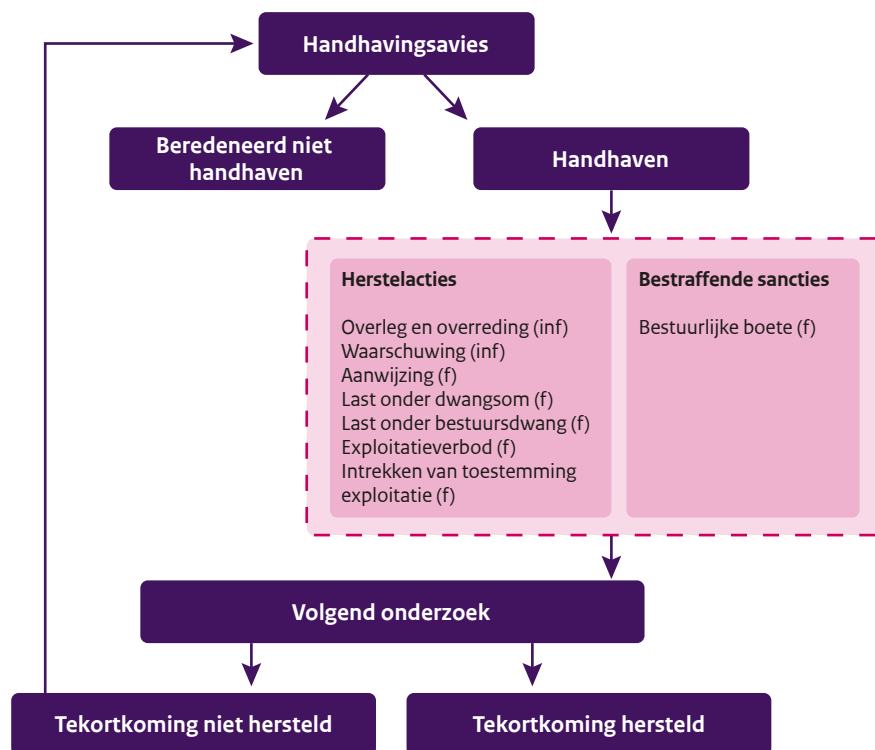
4

5

6

Bijlage B. Handhavingsinstrumenten

Schematische weergave van de gemeentelijke acties na een handhavingsadvies van de GGD.



Inf = informeel, f = formeel

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Wanneer een kindercentrum, voorziening voor gastouderopvang of gastouderbureau zich niet aan gestelde wettelijke regels houdt, moet een gemeente handhavend optreden (Artikel 1.65 en Artikel 1.66 Wko).

Een informele (inf) herstelsanctie staat niet beschreven in de Algemene wet bestuursrecht of de Wet kinderopvang, een formele (f) herstelsanctie wel. Een herstelsanctie is een maatregel die gericht is op het ongedaan maken of beëindigen van een tekortkomingen, het voorkomen van herhaling van de tekortkoming en/of het wegnemen of beperken van de gevolgen van de tekortkomingen (Artikel 5:2 lid 1 onder b Awb). Een bestraffende sanctie is een maatregel gericht op het toevoegen van leed aan de overtreder (Artikel 5:2 lid 1 onder b Awb).

Bronvermelding

AEF & SEO (2022). *Effectonderzoek toezicht en handhaving kinderopvang*

Berenschot (2023). Personeelstekort bij voorschoolse educatie.

Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (2019, 9 februari). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027961/2019-02-09>

GGD GHOR Nederland (2022). Monitor invoering Flexibele inspectieactiviteit toezicht kinderopvang. Definitief tussenverslag Fase 1: Voorjaar 2022.

GGD GHOR Nederland (2023). Monitor invoering flexibele inspectieactiviteit toezicht kinderopvang. Verslag Fase 2: Najaar 2022

GGD GHOR Nederland (2023). Monitor invoering flexibele inspectieactiviteit toezicht kinderopvang. Verslag Fase 3: Voorjaar 2023

GGD GHOR Nederland & VNG (2021, 14 december). *Denklijn verzachtende (en verzwarende) omstandigheden*.

Inspectie van het Onderwijs (2020, april). *Themaonderzoek toezicht gastouderopvang*. Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021, november). *Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2020. Kinderopvang ten tijde van corona*. Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2022, september). *Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2021 & themaverdiepingen Uitvoering toezicht in 2021 en de Meld-, overleg- en aangifteplicht*. Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2022, september). *Vertrouwensinspecteurs voor onderwijs en kinderopvang een luisterend oor en een goed advies*. Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2023, april). *Tussenrapportage Werkwijze verzachtende omstandigheden*. Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (nog te verschijnen). *Landelijk Rapport LEA/vve en verdiepend thema Resultaatafspraken vroegschoolse educatie*. Inspectie van het Onderwijs.

Kamerbrief (2021, 29 november). *Werkdruk en personeelstekort in de kinderopvang*.

Kamerbrief (2022, 5 september). *Aanpak personeelstekort in de kinderopvang*.

Kamerbrief (2023, 4 april). *Toezicht en handhaving kinderopvang*.

Staatscourant (2022, 29001). *Interbestuurlijk toezichtkader 2023*.

1

2

3

4

5

6



Vigo, 2 jaar

Colofon

Vormgeving

Xerox/ Osage, Den Haag

Fotografie

Vincent van den Hoogen

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

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

© Inspectie van het Onderwijs | december 2023