



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Landelijk Rapport gemeentelijke taakuitvoering kinderopvang-onderwijs 2025

November 2025

Voorwoord

Gemeenten zijn spin in het web als het gaat om kinderopvang en onderwijs. Zij zijn immers verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op de kinderopvang. Ook hebben gemeenten een regierol bij belangrijke onderwijsvraagstukken, zoals het bestrijden van onderwijsachterstanden en het realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers. Een sterke en structurele samenwerking is van groot belang om al deze taken goed uit te voeren en daadwerkelijk bij te dragen aan kansrijk opgroeien. Gemeenten werken intensief samen met schoolbesturen, houders van kinderopvangvoorzieningen en andere relevante ketenpartijen die, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, een waardevolle bijdrage leveren. Ik vind het bemoedigend dat gemeenten en hun partners elkaar steeds beter weten te vinden in de samenwerking. Deze gezamenlijke inzet draagt bij aan de ontwikkeling van kinderen en biedt hun zo een goede start én een kansrijke toekomst.

Samenwerking is ook belangrijk bij het organiseren van nieuwkomersonderwijs. Nieuwkomers brengen veel talent met zich mee. Veel gemeenten hebben aangegeven maar gedeeltelijk zicht te hebben op nieuwkomers binnen hun gemeentegrenzen. Vooral op nieuwkomers in de mbo-leeftijd is het zicht beperkt. Ik roep gemeenten op om het zicht op de instroom, doorstroom en uitstroom van nieuwkomers in het onderwijs te verbeteren. Goed overzicht van het aantal nieuwkomers is de eerste stap voor gemeenten en scholen om beter aan te sluiten bij de vraag naar en het organiseren van nieuwkomersonderwijs. Zo zorgen we ervoor dat we geen talent onbenut laten.

Ook is het belangrijk om structureel zicht te houden op de doelgroep waarvoor het beleid wordt gemaakt. Dat geldt dus niet alleen voor nieuwkomers, maar ook voor peuters en kleuters met een taalachterstand of de houders die zorgen voor kwalitatief goede en veilige kinderopvang. Dit vormt een onderdeel van effectief cyclisch werken. Ik zie dat gemeenten hun werk nog verder kunnen inrichten volgens een doorlopende aanpak. Dat betekent monitoren, evalueren en waar nodig de koers bijstellen. Ik moedig gemeenten aan om dit actief op te pakken en structureel te borgen in hun werkwijze.

Ook als inspectie zochten wij naar meer samenhang tussen de verschillende gemeentelijke taken. Met gepaste trots presenteer ik daarom dit eerste Landelijk Rapport Gemeentelijke Taakuitvoering kinderopvang-onderwijs. Voor het eerst bieden we in 1 rapport een landelijk beeld van de gemeentelijke uitvoering op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang, het onderwijsachterstandenbeleid, voor- en vroegschoolse educatie en nieuwkomersonderwijs. Daarnaast zijn we gestart met jaarlijks overleg met alle gemeenten over deze taakuitvoering. Daarmee zetten we samen een belangrijke stap in het verder borgen en versterken van de kwaliteit van de gemeentelijke uitvoering.

Ik nodig u van harte uit dit rapport te gebruiken als bron van inzicht, inspiratie en dialoog. Zo kunnen we gezamenlijk blijven werken aan een toekomst waarin ieder kind kansrijk kan opgroeien.

Alida Oppers
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

3 taken van de gemeente

Deze infographic is een overzicht van het Landelijk rapport gemeentelijke taakuitvoering kinderopvang en onderwijs 2025. In deze infographic kunt u lezen wat er al goed gaat, waar we risico's zien en welke knelpunten we in de sector constateren.



1

Toezicht en handhaving op de kinderopvang

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de registratie, het toezicht en de handhaving op de kinderopvang.

Dit gaat goed

- Handhaving
- Het bijhouden van het Landelijk Register Kinderopvang
- Het tijdig afhandelen van aanvragen voor nieuwe voorzieningen

Hier zien we risico's

- Uitvoering van de verplichte inspecties

Knelpunten in de sector



- Toegankelijkheid van de kinderopvang
- Aanhoudende personeelstekorten in de kinderopvang



2

Lokale Educatieve Agenda en voor- en vroegschoolse educatie

Gemeenten hebben een regierol voor overleg en het maken van afspraken over het bestrijden van onderwijsachterstanden.

Dit gaat goed

- Aanbod voorschoolse educatie
- Overleg over integratie, segregatie en onderwijsachterstanden
- Overleg en afspraken over doelgroepdefinitie, toeleiding en doorgaande lijn

Hier zien we risico's

- Overleg over inschrijving en toelating
- Afspraken over resultaten vroegschoolse educatie

Knelpunten in de sector



- Voldoende geld voor (verhogen bereik) voorschoolse educatie
- Monitoring van bereik doelgroepeuters



3

Nieuwkomersonderwijs

Gemeenten hebben een wettelijke overleg- en afsprakenplicht over nieuwkomersonderwijs.

Dit gaat goed

- Overleg over voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers

Hier zien we risico's

- Overleg en afspraken over inschrijvingen en doorgaande lijn

Knelpunten in de sector



- Zicht op nieuwkomers
- Plaatsing nieuwkomers mbo-leeftijd in het onderwijs

Inhoud

Voorwoord	2
Hoofdlijnen	5
Inleiding	9
Leeswijzer	12
Deel 1 Toezicht en handhaving Kinderopvang	13
Samenvatting	15
1.1 Gemeentelijke taakuitvoering toezicht en handhaving kinderopvang	18
1.2 (Gewijzigde) kwaliteitseisen in de kinderopvang	31
1.3 Gewijzigde wet- en regelgeving voor voorzieningen voor gastouderopvang	42
1.4 Escalerend handhaven	46
Deel 2 Lokale Educatieve Agenda en voor- en vroegschoolse educatie	61
Samenvatting: Lokale Educatieve Agenda/voor- en vroegschoolse educatie	63
2.1 Gemeentelijke taakuitvoering Lokale Educatieve Agenda	65
2.2 Gemeentelijke taakuitvoering voor- en vroegschoolse educatie	69
2.3 Aanbod en bereik voorschoolse educatie	73
Deel 3 Nieuwkomersonderwijs	81
Samenvatting: Nieuwkomersonderwijs	83
3.1 Gemeentelijke taakuitvoering nieuwkomersonderwijs	85
3.2 Plaatsing van nieuwkomers binnen het onderwijs	89
Literatuurlijst	94

Hoofdlijnen

In dit rapport gaan we in op 3 taakgebieden van gemeenten waarin het (jonge) kind centraal staat:

- toezicht en handhaving kinderopvang en voorschoolse educatie,
- het tegengaan van onderwijsachterstanden en
- het vormgeven van nieuwkomersonderwijs.

Hieronder bespreken we deze taakgebieden afzonderlijk. De inspectie reflecteert op deze taken aan de hand van 3 kernvragen.

1. Hebben gemeenten hun wettelijke taken op orde?
2. Hebben gemeenten voldoende zicht op wie ze willen bereiken?
3. Monitoren en evalueren gemeenten wat ze willen bereiken?

De belangrijkste resultaten per taakgebied zijn te vinden in de samenvattingen die verderop in dit rapport zijn opgenomen. In die samenvattingen worden de conclusies besproken en sluiten we af met enkele aanbevelingen.

Gemeentelijke taak: toezicht en handhaving kinderopvang en voorschoolse educatie

Gemeenten hebben een belangrijk taak om via toezicht en handhaving de naleving van de regels te waarborgen bij kinderopvangvoorzieningen (inclusief de basisvoorwaarden voorschoolse educatie (ve)). Hun wettelijke taken omvatten het bijhouden van het Landelijk Register Kinderopvang (hierna: LRK), het tijdig afhandelen van aanvragen voor nieuwe kinderopvangvoorzieningen, de uitvoering van toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen bij kindercentra en de gastouderopvang en handhavend optreden zodat geconstateerde tekortkomingen zo snel mogelijk worden hersteld. Voor het goed uitvoeren van deze taken is samenwerking met de Gemeentelijk Gezondheidsdiensten (GGD'en) en de kinderopvanghouders van belang. Hiermee kunnen gemeenten goed zicht houden op de sector en of de juiste afspraken gemaakt en activiteiten uitgevoerd worden om een veilige en kwalitatief hoogstaande kinderopvang te borgen en bevorderen. Dit draagt bij een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving.

1. Hebben gemeenten hun wettelijke taken op orde?

Gemeenten hebben wettelijke taken grotendeels op orde, toezicht in bepaalde regio's vraagt aandacht

Om het borgen van de kwaliteit van de voorzieningen goed te kunnen uitvoeren, moeten gemeenten onder andere een adequate registratie voeren, alle voorzieningen jaarlijks onderzoeken en (handhavings)acties ondernemen om de geconstateerde wettelijke tekortkomingen te herstellen. Gemeenten voeren de taken op het gebied van de registratie en handhaving goed uit. In een aantal gemeenten zijn niet alle voorzieningen onderzocht. De GGD-regio's van de betreffende gemeenten hebben maatregelen getroffen. De inspectie is met deze regio's in gesprek over de vraag of deze maatregelen voldoende en duurzaam zijn.

2. Hebben gemeenten voldoende zicht op wie ze willen bereiken?

Toezicht vergroot zicht op de houders

Voor de taken rondom kinderopvang is het belangrijk om zicht te hebben op de houders en te weten wat er speelt bij de houder en in de sector. Door het toezicht dat de GGD jaarlijks uitvoert bij de kinderopvangorganisaties wordt inzichtelijk of de houder zich ook aan de wettelijke kwaliteitseisen houdt. Bij de jaarlijkse onderzoeken constateert de GGD-toezichthouder tekortkomingen die de houder door herstelaanbod of handhaving over het algemeen snel herstelt. Wijzigingen in de kwaliteitseisen, zoals het vaste-gezichtencriterium, zorgen voor een tijdelijke piek in tekortkomingen. Dat kan erop wijzen dat houders de wijzigingen niet altijd direct juist implementeren. Door te weten wat er speelt, kunnen gemeenten inspelen op eventuele behoeften van houders om de kwaliteit van de opvang hoog te houden.

Communicatie met houders noodzakelijk voor voorkómen en snel herstel van tekortkomingen

Door communicatie met de houders kunnen gemeenten voorkomen dat tekortkomingen ontstaan en kunnen ze samen met de houders werken aan kwalitatief goede kinderopvang en voorschoolse educatie. Daarnaast kan communicatie context geven aan de wettelijke tekortkomingen die al zijn geconstateerd en knelpunten waar houder(s) tegenaan lopen. Naast informatie vanuit de inspecties is ook communicatie tussen de

gemeente en de GGD-toezichthouder belangrijk om te weten waar de knelpunten zitten bij houders. Zicht op de sector en de houder is nodig om tekortkomingen waar mogelijk te voorkomen en de handhavingsacties bij de geconstateerde tekortkomingen op de juiste manier te kunnen invullen; zo kan de houder herstel van tekortkomingen snel en zo bestendig mogelijk realiseren. Escalatie in de handhaving is onderdeel van de invulling van de handhavingsacties. Tegelijkertijd is zicht op de sector en de houder ook zinvol om tekortkomingen in overleg met de houders te kunnen voorkomen, bijvoorbeeld door houdergesprekken. Gemeenten hebben doorgaans goed zicht op de tekortkomingen en wat er speelt bij de houders, en zij escaleren in de handhaving wanneer nodig. Soms blijkt dit alleen niet duidelijk uit de registratie in de Gemeenschappelijke Inspectieruimte-Handhaving (GIR-H). Het gebruik van de GIR-H is niet verplicht en geeft dus niet altijd een volledig beeld van de handhaving van een gemeente. Daarom gaan we als inspectie voor ons toezicht ook in gesprek met gemeenten.

3. Monitoren en evalueren gemeenten wat ze willen bereiken?

Blijven evalueren van verschillende aspecten

Voor gemeenten is het van belang zicht te hebben op wat ze met de uitvoering van toezicht en handhaving (willen) bereiken. Bijvoorbeeld: leven de houders de regels beter na en werken ze aan een duurzame verbetering? Zoals hierboven beschreven hebben gemeenten zicht op hoe de individuele houders ervoor staan en weten ze welke acties wel of niet zijn ingezet en welke tekortkomingen wel of niet zijn hersteld. Hiermee hebben ze ook een goed beeld of ze met de uitvoering van toezicht en handhaving bereiken wat ze willen bereiken. Voor gemeenten is het ook belangrijk een totaalbeeld te hebben en, daaraan gerelateerd, een goed beeld te hebben of ze met de uitvoering van toezicht en handhaving bereiken wat ze willen bereiken. Dan pas wordt duidelijk of zij de juiste acties ondernemen.

Gemeenten kunnen bijvoorbeeld ook evalueren of de communicatie die ze hebben met houders bijdraagt aan een veilige en kwalitatief goede kinderopvang. Een ander aspect waarop gemeenten kunnen evalueren is flexibel toezicht: sluit de keuze voor de voorwaarden aan bij het gemeentelijk beleid, komen alle voorwaarden periodiek aan de orde, ligt de nadruk op de risicovolle aspecten en heeft het een duurzamere naleving tot gevolg? Het instrument herstelaanbod van de GGD-toezichthouders – om tekortkomingen al te laten herstellen voordat het inspectierapport wordt afgerond – is ook belangrijk om jaarlijks te evalueren. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld evalueren

wanneer herstelaanbod wel of niet wordt ingezet en of het dan bereikt wat ermee bedoeld is, zowel bij inzet als bij niet-inzet van herstelaanbod. Zo wordt veel herstelaanbod gedaan bij tekortkomingen op gewijzigde voorwaarden. Daarnaast zien we verschillen in het gebruik van herstelaanbod: op ve-tekortkomingen wordt minder vaak herstelaanbod gegeven dan op kinderopvang-tekortkomingen. Ten slotte kunnen gemeenten bijvoorbeeld het handhavingsbeleid periodiek evalueren: bijvoorbeeld of de acties in het handhavingsbeleid aansluiten bij wat de gemeente wil bereiken. Het handhavingsbeleid voor kinderopvang zou gemeenten houvast moeten geven bij het bepalen van de handhavingsacties en wat te doen bij herhaling. Gemeenten benadrukken zelf ook het belang van actueel beleid dat aansluit bij de visie van gemeenten.

Gemeentelijke taak: onderwijsachterstandenbeleid

Een ander taakgebied van gemeenten is het tegengaan van onderwijsachterstanden. Een belangrijk instrument binnen het onderwijsachterstandenbeleid is de Lokale Educatieve Agenda (LEA): een wettelijk verplicht jaarlijks overleg tussen gemeenten, schoolbesturen en andere betrokken partners. Tijdens dit overleg moeten de onderwerpen het tegengaan van segregatie, het bevorderen van integratie, inschrijving en toelating en het bestrijden van onderwijsachterstanden aan bod komen. Daarnaast moet het LEA-overleg gericht zijn op het maken van concrete afspraken met zoveel mogelijk meetbare doelen. Een ander belangrijk onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid is de voor- en vroegschoolse educatie (vve). Ook hiervoor geldt dat gemeenten wettelijk verplicht zijn om jaarlijks overleg te voeren over een aantal specifieke vve-onderwerpen en hierover afspraken te maken. Verder moeten gemeenten ervoor zorgen dat er voldoende aanbod is van voorscholen. Voor zowel de LEA als de vve nemen de gemeenten de regierol op zich en werken zij nauw samen met schoolbesturen en de kinderopvang, en zo nodig betrekken zij andere partners.

1. Hebben gemeenten hun wettelijke taken op orde?

Inschrijving en toelating en resultaatafspraken blijven aandacht vragen

Het is belangrijk dat jaarlijks alle LEA-onderwerpen aan bod komen om onderwijsachterstanden aan te pakken. De meeste onderwerpen worden besproken, alleen het onderwerp inschrijving en toelating staat minder vaak op de agenda. Om beter zicht te krijgen op hoe gemeenten en scholen hiermee omgaan, voeren we hier momenteel een onderzoek naar uit. De resultaten publiceren we begin 2026. Op het

gebied van vroegschoolse educatie blijkt dat het maken van resultaatafspraken met schoolbesturen lastig blijft, net als in voorgaande jaren. De afgelopen jaren is hier vanuit verschillende actoren veel aandacht voor geweest en ook de inspectie heeft hiervoor aanbevelingen gedaan. De verwachting is dat steeds meer gemeenten actief aan de slag zijn gegaan met het maken van resultaatafspraken.

2. Hebben gemeenten voldoende zicht op wie ze willen bereiken?

Betrouwbare monitorgegevens over doelgroepkinderen ontbreken

Voor gemeenten is het belangrijk om het bereik én het non-bereik van doelgroeppeuters te monitoren. Betrouwbare en actuele bereikcijfers ontbreken echter regelmatig, wat het moeilijker maakt om te bepalen of bijsturing nodig is en welke acties kunnen bijdragen aan een hoger bereik van doelgroeppeuters. De inspectie wijst gemeenten en haar partners op het belang om te onderzoeken hoe de monitoring verder kan worden verbeterd. Daarnaast vindt de inspectie het belangrijk voor gemeenten om in afstemming met schoolbesturen ook vanaf groep 3 zicht te krijgen op welke kinderen met onderwijsachterstanden extra ondersteuning nodig hebben. Gemeenten zetten nu verschillende activiteiten in, maar hebben niet altijd duidelijk voor ogen welke doelgroep zij hiermee precies willen bereiken. Hierdoor wordt het lastig om een eventueel effect meetbaar te maken en inzichtelijk te krijgen.

3. Monitoren en evalueren gemeenten wat ze willen bereiken?

Meetbare doelen nodig voor goed evalueren

Voor gemeenten blijkt het meetbaar maken van de doelen voor het tegengaan van segregatie en bevorderen van integratie een ingewikkeld vraagstuk. Ook meetbare resultaatafspraken maken is voor gemeenten lastig. Hoewel het geen wettelijke eis is om doelen meetbaar te formuleren, helpt dit wel bij het evalueren van de voortgang en de impact van de uitgevoerde acties. Monitoring en evaluatie zijn onmisbaar voor een goede kwaliteitscyclus, wat noodzakelijk is voor een juiste taakuitvoering door gemeenten. Monitoren en evalueren dragen bij aan het gericht inzetten van activiteiten zodat de gestelde doelen kunnen worden behaald. Ook wordt zichtbaar of het beleid moet worden bijgesteld.

Gemeentelijke taak: nieuwkomersonderwijs

Sinds oktober 2023 is de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs (Wet tnv) in werking getreden. Deze wet verplicht gemeenten om jaarlijks te overleggen over nieuwkomersonderwijs. Daarbij moeten 3 onderwerpen aan de orde komen: het realiseren van voldoende onderwijsplekken, de inschrijving van nieuwkomers en het waarborgen van een doorgaande leerlijn. Naast het voeren van overleg zijn gemeenten ook verplicht hierover met de onderwijspartners afspraken te maken. De belangrijkste samenwerkingspartners zijn schoolbesturen, maar ook aangrenzende gemeenten, samenwerkingsverbanden en de kinderopvang spelen hierin een belangrijke rol. Sinds de invoering van de Wet tnv hebben gemeenten daarnaast ook de mogelijkheid om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten. Bij deze tijdelijke voorzieningen mag worden afgeweken van bestaande regels voor het onderwijspersoneel, -inhoud en -tijd.

1. Hebben gemeenten hun wettelijke taken op orde?

Veel gemeenten voldoen aan overlegplicht nieuwkomersonderwijs, ondanks nieuwe wettelijke taak

Hoewel de overlegplicht relatief nieuw is, blijkt dat veel gemeenten al daarvoor overleg voerden over nieuwkomersonderwijs. Na de wettelijke verplichting is dat percentage nog wat verder gestegen. Gemeenten overlegden het vaakst over de realisatie van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers. Op de andere 2 onderwerpen (inschrijving en doorgaande lijn) liggen deze percentages wat lager. Het maken van afspraken blijkt lastig voor gemeenten. De inspectie wijst gemeenten op het belang van het jaarlijks overleg en het maken van afspraken, óók wanneer er (nog) geen nieuwkomers binnen de gemeente zijn. Het is belangrijk voor gemeenten om goed voorbereid te zijn, juist omdat de instroom van nieuwkomers lastig te voorspellen is.

2. Hebben gemeenten voldoende zicht op wie ze willen bereiken?

Zicht op nieuwkomers is beperkt

Om nieuwkomers een onderwijsplek te kunnen bieden, is het van belang dat gemeenten goed zicht hebben op het aantal nieuwkomers binnen hun gemeentegrenzen. In de praktijk blijken gemeenten dit overzicht niet altijd te hebben. Verhuizingen en het doorplaatsen van nieuwkomers maken het voor gemeenten extra lastig dit goed bij te

houden. Gemeenten geven vooral bij oudere nieuwkomers aan dat het lastig is een volledig beeld te krijgen. Zelfs wanneer gemeenten wél inzicht hebben, blijft het soms lastig hen daadwerkelijk te plaatsen. Ook dit geldt vooral voor de oudere nieuwkomers. Hoewel de Wet tnv gemeenten de mogelijkheid biedt een tijdelijke nieuwkomersvoorziening op te zetten, blijven er knelpunten bestaan: vooral op het gebied van voldoende onderwijspersoneel en het vinden van geschikte huisvesting.

3. Monitoren en evalueren gemeenten wat ze willen bereiken?

Start met monitoren om tijdig bij te kunnen sturen

De wettelijke overleg- en afsprakenplicht voor nieuwkomersonderwijs voor gemeenten is in oktober 2023 in werking getreden. Hierdoor is het op dit moment nog lastig voor gemeenten om ontwikkelingen goed te evalueren. Toch is het belangrijk hier nu alvast over na te denken: wat willen we bereiken met onze inzet en het beleid? Hoe geven we dit vorm en hoe maken we dit meetbaar? Het doorlopen van een kwaliteitscyclus speelt een belangrijke rol bij het vormgeven, uitvoeren en verbeteren van het beleid. Concreet betekent dit dat je als gemeente bijvoorbeeld regelmatig evalueert of de juiste partners betrokken zijn en of de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk bijdragen aan het plaatsen van nieuwkomers. De inspectie wijst gemeenten erop dat zij nu al moeten beginnen met het monitoren van deze informatie, omdat dit noodzakelijk is om op termijn te kunnen evalueren en waar nodig bij te kunnen sturen.

Inleiding

Achtergrond

Kinderen hebben het recht om zich te ontwikkelen, te ontdekken en te leren in een veilige omgeving; van kinderopvang tot hoger onderwijs. De gemeenten hebben belangrijke taken in medebewind om dat te bereiken, op het gebied van zowel kinderopvang als onderwijs. Dit is de eerste keer dat we het Landelijk Rapport Gemeentelijke Taakuitvoering uitbrengen. Een rapport dat de inzichten van het Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang en het Landelijk Rapport LEA/vve combineert. Op deze manier sluit de doelstelling beter aan bij wat wij belangrijk vinden: dat alle kinderen kansrijk onderwijs krijgen. Dit doen we door de gemeentelijke taken op het gebied van onderwijs en toezicht en handhaving kinderopvang centraal te stellen. Deze taken draaien allemaal om goed onderwijs en goede kinderopvang voor alle kinderen.

Wet kinderopvang

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

Wet primair onderwijs en Wet voortgezet onderwijs

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

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

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

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

Tijdelijke Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen

Gemeenten hebben de verplichting ervoor te zorgen dat alle leer- en kwalificatieplichtige nieuwkomers een onderwijsplek toegewezen krijgen. Om gemeenten beter in staat te stellen dit te realiseren, is de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs in werking getreden. Deze wet verplicht gemeenten jaarlijks met

schoolbesturen in overleg te gaan over het nieuwkomersonderwijs. Daarnaast biedt de wet gemeenten de mogelijkheid tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor nieuwkomers in te richten.

Interbestuurlijk toezicht door de inspectie

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

In het convenant¹ tussen de inspectie en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) staat dat de inspectie in de landelijke rapportage verdiepend rapporteert, zowel over de toezichtontwikkelingen als over de beleidsontwikkelingen binnen de kinderopvang. Daarnaast heeft de inspectie de wettelijke taak² ieder jaar de Tweede Kamer te informeren over de mate waarin de doelen zijn bereikt die de gemeenten zich voor het onderwijsachterstandenbeleid hebben gesteld. Deze rapportageverplichtingen zijn ondergebracht in dit landelijk rapport.

Het Landelijk Rapport

Met het *Landelijk Rapport Gemeentelijke Taakuitvoering 2025* dragen we bij aan het inzichtelijk maken van het stelsel en aan de verbetering van de uitvoering van gemeentelijke taken op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang, de LEA, vve en nieuwkomersonderwijs. We monitoren de ontwikkelingen en signaleren en agenderen eventuele risico's voor het stelsel. Waar relevant doen we ook concrete verbeter-suggesties. Verder kan dit rapport gemeenten inzicht geven in de landelijke

ontwikkelingen. Ook kan het aanleiding zijn om binnen de eigen gemeente of regio te reflecteren op aspecten waarover is gerapporteerd en inspireren over hoe zij taken kunnen oppakken, veranderen of verbeteren.

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

Daarvoor hebben we de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Hoe hebben gemeenten in 2024 hun wettelijke taak vervuld met betrekking tot **toezicht en handhaving kinderopvang** en wat is de reflectie van de inspectie hierop?
2. Zien we een verschil in de uitkomsten van toezicht op de kinderopvang voor en na wijzigingen van kwaliteitseisen kinderopvang?
3. Gegeven de wijzigingen in de steekproef voor voorzieningen voor gastouderopvang, wat is het landelijk beeld van de uitvoering en uitkomsten van toezicht op de voorzieningen voor gastouderopvang?
4. Hoe vaak hebben gemeenten in 2024 niet geëscaleerd in de handhaving in het geval van recidive en/of het niet hersteld zijn van tekortkomingen na de inzet van handhaving en welke overwegingen speelden hierbij een rol?
5. Op welke manier hebben gemeenten in 2024 invulling gegeven aan hun wettelijke taak met betrekking tot de **Lokale Educatieve Agenda (LEA)** en wat is de reflectie van de inspectie hierop?
6. Op welke manier hebben gemeenten in 2024 invulling gegeven aan hun wettelijke taak met betrekking tot **vroeg- en voorschoolse educatie (vve)** en wat is de reflectie van de inspectie hierop?
7. Welke regionale trends en verschillen zijn zichtbaar in aanbod en bereik van voorschoolse educatie?
8. Op welke manier hebben gemeenten in 2024 invulling gegeven aan hun wettelijke taak met betrekking tot **nieuwkomersvoorzieningen** in het onderwijs en wat is de reflectie van de inspectie hierop?
9. In welke mate slagen gemeenten erin voor nieuwkomers tot 23 jaar een onderwijsplek te bieden?

¹ *Convenant uitvoering interbestuurlijk toezicht op de Wet kinderopvang en uitvoering taak vertrouwensinspecteurs kinderopvang door de Inspectie van het Onderwijs*

² Volgens Artikel 167a van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en Artikel 118a van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)

Onderzoeksopzet

Het landelijk beeld is gebaseerd op de volgende bronnen:

- De informatie uit de jaarverantwoording van alle 342 gemeenten, waarin zij verantwoording afleggen over de uitvoering van wettelijke taken op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang in 2024, LEA en vve in 2024. Waar mogelijk vergelijken we deze cijfers met die van voorgaande jaren;
- Een vragenlijst Nieuwkomersonderwijs van alle 342 gemeenten, waarin zij verantwoording afleggen over de uitvoering van de wettelijke taken op het gebied van nieuwkomersonderwijs;
- Gegevens uit het Landelijk Register Kinderopvang (LRK), de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) en de vastgestelde jaarverslagen van de gemeenten en de toezichtadministratie van GGD Amsterdam;³
- Beschrijvingen van tekortkomingen op gewijzigde voorwaarden in de inspectierapporten van GGD-toezichthouders;
- De informatie die voortvloeit het contact dat de inspectie had met de gemeenten in 2024;
 - Gevoerde ambtelijke overleggen/lerende dialogen met gemeenten
 - Interviews in het kader van escalerend handhaven
- Andere onderzoeken of publicaties zoals kamerbrieven of instructies van GGD GHOR Nederland.

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

³ De gegevens van de GGD Amsterdam zijn niet beschikbaar in de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR). De GGD Amsterdam levert namens de colleges in de regio daarom separaat de cijfers aan over vergunningsverlening en toezicht en handhaving. Het gaat om de gemeenten Amsterdam, Amstelveen, Aalsmeer, Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel.

Leeswijzer

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

- Hoofdstuk 1.1: Gemeentelijke taakuitvoering toezicht en handhaving kinderopvang. Dit hoofdstuk gaat in op de wettelijke taken uit de Wet kinderopvang: registratie, toezicht en handhaving. Daarnaast gaan we in op het aanbod van kinderopvang en de resultaten van het toezicht en de handhaving en signaleren en agenderen eventuele risico's voor het stelsel.
- Hoofdstuk 1.2: (Gewijzigde) kwaliteitseisen in de kinderopvang. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de tekortkomingen die geconstateerd zijn op voorwaarden die gewijzigd zijn in 2023 en 2024.
- Hoofdstuk 1.3: Gewijzigde wet- en regelgeving voor voorzieningen voor gastouderopvang. We kijken in dit hoofdstuk naar de uitvoering van het toezicht op de voorzieningen voor gastouderopvang.
- Hoofdstuk 1.4: Escalerend handhaven. Dit hoofdstuk gaat dieper in op de vraag of en wanneer gemeenten escaleren in hun handhaving.

De voorwaarden waarop tekortkomingen kunnen worden geconstateerd zijn genummerd. Deze nummering komt overeen met de modelinspectierapporten van de GGD'en van juli 2024. De meest recente modelinspectierapporten staan op de website van de Rijksoverheid.⁴ De voorwaarden met nummering die gebruikt is in dit rapport, staat volledig in Bijlage 1 van het technisch rapport.

Deel II van het rapport gaat over de wettelijke taken waar het gaat om het tegengaan van onderwijsachterstanden (inclusief voor- en vroegschoolse educatie) die worden besproken in de lokaal educatieve agenda. Eerst schetsen we een beeld van de taakuitvoering van gemeenten op zowel de LEA als de voor- en vroegschoolse educatie. Daarna volgt een verdiepend hoofdstuk over aanbod en bereik van kinderen voor voorschoolse educatie.

- Hoofdstuk 2.1: Gemeentelijke taakuitvoering Lokale Educatieve Agenda. Dit hoofdstuk gaat in op de wettelijke taken uit de Wpo en Wvo: overleg- en afsprakenplicht over het bestrijden van onderwijsachterstanden.
- Hoofdstuk 2.2: Gemeentelijke taakuitvoering Voor- en Vroegschoolse educatie. In dit hoofdstuk wordt zowel de overleg- en afsprakenplicht met schoolbesturen en ouders van kinderopvangorganisaties besproken, als het toezicht op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie door de GGD.
- Hoofdstuk 2.3: Aanbod en bereik voorschoolse educatie. Een verdiepend hoofdstuk over voorschoolse educatie op basis van gesprekken die de inspectie heeft gevoerd met de gemeenten.

Deel III bevat informatie over de wettelijke taken rondom het nieuwkomersonderwijs. Ook hier geven we eerst een beeld van de gemeentelijke taakuitvoering, en daarna een verdieping over het plaatsen van nieuwkomers binnen het onderwijs.

- Hoofdstuk 3.1: Gemeentelijke taakuitvoering nieuwkomersonderwijs. In dit hoofdstuk worden de wettelijke taken besproken die voortvloeien uit de tijdelijke Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen.
- Hoofdstuk 3.2: Plaatsing van nieuwkomers binnen het onderwijs. Dit hoofdstuk is een verdieping, waarin we ingaan op de ervaringen van gemeenten over het plaatsen van de nieuwkomers.

Elk deel begint met een samenvatting, waarin de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen uit de hoofdstukken worden benoemd. In de hoofdlijnen, voorin het rapport, wordt er besproken wat ons als toezichthouder opvalt voor alle gemeentelijke taken.

⁴ Rijksoverheid (2024). Rapporten met modelformulieren voor beoordeling kwaliteit kinderopvangorganisaties en buitenschoolse en gastouderopvang per 1 juli 2024.

Deel 1



Toezicht en handhaving Kinderopvang

1

1.1
1.2
1.3
1.4

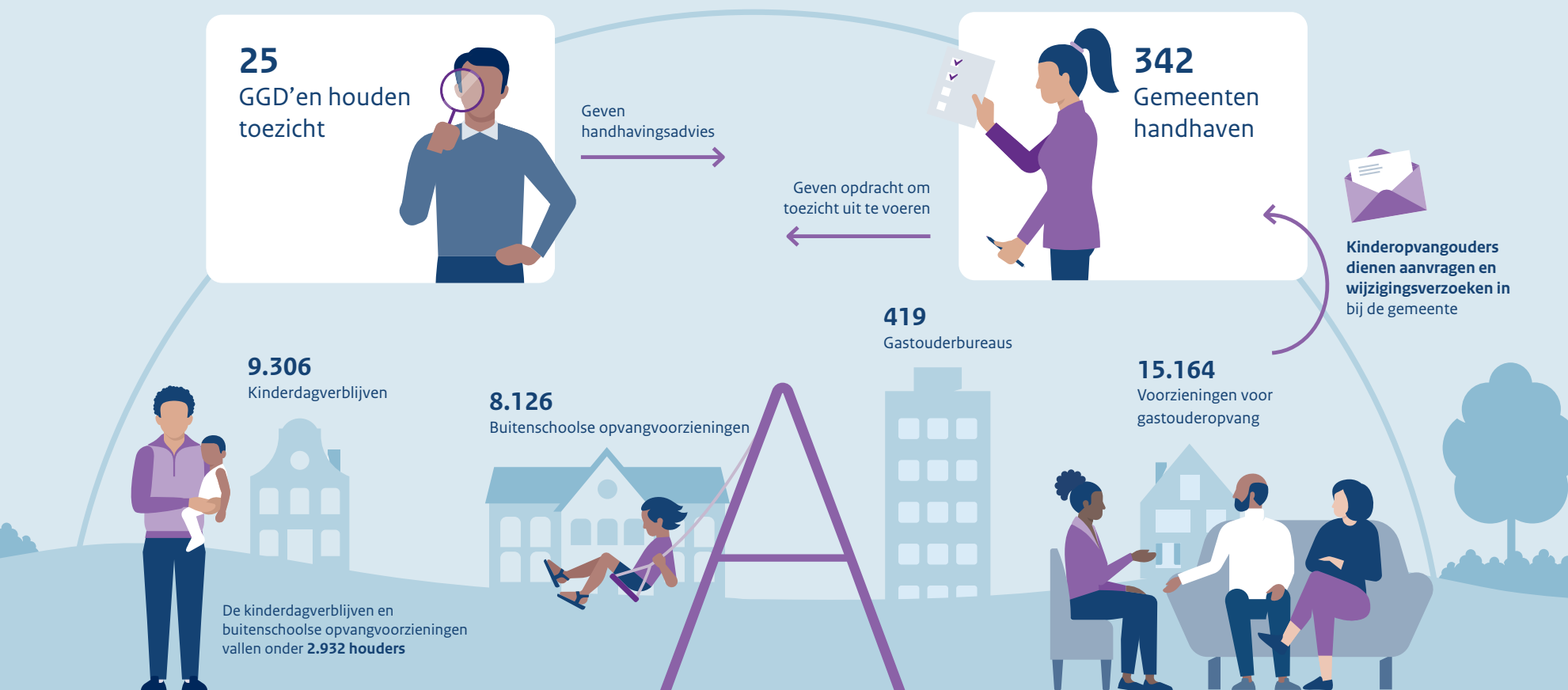
2

3

4

Toezicht en handhaving op de kinderopvang

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



Samenvatting

Gemeenten hebben uitvoering wettelijke taken grotendeels op orde

Gemeenten hebben de registratie van de kinderopvanglocaties (LRK) over het geheel genomen op orde. De verplichte jaarlijkse onderzoeken in de kinderopvang zijn grotendeels uitgevoerd. In 4 regio's is de uitvoering van het toezicht achtergebleven als gevolg van personeelstekorten bij de GGD. Herstelaanbod is een effectief instrument om tekortkomingen snel te herstellen. Bij bijna alle tekortkomingen hebben gemeenten een (handhavings)actie geregistreerd en de meeste tekortkomingen worden hersteld na handhaving.

Toegankelijkheid van de kinderopvang onder druk

Het aantal kinderen waarvan de ouders recht hebben op kinderopvangtoeslag stijgt, terwijl het aantal plaatsen in de kinderopvang gelijk blijft. De aanhoudende personeelstekorten in de kinderopvang spelen hierin mogelijk een rol. Dit zet druk op de toegankelijkheid van de kinderopvang. Bovendien maken niet alle groepen kinderen in dezelfde mate gebruik van de kinderopvang. Kinderen van ouders in lage inkomensgroepen maken minder gebruik van de kinderopvang en het verschil in gebruik van kinderopvang tussen de hoogste en laatste inkomensgroepen is in Nederland groter dan in andere OESO-landen. Uit onderzoek blijkt dat de positieve effecten van kinderopvang het duidelijkst zijn bij kinderen die opgroeien in minder gunstige omstandigheden, zoals in gezinnen met een laag inkomen of met ouders die niet werken. Tegelijkertijd ervaren juist deze gezinnen financiële, culturele en praktische drempels om gebruik te maken van de kinderopvang. Omdat de kinderopvang kan bijdragen aan de ontwikkeling van veel kinderen, maakt de inspectie zich hier zorgen over. Daarom vraagt de inspectie aandacht voor het vergroten van de toegankelijkheid voor de kinderen van ouders uit de laagste inkomensgroepen. In tijden van personeelstekorten in de kinderopvang is dat een ingewikkelde oproep, die we in het belang van deze kinderen toch doen.

Wijzigingen voor het toezicht op de kinderopvang

Veel wijzigingen in kwaliteitseisen in 2023 en 2024

In 2023 en 2024 zijn meerdere kwaliteitseisen gewijzigd. Het gaat hier om de wijzigingen voor zowel kinderdagverblijven (kdv) als buitenschoolse opvang (bso):

- De verruiming van de inzet van beroepskrachten in opleiding naar 50% (voor bso en kdv, tijdelijke maatregel tot 1 juli 2026);
- Flexibeler gebruik maken van de mogelijkheid om dagelijks 3 uur te mogen afwijken van de beroepskracht-kindratio (de 3-uursregeling);
- Meertaligheid.

Wijzigingen voor alleen kinderdagverblijven zijn:

- Meer ruimte om bij ziekte, vakantie en verlof af te wijken van het vaste-gezichtencriterium;
- De mogelijkheid om beroepskrachten in opleiding in te zetten als vaste beroepskracht.

Voor buitenschoolse opvang alleen gaat het om de wijzigingen:

- Beroeps-kracht-kindratio op locatieniveau berekenen in plaats van op groepsniveau;
- De mogelijkheid om andersgekwificeerde beroepskrachten formatief in te zetten;
- Meer mogelijkheden om tijdens schoolvrije dagen kinderen op een ander kindercentrum van dezelfde houder op te vangen.

In hoofdstuk 1.2 bespreken we al deze (gewijzigde) kwaliteitseisen in de kinderopvang.

Wijzigingen in kwaliteitseisen zorgen voor een (kortdurende) stijging in tekortkomingen

Een vergelijking tussen het aantal tekortkomingen voor en na de wijzigingen op verschillende voorwaarden laat zien dat wijzigingen zorgen voor tekortkomingen. Het lijkt erop dat wijzigingen door houders niet altijd meteen juist worden geïmplementeerd. Ook bij eerdere wetswijzigingen zien we vaak een vergelijkbaar patroon.⁵ Wanneer we bijvoorbeeld kijken naar de wijzigingen in de 3-uursregeling en het vaste-gezichtencriterium, die in 2023 is doorgevoerd, dan zien we dat de beleidsmatige voorwaarden na een piek in tekortkomingen in 2024 weer op hetzelfde niveau liggen als voor de wijziging. Daarnaast worden veel van deze tekortkomingen snel hersteld na herstelaanbod.

⁵ Inspectie van het Onderwijs (2020). *Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2019*.

De verlenging voor de formatieve inzet van beroepskracht in opleiding zorgt voor een dilemma

Sinds 1 januari 2022 is de mogelijkheid verruimd om beroepskrachten in opleiding meer in te zetten. Per 1 juli 2024 zijn deze wijzigingen verlengd. Het verlengen van deze wetwijzigingen kan op korte termijn verlichting bieden voor de personeelstekorten in de kinderopvang. Door het structurele arbeidstekort is het echter de vraag of houders na deze verlenging de capaciteit wél op orde kunnen krijgen en houden. De maatregel brengt bovendien niet alleen verlichting, maar verzwaart ook de inzet van de reguliere beroepskrachten⁶. Zij staan immers met een beroepskracht in opleiding voor de groep, die minder ervaring en kennis heeft. Daarnaast dragen beroepskrachten in opleiding ondanks hun minder grote kennis en vaardigheden wel een vergelijkbare verantwoordelijkheid op de groep. Dat heeft mogelijk invloed op de kwaliteit van de opvang die geleverd kan worden.

Gewijzigde wet- en regelgeving voor voorzieningen voor gastouderopvang

Tekortkomingen hersteld na herstelaanbod bij voorzieningen voor gastouderopvang

Naast wijzigingen in de kwaliteitseisen voor kindercentra, is er ook een traject gestart om de kwaliteit van de gastouderopvang te verhogen. Een onderdeel daarvan is om gastouders (verder) te professionaliseren. Ook is de toezichtsnorm verhoogd van 5 tot 50% en naar minimaal 1 keer in de 3 jaar. De resultaten van het verhoogde toezicht geven een steeds beter beeld van hoe de gastouders aan de nu vastgestelde kwaliteitseisen voldoen en waar de risico's in de uitvoering hiervan zitten. De meeste tekortkomingen bij gastouders worden geconstateerd op het gebied van veiligheid en gezondheid. Van alle tekortkomingen bij voorzieningen voor gastouderopvang (vgo) waar herstelaanbod is aangeboden, is de tekortkoming in 98% van de gevallen hersteld voor het afsluiten van het rapport. De inspectie vindt het positief om te zien dat – ook bij vgo – zoveel tekortkomingen snel hersteld worden.

Rookmelders bij voorzieningen voor gastouderopvang verdienen aandacht

Het toezicht op de aanwezigheid en het functioneren van rookmelders bij vgo is gewijzigd, mede naar aanleiding van onduidelijkheid rond deze kwaliteitseis. De GGD-toezichthouder hoeft dit alleen nog (indirect) te controleren als onderdeel van de risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E). Als er zorgen zijn over de rookmelders, dan kan dit worden doorgegeven aan de gemeente. Echter, omdat de opvang bij gastouders in de huiselijke situatie plaatsvindt,

controleert de gemeente de rookmelders niet structureel via het Besluit Bouwwerken Leefomgeving. Voorzieningen voor gastouderopvang zijn binnen deze context uitgesloten van de definitie kinderopvang. Daarom benadrukt de inspectie dat het van belang is dat gemeenten deze meldingen van de GGD-toezichthouder wel oppakken. Daarnaast adviseren wij een terugkoppeling te geven aan de GGD-toezichthouder over de melding en het eventuele herstel.

Escalerend handhaven

Bij recidive wordt er meestal escalerend gehandhaafd

In eerdere Landelijk Rapporten⁷ hebben we gezien dat gemeenten in sommige gevallen niet escaleren wanneer er sprake is van recidive (herhaling). Zij zetten dan opnieuw hetzelfde handhavingsinstrument in of gaan nogmaals over tot beredeneerd niet handhaven. Om in beeld te krijgen hoe vaak dit precies gebeurt en om de situaties waarin dit gebeurt beter in beeld te krijgen, zijn we dieper ingegaan op handhaving door gemeenten in geval van recidive door het herstel van een set tekortkomingen te volgen in de tijd. Het blijkt echter slechts weinig gemeenten niet-escalerend handhaven op tekortkomingen die meerdere keren terugkomen. Daarnaast is er slechts een klein deel van de gevolgde tekortkomingen die in aanmerking komt voor escalerend handhaven (7%), vanwege recidive vóórdat de tekortkoming was hersteld.

Doorgaan met handhaven is belangrijk bij recidive

Het percentage tekortkomingen dat bij het eerst volgend onderzoek (nog) niet hersteld was en waarbij dus sprake is van recidive, was 16%. Wanneer we kijken naar het herstel van deze tekortkomingen, komt naar voren dat escalerend handhaven niet per definitie nodig lijkt voor het herstel ervan, maar het nogmaals inzetten van handhaving wel. Wanneer eenzelfde tweede handhavingsactie wordt ingezet (en er dus wel weer wordt gehandhaafd, alleen niet-escalerend), zien we namelijk een gelijk herstelpercentage als wanneer er wél escalerend wordt gehandhaafd. Daarnaast zien we dat wanneer er herhaaldelijk beredeneerd niet gehandhaafd wordt, het percentage herstelde tekortkomingen lager is dan wanneer er wel gehandhaafd wordt. In de helft van de gevallen waarop beredeneerd niet gehandhaafd wordt, wordt nogmaals beredeneerd niet gehandhaafd. Mogelijk gaat het hier om situaties waarbij handhaving door de

6 Das e.a. (2024). *Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang. Meting 2024*.

7 Inspectie van het Onderwijs (2023). *Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht kinderopvang 2022*; Inspectie van het Onderwijs (2024a). *Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht kinderopvang 2023-2024*

gemeente als onevenredig zwaar wordt ervaren. De inspectie benadrukt dat het ook in deze gevallen belangrijk is om na te gaan of de tekortkomingen uiteindelijk wel (blijvend) hersteld wordt door de houder.

Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat (niet-)escaleren maatwerk is

Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat er duidelijke overwegingen ten grondslag liggen aan het besluit om al dan niet te escaleren, afhankelijk van de situatie en context rondom de tekortkoming. Sommige gemeenten hebben hiervoor handvatten opgenomen in hun handhavingsbeleid en anderen geven aan dat zij dit in hun toekomstige beleid (beter) willen vastleggen. Regelmatig contact tussen zowel gemeenten en houders als gemeenten en toezichthouders zorgt ervoor dat gemeenten de situatie van houders begrijpen, verbetert de samenwerking en leidt tot meer wederzijds vertrouwen. De inspectie juicht toe dat gemeenten regelmatig contact hebben met houders en GGD-toezichthouders, zodat tekortkomingen snel kunnen worden hersteld en er zicht blijft op wat er speelt in de sector.

Aanbevelingen voor gemeenten en partners

- ✓ Aan het ministerie: zet bij het ontwikkelen van toekomstig beleid in op het vergroten van de toegankelijkheid van de kinderopvang voor kinderen van ouders uit de lagere inkomensgroepen. Heb daarbij specifieke aandacht voor de financiële, culturele en praktische barrières die deze gezinnen ervaren wanneer zij gebruik willen maken van de kinderopvang.
- ✓ Zorg voor opvolging van meldingen over de aanwezigheid en functioneren van de rookmelders bij voorzieningen voor gastouderopvang;
- ✓ Houd ook bij (herhaaldelijk) beredeneerd niet handhaven wel zicht op het (blijvend) herstel van de tekortkoming. Goed contact met de GGD kan hierbij helpen;
- ✓ Weet welke houders telkens moeite hebben om aan de kwaliteitseisen te voldoen. Onderhoud ook contact met deze houders. Wat zijn de redenen voor niet-naleving?
- ✓ Zorg voor een actueel handhavingsbeleid dat handhavers ondersteunt bij het maken van afwegingen en het nemen van handhavingsbesluiten.

1

1.1

1.2

1.3

1.4

2

3

4

1.1 Gemeentelijke taakuitvoering toezicht en handhaving kinderopvang

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

1.1.1 Aanbod en gebruik van kinderopvang

De vraag naar kinderopvang stijgt, maar het aanbod stijgt niet mee

In 2024 gingen gemiddeld 912.000 kinderen met kinderopvangtoeslag naar de opvang.⁸ In 2019 waren dat er nog 818.000. Met name vanaf 2021 zien we hierin een stijging (zie Figuur 1.1.1a). Het aantal kindplaatsen – dat is het aantal kinderen dat maximaal tegelijkertijd opgevangen kan worden – is sinds 2019 nagenoeg gelijk gebleven,⁹ zo rond de 770.000. Kinderen in Nederland gaan over het algemeen niet alle dagen naar de kinderopvang; de laatste jaren is dat gemiddeld 66 uur per maand.¹⁰ Verschillende kinderen kunnen dus op verschillende momenten gebruikmaken van dezelfde “kindplaats”. Dat er een verschil is tussen het aantal kindplaatsen en het aantal kinderen dat naar de kinderopvang gaat is dus logisch. Maar we zien wel dat dit verschil groter wordt.

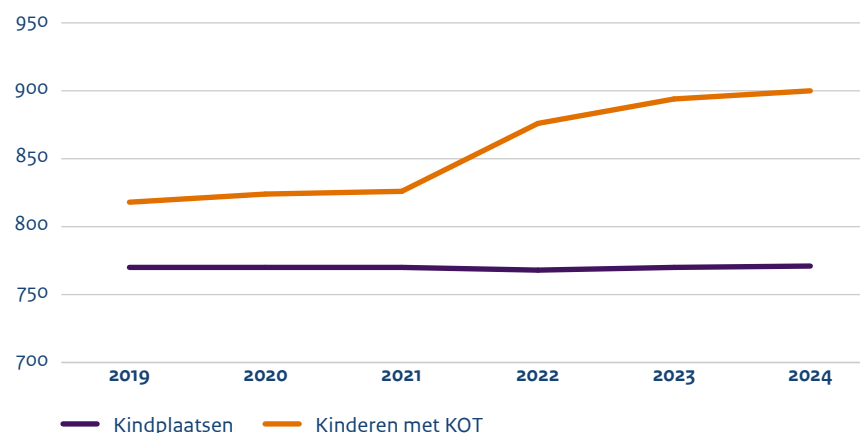
8 Rijksoverheid (2025a). *Cijfers kinderopvang 4e kwartaal 2024*

9 Het aantal geregistreerde kindplaatsen is het maximale aanbod en niet het feitelijke aanbod. Verschillende kindercentra hebben door arbeidskrapte groepen (tijdelijk) gesloten tot weer voldoende personeel is. Omdat dit tijdelijk is, registreren houders deze terugloop niet altijd in het LRK. Dat betekent dat het aanbod mogelijk nog krappert is dan op basis van de registratie blijkt.

10 Het gemiddeld aantal uren per opvangsoort verschilt flink, maar is per opvangsoort wel stabiel (Rijksoverheid (2025a). *Cijfers kinderopvang 4e kwartaal 2024*).

De stijgende vraag kan ervoor zorgen dat de kindplaatsen die er zijn nu beter benut worden, bijvoorbeeld omdat ouders ervoor kiezen om hun kind op minder populaire dagen naar de kinderopvang te brengen. Maar dat zal de stijgende vraag waarschijnlijk niet volledig kunnen opvangen. Het CBS constateerde eind 2024 dat er aan het begin van dat jaar 5.550 vacatures waren in de kinderopvang.¹¹ Langjarig is er sprake van een toenemende krapte op de arbeidsmarkt voor de kinderopvang. Volgens het CBS kan deze krapte er een oorzaak van zijn dat het aantal kindplaatsen de laatste jaren niet stijgt.

Figuur 1.1.1a. Ontwikkeling aantal kinderen met kinderopvangtoeslag (KOT) en aantal kindplaatsen (x1000)



Verschuiving in aanbod van voorzieningen voor gastouderopvang naar kindercentra

De ontwikkeling van het aanbod per type kinderopvang verschilt. Terwijl het aantal kindercentra – en daarmee ook het aantal kindplaatsen bij kindercentra – stijgt, zien we een flinke daling bij de voorzieningen voor gastouderopvang (vgo; Tabel 1.1.1a). Deze ontwikkelingen heffen elkaar nagenoeg volledig op, met netto nauwelijks extra kindplaatsen tot gevolg (+0,4%).

11 CBS (2024, 20 december). *Aanbod kinderopvang in Nederland, 2017-2023*

Tabel 1.1.1a. Aantal voorzieningen en kindplaatsen per type opvang in 2024 ten opzichte van 2022.

	Voorzieningen			Kindplaatsen		
	2024	t.o.v. 2022		2024	t.o.v. 2022	
kdv	9.306	+ 129	+ 1 %	321.784	+ 6.883	+ 2 %
bso	8.126	+ 333	+ 4 %	361.517	+ 13.647	+ 4 %
vgo	15.164	- 3.320	- 18 %	87.599	- 17.790	- 17 %
Totaal	32.596	- 2.858	- 8 %	770.900	+ 529	+ 0,4 %

Lage inkomensgroepen maken minder gebruik van kinderopvang

Niet alle kinderen gaan naar de kinderopvang,¹² terwijl dat voor de ontwikkeling van veel van die kinderen wel goed zou zijn. Bovendien is de mate waarin kinderen gebruikmaken van de kinderopvang niet gelijkmatig verdeeld over de verschillende inkomensgroepen. 54% van de kinderen van ouders met de 33% laagste inkomens gaat naar de kinderopvang tegenover 88% van de kinderen van ouders met de 33% hoogste inkomens: een verschil van 34 procentpunten. Dit verschil is groter dan in andere OESO-landen. Daar is dit verschil gemiddeld 19 procentpunten.¹³

De duidelijkste positieve effecten van goede educatieve kwaliteit kinderopvang op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling zijn zichtbaar voor kinderen die opgroeien onder minder gunstige sociaal-economische omstandigheden, zoals in gezinnen met een laag inkomen of met ouders die niet werken. Ouders in de lagere inkomensgroepen lijken echter verschillende financiële, culturele en praktische drempels te ervaren.¹⁴ De inspectie vindt dat de kinderen van ouders uit de laagste inkomensgroep net zoveel kans moeten krijgen om te profiteren van de kinderopvang. Naast het stimuleren van de arbeidsparticipatie, is het bijdragen aan de ontwikkeling van het kind een belangrijk doel van de kinderopvang. Omdat de kinderopvang juist voor de meest kwetsbare kinderen een positief verschil kan maken, vraagt de inspectie ook aandacht

voor het vergroten van de toegankelijkheid voor de kinderen van ouders uit de laagste inkomensgroepen. In tijden van personeelstekorten in de kinderopvang is dat een ingewikkelde oproep, die we in het belang van deze kinderen toch doen.

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

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

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

Aanvragen voor nieuwe kinderopvangvoorzieningen worden tijdig afgehandeld

In 2024 is 96% van alle 3.447 aanvragen tijdig afgehandeld. Driekwart van alle gemeenten (261) heeft alle aanvragen die zij kregen tijdig afgehandeld. De overige 81 gemeenten hebben samen in totaal 124 aanvragen niet tijdig afgehandeld. De meeste gemeenten geven aan dat de houder de gegevens nog niet compleet heeft aangeleverd, waardoor de aanvraag vertraging oploopt. Ook wordt benoemd dat er in sommige gevallen sprake is van een administratieve of een registratiefout door de gemeente. De inspectie maakt zich geen zorgen over de uitvoering van deze taak door gemeenten.

¹² Er zijn ruim 2 miljoen kinderen in de leeftijdscategorie 0 t/m 11. Daarvan hebben er ruim 1,6 miljoen recht op kinderopvangtoeslag (KOT). Ruim 1,1 miljoen kinderen maken gebruik van KOT. Het gemiddelde gebruik per jaar, zoals weergegeven in figuur 1.1.1a, ligt iets lager, omdat er ook kinderen zijn die niet het hele jaar naar de kinderopvang gaan. (CBS (2023, 21 november). *Kinderopvang in Nederland* [dashboard])

¹³ OECD (2024a) *Education at a Glance. Country note. Netherlands*;

OECD (2024b) *Education at a Glance 2024. OECD Indicators*.

¹⁴ CPB & SCP (2023). *Herziening financieringsstelsel kinderopvang Maatschappelijke effecten van het voorgenomen kabinetsplan*.

LRK grotendeels op orde, het publiceren van handhavingsacties blijft wat achter

Gemeenten moeten ervoor zorgen dat de informatie in het Landelijk Register Kinderopvang juist, volledig en actueel is. In 2024 gaven 305 gemeenten aan dat het LRK op de 3 uitgevraagde aspecten actueel was.¹⁵ Vrijwel alle gemeenten geven aan het aanbod op kinderdagverblijven binnen hun gemeente correct in het LRK te hebben geregistreerd (99%). Ook beslissen bijna alle gemeenten binnen een redelijke termijn (8 weken) op wijzigingsverzoeken van ouders (97%). Vergeleken met vorig jaar zien we een lichte stijging van het aantal gemeenten dat de vermelding van de handhavingsbesluiten publiceert (96% ten opzichte van 93% in 2023). Deze verplichting was wat minder bekend bij gemeenten en bij uitval of wisseling van gemeenteambtenaren wordt dit soms over het hoofd gezien. De inspectie heeft geen zorgen over de uitvoering van deze taak, maar houdt er wel aandacht voor in de gesprekken die zij met de gemeente voert.

1.1.2 Zicht op de kwaliteit van de kinderopvang

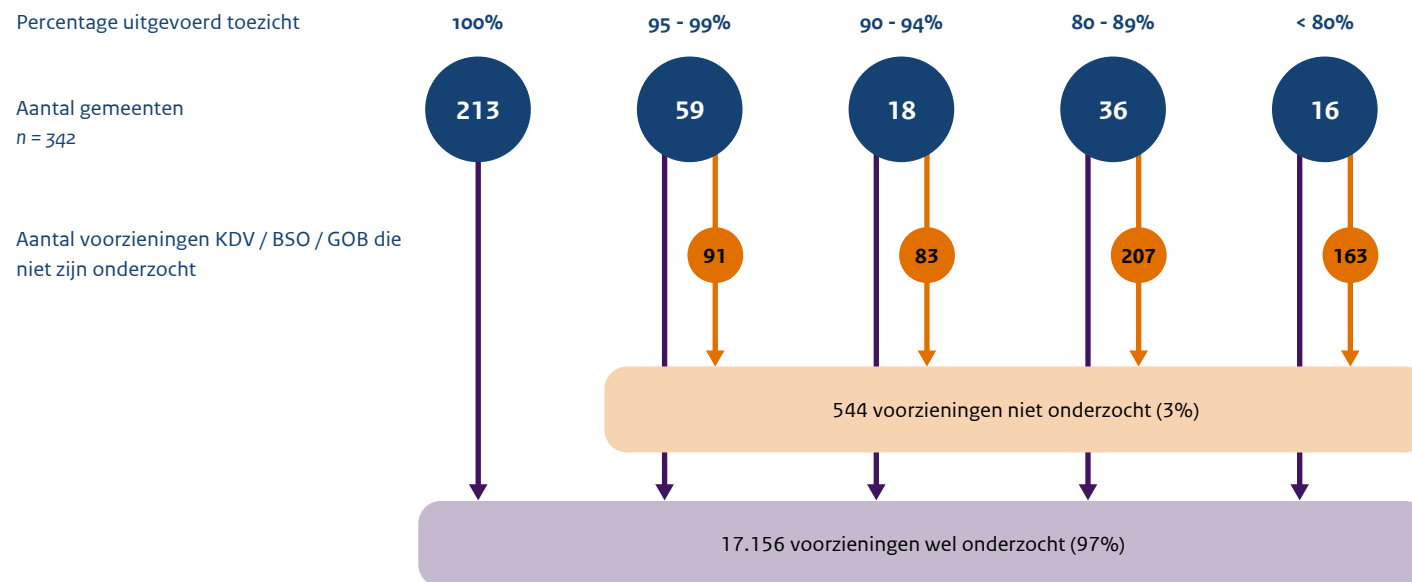
Om bij te dragen aan kwalitatief goede en veilige kinderopvang, is goed zicht op de kinderopvang van groot belang. De GGD voert in opdracht van de gemeente het toezicht op de kinderopvang uit. Jaarlijks moet elk kinderdagverblijf (kdv), elke buitenschoolse opvang (bso) en elk gastouderbureau (gob) onderzocht worden, de zogenaamde 100%-norm. Voor de gastouderopvang (vgo) geldt dat 50% van de voorzieningen binnen de gemeente jaarlijks onderzocht moet worden. Daarnaast geldt dat elke locatie (vanaf 2023) minimaal eens in de 3 jaar moet worden onderzocht. Of aan deze laatste voorwaarde wordt voldaan kunnen we pas na 2025 beoordelen.

Uitvoering van het toezicht grotendeels op orde, wel zorgen over specifieke regio's

97% van de kindercentra en gastouderbureaus is in 2024 onderzocht door de GGD. In totaal zijn er 544 voorzieningen niet onderzocht in 129 verschillende gemeenten (zie Figuur 1.1.2a). Met de gemeenten waar niet alle voorzieningen zijn onderzocht, bespreken we in het jaarlijkse overleg wat daarvan de reden is. Vaak gaat het maar om enkele gevallen, waar een goede reden voor kan zijn. Zo nodig maken we afspraken met de gemeente over het op orde brengen van de uitvoering van het toezicht en het borgen ervan voor de toekomst. Op het niveau van GGD-regio's valt op dat er 4 GGD-regio's zijn met een hoog aantal niet-onderzochte voorzieningen. Ruim driekwart van de niet-onderzochte voorzieningen, valt binnen die 4 GGD-regio's. Van de 16 gemeenten waar minder dan 80% van de voorzieningen is onderzocht (zie Figuur 1.1.2a), vallen 15 gemeenten onder deze GGD-regio's. Bij deze 4 GGD'en is personeelskrapte door ziekteverzuim en hoog verloop de belangrijkste oorzaak voor het niet uitvoeren van alle verplichte onderzoeken. Het is lastig om (tijdelijke) vervanging te vinden. Met de gemeenten in die regio's voeren we het gesprek over de uitvoering van het toezicht en hoe dat verbeterd kan worden. Het is belangrijk dat gemeenten proactief sturen op de uitvoering van het toezicht. En als door uitzonderlijke omstandigheden niet al het toezicht uitgevoerd kan worden, dan is het van belang dat er onderbouwde keuzes worden gemaakt in het toezicht. We zien dat ook terug in afspraken die betrokken gemeenten en GGD'en maken over waar de focus ligt voor de inzet van de beschikbare capaciteit. Bijvoorbeeld door te prioriteren op basis van het risicoprofiel van de voorzieningen.

¹⁵ We gaan hierbij uit van alle jaarverantwoordingen die tijdig, uiterlijk 1 juli, bij de inspectie zijn aangeleverd. Dat waren er 332 van de 342.

Figuur 1.1.2a. Schematisch overzicht van uitvoering toezicht op kdv, bso, gob (100%-norm), 2024.



In 16 gemeenten is minder dan 80% van de voorzieningen onderzocht. Het gaat in die groep om in totaal 163 niet onderzochte voorzieningen.

1

1.1

1.2

1.3

1.4

2

3

4

Toezicht op 50% van de gastouders door bijna alle gemeenten gehaald

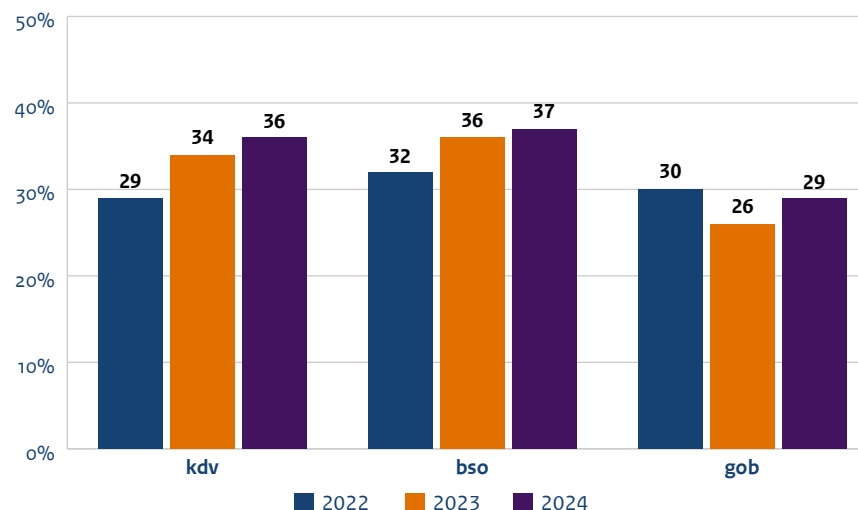
In 2024 werd landelijk gezien, net als in 2023, 60% van de voorzieningen voor gastouderopvang onderzocht. In 316 gemeenten is 50% of meer van de voorzieningen onderzocht. In 26 gemeenten is minder dan 50% van de vgo onderzocht. De helft van deze gemeenten valt onder 1 GGD-regio, waar ook in totaliteit binnen de regio de 50% niet is gehaald. Ook hier is personeelskrapte door veel wisselingen in het personeel de belangrijkste oorzaak.

Van de overige 13 gemeenten waar minder dan 50% van de gastouders is onderzocht, zijn er 5 gemeenten die wel 50% hebben behaald wanneer de incidentele onderzoeken bij nieuwe voorzieningen worden meegeteld. Vanaf de jaarverantwoording over 2025 geldt er een andere rekenmethode, waardoor deze onderzoeken voortaan direct worden meegenomen in de berekening van het percentage uitgevoerd toezicht. Voor 5 van de overige 8 gemeenten geldt dat zij 1 onderzoek te weinig hebben uitgevoerd om aan minimaal 50% onderzochte gastouders te komen. 2 van deze 8 hebben hiervoor 2 onderzoeken te weinig uitgevoerd.

Meer onderzoeken met tekortkomingen bij kindercentra

Het aantal onderzoeken bij kindercentra waarbij tekortkomingen worden geconstateerd, is licht gestegen (zie Figuur 1.1.2b). Een verklaring is door ons lastig te geven. Mogelijk komt dit door de invoering van flexibel toezicht, waardoor er meer tekortkomingen aan het licht komen door eerder onbelichte zaken te inspecteren. Mogelijk komt dit ook door de nieuwe en gewijzigde kwaliteitseisen voor kindercentra die zijn doorgevoerd in 2024, onder meer op het gebied van de inzet en opleidingseisen van personeel. Bij nieuwe of gewijzigde kwaliteitseisen zien we vaker een stijging van het aantal tekortkomingen (zie Hoofdstuk 1.2 Gewijzigde kwaliteitseisen in de kinderopvang). GGD'en kunnen hier als directe toezichthouder mogelijk beter op reflecteren.¹⁶

Figuur 1.1.2b. Percentage jaarlijkse onderzoeken bij kdv, bso en gob waarbij tekortkomingen worden gevonden (exclusief ve-voorwaarden)



¹⁶ GGD GHOR Nederland en VNG werken er gezamenlijk aan om meer invulling te geven aan hun rol in de reflectieve functie van het toezicht op de kinderopvang. De inspectie vindt het positief dat zij deze rol beter en structureler gaan oppakken.

Met de invoering van flexibele inspectieactiviteit (Flex) in 2022 hebben gemeenten en GGD'en de mogelijkheid gekregen om de vaste (verplichte) set van minimaal te toetsen voorwaarden los te laten voor kdv, bso en gob. Op basis van de lokale context, beleidskeuzes en speerpunten, de risico-inschatting en de inspectiehistorie maken zij samen afspraken over de invulling van het toezicht. De aanwezigheid van de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG), inschrijving in het personenregister kinderopvang (PRK), de pedagogische kwaliteit en de voorschoolse educatie (indien van toepassing) moeten nog wel jaarlijks onderzocht wordt.

Het doel van Flex is het verhogen van de effectiviteit van het toezicht op de kinderopvang, door meer verschillende items te toetsen en daarmee ook de voorspelbaarheid van het toezicht te verminderen en meer ruimte te geven aan lokaal of regionaal maatwerk.

Het aantal tekortkomingen op de verplichte voorwaarden daalt licht

De verplichte voorwaarden worden bijna altijd meegenomen in het jaarlijks onderzoek (zie Tabel 1.1.2a). Redenen dat verplichte voorwaarden soms niet meegenomen worden, kunnen bijvoorbeeld zijn:

- dat er geen wijzigingen zijn geweest in personeel (dan hoeft de aanwezigheid van de VOG niet opnieuw gecontroleerd te worden);
- dat er al handhaving loopt op het voorschrift en dat dit in een parallel lopend nader onderzoek wordt onderzocht;
- dat een toezichthouder genoodzaakt is de prioriteit te leggen op andere aspecten, bijvoorbeeld op veiligheid en gezondheid.

We zien geen stijging in het aantal tekortkomingen op de verplichte voorwaarden ten opzichte van 2022. Voor bso en gob zien we een daling in het aantal tekortkomingen op de voorwaarde die gaat over het pas na de koppeling in het PRK beginnen met werken.

1

1.1

1.2

1.3

1.4

2

3

4

Tabel 1.1.2a. Percentage beoordelingen en tekortkomingen van de verplichte voorwaarden (Flex) kdv, bso en gob

	2024		2022
Voorwaarde kdv (n = 9.160)	% beoordeeld	% tekortkoming	% tekortkoming
Pedagogisch beleid en handelen conform	92	3	3
Beschikken VOG/inschrijven PRK en gekoppeld	98	5	5
Aanvang werk na koppeling PRK	93	7	8
Voorwaarde bso (n = 7.828)			
Pedagogisch beleid en handelen conform	93	4	5
Beschikken over VOG en inschrijving PRK	98	4	4
Aanvang werk na inschrijven PRK en koppeling	93	4	6
Voorwaarde gob (n = 418)			
Pedagogische praktijk uitvoering	97	1	1
Beschikken over VOG en inschrijving PRK	99	2	4
Zorgdragen voor koppeling van eenieder	97	7	8

*Noot. n = aantal jaarlijkse onderzoeken en onderzoeken na registratie. % tekortkomingen is ten opzichte van het aantal beoordeeld.

Duidelijke verschuiving zichtbaar van geïnspecteerde voorwaarden

Net zoals GGD GHOR Nederland al concludeerde in het eindverslag naar de invoering van flexibele inspectieactiviteit,¹⁷ zien ook wij een duidelijke verschuiving in de voorwaarden die GGD-toezichthouders op de kinderopvang meenemen in het toezicht ten opzichte van 2022. Voorwaarden die voorheen binnen de vaste (verplichte) set te toetsen voorwaarden vielen, worden nu minder vaak beoordeeld. In plaats daarvan worden andere voorwaarden beoordeeld die voorheen minder vaak aan bod kwamen. Flexibel toezicht geeft gemeenten en GGD'en de mogelijkheid, in aanvulling op de risico-inschatting of de aangetroffen praktijk op een voorziening, om het toezicht meer aan te laten sluiten op lokaal beleid of de specifieke context binnen de gemeente of regio. Vanaf 2024 richten alle GGD'en en gemeenten het toezicht in volgens de uitgangspunten

van flexibel toezicht.¹⁸ GGD'en en gemeenten in de regio stellen vaak samen een plan op voor het toezicht, of de GGD doet hiervoor een voorstel aan de gemeenten. Dat kan dan leiden tot een plan voor de regio waarbij de GGD niet met elke gemeente verschillende afspraken hoeft te maken. Voor de uitvoerbaarheid van het toezicht is dat begrijpelijk. Gemeenten benutten daarmee echter niet optimaal de ruimte die flexibel toezicht hen biedt om het toezicht aan te laten sluiten op de eigen beleidsdoelen en ambities voor de kinderopvang en breder rond het jonge kind. Daarom roept de inspectie gemeenten op om hier samen met de GGD bij stil te staan en waar dat meerwaarde heeft gemeente-specifieke keuzes te maken voor de invulling van het toezicht.

¹⁷ GGD GHOR Nederland (2024a, augustus). Monitor invoering Flexibele inspectieactiviteit toezicht kinderopvang. Fase 4 en eindverslag

¹⁸ GGD GHOR Nederland (2024a, augustus). Monitor invoering Flexibele inspectieactiviteit toezicht kinderopvang. Fase 4 en eindverslag

Informatievoorziening aan ouders vaker meegenomen in het toezicht

De voorwaarden over het informeren van ouders onder het domein Ouderrecht (6.1) worden bij het toezicht op kindercentra in 2024 vaker beoordeeld dan in 2022; van 19% in 2022 naar 34% van de onderzoeken. De stijging van het aantal beoordelingen leidt niet tot meer tekortkomingen op deze voorwaarden in 2024. Er worden juist minder tekortkomingen geconstateerd op het informeren van ouders over het inspectierapport.

We zien met name bij de buitenschoolse opvang wel wat meer tekortkomingen op het instellen van een oudercommissie en de organisatie van alternatieve ouderraadpleging wanneer er geen oudercommissie is. Goede samenwerking tussen ouders en kinderopvangorganisaties kan een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van de kinderopvang en het bevorderen van de ontwikkeling van alle kinderen. Informatievoorziening aan ouders is daar een belangrijk onderdeel van. De inspectie vindt het dan ook een positieve ontwikkeling dat daar meer aandacht voor is in het toezicht. Het vinden van voldoende ouders die zitting willen nemen in een oudercommissie blijft voor sommige houders lastig. Gezien de belangrijke rol die oudercommissies vervullen, vindt de inspectie het belangrijk dat dit onderwerp wel onder de aandacht blijft en dat tekortkomingen hierop gerapporteerd blijven worden. Zo houden we hier zicht op. Ook in het toezicht op de gastouderbureaus worden de voorwaarden binnen het domein Ouderrecht vaker beoordeeld. Het gaat daarbij vooral om de voorwaarden rond de klachtenregeling en aansluiting bij een geschillencommissie.

Meeste tekortkomingen op pedagogisch beleidsplan en het veiligheids- en gezondheidsbeleid

Wanneer we kijken naar de voorwaarden waarop de meeste tekortkomingen zijn geconstateerd, valt op dat voorwaarden over de beschrijving van het beleid bovenaan staan. De voorwaarden met de meeste tekortkomingen die alleen gelden voor bso zijn nieuwe voorwaarden en worden verder behandeld in hoofdstuk 1.2 Gewijzigde kwaliteitseisen.

Bij kindercentra worden relatief gezien de meeste tekortkomingen geconstateerd op:

- Pedagogisch beleidsplan: beschrijving van kindercentrum-overstijgende opvang op schoolvrije dagen (20% tekortkomingen, ten opzichte van het aantal keer dat deze voorwaarde is beoordeeld - alleen voor bso)
- Pedagogisch beleidsplan: beschrijving van de stam- of basisgroepen (14%)
- Beschikken over en het uitvoeren van een Veiligheids- en Gezondheidsbeleid dat de veiligheid en gezondheid voldoende waarborgt (13%)

- Pedagogisch beleidsplan: beschrijving van de overwegingen over de verhouding tussen het minimaal aantal in te zetten beroepskrachten en het aantal aanwezige kinderen in het kindercentrum (13% - alleen voor bso)

Voor gastouderbureaus werden de meeste tekortkomingen ten opzichte van het aantal beoordelingen, geconstateerd op:

- Instellen van een oudercommissie of alternatieve ouderraadpleging (10%)
- Informeren vraagouder, gastouder en personeel over inspectierapport (9%)
- Opvang jaarlijks met vraagouders evalueren (5%)
- Klachtenregeling voldoet aan de daaraan gestelde voorwaarden (5%)
- Pedagogisch beleidsplan: beschrijving van eisen aan VGO (4%)

De **meld-, overleg- en aangifteplicht** (moa) is in 2013 wettelijk vastgelegd in de Wet kinderopvang. Deze maatregel is ingevoerd om de veiligheid van kinderen in de kinderopvang (nog meer) te waarborgen. De moa stelt professionals in de kinderopvang verplicht om te handelen wanneer er signalen zijn over mishandeling of seksueel misbruik van een kind op de kinderopvanglocatie **door** een persoon werkzaam in de kinderopvang. De GGD'en houden, in opdracht van gemeenten, toezicht op deze kwaliteitseisen.

De **meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling** helpt professionals met het signaleren en handelen bij (vermoedens van) huiselijk geweld of kindermishandeling in de privésituatie van het kind. Hieronder vallen ook psychisch of seksueel geweld en verwaarlozing. Het gebruik van deze meldcode is in een aantal sectoren verplicht, waaronder binnen de kinderopvang.

Meer aandacht in het toezicht voor de moa en de meldcode

In 2022 concludeerde de inspectie dat de kennis en bekendheid van de meld-, overleg- en aangifteplicht (moa) bij medewerkers in de kinderopvang beter kan.¹⁹ Om bij te dragen aan de betere bekendheid met de moa, heeft de inspectie in 2022 een flyer verstuurd aan alle kinderopvangorganisaties. De inspectie concludeerde ook dat de formulering van de moa-voorwaarden in het modelrapport van de GGD scherper kon.

¹⁹ Inspectie van het Onderwijs (2022a). *Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht kinderopvang 2021*

20 Inspectie van het Onderwijs (2025a). [Overzicht dossiers vertrouwensinspecteurs kinderopvang 2022-2024](#)

Niet alle adviezen tot handhaven opgepakt door gemeenten

In totaal waren er 10.391 tekortkomingen in 2024 uit rapporten met een advies tot handhaven, die niet hersteld zijn na herstel aanbod of geen herstel aanbod hebben gehad. Bij 890 (9%) van deze tekortkomingen was er geen handhavingssactie geregistreerd door de gemeente. Dat was bij 60 verschillende gemeenten, waarbij er 1 of meer adviezen tot handhaven niet zijn opgevolgd. Een aantal toelichtingen die gemeenten hebben gegeven in de jaarverantwoording zijn:

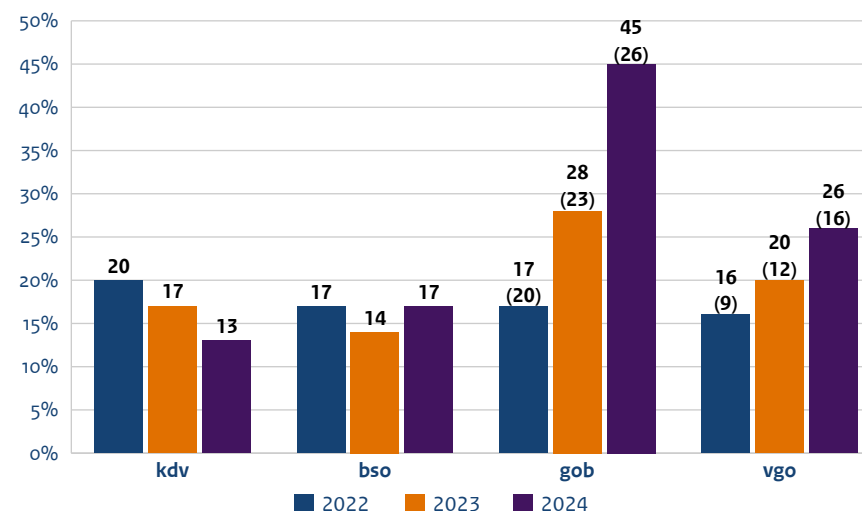
De tekortkomingen waren al hersteld voordat het handhavingstraject zou starten;

- Het handhavingstraject is te laat gestart om mee te nemen in de verantwoordingsgegevens;
- Er was sprake van (door de GGD-toezichthouder aangegeven) verzachtende omstandigheden;
- Het handhavingstraject is wel gestart, maar niet goed in de GIR-H verwerkt. Het gebruik van de GIR-H door gemeenten is niet verplicht.

Gemeenten handhaven op 16% van de tekortkomingen beredeneerd niet

Er wordt in 2024 minder vaak beredeneerd niet gehandhaafd dan in eerdere jaren, met name bij kinderdagverblijven. Dat vindt de inspectie positief; het is immers belangrijk dat er gehandhaafd wordt door gemeenten, zodat tekortkomingen zo snel mogelijk worden hersteld. Er kunnen echter wel redenen zijn waarbij het voorstelbaar is dat gemeenten (beredeneerd) niet handhaven. Het kan bijvoorbeeld zijn dat al bekend is dat de voorziening zich laat uitschrijven uit het Landelijk Register Kinderopvang. Vooral bij gob en vgo is dat in 2024 vaak gebeurd (zie Figuur 1.1.3a). Bij andere opvangsoorten is dat niet of nauwelijks aan de orde. Mogelijk is een deel van de verklaring hiervoor dat er bij gob en vgo in het algemeen meer uitschrijvingen zijn dan bij kdv en bso.

Figuur 1.1.3a. Percentage beredeneerd niet handhaven per type opvang, 2024.



*Noot. Percentage tussen haakjes bij gob en vgo is het percentage beredeneerd niet handhaven wanneer voorzieningen die zijn uitgeschreven aan het eind van het jaar niet zijn meegenomen. Bij kdv en bso zijn die percentages weggelaten, omdat daar nauwelijks een verschil is.

De gemeente heeft verschillende **handhavingsinstrumenten** tot haar beschikking:

Informele handhavingsinstrumenten:

- overleg en overreding:
De gemeente gaat in gesprek met de houder.
- (schriftelijke) waarschuwing
De gemeente attendeert de houder (schriftelijk) op de tekortkoming(en) en maant deze te herstellen.

Formele handhavingsinstrumenten:

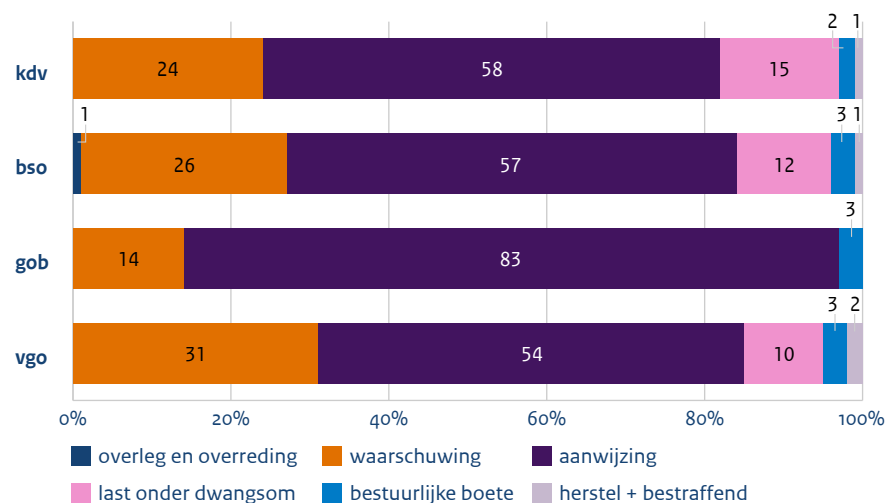
- Aanwijzing:
De houder wordt verplicht om binnen een gestelde termijn specifieke maatregelen te treffen.
- last onder dwangsom:
Dwingt de houder tot het herstellen van een overtreding binnen een termijn, onder dreiging van een geldboete bij niet-naleving.
- last onder bestuursdwang:
Dwingt de houder tot het herstellen van een overtreding binnen een termijn, onder dreiging dat de gemeente anders zelf maatregelen treft op kosten van de houder.
- Exploitatieverbod:
Tijdelijk verbieden van het aanbieden van kinderopvang
- Intrekken van toestemming tot exploitatie:
De houder verliest de toestemming om kinderopvang aan te bieden en wordt uitgeschreven uit het LRK.
- bestuurlijke boete (bestraffend):
Geldboete als sanctie voor overtredingen.
- verlenging van een door de GGD-toezichthouder gegeven schriftelijk bevel:
De gemeente kan het schriftelijk bevel van de toezichthouder (bij acuut gevaar) verlengen.

Er wordt voornamelijk herstellend gehandhaafd op tekortkomingen geconstateerd bij jaarlijkse onderzoeken

Als gemeenten handhaven, dan doen zij dat meestal door een aanwijzing te geven (58%; zie ook Figuur 1.1.3b). In iets meer dan een kwart van de gevallen wordt een waarschuwing gegeven (27%). Een last onder dwangsom wordt minder vaak ingezet bij jaarlijkse onderzoeken in 2024 (12%). Dit beeld is vergelijkbaar met voorgaande jaren. We zien dat er in 2024 iets minder vaak een last onder dwangsom wordt opgelegd dan in eerdere jaren, en iets vaker een aanwijzing.

Bij gastouderbureaus worden voornamelijk aanwijzingen gegeven (83%) en slechts een enkele keer een boete of waarschuwing.

Figuur 1.1.3b. Percentage per type handhavingsactie op tekortkomingen bij jaarlijks onderzoeken, 2024



1

1.1

1.2

1.3

1.4

2

3

4

Bij 88% van de geregistreerde lasten onder dwangsom gaat het om *voornemen* tot last onder dwangsom. Een voornemen is een aankondiging van de gemeente dat zij van plan is om een besluit (in dit geval: het opleggen een last onder dwangsom) te nemen. De houder kan, als hij dat wil, een zienswijze geven op dit voorgenomen besluit. Het komt vaak voor dat de houder in de zienswijze laat weten dat de tekortkoming inmiddels is hersteld. Als na controle van de GGD blijkt dat dit klopt, besluit de gemeente meestal om de last onder dwangsom niet op te leggen. Bij 12% van de geregistreerde lasten onder dwangsom gaat het om daadwerkelijk opgelegde besluiten tot last onder dwangsom. Houders kunnen hiertegen nog wel bezwaar maken en/of in beroep gaan.

Bij 27% van de nader onderzoeken is geen sprake van herstel

In 2024 zijn er 2.083 nader onderzoeken gedaan bij 1.721 voorzieningen, om na te gaan of de eerder geconstateerde tekortkoming(en) hersteld is (zijn). Bij 27% van deze onderzoeken blijken de tekortkomingen nog steeds te bestaan. In ruim twee derde van de onderzoeken (68%) gaat het om 1 of 2 tekortkomingen die nog bestaan bij het nader onderzoek.

De voorwaarden die niet hersteld zijn bij een nader onderzoek bij kindercentra, zijn met name tekortkomingen op:

- Beschikken over een Veiligheids- en Gezondheidsbeleid dat de veiligheid en gezondheid voldoende waarborgt én handelen conform dit beleid (8% van de tekortkomingen bij nader onderzoek in 2024);
- Werkwijze, maximale omvang en leeftijdsopbouw beschreven in het pedagogisch beleidsplan (6%);
- Beroepskracht-kindratio (5%);
- Beschikken over een pedagogisch beleid en handelen conform dit beleid (5%);
- Opvang in stamgroep (5%).

Bij gob en vgo worden weinig tekortkomingen geconstateerd bij nader onderzoeken.

Gemeenten handhaven over het algemeen strenger op tekortkomingen die worden geconstateerd bij een nader onderzoek

In 2024 werd er op 61% van de tekortkomingen uit nader onderzoeken een last onder dwangsom opgelegd. Op 29% van de tekortkomingen uit een nader onderzoek wordt (weer) een aanwijzing (29%) opgelegd. In hoofdstuk 1.4 gaan we dieper in op hoe gemeenten escaleren in de handhaving bij recidive.

In 2024 is bij 8 voorzieningen een exploitatieverbod opgelegd en 3 kdv hebben enkel een voornemen tot exploitatieverbod gehad. Daarnaast hebben gemeenten bij 2 voorzieningen het voornemen tot uitschrijving uit het register als handhavingsactie opgelegd, en bij 10 voorzieningen (waarvan bij 7 vgo) deze actie ook daadwerkelijk als besluit uitgevoerd.

Meeste tekortkomingen herstellen na handhaving

Van de tekortkomingen in 2023 geconstateerd tijdens een jaarlijks onderzoek of onderzoek na registratie die opnieuw geïnspecteerd zijn, zijn de meeste tekortkomingen na een handhavingsactie hersteld (84%). Vorig jaar was 82% van de tekortkomingen uit een jaar eerder hersteld na een eerste handhavingsactie. Bij vgo ligt het percentage herstelde tekortkomingen na een eerste handhavingsactie hoger (89%) ten opzichte van de andere voorzieningen (82-84%).

Een deel van de tekortkomingen is (nog) niet beoordeeld met een volgend onderzoek; voor 46% van deze tekortkomingen komt dat doordat de voorziening is uitgeschreven.

Van de 16% tekortkomingen die niet hersteld waren na een eerste handhavingsactie herstelde 70% van de tekortkomingen die een vervolgonderzoek gehad hebben na een tweede handhavingsactie.

In Figuur 1.1.3c zijn de resultaten van het toezicht en handhaving in 2024 schematisch weergegeven.

1

1.1

1.2

1.3

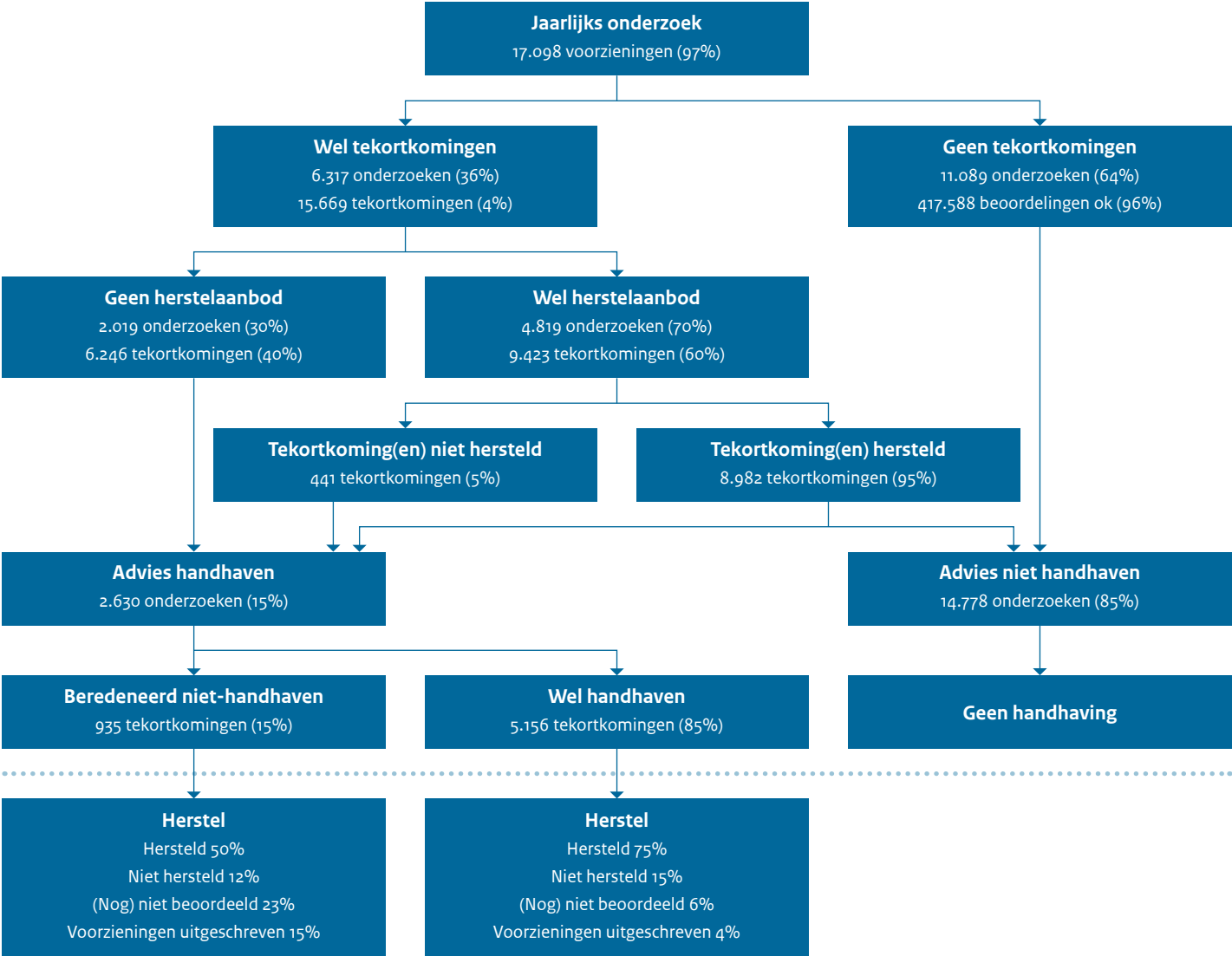
1.4

2

3

4

Figuur 1.1.3c. Schematisch overzicht van de resultaten toezicht en handhaving kinderopvang 2024



In de figuur staat het proces van de resultaten van jaarlijks onderzoek tot handhaving en herstel op hoofdlijnen schematisch weergegeven. Niet elke mogelijk pad is weergegeven. Deze aantallen zijn gaan over kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus en zijn exclusief de basisvoorwaarden voorschoolse educatie.

Noot. De resultaten over handhaving onder de stippellijn zijn gebaseerd op tekortkomingen uit 2023 en volgen dus niet logisch uit het aantal tekortkomingen daarboven. Het geeft enkel een beeld van het herstel van tekortkomingen.

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

1
1.1
1.2
1.3
1.4
2
3
4

1.2 (Gewijzigde) kwaliteitseisen in de kinderopvang

De kwaliteitseisen in de kinderopvang dragen bij aan een goede start voor kinderen

De Rijksoverheid heeft kwaliteitseisen vastgesteld in wet- en regelgeving, waaraan de kinderopvang zich moet houden.²¹ Hiermee wordt de kwaliteit van de kinderopvang gewaarborgd, zodat kinderen zich in een veilige en gezonde omgeving kunnen ontwikkelen. De kwaliteitseisen worden regelmatig gewijzigd, bijvoorbeeld om beter aan te sluiten op de praktijk of door knelpunten weg te nemen. Adviesbureau Berenschot heeft in 2024 en in 2025 in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een monitor geschreven over waarom de kwaliteitseisen zijn gewijzigd en hoe deze kwaliteitseisen uitpakken in de praktijk.²²

Gewijzigde kwaliteitseisen in de afgelopen 2 jaar

Kinderdagverblijven:

- Tijdelijk afwijken vaste-gezichtencriterium bij afwezigheid vaste beroepskracht toegestaan (per juli 2023);
- Inzet van beroepskracht in opleiding als vaste beroepskracht toegestaan (per juli 2024).

Buitenschoolse opvang:

- Berekening beroepskracht-kindratio op locatieniveau in plaats van groepsniveau (per juli 2024);
- Opvang van kinderen op een andere locatie tijdens schoolvrije dagen (per juli 2024);
- Inzet van andersgekwalficeerde beroepskrachten binnen de beroepskracht-kindratio (per juli 2024).

Kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang:

- Vermelden van exacte tijdstippen voor afwijking van de 3-uursregeling in het pedagogisch beleidsplan niet meer verplicht (per juli 2024);
- Verlenging ruimere formatieve inzet beroepskracht in opleiding (per juli 2024);
- Maximaal 50% van de dagelijkse opvangtijd mag in het Duits, Engels of Frans plaatsvinden (per januari 2024).

1.2.1 Wijzigingen voor alleen kinderdagverblijven

Vaste-gezichtencriterium

Wijziging vaste-gezichtencriterium verlicht administratieve lasten, werkdruk en personeelskrapte

Sinds 1 juli 2023 is het vaste-gezichtencriterium gewijzigd om beter aan te sluiten bij de dagelijkse praktijk. De wijziging biedt meer ruimte in situaties van ziekte, verlof en/of vakantie, zodat er meer flexibiliteit is in het rond krijgen van het rooster.²³ Het is sindsdien toegestaan om tijdelijk een andere beroepskracht in te zetten wanneer een vaste beroepskracht afwezig is. Deze afwijking van het vaste-gezichtencriterium mag alleen wanneer er maximaal twee of drie vaste beroepskrachten zijn. Daarnaast geldt de uitzondering uitsluitend als er geen andere vaste beroepskracht beschikbaar is en mag de afwijking niet langer duren dan vier weken. Vanaf 1 juli 2024 geldt daarnaast dat een beroepskracht in opleiding ook als vaste beroepskracht ingezet mag worden. Dit kan alleen wanneer de beroepskracht in opleiding het eerste leerjaar heeft afgerond.

²¹ Rijksoverheid (z.d.). *Kwaliteit Kinderopvang*

²² Das e.a. (2024). *Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang. Meting 2024*; Das e.a. (2025). *Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang. Meting 2025*.

²³ SZW (2023). *Voortgang Aanpak personeelstekort kinderopvang*.

Vaste-gezichtencriterium omvat 3 gewijzigde voorwaarden in de GGD-modelrapporten

Nieuw vanaf 1 juli 2023: in het pedagogisch beleidsplan wordt beschreven hoe de emotionele veiligheid en stabiliteit van kinderen wordt gewaarborgd bij het afwijken van het vaste-gezichtencriterium (voorwaarde 2.1.11)

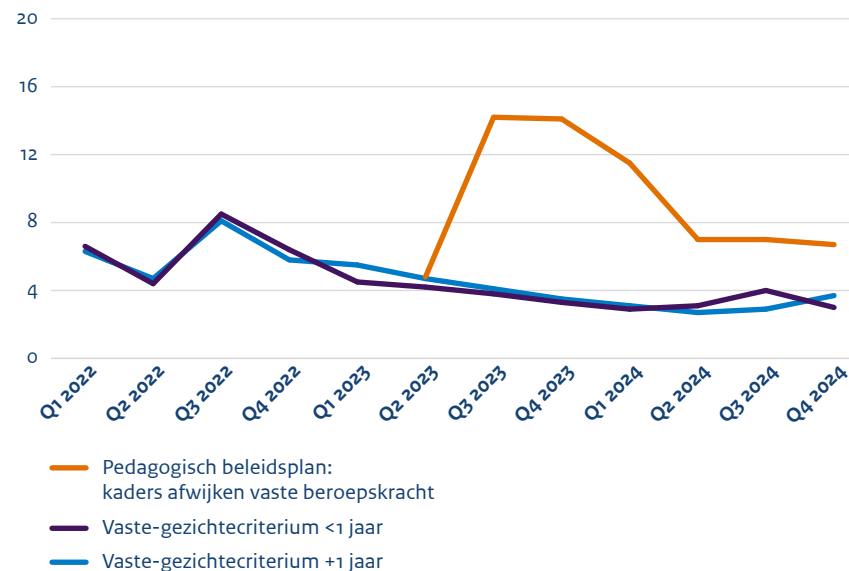
Wijziging vanaf 1 juli 2023 en 1 juli 2024: per 1 juli 2023 is het, onder voorwaarden, toegestaan om tijdelijk af te wijken van het vaste-gezichtencriterium bij *kinderen jonger dan 1 jaar* en *kinderen 1 jaar of ouder*. Vanaf 1 juli 2024 mag daarnaast een beroepskracht in opleiding als vaste beroepskracht worden ingezet voor deze leeftijdsgroep (voorwaarde 3.5.3 en voorwaarde 3.5.4)

Tekortkomingen op vaste-gezichtencriterium dalen

Kort na de invoering van de gewijzigde voorwaarde over het pedagogisch beleidsplan op 1 juli 2023, steeg het percentage tekortkomingen naar 14% (zie Figuur 1.2.1a). In de loop van 2024 daalde het percentage tekortkomingen weer. Dit is een patroon dat we vaker zien bij de invoering van nieuwe of gewijzigde voorwaarden. Houders hebben vaak enige tijd nodig om hun pedagogisch beleid hierop aan te passen. Uit de monitor bleek ook dat kleine houders niet altijd voldoende op de hoogte zijn van de wijzigingen en daardoor niet de juiste kader opnemen in het pedagogisch beleidsplan.²⁴

Bij de andere twee voorwaarden over het vaste-gezichtencriterium zet de eerder ingezette daling van tekortkomingen verder voort. Dit is mogelijk te verklaren doordat de eisen zijn versoepeld, waardoor houders van kinderopvanglocaties eenvoudiger kunnen voldoen aan het vaste-gezichtencriterium. De lichte stijging halverwege 2024 is opvallend en hangt mogelijk samen met de invoering van een gewijzigde voorwaarde per 1 juli 2024, die het inzetten van een beroepskracht in opleiding als vaste beroepskracht toestaat. Er is namelijk sindsdien wel een vastgesteld begeleidingsplan vereist en het is mogelijk dat toezichthouders hier waarde aan hechten. Uit de monitor bleek namelijk dat locatiemanagers, pedagogisch professionals, ouders en toezichthouders goede begeleiding van beroepskrachten in opleiding als cruciaal werd gezien om ze in te zetten als vast gezicht.²⁵

Figuur 1.2.1a. Percentage tekortkomingen per kwartaal, vastegezichtencriterium



Minder herstelaanbod bij tekortkomingen beroepskracht in opleiding als vaste beroepskracht

Sinds per 1 juli 2024 mag de beroepskracht in opleiding als vaste kracht werken, waardoor het herstelaanbod op tekortkomingen is verminderd (zie Tabel 1.2.1a). Het percentage herstelaanbod bij de voorwaarde van het vaste-gezichtencriterium voor kinderen tot 1 jaar daalde met 17 procentpunt. Bij de voorwaarde voor kinderen vanaf 1 jaar daalde het percentage herstelaanbod met 15 procentpunt. Mogelijk komt dit doordat de wijziging al gezien wordt als een versoepeling, waardoor herstelaanbod niet in alle gevallen meer als optie wordt beschouwd door de GGD-toezichthouder.

²⁴ Das e.a. (2025). Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang. Meting 2025

²⁵ Das e.a. (2025). Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang. Meting 2025

Tabel 1.2.1a. Percentage herstelaanbod vaste-gezichtencriterium per half jaar

Opvang	Voorwaarde	Halfjaar voor de wijziging van juli 2024	Halfjaar na de wijziging van juli 2024
kdv	3.5.3 Vaste-gezichtencriterium < 1 jaar	46%	29%
	3.5.4 Vaste-gezichtencriterium ≥ 1 jaar	34%	19%

1.2.2 Wijzigingen alleen voor buitenschoolse opvang

Berekening beroepskracht-kindratio op locatieniveau

Nieuwe berekening beroepskracht-kindratio biedt ruimte voor groepsindeling op basis van ontwikkelbehoeften

Vanaf 1 juli 2024 is de buitenschoolse opvang verplicht om het minimumaantal in te zetten beroepskrachten te berekenen op het niveau van het kindercentrum, in plaats van op groepsniveau.²⁶ Hierdoor kunnen kinderen worden ingedeeld in basisgroepen die beter aansluiten op hun ontwikkelbehoeften. Voorheen kwam het voor dat ouders de kinderen en het personeel zo efficiënt mogelijk indeelden. Basisgroepen werden zoveel mogelijk tot hun maximale capaciteit gevuld. Met de nieuwe wijziging ontstaat er meer ruimte om de indeling van groepen te baseren op pedagogische in plaats van financiële overwegingen.

26 SZW (2024b, 22 maart). *Besluit van 15 maart 2024 tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang*

Berekening beroepskracht-kindratio op locatieniveau omvat 2 gewijzigde voorwaarden in de GGD-modelrapporten

Nieuw vanaf 1 juli 2024: het pedagogisch beleidsplan beschrijft op welke wijze bij de groepsindeling rekening wordt gehouden met de behoeften van de kinderen en de stabiliteit van de opvang (voorwaarde 2.1.7)

Wijziging vanaf 1 juli 2024: de berekening van de beroepskracht-kindratio vindt sinds de wijziging plaats op het niveau van het kindercentrum in plaats van op groepsniveau (voorwaarde 3.3.1). Deze voorwaarde is ook gewijzigd met de verlenging van een andere gewijzigde kwaliteitseis: de verruiming van de maximale inzet van beroepskrachten in opleiding binnen de beroepskracht-kindratio. Dit wordt later in dit hoofdstuk toegelicht (paragraaf 1.2.3. Wijzigingen voor kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang).

Nieuwe berekening beroepskracht-kindratio leidt tot tekortkomingen op pedagogisch beleidsplan

Een half jaar na de invoering van de nieuwe voorwaarde over het pedagogisch beleidsplan zijn er relatief veel tekortkomingen geconstateerd (zie Tabel 1.2.2a). Direct na de invoering zien we een stijging, maar in de daaropvolgende maanden neemt het percentage tekortkomingen geleidelijk af. Dit suggereert dat sommige ouders hebben moeten wennen aan de nieuwe wetgeving, maar deze inmiddels beter weten toe te passen. De aanvankelijke stijging in tekortkomingen sluit aan bij de constatering van Berenschot.²⁷ Zij constateren dat ouders het soms lastig vinden de nieuwe regels in eerste instantie goed op te schrijven, maar dat het pedagogisch beleidsplan voldeed na een herstelaanbod.

27 Das e.a. (2024). *Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang. Meting 2024.*

1	1.1
	1.2
	1.3
	1.4
2	
3	
4	

Tabel 1.2.2a. Percentage tekortkomingen ten opzichte van aantal keer beoordeeld beroepskracht-kindratio op locatieniveau

Opvang	Voorwaarde	Halfjaar voor de wijziging	Halfjaar na de wijziging
bso	2.1.7 Overweging groepsindeling in pedagogisch beleidsplan	-	13%
	3.3.1 Beroepskracht-kindratio	5%	3%

Het percentage tekortkomingen op de beroepskracht-kindratio daalde van 5% in het halfjaar vóór de wijziging naar 3% in het halfjaar erna (zie Tabel 1.2.2a). Uit een steekproef van inspectierapporten komt naar voren dat de aard van deze specifieke tekortkomingen niet direct samenhangt met de gewijzigde regelgeving. Het gaat voornamelijk om tekortkomingen die ook vóór de wijziging voorkwamen, zoals het inzetten van te weinig beroepskrachten. De versoepeling van de eisen voor de beroepskracht-kindratio kan een verklaring zijn voor het lage aantal tekortkomingen. Het is dus mogelijk dat de wijzigingen ervoor zorgen dat houders beter kunnen voldoen aan deze voorwaarde. Uit de monitor blijkt dat houders meer flexibiliteit ervaren op de locaties, maar dat er ook zorgen zijn over werkdruk, grotere groepen en minder aandacht voor individuele kinderen.²⁸ Ook toezichthouders zien risico's voor de pedagogische kwaliteit door de wijziging.

Opvang op een andere locatie

Kinderen eenvoudiger opvangen op een andere locatie tijdens schoolvrije dagen
Vanaf 1 juli 2024 is het niet langer verplicht om een overeenkomst te sluiten tussen ouders en de kinderopvanghouder voor het opvangen van kinderen op een andere locatie tijdens schoolvrije dagen in de buitenschoolse opvang.²⁹ Deze wijziging vermindert de administratieve lasten en biedt meer flexibiliteit aan houders bij het samenvoegen van groepen tijdens vakanties en schoolvrije dagen. Daarmee kunnen houders een uitdagender activiteitenaanbod organiseren tijdens schoolvrije dagen. Wel moet in het pedagogisch beleidsplan worden beschreven hoe de houder omgaat met opvang op een andere locatie dan het eigen kindercentrum (kindercentrum-overstijgende opvang). Ook moet de houder ouders hierover informeren.

28 Das e.a. (2025). Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang. Meting 2025.
29 SZW (2024b, 22 maart). *Besluit van 15 maart 2024 tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang*

Opvang op een andere locatie omvat 3 gewijzigde voorwaarden in de GGD-modelrapporten

- Nieuw vanaf 1 juli 2024:** het pedagogisch beleidsplan beschrijft hoe de kindercentrum-overstijgende opvang op schoolvrije dagen is ingericht (voorwaarde 2.1.14)
- Wijziging vanaf 1 juli 2024:** aan deze voorwaarde is toegevoegd dat er op schoolvrije dagen kindercentrum-overstijgende opvang kan plaatsvinden (voorwaarde 3.5.1)
- Nieuw vanaf 1 juli 2024:** ouders worden geïnformeerd over de kindercentrum-overstijgende opvang (voorwaarde 6.1.3)

Veel tekortkomingen bij invoering nieuwe eisen pedagogisch beleidsplan
Het percentage tekortkomingen met betrekking tot kindercentrum-overstijgende opvang in de basisgroep is met 3 procentpunten gedaald na de invoering van de gewijzigde voorwaarde (zie Tabel 1.2.2b). Dit kan erop wijzen dat de vereenvoudiging van de regels nu beter aansluit bij de praktijk.³⁰ Tekortkomingen op deze voorwaarde gaan er bijvoorbeeld over dat de houder geen (volledig, door ouders ondertekende) tweede-basisgroep formulier heeft of geen duidelijk overzicht kan geven van de verdeling over basisgroepen. Op het beleidsplan zien we echter wel een fors percentage tekortkomingen. Zoals eerder aangegeven, leiden nieuwe of gewijzigde eisen in het beleidsplan vaak tot een (tijdelijke) toename van tekortkomingen. Dit komt waarschijnlijk doordat houders tijd nodig hebben om hun pedagogisch beleidsplan aan te passen. De tekortkoming wordt veelal al hersteld na herstel aanbod.

30 Das e.a. (2025). Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang. Meting 2025.

1	1.1
	1.2
	1.3
	1.4
2	
3	
4	

Tabel 1.2.2b. Percentage tekortkomingen kindercentrum-overstijgende opvang per half jaar

Opvang	Voorwaarde	Halfjaar voor de wijziging	Halfjaar na de wijziging
bso	2.1.14 Kindercentrum-overstijgende opvang in het pedagogisch beleidsplan	-	20%
	3.5.1 Kindercentrum-overstijgende opvang toegestaan in basisgroep	6%	3%
	6.1.3 Ouders informeren over kindercentrum-overstijgende opvang	-	1%

Inzetten van andersgekwalficeerde beroepskrachten

Inzet andersgekwalficeerde beroepskrachten verrijken activiteitenaanbod

Vanaf 1 juli 2024 mag de buitenschoolse opvang een andersgekwalficeerde beroepskracht meetellen voor de beroepskracht-kindratio.³¹ Andersgekwalficeerde beroepskrachten zijn mensen met een andere beroepsachtergrond, talent of expertise, die bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen. Dit gaat bijvoorbeeld om professionele musici of sporters. Deze wijziging biedt houders de mogelijkheid om het bestaande aanbod te verrijken en activiteiten aan te bieden die de ontwikkeling van kinderen bevorderen. Het meetellen van andersgekwalficeerde beroepskrachten in de beroepskracht-kindratio kan ook positieve gevolgen hebben voor houders in regio's met personeelstekorten.³²

Inzet van andersgekwalficeerde beroepskrachten omvat 4 gewijzigde voorwaarden in de GGD-modelrapporten

Wijziging vanaf 1 juli 2024: andersgekwalficeerde beroepskrachten zijn toegevoegd aan de voorwaarde. Ook hun taken en begeleiding moeten, indien van toepassing, in het pedagogisch beleidsplan concreet worden beschreven (voorwaarde 2.1.12)

Nieuw vanaf 1 juli 2024: het pedagogisch beleidsplan beschrijft op welke wijze de inzet van andersgekwalficeerde beroepskrachten bijdraagt aan het activiteitenaanbod en de ontwikkeling van kinderen (voorwaarde 2.1.15)

Wijziging vanaf 1 juli 2024: andersgekwalficeerde beroepskrachten zijn toegevoegd aan de voorwaarde. Ook zij moeten, indien van toepassing, beschikken over een passende opleiding (voorwaarde 3.2.1)

Nieuw vanaf 1 juli 2024: bij de inzet van een andersgekwalficeerde beroepskracht moet ten minste een andere beroepskracht aanwezig zijn ter ondersteuning (voorwaarde 3.3.5)

Nieuwe voorwaarden andersgekwalficeerde beroepskrachten weinig beoordeeld

De nieuwe voorwaarden met betrekking tot andersgekwalficeerde beroepskrachten (activiteitenaanbod in het pedagogisch beleidsplan en ondersteuning) worden in het halfjaar na de invoering bij minder dan 10% van de onderzoeken beoordeeld. Dit komt waarschijnlijk doordat deze voorwaarden alleen worden meegenomen wanneer er daadwerkelijk andersgekwalficeerde beroepskrachten worden ingezet en er wordt nog maar weinig gebruik gemaakt van het formatief inzetten van andersgekwalficeerde beroepskrachten.³³

Wijziging van regelgeving lijkt niet de oorzaak van lichte stijging in tekortkomingen pedagogisch beleidsplan

Het percentage tekortkomingen steeg van 3% in het halfjaar vóór de wijziging naar 5% in het halfjaar erna (zie Tabel 1.2.2c). Uit een steekproef van inspectierapporten lijkt de aard van deze tekortkomingen niet direct voor te komen uit de gewijzigde regelgeving. Het gaat om eenzelfde soort tekortkomingen die eerder ook al werden vastgesteld, zoals het ontbreken van een concrete beschrijving van taken en begeleiding van stagiairs of beroepskrachten in opleiding.

31 SZW (2024b, 22 maart). *Besluit van 15 maart 2024 tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang*
32 Das e.a. (2024). *Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang. Meting 2024.*

33 Das e.a. (2025). *Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang. Meting 2025*

1
1.1
1.2
1.3
1.4
2
3
4

Tabel 1.2.2c. Percentage tekortkomingen andersgekwalficeerde beroepskrachten per half jaar

Opvang	Voorwaarde	Halfjaar voor de wijziging	Halfjaar na de wijziging
bso	2.1.12 Taken en begeleiding in pedagogisch beleidsplan	3%	5%
	2.1.15 Activiteitenaanbod in pedagogisch beleidsplan	-	3%
	3.2.1 Opleidingseis andersgekwalficeerde beroepskracht	2%	2%
	3.3.5 Ondersteuning andersgekwalficeerde beroepskracht	-	1%

Meer herstelde tekortkomingen op opleidingseisen andersgekwalficeerde beroepskracht

De toevoeging van de andersgekwalficeerde beroepskracht aan de opleidingseis leidt niet tot meer tekortkomingen. In zowel het halfjaar vóór als na de wijziging lag het percentage tekortkomingen op 2%. Het percentage herstelde tekortkomingen is echter wel gestegen van 55% naar 82% (zie Tabel 1.2.2d). Met herstel aanbod op deze voorwaarde krijgt de houder de mogelijkheid om de betreffende beroepskracht bijvoorbeeld enkel boventallig in te zetten, totdat de beroepskracht beschikt over de passende opleiding.

Tabel 1.2.2d. Percentage herstelde tekortkomingen (na herstel aanbod) andersgekwalficeerde beroepskrachten per half jaar

Opvang	Voorwaarde	Halfjaar voor de wijziging	Halfjaar na de wijziging
bso	2.1.12 Taken en begeleiding in pedagogisch beleidsplan	95%	96%
	2.1.15 Activiteitenaanbod in pedagogisch beleidsplan	-	67%
	3.2.1 Opleidingseis andersgekwalficeerde beroepskracht	55%	82%
	3.3.5 Ondersteuning andersgekwalficeerde beroepskracht	-	100%

Noot. De voorwaarden 2.1.12 en 3.2.1 bestonden al voor de wijziging. Andersgekwalficeerde beroepskrachten zijn toegevoegd aan deze voorwaarden in het modelrapport van de GGD.

1.2.3 Wijzigingen voor kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang

3-uursregeling

Aanpassing 3-uursregeling voor betere aansluiting op de praktijk

In de kinderopvang worden eisen gesteld aan het aantal beroepskrachten dat minimaal moet worden ingezet. Maximaal 3 uur per dag mag hiervan worden afgeweken, bijvoorbeeld om pauze te houden. Sinds 1 juli 2023 zijn de eisen rondom de 3-uursregeling gewijzigd.³⁴ Zo hoeft in het pedagogisch beleidsplan niet meer te staan op welke exacte tijdstippen er wordt afgeweken van de beroepskracht-kindratio. Er moet wel voldaan worden aan andere voorwaarden. Door deze wijziging kunnen kinderopvanglocaties beter inspelen op de dagelijkse praktijk. De wijziging biedt meer flexibiliteit in de inzet van het personeel: men kan flexibeler pauze nemen en inspelen op piekmomenten. Daarnaast kan het de administratieve lasten en werkdruk verminderen, waardoor het werkplezier toeneemt en de uitstroom afneemt.³⁵

³⁴ SZW (2023, 1 mei). *Besluit van 21 april 2023 tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang en het Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang*

³⁵ Das e.a. (2024). *Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang. Meting 2024.*

De 3-uursregeling omvat 3 voorwaarden in de modelrapporten van de GGD

Wijziging vanaf 1 juli 2023: vanaf de wijziging beschrijft de houder in het pedagogisch beleidsplan binnen welke kaders maximaal 3 uur per dag mag worden afgeweken van de beroepskracht-kindratio in plaats van de exacte tijdstippen waarin wordt afgeweken (kdv-voorwaarde 2.1.7, bso-voorwaarde 2.1.8)

Niet gewijzigd: ten minste de helft van de beroepskrachten moet volgens de beroepskracht-kindratio aanwezig zijn wanneer er minder beroepskrachten worden ingezet (voorwaarde 3.3.2). Deze voorwaarde is niet gewijzigd, maar valt wel onder de kwaliteitseis aangezien het toetst of de beroepskracht-kindratio voldoet bij legitiem afwijken. Daarom is deze voorwaarde in dit rapport meegenomen.

Nieuw vanaf 1 juli 2023: de houder kan met een overzicht van de ingezette beroepskrachten en aanwezige kinderen aantonen dat wordt voldaan aan de beroepskracht-kindratio (voorwaarde 3.3.3)

Tekortkomingen afwijken beroepskracht-kindratio neemt af

Vlak na de invoering van de gewijzigde voorwaarde over het pedagogisch beleidsplan, steeg het percentage tekortkomingen bij zowel kdv met 14 procentpunten als bso met 15 procentpunten, waarna het ook weer daalde (zie Figuur 1.2.3a en Figuur 1.2.3b). Dit komt mogelijk door de implementatie van de nieuwe regelgeving.³⁶ Ondanks de versoepeling moeten houders na de wijziging wél beschrijven binnen welke kaders en op welke manier zij verantwoord kunnen afwijken. Mogelijk waren houders zich onvoldoende bewust van deze wijziging en vinden houders het nog lastig om deze algemene kaders concreet en duidelijk te formuleren in het beleid. Dat blijkt ook uit de monitor naar de implementatie van deze wijzigingen.³⁷ Daarnaast is deze wijziging pas relatief kort voor de inwerkingtreding bekendgeworden, terwijl het aanpassen van een beleidsplan tijd kost, zeker bij grotere organisaties.

Bij de andere 2 voorwaarden (legitiem afwijken van de beroepskracht-kindratio en inzicht in bezetting en presentie) zijn weinig opvallende ontwikkelingen te zien. Het percentage tekortkomingen blijft over de tijd relatief stabiel en ligt structureel lager dan bij de wijziging in het pedagogisch beleidsplan.

1

1.1

1.2

1.3

1.4

2

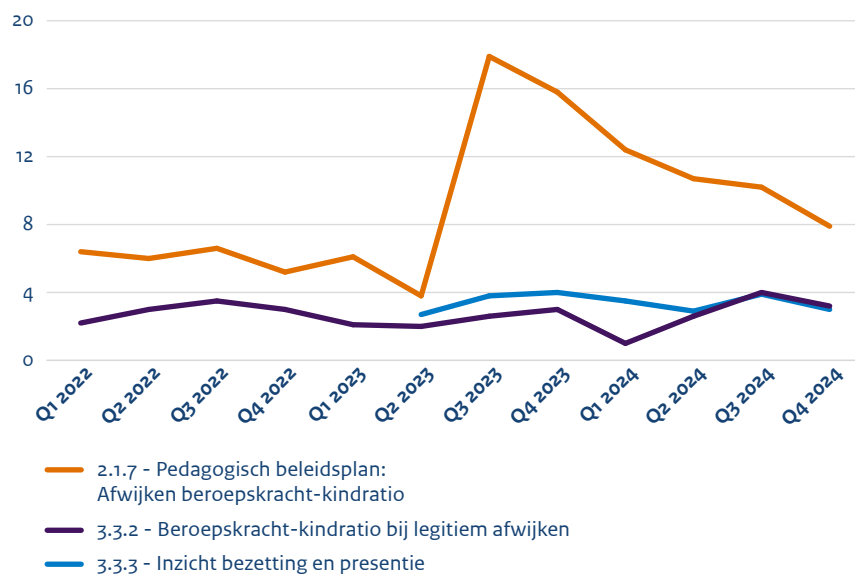
3

4

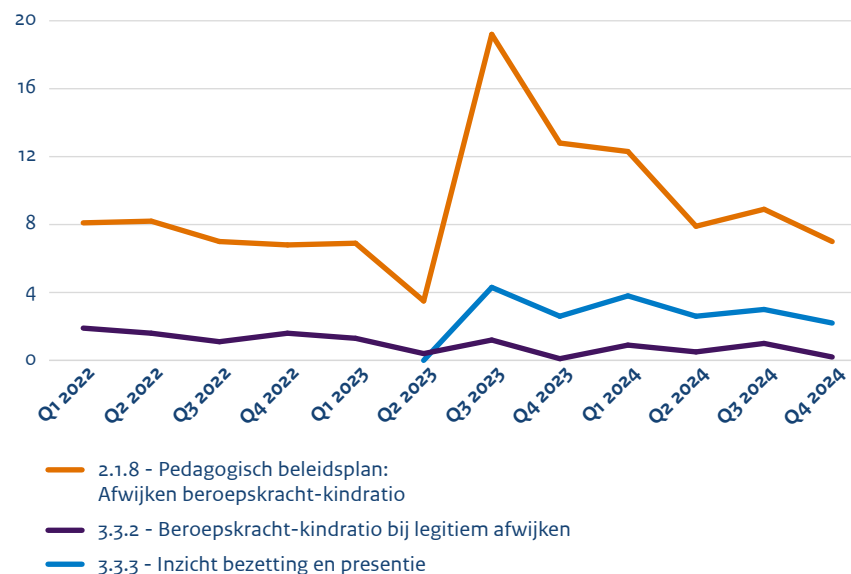
³⁶ Das e.a. (2024). *Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang. Meting 2024.*

³⁷ Das e.a. (2025). *Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang. Meting 2025*

Figuur 1.2.3a. Percentage tekortkomingen per kwartaal 3-uursregeling, kinderdagverblijven



Figuur 1.2.3b. Percentage tekortkomingen per kwartaal 3-uursregeling, buitenschoolse opvang



Inzet van beroepskracht in opleiding

Verruiming inzet beroepskrachten in opleiding verlengd vanwege personeelstekorten

Op 1 januari 2022 werd een tijdelijke wijziging doorgevoerd in de kinderopvang: de maximale inzet van beroepskrachten in opleiding werd verruimd van 33% naar 50% van de totale formatie op een kindercentrum. Daarvan mag maximaal 33% stagiair of een andersgekwalficeerde beroepskracht zijn. Vanwege de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt is deze verruiming verlengd met 2 jaar en loopt nu tot 1 juli 2026.³⁸

Sinds 1 juli 2024 dient er bij de formatieve inzet van een beroepskracht in opleiding een begeleidingsplan aanwezig te zijn dat schriftelijk is goedgekeurd door zowel de beroepskracht in opleiding als de praktijk- en de opleidingsbegeleider. Daarmee wordt verwacht dat de houder een afweging maakt of de beroepskracht in opleiding in staat is om met passende begeleiding werkzaamheden in de praktijk goed uit te voeren. De verlenging brengt wel een dilemma met zich mee. Enerzijds biedt het houders met personeelstekort verlichting, maar uit onderzoek blijkt ook dat dit het werk van reguliere beroepskrachten kan verzwaren, omdat zij met minder ervaren collega's op de groep staan.³⁹ Ook biedt het tijdelijke karakter van deze maatregel geen duurzame oplossing voor het personeelstekort in de kinderopvang. De inspectie adviseert het ministerie van SZW om deze beide perspectieven mee te wegen bij de besluitvorming over de voortzetting van deze maatregel.

De inzet van een beroepskracht in opleiding omvat 2 gewijzigde voorwaarden in de modelrapporten van de GGD

Verlenging van 1 juli 2024 tot 1 juli 2026: sinds de wijziging mag bij de berekening van de beroepskracht-kindratio 50% bestaan uit beroepskrachten in opleiding (voorwaarde 3.3.1). Deze voorwaarde heeft ook betrekking op de berekening beroepskracht-kindratio op kindercentrumniveau in de buitenschoolse opvang, dat eerder in dit hoofdstuk is toegelicht.

Wijziging vanaf 1 juli 2024: aan deze voorwaarde is toegevoegd dat een begeleidingsplan opgesteld moet worden waarmee zowel de beroepskracht in opleiding als de praktijk- en opleidingsbegeleider instemmen (voorwaarde 3.3.4)

Lichte stijging in tekortkomingen op het begeleidingsplan

Er zijn beperkte veranderingen zichtbaar in de tekortkomingen voor en na de wijziging van de kwaliteitseisen over de inzet van beroepskrachten in opleiding (zie Tabel 1.2.3a). Het percentage tekortkomingen op de voorwaarde waar het begeleidingsplan aan is toegevoegd, steeg licht bij zowel kdv als bij bso. Het percentage tekortkomingen wat betreft de beroepskracht-kindratio is bij kdv nagenoeg gelijk gebleven en bij bso gedaald. Waarschijnlijk komt dit doordat het om een verlenging van een al bestaande maatregel gaat. De inspectie ziet, mede door de lichte stijging in tekortkomingen op het begeleidingsplan, een mogelijk zorgpunt voor de beroepskracht in opleiding. Ze dragen immers met minder ervaring vergelijkbare verantwoordelijkheden als hun collega's.

³⁸ SZW (2024c, 30 april). *Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 april 2024*

³⁹ Das e.a. (2024). *Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang. Meting 2024*; Das e.a. (2025). *Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang. Meting 2025*

Tabel 1.2.3a. Percentage tekortkomingen inzet beroepskracht in opleiding per half jaar

Opvang	Voorwaarde	Halfjaar voor de wijziging	Halfjaar na de wijziging
kdv	3.3.1 Beroepskracht-kindratio	3%	4%
	3.3.4 Begeleidingsplan beroepskracht in opleiding	5%	7%
bso	3.3.1 Beroepskracht-kindratio	5%	3%
	3.3.4 Begeleidingsplan beroepskracht in opleiding	3%	6%

Vaker herstelaanbod bij tekortkomingen begeleidingsplan

Na de toevoeging van een begeleidingsplan is het percentage herstelaanbod op deze gewijzigde voorwaarde flink gestegen (zie Tabel 1.2.3b). Deze toename is zichtbaar bij zowel kdv met 18 procentpunten als bij bso met 29 procentpunten. Mogelijk houden GGD'en (vooral in de eerste periode) rekening met de invoering van nieuwe kwaliteitseisen: de nadruk ligt dan vooral op herstel en de houder krijgt extra tijd om verbeteringen door te voeren. En dat loont, want het herstel na herstelaanbod ligt hoog: dit geldt voor beide opvangsoorten en is zichtbaar zowel voor als na de wijziging van deze kwaliteitseis.

Tabel 1.2.3b. Percentage herstelaanbod inzet beroepskracht in opleiding per half jaar

Opvang	Voorwaarde	Halfjaar voor de wijziging	Halfjaar na de wijziging
kdv	3.1.1 Beroepskracht-kindratio	16%	22%
	3.3.4 Begeleidingsplan	37%	55%
bso	3.1.1 Beroepskracht-kindratio	21%	18%
	3.3.4 Begeleidingsplan	30%	59%

Meertaligheid

Meertalige kinderopvang heeft voordelen voor kinderen en voorziet in behoefte van ouders

Onder sommige ouders was er behoefte aan meertalige kinderopvang, met name in het Engels en in de grensregio's ook in het Duits en Frans.⁴⁰ Aan deze wens is gehoor gegeven: sinds 1 februari 2024 mogen kinderdagverblijven meertalige opvang aanbieden.⁴¹ Daarbij geldt dat maximaal 50% van de dagelijkse opvangtijd in het Duits, Engels of Frans mag worden aangeboden. Voor de buitenschoolse opvang was dit al mogelijk sinds 2016.

Het bieden van meertalige kinderopvang heeft diverse voordelen.⁴² Het ondersteunt de voorbereiding op (tweetalig) basisonderwijs, stimuleert de taalontwikkeling en bevordert de integratie van anderstalige kinderen. Daarnaast biedt dit internationale gezinnen een alternatief voor volledig Engelstalige opvang, waarbij kinderen ook het Nederlands leren.

Meertaligheid omvat 3 gewijzigde voorwaarden in de GGD-modelrapporten

Nieuw kdv en wijziging bso vanaf 1 februari 2024: als er sprake is van meertalige opvang, moet in het pedagogisch beleidsplan worden omschreven hoe dit in het kindercentrum wordt vormgegeven (kdv-voorwaarde 2.1.12, bso-voorwaarde 2.1.13)

Wijziging vanaf 1 februari 2024: Er is toegevoegd dat het Duits, Engels of Frans bij meertalige kinderopvang in maximaal 50 procent van de openingstijd als voertaal mag worden gebruikt in plaats van enkel Nederlands of Fries (voorwaarde 3.6.1)

Nieuw vanaf 1 februari 2024: de beroepskracht voldoet aan de taaleisen voor meertalige kinderopvang (voorwaarde 3.6.2)

⁴⁰ Rijksoverheid (2023, 9 november). Mogelijkheid tot meertalige kinderopvang per wet vastgelegd.

⁴¹ SZW (2024a, 30 januari). *Besluit van 24 januari 2024 tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang*

⁴² Aalberse e.a. (2021). *Meertaligheid in dagopvang: Een onderzoek naar de effecten van het gebruik van twee talen op het kinderdagverblijf*.

Weinig beoordelingen en tekortkomingen op meertaligheid

Naar schatting zijn er weinig locaties waar meertalige dagopvang wordt aangeboden. Exacte cijfers hierover ontbreken. Wel blijkt dat de (gewijzigde) voorwaarden rondom meertaligheid relatief weinig worden beoordeeld door de GGD-toezichthouder. Ook het percentage geconstateerde tekortkomingen op het punt van meertaligheid is beperkt (zie Tabel 1.2.3c). Hoewel bij kdv op het eerste gezicht sprake lijkt van een relatief hoog percentage tekortkomingen sinds de invoering van de nieuwe kwaliteitseisen, is dat beeld enigszins misleidend. Het aantal beoordelingen is namelijk dusdanig klein dat zelfs een beperkt aantal tekortkomingen al leidt tot relatief hoge percentages.

Tabel 1.2.3c. Percentage tekortkomingen meertaligheid per 11 maanden

Opvang	Voorwaarde	Halfjaar voor de wijziging	Halfjaar na de wijziging
kdv	2.1.12 Beleid meertalige opvang in pedagogisch beleidsplan	-	3%
	3.6.1 Naast Nederlands, ook Duits, Frans of Engels toegestaan	<1%	<1%
	3.6.2 Beroepskracht voldoet aan taaleisen	-	6%
bso	2.1.13 Beleid meertalige opvang in pedagogisch beleidsplan	<1%	3%
	3.6.1 Naast Nederlands, ook Duits, Frans of Engels toegestaan	<1%	<1%
	3.6.2 Beroepskracht voldoet aan taaleisen	-	3%

1

1.1

1.2

1.3

1.4

2

3

4

1.3 Gewijzigde wet- en regelgeving voor voorzieningen voor gastouderopvang

Toezichtnorm voor voorzieningen voor gastouderopvang van 5% naar 50%

Net als bij de kinderopvang en buitenschoolse opvang zijn er ook kwaliteitseisen voor de voorzieningen voor gastouderopvang (vgo). Deze eisen dragen bij aan een goede start voor een kind. Om de kwaliteitsborging van de gastouderopvang te versterken, is de toezichtnorm verhoogd van minimaal 5% naar 50% per 1 januari 2023.⁴³ Daarbij moet elke geregistreerde voorziening voor gastouderopvang ten minste 1 keer per 3 jaar worden bezocht. Zo is gewaarborgd dat iedere gastouder regelmatig wordt geïnspecteerd.

Meeste gemeenten behalen de 50%-norm

In het Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht Kinderopvang 2023-2024 zijn we ook al ingegaan op deze verhoging.⁴⁴ Omdat de verplichting om 1 keer per 3 jaar elke voorziening voor gastouderopvang te laten inspecteren nog niet volledig te controleren is, blijven we de verhoging van de steekproef monitoren. In de resultaten over de taakuitvoering (zie Hoofdstuk 1.1) is te zien dat in 2024 gemiddeld 6 van de 10 van de vgo zijn geïnspecteerd. Hoeveel vgo zijn geïnspecteerd, verschilt per GGD-regio. In 1 GGD-regio is de 50% niet behaald. In de overige GGD-regio's is in 2024 tussen de 53 en 81% van de gastouders onderzocht.

Daarnaast zijn er nog 166 vgo die in 2024 nieuw zijn ingeschreven, waarbij een onderzoek na registratie (geregistreerd als incidenteel onderzoek) heeft plaatsgevonden.

Goed vooruitzicht op behalen van norm 'elke 3 jaar onderzocht'

Of de norm dat elke voorziening voor gastouders 1 keer per 3 jaar wordt geïnspecteerd met een jaarlijks of incidenteel onderzoek wordt gehaald, kan over de periode van 2023-2025 pas vanaf 2026 worden beoordeeld. Hoewel gemeenten nog niet volledig aan deze verplichting kunnen voldoen, blijken ze wel goed op weg te zijn met het halen van deze norm. In 2023 waren er namelijk nog 512 voorzieningen in 147 verschillende gemeenten die al langer dan 3 jaar niet onderzocht waren. In 2024 waren er nog 86 voorzieningen in 37 gemeenten die nog niet onderzocht waren tussen 2022 en 2024. Bij 2 gemeenten gaat

het om meer dan 5 voorzieningen binnen de gemeente die nog niet onderzocht zijn. Bij de overige 35 gemeenten gaat het dus om minder dan 5 voorzieningen die in ieder geval in 2025 bezocht moeten worden in de gemeente.

Wetswijziging moet de kwaliteit van de gastouderopvang versterken

Het verhogen van de toezichtnorm was een eerste stap. De Eerste Kamer heeft op 10 juni 2025 de wetswijziging aangenomen die de kwaliteit in de gastouderopvang beter moet waarborgen.⁴⁵ Daardoor krijgen GGD'en en gemeenten meer handvatten om te kunnen optreden tegen gastouderopvang van onvoldoende kwaliteit. Met deze wetswijziging en de maatregelen ter uitwerking daarvan wordt het kwaliteitskader waarop gemeenten en GGD toezien aangescherpt. Dit met als doel dat de kwaliteit en professionaliteit van gastouders en een goede begeleiding door gastouderbureaus beter worden gewaarborgd. Per 1 juli 2026 treden de nieuwe kwaliteitseisen in werking.

De wijziging van de Wet kinderopvang richt zich op 3 onderdelen: er worden pedagogische doelen gesteld bij de gastouderopvang, een voorziening voor gastouderopvang mag bij maximaal 2 gastouderbureaus zijn aangesloten, en gastouders krijgen coaching van pedagogisch beleidsmedewerkers.

Bij de wetswijziging hoort ook een wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang en van de Regeling Wet kinderopvang. Gastouders gaan permanente educatie volgen, werken met een pedagogisch werkplan, gaan de ontwikkeling van de kinderen volgen en beschikken altijd over een achterwacht. Ook wordt de kwalificatielijst voor nieuw startende gastouders aangescherpt, zodat zij altijd een opleiding met pedagogische inhoud hebben gevolgd.

Aanvullende maatregelen om de gastouderopvang te versterken.

Naast de wetswijziging worden er nog meer maatregelen genomen om de gastouderopvang te versterken. Deze maatregelen zijn genomen op basis van de resultaten uit een onderzoek naar de redenen van de daling van het aantal gastouders en de gevolgen daarvan⁴⁶. De maatregelen gaan over⁴⁷:

⁴⁵ Rijksoverheid (2025, 10 juni). *Eerste Kamer akkoord met wetsvoorstel gastouderopvang*

⁴⁶ Van der Vegte e.a. (2025). *Op zoek naar een nieuwe balans. Onderzoek naar (gestopte) gastouders en de gevolgen*

⁴⁷ SZW (2025a). *Versterken van de gastouderopvang*.

⁴³ SZW (2021). *Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*.

⁴⁴ Inspectie van het Onderwijs (2024a). *Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht kinderopvang 2023-2024*

- het verlagen van de regeldruk, zoals dat het jaarlijkse voortgangsgesprek tussen gastouderbureau en gastouder niet meer verplicht op de opvanglocatie hoeft plaats te vinden;
- betere verdiensten en lagere kosten voor de gastouder;
- meer waardering voor en grotere bekendheid over gastouderopvang.

Een andere wijziging is dat voor de beroepskracht-kindratio de eigen kinderen van de gastouder meegeteld worden tot 8 jaar in plaats van 10 jaar. Ook krijgen gastouders recht op kinderopvangtoeslag als hun eigen kinderen gebruik maken van gastouderopvang. Voorheen kon dit alleen wanneer de kinderen werden opgevangen door een kinderdagverblijf of buitenschoolse opvang.

Ten slotte heeft het ministerie van SZW gemeenten aangeschreven die hoge leges heffen om te starten als gastouder. Het is weliswaar aan gemeenten om de leges te bepalen, maar de minister roept gemeenten op om bij het heffen van leges rekening te houden met het aanbod van gastouderopvang en de mogelijke drempel die zij hiermee opwerpen voor starters.

1.3.1 Resultaten van toezicht op de gastouderopvang

Aantal onderzoeken met geconstateerde tekortkomingen bij voorzieningen voor gastouderopvang weer op niveau van voor de verhoging

Het aantal onderzoeken met tekortkomingen steeg in 2023 naar 30%. In 2024 daalde dit weer naar 24%, vergelijkbaar met het aantal onderzoeken met tekortkomingen voordat de toezichtnorm werd verhoogd (zie Tabel 1.3.1a).

Tabel 1.3.1a. Aantal jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen bij voorzieningen voor gastouderopvang, 2019-2024.

	Totaal onderzocht	Aantal onderzoeken met tekortkomingen	Percentage onderzoeken met tekortkomingen
2019	3.870	915	24%
2020	2.053	457	22%
2021	3.569	803	22%
2022	6.352	1.681	26%
2023	9.468	2.798	30%
2024	8.679	2.067	24%

Hoeveel tekortkomingen er worden geconstateerd bij vgo, verschilt per GGD-regio. Zo is er een aantal GGD-regio's waar er bij minder dan 10% van de vgo tekortkomingen zijn geconstateerd. Daarentegen zijn er ook GGD-regio's waarbij de helft van de vgo een of meer tekortkomingen hebben. De meeste GGD-regio's (19) hebben bij 30% of minder onderzoeken tekortkomingen geconstateerd.

We hebben onderzocht of bepaalde factoren samenhangen met het aantal onderzoeken met tekortkomingen, om te bekijken of we de verschillen tussen GGD-regio's zo konden verklaren. We keken eerst of regio's vaker de voorwaarden inspecteren waarop relatief vaak tekortkomingen voorkomen. Dit bleek niet het geval. Vervolgens voerden we een logistische regressieanalyse uit om te onderzoeken welke factoren de kans op een onvoldoende beoordeling per voorwaarde verhogen. We namen de volgende factoren mee: het aantal vgo in de regio, het aantal maanden tussen het laatste en voorlaatste onderzoek, de stedelijkheid van de regio, en het gemiddelde aantal beoordeelde voorwaarden per inspectie.

Van deze factoren bleek alleen het aantal vgo in de regio een significant effect te hebben: hoe meer voorzieningen voor gastouderopvang in een regio, hoe lager de kans op een tekortkoming tijdens een onderzoek. Dit betekent niet noodzakelijk dat regio's met veel vgo ook minder tekortkomingen hebben: zij voeren vaak ook meer inspecties uit. De andere factoren lieten geen significante samenhang zien. Mogelijk kunnen GGD'en hier

als directe toezichthouder beter onderzoeken of deze verschillen te verklaren zijn door de uitvoering van het toezicht in de verschillende regio's of door de kwaliteit van gastouders om te voldoen aan de wettelijke eisen.⁴⁸

Vooraf tekortkomingen op rookmelders en uitvoering van veiligheids- en gezondheidsmaatregelen

De meeste tekortkomingen bij voorzieningen voor gastouderopvang worden geconstateerd op:

- Accommodatie en inrichting
 - Voldoende en werkende rookmelders (4.1.3): 11%
- Veiligheid en gezondheid
 - Uitvoeren van veiligheids- en gezondheidsmaatregelen uit het plan van aanpak (5.1.3): 8%
 - Risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid jaarlijks uitgevoerd en aanwezig op de opvanglocatie (5.1.1): 4%
 - Risico-inventarisatie bevat alle risico's en is inzichtelijk voor vraagouders (5.1.2): 4%

De tekortkomingen op de rookmelders bereikten een piek in 2023 (16%, 1.372 tekortkomingen). Het aantal tekortkomingen op rookmelders is in 2024 (699 tekortkomingen) weer ongeveer gelijk aan 2022 (11%, 616 tekortkomingen). Vanaf augustus 2024 is deze voorwaarde aanzienlijk minder als tekortkoming geregistreerd. Daarnaast daalde het aantal tekortkomingen op Risico-inventarisatie Veiligheid en Gezondheid (voorwaarde 5.1.1) van 6% in 2022 en 5% in 2023 naar 4% in 2024.

Per augustus 2024 is, in overleg tussen het ministerie van SZW, GGD GHOR Nederland en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten Realisatie (VNG Realisatie), besloten de voorwaarde voldoende en goed functionerende rookmelders (voorwaarde 4.1.3) niet meer door de toezichthouder te laten beoordelen.⁴⁹ Rookmelders bleek een lastig te beoordelen voorwaarde voor GGD-toezichthouders, omdat zij moeilijk kunnen bepalen of een rookmelder goed hangt of niet. De regionale brandweer geeft verschillende antwoorden op vragen over de plaatsing. Met de bovenstaande genoemde regelwijzigingen wordt het toezicht door de GGD op de rookmelder ook uit het Besluit kwaliteit kinderopvang

geschrapt. Het in kaart brengen van het risico op verbranding en (rook)vergiftiging is onderdeel van de risico-inventarisatie en maatregelen in een plan van aanpak van de gastouder. Dan kijkt de GGD-toezichthouder dus nog wel of de gastouder de risico-inventarisatie in acht neemt en ervoor zorgt dat de maatregelen uit het plan van aanpak genomen zijn. Eventuele tekortkomingen op het aanwezig zijn of functioneren van rookmelders kunnen onder domein veiligheid en gezondheid geregistreerd worden. Daarnaast kan de GGD-toezichthouder bij zorgen over de aanwezigheid of het functioneren van een rookmelder dit als signaal melden bij de toezichthoudende afdeling van de gemeente (doorgaans Bouw- en Woningtoezicht). Voorzieningen voor gastouderopvang vallen als thuissituatie echter niet onder de definitie kinderopvang in het Bouwbesluit,⁵⁰ en zal er dus geen standaard fysieke inspectie plaatsvinden op de aanwezigheid van rookmelders. De inspectie wil dan ook benadrukken dat het van belang is dat gemeenten deze meldingen oppakken. De inspectie adviseert de gemeenten om de GGD-toezichthouder een terugkoppeling te laten geven over de bevindingen van het signaal. Daarmee is het duidelijk voor de GGD of er inderdaad sprake was van een terecht signaal en of de eventuele tekortkoming al dan niet hersteld is.

In type tekortkomingen zien we geen grote verschillen tussen GGD-regio's. Bij 19 GGD-regio's werden relatief de meeste tekortkomingen geconstateerd op de voorwaarde over rookmelders (voorwaarde 4.1.3). Bij 4 GGD-regio's was dit de voorwaarde over de overlegmogelijkheid van de gastouder met de vertrouwensinspecteur (voorwaarde 5.1.3).

Vrijwel alle tekortkomingen bij gastouders hersteld door herstelaanbod

Van alle tekortkomingen die geconstateerd zijn bij vgo, is 83% hersteld door herstelaanbod. Bij 83% van de onderzoeken waar tekortkomingen zijn geconstateerd, hoeft de gemeente niet meer handhavend op te treden omdat alle tekortkomingen al zijn hersteld door herstelaanbod en er een advies niet handhaven is gegeven door de GGD-toezichthouder.

In 9 op de 10 onderzoeken met tekortkomingen wordt een herstelaanbod gedaan op een of meer tekortkomingen die zijn geconstateerd tijdens dit onderzoek. Dit is veel hoger vergeleken met de kinderdagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus (69 – 78%).

⁴⁸GGD GHOR Nederland en VNG werken er gezamenlijk aan om meer invulling te geven aan hun rol in de reflectieve functie van het toezicht op de kinderopvang.

⁴⁹GGD GHOR Nederland (2024). FAQ rookmelders.

⁵⁰Art. 1.1 Bijlage 1B. Besluit bouwwerken leefomgeving

Net als vorig jaar wordt er bij 84% van de tekortkomingen geconstateerd tijdens de onderzoeken bij voorzieningen voor gastouderopvang herstelaanbod aangeboden. Dit is voornamelijk bij voorwaarden over de volgende onderwerpen:

- Speel- en slaapruimte en buitenspeelmogelijkheden (voorwaarden onder 4.1): 54-97%
- Risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid (voorwaarden onder 5.1): 69-92%
- Achterwacht (voorwaarden onder 4.3): 57-92%
- Meld-, overleg- en aangifteplicht (voorwaarden onder 5.3): 83-90%
- Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (voorwaarde 5.2.1): 75%
- EHBO-certificaat (voorwaarde 3.2.2): 80%

Vervolgens is 98% van alle tekortkomingen die een herstelaanbod hebben gehad met het herstelaanbod hersteld. Wanneer herstelaanbod wordt gedaan op een tekortkoming, is deze effectief in het oplossen van de tekortkoming. De meeste onderzoeken bij vgo (96%) ontvangen dan ook het advies niet handhaven. De inspectie vindt het positief om te zien dat tekortkomingen in zoveel gevallen worden hersteld na herstelaanbod bij vgo.

1

1.1

1.2

1.3

1.4

2

3

4

1.4 Escalerend handhaven

De gemeente heeft een beginselplicht tot handhaven

Wanneer een houder niet voldoet aan de geldende kwaliteitseisen heeft de gemeente een beginselplicht tot handhaven.^{51,52} De gemeente moet zich bij het nemen van besluiten aan haar eigen handhavingsbeleid houden en mag alleen in bijzondere omstandigheden afzien van handhaving. We noemen dit 'beredeneerd niet handhaven'.

Voorbeelden van bijzondere omstandigheden zijn:

- concreet zicht op legalisatie;
- specifieke situaties waarin handhaven dusdanig onevenredig zou zijn (in verhouding tot de daarmee te dienen belangen) dat in die situatie van handhaving moet worden afgezien.

De gemeente kan zowel herstellend als bestraffend handhaven

De gemeente heeft de mogelijkheid om zowel herstellend (opdracht om de tekortkoming op te lossen) als bestraffend (met een bestuurlijke boete) te handhaven. Herstellende en bestraffende handhaving kunnen naast elkaar worden ingezet.

Handhavingsinstrumenten

De informele handhavingsinstrumenten die de gemeente kan inzetten, zijn:

- (schriftelijke) waarschuwing
- overleg en overreding

De formele handhavingsinstrumenten die de gemeente ter beschikking heeft, zijn:⁵³

- aanwijzing
- last onder dwangsom
- last onder bestuursdwang
- exploitatieverbod
- intrekken toestemming tot exploitatie
- bestuurlijke boete

Escalerend handhaven bij recidive

Wanneer een tekortkoming bij een volgend onderzoek/volgende inspectie nog steeds of weer aanwezig is, noemen we dit recidive. In dergelijke gevallen valt te verwachten dat gemeenten overgaan tot 'zwaardere' handhaving. Wanneer een waarschuwing bijvoorbeeld niet leidt tot herstel, ligt het in de rede dat wordt opgeschaald met een aanwijzing. Dit noemen we escalerend handhaven.

Uit eerder onderzoek blijkt dat niet alle gemeenten escaleren

In eerdere Landelijke Rapporten gemeentelijk toezicht kinderopvang⁵⁴ hebben we gezien dat sommige gemeenten niet escaleren wanneer er sprake is van recidive. Deze gemeenten zetten bij recidive opnieuw hetzelfde handhavingsinstrument in of gaan nogmaals over tot beredeneerd niet handhaven. Dit is opvallend omdat het niet voor de hand ligt om een handhavingsactie die geen effect heeft gehad nogmaals toe te passen en we geen goed beeld hadden over de situaties waarin dit gebeurt. De inspectie heeft daarom besloten om dieper in te gaan op de handhaving door gemeenten. Welke handhavingsacties zetten gemeenten als eerste in, hoe vaak is er sprake van herstel en wat gebeurt er als tekortkomingen na handhaving niet zijn hersteld?

⁵¹ ABRvS, Den Haag, 5 oktober 2011. ECLI:NL:RVS:2011:BT6683. AB2011/307 m.nt. F.R. Vermeer

⁵² Tekortkomingen worden doorgaans door de GGD in het toezicht geconstateerd, maar de gemeente kan ook handhaven op tekortkomingen die zij zelf constateert.

⁵³ Tevens kan de gemeente een door de GGD-toezichthouder gegeven schriftelijk bevel verlengen.

⁵⁴ Inspectie van het Onderwijs (2024a). *Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht kinderopvang 2023-2024*

We beschrijven onze bevindingen aan de hand van een overzicht

Om bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden hebben we de ‘geschiedenis’ van alle tekortkomingen die in de periode januari 2022 tot en met december 2024 zijn geconstateerd in een overzicht gezet.⁵⁵

Dit overzicht (zie Figuur 1.4a) laat zien:

- Hoe vaak en op welke manier gemeenten handhaven op tekortkomingen die voor het eerst geconstateerd worden vanaf 2022 bij een jaarlijks onderzoek of een onderzoek na registratie;⁵⁶
- Hoe vaak en op welke manier gemeenten handhaven in gevallen van recidive;
- Hoe vaak tekortkomingen na een of meerdere handhavingsacties zijn hersteld.

⁵⁵ Het gaat om tekortkomingen die zijn geconstateerd tijdens jaarlijkse onderzoeken en onderzoeken na registratie die hebben geresulteerd in het advies ‘handhaven’. Tekortkomingen op de basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie zijn hierin ook meegenomen. Tekortkomingen die zijn hersteld na herstelleraanbod zijn niet in het overzicht opgenomen. Het is niet uitgesloten dat er op de voorwaarden in het overzicht voor 2022 ook al tekortkomingen zijn geconstateerd.

⁵⁶ Bij voorzieningen voor gastouderopvang gaat het om incidentele onderzoeken in plaats van onderzoeken na registratie. De reden hiervoor is dat het type onderzoek na registratie voor deze opvangsoort niet bestaat in de GIR. Onderzoeken die ‘bij wijze van’ onderzoek na registratie zijn uitgevoerd bij voorzieningen voor gastouderopvang worden daarom in de GIR geregistreerd als incidentele onderzoeken.

1	
1.1	
1.2	
1.3	
1.4	
2	
3	
4	

1



1.3

1.4

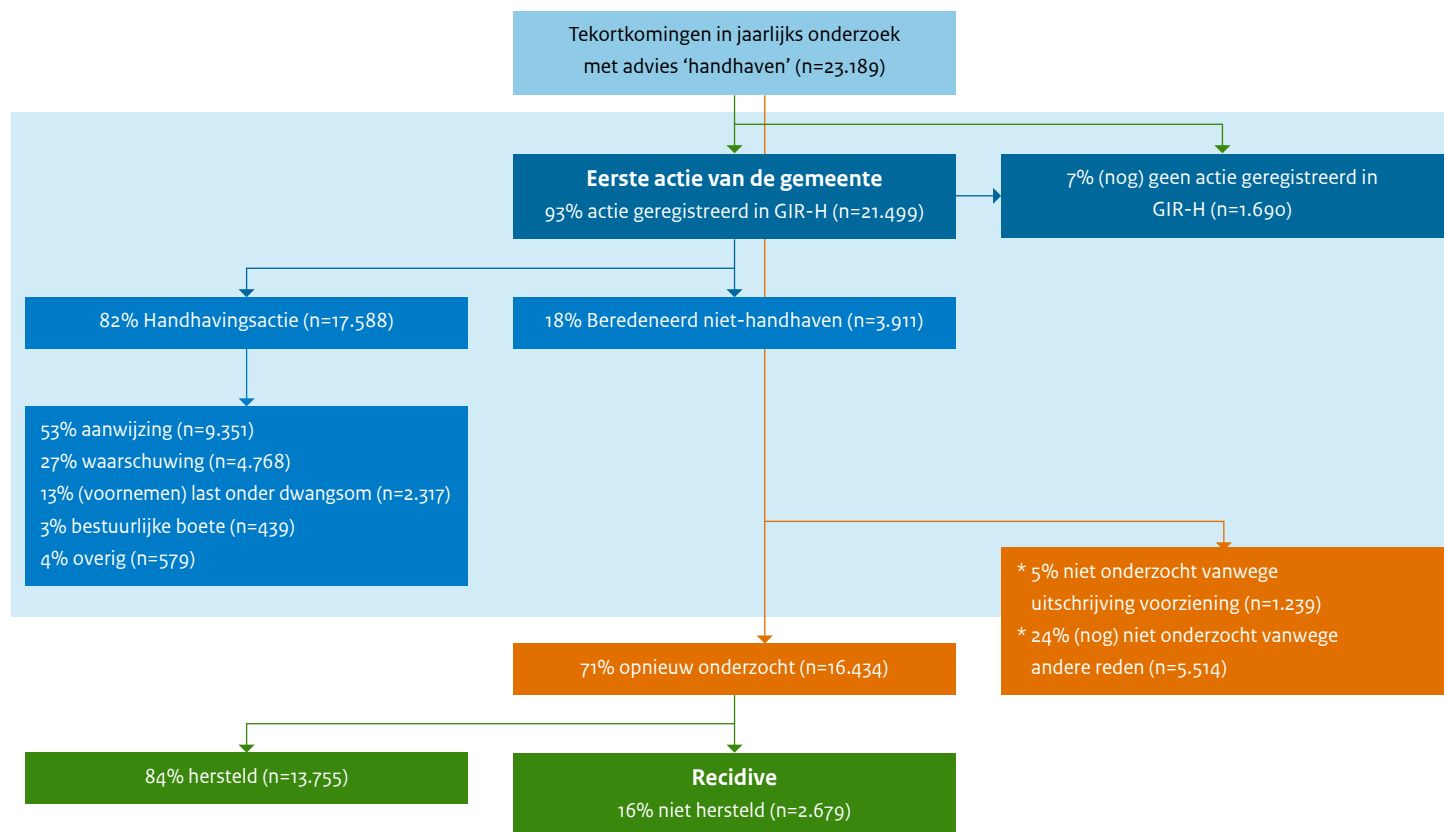
2

3

4

1.4.1 Handhaving en herstel na eerste tekortkomingen

Figuur 1.4.1a. Schematisch overzicht van handhaving en herstel na de eerste keer tekortkomingen geconstateerd.



1

1.1

1.2

1.3

1.4

2

3

4

De eerste handhavingsactie is voornamelijk herstellend

In de periode 2022 tot en met 2024 zijn er bij jaarlijkse onderzoeken met het advies 'handhaven' in totaal 23.189 tekortkomingen geconstateerd (zie ook Figuur 1.4.1a). Op 93% van deze tekortkomingen is een actie geregistreerd in GIR-Handhaven. In 82% van de gevallen was dit een handhavingsactie. In 18% van de gevallen was dit beredeneerd niet handhaven.

De meest voorkomende handhavingsactie was de aanwijzing (53%), gevolgd door een waarschuwing (27%) en een (voornemen tot) last onder dwangsom (13%). Bestraffende handhaving (bestuurlijke boete) werd weinig ingezet (3%).

In hoeverre wordt gehandhaafd, hangt af van de soort tekortkoming. Bij kindercentra (kdv en bso) werd het meest beredeneerd niet gehandhaafd bij tekortkomingen op onderstaande voorwaarden:

- Voldoende buitenruimte (37%)
- Instellen van een oudercommissie of alternatieve ouderraadpleging (37%)
- Opleidingseisen van de pedagogisch beleidsmedewerker (32%)
- Personele voorwaarden die gaan over voorschoolse educatie
 - Aanbod voorschoolse educatie is ten minste 960 uur (37%)
 - Kwalificatie beroepskracht voorschoolse educatie (32%)
 - Keuzedeel ontwikkelingsgericht werken (32%)
 - Beroepskracht-kindratio voorschoolse educatie (30%)
 - Taalniveau minimaal 3F (29%)

Bij gastouderbureaus (gob) werd er het meest beredeneerd niet-gehandhaafd bij tekortkomingen⁵⁷ op:

- Instellen van een oudercommissie ingesteld of alternatieve ouderraadpleging (53%)
- Gastouderbureau inventariseert jaarlijks de risico-inventarisatie Veiligheid en gezondheid in samenwerking met gastouder + jaarlijks bezoek aan de gastouder (48%)

Bij voorzieningen voor gastouderopvang (vgo) werd het meest beredeneerd niet-gehandhaafd bij tekortkomingen op:

- Voorwaarden aan het zijn van een gastouder (1.1.2; 47%)
- Beschikken over VOG en inschrijving PRK (3.1.1; 33%)

De meeste tekortkomingen zijn bij een volgend onderzoek hersteld

71% van het totale aantal voorwaarden met tekortkomingen is nogmaals onderzocht.⁵⁸

Daarbij bleek in 84% van de gevallen dat de tekortkoming was hersteld. In 16% van de gevallen was de tekortkoming (nog) niet hersteld, en was er dus sprake van recidive. Het onderzoek waarin de tekortkoming opnieuw werd onderzocht was in twee derde van de gevallen een nader onderzoek. In een derde van de gevallen ging het om het volgende jaarlijks onderzoek.

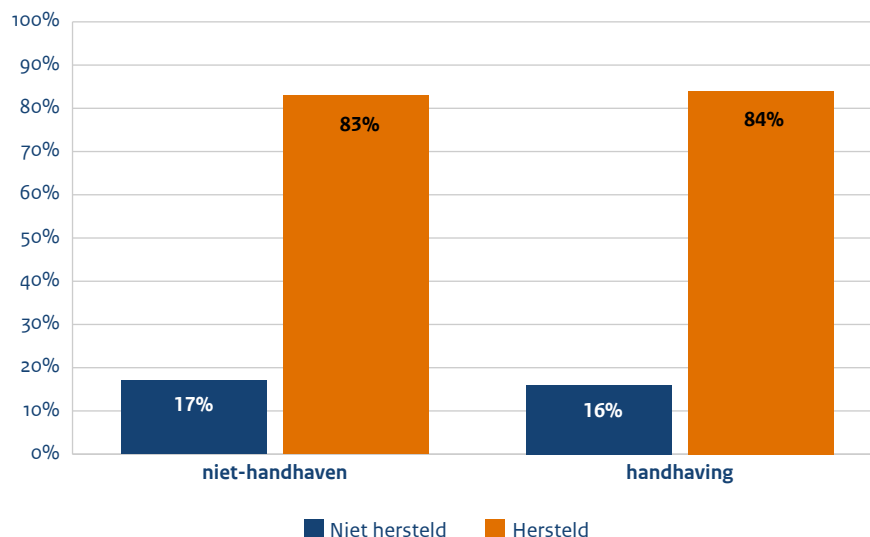
Herstelpercentage na eerste actie is niet afhankelijk van handhaving

Figuur 1.4.1b laat zien dat het herstelpercentage van de tekortkomingen waarop beredeneerd niet is gehandhaafd met 83% ongeveer even hoog is als het herstelpercentage van tekortkomingen waarop wel is gehandhaafd (84%). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat gemeenten vaak beredeneerd niet handhaven omdat de tekortkoming al is hersteld op het moment dat de gemeente het rapport ontvangt. In de jaarverantwoording geven gemeenten dit namelijk vaak aan als verklaring (zie hoofdstuk 1.1 Gemeentelijk taakuitvoering toezicht en handhaving kinderopvang).

⁵⁷ Voor gastouderbureaus zijn weinig tekortkomingen geconstateerd.

⁵⁸ 29% van het totale aantal voorwaarden met tekortkomingen is niet nogmaals onderzocht. Bij 5% kwam dat doordat de voorziening was uitgeschreven uit het landelijk register kinderopvang. Bij 24% was er sprake van een andere reden, bijvoorbeeld omdat de tekortkoming pas recentelijk voor het eerst is geconstateerd en er nog geen tijd is geweest voor vervolgonderzoek. 30% van de 23.189 tekortkomingen zijn geconstateerd in 2024 waarvan een kwart in het laatste kwartaal van 2024.

Figuur 1.4.1b. Herstel van tekortkomingen afgezet tegen of er wel of geen handhaving op heeft plaatsgevonden.



Niet-herstelde tekortkomingen bij kindercentra

De meeste niet-herstelde tekortkomingen bij kindercentra gaan over het instellen van een oudercommissie of alternatieve ouderraadpleging als legitiem alternatief bij locaties met minder dan 50 geplaatste kinderen. Ook niet-herstelde tekortkomingen op het gebied van de inzet van personeel in de voorschoolse educatie kwamen vaak voor.

Niet-herstelde tekortkomingen in de gastouderopvang

De meeste niet herstelde tekortkomingen bij vgo gaan over het veiligheids- en gezondheidsmaatregelen die worden genomen en de risico-inventarisatie Veiligheid en Gezondheid. Bij gastouderbureaus zien we geen tekortkomingen die relatief vaak niet hersteld zijn.

1.4.2 Handhaving en herstel bij recidive

De groep tekortkomingen die niet zijn hersteld na een eerste handhavingsactie en waar dus sprake is van recidive bedraagt 2.679 tekortkomingen (12% van de tekortkomingen waar we mee gestart zijn, zie Figuur 1.4.2a).

1

1.1

1.2

1.3

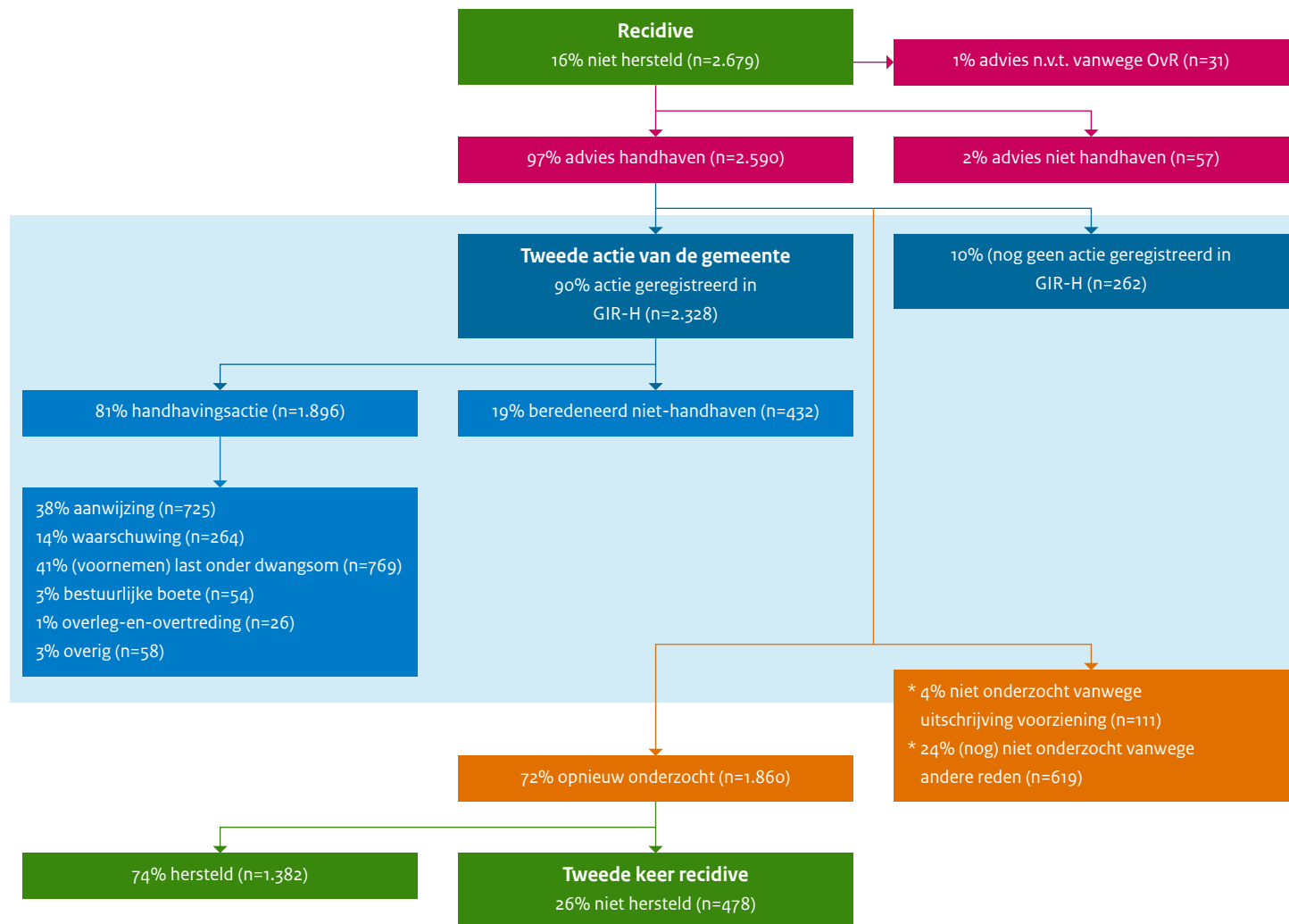
1.4

2

3

4

Figuur 1.4.2a. Schematisch overzicht van handhaving en herstel na de tweede keer tekortkomingen geconstateerd (eerste keer recidive)



1

1.1

1.2

1.3

1.4

2

3

4

Wanneer een tekortkoming niet is hersteld en er opnieuw een advies tot handhaven wordt gegeven, is er voor 90% van de opnieuw onderzochte tekortkomingen een actie geregistreerd in GIR-Handhaven. In 81% van de gevallen was dit een (tweede) handhavingsactie. In 19% van de gevallen werd er (weer) beredeneerd niet gehandhaafd.⁵⁹

Bij recidive wordt, landelijk gezien, zwaarder gehandhaafd

Wanneer er in het geval van recidive weer een handhavingsactie wordt ingezet, zien we in het overzicht minder informele handhaving (het percentage waarschuwingen gaat van 27% naar 14%). Ook zien we de formele handhavingsacties 'zwaarder' worden (het percentage aanwijzingen gaat van 53% naar 38% en het percentage last onder dwangsom gaat van 13% naar 41%). Tegelijkertijd zien we ook dat er niet vaker bestraffend wordt gehandhaafd: het percentage bestuurlijke boetes blijft met 3% namelijk gelijk.

Manieren van escalatie

Wanneer we de eerste acties van de gemeente afzetten tegen de tweede acties (zie Tabel 1.4.2a) wordt zichtbaar in hoeverre er binnen gemeenten is geëscaleerd in de handhaving en op welke manier.

Vervolg op beredeneerd niet handhaven

- Wanneer de eerste actie van de gemeente op een tekortkoming bestond uit *beredeneerd niet handhaven*, werd er bij recidive in 43% van de gevallen geëscaleerd naar een waarschuwing of een aanwijzing. In ongeveer de helft van de gevallen (51%) werd er nog een keer beredeneerd niet gehandhaafd. Dit kan te maken hebben met de mate waarin de gemeente vindt dat de tekortkoming aan de houder te wijten is. De inspectie vindt het belangrijk dat gemeenten ook in deze gevallen blijven monitoren of de tekortkoming (uiteindelijk) wel wordt hersteld.

Vervolg op informele handhaving

- Wanneer de gemeente in eerste instantie gebruik maakte van *overleg en overreding* om de houder tot herstel aan te zetten, zien we dat er bij recidive in 63% van de gevallen is

geëscaleerd naar formele handhaving in de vorm van een (voornemen tot) aanwijzing. In de overige gevallen werd er nog nogmaals informeel gehandhaafd (27%) of beredeneerd niet gehandhaafd (11%).

- Wanneer de gemeente in eerste instantie gebruikmaakte van een *waarschuwing* is er bij recidive in 46% van de gevallen geëscaleerd naar formele handhaving in de vorm van een (voornemen tot) aanwijzing (37%) of een (voornemen tot) last onder dwangsom (9%). In de overige gevallen is er nog nogmaals informeel gehandhaafd (19%) of beredeneerd niet gehandhaafd (13%).

Vervolg op formele, herstellende handhaving

- Wanneer de eerste actie een *aanwijzing* was, is er in 38% van de recidivegevallen geëscaleerd naar een (voornemen tot) last onder dwangsom. In 37% van de recidivegevallen volgde een nieuwe (voornemen tot) aanwijzing. In 20% van de recidivegevallen werd er gede-escaleerd naar informele handhaving (6%) of werd er beredeneerd niet gehandhaafd (13%).
- Wanneer de eerste actie een (voornemen tot) last onder dwangsom was, is er in 75% van de recidivegevallen weer een last onder dwangsom geregistreerd in GIR-H. In het grootste deel van de gevallen betrof het hier een escalatie van voornemen tot last onder dwangsom naar last onder dwangsom (203 van de 275), of een escalatie van last onder dwangsom naar (voornemen tot) invorderingsbeschikking (22 van de 275). In de overige gevallen van (50 van de 275) lijkt er geen sprake van escalatie omdat het nogmaals om een (voornemen tot) last onder dwangsom ging. In 19% van de recidivegevallen werd er als vervolg op een (voornemen tot) last onder dwangsom gede-escaleerd naar informele handhaving (<2%) of beredeneerd niet handhaven (17%).

⁵⁹ 28 % van het totale aantal voorwaarden met recidive is niet nogmaals onderzocht. Bij 5% kwam dat doordat de voorziening was uitgeschreven uit het landelijk register kinderopvang. Bij 23% was er sprake van een andere reden.

Tabel 1.4.2a. Aantal eerste acties (in rijen) die gemeenten hebben ingezet afgezet tegen de tweede actie (in kolommen) die zij inzetten op dezelfde tekortkoming.

Eerste handhavingsactie	Tweede handhavingsactie					
	Niet handhaven	Overleg- en overreding	Waarschuwing	Aanwijzing	Last onder dwangsom	Boete
Niet handhaven	174 (51%)	4 (1%)	70 (19%)	87 (24%)	10 (3%)	3 (1%)
Overleg- en overreding	1 (11%)	2 (11%)	3 (16%)	12 (63%)	0 (0%)	0 (0%)
Waarschuwing	46 (13%)	4 (1%)	117 (28%)	198 (37%)	35 (9%)	6 (2%)
Aanwijzing	135 (13%)	14 (1%)	60 (5%)	419 (37%)	431 (38%)	25 (2%)
Last onder dwangsom	52 (17%)	2 (<1%)	4 (1%)	2 (<1%)	275 (75%)	4 (1%)
Boete	11 (32%)	0 (0%)	3 (9%)	0 (0%)	3 (1%)	13 (38%)

*Noot. Er zijn nog andere acties mogelijk dan weergegeven in deze tabel, daarom tellen de percentages op de rijen niet op tot 100%. Voornemens en besluiten tot handhaving zijn bij elkaar genomen.

Vervolg op formele, bestraffende handhaving

De bestuurlijke boete wordt weinig ingezet door gemeenten: in slechts 3% van de gevallen als eerste actie (zie Figuur 1.4a), en in slechts 3% van de gevallen bij recidive (zie Tabel 1.4.2a). Bij recidive wordt een (voornemen tot) bestuurlijke boete in 32% van de gevallen gevolgd door beredeneerd niet handhaven, en in 38% van de gevallen door een tweede (voornemen tot) bestuurlijke boete.

De bestuurlijke boete is niet bedoeld om herstel te bewerkstelligen: het is een bestraffende sanctie. We zien echter wel dat bij de bestuurlijke boete in 20% van de gevallen in het geval van recidive een vervolgactie wordt ingezet die niet in de tabel is opgenomen. Het gaat dan om escalatie in de vorm van een tijdelijk exploitatieverbod of zelfs het intrekken van de toestemming tot exploitatie.

Op welke tekortkomingen wordt er geëscaleerd?

We hebben de tekortkomingen waarbij een actie is geregistreerd in de GIR verdeeld in 4 groepen; wel escaleren, niet escalierend met handhavingsactie, niet escalierend met beredeneerd niet handhaven (niet handhaven op niet handhaven) en overig.⁶⁰ Wanneer we kijken naar de tekortkomingen bij kindercentra waarop wel geëscaleerd wordt, gaan de meeste tekortkomingen over:

- Veiligheid- en gezondheidsbeleid:
 - Er is een beleid en er wordt gehandeld volgens dit beleid
 - Beschrijving van de concrete risico's in het beleid
- Binnen- en buitenruimte zijn passend ingericht, veilig en toegankelijk
- Pedagogisch beleid: beschrijving van de wijze waarop meertalige kinderopvang in het kindercentrum wordt vormgegeven
- Inzet pedagogisch beleidsmedewerkers
 - Minimaal in te zetten uren
 - Verdeling van uren over kindercentra

⁶⁰ Tekortkomingen waarop een bestuurlijke boete is gegeven zijn buiten beschouwing gelaten.

De meeste tekortkomingen met recidive blijken na een (eventuele) tweede actie hersteld

72% van het totale aantal tekortkomingen met recidive is voor een derde keer onderzocht.⁶¹ Daarbij bleek in 74% van de gevallen dat de tekortkoming was hersteld. In 26% van de gevallen was de tekortkoming niet hersteld en was er dus voor de tweede keer sprake van recidive.

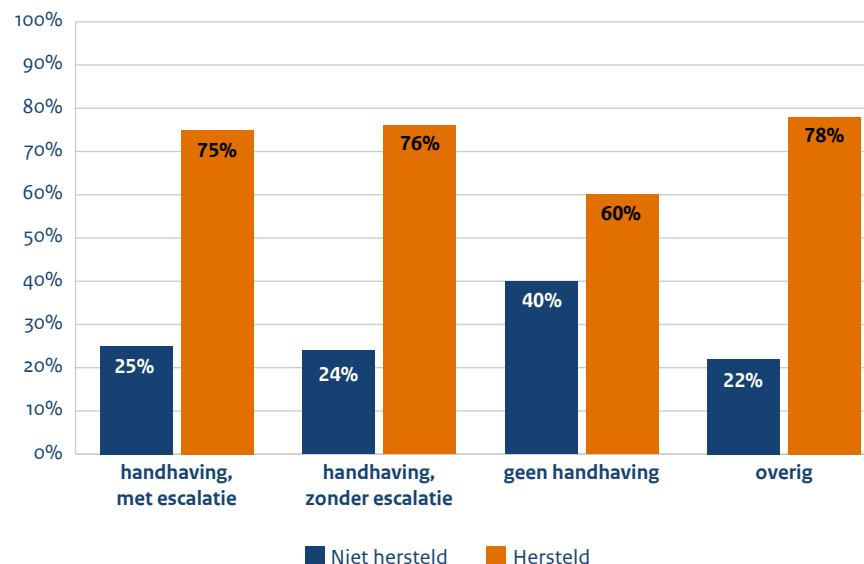
Tekortkomingen met recidive die het meest niet hersteld zijn, betreffen bij kindercentra vaak voorwaarden over de oudercommissie (56% niet hersteld), voorschoolse educatie (voorwaarden 2.3.14 en 2.3.15 en 2.3.11; 33% tot 35% niet hersteld), werkwijze, maximale omvang en leeftijdsopbouw beschreven in het pedagogisch beleidsplan (34%; voorwaarde 2.1.5) en opvang in een stamgroep (33%; voorwaarde 3.5.1).

(Herhaalde) handhaving zorgt voor meer herstel, escalatie speelt hierin geen rol

Figuur 1.4.2b laat zien dat het percentage tekortkomingen met recidive dat is hersteld na een tweede (wel of niet escalerende) handhavingsactie met respectievelijk 75 en 76%, nagenoeg even groot is. Als er voor de tweede keer niet gehandhaafd is, is minder (60%) van de tekortkomingen hersteld. Het lijkt voor het herstel van tekortkomingen met recidive dus niet uit te maken of er wel of niet is geëscaleerd in de handhaving; het feit dát er wordt gehandhaafd is belangrijker.

Beredeneerd niet handhaven in het geval van recidive vindt voornamelijk plaats bij tekortkomingen op de beroepskracht-kindratio voor voorschoolse educatie en de voorwaarde dat er een oudercommissie moet zijn ingesteld. Mogelijk zijn gemeenten van mening dat het in dergelijke gevallen niet zinvol is om nogmaals te handhaven. Het is overigens ook mogelijk dat er toch wel is gehandhaafd op de voorwaarden over voorschoolse educatie met recidive, maar dat dit is gebeurd binnen de subsidierelatie (en daardoor niet zichtbaar is in de GIR-H). De inspectie wil nogmaals benadrukken dat handhaving een prikkel is voor de houder om zo snel mogelijk alsnog te voldoen aan de regelgeving.

Figuur 1.4.2b. Percentage tekortkomingen dat (niet) hersteld is na een tweede handhavingsactie



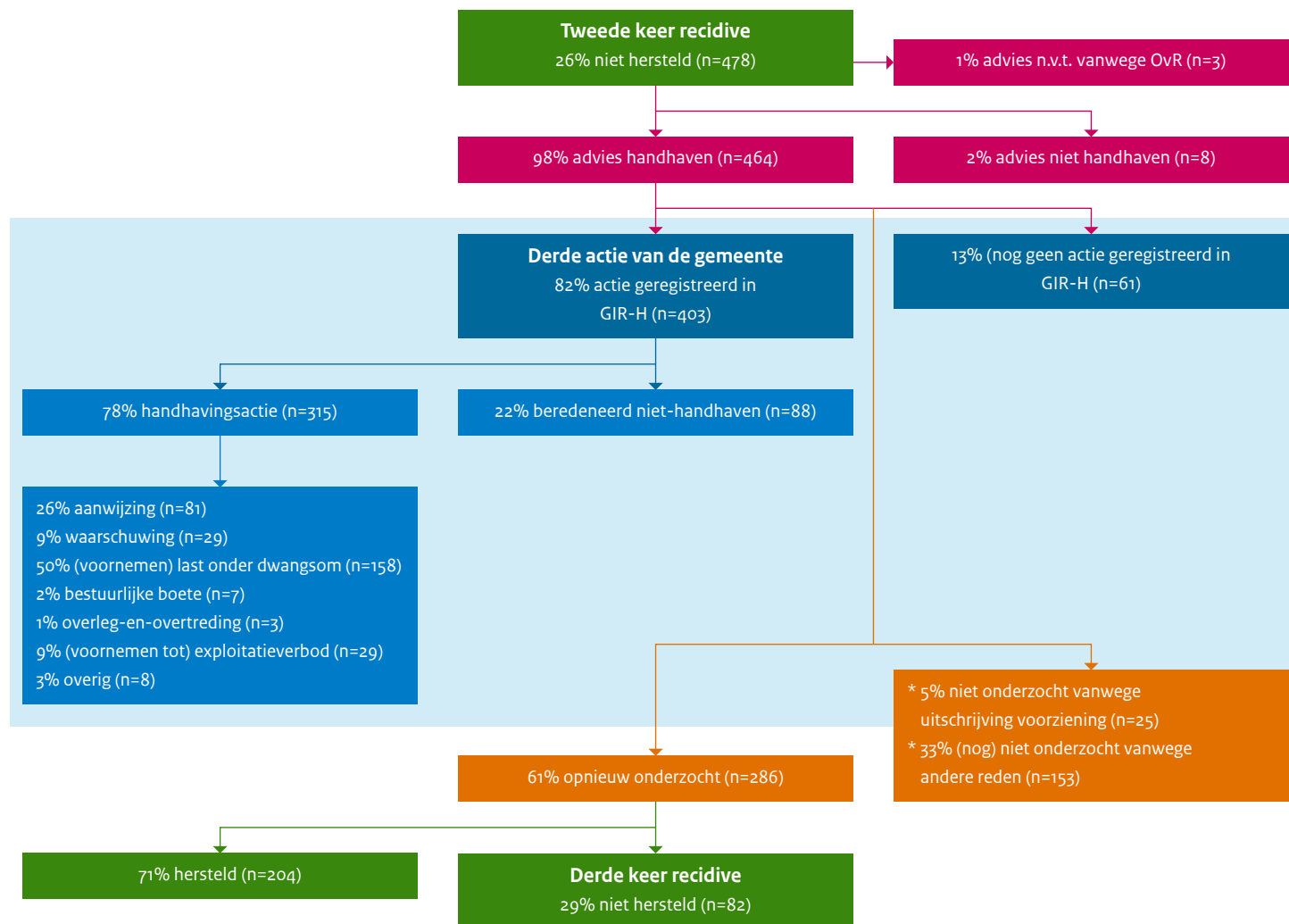
*Noot. Onder de categorie Overig vallen bijvoorbeeld trajecten waarbij een aanwijzing wordt opgevolgd door een waarschuwing

1.4.3 Handhaving en herstel bij de tweede keer recidive

We zijn nu aangekomen bij de groep tekortkomingen die voor de derde keer geconstateerd worden. Deze groep bedraagt 2% (478 van de 21.189) van de tekortkomingen aan het begin van het overzicht (zie Figuur 1.4.3a).

⁶¹ 28% van het totale aantal voorwaarden met recidive is niet nogmaals onderzocht. Bij 5% kwam dat doordat de voorziening was uitgeschreven uit het landelijk register kinderopvang. Bij 23% was er sprake van een andere reden.

Figuur 1.4.3a. Schematisch overzicht van handhaving en herstel na de derde keer tekortkomingen geconstateerd (tweede keer recidive)



1

1.1

1.2

1.3

1.4

2

3

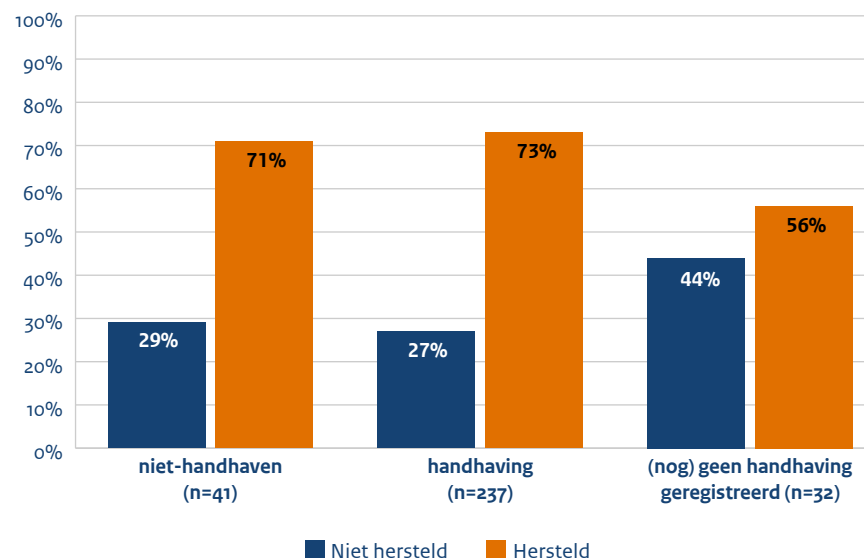
4

Er lijkt sprake van een tegengestelde trend

In 78% van de gevallen waarin naar aanleiding van deze situatie weer het advies 'handhaven' is gegeven, is er inderdaad opnieuw (dus voor de derde keer) een actie ingezet. In 22% van de gevallen is er beredeneerd niet gehandhaafd. Enerzijds zien we het percentage tekortkomingen waarop beredeneerd niet-gehandhaafd wordt na een (herhaalde) constatering telkens een beetje groter worden (van 18%, naar 19% naar 22%). Anderzijds zien we dat als er wel wordt gehandhaafd, de ingezette handhavingsacties verder worden verzwaard. Zo stijgt na de tweede keer recidive het percentage last onder dwangsom van 41 naar 50% en zien we ook het (voornemen tot) exploitatieverbod als handhavingsactie verschijnen. Het is mogelijk dat de aard van de tekortkomingen waarop gemeenten herhaaldelijk beredeneerd niet handhaven verklaart waarom de tekortkoming maar niet wordt hersteld, zoals een buitenruimte die niet aangepast kan worden. De inspectie vindt het positief om te zien dat er, als er wel handhaving wordt ingezet bij de tweede keer recidive, escalerend wordt gehandhaafd.

Van de tekortkomingen met twee keer recidive die een derde keer zijn onderzocht, blijkt 71% hersteld te zijn en 29% nog steeds niet. Daarbij maakt het weinig verschil of er gehandhaafd is of beredeneerd niet-gehandhaafd is (zie Figuur 1.4.3b). Er zijn dan nog 82 tekortkomingen niet hersteld. Deze bevinden zich op 55 voorzieningen, verdeeld over 36 gemeenten. Gezien het belang van veilige en verantwoorde kinderopvang wil de inspectie de betreffende gemeenten aanmoedigen om deze houders te blijven stimuleren deze tekortkomingen (duurzaam) te herstellen.

Figuur 1.4.3b. Percentage tekortkomingen dat (niet) hersteld is na een derde actie.



Tekortkomingen die in deze fase nog steeds niet zijn hersteld, zijn vooral tekortkomingen op de beroepskracht-kindratio (niet specifiek voor ve) en de ve-voorwaarden Keuzedeel ontwikkelingsgericht werken en Taalniveau minimaal 3F. Deze tekortkomingen zijn blijkbaar het moeilijkst om blijvend te herstellen.

1.4.4 Herstel van de tekortkomingen samengevat

Wanneer we het totale aantal van 23.189 tekortkomingen aan het begin van het overzicht als uitgangspunt nemen, zien we (in Tabel 1.4.4a) dat:

- Ruim de helft (59%) daarvan bij eerstvolgende onderzoek hersteld was;
- Er bij een klein deel (6%) sprake was recidive voordat de tekortkoming was hersteld;
- Er bij een zeer klein deel (ongeveer 1%) sprake was van een tweede of zelfs derde keer recidive voordat de tekortkoming was hersteld;
- Voor bijna een derde (29%) geldt dat het herstel niet kon worden nagegaan, bijvoorbeeld omdat tekortkomingen recent zijn geconstateerd.

1.4.5 Overwegingen voor niet-escaleren

(Niet) escaleren in de handhaving is afhankelijk van de context

Bijna de helft van de gemeenten heeft wel een of enkele herhaalde tekortkomingen waarop sinds 2022 niet escalerend is gehandhaafd (161 gemeenten; 47%). We hebben een aantal van deze gemeenten gevraagd welke overwegingen ten grondslag liggen aan het niet escaleren. Redenen om niet te escaleren zijn bijvoorbeeld situaties waarin de

gemeente heeft vastgesteld dat de houder er alles aan heeft gedaan en de tekortkoming naar verwachting binnen afzienbare tijd wordt hersteld. Andere overwegingen kunnen zijn: personeelstekorten bij de kinderopvangorganisatie of deelname aan een pilot. Tegelijkertijd geven gemeenten aan wél te escaleren wanneer dat nodig is. Redenen om wel te escaleren zijn bijvoorbeeld wanneer een tekortkoming toch niet hersteld is, er geen verbetering is, of wanneer er sprake is van een terugkerend patroon. Verder geven enkele gemeenten aan dat zij enkel in sommige specifieke situaties escaleren in de handhaving, terwijl andere gemeenten juist aangeven standaard te escaleren, tenzij sprake is van een hoge uitzondering.

Bij een aantal gemeenten bleek dat zij wel geëscaleerd hadden, maar dat dit niet in de GIR-H was geregistreerd. Een van de gemeenten maakte naast de GIR-H gebruik van een ander systeem. Hierdoor leek het alsof zij niet escaleerden, terwijl dit in werkelijkheid wel het geval was. Daarnaast werd genoemd dat fouten in de registratie niet kunnen worden teruggedraaid in het systeem. Daardoor laten de gegevens uit de GIR-H niet altijd de volledige en feitelijke situatie zien. De inspectie benadrukt dat een zo accuraat mogelijk gebruik van de GIR-H niet alleen de inspectie en beleidsmakers, maar ook de gemeenten zelf beter inzicht geeft in de voortgang en het effect van (beredeneerd niet) handhaven.

1

1.1

1.2

1.3

1.4

2

3

4

Tabel 1.4.4a. Verloop van het herstel van tekortkomingen

Herstel van tekortkoming	Aantal tekortkomingen	Percentage
Aantal tekortkomingen bij eerste onderzoek	23.189	100%
Herstelde tekortkomingen bij tweede onderzoek	13.775	59%
Herstelde tekortkomingen bij derde onderzoek (na recidive)	1.382	6%
Herstelde tekortkomingen bij vierde onderzoek (na 2x recidive)	204	1%
Herstel van tekortkomingen bij vijfde onderzoek onbekend (na 3x recidive)*	90	0,4%
Herstel niet onderzocht vanwege uitschrijving van de voorziening	1.239	5%
Herstel (nog) niet onderzocht vanwege andere redenen**	5.514	24%
Restcategorie (inspectie was onderzoek vóór registratie met tekortkomingen geconstateerd, maar geen advies 'handhaven')	110	0,5%

*Analyse gestopt vanwege kleine aantallen, percentages lopen niet tot 100% vanwege afronding.

**bijvoorbeeld omdat de tekortkoming pas recentelijk voor het eerst is geconstateerd en er nog geen tijd is geweest voor vervolgonderzoek.

Handhavingsbeleid

Sommige gemeenten hanteren lokaal handhavingsbeleid, andere regionaal

Het handhavingsbeleid kan gebaseerd zijn op het VNG-model, maar gemeenten hebben de vrijheid om hier een eigen invulling aan te geven of het beleid aan te passen aan hun specifieke situatie. Ook is het mogelijk dat gemeenten een regionaal handhavingsbeleid voeren of het handhavingsbeleid integreren met andere beleidsdomeinen en zo een integraal beleid hanteren.

Meerdere gemeenten geven aan dat hun handhavingsbeleid de mogelijkheid biedt om bij herhaalde tekortkomingen op te schalen, bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom. Verder kan het beleid beschrijven of en wanneer escalatie nodig is bij herhaalde tekortkomingen, of aangeven welke tekortkomingen een lage of hoge prioriteit krijgen. Een gemeente benoemt dat het inzetten van zwaardere handhaving een zogenoemde 'kan-bepaling' betreft: de gemeente *kan* escaleren, maar het hangt van de situatie af of zij dat daadwerkelijk *doet*. Een gemeente mag gemotiveerd afwijken van haar handhavingsbeleid.

Verskil tussen gemeenten in hoeverre het handhavingsbeleid handvatten biedt

In hoeverre het huidige handhavingsbeleid handvatten biedt voor de handhavingspraktijk, specifiek rondom escalatie, verschilt per gemeente. Bij sommige gemeenten mist het handhavingsbeleid een duidelijk stappenplan of blijkt dit beleid in de praktijk moeilijk uitvoerbaar vanwege de context van handhavingssituaties. Terwijl het handhavingsbeleid bij de ene gemeente onvoldoende houvast geeft voor het omgaan met escalatie, zijn er ook gemeenten die andere signalen afgeven. Die gemeenten geven aan tevreden te zijn over het handhavingsbeleid en dat het richting geeft aan hun handelen en de afwegingen.

Verouderd handhavingsbeleid wordt herzien

Vershillende gemeenten geven aan dat hun handhavingsbeleid is verouderd. Bij de gemeenten die we hebben gesproken, dateert het oudste beleid uit 2015. Deze gemeente is inmiddels gestart met een herziening, net als diverse andere gemeenten. Zij geven aan dat ze op korte termijn het beleid willen herzien of daar al mee bezig zijn. Gemeenten benoemen onder andere dat ze de visie en de uitvoering beter willen vastleggen in het toekomstige handhavingsbeleid. De inspectie benadrukt het belang van een actueel handhavingsbeleid dat de visie op handhaving weergeeft en helpt bij het nemen van handhavingsbesluiten.

1

1.1

1.2

1.3

1.4

2

3

4

Houdercontact

Gemeenten in gesprek met houders over tekortkomingen

Meerdere gemeenten geven aan dat zij met houders in gesprek gaan naar aanleiding van geconstateerde tekortkomingen en/of na het inzetten van handhavingsacties. Een gemeente licht toe er bewust voor te kiezen om niet direct de handhaving op te schalen, maar wel het gesprek aan te gaan met de houder. Een andere gemeente sluit zich hierbij aan en streeft naar een balans tussen het strikt naleven van de wet- en regelgeving en het behouden van een goede relatie met de houder. Daarnaast voeren sommige gemeenten ook algemene houdergesprekken; dit staat dan los van geconstateerde tekortkomingen of lopende handhavingstrajecten.

Gemeente-houdercontact heeft meerdere voordelen

In de gesprekken die we met gemeenten hebben gevoerd, geven zij verschillende redenen aan voor het contact met houders, waaronder:

- Het onderhouden van een goede relatie;
- De houder de ernst van een tekortkoming laten inzien;
- Het informeren van de houder, bijvoorbeeld over het handhavingbeleid.

Gemeenten ervaren het contact met houders over het algemeen als positief en zien hier duidelijke voordelen in. Het leidt tot meer en beter contact met houders en het bevordert de wederzijdse communicatie: houders zoeken zelf ook vaker contact met de gemeente. Verschillende gemeenten geven aan dat er sprake is van korte lijnen met houders. Eén gemeente merkt op dat dit in sommige gevallen zou kunnen bijdragen aan minder strenge handhaving. De inspectie juicht toe dat gemeenten regelmatig contact hebben en onderhouden met houders, zodat tekortkomingen snel kunnen worden hersteld en er zicht blijft op wat er speelt in de sector.

GGD-contact

Contact over tekortkomingen tussen gemeente en GGD gangbaar

Net als in het contact met houders, geven meerdere gemeenten aan dat zij standaard overleg hebben met de GGD over geconstateerde tekortkomingen. Deze aanpak is echter niet overal gebruikelijk. In sommige gemeenten vindt overleg met de GGD alleen plaats wanneer er onduidelijkheden zijn over het inspectierapport. In beide gevallen wordt het contact dus vooral gestuurd door het onderzoek, de vastgestelde tekortkomingen en/of het inspectierapport. Andere gemeenten hebben gedurende het jaar ook vaste contactmomenten met de GGD. Zo noemt één gemeente dat er jaarlijks evaluatie-gesprekken over de houders met de GGD plaatsvinden. Een andere gemeente geeft aan dat er voorheen geen contact was met de GGD, maar dat dit inmiddels wel het geval is.

Samenwerking tussen gemeente en GGD belangrijk

Meerdere gemeenten ervaren het contact met de GGD als positief: er is sprake van goed contact en korte lijnen met de toezichthouder. Gemeenten benadrukken het belang van een goede samenwerking met de GGD omdat dit bijdraagt aan wederzijds vertrouwen. Bovendien zorgt het ervoor dat de GGD (sneller) contact opneemt met de gemeente. Tijdens de gesprekken met gemeenten is ook gesproken over afspraken die zij met GGD'en hebben gemaakt. Enkele voorbeelden van dergelijke afspraken zijn:

- Geen escalatie bij een tekortkoming op oudercommissie wanneer de houder aantoonbaar voldoende inspanning heeft geleverd.
- Bij een volgende inspectie de eerder geconstateerde tekortkoming(en) opnieuw beoordelen
- Tekortkoming(en) altijd vermelden in het inspectierapport

Er zijn ook gemeenten die aangeven dat er geen (generieke) afspraken zijn gemaakt met de GGD over een werkwijze rondom herhaalde tekortkomingen (recidive). Gezien de genoemde voordelen van goede samenwerking, juicht de inspectie toe dat gemeenten goed contact hebben en onderhouden met GGD-toezichthouders.

1

1.1

1.2

1.3

1.4

2

3

4

Deel 2



Lokale Educatieve Agenda en voor- en vroegschoolse educatie

1

2

2.1

2.2

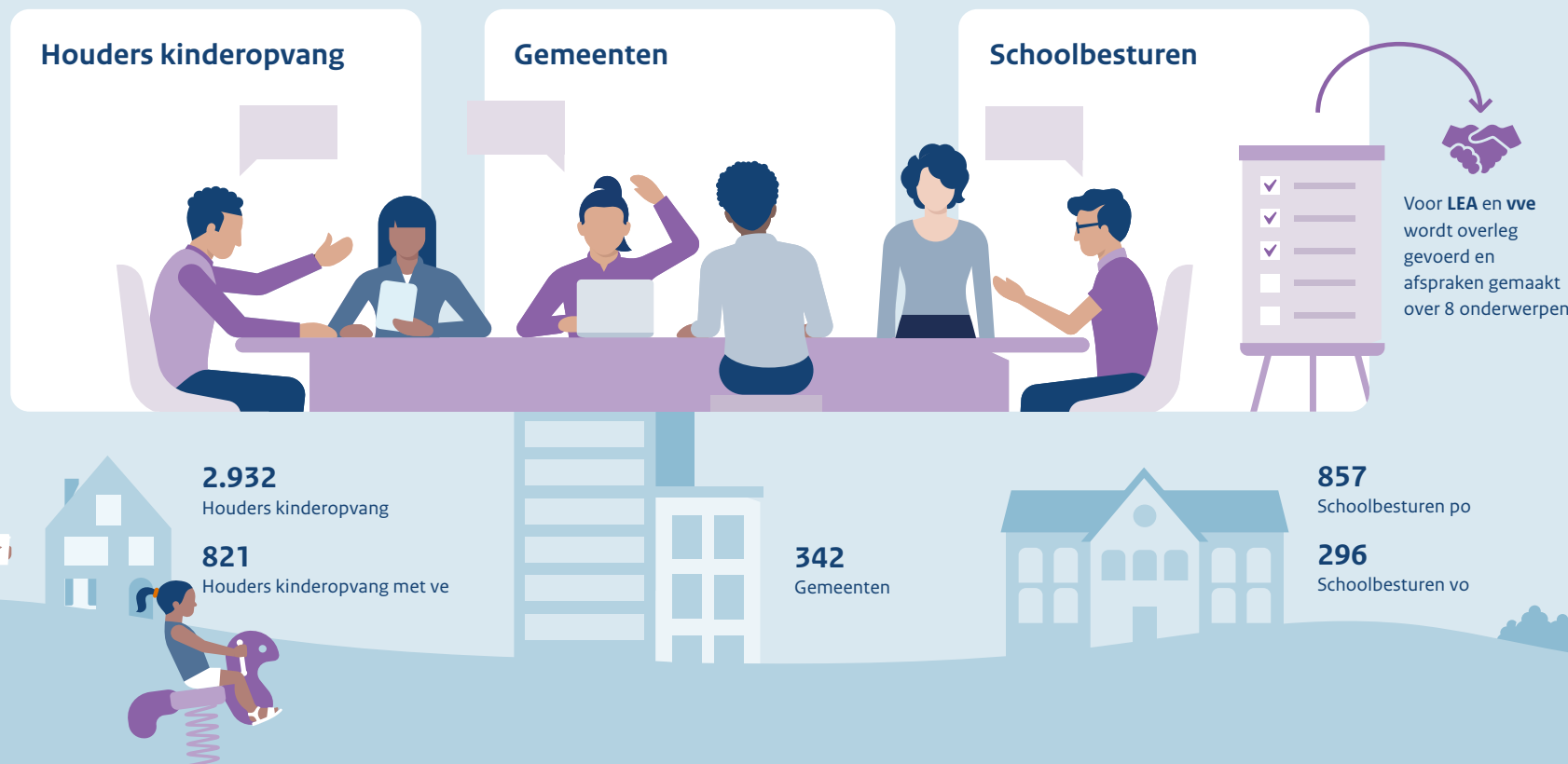
2.3

3

4

Lokale Educatieve Agenda en voor- en vroegschoolse educatie

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



Samenvatting: Lokale Educatieve Agenda/voor- en vroegschoolse educatie

Gemeenten spelen een centrale rol in het onderwijsachterstandenbeleid. Zij zijn wettelijk verplicht om samen te werken met schoolbesturen, met als doel het bevorderen van gelijke (onderwijs)kansen. Deze samenwerking krijgt vorm in de Lokale Educatieve Agenda (LEA): het jaarlijkse overleg tussen de gemeente en schoolbesturen primair en voortgezet onderwijs (po en vo). Het doel is om tijdens dit overleg gezamenlijke afspraken te maken met daaraan gekoppeld meetbare doelen over een aantal specifieke thema's. Hoewel de officiële benaming 'overleg onderwijsachterstanden' is, wordt dit in de praktijk vaak aangeduid als de Lokale Educatieve Agenda. Een bijzonder onderdeel hiervan is het overleg over voor- en vroegschoolse educatie (vve). Gemeenten hebben daarbij een wettelijke plicht om overleg te voeren en afspraken te maken over meerdere vve-onderwerpen. Ook moeten zij ervoor zorgen dat er voldoende aanbod is van voorscholen. Het toezicht op de basisvoorwaarden van voorschoolse educatie (ve) is belegd bij GGD'en, die dit uitvoeren in opdracht van gemeenten. Zij beoordelen jaarlijks of de voorscholen voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen en geven, zo nodig, een handadvies. Gemeenten voeren deze handhaving uit.

Gemeentelijke taken Lokaal Educatieve Agenda

Gemeenten voldoen steeds vaker aan overlegplicht LEA

Het percentage gemeenten dat in 2024 overleg heeft gevoerd over de LEA is weer gestegen. Elk jaar zien we deze stijging: inmiddels een bekend en terugkerend patroon. Op de onderwerpen segregatie, integratie en het bestrijden van onderwijsachterstanden liggen de percentages hoog (respectievelijk 92%, 97% en 97%). Het onderwerp inschrijving en toelating loopt hierop achter: 79% van de gemeenten heeft hierover in 2024 overleg gevoerd. Begin 2026 rondt de inspectie een themaonderzoek af naar inschrijvings- en toelatingsprocedures. Naar verwachting biedt dit onderzoek meer inzicht in de afspraken die gemeenten maken met schoolbesturen hierover en vormt het een basis voor gerichte aanbevelingen. Verder is de inspectie positief over de groeiende groep gemeenten die voldoet aan de overlegplicht, en blijven wij de overige gemeenten wijzen op hun wettelijke verantwoordelijkheden.

Samenwerking vormt belangrijke basis voor onderwijsachterstandenbeleid

De schoolbesturen po en vo en kinderdagverblijven die ve aanbieden, zijn vaak betrokken bij het LEA-overleg. Naast deze wettelijk verplichte deelnemers, vindt overleg plaats met veel andere partijen binnen de gemeente om het onderwijsachterstandenbeleid vorm te geven. Dit vindt de inspectie positief: gemeenten en hun partners lijken elkaar goed te vinden in de samenwerking. Dit is essentieel voor een goede uitvoering van het beleid. De complexe opgaven waar gemeenten voor staan, vragen vaak om een integrale aanpak. Dit geldt niet alleen voor het onderwijsachterstandenbeleid, maar ook voor bredere maatschappelijke thema's zoals jeugdzorg, armoedebestrijding en gezondheid.

Gemeentelijke taken voor- en vroegschoolse educatie

Overleg-en afsprakenplicht vve grotendeels op orde, maar resultaatafspraken blijven aandacht vragen

Het percentage gemeenten dat jaarlijks overleg voert en afspraken maakt over de doelgroepdefinitie, toeleiding en de doorgaande lijn ligt al jarenlang op een hoog niveau. Deze percentages zijn vrij stabiel en laten nauwelijks nog groei zien. Waar gemeenten echter structureel meer moeite mee hebben en wat ook in 2024 opnieuw achterblijft, zijn de resultaatafspraken. Respectievelijk 85% van de gemeenten voert hierover overleg en slechts 70% maakt concrete afspraken. Dit onderwerp blijkt voor veel gemeenten al jaren een complex en weerbarstig vraagstuk. De inspectie gaat dit jaar in gesprek met gemeenten die geen resultaatafspraken hebben gemaakt. We verwachten op termijn wel een verbetering te zien. In 2024 heeft de inspectie een themaonderzoek uitgevoerd naar de belemmeringen en succesfactoren die gemeenten ervaren bij het maken van resultaatafspraken. Op basis daarvan zijn destijds ook concrete aanbevelingen gedaan.

Toezicht en handhaving basisvoorwaarden voorschoolse educatie evalueren van belang

Bij 36% van de ve-tekortkomingen biedt de GGD een herstelaanbod aan. Hierdoor krijgen houders de mogelijkheid om een tekortkoming te herstellen voordat het inspectierapport definitief wordt vastgesteld. Verder zien we dat ongeveer 82% van de ve-tekortkomingen na een eerste handhavingsactie door gemeenten wordt hersteld. Belangrijke ve-voorwaarden, zoals de opleidingseisen van de beroepskracht, een aantoonbaar 3F-taalniveau en de beroepskracht-kindratio behoren echter tot de ve-voorwaarden die na een eerste handhavingsactie het minst worden hersteld. De inspectie benadrukt het belang voor

1

2

2.1

2.2

2.3

3

4

gemeenten om het toezicht- en handhavingsbeleid met betrekking tot de basisvoorwaarden te regelmatig tegen het licht te houden. Dit kan bijvoorbeeld door jaarlijks samen met de GGD'en, de uitvoering en resultaten van het herstelaanbod te beoordelen. Zo'n evaluatie draagt bij aan een doelmatiger en effectiever gebruik van dit instrument. Daarnaast roepen we gemeenten op om het handhavingsproces en de behaalde resultaten structureel te blijven monitoren. Dit maakt het mogelijk om de effectiviteit van de ingezette handhaving op ve-voorwaarden goed te evalueren en waar nodig te verbeteren. Het is belangrijk dat geconstateerde ve-tekortkomingen zo snel mogelijk worden aangepakt om de kwaliteit en veiligheid van de voorscholen te waarborgen.

Aanbod en bereik voorschoolse educatie

Sommige gemeenten lukt het nog niet om betrouwbare gegevens aan te leveren

Het lukt nog niet alle gemeenten om gegevens aan te leveren over het aantal doelgroeppeuters, het aantal voorschoolse kindplaatsen en het aantal (niet) bereikte doelgroeppeuters. Hoewel deze gegevens soms onvolledig en niet altijd volledig betrouwbaar zijn, kan de inspectie alleen rapporteren op basis van beschikbare cijfers. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap werkt momenteel aan landelijke criteria voor een minimale doelgroepdefinitie. Die stelt de inspectie in de toekomst mogelijk beter in staat om betrouwbare landelijke cijfers te verzamelen over het bereik en het aanbod van voorschoolse educatie.

Aanbod van voorschoolse kindplaatsen is in meeste gemeenten voldoende, maar er zijn wel verschillen tussen gemeenten

Als we kijken naar de door de gemeenten aangeleverde cijfers, zien we dat twee derde van de gemeenten voldoende aanbod van voorschoolse kindplaatsen heeft. We zien verschillen tussen gemeenten. Het aanbod in de matig stedelijke gemeenten is ruim boven het landelijk gemiddelde en het aanbod in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten is vaker voldoende. De regio's rondom 3 grote gemeenten en gemeenten in het noordoostelijke deel van Nederland hebben een onvoldoende aanbod. Gemeenten hebben over het algemeen legitieme redenen wanneer zij minder kindplaatsen beschikbaar hebben dan het aantal doelgroeppeuters, bijvoorbeeld omdat gemeenten in hun aanbod rekening houden met het non-bereik in de gemeente. Gemeenten geven echter ook aan dat te weinig houders in de gemeente voorschoolse educatie aanbieden of dat zij zelf te weinig financiën hebben om voldoende voorschoolse kindplaatsen aan te bieden. De inspectie maakt zich zorgen over gemeenten waar te weinig houders voorschoolse educatie aanbieden,

financiële knelpunten worden ervaren door gemeenten of waar de spreiding van de voorscholen onvoldoende is. In het jaarlijks overleg tussen gemeente en inspectie zal dat in de betreffende gemeenten aan de orde komen.

Bereik lijkt te stabiliseren; grote verschillen tussen gemeenten

Het bereikpercentage was in 2024 76%. Ongeveer twee derde van de gemeenten heeft een bereik boven het landelijk gemiddelde. Als we kijken naar de stedelijkheid van gemeenten en de regionale indeling, zien we verschillen tussen gemeenten. De matig stedelijke gemeenten hebben gemiddeld het hoogste bereik. De zeer stedelijke en weinig stedelijke gemeenten zitten onder het landelijk gemiddelde. Waarschijnlijk worden deze verschillen veroorzaakt door de complexiteit van de doelgroep in de grote steden en de spreiding van de voorzieningen in de kleinere gemeenten. Gemeenten met een lager aanbod hebben over het algemeen ook een lager bereik. Voorbeelden van maatregelen om het bereik te verhogen zijn gratis kinderopvang, samenwerking binnen en buiten de gemeente en gericht persoonlijk contact met ouders. Het verhogen van het bereik kost geld en gezien de financiële ontwikkelingen van gemeenten maakt de inspectie zich zorgen of gemeenten in de komende jaren het bereik kunnen verhogen of bestendigen. Vooral het verbeteren van samenwerking tussen gemeenten kan mogelijk kosten besparen (zie ook de aanbeveling).

Aanbevelingen voor gemeenten en partners

- ✓ Versterken van de samenwerking: gemeenten kunnen efficiënter werken door samen te werken met andere gemeenten.
- ✓ Meer standaardisatie door duidelijke definities en regie door gemeenten: wanneer landelijke criteria voor de doelgroepdefinitie beschikbaar zijn en gemeenten goede regie voeren op het verzamelen en interpreteren van de gegevens, kan dit een betrouwbaarder beeld opleveren van het bereik en het aanbod van voorschoolse educatie.

1

2

2.1

2.2

2.3

3

4

2.1 Gemeentelijke taakuitvoering Lokale Educatieve Agenda

Gemeenten hebben een regierol in het onderwijsachterstandenbeleid

Een belangrijk instrument is het verplichte jaarlijkse overleg, dat in de praktijk vaak wordt aangeduid als het LEA-overleg. Dit overleg is gericht op het maken van afspraken met zoveel mogelijk meetbare doelen over de volgende onderwerpen:

- Het bestrijden van onderwijsachterstanden
- Het bevorderen van integratie
- Het voorkomen van segregatie
- De afstemming over toelatings- en inschrijvingsprocedures

Het jaarlijkse overleg kan breed worden geïnterpreteerd en gemeenten zijn vrij in de vorm en benaming van het overleg. De verschillende onderwerpen hoeven niet in één en hetzelfde overleg te worden besproken. Daarnaast kan de gemeente de onderwerpen ook in gezamenlijkheid met andere gemeenten (regionaal) bespreken en oppakken. Ook kunnen onderwerpen in het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) aan de orde komen. Wel is het noodzakelijk dat alle relevante partijen die dit betreft aanwezig zijn bij het overleg. Dit kunnen per LEA-onderwerp verschillende partijen zijn. Gemeenten verantwoorden zich jaarlijks over de taakuitvoering. Deze verantwoordingen zijn de basis voor het onderliggende hoofdstuk, waarbij we ingaan op trends en (mogelijke) verklaringen voor deze trends.

Grote maatschappelijke vraagstukken voor gemeenten

Het **onderwijsachterstandenbeleid** heeft als belangrijkste doel onderwijsachterstanden van kinderen vroegtijdig te signaleren en hun kansen te vergroten. Een belangrijk onderdeel van het beleid is de voor- en vroegschoolse educatie (vve).

Integratie vindt plaats wanneer individuen of groepen worden opgenomen in een groter geheel zonder hun eigen identiteit op te geven. Afspraken hierover zijn vaak gericht op het samenbrengen van kinderen. Dit kunnen bijvoorbeeld gezamenlijke cultuur-, sport- en projectactiviteiten zijn die meestal worden gekoppeld aan onderwijsprojecten.

Er is sprake van **segregatie** wanneer specifieke groepen in bijvoorbeeld de kinderopvang, op scholen, straten, buurten of wijken sterker vertegenwoordigd zijn dan het gemiddelde van een stad. Onderwijssegregatie doet zich voor wanneer bepaalde leerlingen (bijvoorbeeld sociaal-economisch, etnisch of qua taal) oververtegenwoordigd zijn in specifieke scholen. Dit kan leiden tot ongelijke onderwijskansen en verminderde sociale cohesie.

Bij het onderwerp **inschrijving en toelating** in het onderwijs gaat het erom dat gemeenten afspraken maken en nakomen over de procedures hieromtrent voor scholen in het basis- en voortgezet onderwijs. Het is belangrijk dat deze procedures transparant zijn voor zowel ouders als leerlingen.

2.1.1 Overlegplicht Lokale Educatieve Agenda

Gemeenten bespreken steeds vaker LEA-onderwerpen in jaarlijkse overleg

Gemeenten hebben de afgelopen jaren grote stappen gemaakt om alle LEA-onderwerpen in het verplichte overleg met de ketenpartijen te bespreken. Uit de jaarverantwoordingen blijkt dat in 2024 slechts een klein deel van de gemeenten de uitvoering hiervan (nog) niet op orde heeft (zie Tabel 2.1.1a). Vooral bij de onderwerpen segregatie en inschrijving en toelating hebben de gemeenten de afgelopen jaren veel vooruitgang geboekt. Voor dat laatste onderwerp zijn echter nog wel verdere stappen nodig. De inspectie voert in 2025 onderzoek uit naar de wijze waarop gemeenten vanuit hun regierol sturen op het maken van afspraken met schoolbesturen po/vo over inschrijvings- en toelatingsprocedures en in hoeverre dit volgens de gemeenten bijdraagt aan het voorkómen van onderwijssegregatie. De resultaten hiervan worden begin 2026 gepubliceerd.

1

2

2.1

2.2

2.3

3

4

Tabel 2.1.1a. Uitgevoerd jaarlijks overleg, 2022-2024

Onderwerp	2022	2023	2024	2024 Geen overleg waar de onderbouwing is vastgesteld*	2024 Geen overleg
Onderwijs-achterstanden (excl. vve)	94%	87%	97%	3%	1%
Integratie	75%	90%	97%	1%	1%
Segregatie	49%	81%	92%	6%	2%
Inschrijving en toelating	44%	64%	79%	15%	5%

* Hier hebben de gemeenten wel een plausibele onderbouwing gegeven, maar die is niet besproken in een overleg met de ketenpartijen.

Deel van de gemeenten moet nog stap maken in het voeren van het verplichte overleg

Gemeenten noemen uiteenlopende redenen waarom het jaarlijkse overleg in 2024 niet is gevoerd. Sommige gemeenten geven aan dat er bestaande afspraken zijn die niet aangepast hoeven te worden of dat het beleidsonderwerp niet speelt binnen de gemeente. Zorgwekkender is het wanneer gemeenten aangeven dat er onvoldoende capaciteit was of dat het overleg geen prioriteit heeft gekregen. De inspectie wijst al deze gemeenten erop dat zij hiermee niet voldoen aan de jaarlijkse overlegplicht en gaat hierover met hen in gesprek. Het is van belang dat gemeenten jaarlijks met relevante partners het beleid, de afspraken en de uitvoering evalueren en waar nodig bijsturen. Het overleg biedt de mogelijkheid om dit te bespreken. In een Kamerbrief uit 2024 heeft het ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (OCW) ook het belang van cyclisch werken benadrukt en aangegeven te onderzoeken of dit duidelijker in de regelgeving kan worden opgenomen.⁶²

62 OCW (2024). *Beleidsreactie onderzoeken voorschoolse en vroegschoolse educatie*

2.1.2 Overlegpartners lokale educatieve agenda

Grootste deel schoolbesturen en houders kinderopvang die voorschoolse educatie aanbieden, neemt deel aan het overleg

Kinderopvanghouders en schoolbesturen voor primair onderwijs en voorgezet onderwijs (po en vo) zijn verplicht om deel te nemen aan het jaarlijkse overleg. Uit de ingediende jaarverantwoordingen blijkt dat de meeste kinderopvanghouders die voorschoolse educatie (ve) aanbieden, net als de schoolbesturen po en vo inderdaad deelnemen aan dit jaarlijkse overleg met de gemeente (zie Tabel 2.1.2a). Voor een groot deel van de kinderopvanghouders die géén ve aanbieden is dit echter niet het geval. Het gaat hierbij vooral om kleine kinderopvanghouders met 1 of 2 voorzieningen, de zogenaamde éénpitters. De inspectie roept alle betrokken kinderopvanghouders en schoolbesturen op om aan dit verplichte overleg deel te nemen, mits het onderwerp voor hen relevant is, en spoort gemeenten aan hier actiever op te sturen.

Naast de wettelijk verplichte deelnemers wordt er ook overleg gevoerd met veel andere partijen binnen de gemeente om het onderwijsachterstandenbeleid vorm te geven. Het gaat onder andere om bibliotheken, sport- en cultuurverenigingen, welzijnsorganisaties, jeugdgezondheidszorg en samenwerkingsverbanden.

Tabel 2.1.2a. Percentage houders en besturen dat aan het jaarlijks overleg deelneemt, 2024

Onderwerp	Kinderopvanghouders		Schoolbesturen	
	ve	niet ve	po	Vo
Onderwijsachterstanden	93%	57%	89%	88%
Integratie	94%	55%	94%	96%
Segregatie	91%	57%	94%	93%
Inschrijving en toelating	94%	62%	92%	94%

Uit de Staat van het Onderwijs⁶³ volgt dat de samenwerking tussen de gemeente, de schoolbesturen po en vo, kinderopvanghouders en lokale partijen cruciaal is voor een goede uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid. Deze samenwerking is nodig om te bevorderen dat kinderen zich goed kunnen ontwikkelen. Het gaat gemeenten

63 Inspectie van het Onderwijs (2025b). *De Staat van het Onderwijs 2025*

daarbij naast het onderwijsachterstandenbeleid ook om brede maatschappelijke vraagstukken die om een integrale aanpak vragen, zoals jeugdzorg, armoedebestrijding en gezondheid.

Het zien van talenten bij kinderen en het bieden van passende begeleiding is niet alleen de verantwoordelijkheid van schoolbesturen. Juist de onderlinge samenwerking zorgt ervoor dat alle betrokken partijen aangehaakt blijven. Door verbinding te leggen met lokale partijen en goed zicht te houden op de doelgroep, is het mogelijk om met integraal beleid de juiste activiteiten te organiseren om zo de juiste ondersteuning te bieden. Met de regierol die gemeenten hebben, kunnen ze vanuit een brede visie bijdragen aan het oplossen van de complexe vraagstukken. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat kinderen zich op elk moment en op elke plek kunnen ontwikkelen en zo goed mogelijk worden voorbereid op deelname aan de samenleving.

2.1.3 Afspraken en doelen lokale educatieve agenda

Het maken van afspraken

Gemeenten bepalen samen met relevante partijen of afspraken over de LEA nodig zijn en welke activiteiten daarbij horen. Jaarlijks moeten zij beoordelen of bestaande afspraken nog voldoende zijn, verlengd moeten worden of dat er nieuwe afspraken noodzakelijk zijn. Uit de wettekst volgt dat voor de LEA-onderwerpen een **serieuze inspanningsverplichting** geldt om tot afspraken te komen. Als er geen nieuwe afspraken worden gemaakt, moet de gemeente dit onderbouwen. Bijvoorbeeld door aan te tonen dat de al gemaakte afspraken nog gelden of dat het gezien de specifieke situatie binnen de gemeente niet nodig is om afspraken over een bepaald onderwerp te maken.

Groot deel gemeenten maakt afspraken, maar er zijn nog stappen te maken

De meeste gemeenten slagen erin om afspraken te maken over de LEA-onderwerpen (zie Tabel 2.1.3a). Er is echter nog winst te behalen op het gebied van inschrijving en toelating, segregatie en in mindere mate voor integratie. Omdat veel gemeenten knelpunten ervaren bij de uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid, heeft de minister in de

Kamerbrief van december 2024 aangegeven handreikingen en goede voorbeelden van het Kenniscentrum voor Gemengde Scholen opnieuw onder de aandacht van gemeenten en scholen te brengen.⁶⁴

Tabel 2.1.3a. Percentage gemeenten met afspraken, 2022-2024

Onderwerp	2022	2023	2024	2024 Nog bezig met afspraken maken	2024 Geen capaciteit, geen prioriteit
Onderwijs-achterstanden	87%	87%	90%	4%	6%
Integratie	84%	80%	82%	6%	10%
Segregatie	68%	60%	63%	8%	24%
Inschrijving en toelating	48%	49%	57%	9%	22%

Een groep gemeenten geeft aan in 2024 geen afspraken te hebben gemaakt over de LEA-onderwerpen. De inspectie gaat in gesprek met gemeenten die aangeven dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar was bij henzelf en/of hun partners. Dit geldt ook voor gemeenten die, vanwege de prioritering van andere beleidsonderwerpen, niet zijn toegekomen aan het maken van afspraken. Deze gemeenten hebben daarmee niet voldaan aan hun inspanningsverlichting om tot afspraken te komen. De inspectie wijst deze gemeenten erop om de taakuitvoering op orde te brengen met relevante partners. Het is ook mogelijk dat de gemeente in gezamenlijkheid met de ketenpartijen onderbouwd heeft besloten dat afspraken, gezien de specifieke situatie in de gemeente, in dat kalenderjaar niet nodig zijn.

Goede samenwerking is van belang om tot effectieve afspraken te komen. Het uitgangspunt daarbij is om vanuit een gezamenlijk beeld te bepalen welke kinderen welke ondersteuning nodig hebben om de kansen te krijgen die ze verdienen en om te voorkomen dat talent onbenut blijft. De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ondersteuningstraject GOAB helpen gemeenten deze samenwerking goed vorm te geven. Begin 2025 heeft de Rijksoverheid de handreiking 'Op weg naar inclusieve kinderopvang' ontwikkeld.⁶⁵ Deze handreiking biedt gemeenten en organisaties inspiratie, praktische

64 OCW (2024). *Beleidsreactie onderzoeken voorschoolse en vroegschoolse educatie*

65 Den Hollander e.a. (2025). *Handreiking 'Op weg naar inclusieve kinderopvang'*

kennis, voorbeelden en concrete handvatten voor een succesvolle samenwerking. In het kader van het programma School en Omgeving heeft de minister aangekondigd, samen met de onderwijsraden en de VNG, verder te werken aan de structurele borging van deze samenwerking.

Het formuleren van meetbare doelen vaak niet haalbaar voor gemeenten

Een deel van de gemeenten geeft aan voor de verschillende LEA-onderwerpen doelen op te stellen (zie Tabel 2.1.3b). De wet schrijft voor dat de afspraken zoveel mogelijk moeten leiden tot *meetbare* doelen. Het komen tot meetbare doelen is echter voor de gemeenten en hun partners vaak een complex vraagstuk. Vanuit de ingediende jaarverantwoordingen en de gesprekken die de inspectie in 2024 met gemeenten heeft gehouden, volgt dat gemeenten vaak een integraal jeugdbeleid hanteren waarbij zij meerdere doelen nastreven. Om hier

vervolgens per LEA-onderwerp meetbare doelen op te stellen, lukt maar een heel klein deel van de gemeenten. Zij ervaren dit vaak als ingewikkeld en/of niet altijd zinvol. Een voorbeeld is een sportactiviteit die wordt georganiseerd met een sportvereniging, waarbij de doelen meer bewegen, verbeteren gezondheid en integratie zijn gesteld. Dan rijst de vraag of het zinvol en mogelijk is hier een afzonderlijk *meetbaar* doel, specifiek gericht op het onderwerp integratie, aan te koppelen.

De minister heeft in de kamerbrief van 2024 aangegeven te gaan onderzoeken of in de regelgeving kan worden verhelderd dat gemeenten en schoolbesturen cyclisch werken aan de gezamenlijke doelen. De inspectie vindt het belangrijk om hierin ook de noodzaak van het werken met integraal jeugdbeleid mee te nemen om maatschappelijke vraagstukken effectief aan te pakken, inclusief het vraagstuk over het afspreken van *meetbare* doelen.

Tabel 2.1.3b. Percentage gemeenten met doelen en percentage hiervan dat meetbaar is, 2024

Onderwerp	Gemeenten met doelen	Met doelen, allemaal meetbaar	Met doelen, deels meetbare doelen	Geen meetbare doelen	Onbekend
Onderwijsachterstanden	50%	10%	46%	42%	2%
Integratie	40%	7%	38%	52%	2%
Segregatie	30%	5%	37%	55%	2%
Inschrijving en toelating	25%	21%	2%	55%	2%

Financiën bepalen de mogelijkheden

Het kabinet heeft in het hoofdlijnenakkoord besloten om alle specifieke uitkeringen met 10% te verlagen en om te zetten naar een fondsuitkering. Dit geldt dus ook voor de financiële tegemoetkoming die gemeenten ontvangen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB) via een specifieke uitkering. Vanaf 2026 wordt het budget hiervoor met 10% verminderd.

De inspectie heeft enkele gemeenten gesproken over hoe zij de activiteiten financieren die worden ingezet voor onderwijsachterstandenbeleid. Uit deze gesprekken bleek dat gemeenten naast de specifieke uitkering voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (SPUK GOAB) ook gebruik maken van eigen middelen voor onderwijsachterstanden. Bij de inzet van de middelen leggen gemeenten de focus vooral op de verplichtingen die voor de voor- en vroegschoolse educatie binnen het onderwijsachterstandenbeleid gelden. Het gaat dan om het subsidiëren van kinderopvangorganisaties voor voorschoolse educatie en vve-

activiteiten zoals verhogen van het bereik, de inzet van een vve-coördinator en activiteiten voor toeleiding. De overige middelen wordt ingezet op activiteiten zoals het versterken van het vve-beleid zoals scholing, ouderbetrokkenheid en activiteiten om de taal te bevorderen bij kinderen (zoals inzetten van projecten die de bibliotheek organiseert). Andere voorbeelden van deze activiteiten zijn dat gemeenten investeren in schakelklassen en nieuwkomersonderwijs.

Uit de gevoerde gesprekken volgt dat de gemeenten nog niet goed zijn voorbereid op het 'ravijnjaar' dat gaat komen. De verwachting is dat de extra activiteiten die buiten de verplichte (SPUK GOAB) activiteiten vallen minder ingezet gaan worden. De onduidelijkheden die er zijn over de beschikbare financiën in de toekomst kunnen van invloed zijn op de continuering en doorontwikkeling van het onderwijsachterstandenbeleid, waardoor de uitvoering onzeker en kwetsbaar wordt.

2.2 Gemeentelijke taakuitvoering voor- en vroegschoolse educatie

Belangrijke conclusies uit de Staat van het Onderwijs zijn⁶⁶: in het onderwijs mag geen talent verloren gaan en de prestaties in de basisvaardigheden moeten omhoog. Hoe eerder achterstanden worden aangepakt, hoe groter het effect. Daarom is het van maatschappelijk belang om in te zetten op goede voorschoolse en vroegschoolse educatie. Voorschoolse educatie (ve) is bedoeld voor peuters van 2,5 tot 4 jaar die baat hebben bij extra ondersteuning in hun ontwikkeling. Deze vorm van educatie stimuleert spelenderwijs de ontwikkeling van taal, voorbereidend rekenen, motoriek en sociaal-emotionele vaardigheden. Zo zorgen we ervoor dat deze kinderen zonder achterstand aan hun schoolloopbaan beginnen.

2.2.1 Overleg- en afsprakenplicht voor- en vroegschoolse educatie

Verplichte afspraken basis voor uitvoering voor- en vroegschoolse educatie (vve)

De gemeenten zijn verplicht jaarlijks afspraken te maken over de volgende 4 vve-onderwerpen.

- De **doelgroepdefinitie** geeft op basis van (omgevings)kenmerken aan welke peuters een indicatie voor ve kunnen krijgen. Gemeenten werken hierbij samen met lokale partners om vast te stellen welke kinderen tot de doelgroep behoren en recht hebben op ve;
- **Toeleiding** gaat over het begeleiden van doelgroepeuters naar kinderdagverblijven die ve aanbieden. Het omvat alle activiteiten die erop gericht zijn ouders te informeren over ve of ondersteuning te bieden bij aanmeldingsprocedures;
- Bij een **doorgaande lijn** gaat het om een ononderbroken ontwikkeling van kinderen van de voorschoolse voorziening naar de vroegschoolse voorziening (basisonderwijs). Het is belangrijk dat deze overgang soepel verloopt, zodat kinderen hun ontwikkeling en leerproces zonder te veel overlap en/of onderbrekingen kunnen doorlopen;
- De gemeente maakt met de schoolbesturen **afspraken over de resultaten van de vroegschoolse educatie**. Deze resultaten beschrijven het gewenste gevolg of de invloed van vroegschoolse educatie op de ontwikkeling van de kinderen.

Nagenoeg alle gemeenten voldoen aan verplichtingen

doelgroepdefinitie en toeleiding

Vrijwel alle gemeenten voeren jaarlijks overleg over de vve-onderwerpen (zie Tabel 2.2.1a). Nagenoeg alle gemeenten voldoen aan de verplichting om afspraken te maken over de doelgroepdefinitie en de toeleiding. De inhoud van deze afspraken over de doelgroepdefinitie varieert echter sterk per gemeente. In de Kamerbrief van 21 november 2024 reageerde de minister op de aanbevelingen van de inspectie om landelijke criteria te ontwikkelen voor een minimale doelgroepdefinitie. De minister gaf daarin aan wettelijk vast te willen leggen voor welke (groep) kinderen de ve is bedoeld, en kondigde aan in het najaar van 2025 te starten met de uitwerking hiervan voor opname in de regelgeving.⁶⁷ De inspectie vindt dit nog steeds een belangrijke ontwikkeling.

Tabel 2.2.1a. Percentage gemeenten met afspraken vve, 2023-2024

Onderwerp	2023	2024
Doelgroepdefinitie	98%	99%
Toeleiding	99%	99%
Doorgaande lijn	95%	95%
Resultaatafspraken vroegschoolse educatie	70%	70%

Nog stappen te zetten in het maken van afspraken over de doorgaande lijn

De meeste gemeenten hebben afspraken over de doorgaande lijn. Van de ongeveer 5% van de gemeenten die (nog) geen afspraken hebben, is ruim twee derde van de gemeenten bezig met het maken van deze afspraken. De inspectie gaat met deze gemeenten in gesprek om de gemeentelijke taakuitvoering op orde te brengen. Voor de ontwikkeling van kinderen is het belangrijk dat de overgang van de voorschool naar de basisschool goed verloopt.

Resultaatafspraken vroegschoolse educatie complex vraagstuk

Het maken van afspraken over de resultaten van vroegschoolse educatie speelt een cruciale rol in het realiseren van het doel: het verbeteren van de start in groep 3 voor kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal. In 2024 heeft 86% van de gemeenten voldaan aan de jaarlijkse overlegplicht resultaatafspraken over

66 Inspectie van het Onderwijs (2025b). *De Staat van het Onderwijs 2025*

67 OCW (2024). *Beleidsreactie onderzoeken voorschoolse en vroegschoolse educatie*

vroegschoolse educatie en ongeveer 70% maakt hierover afspraken met schoolbesturen. De helft van de gemeenten zonder resultaatafspraken in 2024 gaven aan hiermee wel bezig te zijn. Dit zijn percentages vergelijkbaar met voorgaande jaren.

Voor gemeenten en schoolbesturen is het maken van afspraken al jaren een complex vraagstuk. Om te voorkomen dat de ontwikkelwinst die bij doelgroepkinderen op de voorschoolse educatie is behaald, verloren gaat, heeft de minister in de Kamerbrief van 2025⁶⁸ aangekondigd vooral te richten op het versterken van de vroegschoolse educatie binnen het primair onderwijs. Ieder kind, ongeacht de omgeving waarin het opgroeit, moet de kans krijgen om goed voorbereid aan de basisschool te beginnen, zodat geen talent onbenut blijft.

De inspectie heeft in 2024 gerapporteerd en aanbevelingen gedaan⁶⁹ over het thema resultaatafspraken. In de gesprekken met gemeenten is dit een belangrijk gesprekstema. Een eerste verbetering van het maken van resultaatafspraken verwachten we in de jaarverantwoordingen van 2025 terug te zien.

2.2.2 Toezicht basisvoorwaarden voorschoolse educatie

Toezicht op basisvoorwaarden op voorschoolse educatie

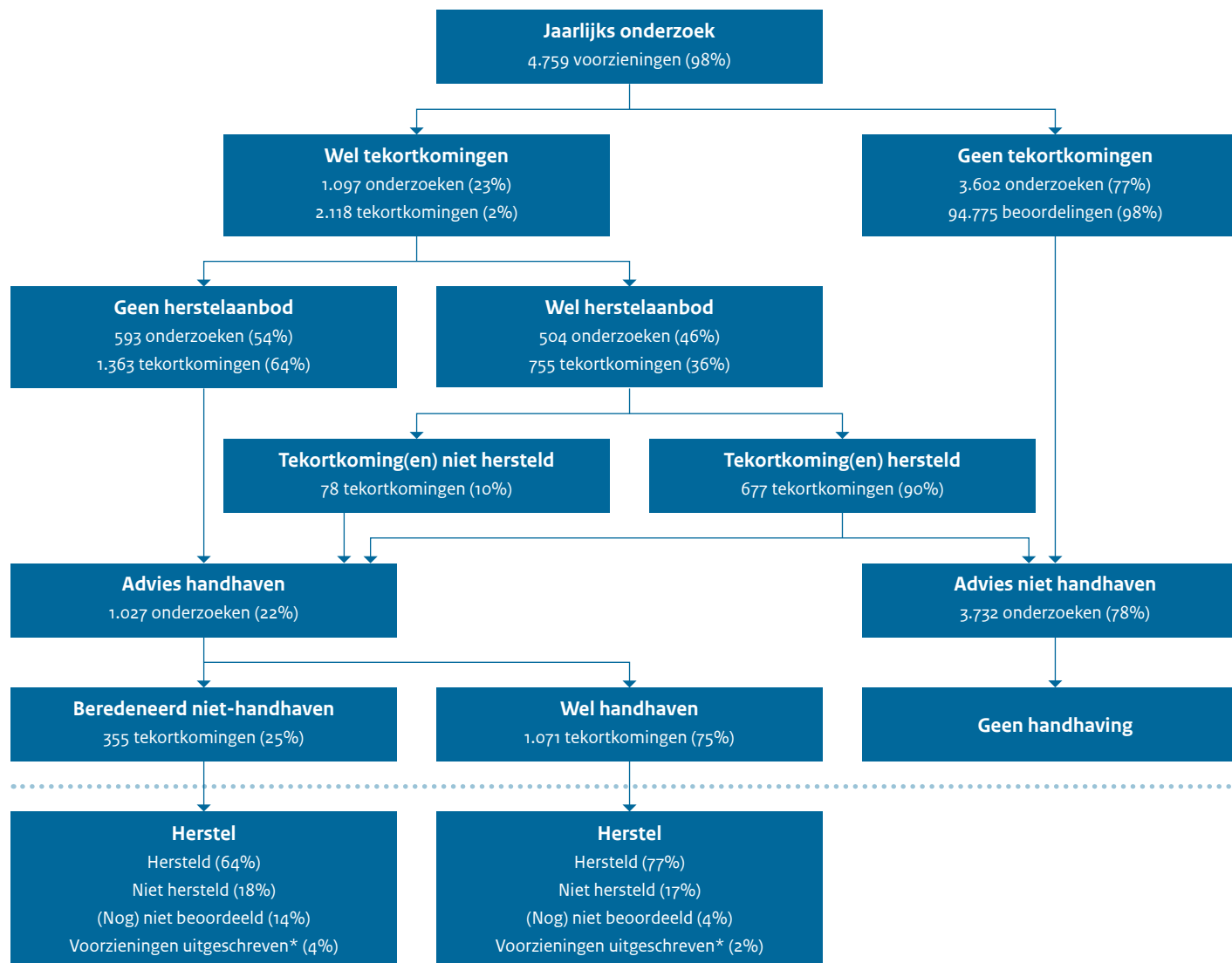
Het toezicht op de basisvoorwaarden is geregeld in het '*Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie*' en is onderdeel van het bredere toezicht op de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang. Het is ingericht op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie (ve) en bedoeld om te borgen dat peuters met een (taal)achterstand kwalitatief goede opvang in een veilige omgeving krijgen.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het maken van afspraken met de GGD over de uitvoering van dit toezicht. De GGD controleert bij kinderdagverblijven die ve aanbieden of zij voldoen aan de gestelde voorwaarden in het besluit. Het is van belang dat de kwaliteit van de extra ondersteuning die peuters van 2,5 tot 4 jaar nodig hebben voor hun ontwikkeling, goed geborgd wordt. Wanneer de GGD tijdens een onderzoek tekortkomingen vaststelt, kunnen zij binnen de termijn van het onderzoek een herstelaanbod doen. Na afronding van het onderzoek brengt de GGD een handavingsadvies uit aan gemeenten. In Figuur 2.2.2a is dit proces met de resultaten uit 2024 schematisch weergegeven.

68 OCW (2024). *Beleidsreactie onderzoeken voorschoolse en vroegschoolse educatie*

69 Inspectie van het Onderwijs (2024b). *Landelijk Rapport LEA/vve 2022/2023*

Figuur 2.2.2a. Schematisch overzicht van de resultaten uit de jaarlijkse onderzoeken bij kinderdagverblijven die ve aanbieden, 2024.



Noot. De resultaten over handhaving onder de stippellijn zijn gebaseerd op tekortkomingen uit 2023 en volgen dus niet logisch uit het aantal tekortkomingen daarboven. Het geeft enkel een beeld van het herstel van tekortkomingen.

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

1

2

2.1

2.2

2.3

3

4

Nog winst te behalen in proces uitvoering herstelaanbod ve

Bij 36% van de ve-tekortkomingen biedt de GGD herstelaanbod aan (zie Figuur 2.2.2a). Het aanbieden van een herstelaanbod is niet bij alle ve-voorwaarden mogelijk. Bij eisen zoals het beschikken over een juiste beroepskwalificatie, het aantoonbaar beheersen van Nederlands op 3F niveau of de beroepskracht-kindratio, is herstel binnen de looptijd van het onderzoek vaak niet mogelijk. Voor de ve-tekortkomingen waar herstelaanbod wel mogelijk is, is het van belang dat deze zo snel mogelijk worden hersteld. Immers: hoe sneller ve-tekortkomingen worden hersteld, hoe beter dit is voor de kwaliteit van ve en daarmee voor de ontwikkeling van doelgroepkinderen. Herstelaanbod kan hierbij helpen. De inspectie benadrukt het belang voor gemeenten om samen met de GGD'en jaarlijks de uitvoering en de resultaten van herstelaanbod te evalueren. Dit draagt bij aan de effectiviteit van dit instrument.

Hoog percentage beredeneerd niet handhaven ve

Gemeenten hebben een beginselplicht tot handhaven bij tekortkomingen, om zo tekortkomingen zo snel mogelijk te laten herstellen om de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang te blijven waarborgen. Afwijken van deze beginselplicht is slechts in uitzonderlijke, goed gemotiveerde gevallen toegestaan, bijvoorbeeld wanneer handhaving in verhouding tot het doel als onevenredig wordt beschouwd. Dit noemen we beredeneerd niet handhaven. Bij 25% van de ve-tekortkomingen in 2024 hebben gemeenten besloten om beredeneerd niet te handhaven. Het gaat hierbij vaak om belangrijke ve-voorwaarden, zoals het aantal toegestane kinderen en de beroepsopleiding van de pedagogisch professional. Uit eerdere verklaringen van gemeenten weten we dat zij in enkele gevallen niet overgaan tot handhaving, maar in plaats daarvan via subsidieafspraken stappen ondernemen om de ve-tekortkomingen te herstellen. Andere redenen om beredeneerd niet te handhaven op ve-tekortkomingen zijn dat er geen ve meer geboden wordt op de locatie, dat de beroepskracht de benodigde opleiding binnen afzienbare tijd wel behaalt, of wanneer de houder uit belang van het kind heeft gekozen om een zieke ve-beroepskracht te vervangen met een vast gezicht zonder ve-kwalificatie of het openhouden van de opvang. Met de gemeenten waar beredeneerd niet-handhaven op ve-voorwaarden veelvuldig voorkomt, gaat de inspectie in gesprek om te beoordelen of hierbij de juiste afwegingen worden gemaakt.

Bepaalde voorwaarden herstellen niet na de eerste ingezette handhavingsacties

Uit onze analyse volgt dat 82% van de ve-tekortkomingen na een eerste handhavingsactie is hersteld. De voorwaarden over de opleidingseisen van de beroepskracht, een aantoonbaar 3F-taalniveau en de beroepskracht-kindratio behoren tot de ve-voorwaarden die na een eerste actie het minst vaak herstellen (zie ook Hoofdstuk 1.4 Escalerend handhaven). De inspectie vindt dit zorgelijk, omdat deze tekortkomingen en het voortduren daarvan, een risico vormen voor de kwaliteit van de ve. Omdat deze tekortkomingen ook in eerdere jaren zijn geconstateerd, heeft de minister in 2024 wijzigingen aangekondigd voor het 'Besluit basisvoorwaarden kwaliteit ve'. Deze wijzigingen gaan onder andere over de taaleisen en de inzetbaarheid van een BBL'er. De verwachting is dat dit gaat helpen in het aantrekken van meer gekwalificeerd ve-personeel en daarmee: om toekomstige tekortkomingen op deze voorwaarden te voorkomen. Naar verwachting zullen deze wijzigingen op z'n vroegst in januari 2026 in werking treden.

Nog geen specifieke kwaliteitseisen voor educatieve kwaliteit ve

Op dit moment zijn er in de regelgeving nog geen specifieke eisen vastgelegd voor de educatieve kwaliteit van de ve. Wanneer de basisvoorwaarden op orde zijn, geeft dit echter nog geen garantie over de educatieve kwaliteit, terwijl die juist essentieel is voor de ontwikkeling van doelgroepkinderen. In de Kamerbrief van november 2024 heeft de minister aangekondigd om de huidige voorwaarden van het 'Besluit basisvoorwaarden kwaliteit ve' uit te breiden met aanvullende eisen voor de educatieve kwaliteit. Het GGD toezicht op ve wordt gelijktijdig uitgebreid met toezicht op deze voorwaarden. De aangekondigde aanpassingen kunnen bijdragen aan een betere borging en bevordering van de ve.

1

2

2.1

2.2

2.3

3

4

2.3 Aanbod en bereik voorschoolse educatie

Gemeenten moeten ervoor zorgen dat de geïndiceerde peuters kunnen deelnemen aan voorschoolse educatie. Zij zijn verantwoordelijk voor voldoende aanbod van kindplaatsen die voldoen aan de eisen uit de Wet Kinderopvang en het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit kinderopvang. De inspectie bekijkt ieder jaar of er in de gemeenten genoeg kindplaatsen zijn voor het aantal geïndiceerde peuters. Daarnaast bekijken we het bereik van de geïndiceerde peuters. Daarbij stellen we de vraag hoeveel van de geïndiceerde peuters ook gebruikmaken van de voorschoolse kindplaatsen in de gemeente.

2.3.1 Over de cijfers

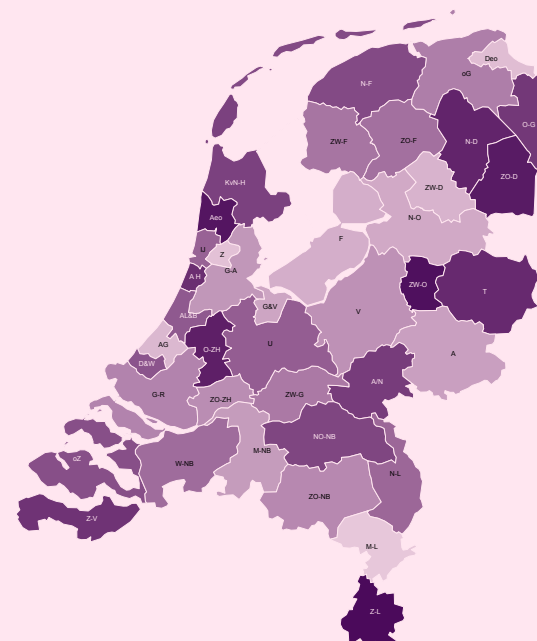
Om het aanbod en bereik in beeld te brengen gebruiken we gegevens die de gemeenten aanleveren in hun jaarverantwoording. Gemeenten gebruiken verschillende registratiesystemen om deze gegevens bij te houden. Net als in voorgaande jaren zijn niet alle gemeenten in staat om actuele gegevens aan te leveren. Daardoor geven de landelijke cijfers mogelijk geen volledig betrouwbaar beeld. In Tabel 2.3.1a staat een overzicht van het aantal gemeenten dat op de verschillende onderdelen gegevens heeft aangeleverd.

Tabel 2.3.1a. Overzicht van het aantal gemeenten dat gegevens aanleverde (n=339)

Onderwerp	Aantal gemeenten	Percentage gemeenten
Aantal doelgroeppeuters	318	94%
Aantal kindplaatsen	304	90%
Aantal bereikte doelgroeppeuters	327	96%
Aantal niet bereikte doelgroeppeuters	301	89%

Definitie van regio's

We beschrijven regionale trends op basis van de stedelijkheidsgraad van gemeenten. De stedelijkheid van gemeenten varieert van niet stedelijk tot zeer sterk stedelijk⁷⁰. In dit hoofdstuk spreken we over stedelijkheid als het om de stedelijkheidsgraad van gemeenten gaat. Daarnaast gebruiken we de COROP-regio's om meer zicht te krijgen op de verdeling binnen Nederland. Een COROP-regio is een cluster van 1 of meer aangrenzende gemeenten in dezelfde provincie, ontworpen voor regionaal onderzoek⁷¹. In dit hoofdstuk bedoelen we met regio's de COROP-regio's.



Noot. De lijst met afkortingen staat uitgeschreven in het bijbehorende technisch rapport

⁷⁰ Zie voor een uitleg stedelijkheid: CBS (z.d.-b) [Stedelijkheid \(van een gebied\)](#)

⁷¹ Zie voor een uitleg COROP-gebieden: CBS (z.d.-a) [COROP-gebied](#)

Gegevens zijn niet beschikbaar of nog niet accuraat genoeg

We hebben gemeenten gevraagd waarom het hen niet is gelukt om alle gegevens aan te leveren. Redenen die zij aangeven zijn:

- Deze aantallen worden niet structureel verzameld (24%);
- Deze aantallen worden wel structureel verzameld, maar de actuele gegevens zijn nog niet binnen (22%);
- Er zijn wel aantallen beschikbaar, maar deze zijn (nog) niet accuraat genoeg (28%);
- Andere redenen (59%).

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap werkt momenteel aan landelijke criteria voor een doelgroepdefinitie die de inspectie wellicht beter in staat stelt om betrouwbare landelijke cijfers te verzamelen over het bereik van voorschoolse educatie.⁷² Gemeenten geven in de gesprekken met de inspectie ook aan dat de interpretatie van de definitie van het bereik niet eenduidig is. De ene gemeente hanteert een strengere definitie van een bereikte doelgroeppeuter dan een andere gemeente. In het voorbeeld hieronder roepen verschillende gemeenten het ministerie op om hier duidelijkheid over te verschaffen.

Verschillende definities van ‘bereikte doelgroeppeuter’

‘Hierbij is het wel belangrijk om duidelijk te hebben wat er wordt verstaan onder een bereikte doelgroeppeuter. Er is verschil in hoe gemeenten dit tellen. Sommigen spreken van een bereikt kind als het minimaal 1 dagdeel deelneemt aan voorschoolse educatie, of zelfs als het naar een reguliere dagopvang gaat, zonder ve-aanbod. Andere gemeenten tellen de kinderen pas mee als ze de volledige 960 uur aan voorschoolse educatie ontvangen, ofwel in de praktijk 4 dagdelen per week deelnemen. De gemeenten geven aan dat het goed zou zijn als het ministerie meer duidelijkheid zou verschaffen over de definitie van bereik.’

Er zijn geen vaste voorschoolse kindplaatsen

Gemeenten geven als ‘andere reden’ aan dat er geen vast aantal kindplaatsen bekend is, omdat er flexibele afspraken zijn met de kinderopvanghouders. In deze afspraken is geen specifiek aantal voorschoolse kindplaatsen vastgelegd, maar zijn alle plaatsen van een kinderopvangverblijf beschikbaar voor voorschoolse educatie. Kinderen met een indicatie krijgen voorrang bij de plaatsing en pas dan is een kindplaats officieel een voorschoolse kindplaats.

Gebruik van een monitor kan beter zicht opleveren...

Zoals uit ons Landelijk Rapport LEA/vve 2023-2024⁷³ bleek, gebruikt ongeveer twee derde van de gemeenten een systeem om het aanbod en het bereik van voorschoolse educatie te monitoren. Bijna tweede derde van de gemeenten gaf aan dat zij tevreden zijn over hun monitor.

... maar dat is niet altijd het geval

Gemeenten geven ook aan dat de invoering van een monitor of de overstap naar een andere monitor de reden is dat zij geen of onvoldoende gegevens konden aanleveren. Dit kan veroorzaakt worden door onbekendheid met het systeem, maar ook omdat de ouders geen toestemming geven om gegevens in de monitor te delen. Daardoor ontbreekt bij gemeenten het totaalbeeld. Dit kwam vorig jaar ook naar voren in onze themaverdieping in het Landelijk Rapport LEA/vve.⁷⁴

Uit een gesprek met een gemeente kwam een mogelijke oplossing: een landelijk monitorsysteem

‘De gemeente zou een landelijk verplicht monitorsysteem toejuichen. Nu moeten alle gemeenten zelf het wiel uitvinden. Daarmee zou ook het probleem opgelost zijn dat vooral de grotere houders zich per gemeente op een verschillende manieren moeten verantwoorden.’

72 OCW (2024). *Beleidsreactie onderzoeken voorschoolse en vroegschoolse educatie*

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

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

2.3.2 Aanbod

Gemeenten zijn verplicht om ervoor te zorgen dat doelgroepkinderen gebruik kunnen maken van voorschoolse educatie. De inspectie bekijkt of het aanbod van kindplaatsen voldoende is voor het aantal geïndiceerde doelgroepeuters in de gemeente.

Twee derde van de gemeenten heeft voldoende kindplaatsen, net als vorig jaar.

Gemeenten zijn zelf positiever

In 2024 had 66% van de gemeenten voldoende kindplaatsen voor het aantal doelgroepeuters in de gemeente (zie Tabel 2.3.2a). Dat is net zoveel als in 2023. Ongeveer een vijfde van de gemeenten had onvoldoende kindplaatsen (19%) en van 15% van de gemeenten waren onvoldoende gegevens beschikbaar om het aanbod te kunnen beoordelen. Deze percentages zijn ook vergelijkbaar met vorig jaar. Opvallend is dat bijna alle gemeenten (90%) zelf aangeven dat zij voldoende aanbod hebben van voorschoolse educatie in aantal en spreiding. Een verklaring hiervoor kan zijn dat gemeenten in het aantal kindplaatsen in de gemeente rekening houden met het non-bereik. Vaak wil een deel van de ouders geen gebruikmaken van voorschoolse educatie en zijn er voor deze doelgroepkinderen dan ook geen voorschoolse kindplaatsen nodig.

Tabel 2.3.2a. Aanbod kindplaatsen voorschoolse educatie, peildatum 1-1-2024 (n=339)

Aanbod ve	Aantal gemeenten	Percentage gemeenten
Voldoende kindplaatsen	224	66%
Onvoldoende kindplaatsen	64	19%
Onbekend	51	15%

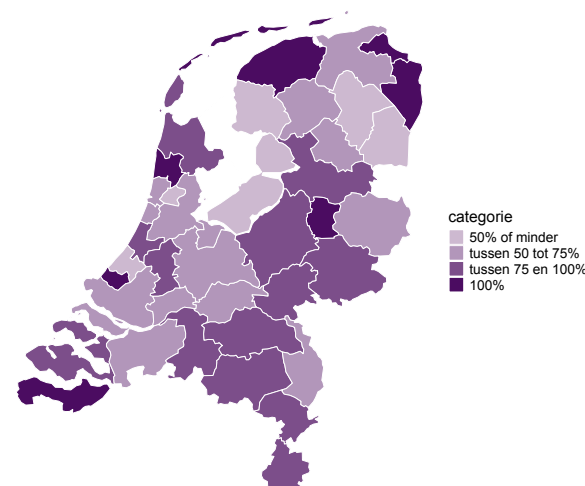
*Noot. Het aanbod is berekend op basis van gemeenten die cijfers hebben aangeleverd over zowel het aantal doelgroepeuters als het aantal kindplaatsen.

Verschillen tussen gemeenten zowel in stedelijkheid als in regio

Wanneer we alleen de gemeenten meenemen die gegevens hebben aangeleverd (n = 288) is het percentage gemeenten met voldoende kindplaatsen 78%. Er zijn duidelijke verschillen tussen de gemeenten. Opvallend is het percentage gemeenten met voldoende kindplaatsen in matig stedelijke gemeenten en (zeer) sterk stedelijke gemeenten. De matig stedelijke gemeenten zitten met 87% ruim boven het landelijk gemiddelde. De (zeer) sterk stedelijke gemeenten zitten hier ruim onder (zeer stedelijke gemeenten: 73%, stedelijke gemeenten: 70%). Wanneer we kijken naar de COROP-

regio's valt op dat de spreiding groot is: er zijn regio's met een voldoende aanbod van 100% en er zijn regio's waarin het percentage gemeenten met voldoende kindplaatsen slechts 33% bedraagt. De regio's met onvoldoende kindplaatsen concentreren zich in de 3 grote gemeenten (regio 's Gravenhage, Amsterdam en IJmond) en in het noordoostelijke deel van Nederland (Noord-Drenthe, Zuidoost-Drenthe, Zuidoost-Friesland) (zie Figuur 2.3.2a.).

Figuur 2.3.2a. Percentage gemeenten met voldoende kindplaatsen, per COROP-regio, 2024



Meeste gemeenten hebben legitieme redenen voor onvoldoende kindplaatsen

We hebben de gemeenten met onvoldoende kindplaatsen voor het aantal geïndiceerde peuters in de gemeente gevraagd naar de redenen hiervoor. De meeste redenen zijn legitiem. Zo geeft meer dan de helft van de gemeenten (55%) aan dat het tekort aan kindplaatsen wordt veroorzaakt door de financieringswijze van voorschoolse educatie. In die gemeenten wordt een kinderopvanghouder gefinancierd voor iedere voorschoolse kindplaats wanneer een geïndiceerde peuter gebruik maakt van deze kindplaats. Dat betekent dat er voor de doelgroepeuters die geen gebruikmaken van voorschoolse educatie óók geen gesubsidieerde voorschoolse kindplaatsen zijn. Er zijn in deze gemeenten dus voldoende kindplaatsen voor de doelgroepeuters die wel gebruik willen maken van voorschoolse educatie. Een groot deel van de gemeenten geeft ook een andere

1

2

2.1

2.2

2.3

3

4

reden voor het ontbreken van kindplaatsen voor alle doelgroepkinderen. Voorbeelden hiervan zijn dat een voorschoolse plek door meerdere kinderen bezet kan zijn, een deel van de kinderen deelneemt aan voorschoolse educatie buiten de gemeente of dat er binnen de groep geïndiceerde peuters ook kinderen van 2 jaar vallen. Deze kinderen zijn al wel geïndiceerd, maar nemen pas vanaf 2,5-jarige leeftijd deel aan voorschoolse educatie. In deze situaties is dus geen sprake van onvoldoende kindplaatsen.

Te weinig ouders willen voorschoolse educatie aanbieden

Een klein deel van de gemeenten geeft aan dat er onvoldoende kindplaatsen zijn omdat te weinig kinderopvanghouders voorschoolse educatie willen aanbieden (10%). Naast financiering, ruimtegebrek en personeelstekorten geven gemeenten aan dat de problematiek van kinderen in de groepen toeneemt. Daardoor wordt de groepsbelasting groter en stoppen ouders met het aanbieden van voorschoolse educatie. Daarnaast is het voor kinderopvanghouders in regio's met relatief weinig doelgroepkinderen financieel niet aantrekkelijk om voorschoolse educatie aan te bieden. Kinderopvanghouders moeten veel investeren in verhouding tot de kleine groep kinderen waarvoor zij subsidie ontvangen van de gemeenten. Het ministerie OCW werkt momenteel aan een experimenteerregeling voor gemengde peuter-kleutergroepen. Deze vorm van samenwerking kan in krimpgebieden helpen om voldoende aanbod in stand te houden.⁷⁵ Overigens wordt de afname van het aantal voorscholen niet ondersteund door landelijke cijfers. In 2022 waren er 4.852 kinderdagverblijven die voorschoolse educatie aanboden, in 2024 waren dit 4.868 kinderdagverblijven. Toch kan dit met name in de kleine kernen wel spelen, zo blijkt ook uit het onderstaande voorbeeld dat wij ophaalden in een gesprek met een gemeente.

Geen formele voorschoolse educatie in de dorpskernen

'De gemeente kiest ervoor om in de dorpskernen geen ve-locatie te faciliteren, ook al wonen daar wel doelgroepkinderen. Het is volgens de gemeente niet betaalbaar dat ouders voor een beperkt aantal doelgroepkinderen aan de basisvoorwaarden en kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie voldoen. Zij bieden wel informeel voorschoolse educatie aan, maar mogen dit niet meetellen in het bereik. De gemeente heeft hier bewust voor gekozen om zoveel mogelijk peuters te bedienen.'

Financiën en spreiding van het aanbod zijn ook redenen voor onvoldoende aanbod

Daarnaast zijn er ook gemeenten die te weinig financiële middelen hebben om te zorgen voor voldoende kindplaatsen met voorschoolse educatie (5%). In de categorie 'andere redenen' gaven gemeenten ook aan dat er geen optimale spreiding van de kindplaatsen is waardoor er in sommige wijken een tekort aan kindplaatsen is en in andere wijken een overschot. De inspectie maakt zich zorgen over gemeenten waar te weinig ouders voorschoolse educatie aanbieden, financiële knelpunten ervaren of waar de spreiding van de voorscholen onvoldoende is. In het jaarlijks overleg tussen gemeente en inspectie zal dat in de betreffende gemeenten aan de orde komen.

2.3.3 Bereik

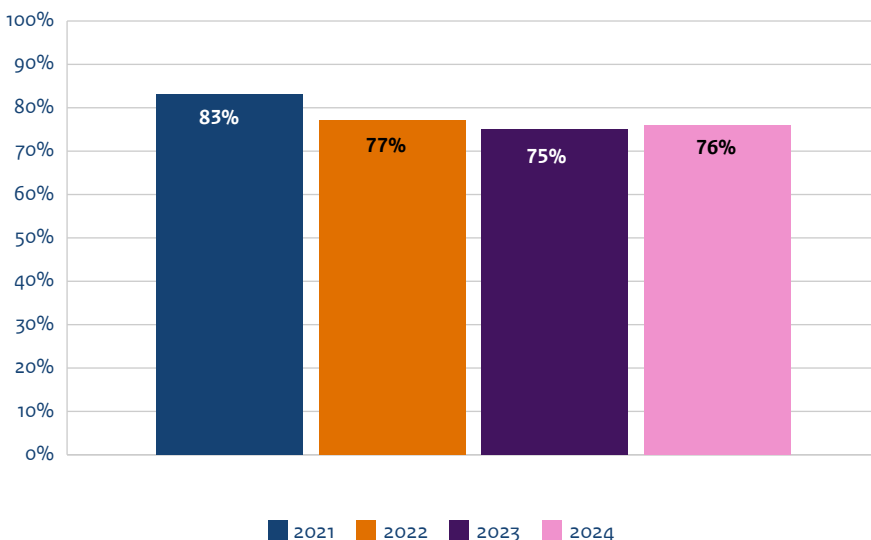
Het bereik van voorschoolse educatie gaat over de kinderen die geïndiceerd zijn en die ook daadwerkelijk gebruikmaken van voorschoolse educatie. Gemeenten zijn niet verplicht om een bepaald bereik te halen, maar het bereik speelt wel een belangrijke rol in de ondersteuning van kinderen met een risico op een onderwijsachterstand. Wij baseren het bereik op de gegevens die gemeenten aanleveren in hun jaarverantwoording LEA/vve. Daarbij hebben we alleen de gemeenten meegenomen die het aantal doelgroepeuters en het aantal bereikte doelgroepeuters hebben ingevuld in de jaarverantwoording.

⁷⁵ SZW (2024d). *Brief van de Staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*.

Bereikpercentage stabiliseert

Het landelijk bereik bedroeg in 2024 76%. Dat is een kleine stijging ten opzichte van 2023. Daarmee is de daling van de afgelopen 2 jaar doorbroken. Het bereikpercentage is echter nog niet terug op het niveau van 2022 (77%) en 2021 en de jaren daarvoor (tussen 80 en 85%, zie Figuur 2.3.3a). Dit betekent dat 42.879 van de 56.219 doelgroeppeuters deelnamen aan voorschoolse educatie.

Figuur 2.3.3a. Het landelijk bereik van doelgroeppeuters, peildatum 1 januari 2021-2024 (n=307)



Noot: Het bereik is berekend op basis van gemeenten die cijfers aanleverden over zowel het aantal doelgroeppeuters als het bereikte aantal doelgroeppeuters. Dat kan per jaar verschillen.

Verschillen tussen gemeenten: onderling, qua stedelijkheid en in de regio

Er zijn grote verschillen tussen de gemeenten in het bereikpercentage. Sommige gemeenten bereiken alle doelgroeppeuters, terwijl er ook gemeenten zijn die slechts 18% van de doelgroeppeuters bereiken. Toch heeft ongeveer twee derde van de gemeenten (64%) een bereikpercentage boven het landelijk gemiddelde. De matig stedelijke gemeenten bereiken gemiddeld de meeste doelgroeppeuters: 80%. De niet stedelijke gemeenten (77%) en de sterk stedelijke gemeenten (78%) hebben een bereikpercentage dat net boven het landelijk gemiddelde ligt. De zeer sterk stedelijke gemeenten (74%) en de weinig stedelijke gemeenten (75%) zitten net onder het landelijke bereikpercentage. In zeer stedelijke gemeenten wordt dit waarschijnlijk veroorzaakt door de omvang en de complexiteit van de doelgroep. In de niet stedelijke gebieden liggen de voorscholen vaker verspreid over de gemeente. Ouders moeten verder reizen en kiezen daarom waarschijnlijk vaker voor een andere vorm van opvang of voor het langer op de wachtlijst staan.

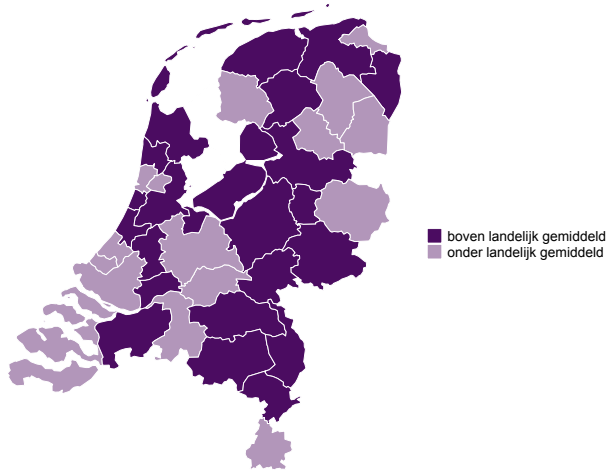
Uit een gesprek met een gemeente: ondanks voldoende spreiding van het aanbod toch een wachtlijst

Vanuit een integrale visie op inclusieve opvang en onderwijs, streeft de gemeente naar een dekkend aanbod van voorschoolse educatie in alle kernen. Dat lukt ook in alle kernen. Tegelijkertijd constateert de gemeente dat er bij sommige locaties een (tijdelijke) wachtlijst is. [...] Hoewel er in nabijgelegen kernen wel plek is, is voor sommige ouders de afstand een bezwaar.'

Regio's met een lager aanbod hebben ook een lager bereik

Wanneer we kijken naar de regio's valt op dat de regio's met een onvoldoende aanbod ook een bereikpercentage hebben dat lager is dan het gemiddelde. Van de G3-regio's heeft alleen de regio Groot-Amsterdam een bereikpercentage iets boven het landelijk gemiddelde (78%). Opvallend is het lage bereikpercentage in Drenthe (Noord-Drenthe, Zuidoost-Drenthe en Zuidwest-Drenthe en Zeeland (regio Overig Zeeland en Zeeuws-Vlaanderen) (zie Figuur 2.3.3b).

Figuur 2.3.3b. Gemiddelde bereikpercentage per COROP-gebied dat boven of onder het landelijke gemiddelde ligt, 2024



Bereik in Zeeland

Naar aanleiding van het bereikpercentage in Zeeland hebben we in 2024 een gesprek met gemeenten in de regio gevoerd. De gemeenten in Zeeland noemen verschillende oorzaken voor het lage bereik. Een van de knelpunten is de beperkte financiën die beschikbaar zijn voor onderwijsachterstandsbestrijding. Sommige gemeenten zouden graag investeren in maatregelen waarmee zij het bereik kunnen verhogen, maar geven aan dat zij daar onvoldoende middelen voor hebben. Gemeenten zien knelpunten bij de OAB-middelen, aangezien deze op hetzelfde peil blijven, terwijl de wettelijke taak groter en de kinderopvang steeds duurder wordt.

Ouders zien het nut van ve niet in of hebben behoefte aan een andere vorm van opvang

Aan gemeenten die niet alle doelgroeppeuters bereikten, hebben we gevraagd wat de redenen daarvoor zijn. Meer dan de helft van de gemeenten (56%) geeft aan dat ouders geen belangstelling hebben voor de voorschoolse educatie of zien het nut daar niet van in. In bijna drie kwart van de gemeenten gaan doelgroeppeuters naar een andere vorm

van opvang waar geen voorschoolse educatie wordt aangeboden (zie Tabel 2.3.3a.). Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verkent de wenselijkheid van voorschoolse educatie in de gastouderopvang.⁷⁶

Tabel 2.3.3a. Redenen waarom doelgroeppeuters niet deelnemen aan voorschoolse educatie (n=272, meerdere antwoorden mogelijk)

Aanbod ve	Aantal gemeenten	Percentage gemeenten
Er zijn wachtlijsten voor bepaalde locaties	68	25%
Ouders willen niet dat hun kind deelneemt vanwege geloofs- en/of culturele overtuigingen	45	17%
Ouders willen niet dat hun kind deelneemt om praktische redenen, bijvoorbeeld omdat de voorschool te ver weg is	74	27%
Ouders vinden hun kind te jong om zoveel dagdelen naar de voorschool te gaan	96	35%
Ouders hebben geen belangstelling of zien het nut van de voorschool niet in	153	56%
Het kind gaat naar een andere dagopvang waar geen voorschoolse educatie wordt aangeboden	200	74%
Ouders willen niet dat hun kind deelneemt om financiële redenen	71	26%
Ouders zijn het niet eens met de indicatie	25	9%
Er is bij de ouders weerstand/wantrouwen richting de overheid	24	9%
Ouders hebben nog niet besloten over deelname aan voorschoolse educatie	79	29%
Onbekend	13	5%
Andere redenen	122	45%

76 OCW (2023). *Verdere kwaliteitsverbeteringen voorschoolse educatie*

1
2
2.1
2.2
2.3
3
4

De andere redenen die gemeenten aangeven zijn onder meer:

- Er is andere ondersteuning nodig of er wordt andere ondersteuning aangeboden dan voorschoolse educatie, bijvoorbeeld medische kinderopvang;
- Kinderen krijgen al een indicatie als zij 2 jaar zijn en staan dan al in het systeem als doelgroeppeuter, maar gaan pas deelnemen aan voorschoolse educatie als zij 2,5 jaar zijn;
- Ouders willen op bepaalde locaties of dagdelen gebruikmaken van voorschoolse educatie, maar dat is niet altijd voorhanden;
- De indicatie is niet meer van toepassing, omdat de achterstand is ingelopen.
- Kinderen maken gebruik van voorschoolse educatie in een andere gemeente.

Het bereik verhogen: ondersteuning en concrete voorbeelden

Er zijn verschillende manieren om het bereik van doelgroeppeuters te verhogen.

Gemeenten kunnen onder andere de handreiking van het GOAB-ondersteuningstraject gebruiken om hun bereik te verhogen.⁷⁷ In de gesprekken die wij het afgelopen jaar voerden deden gemeenten meerdere concrete suggesties om het bereik te verhogen. Een voorbeeld daarvan is gratis kinderopvang. Een gemeente heeft daar het effect van ondervonden, zoals uit onderstaand voorbeeld blijkt.

Uit een gesprek met de gemeente: gratis kinderopvang verhoogt het bereik

‘Een van de maatregelen die de gemeente de afgelopen jaren heeft genomen om het bereik te verhogen is het voeren van een pilot voor gratis kinderopvang. Dat was succesvol en leidde tot een substantieel hogere deelname.’

Een goede samenwerking in het toeleidingstraject is ook ondersteunend bij het verhogen van het bereik.

Goede samenwerking is helpend

‘De gemeenten geven aan dat duidelijke afspraken met de JGZ, bijvoorbeeld in een toeleidingsprotocol, ten goede komen aan de rolverdeling en uitvoering. Het hebben van goede relaties met de kinderopvang en de JGZ wordt genoemd als helpend, bovendien ontstaat hierdoor een open gesprek waarin men ook bereid is samen of van elkaar te leren.’

Gerichter en meer persoonlijk contact met ouders kan ook zorgen voor een toename in het bereik van doelgroeppeuters. Zo gaf een gemeente aan dat zij door middel van huisbezoeken probeerde ouders te bewegen hun kind naar de voorschoolse educatie te brengen. Daarnaast zijn er gemeenten die werken of van plan zijn te gaan werken met een kindregisseur of peuterconsulent om ouders te begeleiden bij de toeleiding naar voorschoolse educatie.

Uit een gesprek met de gemeente: persoonlijker oudercontact helpt om het bereik te verhogen

‘Een gemeente faciliteert het consultatiebureau om ouders die dat nodig hebben, extra te begeleiden tot en met de aanmelding. Ook krijgen Oekraïense ouders extra informatie met uitleg over voorschoolse educatie om te zorgen dat ook hun peuters de voorschool bezoeken. De gemeente merkt dat deze inspanningen lonen, omdat in de meeste gevallen ouders hun kinderen alsnog aanmelden.’

Verhogen van het bereik kost geld

Aanvullende maatregelen vragen wel meer financiële inzet van gemeenten. Lang niet alle gemeenten hebben die extra middelen. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten gemiddeld driekwart van het onderwijsachterstandenbudget nodig hebben om voorschoolse educatie te kunnen aanbieden.⁷⁸ In dit onderzoek wordt echter ook de vraag gesteld of gemeenten voldoende middelen krijgen om een stevig aanbod te realiseren voor de doelgroep, en of de huidige verdeling van middelen adequaat is. Een later gepubliceerd onderzoek laat zien dat ongeveer 60% van het onderwijsachterstandenbudget aan ve wordt besteed.⁷⁹

⁷⁷ Baauw e.a. (2023). *Bereik ve verhogen. Achtergronden, tips en goede voorbeelden*.

⁷⁸ Jepma e.a. (2023). *Monitor implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Meting 4*
⁷⁹ Van Rij e.a. (2024). *Bestedingsonderzoek gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2022*.

Landelijk ontwikkelingen zoals de bezuiniging op het onderwijsachterstandenbudget en het komende ravijnjaar kunnen belemmerend werken. Samenwerking tussen gemeenten en meer standaardisering kunnen hiervoor een oplossing. Een concreet voorbeeld hiervan is de monitoring van het aanbod en bereik van voorschoolse educatie. Nu gebruiken gemeenten verschillende instrumenten die zij al dan niet bij een commerciële aanbieder inkopen. Wanneer gemeenten dit gezamenlijk aanpakken en er een meer gestandaardiseerd instrument beschikbaar is, kunnen tijd en geld bespaard worden. Dit kan tevens zorgen voor een meer betrouwbaar overzicht van zowel bereik- als aanbodcijfers.

1

2

2.1

2.2

2.3

3

4

Deel 3



Nieuwkomersonderwijs

1

2

3

3.1
3.2

4

Nieuwkomersonderwijs

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

1

2

3

3.1

3.2

4

Schoolbesturen



Overleg en
afspraken

Gemeenten



Verzoek
inrichting tnv



Besluit
inrichting tnv



Minister van OCW

**54.065**

Nieuwkomers po (2023-2024)

32.449

Nieuwkomers vo (2023-2024)

857

Schoolbesturen po

296

Schoolbesturen vo

342

Gemeenten



Samenvatting: Nieuwkomersonderwijs

Leer- en kwalificatieplichtige nieuwkomers hebben, net als andere kinderen en jongeren, recht op onderwijs. Dit is ongeacht of ze een rechtmatige verblijfsstatus hebben. Om ervoor te zorgen dat voor alle leer- en kwalificatieplichtige nieuwkomers binnen het onderwijs ook daadwerkelijk voldoende onderwijsplekken beschikbaar zijn, is in oktober 2023 de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs (Wet tnv) in werking getreden. Deze wet verplicht gemeenten om jaarlijks met schoolbesturen in overleg te gaan over het onderwijs aan nieuwkomers. Daarnaast biedt de wet gemeenten de mogelijkheid om tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen (tnv) in te laten richten door een schoolbestuur in de gemeente.

Het jaarlijks overleg over nieuwkomersonderwijs wordt door veel gemeenten gevoerd

De Wet tnv verplicht gemeenten om tenminste jaarlijks te overleggen met besturen van primair en voortgezet onderwijs (po en vo). Dit overleg is bedoeld om met hen afspraken te maken over nieuwkomersonderwijs in de gemeente op het gebied van:

1. Realisatie van voldoende onderwijsplekken
2. Verzekering dat inschrijving op een school plaatsvindt
3. Een doorgaande lijn (bij wisseling van onderwijs)

Het percentage gemeenten dat in 2024 overleg voerde, varieert per onderwerp. Gemeenten overlegden het vaakst over de realisatie van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers (97%). Voor de onderwerpen inschrijving op een school en een doorgaande leerlijn ging het om respectievelijk 92% en 86% van de gemeenten. Het zijn vooral kleinere gemeenten die vaker niet voldoen aan de overlegplicht. In totaal had minimaal 97% van de gemeenten in 2024 overleg over ten minste 1 van de 3 nieuwkomersonderwerpen. In 2023 lag dit percentage op 93%. Hoewel de Wet tnv recent is ingetreden, constateert de inspectie dat veel gemeenten het jaarlijkse overleg al vóór de inwerkingtreding voerden. Na de wettelijke verplichting is dat percentage nog wat verder gestegen. Dit is een positieve ontwikkeling. Met de gemeenten die nog niet aan de overlegplicht voldoen, zijn we in gesprek.

Gemeenten zoeken samenwerking op met verschillende partners

Bijna alle gemeenten geven aan dat zij het jaarlijkse overleg over nieuwkomersonderwijs voeren met schoolbesturen primair en voortgezet onderwijs. Uit recent onderzoek van Sardes blijkt dat gemeenten en schoolbesturen de samenwerking over het algemeen als positief ervaren.⁸⁰ Bijna 90% van de gemeenten betreft daarnaast minstens 5 andere partners bij het nieuwkomersoverleg. Belangrijke samenwerkingspartners zijn onder andere aangrenzende gemeenten, de leerplichtambtenaar, het samenwerkingsverband en de kinderopvang. De inspectie juicht toe dat veel gemeenten zich inspannen om samen te werken binnen een breed netwerk. Nieuwkomersonderwijs is complex en vraagt vaak om regionale afstemming, waardoor samenwerking belangrijk is voor een goede organisatie en uitvoering.

Nog niet alle gemeenten hebben afspraken over het nieuwkomersonderwijs

Hoewel het jaarlijks overleg bij veel gemeenten leidt tot concrete afspraken over nieuwkomersonderwijs, geldt dat nog niet voor alle gemeenten. Zo'n 94% van de gemeenten had in 2024 afspraken over minstens 1 van de 3 nieuwkomersonderwerpen. De meeste gemeenten hadden afspraken over het onderwerp 'realisatie van voldoende onderwijsplekken'. Op de andere 2 onderwerpen liggen de percentages lager. Gemeenten noemen verschillende redenen voor het ontbreken van afspraken. In sommige gemeenten zijn de afspraken nog in ontwikkeling, terwijl andere gemeenten aangeven geen afspraken te hebben omdat er geen nieuwkomers zijn en/of er geen knelpunten worden ervaren in het huidige nieuwkomersonderwijs. Gemeenten zijn wettelijk verplicht om afspraken te maken over het nieuwkomersonderwijs. Wanneer zij dit nalaten, handelen zij in strijd met deze verplichting. De inspectie is hierover in gesprek met de betreffende gemeenten en roept hen op om hier actief mee aan de slag te gaan. Het is belangrijk dat gemeenten tijdig kunnen handelen, óók als er (nog) geen nieuwkomers zijn of knelpunten binnen het nieuwkomersonderwijs worden ervaren.

Gemeenten hebben beperkt zicht op aantallen nieuwkomers

Gemeenten zijn bevraagd in hoeverre zij zicht hebben op nieuwkomers in de po-, vo- en mbo-leeftijd. Bijna alle gemeenten hadden in 2024 te maken met nieuwkomers in de po- en vo-leeftijd (respectievelijk 98% en 94%). Ongeveer de helft van deze gemeenten gaf aan dat ze gedeeltelijk zicht hebben op de exacte nieuwkomersaantallen. Van de 3

⁸⁰Razenberg e.a. (2024). *Tussenrapportage evaluatie tijdelijke Wet Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs – nulmeting*.

groepen die zijn onderzocht (po/vo/mbo), hebben gemeenten het minst zicht op de aantallen nieuwkomers in de mbo-leeftijd. Bij deze groep nieuwkomers gaven gemeenten vaker aan dat zij slechts gedeeltelijk inzicht hebben, geen zicht hebben of dat de situatie onbekend is. De inspectie benadrukt dat goed inzicht een belangrijke randvoorwaarde is voor een effectieve organisatie van het nieuwkomersonderwijs.

Oudere nieuwkomers zijn moeilijker te plaatsen in het onderwijs

Gemeenten ervaren dat nieuwkomers in po-leeftijd het makkelijkst te plaatsen zijn. Nieuwkomers in de vo-leeftijd worden meestal ook wel geplaatst, hoewel dit voor gemeenten een complexere opgave is, mede vanwege de langere wachtlijsten bij internationale schakelklassen (ISK). Nieuwkomers in de mbo-leeftijd vormen de grootste uitdaging. Bij ongeveer een derde van de gemeenten lukt het niet om alle nieuwkomers in de mbo-leeftijd te voorzien van een (erkende) onderwijsplek. Wanneer nieuwkomerskinderen wél geplaatst worden, gaat dit bijna altijd om een plek binnen het erkend onderwijs.⁸¹ Dit geldt voor zowel nieuwkomers in de po-, vo- als mbo-leeftijd. Slechts enkele gemeenten gaven aan dat zij ook nieuwkomers hebben geplaatst bij niet erkende onderwijsplekken. De inspectie vindt het zorgelijk dat niet alle nieuwkomers tijdig worden voorzien van een (erkende) onderwijsplek. Zij starten daardoor met een achterstand, waardoor hun kansen worden beperkt. Dit raakt vooral leer- en kwalificatieplichtige nieuwkomers in de mbo-leeftijd, omdat deze doelgroep vaker dan po en vo niet tijdig van een onderwijsplek kan worden voorzien. De inspectie is van plan om dit op termijn bij de toezichtsactiviteiten met mbo-instellingen te betrekken.

Veelvoorkomende knelpunten gaan over gebrek aan onderwijshuisvesting en docenten

Gemeenten lopen bij de plaatsing van nieuwkomers in het onderwijs onder andere aan tegen een gebrek aan onderwijspersoneel en -locaties. Deze knelpunten leiden tot wachtlijsten; gemeenten geven aan dat dit speelt in zowel het po en vo als in het mbo. Bij oudere nieuwkomerskinderen spelen ook andere factoren mee, zoals de afstand tot de onderwijsvoorziening, hoge vervoerskosten en een gebrek aan motivatie. Bij nieuwkomers in de mbo-leeftijd blijft het soms een grote uitdaging om het aanbod goed af te kunnen stemmen op het taalniveau van de student, ook als deze een internationaal schakelklas-traject (ISK-traject) heeft gevolgd. Ook geven sommige jongeren de

voorkeur aan werken boven het volgen van onderwijs. Daarnaast merken gemeenten op dat een deel van deze jongeren vaak ingrijpende ervaringen hebben meegemaakt, wat leidt tot psychische problemen die de plaatsing extra uitdagend maken. Tot slot wordt de wisselende instroom van nieuwkomers als een uitdaging genoemd. Deze fluctuaties bemoeilijken tijdige planning en organisatie van het nieuwkomersonderwijs. Omdat het aantal nieuwkomers altijd zal variëren, is het belangrijk dat gemeenten en schoolbesturen flexibel kunnen inspelen op veranderingen. De inspectie benadrukt daarom nogmaals de noodzaak van het (minimaal) jaarlijks overleg, heldere afspraken en samenwerking met regionale partners.

Aanbevelingen voor gemeenten, schoolbesturen en samenwerkingspartners

- ✓ Het jaarlijks overleg over nieuwkomersonderwijs is wettelijk verplicht. Gebruik deze gelegenheid om afspraken en beleid te evalueren en waar nodig bij te stellen.
- ✓ Houd de samenwerking in stand. Blijf deze actief opzoeken en waar nodig uitbreiden. Denk bijvoorbeeld ook aan mbo-instellingen.
- ✓ Wees goed voorbereid en zorg voor duidelijke afspraken tussen gemeenten, schoolbesturen en andere samenwerkingspartners over het nieuwkomersonderwijs, ook wanneer er (nog) geen nieuwkomers zijn of geen knelpunten worden ervaren.
- ✓ Verbeter het zicht op (de in-, door- en uitstroom van) nieuwkomers. Dit is nodig om tijdig nieuwkomersonderwijs te kunnen bieden en organiseren. Vooral als het gaat om de nieuwkomers in de mbo-leeftijd valt er nog veel winst te behalen.
- ✓ Neem bij knelpunten tijdig contact op met partijen voor advies en ondersteuning over de organisatie van het nieuwkomersonderwijs. Denk hierbij aan (landelijke) organisaties zoals de po-raad, vo-raad en VNG of de regio-coördinator van OCW.

⁸¹ Erkend onderwijs wordt aangeboden door een school of instelling die door de overheid is goedgekeurd en onder toezicht staat van de inspectie.

3.1 Gemeentelijke taakuitvoering nieuwkomersonderwijs

Gemeenten verplicht om te overleggen over nieuwkomersonderwijs

De gemeente is verantwoordelijk voor het maken van afspraken die moeten zorgen voor voldoende onderwijsplaatsen voor leerplichtige kinderen. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid, het geven van goed onderwijs en eventuele onderwijsondersteuning daarbij. Daarom moeten gemeenten en schoolbesturen samenwerken. Om die samenwerking en de effectiviteit daarvan specifiek voor de doelgroep nieuwkomersleerlingen te borgen is een jaarlijkse overlegplicht over onderwijs aan deze doelgroep ingesteld. Als onderdeel van die overlegplicht zijn gemeenten verplicht ervoor te zorgen dat er over drie thema's afspraken worden gemaakt, namelijk:

1. De realisatie van voldoende onderwijsplaatsen voor nieuwkomers
2. De verzekering van inschrijving van nieuwkomers op een school
3. De borging van een doorlopende leerlijn (bij wisseling van onderwijs)

Het initiatief voor het overleg en de afspraken ligt bij de gemeente. Schoolbesturen zijn wettelijk verplicht mee te werken aan het maken en uitvoeren van de afspraken. Onderwijs voor nieuwkomers is vaak een regionale kwestie. De gemeente en de schoolbesturen kunnen voor hun verplichte overleg daarom hun collega's uit aangrenzende gemeenten uitnodigen. De inspectie ziet toe op de nieuwe overlegplicht, volgens het Interbestuurlijk toezichtkader 2023.⁸²

3.1.1 Overlegplicht nieuwkomersonderwijs

Veel gemeenten voeren jaarlijks overleg nieuwkomersonderwijs

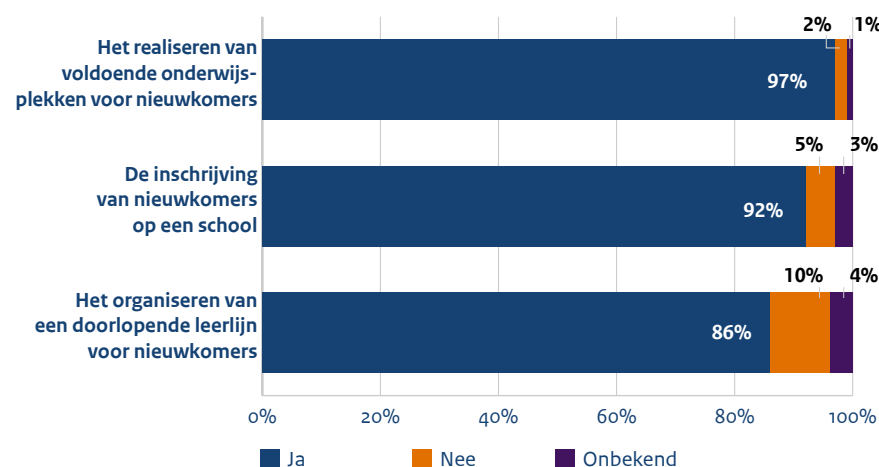
Uit de ingediende jaarverantwoordingen van gemeenten blijkt dat al veel gemeenten het verplichte jaarlijkse overleg voeren over nieuwkomersonderwijs. We zien dat het percentage gemeenten dat in 2024 overleg voerde over minstens 1 van de 3 nieuwkomersonderwerpen, met 4 procentpunt is gestegen ten opzichte van 2023 en nu 97% bedraagt. De inspectie is positief over hoe gemeenten de wettelijke overlegplicht rondom het nieuwkomersonderwijs naleven. Hoewel de Wet tnv pas in het najaar van 2023 is ingevoerd, blijkt dat veel gemeenten in 2024 al actief aan de slag waren of zijn gegaan met dit onderwerp. Dit is van groot belang, aangezien gemeenten een

belangrijke (regie)rol hebben bij de organisatie van nieuwkomersonderwijs. Zij leveren een belangrijke bijdrage aan het vergroten van gelijke onderwijskansen voor deze kwetsbare doelgroep. De inspectie gaat in gesprek met gemeenten die hebben aangegeven het jaarlijks overleg (nog) niet te voeren.

Overleg gaat het vaakst over het realiseren van voldoende onderwijsplekken

De mate waarin gemeenten in 2024 overleg hadden over nieuwkomersonderwijs varieert per onderwerp tussen de 86% en 97% (zie Figuur 3.1.1a). Gemeenten voeren het vaakst overleg over het realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers. Overleg over het organiseren van de doorlopende leerlijn komt het minst vaak aan de orde. Dit blijkt ook uit een recent onderzoek van Sardes. Vooral gemeenten zijn sceptisch over de meerwaarde van de overlegplicht bij het organiseren van een doorlopende leerlijn. In de praktijk ligt de focus momenteel vooral op het creëren van voldoende onderwijsplekken, mede door de bestaande wachtlijstproblematiek. Daardoor is er minder aandacht voor de doorlopende leerlijn.⁸³

Figuur 3.1.1a. De nieuwkomersonderwijs-onderwerpen waarover gemeenten overleg voeren n=336, 2024



⁸³ Razenberg e.a. (2024). *Tussenrapportage evaluatie tijdelijke Wet Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs – nulmeting.*

⁸² Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Interbestuurlijk toezichtkader 2023*

Gemeenten met lagere stedelijkheidsgraad voldoen vaker niet aan de overlegplicht

De gemeenten die in 2024 over geen van de 3 nieuwkomersonderwerpen overleg voerden (3%), lichten toe dat dit onder andere kwam door onvoldoende beschikbare capaciteit binnen de gemeente of doordat andere beleidsonderwerpen meer prioriteit kregen. We zien dat gemeenten met een lagere stedelijkheidsgraad vaker aangeven dat ze geen overleg hebben gevoerd. Uit onderzoek van Sardes blijkt dat relatief meer kleinere gemeenten niet op de hoogte zijn van de (mogelijkheden van de) Wet tnv. Dit kan komen doordat de problematiek niet overal speelt en ambtenaren in kleinere gemeenten minder capaciteit en expertise hebben op dit dossier.⁸⁴ De inspectie gaat in gesprek met gemeenten die (nog) geen overleg hebben gevoerd over nieuwkomersonderwijs. De gemeenten die aangeven onvoldoende capaciteit te hebben voor het organiseren van een jaarlijks overleg, of die andere prioriteiten stellen, wijzen we op het belang van het overleg en hun rol hierin. Gemeenten moeten dit in samenwerking met schoolbesturen op orde te krijgen.

3.1.2 Overlegpartners nieuwkomersonderwijs

Schoolbesturen vrijwel altijd betrokken bij nieuwkomersoverleg

Vrijwel alle gemeenten die overleg hebben gevoerd, organiseerden in 2024 een overleg met de schoolbesturen po en/of vo. Wanneer niet alle schoolbesturen werden betrokken in het nieuwkomersoverleg, gaven gemeenten onder andere aan dat er alleen overleg is gevoerd met schoolbesturen die te maken hadden met een instroom van nieuwkomersleerlingen en/of die nieuwkomersonderwijs aanboden. Uit onderzoek van Sardes blijkt dat de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen rond het nieuwkomersonderwijs over het algemeen positief wordt ervaren. Beide partijen beoordelen deze meestal als 'goed'. De meeste gemeenten en schoolbesturen geven aan dat de samenwerking grotendeels gelijk is gebleven ten opzichte van de situatie vóór de invoering van de Wet tnv.⁸⁵

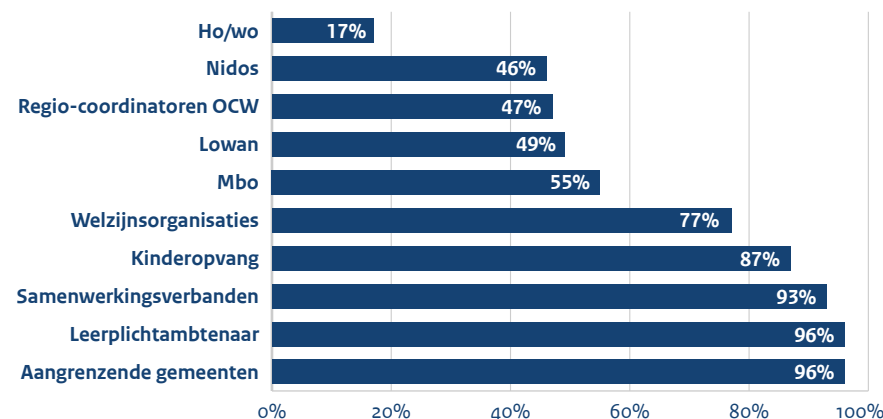
⁸⁴ Razenberg e.a. (2024). *Tussenrapportage evaluatie tijdelijke Wet Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs – nulmeting*.

⁸⁵ Razenberg e.a. (2024). *Tussenrapportage evaluatie tijdelijke Wet Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs – nulmeting*.

Gemeenten overleggen ook met veel andere partijen

Naast de schoolbesturen overleggen gemeenten ook met veel andere partners over nieuwkomersonderwijs (zie Figuur 3.1.2a). De meeste gemeenten (88%) voerden in 2024 overleg met minstens 5 andere partners. Veel gemeenten hadden incidenteel of structureel overleg onder andere aangrenzende gemeenten, de leerplichtambtenaar, het samenwerkingsverband en de kinderopvang. De inspectie is positief over de manier waarop gemeenten een breed netwerk mobiliseren en actief de samenwerking zoeken met diverse partijen. Het organiseren van nieuwkomersonderwijs is een complexe opgave, die vaak een regionale aanpak vereist. Samenwerking is van groot belang, omdat betrokken organisaties verschillende taken en expertises inbrengen die elkaar versterken. In een Kamerbrief van 2024 benadrukt de minister ook dat nieuwkomersonderwijs een gespecialiseerde aanpak vraagt en meestal wordt gekenmerkt door een hoge mate van lokale en regionale samenwerking.⁸⁶

Figuur 3.1.2a. Gemeenten die ook met onderstaande partners overleg voerden over nieuwkomersonderwijs n=336, 2024



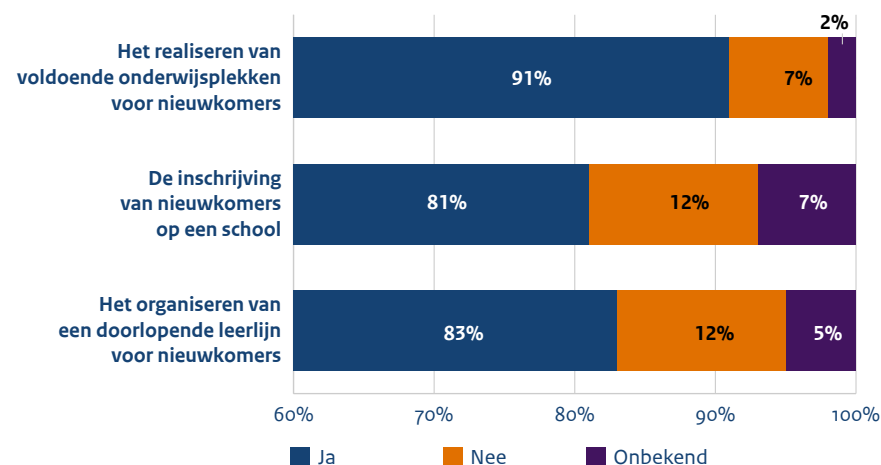
⁸⁶ OCW (2024). *Stand van zaken nieuwkomersonderwijs*.

3.1.3 Afspraken nieuwkomersonderwijs

Meeste afspraken gaan over realisatie van voldoende onderwijsplekken

Gemeenten zijn niet alleen verplicht om overleg te voeren over nieuwkomersonderwijs, maar ook om hierover concrete afspraken te maken. Uit de ingediende jaarverantwoordingen van gemeenten blijkt dat het overleg in veel gemeenten daadwerkelijk leidt tot het maken van dergelijke afspraken. De mate waarin gemeenten in 2024 afspraken maakten over nieuwkomersonderwijs varieert per onderwerp tussen de 81% en 91% en is weergegeven in Figuur 3.1.3a. Het percentage gemeenten dat in 2024 afspraken had over minstens 1 van de 3 nieuwkomersonderwerpen is met 9 procentpunt gestegen ten opzichte van 2023 en bedraagt nu 94%. Net als bij het overleg zien we dat bij het maken van afspraken de nadruk vooral ligt op de realisatie van voldoende onderwijsplekken.

Figuur 3.1.3a De nieuwkomersonderwijs-onderwerpen waarover gemeenten afspraken hebben
n=336, 2024



De verplichte afspraken die gemeenten maken gaan over uiteenlopende nieuwkomersonderwijs-onderwerpen, zoals bekostiging, vervoer, huisvesting, doorstroming, kwaliteit, aanmelding en wachtlijsten. Hieronder wordt ter illustratie 1

voorbeeld getoond van een dergelijke afspraak. Voor een volledig inzicht van alle genoemde afspraken door gemeenten verwijzen we naar het technisch rapport dat als aparte bijlage bij dit rapport is gepubliceerd.⁸⁷

Voorbeeld afspraak nieuwkomersonderwijs

“Wij hebben afspraken opgesteld in een convenant voor het primair onderwijs.

De afspraken voor het primair onderwijs zijn:

- *De nieuwkomers worden in principe ingeschreven en geplaatst in de bestaande nieuwkomersklassen. Indien er meer schoolruimte nodig is voor nieuwkomersklassen, dan is dit een verantwoordelijkheid van het Interbestuurlijk Overleg Primair Onderwijs en de gemeente om gezamenlijk tot een oplossing te komen;*
- *Het onderwijs op de nieuwkomersscholen is tijdelijk onderwijs en geen eindonderwijs. Na de periode van maximaal 2 jaar, worden de nieuwkomers teruggeplaatst in het reguliere onderwijs thuis nabij;*
- *De nieuwkomerschool zorgt voor een goede overdracht;*
- *Basisscholen werken mee aan de plaatsing van een leerling gedurende het schooljaar op een school dicht bij huis. Het geniet de voorkeur dat een kind instroomt na een vakantieperiode (herfst, kerst, voorjaar of mei).*

De afspraken voor het voortgezet onderwijs zijn:

- *De nieuwkomers worden in principe ingeschreven en geplaatst in de bestaande internationale schakel klassen (ISK). Indien er meer schoolruimte nodig is voor ISK-klassen, dan is het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken partners om een oplossing te vinden;*
- *Het onderwijs op de nieuwkomersscholen is tijdelijk onderwijs en geen eindonderwijs. Na de periode van maximaal 2 jaar, worden de nieuwkomers teruggeplaatst in het reguliere onderwijs, een passende mbo-opleiding of een (leer)werktraject;*
- *De nieuwkomerschool zorgt voor een goede overdracht.”*

⁸⁷ Inspectie van het Onderwijs (2025c). Technisch rapport Landelijk Rapport GT 2025 nieuwkomersonderwijs.

Nog niet alle gemeenten hebben afspraken over nieuwkomersonderwijs

Hoewel de inspectie over het algemeen positief is over het aantal gemeenten dat over minstens 1 van de 3 onderwerpen afspraken maakten, zijn er nog steeds gemeenten (6%) waar dergelijke afspraken volledig ontbreken. De redenen die gemeenten noemen wanneer er geen afspraken zijn over nieuwkomersonderwijs zijn uiteenlopend:

- De afspraken waren nog in ontwikkeling;
- Andere beleidsonderwerpen kregen een hogere prioriteit;
- De afspraken werden onderling tussen schoolbesturen gemaakt;
- Er was geen overeenstemming over de inhoud van de afspraken;
- Er waren geen nieuwkomers binnen de gemeente;
- Het was volgens de gemeente niet nodig om afspraken te maken, bijvoorbeeld omdat er geen problemen waren geconstateerd binnen het bieden van nieuwkomersonderwijs.

De inspectie wijst gemeenten op hun verplichting om jaarlijks afspraken te maken met alle schoolbesturen po en vo over het nieuwkomersonderwijs. Deze verplichting geldt niet alleen voor gemeenten en schoolbesturen die nu actief te maken hebben met nieuwkomers, maar ook voor die waar op dit moment geen nieuwkomers zijn of waar geen problemen worden ervaren met het nieuwkomersonderwijs. De inspectie benadrukt dat ook zij voorbereid moeten zijn. Veranderende omstandigheden of een onverwachte instroom van nieuwkomers laten zich moeilijk voorspellen. Daarom vraagt de inspectie gemeenten hier alert op te zijn en tijdig duidelijke afspraken te maken met alle schoolbesturen po en vo en andere relevante partners. Deze afspraken bieden duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden en maken het mogelijk de voortgang goed te monitoren en te evalueren. Dit draagt bij aan een meer doelgerichte en cyclische werkwijze.

1

2

3

3.1

3.2

4

3.2 Plaatsing van nieuwkomers binnen het onderwijs

Gemeenten verantwoordelijk voor voldoende onderwijsplaatsen

Wanneer nieuwkomers in een gemeente worden opgevangen, moet er onderwijs voor hen worden georganiseerd. Volgens de Europese Opvangrichtlijn moeten leerplichtige nieuwkomers zo snel mogelijk, maar uiterlijk binnen drie maanden na aankomst in Nederland onderwijs krijgen. Het is voor *alle* nieuwkomers de bedoeling dat provincies, gemeenten en schoolbesturen zich maximaal inspannen om dit zo snel mogelijk te realiseren. Vaak spreken nieuwkomers bij aankomst onvoldoende Nederlands. Sommige nieuwkomers starten direct op een reguliere school en krijgen daar extra ondersteuning, terwijl anderen eerst les krijgen in een speciale klas of op een school die gericht is op nieuwkomers. Daarna kunnen zij doorstromen naar een andere vorm van regulier of eventueel gespecialiseerd onderwijs. Sinds oktober 2023 is het daarnaast mogelijk om in uitzonderlijke situaties gebruik te maken van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv). Deze voorziening is bedoeld voor gemeenten met veel onverwachte instroom die op korte termijn onvoldoende capaciteit hebben om alle nieuwkomers een volledig onderwijsaanbod te bieden op een school in de regio. Een tnv wordt uitsluitend ingezet als noodoplossing, om te voorkomen dat kinderen te lang geen mogelijkheid hebben om onderwijs te volgen.

3.2.1 Nieuwkomers in de po-leeftijd

Nieuwkomers in de po-leeftijd zijn doorgaans kinderen in de leeftijd van 4-12 jaar. Ze vallen onder de leerplicht en hebben recht op onderwijs vanaf hun vijfde verjaardag, uitzonderingen daargelaten. Er zijn verschillende vormen van onderwijs aan nieuwkomers in het po. Deze bestaan uit gespecialiseerde klassen en scholen. Veel kinderen in de po-leeftijd starten in een taalklas. Naast taal krijgen ze vaak ook andere vakken. De duur van deze taalklas ligt meestal op ongeveer 1 jaar. Daarna stromen zij door naar een regulier of gespecialiseerd onderwijsprogramma in het po of vo.

Zicht op nieuwkomers in de po-leeftijd kan beter

Bijna alle gemeenten (98%) hadden in 2024 nieuwkomers in de po-leeftijd, en geven aan (enig) zicht te hebben op het aantal nieuwkomers binnen de eigen gemeente. Bijna 60% meldt volledig zicht te hebben op het aantal nieuwkomers in de po-leeftijd, terwijl ongeveer 40% aangeeft dit gedeeltelijk te hebben. De inspectie is van mening dat het belangrijk is voor gemeenten om een volledig en actueel overzicht te hebben van nieuwkomers binnen hun

gemeentegrenzen. Dit is nodig om nieuwkomersonderwijs goed te kunnen organiseren en aan te bieden. De inspectie roept gemeenten op om te onderzoeken hoe zij beter zicht kunnen krijgen. Dit kan bijvoorbeeld door actief contact te onderhouden met het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Zij hebben inzicht in het aantal kinderen en jongeren in de leerplichtige leeftijd binnen de gemeente.

Plaatsing van nieuwkomers in de po-leeftijd meestal succesvol

Van de nieuwkomers waarop zij zicht hebben, geeft 98% van de gemeenten aan dat zij *alle* nieuwkomers in de po-leeftijd een onderwijsplek hebben kunnen bieden. De overige 2% heeft een deel van de nieuwkomers kunnen plaatsen. Dit komt mogelijk door wachtlijsten en het lerarentekort in het po. De Staat van het Onderwijs meldt dat 15% van de nieuwkomersvoorzieningen in het po met een wachtlijst kampt en dat een kwart van deze voorzieningen te maken had met één of meer onvervulde vacatures.⁸⁸

Wanneer het gemeenten wél lukt om kinderen te plaatsen, gebeurt dit bijna altijd bij een erkende onderwijsinstelling (96%). Hieronder vallen ook de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen (tnv). De inspectie vindt het positief dat nieuwkomers in de po-leeftijd vrijwel altijd worden geplaatst bij erkende onderwijsinstellingen. Omdat deze instellingen onder toezicht van de inspectie vallen, kan de onderwijskwaliteit worden beoordeeld en bewaakt. Daarmee is geborgd dat deze leerlingen onderwijs ontvangen van voldoende kwaliteit.

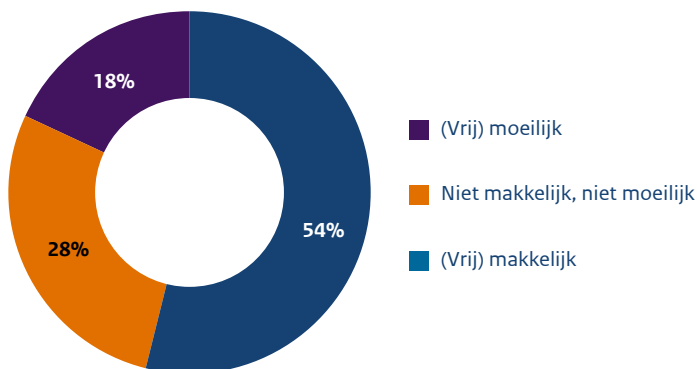
Meeste gemeenten ervaren plaatsing van nieuwkomers in po-leeftijd als makkelijk

Een meerderheid van de gemeenten heeft positieve ervaringen met het plaatsen van nieuwkomers in de po-leeftijd. Ruim de helft van de gemeenten (54%) gaf aan dat het (vrij) makkelijk was om deze nieuwkomers te voorzien van een onderwijsplek (zie figuur 3.2.1a). Dit komt onder andere doordat er goede afstemming en afspraken zijn (met schoolbesturen) rondom nieuwkomersonderwijs. Daarnaast noemen zij de volgende positieve punten:

- **Voldoende capaciteit:** er zijn genoeg onderwijsplekken en -voorzieningen beschikbaar voor nieuwkomers in de po-leeftijd;
- **Snelle plaatsing:** nieuwkomers in de po-leeftijd kunnen snel op een passende plek worden geplaatst;
- **Goede organisatie:** het nieuwkomersonderwijs voor kinderen in de po-leeftijd is goed geregeld en georganiseerd.

⁸⁸ Inspectie van het Onderwijs (2025b). *Staat van het Onderwijs 2025*.

Figuur 3.2.1a. Ervaring van gemeenten over het plaatsen van nieuwkomers in de po-leeftijd n=318, 2024



Gemeenten die meer knelpunten ervaren met de plaatsing van nieuwkomers in de po-leeftijd, geven aan dat zij te maken hebben met onder andere een tekort aan onderwijshuisvesting en leerkrachten. Ook benoemen deze gemeenten dat ze te maken hebben met een onverwacht hoge of wisselende instroom van nieuwkomers. Dit maakt het lastig(er) om tijdig nieuwkomersonderwijs te organiseren. De inspectie benadrukt dat het aantal nieuwkomers altijd zal fluctueren. Daarom is het belangrijk dat gemeenten voldoende flexibiliteit hebben om met deze schommelingen om te gaan. Een goede continue samenwerking en afstemming met betrokken partijen zoals de onderwijsbesturen is hierbij noodzakelijk. Daarnaast is ook interne samenwerking of afstemming met bijvoorbeeld de afdelingen Leerplicht, Inburgering, Werk en Inkomen van belang.

3.2.1 Nieuwkomers in de vo-leeftijd

Nieuwkomers in de vo-leeftijd zijn meestal jongeren van 12-18 jaar die recent in Nederland zijn komen wonen en geen of weinig Nederlands spreken. De meeste jongeren starten in een internationale schakelklas (ISK). Dat zijn speciale klassen op reguliere scholen in het vo. In een ISK leren zij de Nederlandse taal, maar ook andere basisvaardigheden zoals rekenen. Zo worden zij voorbereid op een overstap naar het reguliere onderwijs. De duur van een ISK-traject is meestal rond de 2 jaar.

Bij deel gemeenten weinig zicht op nieuwkomers in de vo-leeftijd

Voor nieuwkomers in de vo-leeftijd zien we een vergelijkbaar beeld als bij de po-leeftijd. Vrijwel alle gemeenten (94%) hadden in 2024 te maken met nieuwkomers in deze leeftijdsgroep. Ongeveer de helft van deze gemeenten geeft aan volledig zicht te hebben op het exacte aantal nieuwkomers in de vo-leeftijd. Een bijna even grote groep gemeenten heeft hier slechts gedeeltelijk zicht op. Door onder andere verhuizingen en het doorplaatsen van nieuwkomers is het extra lastig om dit zicht goed te behouden. Toch is het belangrijk dit goed te monitoren. Dit stelt gemeenten namelijk in staat gerichter te sturen en hun nieuwkomersonderwijsbeleid beter af te stemmen op de doelgroep en recente ontwikkelingen.

Plaatsing van nieuwkomers in de vo-leeftijd niet altijd haalbaar

Van de nieuwkomers waarop gemeenten zicht hebben, geeft ruim 80% van de gemeenten aan dat zij alle nieuwkomers in de vo-leeftijd een onderwijsplek hebben kunnen bieden. Iets minder dan 20% van de gemeenten is daarin deels geslaagd. De inspectie benadrukt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het realiseren van voldoende onderwijsplaatsen voor leerplichtige jongeren. Als zij daarbij tegen knelpunten aanlopen, is het belangrijk dat ze tijdig contact opnemen met samenwerkingspartners en organisaties die ondersteuning kunnen bieden. Zo nodig kunnen zij ook contact opnemen met de regio-coördinator. Die ondersteunt, informeert en adviseert gemeenten en schoolbesturen bij de organisatie van het nieuwkomersonderwijs. Als het niet lukt om plaats te maken in het bestaande onderwijsaanbod, kan de gemeente de minister vragen een tnv toe te staan. Dit gebeurt nu

nog maar weinig. Op 17 februari 2025 waren er 6 tnv's actief in het vo, 4 tnv's waren toen alweer gesloten.⁸⁹ Uit het onderzoek van Sardes blijkt dat lerarentekorten en huisvestingsproblemen vaak belemmeringen vormen voor de inrichting van tnv's.⁹⁰

De minister heeft een toekomstverkenning uitgevoerd om het nieuwkomersonderwijs structureel te verbeteren. In een recente Kamerbrief staat hoe de minister het funderend onderwijs aan nieuwkomers wil vormgeven en welke aanvullende maatregelen zij wil nemen.⁹¹

Het nieuwkomersonderwijs wordt juridisch verankerd in aparte wetgeving. Zo wordt duidelijker wat van scholen wordt verwacht. De nieuwe wet regelt:

- Verantwoordelijkheden voor voldoende onderwijscapaciteit;
- Kwaliteitseisen voor het onderwijsaanbod;
- Betere overgang voor nieuwkomers naar het vervolgonderwijs.

Parallel aan het uitwerken van bovenstaande wetgeving worden aanvullende beleidsmaatregelen genomen:

- In kaart brengen van succesfactoren voor de overgang naar vervolgonderwijs en deze delen met scholen;
- Bieden van handvatten voor regionale samenwerking en verdeling van nieuwkomers;
- Het verplicht maken van afspraken tussen doorstroompunten, gemeenten en scholen om de overgang van vo naar mbo te verbeteren.

Net als bij nieuwkomers in de po-leeftijd worden ook nieuwkomers in de vo-leeftijd bijna altijd geplaatst binnen het erkend onderwijs.⁹² Een enkele gemeente geeft aan dat ze nieuwkomerskinderen in de vo-leeftijd (ook) hebben geplaatst bij niet-erkende onderwijsinstellingen. De inspectie benadrukt het belang dat nieuwkomerskinderen

onderwijs volgen bij erkende onderwijsinstellingen, zodat hun onderwijsroute leidt tot een startkwalificatie. Dit vergroot hun kansen op gelijke toegang tot vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt en draagt bij aan een volwaardige deelname aan de maatschappij.

Nieuwkomers in vo-leeftijd zijn lastiger te plaatsen dan po-leeftijd

In vergelijking met nieuwkomers in de po-leeftijd zien we een verschuiving in hoe gemakkelijk het is om nieuwkomers in deze groep van een onderwijsplek te voorzien (zie Figuur 3.2.2a). Hoewel het gemeenten vaak lukt om ook nieuwkomers in de vo-leeftijd te plaatsen, ervaren zij dit als een complexere opgave. Gemeenten geven aan dat het lastiger is om deze jongeren te motiveren voor het volgen van taalonderwijs. Een andere belemmerende factor is bijvoorbeeld dat het vervoer naar de onderwijslocatie niet altijd eenvoudig te organiseren is. Andere punten die gemeenten al eerder noemden gaan over een tekort aan onderwijsplekken, veroorzaakt door te weinig bevoegde docenten en geschikte onderwijslocaties. Hierdoor kunnen wachtlijsten ontstaan, wat ertoe leidt dat jongeren niet (tijdig) kunnen starten met hun onderwijs. Volgens het onderzoek van Sardes komen deze wachtlijsten vaker voor in de grootste gemeenten dan in middelgrote of kleine gemeenten. Verder constateren zij dat het tekort aan onderwijsplekken voor leerplichtige nieuwkomerskinderen in het vo groter is dan in het po. In het po rapporteerden de meeste gemeenten met een wachtlijst dat het om 1 tot 10 nieuwkomersleerlingen ging. In het vo daarentegen ging het in sommige gemeenten om 50 of meer nieuwkomersleerlingen.⁹³ Het tekort aan onderwijsplekken in het vo blijkt uit ook de oprichting van het aantal tnv's. Hoewel er slechts een beperkt aantal is opgericht, zijn of waren de meeste actief in het vo.⁹⁴

De inspectie begrijpt dat het organiseren van onderwijs voor nieuwkomers in de vo-leeftijd voor gemeenten uitdagend kan zijn. Voor nieuwkomersleerlingen is de instroom in het vo vaak complexer dan in het po. Nieuwkomers in het vo hebben door hun leeftijd minder tijd om taalachterstanden in te halen voordat zij doorstromen naar het vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt. Bovendien hebben zij vaker ingrijpende ervaringen achter de rug, zoals een (gedwongen) gezinsscheiding of oorlog, die van invloed kunnen zijn op hun motivatie en welzijn.

⁸⁹ Inspectie van het Onderwijs (2025b). *Staat van het Onderwijs 2025*.

⁹⁰ Razenberg e.a. (2024). *Tussenrapportage evaluatie tijdelijke Wet Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs – nulmeting*.

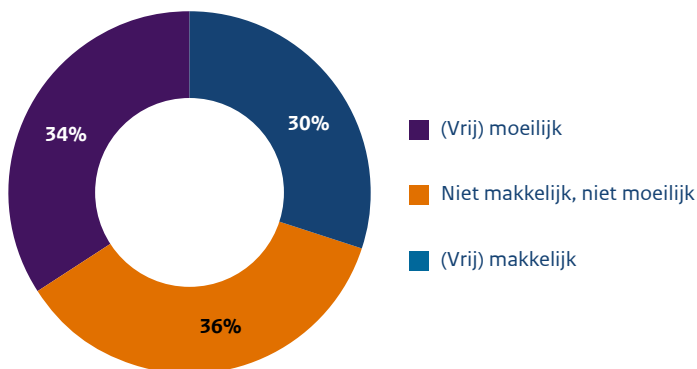
⁹¹ OCW (2025). *Betere start voor kinderen met Nederlands als 2e taal*

⁹² Erkend onderwijs wordt aangeboden door een school of instelling die door de overheid is goedgekeurd en onder toezicht staat van de inspectie.

⁹³ Razenberg e.a. (2024). *Tussenrapportage evaluatie tijdelijke Wet Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs – nulmeting*.

⁹⁴ Inspectie van het Onderwijs (2025b). *Staat van het Onderwijs 2025*.

Figuur 3.2.2a. Ervaring van gemeenten over het plaatsen van nieuwkomers in de vo-leeftijd n=294, 2024



3.2.3 Nieuwkomers in de mbo-leeftijd

Nieuwkomers in mbo-leeftijd zijn jongeren van ongeveer 16-27 jaar die recent naar Nederland zijn gekomen en nog niet of nauwelijks de Nederlandse taal beheersen. Ze stromen in via het reguliere onderwijs (bijvoorbeeld een entree-opleiding) of via specifieke trajecten zoals een ISK-klas of inburgeringscursus. Onder nieuwkomers in de mbo-leeftijd vallen vaak ook de alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV'ers). Dit zijn jongeren onder de 18 jaar die zonder ouders of wettelijke voogd naar Nederland komen, vaak als asielzoeker.

Bij veel gemeenten zijn nieuwkomers in de mbo-leeftijd buiten beeld

Bijna twee derde van de gemeenten (61%) had in 2024 te maken met nieuwkomers in de mbo-leeftijd. Opvallend is dat veel van de andere gemeenten (36%) aangeven niet te weten of zij in dat jaar met deze groep te maken hadden. Van de gemeenten die wél nieuwkomers in de mbo-leeftijd hadden, geeft minder dan een derde aan volledig zicht te hebben op de precieze aantallen. Daarmee is het inzicht in deze groep beperkter dan bij nieuwkomers in de po- of vo-leeftijd. Hoewel mbo-instellingen niet onder de wettelijke overlegplicht vallen, adviseert de inspectie toch om hen te betrekken bij het nieuwkomers-overleg. In diverse gemeenten (55%) gebeurt dit al, maar dat is nog niet overal het geval. Samenwerking op dit vlak kan bijdragen aan beter zicht op deze doelgroep.

Nieuwkomers in de mbo-leeftijd hebben laagste kans op plaatsing

Van de gemeenten die aangeven zicht te hebben, meldt 51% dat zij alle nieuwkomers in de mbo-leeftijd een onderwijsplek hebben kunnen bieden. Bij ruim een derde (34%) van de gemeenten is het gelukt een deel van deze nieuwkomers te plaatsen. We zien dat vooral niet-stedelijke en juist zeer sterk stedelijke gemeenten de meeste moeite hebben om nieuwkomers in de mbo-leeftijd te voorzien van een onderwijsplek. De inspectie vindt het zorgelijk dat het bij een deel van de gemeenten het niet lukt om alle leer- en kwalificatieplichtige nieuwkomers in de mbo-leeftijd te plaatsen. De inspectie is van plan om dit op termijn bij de toezichtsactiviteiten met mbo-instellingen te betrekken.

In 2025 voert de inspectie een onderzoek uit naar de in-, door- en uitstroom van nieuwkomers in het onderwijs, met specifieke aandacht voor nieuwkomers van 16 jaar en ouder en AMV'ers. Veel van deze jongeren gaan niet (meer) naar school of behalen geen startkwalificatie. Er zijn bovendien signalen van hoog schoolverzuim binnen deze groep. Het onderzoek brengt in kaart welke knelpunten er bestaan binnen het onderwijsstelsel en welke verbeteringen mogelijk zijn om de allocatie en kwalificatie te versterken. Het rapport verschijnt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2026.

Uitdagingen bij de plaatsing van nieuwkomers in de mbo-leeftijd

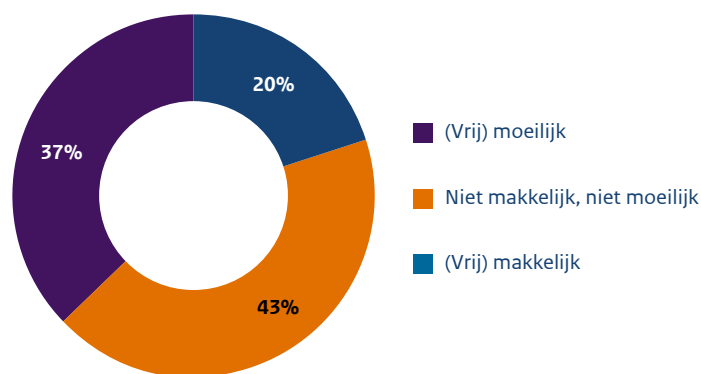
Het is geen makkelijke opgave voor gemeenten om nieuwkomers in de mbo-leeftijd van een passende onderwijsplek te voorzien. Ruim een derde van de gemeenten (37%) ervaart dit als (vrij) moeilijk (zie Figuur 3.2.3a). Eerdergenoemde belemmeringen, zoals vervoer (en de bijbehorende kosten), wachtlijsten, personeelstekorten en huisvestingsproblemen, spelen hierbij een rol. Daarnaast zijn er ook specifieke factoren die volgens gemeenten vooral voor deze leeftijdsgroep van invloed zijn:

- **Beperkte taalkennis:** De overgang van een internationale schakelklas (ISK) naar het mbo is vaak te groot. Het taalniveau van het Nederlands is dan onvoldoende, waardoor het lastig is om een passende route in het mbo te volgen. Ook in een recent onderzoek van Sardes komt dit naar voren. De bekostiging voor nieuwkomersonderwijs is beperkt tot 2 jaar, terwijl sommige nieuwkomersleerlingen

volgens gemeenten vaak meer tijd nodig hebben om de taal te leren en succesvol door te stromen naar het reguliere onderwijs.⁹⁵

- **Voorkeur voor werk:** Nieuwkomers kunnen de uitstroom naar werk als een aantrekkelijker alternatief zien dan onderwijs volgen. Ook onder Nederlandse jongeren is een dalende trend zichtbaar in de onderwijsparticipatie. Volgens de Staat van het Onderwijs verlaten steeds meer jongeren het mbo voortijdig en zonder diploma.⁹⁶
- **Extra zorgdruk:** Het bieden van passend onderwijs aan nieuwkomers met mentale problemen of (lichte) verstandelijke beperkingen vormt een extra uitdaging. Hoewel dit ook bij jongere nieuwkomers kan spelen, benoemen gemeenten dit specifiek als problematiek die (vooral) bij deze leeftijdsgroep voorkomt.

Figuur 3.2.3a. Ervaring van gemeenten over het plaatsen van nieuwkomers in de mbo-leeftijd
n=145, 2024



⁹⁵ Razenberg e.a. (2024). *Tussenrapportage evaluatie tijdelijke Wet Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs – nulmeting.*

⁹⁶ Inspectie van het Onderwijs (2025b). *Staat van het Onderwijs 2025.*

Literatuurlijst

- Aalberse, S. P., Andringa, S. J., Hanekamp, K., Keydeniers, D. J., Kuiken, F., Thieme, A. M. M., ... Vos, E. M. J. (2021). *Meertaligheid in dagopvang: Een onderzoek naar de effecten van het gebruik van twee talen op het kinderdagverblijf*. Universiteit van Amsterdam.
- Baauw, S., Kock, K., de Rooij, A., & Zuidam, M. (2023). *Bereik ve verhogen. Achtergronden, tips en goede voorbeelden*. GOAB-ondersteuningstraject.
- CBS (2023, 21 november). *Kinderopvang in Nederland* [dashboard]. Geraadpleegd op 12 september 2025 van: https://dashboards.cbs.nl/v5/SZW_Kinderopvang/
- CBS (2024, 20 december). *Aanbod kinderopvang in Nederland, 2017-2023*
- CBS (z.d.-a). COROP-gebied. Geraadpleegd op 12 september 2025 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/corop-gebied>
- CBS (z.d.-b). Stedelijkheid (van een gebied). Geraadpleegd op 12 september 2025 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/stedelijkheid--van-een-gebied-->
- CPB & SCP (2023). *Herziening financieringsstelsel kinderopvang. Maatschappelijke effecten van het voorgenomen kabinetsplan*.
- Das, L., Sapulete, S., Wildschut, S., & Bakker, A.F. (2024). *Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang. Meting 2024*. Berenschot. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Das, L., Sapulete, S., Wildschut, S., & Bakker, A.F. (2025). *Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang. Meting 2025*. Berenschot. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Den Hollander, S., Hoonhoud, E., & Wierdsma, I. (2025). *Handreiking 'Op weg naar inclusieve kinderopvang'* (in opdracht van de ministeries SZW, OCS en VWS). Sardes.
- GGD GHOR Nederland (2024a, augustus). *Monitor invoering Flexibele inspectieactiviteit toezicht kinderopvang. Fase 4 en eindverslag*.
- GGD GHOR Nederland (2024b). *FAQ rookmelders*
- Inspectie van het Onderwijs (2020). *Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2019*.
- Inspectie van het Onderwijs (2022a). *Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht kinderopvang 2021*.
- Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Interbestuurlijk toezichtkader 2023*.
- Inspectie van het Onderwijs (2023). *Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht kinderopvang 2022*.
- Inspectie van het Onderwijs (2024a). *Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht kinderopvang 2023-2024*.
- Inspectie van het Onderwijs (2024b). *Landelijk Rapport LEA/vve 2022/2023*.
- Inspectie van het Onderwijs (2025a). *Overzicht dossiers vertrouwensinspecteurs kinderopvang 2022-2024*.
- Inspectie van het Onderwijs (2025b). *De Staat van het Onderwijs 2025*.
- Inspectie van het Onderwijs (2025c). *Technisch rapport Landelijk Rapport GT 2025 nieuwkomersonderwijs*
- Jepma, IJ., Waaijer, C., Beckers, S., de Geus, W., Suijkerbuijk, A., & Leferink, J. (2023). *Monitor implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Meting 4: 960 uur, pedagogisch beleidsmedewerker in de voorschoolse educatie en financiën*. Utrecht: Oberon en Sardes
- OCW (2023). *Verdere kwaliteitsverbeteringen voorschoolse educatie. Kamerbrief 27 oktober 2023*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2024a). *Beleidsreactie onderzoeken voor- en vroegschoolse educatie. Kamerbrief 21 november 2024*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW (2024b). *Stand van zaken nieuwkomersonderwijs. Kamerbrief 9 april 2024*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2025). *Betere start voor kinderen met Nederlands als 2e taal*. Ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (OCW).
- OECD (2024a). *Education at a Glance. Country note. Netherlands*. OECD Publishing.
- OECD (2024b). *Education at a Glance 2024. OECD Indicators*. OECD Publishing.
- Razenberg, I., Modhey, Y., Muller, P., van der Ven, K., de Groot, J., Prins, H., & Huisman, P. (2024). *Tussenrapportage evaluatie tijdelijke Wet Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs – nulmeting*.
- Rijksoverheid (2023, 9 november). *Mogelijkheid tot meertalige kinderopvang per wet vastgelegd*. Geraadpleegd op 8 mei 2025, van <https://www.Rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/11/09/mogelijkheid-tot-meertalige-kinderopvang-per-wet-vastgelegd>
- Rijksoverheid (2024). *Rapporten met modelformulieren voor beoordeling kwaliteit kinderopvangorganisaties en buitenschoolse en gastouderopvang per 1 juli 2024*.
- Rijksoverheid (2025a). *Cijfers kinderopvang 4e kwartaal 2024*. Geraadpleegd op 28 maart 2025 van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/10/25/kwartaalrapportages-kinderopvang-vanaf-2020>
- Rijksoverheid (2025, 10 juni). *Eerste Kamer akkoord met wetsvoorstel gastouderopvang*
- Rijksoverheid (z.d.). *Kwaliteit kinderopvang*. Geraadpleegd op 28 maart 2025, van <https://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang/kwaliteitseisen-kinderopvang-en-peuterspeelzalen>
- SZW (2021). *Brief van de Staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Kamerbrief 16 december 2021 (Kamerstuk 31322, nr. 439)*. Geraadpleegd op 12 september 2025 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31322-439.html>

SZW (2023a, 1 mei). Besluit van 21 april 2023 tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang en het Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang in verband met het versoepelen van de drie-uursregeling en de mogelijkheid tot afwijking van het vaste gezichtencriterium en het uitstellen van de vervaldatum van het Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-144.html>

SZW (2023b). *Voortgang Aanpak personeelstekort kinderopvang. Kamerbrief 26 april 2023*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

SZW (2024a, 30 januari). Besluit van 24 januari 2024 tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang in verband met het stellen van regels over meertalige kinderopvang. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2024-8.html#gerelateerd>

SZW (2024b, 22 maart). Besluit van 15 maart 2024 tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang in verband met het inzetten van beroepskrachten in opleiding als vaste beroepskracht in de dagopvang en wijzigingen met betrekking tot de beroepskracht-kind ratio, kindercentrum-overstijgend opvangen en het inzetten van andersgekwalficeerde beroepskrachten voor de buitenschoolse opvang. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2024-64.html>

SZW (2024c, 30 april). Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 april 2024, nr. 2024-0000096583, tot wijziging van de Regeling Wet kinderopvang en tot intrekking van de Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 15 december 2021 tot Wijziging van de Regeling Wet kinderopvang in verband met het verruimen van de inzet van beroepskrachten in opleiding (Stcrt. 2021, 50240) in verband met verlenging van de verruimde inzet van beroepskrachten in opleiding. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-13991.html>

SZW (2024d). Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Kamerbrief 11 november 2024 (Kamerstuk 31322, nr. 548). Geraadpleegd op 12 september 2025 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31322-548.pdf>

SZW (2025a). *Versterken van de gastouderopvang. Kamerbrief 10 april 2025*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Van der Vegte, H., van Renssen, E., Bosma, M., Demir, I., & Michiel Blom, M. (2025). *Op zoek naar een nieuwe balans. Onderzoek naar (gestopte) gastouders en de gevolgen*. Significant Public. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Van Rij, C., Nijhof, W., Korn, F., Bos, S., Jepma, IJ, & de Geus, W. (2024). *Bestedingsonderzoek gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2022*. Amsterdam: Cebeon.

Colofon

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 | november 2025