



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

TOEZICHT EN HANDHAVING KINDEROPVANG

LANDELIJKE RAPPORTAGE 2016

augustus 2017

INHOUD

INHOUD 3

Samenvatting 5

Inleiding 9

1 Ontwikkelingen in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen 11

- 1.1 Inleiding 11
- 1.2 Kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang 11
- 1.3 Gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders 12
- 1.4 Vastleggen handhavingsbesluiten 12
- 1.5 Mutaties LRKP 13
- 1.6 Juist, volledig en actueel register 13

2 Aanvragen en opschortingen 14

- 2.1 Inleiding 14
- 2.2 Kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang 14
- 2.3 Gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders 15

3 Uitvoering onderzoeken 18

- 3.1 Inleiding 18
- 3.2 Kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang 18
- 3.3 Gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders 19
- 3.4 Incidentele onderzoeken 20

4 Risicoprofielen 22

- 4.1 Inleiding 22

5 Handhavingsadviezen 24

- 5.1 Inleiding 24

6 Handhaving 26

- 6.1 Inleiding 26
- 6.2 Kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang 26
- 6.3 Gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders 27
- 6.4 Nadere onderzoeken 28

7 Toezicht Inspectie van het Onderwijs 30

- 7.1 Inleiding 30
- 7.2 Risicoanalyse en risicogestuurd toezicht op gemeenten 30
- 7.3 Nader onderzoek en statustoekenning gemeenten 31
- 7.4 Verdiepende onderzoeken Inspectie van het Onderwijs 32
- 7.5 Ontvangen signalen 33

Bijlage: Registraties in LRKP, GIR-I en GIR-H 35

Samenvatting

Dit Landelijk Rapport 2016 beschrijft hoe gemeenten de wettelijke taken toezicht en handhaving kinderopvang uitvoeren en de ontwikkelingen daarin in de afgelopen jaren. De Inspectie van het Onderwijs oefent interbestuurlijk toezicht uit op de wijze waarop gemeenten die wettelijke taken uitvoeren en brengt effecten hiervan in beeld.

De Inspectie van het Onderwijs oefent interbestuurlijk toezicht uit op de wijze waarop gemeenten die taken uitvoeren en brengt de resultaten en de effecten hiervan in beeld. Dat doet zij in een jaarlijks rapport dat aan de minister van SZW wordt uitgebracht.

Dit jaar brengt de inspectie het landelijk rapport in twee delen uit. Het rapport dat in december 2017 verschijnt, gaat uitgebreider in op bepaalde aspecten en bevat verdiepende analyses over thema's zoals de door de GGD getoetste voorwaarden en overtredingen op het niveau van de voorwaarden zelf, de uitvoering van de handhaving door gemeenten en het toezicht op de voorschoolse educatie.

Taak gemeenten

Gemeenten hebben de taak om een kinderopvangvoorziening, een voorziening voor opvang bij een gastouder of een gastouderbureau in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) in te schrijven. Die inschrijving is toegestaan als de voorziening of het bureau voldoet aan de wettelijke vereisten of op korte termijn daaraan zal voldoen. De gemeente beoordeelt dat.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een correcte registratie van de gegevens en het actueel houden van dit register. Gemeenten zijn verplicht om aanvragen voor inschrijving in het LRKP binnen een wettelijke termijn van tien weken af te handelen. In opdracht van de gemeenten doen de GGD'en onderzoek bij de voorzieningen om te controleren of zij aan de kwaliteitseisen voldoen. Als er tekortkomingen worden geconstateerd kan de GGD een advies tot handhaven geven. Gemeenten hebben vervolgens een beginselplicht tot handhaven, maar kunnen hier - mits beredeneerd - van afwijken.

Minder gemeenten met grote risico's op tekortkoming taakuitvoering

Direct contact tussen inspectie en gemeenten na risicoanalyse effectief

Jaarlijks verantwoorden gemeenten zich aan de inspectie over hun taakuitvoering toezicht en handhaving van het afgelopen kalenderjaar. Naar aanleiding van de jaarverslagen 2016 heeft de inspectie met 61 gemeenten contact opgenomen. In 2015 ging het om 46 gemeenten. Dit directe contact blijkt constructief en effectief. Onduidelijkheden werden gelijk opgehelderd en eventuele risico's voor de kwaliteit van de opvang direct besproken. Gemeenten hadden soms al voorafgaand aan het gesprek verbeteringen doorgevoerd of zetten die snel in gang. Bij een aantal gemeenten hebben wij het contact enige tijd aangehouden om er zeker van te zijn dat de verbetering structureel was.

Nader onderzoek steeds minder vaak nodig

Van de hierboven genoemde 61 gemeenten heeft de inspectie na het contactmoment bepaald of er alsnog aanleiding is voor een nader onderzoek. In een nader onderzoek wordt op basis van de gesprekken, toegestuurde informatie en de inzage in de vastleggingen van de handhaving getoetst of de gemeente voldoet aan de wettelijke normen.

In 2014 heeft de inspectie 22 nadere onderzoeken gedaan naar de gemeentelijke taakuitvoering. In 2015 waren dat 16 onderzoeken en in 2016 hebben we 10 nadere onderzoeken uitgevoerd.

In 2017 komen nog slechts 7 gemeenten in aanmerking voor een nader onderzoek. Deze zeven volgen uit de uitgevoerde risicoanalyse en uit het contact dat de inspectie met gemeenten had over hun jaarverslag 2016.

Gemeenten voeren hun wettelijke taken goed uit

Registervoering op orde

Gemeenten hebben veel inschrijvingen, uitschrijvingen en mutaties te verwerken. In 2016 zijn veel gemeenten ook gestart met de omzetting van peuterspeelzalen in kinderdagverblijven (harmonisatie peuterspeelzalen). Uit de informatie die gemeenten aan de inspectie leveren, volgt dat gemeenten aangeven dat zij in 2016 al deze werkzaamheden zonder noemenswaardige problemen hebben uitgevoerd.

Vrijwel alle nieuwe aanvragen afgehandeld binnen de gestelde termijnen

Bijna 100 procent van de nieuwe aanvragen wordt tijdig afgehandeld. Uit onze analyse volgt dat in 2016 de aanvraagtermijn in 16 procent van de gevallen is opgeschort volgens de daarvoor geldende regels en daarna tijdig zijn afgerond.

Nagenoeg alle verplichte onderzoeken uitgevoerd

Het percentage uitgevoerde jaarlijkse onderzoeken is bijna 100 procent. Jaarlijks worden dus nagenoeg alle voorzieningen kinderopvang en gastouderbureaus geïnspecteerd.

In 2016 is 10 procent van de voorzieningen voor opvang bij gastouders onderzocht. Hiermee voldoen de gemeenten aan de norm om minimaal 5 procent hiervan te onderzoeken.

Minder handhavingsinzet noodzakelijk, keuze inzet nadere onderzoeken verschillend

Minder GGD-handhavingsadviezen

De trend dat het aantal handhavingsadviezen terugloopt, zet door. Dat is positief. Na jaarlijks onderzoek bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus geeft een GGD in 25 procent van de gevallen een advies tot handhaven. Dit was in 2014 tussen de 35-40 procent. Bij de peuterspeelzalen was dit in 2016 zelfs minder dan 20 procent en bij voorzieningen voor opvang bij gastouders maar 8 procent. Kanttekening bij de voorzieningen voor opvang bij gastouders is dat deze inspectie minder omvangrijk is dan bij de overige voorzieningen.

Deze dalende trend is onder andere het gevolg van beter uitgevoerde gemeentelijke handhaving in de afgelopen jaren. Ook de inzet van het instrument 'overleg en overreding' door de GGD heeft waarschijnlijk een positief effect. (Kleine) tekortkomingen worden namelijk direct hersteld en de GGD stelt vervolgens minder overtredingen vast. Daardoor daalt ook het aantal handhavingsadviezen aan gemeenten. Wel is van belang om inzicht te houden in het effect van dit instrument. Registratie van overleg en overreding door de GGD in het GIR-systeem is dan ook van belang.

Minder vaak besluit beredeneerd niet-handhaven

Gemeenten hebben in 2016 in 18 procent van de GGD-adviezen tot handhaving beredeneerd besloten niet tot handhaving over te gaan. In 2014 gold dat nog voor 26 procent van de adviezen.

Wij concluderen hieruit dat gemeenten bewuster omgaan met deze mogelijkheid en de acties beter registreren.

Keuze uitvoering nader onderzoek verschillend

Op een ingezette handhavingsactie kan een nader onderzoek door de GGD volgen. Soms kiezen gemeenten ervoor om pas bij het volgende jaarlijkse onderzoek vast te stellen of de overtreding ongedaan is gemaakt. Zij laten een (tussentijds) nader onderzoek dan achterwege.

Nadat een nader onderzoek is afgerond, is bij een deel van de locaties de naleving nog niet geheel op orde en duren sommige overtredingen nog voort. Opvallend is dat gemeenten na het nader onderzoek bij 15 procent van de overtredingen besluiten beredeneerd niet te handhaven. Verdiepend onderzoek naar de inzet van nader onderzoek en de besluiten om geen vervolg handhavingsactie in te zetten, kunnen meer inzicht geven in de redenen en verklaringen hiervan.

Meer inzicht in (verwerking van) signalen gewenst

Signalen helpen bij het krijgen van inzicht in risico's met betrekking tot de kwaliteit op een opvanglocatie. Op basis van een signaal kan een gemeente besluiten een incidenteel onderzoek te laten uitvoeren. Signalen zijn daarmee een belangrijke aanvulling op de (jaarlijkse) inspecties door de toezichthouder.

Op dit moment wordt de aanleiding voor incidentele onderzoeken echter niet in het GIR-systeem geregistreerd. Hierdoor is het niet goed mogelijk om een beeld te krijgen van de inhoud en aantallen van de binnengekomen signalen, wat gemeenten hiermee doen en wat het resultaat daarvan is. De Inspectie van het Onderwijs is van mening dat een goede registratie van signalen bijdraagt aan meer inzicht in de borging van de kwaliteit van de voorzieningen en daarom gewenst is.

Inleiding

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang en de peuterspeelzalen. De GGD'en voeren in opdracht van de gemeenten het toezicht daadwerkelijk uit. Zij doen dat op basis van landelijk gestandaardiseerde criteria en richtlijnen.

De Inspectie van het Onderwijs is door de verantwoordelijke minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aangewezen om interbestuurlijk toezicht uit te oefenen op de manier waarop gemeenten hun wettelijke taken op het gebied van de kinderopvang en peuterspeelzalen uitvoeren. Door hier jaarlijks over te rapporteren geven wij als inspectie inzicht in de kwaliteit van het gemeentelijke toezicht en de handhaving.

De informatie in dit rapport is gebaseerd op de data uit het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) en de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) (peildatum maart 2017) in combinatie met de vastgestelde jaarverslagen van de gemeenten.

Dit jaar is o.a. verdiepend onderzoek gedaan naar de onderwerpen overtredingen en handhaving. Dit onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met GGD GHOR Nederland (GGD GHOR NL) en VNG. Om organisatorische redenen is ervoor gekozen om het Landelijk Rapport in twee delen uit te brengen. Het onderliggende rapport beschrijft het landelijk beeld over de uitvoering van toezicht en handhaving door gemeenten en het toezicht dat GGD'en in opdracht van de gemeenten uitvoeren. In december publiceren we een versie die ook verdiepende analyses bevat over thema's als getoetste voorwaarden en overtredingen op voorwaardenniveau, handhaving en voorschoolse educatie.

De rapportage geeft inzicht in de uitkomsten van het proces van uitvoering van toezicht en handhaving van gemeenten en GGD'en. Van registervoering, via uitvoering van de onderzoeken tot ingezette handhaving. De notitie sluit af met de uitkomsten van het interbestuurlijke toezicht dat de inspectie in 2016 heeft uitgevoerd.

De bijlage gaat in op de kwaliteit en de diversiteit van de vastleggingen in het LRKP en GIR-systeem.

1 Ontwikkelingen in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen

1.1 Inleiding

Wat is het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) en hoe werkt het?

Het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) bevat basisinformatie voor ouders, zoals gegevens over de houder en de locaties, en rapporten van GGD'en met bevindingen van hun inspectieonderzoeken. Sinds 1 januari 2016 zijn daarin ook opgenomen de onherroepelijk geworden handhavingsbesluiten of maatregelen die gemeenten hebben opgelegd. De Belastingdienst maakt gebruik van het register om toekenning van kinderopvangtoeslag te bepalen.

Een ondernemer (houder van een opvang of gastouderbureau) die toegang wil krijgen tot de kinderopvangmarkt, doet een aanvraag tot registratie bij de gemeente. De gemeente beoordeelt of de aanvrager als toekomstige houder redelijkerwijs gaat voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen (vastgelegd in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen). Voor deze beoordeling bestudeert de gemeente onder andere de bevindingen en het advies van de GGD-toezichthouder. Is het oordeel positief, dan besluit de gemeente om de organisatie in te schrijven in het LRKP.

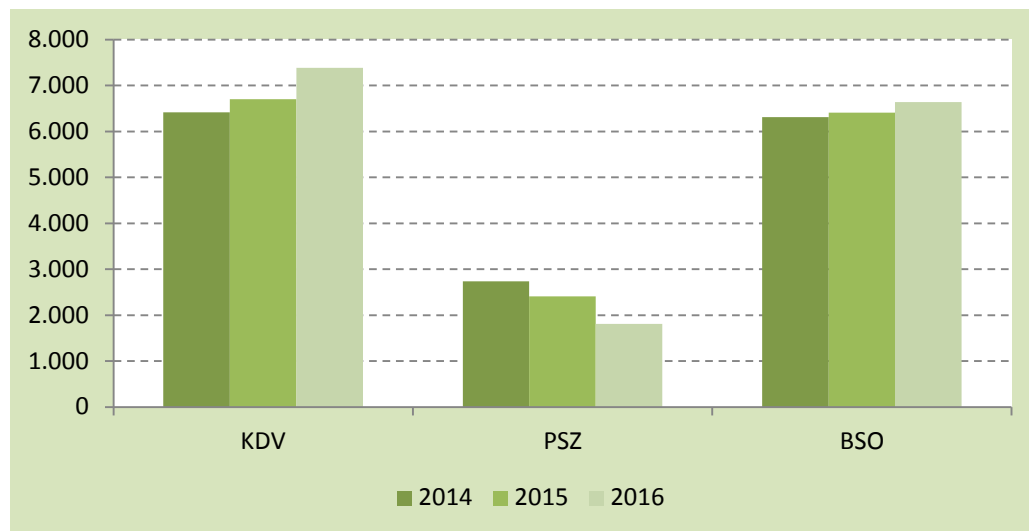
Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het juist, volledig en actueel houden van het LRKP. Houders zijn aan de gemeente verplicht om tijdig mutaties binnen hun opvangcentrum door te geven.

In dit hoofdstuk geven wij een beeld van de ontwikkelingen in het register. Hoeveel voorzieningen voor kinderopvang komen erbij? Hoeveel worden uitgeschreven? Welke administratieve last voor gemeenten brengt het LRKP mee? En wat is de status van het register? Wordt het goed bijgehouden?

1.2 Kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang

Het aantal kinderdagverblijven is toegenomen in de periode 2014-2016. In diezelfde periode is het aantal peuterspeelzalen juist afgenomen. Voorzieningen voor buitenschoolse opvang neemt al een langere tijd steeds een beetje toe.

Figuur 1: aantal voorzieningen kinderopvang, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang in 2014, 2015 en 2016



De stijging van het aantal kinderdagverblijven en de daling van het aantal peuterspeelzalen komt voornamelijk door de 'harmonisatie peuterspeelzalen'. Deze harmonisatie heeft te maken met veranderende wetgeving. Per 1 januari 2018 is het peuterspeelzaalwerk geen zelfstandige categorie meer in de Wet kinderopvang (Wko). De harmonisatie betekent dat de kwaliteitsregels en financiering van vanaf dat moment gelijk is met de dagopvang.

Veel gemeenten lopen vooruit op de wetwijziging en hebben in overleg met de houders de harmonisatie al in gang gezet. Dit heeft een geleidelijke omzetting van alle peuterspeelzalen naar kinderdagverblijven tot gevolg.

Gemeenten gaan niet precies gelijk op in de harmonisatieslag die ze moeten maken. Sommige gemeenten hebben alle peuterspeelzalen al omgezet, sommige gemeenten moeten hier nog aan beginnen. De harmonisatie dient vóór 1 januari 2018 afgerond te zijn. De peuterspeelzalen die op dat moment nog niet zijn omgezet, worden per 1 januari 2018 automatisch omgezet in een kinderdagverblijf.

1.3 Gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders

Het aantal gastouderbureaus is nagenoeg gelijk gebleven. In 2016 stonden zevenhonderd bureaus ingeschreven in het LRKP. De jaren daarvoor waren dat er 703 (2014) en 708 (2015).

Bij deze 700 gastouderbureaus zijn zo'n 33.600 voorzieningen voor opvang bij gastouders aangesloten. Het aantal gastouders is de laatste twee jaar met 3.200 gedaald van 36.800 in 2014 naar 33.600 in 2016.

1.4 Vastleggen handhavingsbesluiten

De gemeenten zijn sinds 1 januari 2016 verplicht de onherroepelijk geworden handhavingsbesluiten vast te leggen in het LRKP. Dit was in 2016 een nieuwe taak voor de gemeenten. In het LRKP heeft DUO technische aanpassingen doorgevoerd en alle gemeenten zijn geïnformeerd over welke besluiten opgenomen dienen te worden en op welke manier. Vanaf het verslagjaar 2017 gaan gemeenten zich verantwoorden over de gepubliceerde handhavingsbesluiten in het LRKP.

1.5 Mutaties LRKP

Om een register juist en actueel te houden, moeten de gemeenten ook steeds wijzigingen doorvoeren. De mutaties die gemeenten in het LRKP moeten doorvoeren zijn bijvoorbeeld nieuwe inschrijvingen, verhuizingen en wijzigingen in het aantal kindplaatsen. Vanzelfsprekend moeten ook exploitaties worden uitgeschreven, wanneer die is beëindigd.

Houders zijn wettelijk verplicht wijzigingen door te geven aan de gemeente. Voorzieningen voor opvang bij gastouders doen dat via het gastouderbureau. De gemeente neemt vervolgens een besluit op de wijzigingsverzoeken. Als het besluit leidt tot mutaties, registreert de gemeente deze mutaties in het LRKP.

Volgens de statistieken verwerkten gemeenten in 2016 in totaal ruim 3.900 in- en uitschrijvingen van kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus in het LRKP. Dit zijn iets meer mutaties dan in 2015 (3.700), maar minder dan in 2014 (4.400). Iets meer dan de helft van de mutaties in 2016 zijn nieuwe inschrijvingen.

Het grootste aantal mutaties vindt, net als voorgaande jaren, plaats bij de voorzieningen voor opvang bij gastouders: in 2016 zijn ongeveer 28 procent (9.300) voorzieningen voor opvang bij gastouders uitgeschreven uit het gastouderbestand. En bijna een kwart (8.300) van het bestand bestaat uit nieuwe inschrijvingen. De afgelopen jaren, stijgt het percentage inschrijvingen licht en is er een daling van het percentage uitschrijvingen zichtbaar.

Naast de in- en uitschrijvingen voeren gemeenten ook andere mutaties in het LRKP door. Dit zijn vooral mutaties van het aantal kindplaatsen. Het grote aantal in- en uitschrijvingen van voorzieningen voor opvang bij gastouders en alle andere verwerkingen van mutaties vraagt tijd en inspanning van gemeenten. Voor gemeenten is het een arbeidsintensieve taak om het register op orde te houden.

1.6 Juist, volledig en actueel register

Gemeenten verantwoorden zich in hun jaarverslagen over de juistheid, volledigheid en actualiteit van het LRKP.

In 2016 waren op twee na alle jaarverslagen tijdig ingediend. De informatie geeft het volgende beeld:

- Nagenoeg alle gemeenten stellen in hun verantwoording dat de registervoering op orde is.
- De colleges van B&W van de gemeenten geven geen signalen af dat er sprake is van grote problemen met de uitvoering van het register.
- In een beperkt aantal gevallen hebben gemeenten mutaties niet tijdig verwerkt.

2 Aanvragen en opschortingen

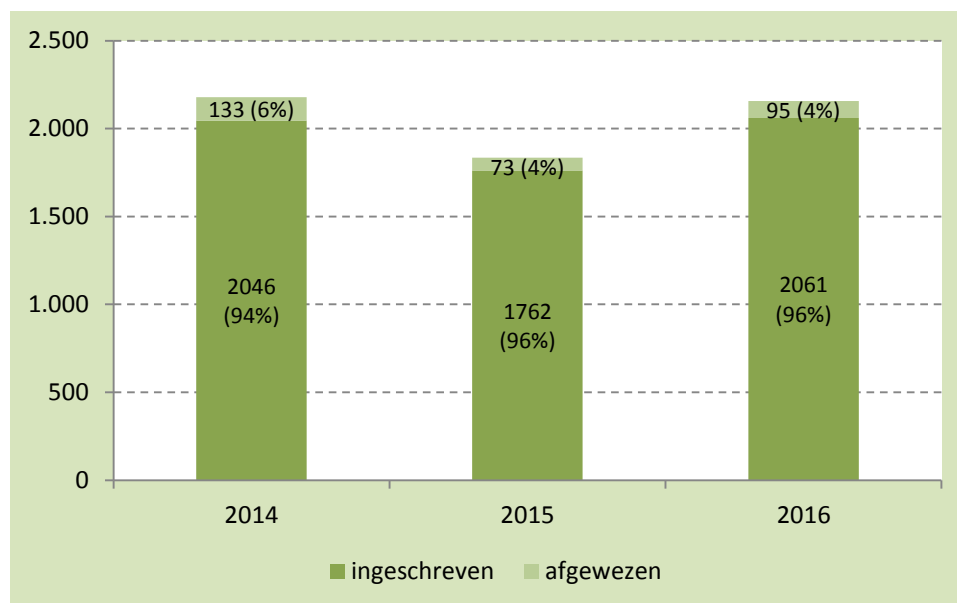
2.1 Inleiding

Een houder van een kinderopvangvoorziening dient bij de gemeente een aanvraag in om opgenomen te worden in het LRKP. In opdracht van die gemeente voert de GGD vervolgens een 'onderzoek voor registratie' uit en brengt de gemeente advies uit over opname in het register. De gemeente dient binnen de wettelijke termijn van tien weken een beslissing te nemen over opname van de houder of gastouder in het register.¹ Heeft de gemeente na tien weken nog geen besluit genomen, dan is de houder of gastouder automatisch (van rechtswege) ingeschreven.

2.2 Kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang

Het grootste deel van de nieuwe aanvragen wordt gehonoreerd en dus ingeschreven in het LRKP. Slechts 4 procent van de nieuwe aanvragen in 2016 voor kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen wordt afgewezen. Dit percentage is vergelijkbaar met 2015. Er zijn wel meer aanmeldingen in 2016 als gevolg van de harmonisatieslag (zie par. 1.2) die gemeenten al maken.

Figuur 2: aantal ingeschreven en afgewezen aanvragen voorzieningen kinderopvang, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen in 2014, 2015 en 2016



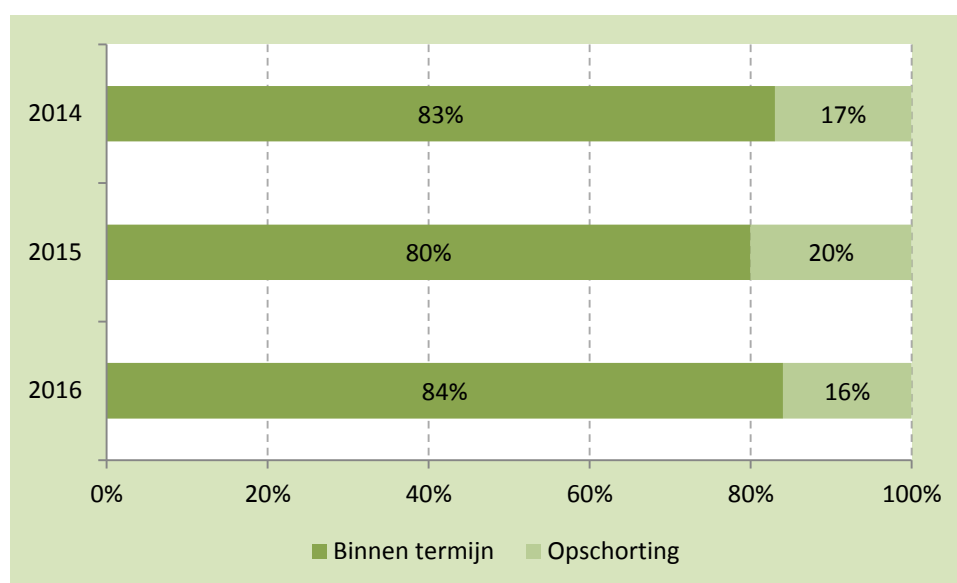
Het is gemeenten wettelijk toegestaan hun besluit binnen tien weken op te schorten, bijvoorbeeld als de aanvraag niet compleet is, in situaties van overmacht en in overleg én met instemming van de aanvrager.² Bijna alle aanvragen worden tijdig afgehandeld (98 procent). Bij dit percentage worden de opschortingen als tijdig meegeteld.

¹ Voor kindercentra en opvang bij gastouders zie art. 1.45 t/m 1.47b, voor peuterspeelzalen art. 2.3 t/m 2.4b Wko en het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. De termijn van tien weken is vastgelegd in art. 1.46, lid 1 en art. 2.3 lid 1 Wko.

² Art. 4.14 Awb.

Het percentage opschortingen bij aanvragen voor kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen is gedaald tot 16 procent; ongeveer het niveau van 2014. In 2015 was dit nog 20 procent. Deze daling heeft wellicht te maken met de harmonisatieslag peuterspeelzalen. Een omzetting van een peuterspeelzaal naar een kinderdagverblijf geldt als nieuwe aanvraag. Bij deze categorie nieuwe aanvragen zijn de meeste benodigde documenten al aanwezig, waardoor opschorting meestal niet nodig is.

Figuur 3: percentage afgehandelde aanmeldingen binnen termijn van tien weken en met opschorting van voorzieningen kinderopvang, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen in 2014, 2015 en 2016

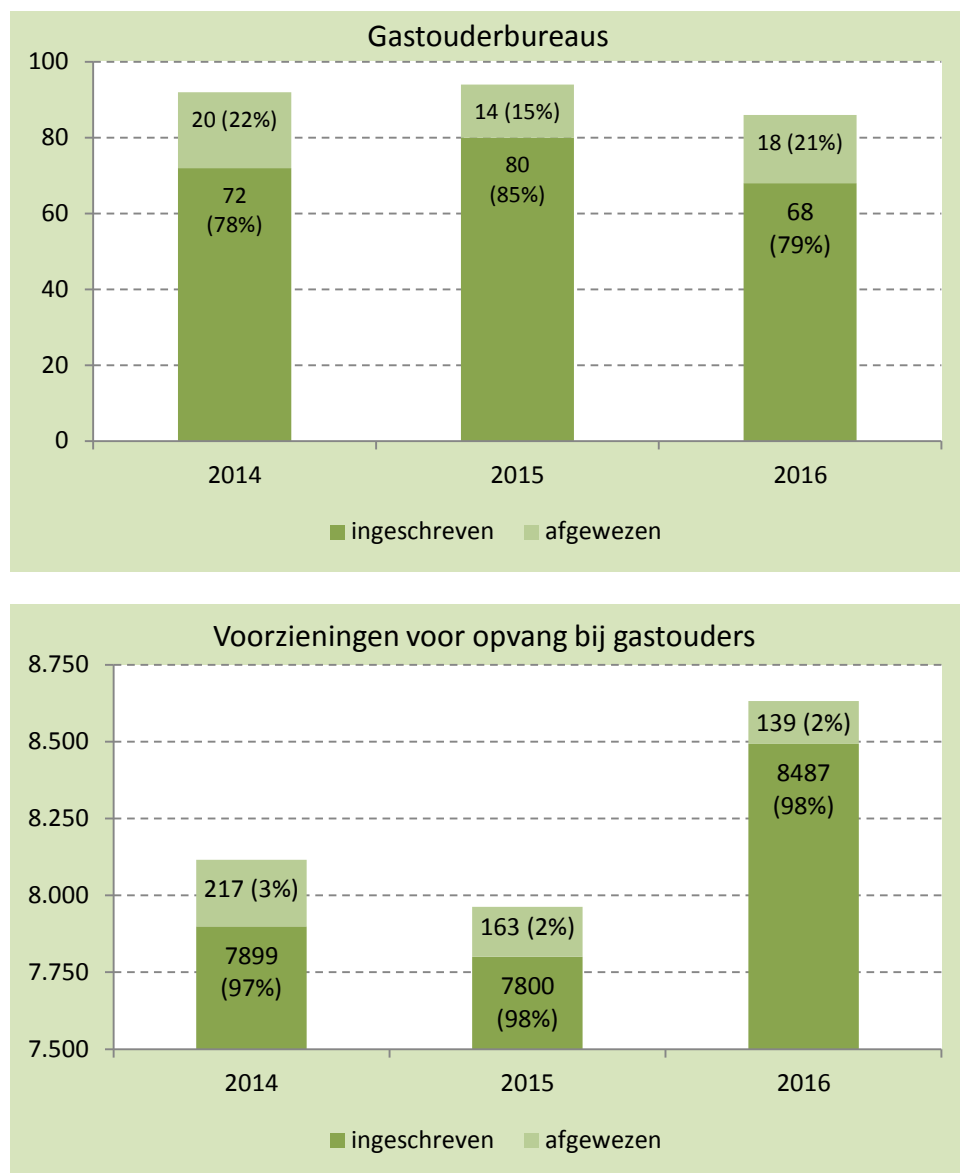


2.3 Gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders

In 2016 is 21 procent van de 86 aanvragen voor gastouderbureaus afgewezen. Dat percentage ligt fors hoger dan het percentage afgewezen aanvragen voor nieuwe voorzieningen kinderopvang, buitenschoolse opvang of peuterspeelzalen (4 procent). Vanuit de beschikbare data kan geen inzicht verkregen worden in de redenen van de afwijzingen. Een beperkte eerste analyse levert het beeld op dat de afwijzing vooral een gevolg is van het inhoudelijk tekort schieten op belangrijke uitvoeringsaspecten. Dat is bijvoorbeeld de bemiddeling en begeleiding van de aangesloten gastouders, of de kennis van het pedagogische beleid of van de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid.

Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders ligt het percentage afwijzingen slechts op 2 procent.

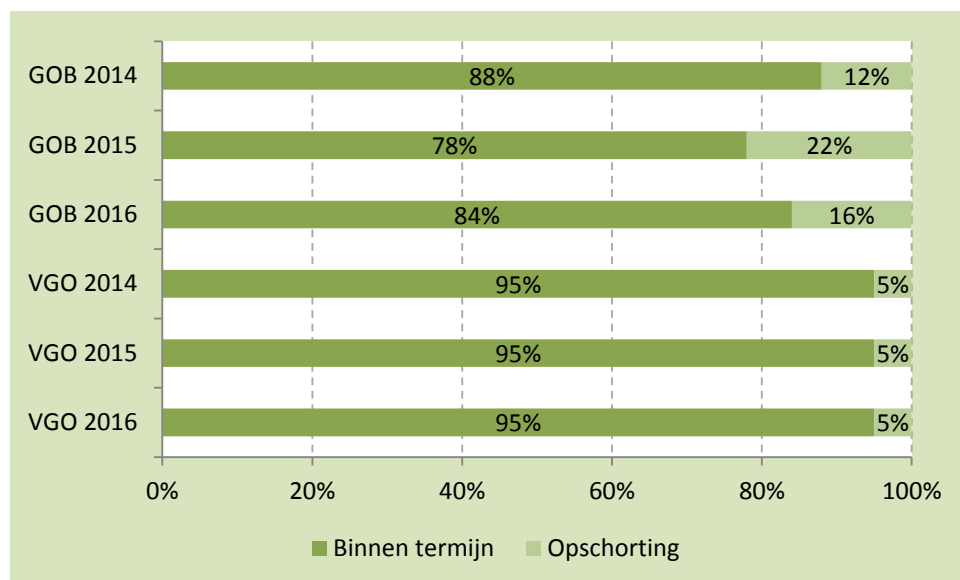
Figuur 4: aantal ingeschreven en afgewezen aanvragen gastouderbureaus en opvang bij gastouders in 2014, 2015 en 2016



Ook bij gastouderbureaus is het aantal opschortingen teruggelopen: van 22 procent in 2015 naar 16 procent in 2016. In 2014 lag dit percentage nog op 12.

Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders is het percentage opschortingen ongewijzigd; in de periode 2014-2016 gaat het om 5 procent van de aanvragen. In 2016 zijn er veel aanvragen voor voorzieningen voor opvang bij gastouders. Dat betekent dat de opschortingen bij deze aanvragen in 2016 in absolute aantallen hoger is (ruim 450) dan bij de aanvragen voor andere kinderopvangvoorzieningen.

Figuur 5: percentage afgehandelde aanvragen binnen termijn en met opschorting van voorzieningen gastouderbureaus (GOB) en opvang bij gastouders (VGO) in 2014, 2015 en 2016



3 Uitvoering onderzoeken

3.1 Inleiding

De GGD-toezichthouder voert een *onderzoek vóór registratie* uit bij een kindercentrum, gastouderbureau of een voorziening voor opvang bij gastouders na een aanvraag voor inschrijving in het register. Doel van het onderzoek is om vast te stellen of de houder kan starten. Mede op basis van de uitkomsten van dit onderzoek neemt de gemeente een besluit over de registratie. Is het besluit positief, dan volgt binnen drie maanden na de start van de voorziening een *onderzoek na registratie* om te bepalen of de voorziening ook in de praktijk aan de kwaliteitseisen voldoet.³ Bij het *jaarlijks onderzoek* beoordeelt de GGD ieder jaar of de voorziening (nog steeds) aan de kwaliteitseisen voldoet.

Indien de GGD tekortkomingen constateert tijdens de onderzoeken, geeft de GGD de gemeente een advies tot handhaven. Na een eventuele handhavingsactie van de gemeente, kan de GGD in het *nader onderzoek* vaststellen of de geconstateerde tekortkomingen in de kwaliteit inmiddels zijn hersteld.

Incidentele onderzoeken vinden plaats na bijvoorbeeld een signaal, op een thema (bijvoorbeeld buitenruimte), een wijzigingsverzoek van het aantal kindplaatsen of een combinatie van deze situaties.

Van ieder onderzoek maakt de GGD een rapport op. De eigenaar van de voorziening heeft, na hoor en wederhoor, het recht om een reactie te geven. Deze reactie dient de eigenaar in bij de gemeente in de vorm van een zienswijze.⁴ Na vaststelling van het rapport wordt het vervolgens openbaar gemaakt in het LRKP.

GGD'en werken voor de uitvoering van het toezicht met een risicomodel. Volgens dit model kent de GGD na de tweede jaarlijkse inspectie, de kindcentra en gastouderbureaus een risicoprofiel toe. Dit profiel bepaalt hoe intensief en hoe vaak toezicht op een locatie wordt uitgevoerd.

Bij de voorzieningen voor gastouderopvang gaat toezicht volgens een steekproef. Jaarlijks neemt elke gemeente een steekproef bij minimaal 5 procent van de voorzieningen. Elke gemeente is vrij om de selectie en de grootte van de steekproef te bepalen (met een ondergrens van 5 procent).⁵ Selectiecriteria zijn bijvoorbeeld de kwaliteit van de voorzieningen van opvang bij gastouders/of de gastouderbureaus over.

3.2 Kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang

In 2016 zijn nagenoeg alle verplichte inspecties bij kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang uitgevoerd (97 procent). In 2015 lag het percentage ook op 97, in 2014 ging het om 96 procent. Voor alle typen kinderopvang is deze score vrijwel gelijk.

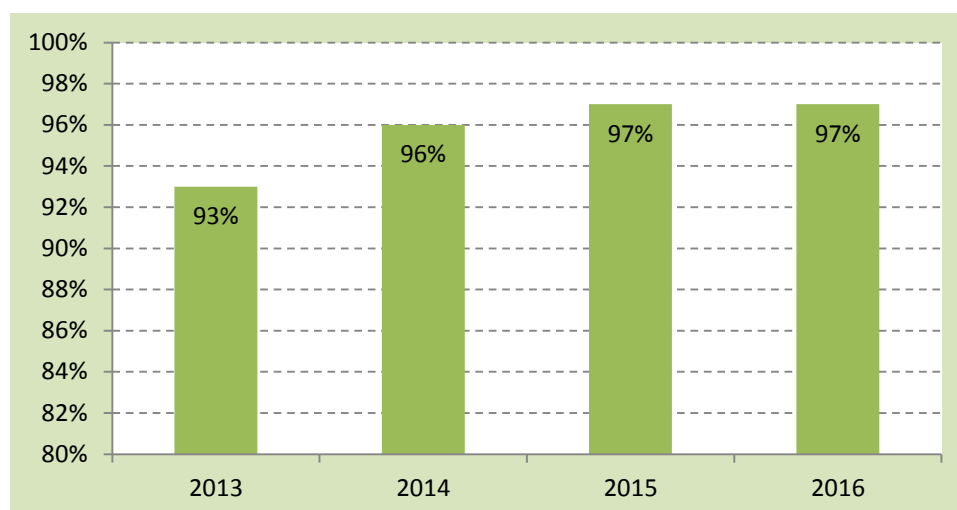
Kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen werden in nagenoeg alle gevallen (99 procent) onaangekondigd bezocht.

³ Een nader onderzoek valt niet onder een procedure waarbij een zienswijze kan worden ingediend.

⁴ Bij voorzieningen van gastouders vindt nooit onderzoek na registratie plaats.

⁵ Art. 1.62 lid 3 Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

Figuur 6: percentage verplicht uitgevoerde onderzoeken na registratie en jaarlijkse onderzoeken van voorzieningen kinderdagopvang, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen in 2013, 2014, 2015 en 2016



Een nadere analyse op de voorzieningen die niet zijn geïnspecteerd, geeft het volgende beeld:

- Een aantal voorzieningen is niet onderzocht omdat er in die periode nog geen kinderen werden opgevangen. Of omdat de locatie op korte termijn wordt uitgeschreven uit het LRKP.
- Een aantal locaties is wel onderzocht, maar omdat op de locatie sprake is van een gezamenlijke BSO en KDV, is één rapport opgemaakt. Uit de databestanden is dit evenwel niet te destilleren.
- Een aantal locaties is niet onderzocht als gevolg van een capaciteitstekort bij de GGD. Dit was bijvoorbeeld veroorzaakt door bovenmatige uitval wegens ziekte of omdat de gemeente onvoldoende GGD-capaciteit heeft ingekocht voor het uitvoeren van onderzoeken.

3.3 Gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders

In 2016 heeft 95 procent van alle gastouderbureaus een jaarlijks onderzoek gehad. De belangrijkste redenen waarom vijf procent niet is onderzocht zijn:

- Er had nog geen koppeling van gastouders aan het gastouderbureau plaatsgevonden;
- Het gastouderbureau zou op korte termijn uitgeschreven worden uit het LRKP;
- Een capaciteitstekort bij de GGD.

Net als in 2015 kregen vrijwel alle nieuw ingeschreven voorzieningen voor opvang bij gastouders (ruim 99 procent) in 2016 een onderzoek voor registratie.

Landelijk gezien vond er bij 10 procent van de voorzieningen voor opvang bij gastouders een inspectie plaats.

Bij de gastouders vindt jaarlijks een groot aantal inschrijvingen en uitschrijvingen in het bestand plaats. Bij nieuwe gastouders vindt standaard een zogenaamd 'onderzoek voor registratie plaats'. Dit betekent dat naast het percentage gastouders dat gemeenten in 2016 heeft onderzocht, zich nog een grote groep nieuwkomers bevindt waarbij ook onderzoek in 2016 heeft plaatsgevonden. Het

onderzoek bij nieuwkomers is evenwel beperkter van karakter, omdat op het moment van onderzoek nog geen kinderen worden opgevangen. Daardoor geeft het geen inzicht in het functioneren van de kwaliteit op de voorzieningen als de opvang daadwerkelijk functioneert.

3.4 Incidentele onderzoeken

Onder incidenteel onderzoek vallen onderzoeken:

- bij wijziging van het maximale aantal kindplaatsen;
- op specifieke thema's (bijvoorbeeld buitenruimte of hygiëne);
- in het kader van risicogestuurd toezicht (als extra onderzoek) bij bijvoorbeeld een rood profiel;
- naar aanleiding van een signaal.

Bij jaarlijkse onderzoeken wordt ook regelmatig tegelijkertijd een thematisch onderzoek gedaan. Overigens worden sommige onderzoeken regelmatig ten onrechte in het systeem geregistreerd als incidenteel onderzoek, bijvoorbeeld bij een verhuizing of een wisseling van houder. In dergelijke situaties gaat het om een onderzoek na registratie.

Bestaat het vermoeden dat de kwaliteit van de voorziening tekortschiet, dan hebben ouders, een andere toezichthouder of buurtgenoten de mogelijkheid daar melding van te maken bij de GGD of de gemeente. Ook een bericht in de media kan een aanleiding voor een onderzoek zijn.

Na zo'n signaal overleggen gemeente en GGD over de melding. Eventueel besluit de gemeente om een incidenteel onderzoek te starten naar de kwaliteit van de kinderopvangvoorziening.

Signalen leiden niet altijd tot uitvoering van een incidenteel onderzoek. In de eerste plaats omdat niet alle signalen aanleiding geven tot onderzoek. Is er wel aanleiding tot onderzoek, dan combineren gemeente en GGD waar mogelijk het onderzoeken van het signaal met het geplande jaarlijkse of steekproefonderzoek. Dat is efficiënter.

Tabel 1: aantallen en percentages incidentele onderzoeken naar soort opvang in 2014, 2015 en 2016

Jaar	KDV		BSO		GOB		PSZ		VGO		Totaal	
2014	598	46%	472	36%	15	1%	93	7%	118	9%	1296	100%
2015	767	46%	570	34%	15	1%	135	8%	178	11%	1665	100%
2016	726	46%	567	36%	14	1%	76	5%	211	13%	1594	100%

Het aantal incidentele onderzoeken is nagenoeg gelijk aan dat in 2015 (1.594 in 2016 versus 1.665 in 2015). Het grootste deel van de incidentele onderzoeken vindt plaats bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang (82 procent). 13 procent vindt plaats bij voorzieningen voor opvang bij gastouders.

Tabel 2: Percentages incidentele onderzoeken per soort opvang in 2014, 2015 en 2016

Jaar	KDV	BSO	GOB	PSZ	VGO	Totaal
2014	9,3%	7,5%	2,1%	3,4%	0,3%	2,4%
2015	11,5%	8,9%	2,1%	5,6%	0,5%	3,3%
2016	9,8%	8,5%	2,0%	4,2%	0,6%	3,2%

Percentage is het aantal uitgevoerde incidentele onderzoeken ten opzicht van het aantal voorzieningen of gastouderbureaus.

Bovenstaande tabel toont het percentage voorzieningen waar incidentele onderzoeken zijn uitgevoerd, per soort voorziening. Het totale percentage

uitgevoerde incidentele onderzoeken per voorziening is in 2015 gestegen. Tussen 2015 en 2016 is er bijna geen verschil (3,3 procent en 3,2 procent).

Bij kinderdagverblijven worden relatief de meeste incidentele onderzoeken uitgevoerd (bijna 10 procent in 2016). Dit aantal is opvallend hoger dan bij de peuterspeelzalen. Bij de voorzieningen voor gastouders is dit percentage veel lager, namelijk 0,6 procent.

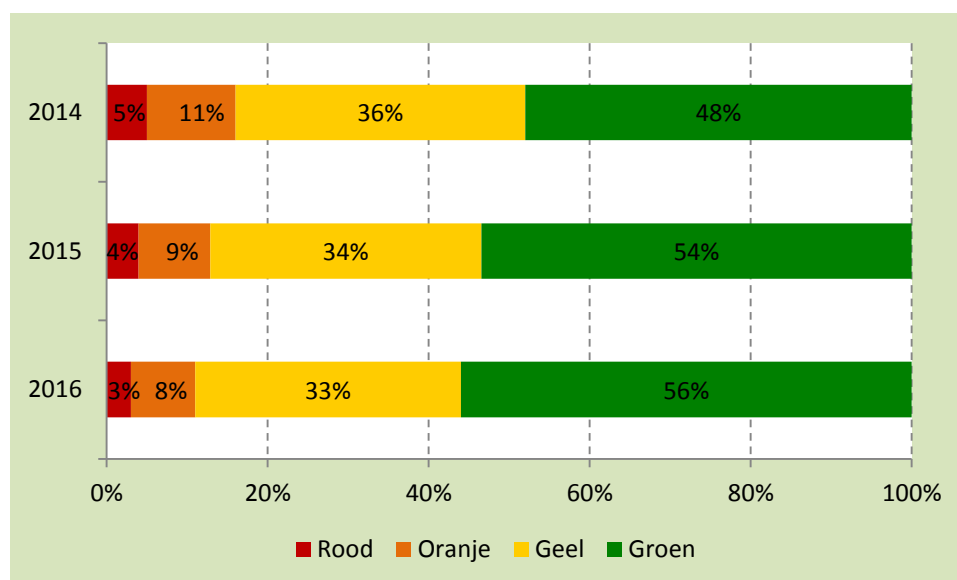
De aanleiding van incidentele onderzoeken wordt niet in het GIR-systeem geregistreerd. Dat beperkt het inzicht in onderzoeken die worden uitgevoerd naar aanleiding van signalen of thema's over de kwaliteit. Als in het landelijke systeem proces en inhoud van een signaal worden geregistreerd, is het mogelijk om analyses uit te voeren naar signalen. Een belangrijk voordeel daarvan zou zijn dat er betere managementinformatie en beleidsinformatie ontwikkeld zou kunnen worden. Zulke informatie draagt bij aan de borging van de kwaliteit van de voorzieningen en dus aan het vroegtijdig signaleren van eventuele risico's.

4 Risicoprofielen

4.1 Inleiding

Het risicogestuurd toezicht van de GGD verloopt volgens een uitgewerkt risicomodel. Dit model heeft twee kernelementen: een model voor het vaststellen van risicoprofielen en het schema inspectieactiviteit. Deze kernelementen bepalen hoe intensief en hoe vaak het toezicht op de voorzieningen plaatsvindt. Per voorziening maakt de GGD-toezichthouder (minimaal) een keer per jaar een risicoprofiel. Het risicoprofiel dat de GGD-toezichthouder toekent aan de voorziening is groen, geel, oranje of rood – oplopend in risico. Met het toegekende profiel in de hand schat de GGD-toezichthouder welke toezichthandelingen op korte termijn nodig zijn. Zijn er bijvoorbeeld zorgen over een kinderopvangvoorziening, dan kan de toezichthouder voorstellen deze voorziening meer dan een keer per jaar te onderzoeken. De toezichthouder kan ook tijdens het onderzoek op meer domeinen of voorwaarden ingaan of sommige daarvan diepgaander toetsen dan voorgenomen was bij het toegekende risicoprofiel. Volgens het risicomodel van de GGD-GHOR Nederland krijgen nieuwe kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen voor het eerst een risicoprofiel toegekend ná de tweede volledige inspectie.

Figuur 7: Relatieve aandeel type risicoprofiel bij voorzieningen kinderopvang, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen in 2014, 2015 en 2016



Kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen krijgen steeds vaker een groen risicoprofiel toegekend (48 procent in 2014, 56 procent in 2016). In 2014 had 16 procent van de voorzieningen nog een oranje of rood risicoprofiel. In 2016 is dat gedaald naar 11 procent.

Nu meer locaties een groen profiel krijgen toegekend in Nederland, wordt er als gevolg daarvan op minder items getoetst. Mogelijk leidt dat ertoe dat er minder overtredingen wordenesignaleerd. Het risico is dat er wellicht niet wordt voldaan aan criteria die niet zijn onderzocht. Om dit risico te verkleinen hebben gemeenten in verschillende GGD-regio's naast de zogenaamde "groene criteria", ook andere

criteria geïnspecteerde. In andere regio's voert de GGD op een zogeheten 'groene locatie' na twee of drie jaar een volledig onderzoek uit. Het uitgangspunt van het risicomodel is, 'meer waar nodig, minder waar mogelijk'. Bij minder diepgaande inspecties, neemt het belang van een goed werkend signaleringssysteem om deze kwaliteit op de voorzieningen goed te borgen toe.

Bij gastouderbureaus is het percentage groen risicoprofiel (61 procent) gedaald in vergelijking met 2015 (65 procent). Het percentage gastouderbureaus met een rood of oranje profiel is de laatste jaren steeds 12 procent.

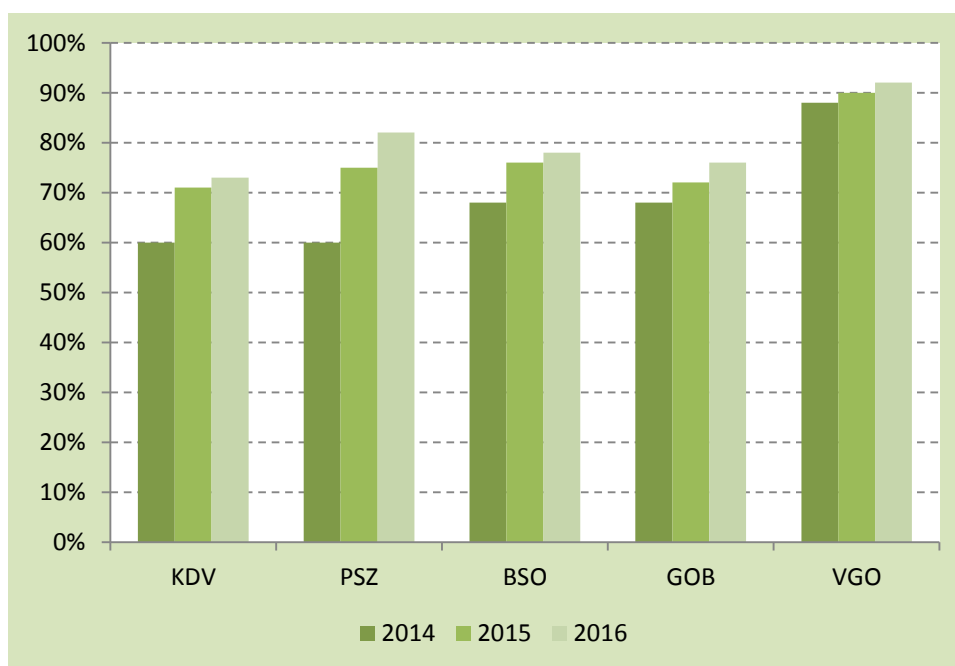
5 Handhavingsadviezen

5.1 Inleiding

Elk inspectierapport dat de GGD-toezichthouder afrondt, bevat een advies: wel of niet handhaven op één of meer onderdelen. Luidt het advies 'handhaven', dan heeft de toezichthouder één of meer tekortkomingen geconstateerd in de kwaliteit van de voorziening (of het gastouderbureau).

Niet elke tekortkoming leidt tot een advies tot handhaven: regelmatig herstelt de houder, in de fase van overleg en overreding, kleine tekortkomingen al voordat het inspectierapport is opgemaakt. Daarnaast heeft de gemeente na een GGD-advies tot handhaven, de mogelijkheid om gemotiveerd te besluiten niet tot handhaving over te gaan.

Figuur 8: Percentage jaarlijkse onderzoeken zonder handhavingsadvies naar soort opvang in 2014, 2015 en 2016



Bij steeds meer locaties wordt na een jaarlijks onderzoek geen handhavingsadvies afgegeven. Dat is af te lezen uit de stijgende percentages in de figuur. In 2014 kreeg 60 procent van de kinderdagopvangvoorzieningen geen handhavingsadvies. In 2016 is het percentage locaties zonder handhavingsadvies gestegen naar 73. Ook bij de andere soorten opvang is een stijging zichtbaar.

Bij de voorzieningen voor opvang bij gastouders wordt na het onderzoek in 92 procent van de gevallen geen handhavingsadvies gegeven.

De gemeenten krijgen derhalve in steeds minder gevallen een handhavingsadvies van de GGD. De verklaring hiervoor is het constateren van minder overtredingen door de GGD toezichthouders. Deze positieve trend komt omdat gemeenten de afgelopen jaren strenger handhaven, de houders de wettelijke verplichtingen beter

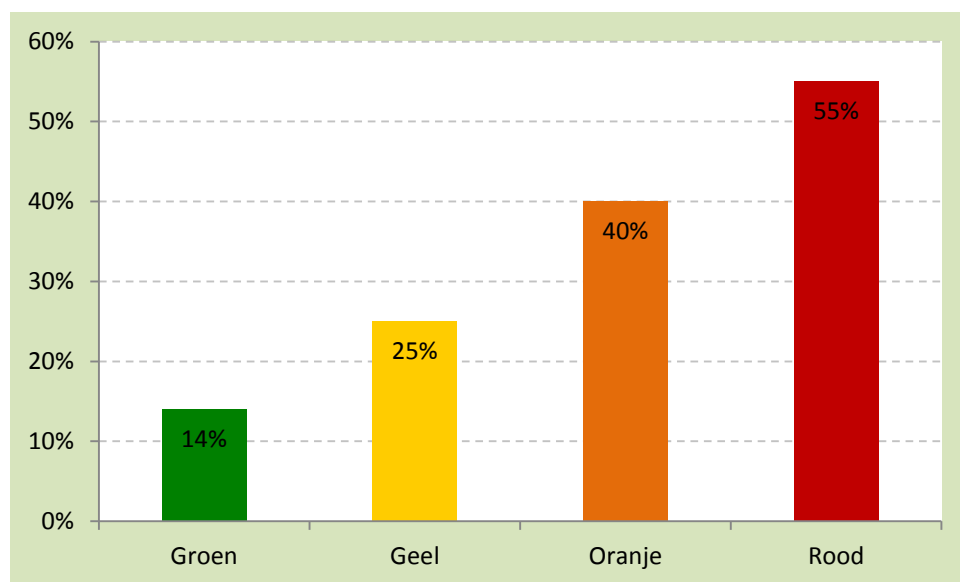
naleven en omdat de GGD-toezichthouder het instrument 'overleg en overreding' vaker inzet.

In het kader van het project Nieuw Toezicht, dat de verschillende toezichtpartijen in afstemming met SZW ontwikkelen, wordt ook een pilot uitgevoerd om het instrument 'overleg en overreding' verder uit te breiden en te onderzoeken of de uitkomsten ervan op een betere manier vastgelegd kunnen worden in het GIR-systeem. Doelstelling van het nieuwe instrument is om de uitvoering van toezicht en handhaving kinderopvang doelmatiger te maken. Daarvoor is het van belang meer inzicht te bieden in kwaliteitsverbetering. En dat hangt nauw samen met een juiste registratie.

Wat was het percentage handhavingsadviezen per risicoprofiel in 2016?

Figuur 9 laat deze percentages zien voor de kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, peuterspeelzalen en gastouderbureaus.

Figuur 9: Percentage jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies per risicoprofiel in 2016



Bij een groen profiel wordt in 14 procent van de onderzoeken een handhavingsadvies afgegeven. Bij een oranje profiel wordt in 40 procent en bij een rood profiel in 55 procent van de locaties een handhavingsadvies afgegeven na uitvoering van een jaarlijks onderzoek. In de uitgebreide versie van het rapport, wordt dieper ingegaan op deze percentages.

6 Handhaving

6.1 Inleiding

Sinds de invoering van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in 2005 liggen de eisen waaraan kinderopvang minimaal moet voldoen, wettelijk vast. Het basisprincipe is dat de houder verantwoorde kinderopvang moet bieden. Dat betekent dat de opvang bij dient te dragen aan de ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving. Voorbeelden van eisen uit wet- en regelgeving zijn de verplichte verklaring omtrent het gedrag van medewerkers, de beroepskwalificatie van beroepskrachten, eisen aan de beroepskracht-kindratio, de groepsgrootte, het vier-ogen-principe en eisen aan de ruimtes waarin kinderen verblijven.

Gemeenten hebben een beginselplicht tot handhaven als er sprake is van overtredingen. Uit jurisprudentie blijkt dat dat betekent dat een bestuursorgaan meestal wordt geacht gebruik te maken van deze bevoegdheid om op te treden tegen geconstateerde overtredingen. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag een bestuursorgaan daar gemotiveerd van afwijken en besluiten niet van de bevoegdheid tot handhavend optreden gebruik te maken. Op elke geconstateerde tekortkoming dient de gemeente een handhavingsbeslissing te nemen.

Voor handhavend optreden heeft de gemeente een aantal instrumenten beschikbaar: de procedure van overleg en overreding inzetten, waarschuwingen of aanwijzingen geven, een bestuurlijke boete opleggen, een last onder dwangsom afgeven, een bevel geven, een exploitatieverbod opleggen of de voorziening verwijderen uit het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP).

Gemeenten hebben veelal een eigen handhavingsbeleid vastgesteld. In een aantal gevallen is dat beleid gebaseerd op een model dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) beschikbaar heeft gesteld. Dit handhavingsbeleid geeft aan welke prioriteit de gemeente geeft aan welke overtreding en met welke handhavingsmiddelen de gemeente de houder kan sommeren om de tekortkoming ongedaan te maken binnen een bepaalde termijn. Ook kunnen gemeenten een escalatiemodel opstellen.

In opdracht van een gemeente kan de GGD eveneens 'overleg en overreding' uitvoeren. Dit instrument zet de GGD in na constatering van een overtreding en voorafgaand aan het handhavingsadvies. Deze interventie biedt de mogelijkheid om heel snel actie te ondernemen op een geconstateerde overtreding. De GGD kan de inzet van dit instrument echter nu niet registreren in de GIR, waardoor de effecten van de interventie niet zichtbaar worden in de beschikbare data. De actie 'overleg en overreding' die een gemeente uitvoert, wordt daarentegen wel vastgelegd.

6.2 Kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang

Omdat de GGD minder overtredingen heeft geconstateerd, is het aantal handhavingsadviezen aan gemeenten gedaald. Van gemeenten wordt dus minder inzet gevraagd om handhavend op te treden. In 2015 was het aantal ingezette handhavingsacties op geconstateerde overtredingen 29 procent lager dan in 2014. In 2016 is die daling doorgezet, zij het minder sterk.

In tabel 3 zijn bij het aantal handhavingsacties alleen de werkelijk ondernomen acties opgenomen. Het aantal keren dat een gemeente een besluit neemt tot beredeneerd niet-handhaven is dus niet daarbij inbegrepen.

De inspectie onderzocht in 2016 in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) het proces rondom het besluit 'beredeneerd niet handhaven' (zie hoofdstuk 7). De inzichten uit het genoemde onderzoek hebben mede bijgedragen aan een betere registratie in de GIR. Mogelijk verklaart dat deels de daling van het percentage 'besluiten beredeneerd niet-handhaven' in de periode 2015-2016 van 23 naar 18 procent. Sommige gemeenten registreerden bijvoorbeeld een waarschuwing als 'besluit beredeneerd niet-handhaven'.

Door de jaren heen zien we grote verschillen per regio in de inzet van de handhavingsinstrumenten. In het besluit om beredeneerd niet te handhaven zijn er op gemeenteniveau ook grote verschillen (tussen 4 procent en 40 procent op de overtredingen).

In tabel 3 is het aantal handhavingsactie op geconstateerde overtredingen in beeld gebracht. In 2016 zijn er 12 procent minder handhavingsacties uitgevoerd dan in 2015. De voorzieningen die zijn uitgeschreven uit het register of een exploitatieverbod hebben gekregen volgend op een handhavingsadvies, zijn niet meegeteld. In 2014 ging het om negen uitgeschreven voorzieningen. In de jaren 2015 en 2016 ging het om acht voorzieningen.

Tabel 3: Aantallen en percentage handhavingsacties KDV, BSO en PSZ na jaarlijkse onderzoeken in 2014, 2015 en 2016⁶

Handhavingsacties	2014		2015		2016	
overleg en overreding door gemeenten	615	6%	522	7%	352	5%
waarschuwing	2.566	26%	1.770	24%	1.663	23%
aanwijzing	5.802	60%	4.206	58%	3.805	53%
last onder dwangsom	657	7%	743	10%	1.219	17%
bestuurlijke boete	55	1%	67	1%	95	1%
Totaal	9.695	100%	7.308	100%	7.134	100%

Opvallend is dat het instrument 'last onder dwangsom' vaker is ingezet. In de uitgebreide versie van het rapport wordt dieper ingegaan op deze score.

6.3 Gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders

Ook voor de gastouderbureaus en voorzieningen voor opvang bij gastouders geeft de GGD steeds minder handhavingsadviezen af aan de gemeente; voor gastouders zelfs maar in 8 procent van de onderzoeken. De gevraagde inzet om handhavend op te treden is hierdoor voor gemeenten verder afgenomen.

In 2016 geldt voor 24 procent van de overtredingen bij de gastouderbureaus waarvoor een handhavingsadvies was afgegeven, dat een besluit tot beredeneerd niet-handhaven is genomen. Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders ligt dat percentage op 19.

In tabel 4 is het aantal handhavingsacties op geconstateerde overtredingen in beeld gebracht. De gastouderbureaus (2) en voorzieningen voor opvang bij gastouders (26) die in 2016 zijn uitgeschreven uit het register als gevolg van een handhavingsadvies, zijn niet meegeteld.

⁶ In tabel 3 is de informatie van Amsterdam nog niet meegenomen. In het rapport dat eind 2017 gepubliceerd wordt, worden deze cijfers inclusief Amsterdam opgenomen.

Tabel 4: Aantallen en percentages handhavingsacties gastouderbureaus en opvang bij gastouders na jaarlijks onderzoek in 2016⁷

Handhavingsacties	GOB		VGO	
overleg en overreding door gemeenten	5	1%	24	5%
waarschuwing	58	16%	136	29%
aanwijzing	247	70%	289	61%
last onder dwangsom	43	12%	22	5%
bestuurlijke boete	2	1%	0	0%
Totaal	355	100%	471	100%

6.4 Nadere onderzoeken

Heeft de gemeente een handhavingsactie ingezet, dan kan de GGD vervolgens in opdracht van de gemeente een nader onderzoek instellen. Sommige gemeenten en GGD'en hebben overigens ook afspraken gemaakt over instellen van nader onderzoek op initiatief van de GGD.

Doel van het nader onderzoek is vast te stellen of de voorziening de geconstateerde tekortkomingen inmiddels heeft hersteld.

Gemeenten geven niet in alle gevallen opdracht tot nader onderzoek, bijvoorbeeld wanneer het efficiënter is om te wachten tot het volgende jaarlijkse onderzoek. Het risico daarvan is, dat geconstateerde tekortkomingen na een jaar nog steeds niet zijn verholpen. In iets meer dan de helft van de ingezette acties wordt een nader onderzoek uitgevoerd.

Wat de beweegredenen zijn van gemeenten om te wachten en of deze keuze volgens het gemeentelijke beleid is, kan niet uit de beschikbare data worden afgeleid. Gemeenten en GGD'en geven aan dat overwegingen kunnen zijn: de hersteltermijn van de ingezette handhavingsactie, de beschikbare capaciteit, of de toezichtlast. Om beter inzicht te krijgen in de afwegingen die gemeenten maken, is nader onderzoek noodzakelijk.

Omdat naar aanleiding van jaarlijkse onderzoeken steeds minder vaak een handhavingsadvies wordt gegeven, neemt ook het aantal nadere onderzoeken af.

Tabel 5: percentage handhavingsadvies na uitvoering nader onderzoek naar soort opvang in 2014, 2015 en 2016

Soort opvang	2014	2015	2016
KDV, BSO, PSZ	26%	23%	22%
GOB	32%	20%	32%
VGO	15%	13%	9%

Uit tabel 5 volgt dat ook het percentage handhavingsadviezen na een nader onderzoek afneemt. In 2014 werd bij 26 procent van uitgevoerde nadere onderzoeken nog een handhavingsadvies gegeven bij de opvangsoorten kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen. In 2016 is dit gedaald naar 22 procent.

⁷ In tabel 4 is de informatie van Amsterdam nog niet meegenomen. In het rapport dat eind 2017 gepubliceerd wordt, worden deze cijfers inclusief Amsterdam opgenomen.

Tabel 6: Aantal ingezette vervolgacties op tekortkomingen na uitvoering nader onderzoek naar soort opvang in 2014, 2015 en 2016

Soort opvang	2014	2015	2016
KDV, BSO, PSZ	2055	1585	1233
GOB	121	82	66
VGO	53	72	22

Omdat er minder nadere onderzoeken worden uitgevoerd en minder handhavingsadviezen volgen na uitvoering van een nader onderzoek, daalt ook het aantal in te zetten acties. Tabel 6 laat dat zien.

Bij de gastouderbureaus is het afgelopen jaar in 66 gevallen van overtreding een vervolgactie ingezet nadat nader onderzoek was gedaan. Bij de opvang bij gastouders is dit aantal zelfs in 2016 gedaald naar 22 vervolgacties bij overtredingen.

Tabel 7: Aantallen en percentages handhavingsacties na nadere onderzoeken KDV, BSO en PSZ in 2014, 2015 en 2016⁸

Handhavingsacties nader onderzoek	2014		2015		2016	
beredeneerd niet-handhaven	499	24%	350	22%	183	15%
overleg en overreding	232	11%	73	5%	62	5%
waarschuwing	140	7%	81	5%	48	4%
aanwijzing	378	18%	230	15%	207	17%
last onder dwangsom	708	34%	551	35%	611	50%
bestuurlijke boete	32	2%	9	1%	47	4%
exploitatieverbod	41	2%	46	3%	33	3%
uitschrijving uit register	25	1%	245	15%	42	3%
Totaal	2055	100%	1585	100%	1233	100%

Uit tabel 7 is af te lezen dat gemeenten na uitvoering van een nader onderzoek in 15 procent (2016) van de handhavingsadviezen, de actie 'beredeneerd niet-handhaven' inzet. In 2015 was dat 22 procent. Dat betekent dat gemeenten in die gevallen eerst een handhavingsadvies hebben gekregen van de GGD. Dat vervolgens de tekortkoming na de ingezette handhavingsactie niet is verholpen, blijktend uit het nader onderzoek, waardoor een nieuw handhavingsadvies wordt afgegeven. En dat gemeenten bij dat nieuwe handhavingsadvies besluiten om vervolgens géén handhaving in te zetten. Verdiepend onderzoek naar de afwegingen die gemeenten maken bij de uitvoering van nadere onderzoeken, kan meer inzicht in dit proces geven.

Bij de overige adviezen (85 procent) hebben gemeenten een handhavingsactie ingezet. Opvallend is dat gemeenten veel vaker de handhavingsactie 'last onder dwangsom' inzetten (50 procent in 2016).

⁸ In tabel 7 is de informatie van Amsterdam nog niet meegenomen. In het rapport dat eind 2017 gepubliceerd wordt, worden deze cijfers inclusief Amsterdam opgenomen.

7 Toezicht Inspectie van het Onderwijs

7.1 Inleiding

De Inspectie van het Onderwijs oefent interbestuurlijk toezicht uit op de wijze waarop gemeenten hun wettelijke taken op het gebied van kinderopvang en peuterspeelzalen uitvoeren. Het interbestuurlijk toezicht berust op drie pijlers:

- 1) waarborgen van de basiskwaliteit van de gemeentelijke uitvoering van de taken;
- 2) inzicht geven in het stelsel van de kinderopvang;
- 3) bijdragen aan het verbeteren van het toezicht en (getrapt) de kwaliteit van de kinderopvang.

7.2 Risicoanalyse en risicogestuurd toezicht op gemeenten

Het doel van de risicogerichte aanpak van de inspectie is om het toezicht op gemeenten efficiënter te maken. De inspectie zorgt dat gemeenten die risico lopen in het juist uitvoeren van hun taken, tijdig in beeld zijn. De aanpak bij die gemeenten is er vervolgens op gericht dat de gemeentelijke uitvoering (weer) voldoet aan de wettelijke voorwaarden.

De inspectie maakt jaarlijks een risicoanalyse van alle gemeenten aan de hand van hun jaarverslagen toezicht en handhaving kinderopvang. De inspectie betreft ook eventuele meldingen of signalen bij de analyse en kijkt hoe de afgelopen jaren zijn gegaan (inspectiehistorie).

Resultaten risicoanalyse 2016

Bij de beoordeling van de verantwoording in de jaarverslagen over 2015 hebben we als inspectie bij 85 procent van de gemeenten vastgesteld dat er geen risico's zijn. De betreffende gemeenten hebben daarover van ons een brief ontvangen.

Met de overige 15 procent van de gemeenten (61) hebben we telefonisch of per e-mail contact opgenomen, omdat bepaalde resultaten of scores in het jaarverslag onduidelijk waren, of om mogelijke risico's binnen de uitvoering beter te beoordelen. Door deze werkwijze kan een – arbeidsintensiever – nader onderzoek vaker achterwege blijven. Een nader onderzoek is wel nodig als de tekortkomingen ernstiger zijn en herstel niet direct mogelijk is.

Deze efficiënte en effectieve werkwijze zorgt ervoor dat de gemeente eventuele tekortkomingen vlot aan kan pakken, met als doel deze tekortkomingen in het vervolg te vermijden. Daarnaast is deze vorm van directe communicatie stimulerender voor gemeenten en draagt deze werkwijze bij aan de beperking van de toezichtlast.

Contact met gemeenten naar aanleiding van risicoanalyse

We hebben in 2016 met 61 gemeenten direct contact opgenomen over de uitvoering van toezicht en handhaving kinderopvang; 15 meer dan in 2015 (46 gemeenten). Deze directe communicatie had een positief effect; onduidelijkheden en eventuele risico's voor de kwaliteit van de opvang konden direct worden besproken. In een aantal gevallen hadden de gemeenten al verbeteringen doorgevoerd, voordat het contact met de inspectie plaatsvond. Bij sommige gemeenten hielden we het contact enige tijd aan om er zeker van te zijn dat de verbetering niet tijdelijk was. Slechts 7 van de 61 gemeenten zijn na de contacten nog in aanmerking gekomen voor een nader onderzoek.

Steeds minder gemeenten komen dus na het contact met de inspectie in aanmerking voor een nader onderzoek.

In 2014 hebben wij 22 nadere onderzoeken gedaan naar de taakuitvoering van gemeenten. In 2015 waren dat er nog 16 en in 2016 deden wij 10 nadere onderzoeken. Uit onze recente risicoanalyse volgt dat er nog slechts 7 gemeenten in aanmerking komen voor een nader onderzoek in 2017.

7.3 Nader onderzoek en statustoekenning gemeenten

Sinds oktober 2011 maakt de inspectie openbaar welke onderzochte gemeenten wel en welke (nog) niet aan de wettelijke eisen voor toezicht en handhaving kinderopvang voldoen. In een nader onderzoek wordt op basis van de gesprekken, toegestuurde informatie en de inzage in de GIR getoetst of de gemeente voldoet aan de wettelijke normen. In het Toezicht- en Waarderingskader, dat in 2014 in de Staatscourant is opgenomen, is opgenomen wat en hoe IvHO de criteria beoordeelt en wanneer een gemeente hieraan voldoet. Na afronding van het nader onderzoek wordt de gemeente een bepaalde status toegekend, die samenhangt met een indeling in drie categorieën:

- A-Status- De gemeente leeft haar wettelijke taken na.
- B-Status - De gemeente leeft haar wettelijke taken niet of onvoldoende na, maar werkt wel mee aan het maken van afspraken met de inspectie over noodzakelijke verbeteringen en het uitvoeren daarvan;
- C-Status - De gemeente leeft haar wettelijke taken niet of onvoldoende na en werkt niet of onvoldoende mee aan het maken van afspraken met de inspectie over noodzakelijke verbeteringen en het uitvoeren daarvan.

Krijgt een gemeente een B-status toegekend, dan geven wij dat door aan de VNG, zodat de VNG deze gemeente ondersteuning aan kan bieden bij het verbetertraject. Alle statustoekenningen aan de gemeenten zijn gepubliceerd op de site van de inspectie.

Resultaten 2016 van statustoekenning

In totaal is er in 2016 bij tien gemeenten nader onderzoek gedaan. Daarvan hebben vijf gemeenten in 2015 de B-status gekregen en vijf in 2016. Bij twee gemeenten is in 2016 de B-status omgezet naar de A-status.

Eind 2016 hebben acht gemeenten hun verbetertraject nog niet afgerond (vier gemeenten die daarmee in 2015 startten en vier uit 2016).

Aandachtspunt(en) in verbetertrajecten

Bij de tien gemeenten die een B-status kregen toegekend – of deze al sinds 2015 hadden –, bleek de handhaving niet op orde te zijn. Bij de helft van deze gemeenten werden bovendien de nieuwe aanvragen niet binnen de wettelijke termijnen afgehandeld. De uitvoering van het toezicht voldeed niet bij vier gemeenten en bij twee gemeenten werden de registers niet op de juiste manier bijgehouden.

Oorzaak tekortkomingen

Ruim de helft van de tien onderzochte gemeenten kwam in de problemen door structureel onvoldoende capaciteit of budget voor de uitvoering van de taken. In de helft van de onderzochte gemeenten functioneerde de contactpersoon onvoldoende. Zij hadden geen of onvoldoende inzicht in de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente. In een aantal gevallen gebruikten de gemeenten de GIR niet of slechts gedeeltelijk, waardoor inzicht in het proces ontbrak.

De uitvoering van gemeentelijke taken, hangt ook samen met de bestuurlijke betrokkenheid bij het dossier kinderopvang en met fusies tussen gemeenten. Beide

zijn van invloed op hoe goed de gemeente de taken uitvoert. In een aantal gevallen was er onvoldoende afstemming tussen GGD en gemeente of waren de afspraken onduidelijk, waardoor belangrijke sturingsinformatie niet tijdig bekend was of de uitvoering niet goed liep.

In de meeste van de tien gemeenten waar we onderzoek deden, kwam het handhavingsbeleid zoals vastgesteld door het college van B&W niet overeen met de uitvoeringspraktijk of was het beleid gedateerd.

Een risicofactor is dat het wisselen van personeel op het dossier kinderopvang binnen de gemeenten is al jaren hoog. De wet- en regelgeving is sinds de invoering in 2005 vaak en soms ingrijpend gewijzigd. Ook voor de komende jaren staan er grote veranderingen op stapel. Beide punten leveren risico's op voor de uitvoering van de wettelijke taken; zowel het (potentiële) gebrek aan kennis over en continuïteit in de handhaving, alsook de omvang en de inhoudelijke doorontwikkeling van het beleidsdossier. Al jarenlang biedt de VNG nieuwe medewerkers bij gemeenten een cursus handhaving aan. In de praktijk is het gebrek aan kennis daardoor meestal beperkt. Wel ontberen nieuwe medewerkers ervaring in het uitvoeren van de handhavingstaken en lopen gemeenten op die manier het risico dat de taken voldoende zijn geborgd.

De structurele informatie uitwisseling in de regiobijeenkomsten werkt goed. Dat geldt ook voor het gebruik van de GIR als uitvoeringssysteem. Nu veel medewerkers maar kort op een bepaalde werkplek blijven (hoge mutatiegraad) moet de VNG nog steeds veel trainingen handhaving aanbieden aan telkens nieuwe medewerkers.

Samenvattend beeld van de tien onderzochte gemeenten

Bij de gemeenten die hun taken onvoldoende uitvoeren, ontbreekt het hen vooral aan voldoende capaciteit van of kennis bij de gemeenteambtenaren.

De onderzochte gemeenten met een B-status zijn zich veelal onvoldoende bewust van hun rol en verantwoordelijkheden, zoals bijvoorbeeld hun rol van regisseur in het gehele proces van toezicht en handhaving. Onderdeel daarvan is de aansturing van het toezicht dat de GGD uitoefent of dient uit te oefenen. Die gemeenten schieten nog wel eens tekort in het maken van goede afspraken met de GGD en in het monitoren van de voortgang bij inspecties.

7.4 Verdiepende onderzoeken Inspectie van het Onderwijs

In 2016 zijn de volgende themaonderzoeken uitgevoerd.

Niet handhaven, verklaarbaar?

In 2016 hebben wij onderzoek gedaan naar het hoge percentage gemeenten dat beredeneerd niet tot handhaving is overgegaan, ondanks een handhavingsadvies van de GGD. In het onderzoek 'Niet handhaven, verklaarbaar?' wordt in beeld gebracht hoe gemeenten hun afweging maken, hoe de communicatie met de regio en met de GGD-toezichthouder verloopt, de soorten tekortkomingen en de onderbouwingen voor het 'beredeneerd niet handhaven'.

Het onderzoek toont ook aan dat de onderzochte gemeenten na de beslissing 'niet handhaven' vaak alsnog 'overleg en overreding' en een 'waarschuwing' hebben ingezet (IvhO, 2016). In dit soort gevallen is wel een actie ingezet om de tekortkomingen op te heffen.

Gemeenten geven drie redenen voor hun beslissing de ondernomen actie te registreren onder 'niet handhaven'. Ten eerste bestaat er geen eenduidigheid over de begrippen 'handhaven' en 'niet handhaven'. Sommige gemeenten gaan er

bijvoorbeeld van uit dat alleen juridische acties handhavingsacties zijn. In de tweede plaats heeft een aantal gemeenten onvoldoende kennis van en ervaring met de GIR, wat leidt tot onjuiste registraties. Ten slotte voert een aantal gemeenten een eigen basisadministratie. Verschillende van deze gemeenten vult de GIR daardoor niet consequent en/of niet accuraat in.

In 2016 gaven we in de verschillende regio-overleggen van gemeenteambtenaren en GGD-toezichthouders een toelichting op de uitkomsten van het onderzoek.

Herhaalde handhavingsadviezen

Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in achtergronden en kenmerken van de groep houders van voorzieningen die jaar op jaar handhavingsadviezen krijgen van de GGD. Het gaat erom aangrijpingspunten voor zowel het toezicht als de handhaving te vinden, die bijdragen aan het bevorderen van de kwaliteit van de opvang. Dat zou ertoe moeten leiden dat houders minder vaak herhaaldelijk handhavingsadviezen krijgen op geconstateerde overtredingen.

Dit onderzoek wordt in samenwerking met VNG en GGD-GHOR uitgevoerd. Ook is een klankbordgroep van gemeenteambtenaren en GGD-toezichthouders ingesteld. Publicatie van de rapportage wordt in het voorjaar van 2018 verwacht.

Verdiepend onderzoek naar GGD'en

GGD-GHOR Nederland en de Inspectie van het Onderwijs onderzoeken gezamenlijk een onderzoek uit naar de GGD'en verschillen onderling in hoe zij hun toezichttaken uitvoeren. Doel van het onderzoek is de oorzaken van die onderlinge verschillen in beeld te brengen. Aanleiding van het onderzoek was de constatering dat de handhavingsadviezen die GGD'en in de verschillende regio's afgeven behoorlijk uiteenlopen. Het onderzoek is uitgevoerd in twee fases. In fase 1 is in kaart gebracht in hoeverre de uitgevoerde inspecties tussen GGD'en onderling van elkaar verschillen (kwantitatief onderzoek). Deze fase is in 2016 afgerond. In fase 2 brengt factoren in beeld die de verschillen kunnen verklaren in het aantal en de soort geselecteerde voorwaarden en [de] overtredingen. Deze onderzoeksfase is medio 2016 opgestart. In het najaar van 2017 wordt over dit onderzoek gerapporteerd.

De bedoeling is dat GGD'en door dit onderzoek van elkaars aanpak leren en daarmee de uitvoering van de toezichttaken verbeteren. Daarnaast is de gedachte dat dit onderzoek de doorontwikkeling van het toezichtbeleid bevordert.

7.5 Ontvangen signalen

Een signaal geeft informatie over een mogelijk ongewenste situatie in de uitvoering van de wettelijke taken door een gemeente of een andere actor in het stelsel van toezichthouders. Als inspectie hanteren wij twee randvoorwaarden bij het gevolg geven aan een signaal: de informatie is weerlegbaar en op waarheid gebaseerd, en de situatie overstijgt het niveau van een incident.

Signalen bereiken de inspectie op uiteenlopende manieren: via ons loket, binnen de sectoren onderwijs, via de VNG of GGD-GHOR Nederland, via gemeenten of GGD'en zelf, via burgers, houders of andere belanghebbenden. Vanzelfsprekend houdt de inspectie zelf ook structureel de ontwikkelingen bij via de (sociale) media (vakbladen, kranten, Twitter).

Ontvangt de inspectie een signaal, dan kunnen we de VNG vragen contact op te nemen met de gemeente voor advies en ondersteuning. Zo nodig adviseert de VNG

de gemeente om de uitvoering aan te passen, zodat (weer) voldaan wordt aan de wettelijke eisen.

Van de signalen die wij jaarlijks ontvangen, zijn er gemiddeld twintig onderzoekwaardige signalen die betrekking hebben op het toezicht op kinderopvang en peuterspeelzalen. De signalen variëren van individuele gevallen op voorzieningenniveau en klachten over (onvoldoende) handhaving door een gemeente, tot nalatigheid bij uitvoering van de wettelijk verplichte onderzoeken.

Onze focus ligt enerzijds op een onjuiste uitvoering of ongewenste ontwikkelingen van het gemeentelijk toezicht. Anderzijds richt de inspectie zich op positieve signalen en informatie over thema's of ontwikkelingen.

Bijlage: Registraties in LRKP, GIR-I en GIR-H

De gegevens zoals geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP), GIR-Inspectie (GIR-I) en GIR-Handhaven (GIR-H) vormen de basis voor dit rapport. De kwaliteit van de registraties in deze systemen wordt steeds iets beter. Tegelijkertijd geven beide systemen gemeenten en GGD'en nog (te) veel variatie in invoermogelijkheden. Die verschillende invoermogelijkheden bemoeilijken goede analyses of selecties en maken het lastig en arbeidsintensief een betrouwbaar beeld te geven. Overigens zijn gemeenten en GGD'en niet verplicht om deze systemen te gebruiken. De gerapporteerde gegevens in dit rapport zijn dan ook geen exacte weergave van de uitvoering van het toezicht en de handhaving.

GIR-I en GIR-H zijn processystemen en bieden ondersteuning bij het registreren van het toezichtproces van de GGD en de gemeente. In tegenstelling tot het verplichte LRKP is gebruik van deze systemen niet verplicht. Waarborgen dat de gegevens actueel en accuraat zijn is daardoor ook niet verplicht. De meeste GGD-regio's en gemeenten maken inmiddels wel gebruik van deze systemen.

De GGD-regio's en gemeenten hebben beperkt afspraken gemaakt over het gebruik van de systemen en de wijze waarop registratie moet plaatsvinden. Gevolg is dat GGD-regio's en gemeenten onderling de systemen verschillend gebruiken. Er blijken geen eenduidige beleidsregels te bestaan voor GGD-regio's hoe overtredingen te registreren in het GIR-I, nadat deze door inzet van 'overleg en overreding' door de toezichthouder zijn beëindigd. De ene GGD registreert de inmiddels opgeheven overtreding⁹, zodat de tekortkoming zichtbaar blijft in de systemen. Maar een GGD in een andere regio registreert de – inmiddels opgeheven – overtreding in het geheel niet.

Het systeem geeft dus geen inzicht in de verhouding tussen een voornemen tot inzet van handhaving en een inzet tot handhaving. De inspectie beschouwt zowel het communiceren van een voornemen tot een handhavingsactie, als het handhavingsbesluit zelf, als een handeling van de gemeente gericht op het ongedaan maken van een overtreding bij de houder. Beide handelingen geven inzicht in het handhavend optreden van gemeenten en nemen we in ogenschouw bij onze uitspraken over de gemeentelijke handhaving.

Met gemeenten hebben we afgesproken om voor het meten van een aantal indicatoren het verslagjaar te laten lopen van 1 oktober t/m 30 september. Dat heeft te maken met de termijn die nodig is om aanvragen af te handelen en handhavingsacties in gang te zetten.

De gegevens zoals deze op dit moment in de systemen zijn opgenomen, bieden voldoende basis om de ontwikkelingen en de resultaten in de uitvoering van het gemeentelijk toezicht kinderopvang in beeld te brengen. Verbetering van de datakwaliteit is wel noodzakelijk voor betrouwbare management en sturingsinformatie en het maken van een effectanalyse.

⁹ 'Overleg en overreding' is geen formeel instrument dat GGD'en kunnen vastleggen in de GIR, maar zij passen dit instrument wel toe.