



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2021

& themaverdiepingen Uitvoering toezicht in 2021
en de Meld-, overleg- en aangifteplicht



Voorwoord

Ook 2021 was een bijzonder jaar voor de kinderopvang, met opnieuw een grote impact van corona. Hoewel de kinderopvang minder vaak met sluitingen te maken had dan in 2020, begon en eindigde de sector in lockdown. Er werd alleen noodopvang geboden aan kinderen van ouders met een cruciaal beroep of kinderen in een kwetsbare positie. Door deze sluitingen konden ook in 2021 de GGD'en niet alle reguliere (jaarlijkse) onderzoeken uitvoeren. De impact van corona in 2020 verschilde per GGD-regio, waardoor de uitgangspositie per GGD anders was aan het begin van 2021. Dat is ook zichtbaar in de wijze waarop GGD'en in goed overleg met gemeenten het toezicht hebben ingevuld in 2021. Het is goed om te zien dat alle GGD'en zich hebben ingezet om er zorg voor te dragen dat alle voorzieningen in de afgelopen twee coronajaren tenminste één keer zijn onderzocht. Er zijn bewuste afwegingen gemaakt waarbij de veiligheid en kwaliteit voorop staat. De sector heeft zich uitermate flexibel weten op te stellen ten tijde van corona, waardoor toezicht en handhaving weer bijna op het niveau zijn als voor corona.

Deze flexibiliteit en de lessen die geleerd zijn in deze periode zullen ook aankomende jaren nodig zijn. Het personeelstekort in de sector wordt steeds groter, waardoor het voor houders steeds ingewikkelder wordt om te kunnen voldoen aan een aantal kwaliteitsvoorwaarden die gerelateerd zijn aan de inzet van voldoende gekwalificeerd personeel. Tegelijkertijd zijn er ook een aantal nieuwe ontwikkelingen in het toezicht op de kinderopvang. Het flexibel toezicht wordt ingevoerd, waarbij er meer ruimte is voor risicogericht maatwerk. Tot 2024 hebben gemeenten en GGD'en de tijd om tot een invulling te komen van het flexibel toezicht. De eerste aanzetten daartoe zijn in 2021 binnen een aantal GGD-regio's al gedaan. Daarnaast moet vanaf 1 januari 2023 jaarlijks 50 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang worden onderzocht en moeten de voorzieningen minimaal eenmaal per drie jaar gezien worden. Gemeenten zien het belang hiervan en in 2021 is te zien dat al veel gemeenten ruim boven de huidige bestuurlijke afspraak van 5 procent zitten. De verwachting is dat dit in 2022 alleen maar zal toenemen.

De veiligheid van kinderen verdient speciale aandacht in de kinderopvang, en dus ook in het toezicht erop. Preventie is van groot belang, maar als zich toch incidenten voordoen, is het belangrijk dat de meld-, overleg- en aangifteplicht bij mishandeling of seksueel misbruik gevolgd wordt. We constateren echter dat de bekendheid rondom de meld-, overleg- en aangifteplicht beter kan, vooral bij de medewerkers. Dat is een zorgelijke constatering. Het is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de sector, uitvoerders van toezicht en handhaving en de ketenpartners om de meld-, overleg- en aangifteplicht bij houders en medewerkers in de kinderopvang te verbeteren. De inspectie zal dit jaar in samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de rol van de vertrouwens-inspecteur in de sector sterker onder de aandacht brengen, zodat de alertheid op de meld-, overleg- en aangifteplicht vergroot wordt.

De komende jaren ontwikkelt het toezicht zich verder en de sector heeft te maken met oplopende personeelstekorten. Gemeenten en GGD'en hebben de afgelopen jaren onder grote druk gewerkt waarbij continue flexibiliteit en aanpassingsvermogen is gevraagd vanwege de veranderende omstandigheden door de coronamaatregelen. Hierbij zijn goede voorbeelden opgedaan voor de uitdagingen die momenteel spelen. Gemeenten en GGD'en zijn erin geslaagd om in deze roerige periode de uitvoering van toezicht en handhaving naar beste kunnen vorm te geven. De inspectie heeft er daarom vertrouwen in dat zij wederom erin gaan slagen om de uitdagingen komend jaar het hoofd te bieden en daarmee de kwaliteit op de kinderopvangvoorzieningen goed zullen borgen.

De inspecteur-generaal van het Onderwijs

Alida Oppers

september 2022

Inhoud

Voorwoord	2	4 Handhaving	37
Hoofdpijnen	4	4.1 Samenvatting	38
Inleiding	7	4.2 Interbestuurlijk toezicht op handhavend optreden	39
Leeswijzer	8	4.3 Handhavend optreden	39
Infographic	9	4.4 Beredeneerd niet-handhaven	40
		4.5 Handhaving bij jaarlijkse onderzoeken	43
		4.6 Handhaving bij nadere onderzoeken	43
		4.7 Exploitatieverbod en intrekken toestemming tot exploitatie	44
		4.8 Herstel van tekortkomingen na handhaving	44
1 Interbestuurlijk toezicht en ontwikkelingen in 2021	10	5 Themaverdieping: Uitvoering toezicht in 2021	46
1.1 Samenvatting	11	5.1 Samenvatting	47
1.2 Ontwikkelingen in 2021	12	5.2 Prioritering toezicht 2021	47
1.3 Toezicht door de Inspectie van het Onderwijs	15	5.3 Uitvoering toezicht 2021	49
1.4 Berichten en signalen	16	5.4 Contacten met houders	52
1.5 Toezicht op de kinderopvang in Caribisch Nederland	18	5.5 Realisering toezicht in 2021	53
2 Sector kinderopvang en registratie	20	6 Themaverdieping: Meld-, overleg- en aangifteplicht	55
2.1 Samenvatting	21	6.1 Samenvatting	56
2.2 Interbestuurlijk toezicht op de registratietaak	21	6.2 Mishandeling en seksueel misbruik in de kinderopvang	57
2.3 Aantal kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus	22	6.3 Bekendheid met de moa	60
2.4 Aanvragen exploitatie kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus	23	6.4 Uitvoering toezicht moa	65
2.5 Registratietaak gemeenten	25	6.5 Resultaten toezicht moa	69
3 Uitvoering inspecties	26	6.6 Handhaving op de moa	73
3.1 Samenvatting	27	7 Bronvermelding en bijlagen	74
3.2 Interbestuurlijk toezicht op de toezichttaak	28	Bronvermelding	75
3.3 Uitvoering jaarlijkse onderzoeken	28	Bijlage 1: Terminologie	76
3.4 Resultaten jaarlijkse onderzoeken	30	Bijlage 2: Handhavingsinstrumenten	78
3.5 Herstelaanbod	33	Bijlage 3: Wettteksten moa	79
3.6 Handhavingsadviezen	34	Bijlage 4: Moa-voorwaarden zoals omschreven in de modelrapporten kinderopvang	81
		Colofon	83

Hoofdpijnen

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op de kinderopvang. Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en) voeren in opdracht van gemeenten het toezicht uit op kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus. De inspectie houdt interbestuurlijk toezicht op hoe gemeenten hun wettelijke taken op het gebied van kinderopvang uitvoeren. Jaarlijks rapporteert de inspectie over de uitvoering van het gemeentelijk toezicht en de handhaving. Het rapport bevat dit jaar, naast een landelijk beeld over de uitvoering van toezicht en handhaving in 2021, ook twee themaverdiepingen op de onderwerpen 'uitvoering toezicht in 2021' en de 'meld-, overleg- en aangifteplicht'.

Toeziht en handhaving 2021

Het jaar 2021 was opnieuw een bewogen jaar voor de kinderopvangsector. De impact van de coronamaatregelen was ook dit jaar weer zichtbaar. Maar we zien dat gemeenten en GGD'en in staat waren om goed afgewogen keuzes te maken voor de inzet van het toezicht en de handhaving op de kinderopvang in 2021.

Ook in 2021 impact van coronamaatregelen

Het jaar 2021 begon en eindigde in een lockdown om de verspreiding van het coronavirus te beperken. De kinderopvang was daarom in deze periodes gesloten. Maar de gevolgen voor het toezicht waren in 2021 kleiner dan in 2020. De steekproefomvang van de onderzoeken bij voorzieningen voor gastouderopvang is met 20 procent weer op het niveau van voor de coronacrisis. Voor GGD'en was het plannen van de inspecties lastig en ze moesten, net als in 2020, keuzes maken en prioriteiten stellen om het toezicht in te richten. Niet alle voorzieningen konden worden bezocht. In 2021 is 82 tot 87 procent van de voorzieningen geïnspecteerd. Bij het plannen van de inspecties hebben GGD'en onder andere prioriteit gegeven aan de voorzieningen die in 2020 geen inspectie hebben gehad. Ondanks meerdere perioden van sluiting zijn vrijwel alle voorzieningen (98 procent) tenminste eenmaal geïnspecteerd in 2020 of 2021.

De impact van de coronamaatregelen lijken we ook terug te zien bij de handhaving. GGD'en gaven minder vaak handhavingsadviezen bij geconstateerde tekortkomingen. Daarnaast kozen gemeenten bij bepaalde tekortkomingen vaker voor beredeneerd niet-handhaven. Ten slotte zetten gemeenten in 2021 minder vaak zwaardere handhaving in nadat een tekortkoming niet was hersteld. Mogelijk hebben gemeenten en GGD'en rekening gehouden met de verzachtende omstandigheden rondom de tekortkoming.

Door de coronapandemie was er veel uitval van personeel of konden diploma's niet worden behaald door beroepskrachten. Een tekort aan gecertificeerd personeel zorgde ervoor dat houders van kinderopvangvoorzieningen niet of moeilijk konden voldoen aan de gestelde voorwaarden over de kwalificatie en aanwezigheid van hun personeel. Zo werden in 2021 de meeste tekortkomingen bij kindercentra geconstateerd rond de voorwaarden: medewerkers die ingeschreven moeten worden in het Personenregister Kinderopvang (PRK), de beroepskracht-kindratio en de opvang in basisgroepen. Een deel van deze tekortkomingen zijn mogelijk te verklaren vanwege het personeelstekort. Daarnaast is er door gemeenten regelmatig beredeneerd niet-handhaven ingezet op tekortkomingen die gerelateerd zijn aan personeelsinzet, zoals het vaste-gezichten-criterium.

Uitvoering wettelijke taken door gemeenten

Gemeenten voerden hun wettelijke taken kinderopvang over het algemeen goed uit in 2021. Op basis van de jaarverantwoording over 2020 zag de inspectie in 2021 bij een paar gemeenten risico's voor de uitvoering van de wettelijke taken. Met enkele gemeenten zijn afspraken gemaakt om de tekortkomingen op korte termijn te herstellen. Eind 2021 waren er twee gemeenten met een B-status; zij hebben de wettelijke taken niet helemaal op orde, maar werken aan verbetering.

Themaverdieping: Uitvoering toezicht in 2021

Door de coronamaatregelen in 2021 moesten GGD'en opnieuw keuzes maken en prioriteiten stellen. De inspectie heeft alle GGD'en gesproken over de manier waarop zij het toezicht hebben ingericht en hoe zij hierbij rekening hielden met de gevolgen van de coronamaatregelen.

Doordat het percentage gerealiseerd toezicht in 2020 per GGD verschilde, was het vertrekpunt voor 2021 voor iedere GGD anders. De GGD'en hebben verschillende afwegingen gemaakt om de doelstellingen voor 2021 te realiseren en hebben hierbij hun ervaringen uit 2020 meegenomen. Zo is er in 2020 veel gewerkt met onderzoek op afstand om zicht te houden op de kwaliteit in de kinderopvang. Deze werkwijze is door sommige GGD'en, vaak in samenspraak met gemeenten, doorgezet in 2021 omdat het combineren van fysiek onderzoek met onderzoek op afstand volgens deze GGD'en zijn meerwaarde heeft laten zien. Daarnaast gaven diverse GGD'en hun contacten met houders van kinderopvangvoorzieningen meer structureel vorm, bijvoorbeeld door houdergesprekken of een maandelijks vragen uur te organiseren. De inspectie vindt dit een goede ontwikkeling. Het betrekken van houders bij nieuwe ontwikkelingen en het wederzijds informeren over zaken, vergroot de betrokkenheid van houders en de kennis over houders bij GGD-toezichthouders.

Themaverdieping: Meld-, overleg- en aangifteplicht bij mishandeling of seksueel misbruik

Ouders moeten hun kind met een gerust gevoel bij de kinderopvang achter kunnen laten en kinderen moeten zich in een veilige omgeving kunnen ontwikkelen. Daarom is een goed veiligheidsbeleid bij kinderopvangvoorzieningen van groot belang. Onderdeel daarvan is de meld-, overleg- en aangifteplicht (moa) bij mishandeling of seksueel misbruik door een persoon werkzaam in de kinderopvang. Dit houdt in dat personen werkzaam in de kinderopvang onverwijld

(zonder uitstel of tussenkomst van andere personen) bepaalde stappen moeten zetten wanneer er mogelijk sprake is van mishandeling of seksueel misbruik van een kind door een persoon werkzaam in de kinderopvang.

Bij de vertrouwensinspecteurs (VI's), werkzaam bij de inspectie, kwamen signalen binnen dat houders van kinderopvangvoorzieningen mogelijk niet goed op de hoogte zijn van de wettelijke verplichting van dit overleg. Daarom heeft de inspectie een aanvullend onderzoek uitgevoerd naar de kennis van de moa in de kinderopvang. Hiervoor zijn toezicht- en handavingsgegevens bekeken, aangevuld met een vragenlijst, gesprekken met GGD-toezichthouders en een analyse van de dossiers van de vertrouwensinspectie.

Kennis over de moa

De inspectie constateert dat er nog winst valt te behalen in de bewustwording van en bekendheid met de moa. Uit de analyse van de dossiers van de vertrouwensinspectie blijkt dat slechts in de helft van de gevallen waarin de houder een overlegplicht had, de houder ook daadwerkelijk onverwijld heeft overlegd met de vertrouwensinspectie. Dit beeld wordt versterkt vanuit de vragenlijst, waarbij GGD-toezichthouders de kennis over de moa in het algemeen als laag inschatten, vooral bij het uitvoerend personeel. Ook vindt het merendeel van de GGD-toezichthouders een verbetering van de kennis over de moa in de kinderopvang nodig. Het is van groot belang dat houders en medewerkers de juiste stappen kennen en nemen wanneer er mogelijk sprake is van mishandeling of misbruik door een medewerker, gastouder of houder. Houders zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor deze kennisbevordering. Brancheorganisaties zouden daarbij kunnen ondersteunen. Daarbij is het goed om extra aandacht te schenken aan de moa in relatie tot de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling: GGD-toezichthouders geven aan dat de bekendheid van de moa beperkter is en soms ook wordt verward met de meldcode die gaat over geweld of misbruik in de thuissituatie.

Toezicht op de moa

De bekendheid met de moa kan beter in de sector, maar uit ons onderzoek blijkt dat ook in het toezicht de alertheid scherper kan. Zo veronderstellen sommige GGD-toezichthouders dat de moa-voorwaarden niet gelden voor vrijwilligers en stagiaires, terwijl de moa geldt voor alle personen werkzaam in de kinderopvang. GGD-toezichthouders lijken daarnaast verschillend om te gaan met het beoordelen van de moa-voorwaarden. Voor sommige toezichthouders is onvoldoende kennis van de moa bij medewerkers een reden om een tekortkoming te constateren. Andere toezichthouders kijken meer naar de manier waarop de houder die kennis bevordert. Verder geven GGD-toezichthouders in zowel de vragenlijst als tijdens de gesprekken aan, dat de voorwaarden lastig te interpreteren zijn. De inspectie adviseert daarom GGD GHOR Nederland om de beschrijving van de moa-voorwaarden nog eens te evalueren. Dit voorkomt verschillende interpretaties van de voorwaarden, die mogelijk leiden tot een onwenselijk verschil in de werkwijze en beoordeling.

Een ander aandachtspunt is de mate waarin de moa-voorwaarden worden meegenomen in onderzoeken. Bijna alle nieuwe voorzieningen worden onderzocht op de moa, maar bij volgende onderzoeken is dat veel minder. Dan zijn vooral eerder vastgestelde tekortkomingen, signalen en een zwaarder risicoprofiel bepalend voor het meenemen van de moa-voorwaarden in het onderzoek. De inspectie vindt het belangrijk dat de moa regelmatig wordt meegenomen, bijvoorbeeld in onderzoeken of bij houderbijeenkomsten. Door de moa-voorwaarden regelmatig mee te nemen bij een (regulier) onderzoek, worden houders en medewerkers scherp gehouden op hun verplichtingen bij (een mogelijk vermoeden van) seksueel misbruik of mishandeling van een kind door een persoon werkzaam in de kinderopvang.

Handhaving op de moa

Voor zover de inspectie kan beoordelen lijkt handhaving op tekortkomingen op de moa adequaat te worden ingezet. Gemeenten kiezen nauwelijks voor beredeneerd niet-handhaven en vrijwel alle moa-tekortkomingen herstellen wanneer een gemeente handhaaft.

De inspectie hoopt dat deze themaverdieping de alertheid op de moa weer vergroot bij houders en GGD'en, maar ook bij gemeenten die eindverantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het toezicht. Vervolgonderzoek onder houders en medewerkers in de kinderopvang kan een waardevolle aanvulling zijn en nieuwe inzichten geven in de kennis van de moa.

Inleiding

De Wet kinderopvang (Wko) regelt dat aanbieders van kinderopvang, ouders en overheid ieder hun eigen verantwoordelijkheid hebben en gezamenlijk bijdragen aan de kwaliteit van de kinderopvang. Houders van kinderopvangvoorzieningen moeten voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen, zodat er sprake is van verantwoorde kinderopvang. Houders van gastouderbureaus moeten ervoor zorgen dat zij de bemiddeling en begeleiding van voorzieningen voor gastouderopvang op een verantwoorde manier vormgeven.

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

De Inspectie van het Onderwijs is door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aangewezen om interbestuurlijk toezicht uit te oefenen op de manier waarop gemeenten hun wettelijke toezicht- en handhavingstaken op de kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus uitvoeren. De inspectie doet dit met zes kernwaarden van goed toezicht: onafhankelijk, transparant, professioneel, slagvaardig, samenwerkend en selectief.

Dit rapport geeft een landelijk beeld van de uitvoering van toezicht en handhaving in de kinderopvang in het jaar 2021. Daarnaast bevat het rapport een (thematische) verdieping op de onderwerpen: uitvoering toezicht in 2021 en de meld-, overleg- en aangifteplicht. De informatie in dit rapport is gebaseerd op de gegevens uit het Landelijk Register Kinderopvang (LRK), de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) in combinatie met de vastgestelde jaarverslagen van de gemeenten en de toezichtadministratie van GGD Amsterdam.¹ Voor de thema-verdiepingen waren er aanvullende gesprekken en is er een vragenlijst uitgezet onder GGD-toezichthouders. Meer gedetailleerde informatie over de informatiebronnen is te vinden in de methodologische verantwoording. De methodologische verantwoording is een losse publicatie bij dit rapport.

¹ GGD Amsterdam levert namens de colleges in de regio de cijfers aan over vergunningsverlening, toezicht en handhaving. Het gaat om de gemeenten Amsterdam, Amstelveen, Aalsmeer, Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel.

Leeswijzer

Dit landelijk rapport bevat informatie over de uitvoering van de wettelijke taken kinderopvang van gemeenten en de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie). Daarnaast bevat dit rapport een verdieping op twee thema's: uitvoering toezicht in 2021 en de meld-, overleg- en aangifteplicht. Achteraan het rapport is een lijst toegevoegd (bijlage 1) met terminologie we gebruiken in dit rapport.

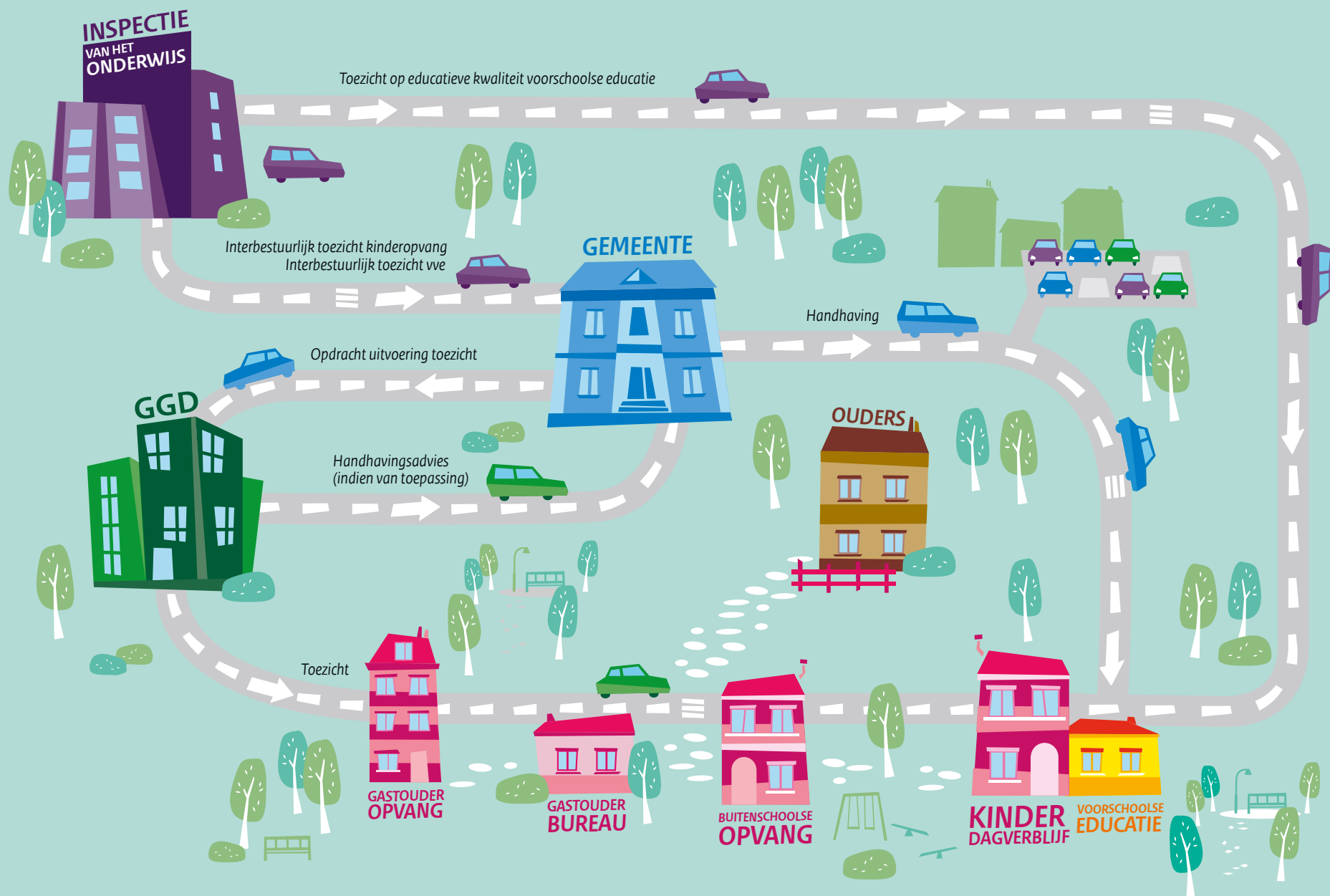
Het rapport begint in hoofdstuk 1 met de beschrijving van enkele ontwikkelingen op het gebied van toezicht en handhaving op de kinderopvang die plaatsvonden in 2021. Hierna volgt de beschrijving van het interbestuurlijk toezicht door de inspectie.

In de daarop volgende hoofdstukken zijn de wettelijke taken kinderopvang van gemeenten uitgewerkt:

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

De hoofdstukken beginnen met de uitkomsten van het in 2021 uitgevoerde interbestuurlijk toezicht door de inspectie over de betreffende wettelijke taak. Hierna volgt de beschrijving van de uitvoering van de wettelijke taken door gemeenten in 2021.

De hoofdstukken daarna bevatten themaverdiepingen. Hoofdstuk 5 gaat in op het thema Uitvoering van het toezicht in 2021, specifiek op de manier waarop de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en) het toezicht inrichtten in 2021 en hoe hierbij rekening is gehouden met de gevolgen van de coronamaatregelen in 2020 en 2021. De themaverdieping in hoofdstuk 6 gaat in op de bekendheid met de meld-, overleg- en aangifteplicht (moa) van houders van kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus bij een mogelijk vermoeden van seksueel misbruik en/of mishandeling door een medewerker. Dit doen we op basis van de resultaten van vragenlijsten die zijn ingevuld door GGD-toezichthouders, gesprekken met GGD'en, en gegevens uit het Landelijk Register Kinderopvang (LRK), de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) en dossiers van de vertrouwensinspectie. De aanleiding hiervoor is dat de vertrouwensinspecteurs signalen ontvangen dat de kennis over de moa bij houders van en medewerkers in de kinderopvang mogelijk onvoldoende is.





Kai, 4 jaar

1 Interbestuurlijk toezicht en ontwikkelingen in 2021

1

2

3

4

5

6

7

In dit hoofdstuk beschrijven we een aantal ontwikkelingen uit 2021 in de sector kinderopvang. Daarnaast geven we een beeld van de uitkomsten van het interbestuurlijk toezicht door de inspectie op gemeenten en een overzicht van de berichten en signalen die de inspectie heeft ontvangen. Tot slot gaan we in op het toezicht op de kinderopvang in Caribisch Nederland.

1.1 Samenvatting

- Ook in 2021 waren er coronamaatregelen die impact hadden op de kinderopvangsector. Het jaar begon en eindigde met een lockdown. De sluiting van de kinderopvang had ook gevolgen voor het toezicht op de voorzieningen.
- In de kinderopvangbranche is er een personeelstekort en een hoge werkdruk. Vanaf eind 2021 kan op basis van een bestaande werkwijze – verzachtende en verzwarende omstandigheden binnen toezicht en handhaving – rekening worden gehouden met ontstane situaties door personeelskrapte. De impact van het personeelstekort lijken we al voorzichtig terug te zien in de cijfers over 2021.
- Per 1 juli 2021 zijn ouderparticipatiecrèches een officiële vorm van kinderopvang. Elke ouderparticipatiecrèche moet, net als alle formele kinderopvangvoorzieningen, elk jaar worden geïnspecteerd.
- In 2021 is er een onderzoek uitgevoerd naar de verschillende effecten van aanpakken voor een soepele overgang naar de basisschool. Vervolgens is er in 2021 gewerkt aan een wetenschappelijk kader ter verbetering van de start van kinderen in het basisonderwijs. De ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in nauw contact met de inspectie, wegen nu ook af op basis van dit kader welke kansrijke interventies verder onderzocht kunnen worden, met oog voor de samenwerking tussen kinderopvang en basisschool.
- Naar aanleiding van de risicoanalyse van de inspectie voerden we drie nadere onderzoeken uit bij gemeenten naar de uitvoering van hun wettelijke taken.
- In 2021 begonnen alle 352 gemeenten met een A-status en voerden alle gemeenten hun wettelijke taken naar behoren uit. In de loop van het jaar ontvingen twee gemeenten een B-status.
- Er kwamen een aantal sectorbrede signalen binnen bij de inspectie over situaties die invloed hadden op de wettelijke taken van gemeenten. Deze signalen gingen over het uitvoeren van de verplichte jaarlijkse inspecties, personeelstekorten in de kinderopvang en een storing bij screeningsautoriteit Justis.
- Er kwamen 136 meldingen binnen bij de vertrouwensinspectie in 2021. Daarmee is het aantal meldingen weer vrijwel gelijk aan het jaar 2019, voor de coronapandemie. 75 meldingen gingen over kinderdagverblijven, 28 over buitenschoolse opvang en 33 over gastouderopvang. De gedeeltelijke sluiting van de kinderopvang vanwege de coronamaatregelen beïnvloedde het aantal meldingen zeer waarschijnlijk.
- In september 2021 zijn alle kinderdagverblijven op Bonaire bezocht. In 2022 zijn de buitenschoolse opvang op Bonaire en alle kindercentra op Sint Eustatius en Saba bezocht. Daarnaast sprak de inspectie met een aantal partijen over kinderopvang in Caribisch Nederland. Op basis van de bestandsopname wordt er een rapport geschreven over de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland dat eind 2022 wordt gepubliceerd.

1

2

3

4

5

6

7

1.2 Ontwikkelingen in 2021

1.2.1 Impact van corona

Ook in 2021 waren de gevolgen van corona merkbaar in de kinderopvangsector. Het jaar 2021 begon in een lockdown, waarbij de kinderopvang was gesloten vanaf 16 december 2020. Kinderdagverblijven gingen op 8 februari 2021 weer open, terwijl de buitenschoolse opvang gesloten bleef tot en met 18 april 2021. Tot die tijd werd er alleen noodopvang geboden aan kinderen van ouders in cruciale beroepen en kinderen in een kwetsbare positie. Voorzieningen voor gastouderopvang bleven geopend, met het dringende verzoek om alleen gebruik te maken van de opvang als ouders/verzorgers een cruciaal beroep uitoefenden of als hun kinderen in een kwetsbare positie zaten. De coronamaatregelen werden gedurende het jaar versoepeld en weer aangescherpt, maar voor zover dat mogelijk was bleef de kinderopvang open voor alle ouders. Aan het einde van het jaar werd er een nieuwe lockdown afgekondigd vanwege de opkomende besmettelijke coronavariant Omikron; scholen en buitenschoolse opvang werden een week voor de kerstvakantie (vanaf 20 of 21 december) al gesloten, in plaats van vanaf 27 december 2021.

De sluiting van de kinderopvang aan het begin en het einde van het jaar had ook gevolgen voor het toezicht op deze voorzieningen. Dit maakte het plannen van de inspecties voor GGD'en lastig en zorgde ervoor dat ook in 2021 niet alle inspecties gedaan konden worden (zie paragraaf 3.3: Uitvoering jaarlijkse onderzoeken). In 2021 moesten GGD'en en gemeenten opnieuw keuzes maken en prioriteiten stellen om het toezicht in te richten. Daarbij speelde mee dat een deel van de voorzieningen in 2020 niet bezocht was. In hoofdstuk 4 beschrijven we hoe GGD'en in samenwerking met gemeenten keuzes maakten en prioriteiten stelden.

1.2.2 Personeelstekort

De kinderopvangbranche heeft te maken met personeelstekort en een hoge werkdruk¹. Door corona is er uitval van pedagogisch medewerkers en zijn er quarantaineverplichtingen, wat een nog grotere druk legt op het personeel. Hierdoor moeten groepen sluiten of is het voor houders van kinderopvangvoorzieningen niet in alle gevallen mogelijk om aan alle kwaliteitseisen te voldoen.

Het kabinet heeft op 29 november 2021 in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven welke stappen er worden ondernomen in de aanpak van de oplopende personeelstekorten.² Een van de maatregelen die in deze brief staan, is rekening houden met verzachtende omstandigheden in het toezicht en de handhaving. Dit is een standaard werkwijze in het toezicht, die ook van toepassing is bij het personeelstekort. De toezichthouder kan in zijn rapport betrekken of er sprake is van verzachtende omstandigheden en beoordeelt dit per situatie waarin niet wordt voldaan aan de kwaliteitseisen. Als de kinderopvangvoorziening tekortkomingen heeft door het personeelstekort, maar zich wel heeft ingespannen voor een goede oplossing en hierbij een verantwoorde keuze heeft gemaakt, beschrijft de toezichthouder, naast de geconstateerde tekortkoming(en), de verzachtende omstandigheid in het rapport. Hierbij kan hij de gemeente adviseren om niet te handhaven; de beslissing om dit wel of niet te doen ligt vervolgens bij de gemeente zelf.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en GGD GHOR Nederland stelden naar aanleiding van de Kamerbrief een specifieke denklijn op die toezichthouders helpt bij het in kaart brengen van de verzachtende omstandigheden of overmacht, en handhavers bij het nemen van een handhavingsbesluit in deze situaties.

¹ Kinderopvang Werkt! (2021). [Quickscan kinderopvang. Arbeidsmarktontwikkelingen september 2021 en vooruitblik tot en met maart 2022](#); Kinderopvang Werkt! (2021). [Vacaturegraad en aantal vacatures kinderopvang](#)

² Kamerbrief (29 november 2021). [Kamerbrief over werkdruk en personeelstekort in de kinderopvang](#).

In de resultaten van het toezicht en de handhaving in 2021 lijken we de impact van het personeelstekort en de werkdruk voorzichtig terug te zien. Er worden bijvoorbeeld veel tekortkomingen geconstateerd op de voorwaarden beroepskrachten-kindratio en kwalificaties van beroepskrachten bij voorschoolse educatie (zie paragraaf 3.4.1: Toezicht op voorschoolse educatie), waarbij een deel mogelijk gerelateerd is aan het personeelstekort. Daarnaast is er in 2021 beredeneerd niet-handhaven ingezet op tekortkomingen op voorwaarden zoals het vaste-gezichtencriterium. Dit werd mogelijk veroorzaakt door personeelsuitval vanwege corona, wat niet ondervangen kon worden vanwege een personeelstekort (zie paragraaf 4.3: Beredeneerd niet-handhaven).

1.2.3 Ouderparticipatiecrèches

Per 1 juli 2021 zijn ouderparticipatiecrèches een wettelijk erkende vorm van formele kinderopvang. Ouderparticipatiecrèches zijn kinderopvangvoorzieningen waar ouders onderling de opvang voor hun kinderen verzorgen. Op het moment dat deze aanvulling in de Wet kinderopvang (Wko) en het Besluit kwaliteit kinderopvang werd opgenomen, waren er acht bestaande ouderparticipatiecrèches in Nederland.³

Omdat de ouderparticipatiecrèches een formele kinderopvangvoorziening zijn, moeten zij ook voldoen aan dezelfde regels als reguliere kinderdagopvang. Er zijn twee uitzonderingen op de voorwaarden voor de ouderparticipatiecrèches, namelijk op die over de opleidingseisen voor beroepskrachten en het vaste-gezichtencriterium. Ouders van een ouderparticipatiecrèche zijn vrijgesteld van de eis dat zij een passende opleiding voor kinderopvang moeten hebben en van de eis dat er minimaal één vast gezicht op de groep

staat. Daarnaast zijn er een aantal aanvullende regels voor ouderparticipatiecrèches⁴, namelijk:

- Van elk kind verzorgt minstens één ouder opvang op de ouderparticipatiecrèche;
- De opvang is niet op een woonadres van een ouder;
- De participerende ouders krijgen geen loon;
- De participerende ouders zijn ook houder van de ouderparticipatiecrèche;
- De inkomsten van de ouderparticipatiecrèche worden besteed aan verantwoorde kinderopvang;
- Er is een pedagogisch beleidsplan aanwezig, waarin, onder andere, het scholingsprogramma en de bijscholing van de ouders beschreven staat, hoe de stabiliteit van de opvang wordt geborgd en hoe de verantwoordelijkheden en taken van de ouders op de ouderparticipatiecrèche verdeeld zijn.

Doordat ouderparticipatiecrèches een formele kinderopvangvoorziening zijn, kunnen ouders die onderdeel zijn van een ouderparticipatiecrèche kinderopvangtoeslag ontvangen. Dit is mogelijk na de aanlooperperiode van vijftien maanden nadat de ouderparticipatiecrèche gestart is en als de opvang voldoet aan de regels. De GGD-toezichthouder onderzoekt of de ouderparticipatiecrèche aan de kwaliteitseisen voor een kinderdagopvang voldoet, met de uitzonderingen in acht genomen.

Elke ouderparticipatiecrèche wordt, net als alle formele kinderopvangvoorzieningen, elk jaar geïnspecteerd. Alle ouderparticipatiecrèches hebben eind 2021 een jaarlijks onderzoek gehad als formele kinderopvangvoorziening. Bij twee van de ouderparticipatiecrèches zijn er geen tekortkomingen geconstateerd.

³ Rijksoverheid (23 september 2021). *Ouderparticipatiecrèches per 1 juli 2021 officiële kinderopvang*

⁴ Art. 1.60a Wko

De overige zes ouderparticipatiecrèches hadden vooral tekortkomingen op voorwaarden over:

- (aanvullende eisen voor ouderparticipatiecrèches op) het pedagogisch beleidsplan;
- beschrijving van het veiligheidsbeleid;
- de koppeling van participerende ouders met het Personenregister Kinderopvang (PRK).

Een deel van de tekortkomingen is voortgekomen uit de implementatie van de regels door de nieuwe wetgeving voor de ouderparticipatiecrèches. Het was bijvoorbeeld onduidelijk voor de ouderparticipatiecrèches dat de participerende ouders per ingang van de wet al gekoppeld moesten zijn met het PRK. Door het wisselen van participerende ouders is een goede overdracht van het beleid en scherpste op het inschrijven en koppelen van elke ouder in het PRK van belang. Bij alle zes ouderparticipatiecrèches hebben gemeenten op advies van de GGD'en handhavingssacties ingezet, namelijk het geven van aanwijzingen en uitdelen van bestuurlijke boetes.

1.2.4 Intensivering toezicht gastouderopvang

In de verzamelbrief Kinderopvang van 1 juli 2020⁵ schreef de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aan de Tweede Kamer dat de resultaten van de onderzoeken van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) en de inspectie aanleiding bieden om te verkennen hoe de kwaliteit van de gastouderopvang en het toezicht (en daarmee ook de handhaving) beter kunnen worden geborgd. In de volgende verzamelbrief⁶ schrijft de toenmalige staatssecretaris van SZW dat op basis van de rapporten van de LKK en de inspectie, en de gevoerde gesprekken met relevante partijen, dat hij het nodig acht om mogelijke verbetermaatregelen langs drie sporen nader te verkennen:

- het versterken van toezicht
- het verbeteren van de begeleiding van gastouders door de gastouderbureaus
- professionalisering van de gastouderopvang

In 2021 is deze verkenning uitgevoerd. Op basis van deze verkenning wordt als eerste verbetermaatregel de intensivering van het toezicht op gastouders ingevoerd. Hiervoor worden vanaf 2022 extra middelen aan de gemeenten toegekend. Op basis van het advies van VNG en GGD GHOR Nederland is verder uitgewerkt hoe de intensivering in de praktijk vorm krijgt. Zo wordt de jaarlijkse steekproef van de te inspecteren gastouders verhoogd naar 50 procent en moet iedere gastouder eens in de 3 jaar worden geïnspecteerd. Ook is de norm voor het aantal uren per inspectie van 3 naar 4,5 uur opgehoogd. Het jaar 2022 is een overgangsjaar en vanaf 2023 gaat de verbetermaatregel in. Daarbij is de wetswijziging aangekondigd om de nieuwe toezichtnorm formeel te verankeren in de Wet kinderopvang.

1.2.5 Verbeteren van de start van het basisonderwijs

Kinderopvangorganisaties en basisscholen zoeken steeds vaker de samenwerking op⁷. Een van de redenen voor de samenwerking die scholen en gemeenten aangeven is om zo een doorgaande leerlijn te realiseren en de stap tussen kinderopvang en onderwijs te verkleinen. Maar niet alle vormen van samenwerking zijn mogelijk vanwege de verschillen in wet- en regelgeving bij kinderopvang en primair onderwijs, de verschillende doelen en het verschil tussen een privaat en publiek stelsel. Daarom is er een traject gestart, samen met de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en SZW, om te onderzoeken hoe de start voor kinderen in het basisonderwijs verbeterd kan worden.

⁵ Kamerbrief (1 juli 2020). [Verzamelbrief Kinderopvang juni 2020](#).

⁶ Kamerbrief (18 december 2020). [Verzamelbrief Kinderopvang december 2020](#).

⁷ Inspectie van het Onderwijs (2020). [Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2019](#)

In 2021 hebben de ministeries van SZW en OCW aan de Kennisrotonde, het online loket van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) voor vragen over jeugd- en onderwijszaken, de vraag gesteld: 'wat zijn de effecten van aanpakken om een soepele overgang van kinderen naar de basisschool tot stand te brengen, met name op de veiligheid, welbevinden en ontwikkeling van kinderen'? Deze vraag is via de Kennisrotonde beantwoord door een literatuuronderzoek te doen naar bestaande studies over de overgang van de voorschoolse periode naar de basisschool⁸. Vervolgens heeft het NRO op verzoek van SZW, OCW en de inspectie, aan onderzoeks- en adviesbureau Sardes gevraagd om een wetenschappelijk kader te ontwikkelen met het oog op het verbeteren van de start van kinderen in het basisonderwijs⁹. Mede op basis van dit wetenschappelijk kader wordt er door de ministeries, in nauw contact met de inspectie, afgewogen welke kansrijke interventies voor het verbeteren van de start in het basisonderwijs zullen worden onderzocht en uitgevoerd. Daarbij is er ook oog voor de samenwerking tussen kinderopvangorganisaties en het basisonderwijs.

1.3 Toezicht door de Inspectie van het Onderwijs

1.3.1 Risicoanalyse in 2021

Toezicht door de inspectie op individuele gemeenten is risicogestuurd ingericht. De jaarlijkse risicoanalyse speelt hierin een belangrijke rol. In de risicoanalyse wordt een inschatting gemaakt van het risico dat gemeenten hun wettelijke taken op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang niet naar behoren uitvoeren. Dit wordt gedaan op basis van de jaarverantwoording over het voorgaande jaar (verslagjaar 2020), eventuele signalen, de toezichthistorie en overige informatie over gemeenten.

In 2021 begon de risicoanalyse van de inspectie met een expertanalyse op basis van het verslagjaar 2020, die werd uitgevoerd bij alle 352 gemeenten die Nederland per 1 januari 2021 telde. Omdat de coronamaatregelen in 2020 veel invloed hadden op de uitvoering van het toezicht en de handhaving, was de jaarverantwoording diepgaander dan de jaren daarvoor. Dit kwam omdat er voor de beoordeling van de toezichttaak van gemeenten informatie werd gevraagd over de gemaakte keuzes en afspraken over het toezicht door de GGD. Door alle coronamaatregelen in 2020 heeft de inspectie maatwerk toegepast bij het beoordelen van het risico door de wettelijke normen niet onverkort toe te passen.

De risicoanalyse heeft betrekking op deze wettelijke taken van gemeenten:

1. het juist, volledig en actueel houden van het Landelijk Register Kinderopvang (LRK)¹⁰ (zie paragraaf 2.2: Interbestuurlijk toezicht op de registratietaak);
2. het tijdig afhandelen van aanvragen voor toestemming tot exploitatie en registratie van nieuwe voorzieningen¹¹ (zie paragraaf 2.2: Interbestuurlijk toezicht op de registratietaak);
3. de uitvoering van de verplichte inspecties (door de GGD) bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang¹² (zie paragraaf 3.2: Interbestuurlijk toezicht op de toezichttaak);
4. het handhavend optreden¹³ (zie paragraaf 4.2: Interbestuurlijk toezicht op handhavend optreden).

Bij 323 gemeenten werden geen mogelijke risico's vastgesteld op basis van de jaarverantwoording over 2020 en was contact opnemen niet nodig. Bij 4 gemeenten was er in verband met het wijzigingen van de

8 Kennisrotonde (2020). *Wat zijn de effecten van aanpakken gericht om een soepele overgang naar de basisschool tot stand te brengen?* (KR. 1290)

9 Sardes (2022). *Verbeteren start in het basisonderwijs: Een wetenschappelijk kader.*

10 Art. 1.46, lid 2 Wko

11 Art. 1.46, lid 1 Wko

12 Art. 1.61 Wko

13 Art. 1.65 en Art. 1.66 Wko

status of een lopend onderzoek al contact over de taakuitvoering. Bij de overige 25 gemeenten was er sprake van mogelijke risico's in de uitvoering van de wettelijke taken. Daarom is er met deze gemeenten contact opgenomen voor aanvullende informatie. Na het contact met deze gemeenten is de inspectie bij 1 gemeente een nader onderzoek gestart naar aanleiding van risico's op de wettelijke taakuitvoering in 2021. Daarnaast heeft de inspectie in 2021 3 nadere onderzoeken uitgevoerd naar aanleiding van eerdere risicoanalyses en signalen. Op basis van deze nadere onderzoeken is bij 2 gemeenten de status gewijzigd naar een status B (zie paragraaf 1.3.2 Status van gemeenten). De resultaten van het interbestuurlijk toezicht worden per wettelijke taak in de desbetreffende hoofdstukken verder uitgewerkt.

1.3.2 Status van gemeenten

Alle 352 gemeenten begonnen in 2021 met een A-status. Op dat moment voerden alle gemeenten hun wettelijke taken naar behoren uit. In de loop van het jaar ontvingen twee gemeenten die een B-status¹⁴. Deze gemeenten voerden hun wettelijke taken onvoldoende uit, maar werken aan de benodigde verbeteringen. Wanneer de gemeente aangeeft de taakuitvoering weer op orde te hebben, toetst de inspectie of de gemeente de A-status terug kan krijgen.

1.4 Berichten en signalen

Bij de inspectie komen meldingen binnen over kinderopvang; zowel neutrale berichten als meer urgente signalen. De meeste van de binnengekomen meldingen zijn informatievragen van gemeenten, bijvoorbeeld over het indienen van de jaarverantwoording.

Een signaal is een melding over een mogelijk ongewenste situatie in de uitvoering van de wettelijke taken door de gemeenten of door andere actoren in het stelsel van toezicht op de kinderopvang. Signalen kunnen direct leiden tot een nader onderzoek of worden meegenomen bij de expertanalyse, maar kunnen ook als input dienen voor een regionale of landelijke aanpak, of een themaonderzoek.

De inspectie heeft in 2021 weinig signalen ontvangen over de taakuitvoering door gemeenten, namelijk maar één (zie verder paragraaf 2.2: Interbestuurlijk toezicht op de registratietaak). Daarnaast ontving de inspectie sectorbrede signalen die niet specifiek gingen over de taakuitvoering van een gemeente. Zo zijn er in 2021 meldingen binnengekomen over de volgende onderwerpen:

- Verschillende GGD'en hebben gemeld dat zij niet alle verplichte inspecties binnen de regio uit konden voeren vanwege de coronamaatregelen.
- Een gemeente heeft gemeld dat er personeelstekorten zijn in de kinderopvang. De personeelstekorten hebben invloed op de handhavingsacties van gemeenten. Bij tekortkomingen moet er mogelijk gekozen worden tussen het sluiten van groepen, waardoor kinderen niet naar de kinderopvang kunnen, of het zo verantwoord mogelijk open houden van de groepen. Een dergelijke keuze moet onderbouwd gebeuren met ondersteuning van de beoordeling van de GGD-toezichthouder.
- Gemeenten hebben gemeld dat er een storing was bij Justis, die invloed had op de werking van het verificatiesysteem rondom de verklaringen omtrent het gedrag (VOG) en het PRK. Daardoor konden gemeenten hun wettelijke taken niet goed uitvoeren. Het was door de storing bijvoorbeeld voor gemeenten niet altijd meer mogelijk de aanvragen tijdig af te ronden en het leverde ook problemen op voor de handhaving. Door de storing konden nieuwe medewerkers geen VOG aanvragen en konden dus niet starten. Omdat de storing langere tijd aanhield, is gezorgd voor een tijdelijke uitzondering voor de inschrijfplicht in het PRK voor nieuwe beroepskrachten, stagiairs en huisgenoten van gastouders. Zodra

¹⁴ Inspectierapporten van de Inspectie van het Onderwijs zijn te vinden op de [website van de inspectie](#).

het weer kon, moesten zij alsnog een VOG aanvragen en zich inschrijven in het PRK¹⁵.

1.4.1 Signalen vertrouwensinspecteurs

Vertrouwensinspecteurs

De vertrouwensinspecteurs van de inspectie zijn het aanspreekpunt voor het onderwijs en de kinderopvang bij vermoedens van seksueel misbruik (zedenmisdriven) en intimidatie, en fysiek of psychisch geweld (mishandeling) door een medewerker (een zogeheten 'met taken belast persoon'). Zij worden gebeld door houders van kinderopvangvoorzieningen, medewerkers en ouders, of door andere professionals in het veld, zoals medewerkers van Veilig Thuis, GGD-toezichthouders en vertrouwenspersonen. De vertrouwensinspecteurs geven advies en denken mee over mogelijke oplossingen. De vertrouwensinspecteurs hebben contacten met GGD'en, GGD GHOR Nederland en de zedenpolitie en -officiërs. Binnen dit netwerk wordt er kennis gedeeld en samengewerkt aan de casuïstiek.

Meld-, overleg- en aangifteplicht

Als een houder van een kinderopvangvoorziening een mogelijk vermoeden heeft dat een medewerker of gastouder een opgevangen kind heeft mishandeld of seksueel heeft misbruikt, is hij verplicht om onverwijld met de vertrouwensinspecteur te overleggen¹⁶. Tijdens een overleg bespreken de houder en de vertrouwensinspecteur of er een redelijk vermoeden is van een strafbaar feit. Als dat het geval is, wijst de vertrouwensinspecteur de houder van de kinderopvangvoorziening op zijn wettelijke plicht om aangifte te doen. Medewerkers in de kinderopvang hebben de plicht om vermoedens van mishandeling of misbruik door een andere medewerker of gastouder tegen de opgevangen kinderen, bij de houder van hun kinderopvangvoorziening te melden. Zij mogen zelf ook contact opnemen met de vertrouwensinspecteur, maar zijn dat niet verplicht. Hoofdstuk 6 gaat

dieper in op de meld-, overleg- en aangifteplicht van houders, op basis van signalen bij de vertrouwensinspectie dat houders zich niet voldoende bewust zijn van hun plichten.

Overzicht meldingen vertrouwensinspecteurs

Jaarlijks wordt er een overzicht opgesteld met informatie over de binnengekomen meldingen bij de vertrouwensinspectie¹⁷. De gedeeltelijke sluiting van de kinderopvang in 2020 en 2021 vanwege de coronamaatregelen heeft het aantal meldingen zeer waarschijnlijk beïnvloed. Uit de vergelijking van de cijfers tussen de jaren kunnen daarom geen conclusies worden getrokken.

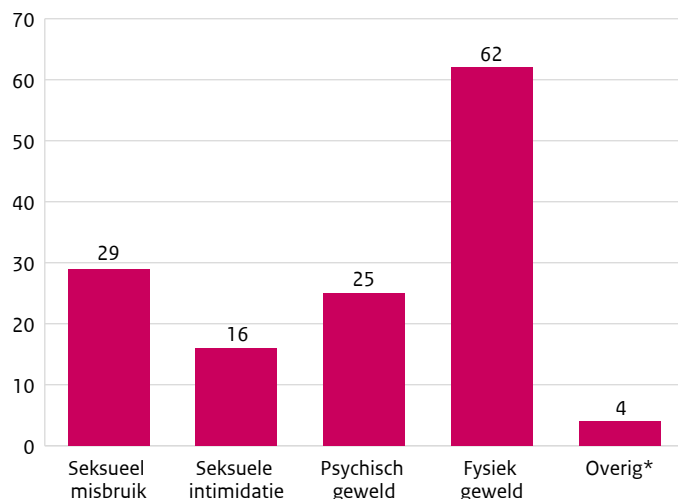
Na een lager totaal aantal meldingen in het eerste coronajaar (2020), is het aantal meldingen in 2021 vrijwel gelijk aan 2019 (pre-corona). In 2021 zijn er in totaal 136 meldingen over kinderopvang binnengekomen bij het meldpunt van de vertrouwensinspecteurs (zie figuur 1.4a). 75 meldingen gingen over kinderdagverblijven, 28 over buitenschoolse opvang en 33 over gastouderopvang. Het aantal meldingen over seksueel misbruik en fysiek geweld bij kinderdagverblijven was in 2020 minder, maar is in 2021 weer vrijwel terug op het niveau van voor de coronapandemie.

In 2021 registreerde de vertrouwensinspectie 62 meldingen over fysiek geweld. In 2019 en 2020 was dit aantal respectievelijk 55 en 40 meldingen. In ongeveer de helft van de meldingen is de beklaagde een met taken belast persoon. In het overleg tussen de houder en de vertrouwensinspectie is in 9 gevallen een mogelijk vermoeden van een strafbaar feit vastgesteld en is de houder verwezen naar de politie om aangifte te doen.

¹⁵ Rijksoverheid (2021). *Storing Justis verholpen: gevolgen kinderopvang*
¹⁶ Art. 1.51b Wko

¹⁷ Inspectie van het Onderwijs (2022a). *Overzicht meldingen vertrouwensinspecteurs kinderopvang over de jaren 2019-2021*.

Figuur 1.4a. Totaal aantal meldingen bij de vertrouwensinspectie, per categorie, 2021



* Onder overig vallen het aantal meldingen die geen directe relatie met de aandachtsgebieden van de vertrouwensinspectie hebben
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022a.

Veruit de meeste meldingen (77) kwamen vanuit een houder van een kinderopvangvoorziening of een directeur van een basisschool (vanuit buitenschoolse opvang die op school wordt verzorgd). Verder kwamen er meldingen vanuit ouders (25), medewerkers in de kinderopvang (9), GGD (8) en overige melder (16).

1.5 Toezicht op de kinderopvang in Caribisch Nederland

Begin 2019 is het programma BES(t) 4 Kids gestart. Dit programma is een samenwerking tussen de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Rijksoverheid. Het doel van het programma is het realiseren van een stelsel van veilige, kwalitatief goede en financieel toegankelijke kinderopvang in Caribisch Nederland.

De inspectie voert in Caribisch Nederland jaarlijks eerstelijns toezicht op de kinderopvangvoorzieningen uit. Een deel van dat toezicht zal uitgevoerd worden door lokale inspecteurs op de eilanden, onder verantwoordelijkheid van de inspectie.

Tijdens een inspectie richt de lokale inspecteur zich op vijf standaarden, die zijn geformuleerd op basis van de Eilandsverordening. De standaarden gaan over:

- registratie en administratie, zoals in het bezit zijn van een exploitatievergunning;
- personeel en groepen, zoals in het bezit zijn van een VOG en stabiliteit van opvang;
- accommodatie, zoals de veiligheid van de binnen- en buitenruimtes;
- veiligheid en gezondheid, waarbij het gaat om een veilige en gezonde omgeving, zowel binnen als buiten;
- het pedagogisch klimaat, dat bijdraagt aan het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties.

De inspecteur van de inspectie richt zich op de overige standaarden uit het waarderingskader:

- het aanbod, dat de kinderen voorbereid op de basisschool en de samenleving;
- zicht op ontwikkeling, door deze te volgen en waar nodig passende begeleiding en extra ondersteuning te bieden;
- pedagogisch-educatief handelen van medewerkers, dat kinderen in staat stelt om spelend te leren en zich te ontwikkelen;
- samenwerking met relevante partners om de kinderopvang vorm te geven (zoals ouders of basisscholen);
- visie, ambitie en doelen voor goede kinderopvang die stuurt op het behalen van de opgestelde doelen;
- sturing op uitvoering en kwaliteitscultuur;
- evaluatie, verantwoording en dialoog met interne en externe partijen.

Bij de bestandopname volgt er aan het eind van elk onderzoek een eindgesprek waarin wordt aangegeven aan welke eisen uit de Eilandsverordering wel en niet voldaan is. Daarnaast worden de bevindingen in een rapport beschreven, waarmee de houders gericht kunnen werken aan het verbeteren van de kwaliteit.

In september 2021 heeft zowel de inspectie als de lokale inspectie alle kinderdagverblijven op Bonaire bezocht. Daarnaast heeft de inspectie gesproken met een aantal partijen, zoals het Openbaar Lichaam over de samenwerking, MBO Bonaire over de opleiding tot pedagogisch medewerker en het Meldpunt Huiselijk Geweld en

Kindermishandeling over hun werkwijze, ook in relatie tot de kinderopvang. In februari 2022 bezocht de inspectie de buitenschoolse opvang op Bonaire en in maart 2022 zowel de kinderdagverblijven als de buitenschoolse opvang op Sint Eustatius en Saba. In september 2022 ronden we de bestandopname af met een onderzoek op de vijf standaarden bij de buitenschoolse opvang. Door omstandigheden wordt dat tijdelijk door de inspectie overgenomen van de lokale inspectie. Daarna wordt er een rapport geschreven over de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland dat eind 2022 wordt gepubliceerd.

1

2

3

4

5

6

7



Fleur, 7 jaar

2 Sector kinderopvang en registratie

1

2

3

4

5

6

7

In dit hoofdstuk gaan we in op de resultaten van het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de registratietaak door gemeenten in 2020. Daarna geven we een beeld van de sector kinderopvang in het jaar 2021. We beschrijven het aanbod van kinderdagverblijven (kdv), buitenschoolse opvangvoorzieningen (bso), voorzieningen voor gastouderopvang (vgo) en gastouderbureaus (gob). Verder gaan we in op de exploitatie-aanvragen en de honorering hiervan in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Waar nodig beschrijven we de veranderingen tussen 2019 en 2021. We sluiten het hoofdstuk af met een beschrijving van de uitvoering van de registratietaak door gemeenten in 2021.

2.1 Samenvatting

- De inspectie constateerde in 2021 bij 55 gemeenten een tekortkoming in de uitvoering van de registratietaak 2020. Bij 1 gemeente is uiteindelijk een nader onderzoek gestart vanwege risico's op onder andere de tijdigheid van het afhandelen van aanvragen.
- Het aantal kindplaatsen bij kinderopvangvoorzieningen blijft stabiel. Wel zien we een verschuiving van opvang bij gastouderopvang naar kindercentra. Het aantal kindercentra stijgt jaarlijks licht, het aantal voorzieningen voor gastouderopvang daalt jaarlijks met zo'n 10 procent. Daardoor daalt ook jaarlijks het totaal aantal geregistreerde voorzieningen in de kinderopvang. In 2021 stonden er 37.988 voorzieningen geregistreerd in het LRK.
- Het verloop bij voorzieningen voor gastouderopvang is relatief hoog vergeleken met kindercentra en gastouderbureaus. Jaarlijks zijn er veel nieuwe in- en uitschrijvingen.
- Het aantal aanvragen voor exploitatie daalde de afgelopen jaren. Sinds de coronacrisis in 2020 is er een forse daling zichtbaar in het aantal aanvragen bij kindercentra, gastouderbureaus en

voorzieningen voor gastouderopvang. In 2021 zet deze daling alleen licht voort bij voorzieningen voor gastouderopvang.

- Vrijwel alle aanvragen voor exploitatie worden gehonoreerd. In 2021 leidt 98 procent van de aanvragen tot een inschrijving in het LRK.
- Het merendeel van de aanvragen wordt tijdig afgehandeld (97 procent) en de meeste gemeenten (94 procent) hadden in 2021 de registervoering in het LRK op orde.

2.2 Interbestuurlijk toezicht op de registratietaak

Bij de risicoanalyse die in 2021 is uitgevoerd door de inspectie is bij 55 gemeenten een tekortkoming in de uitvoering van de registratietaak geconstateerd, op basis van de jaarverantwoording 2020. De meeste tekortkomingen hebben betrekking op de tijdigheid van het afhandelen van aanvragen. Op basis van toelichtingen in de jaarverantwoording is ingeschat hoe groot het risico is dat de gemeente de registratietaak in 2021 ook niet op orde heeft. Met 11 gemeenten is contact opgenomen voor aanvullende informatie over (onder andere) de registratietaak, omdat de toelichtingen in de jaarverantwoording niet voldoende (duidelijk) waren. Na het contact is er ingeschat dat er bij 10 gemeenten geen of een laag risico is voor deze wettelijk taak voor 2021. De inspectie is bij 1 gemeente een nader onderzoek gestart naar aanleiding van risico's op onder andere de tijdigheid van het afhandelen van aanvragen.

Daarnaast is er een signaal binnengekomen bij de inspectie over de registervoering van het LRK door een gemeente. Naar aanleiding van dit signaal is contact opgenomen met de betreffende gemeente. De gemeente heeft vervolgens de nodige acties ondernomen om de informatie in het LRK te actualiseren.

2.2.1 Nadere onderzoeken

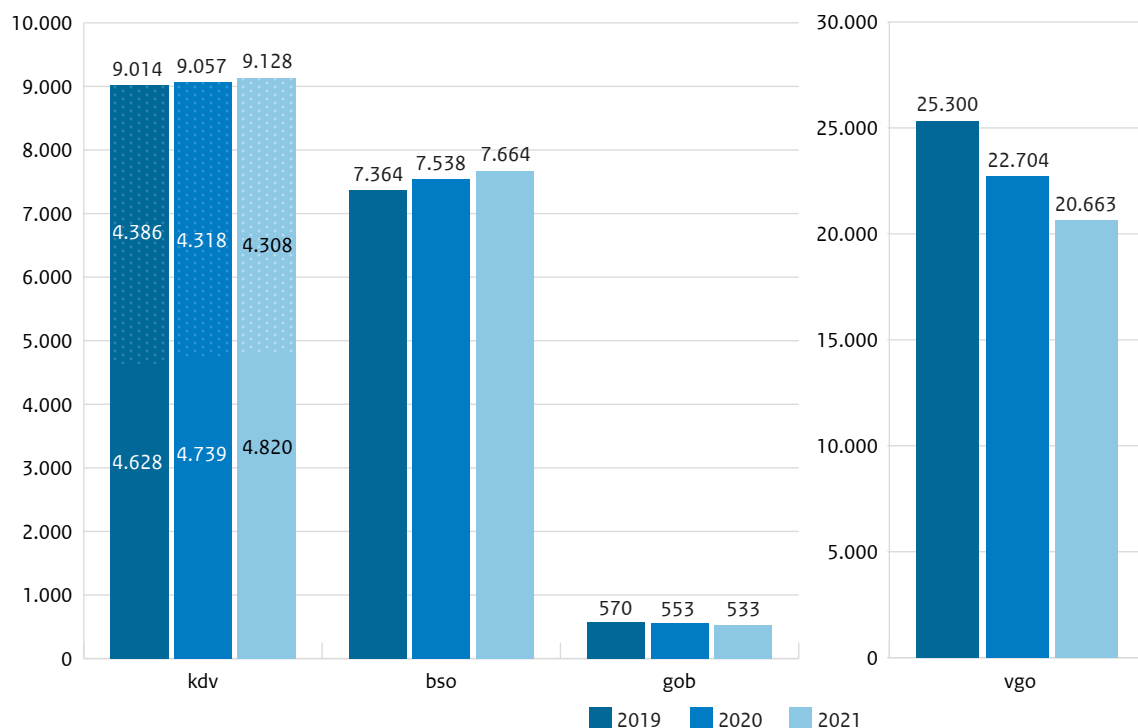
In 2021 is er bij twee gemeenten een nader onderzoek uitgevoerd naar aanleiding van eerdere risicoanalyse, omdat zij tekortkomingen hadden op de registratie- en de handhavingstaak. De inspectie concludeert op basis van deze onderzoeken dat deze twee gemeenten de uitvoering van de wettelijke taken niet op orde hadden. Daardoor hebben deze gemeenten een B-status ontvangen en is er een verbetertraject gestart. In 2022 bekijkt de inspectie of de tekortkomingen zijn hersteld en of de twee gemeenten de uitvoering van de wettelijke taken weer op orde hebben.

2.3 Aantal kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus

Het totaal aantal geregistreerde voorzieningen in de kinderopvang daalt jaarlijks (zie figuur 2.3a). In 2019 stonden 42.248 voorzieningen geregistreerd, in 2020 ging het nog om 39.850 voorzieningen en in 2021 om 37.988 voorzieningen. Ruim de helft van deze geregistreerde voorzieningen zijn voorzieningen voor gastouderopvang (54 procent).

In de dagopvang stijgt het aantal geregistreerde voorzieningen licht. In de periode 2019-2021 is het aantal voorzieningen gegroeid met

Figuur 2.3a. Aantal ingeschreven kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, december 2019-2021



Noot. Gestippelde kdv is kdv zonder ve, effen kdv is kdv met ve.
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

1

2

3

4

5

6

7

121 kinderdagverblijven en 301 buitenschoolse opvangvoorzieningen. Eind 2021 staan er 9.128 kinderdagverblijven en 7.664 buitenschoolse opvangvoorzieningen geregistreerd. Ruim de helft van de kinderdagverblijven (53 procent) biedt voorschoolse educatie (ve) aan.

In de gastouderopvang zien we juist een daling van het aantal voorzieningen. Deze daling zien we in zowel het aantal gastouderbureaus als het aantal voorzieningen voor gastouderopvang. Deze dalende trend zet onverminderd door. Vooral bij de voorzieningen voor gastouderopvang is de daling sterk en al vanaf 2010 zichtbaar. Het aantal voorzieningen voor gastouderopvang daalt vanaf 2017 jaarlijks met zo'n 10 procent. Eind 2021 staan nog 533 gastouderbureaus en 20.663 voorzieningen voor gastouderopvang geregistreerd.

Het totaal aantal geregistreerde kindplaatsen schommelt rond de 750.000 plaatsen (746.276 in 2019, 753.631 in 2020 en 750.525 in 2021). Wel zien we een verschuiving tussen de typen voorzieningen: het aantal kindplaatsen bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang stijgt, en bij voorzieningen voor gastouderopvang neemt het aantal kindplaatsen juist af. Dit is niet het gevolg van veranderingen in de omvang van voorzieningen. Het gemiddeld aantal kindplaatsen per type voorziening blijft de afgelopen jaren namelijk gelijk (33 bij kinderdagverblijven, 43 bij buitenschoolse opvang en 5 a 6 bij voorzieningen voor gastouderopvang). De verschuiving van kindplaatsen is dus een gevolg van de toe- of afname van het aantal voorzieningen per type.

2.3.1 In- en uitschrijvingen

Elk jaar is er sprake van een verloop: er worden nieuwe voorzieningen bijgeschreven in het LRK en andere voorzieningen worden uitgeschreven. Over de afgelopen jaren zien we wat kleine verschuivingen bij de in- en uitschrijvingen, maar dit leidt niet tot grote veranderingen. Bij kindercentra zien we al jaren dat het aantal inschrijvingen hoger is dan het aantal uitschrijvingen, waardoor het totaal aantal geregistreerde kinderdagverblijven en buitenschoolse

opvangvoorzieningen stijgt. Binnen de gastouderopvang zien we juist het omgekeerde, met een daling in het aantal voorzieningen als gevolg (zie tabel 2.3a).

Tabel 2.3a. In- en uitschrijvingen kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, 2021

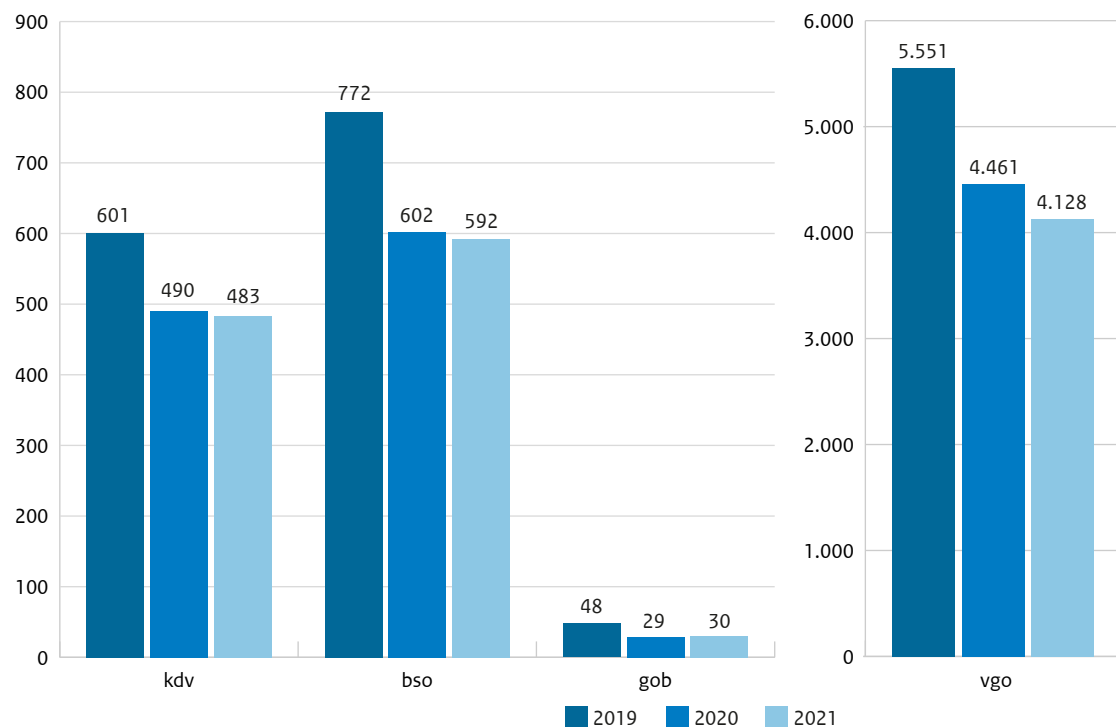
	Inschrijvingen	Uitschrijvingen
Kinderdagverblijf	459	379
Buitenschoolse opvang	575	432
Gastouderbureau	25	41
Voorziening voor gastouderopvang	4.055	5.402
Totaal	5.114	6.254

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

In 2021 is ongeveer 5 procent van het totaal aantal geregistreerde kinderdagverblijven een nieuwe inschrijving. Dit geldt ook voor buitenschoolse opvangvoorzieningen en gastouderbureaus. Bij voorzieningen voor gastouderopvang ligt dit percentage hoger en vormen de nieuwe inschrijvingen zo'n 20 procent van het totaal aantal geregistreerde voorzieningen.

2.4 Aanvragen exploitatie kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus

Het aantal aanvragen voor exploitatie daalt de afgelopen jaren (zie figuur 2.4a). In 2019 werden er nog 6.972 aanvragen ingediend, in 2020 daalde dit naar 5.582 en in 2021 gaat het om 5.233 aanvragen. De daling in 2021 is minder sterk dan in het jaar daarvoor en vooral zichtbaar bij voorzieningen voor gastouderopvang. Het aantal aanvragen voor exploitatie bij kindercentra en gastouderbureaus is in 2021 vergeleken met 2020 nagenoeg gelijk gebleven.

Figuur 2.4a. Aantal aanvragen exploitatie kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, 2021

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

2.4.1 Honorering aanvragen

Een ruime meerderheid van alle aanvragen voor exploitatie wordt gehonoreerd (zie tabel 2.4a). In 2021 leidt 98 procent van de aanvragen tot een inschrijving in het LRK. We zien dat het percentage honoreringen het laagst is bij gastouderbureaus (83 procent) en het hoogst bij voorzieningen voor gastouderopvang (98 procent). Dit is vergelijkbaar met voorgaande jaren.

Tabel 2.4a. Aantal en percentage bij het LRK ingeschreven kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, 2021

	Aanvragen	Ingeschreven	Percentage ingeschreven
Kinderdagverblijf	483	459	95%
Buitenschoolse opvang	592	575	97%
Gastouderbureau	30	25	83%
Voorziening voor gastouderopvang	4.128	4.055	98%
Totaal	5.233	5.114	98%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

2.5 Registratietaak gemeenten

2.5.1 Tijdigheid afhandeling aanvragen

De inspectie beoordeelt jaarlijks of gemeenten aanvragen van kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus tijdig afhandelen. We zien dat het merendeel van de aanvragen (97 procent) tijdig wordt afgehandeld.

Voor de afhandeling van aanvragen geldt een termijn van tien weken. Wanneer een gemeente een aanvraag opschort, maar deze wel binnen de termijn van tien weken inclusief de opschorting afhandelt, wordt dit ook gezien als tijdig¹. In 2020 zagen we dat het percentage opschortingen bijna overal steeg door de coronacrisis, behalve bij de aanvragen voor gastouderbureaus. In 2021 is het percentage opschortingen weer gedaald naar het niveau van voor de coronacrisis. Bij ongeveer een kwart van de aanvragen (23 tot 29 procent) van kindercentra is er sprake van opschorting, bij voorzieningen voor gastouderopvang ligt dit percentage op 5 procent. De geregistreerde opschortingen bij gastouderbureaus zijn de afgelopen jaren gelijk gebleven en liggen rond de 33 procent.

Bij slechts een klein percentage van de aanvragen is het besluit niet tijdig genomen (3 procent). Dit is vergelijkbaar met voorgaande jaren. In de jaarverantwoording over 2021 kunnen gemeenten toelichten waarom het besluit over een aanvraag niet tijdig was. Veel vertraging in de afhandeling van aanvragen kwam volgens gemeenten door de coronacrisis. Daarnaast waren er situaties waarbij een afhandeling administratief niet tijdig verwerkt was of een opschorting niet (tijdig) in het LRK was geregistreerd. Ook de personele bezetting bij de

gemeente of GGD is als reden opgegeven, zoals ziekte of verlof van de verantwoordelijke medewerker.

2.5.2 Registervoering Landelijk Register Kinderopvang

Om het LRK juist en actueel te houden, moeten gemeenten wijzigingen bijhouden en doorvoeren in het LRK. De wijzigingen die gemeenten doorvoeren kunnen gaan over allerlei zaken zoals nieuwe inschrijvingen, verhuizingen en wijzigingen in het aantal kindplaatsen. Nieuwe voorzieningen moeten in het LRK worden ingeschreven en geëxploiteerde voorzieningen worden uitgeschreven als zij stoppen met het aanbieden van kinderopvang.

Gemeenten verantwoorden zich in hun jaarverslagen over de juistheid, volledigheid en actualiteit van het LRK. De informatie uit de jaarverantwoording over 2021 geeft aan dat bijna alle gemeenten² stellen dat de registervoering op orde is (94 procent). Een beperkt aantal gemeenten geeft in de verantwoording aan dat de registervoering niet op orde is. Dit ging vaak om gevallen van een foutieve of niet tijdige registratie door de gemeente. Ook problemen met personele bezetting wordt als reden genoemd door gemeenten.

¹ De termijn om een beslissing te nemen over toestemming tot exploitatie van een kinderopvangvoorziening of gastouderbureau is tien weken. Binnen deze termijn moet de aanvraag worden afgehandeld. Deze mag opgeschort worden vanwege een incomplete aanvraag; met instemming van de aanvrager; door overmacht; door vertraging toe te rekenen aan de aanvrager.

² De jaarverantwoording van 6 van de 345 gemeenten is niet uiterlijk 1 juli 2022 aangeleverd, waardoor de informatie over deze gemeenten niet in het Landelijk Rapport 2021 opgenomen kan worden.



Feline, 3 jaar

3 Uitvoering inspecties

1

2

3

4

5

6

7

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitvoering van de inspecties op de kinderopvang in 2021. Gemeenten hebben de wettelijke taak om jaarlijks inspecties uit te laten voeren bij alle kinderdagverblijven (kdv), buitenschoolse opvangvoorzieningen (bso) en gastouderbureaus (gob), en bij minstens 5 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang (vgo). Deze inspecties worden uitgevoerd door de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD). Het hoofdstuk begint met de beschrijving van het interbestuurlijk toezicht op deze wettelijke taak, gevolgd door de uitvoering van de jaarlijkse onderzoeken in 2021. Vervolgens wordt er een beeld gegeven van de resultaten van de jaarlijkse onderzoeken, het herstelaanbod en de handhavingsadviezen in 2021.

3.1 Samenvatting

- Uit het interbestuurlijk toezicht kwamen geen gemeenten naar voren waarbij, op basis van de jaarverantwoording over 2020 en gesprekken met de GGD'en, (grote) risico's op de uitvoering van de jaarlijkse onderzoeken in 2021 werden verwacht.
- In 2021 is 82 tot 87 procent van de voorzieningen voor kinderopvang geïnspecteerd. Een kwart van de gemeenten heeft de 100%-norm behaald, wat betekent dat in die gemeenten alle wettelijk verplichte inspecties bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen en gastouderbureaus zijn uitgevoerd.
- Van alle ruim 15.000 voorzieningen voor kinderopvang die zowel in 2020 als in 2021 ingeschreven stonden in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK), is 98% in de periode 2020-2021 tenminste eenmaal onderzocht met een jaarlijks onderzoek. De helft van alle voorzieningen is in beide jaren onderzocht. Bij 375 voorzieningen (2 procent) is in beide jaren geen jaarlijks onderzoek uitgevoerd en bij 309 van deze voorzieningen is in die jaren helemaal geen onderzoek geweest.
- In 2020 en 2021 samen is bij 92 procent van alle kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen tenminste eenmaal de pedagogische praktijk beoordeeld. Voor het grootste deel zullen dit fysieke inspecties zijn geweest, omdat een meerderheid van de GGD'en vindt dat de pedagogische praktijk niet op afstand kan worden beoordeeld.
- Bij voorzieningen voor gastouderopvang is in 2021 landelijk een steekproef van 20 procent onderzocht. Dit is meer dan in 2019 en 2020. De meeste gemeenten hebben de 5%-norm behaald. Vanaf 2022 wordt het toezicht op de gastouderopvang verder geïntensiveerd.
- Bij 22 tot 34 procent van de jaarlijkse onderzoeken in 2021 werden één of meer tekortkomingen geconstateerd, afhankelijk van het type opvang. De meeste tekortkomingen bij kindercentra gaan over de registratie in het Personenregister Kinderopvang (PRK) en de beroepskracht-kindratio. Bij gastouderbureaus worden relatief veel tekortkomingen geconstateerd bij de naleving van de eisen voor het bezoeken van de voorzieningen voor gastouders. Tekortkomingen bij voorzieningen voor gastouderopvang gaan voornamelijk over de afwezigheid van rookmelders en gebreken bij de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid.
- Bij kinderdagverblijven die voorschoolse educatie (ve) aanbieden, worden vooral tekortkomingen geconstateerd in de naleving van de eisen voor de beroepskracht-kindratio. De ureuitbreiding voor ve die per augustus 2020 is ingegaan, is inmiddels vrijwel overal goed doorgevoerd.
- Het herstelaanbod wordt veel gebruikt. Bij kindercentra wordt bij ongeveer de helft van de onderzoeken met tekortkomingen een herstelaanbod gedaan, bij gastouderbureaus is dit iets minder (39 procent) en bij voorzieningen voor gastouderopvang wordt relatief het vaakst een herstelaanbod gedaan (86 procent). Het herstel van tekortkomingen bij een herstelaanbod is erg hoog (91 tot 97 procent).

- Steeds minder jaarlijkse onderzoeken resulteren in een handhavingsadvies aan de gemeente, mede door de inzet van het herstelaanbod. In 2021 werd bij 4 tot 17 procent van de jaarlijkse onderzoeken een handhavingsadvies gegeven, afhankelijk van het type opvang. Ook als er tekortkomingen zijn geconstateerd werd er niet altijd een handhavingsadvies gegeven. Bij 10 tot 59 procent van de onderzoeken met tekortkomingen waarop geen herstelaanbod is toegepast, volgde geen handhavingsadvies. Dit komt voornamelijk voor bij gastouderbureaus (59 procent), bij de kinderopvang komt dit veel minder vaak voor (10 tot 14 procent). Vaak gaat het om tekortkomingen die zijn ontstaan vanwege de coronamaatregelen, waarbij de toezichthouder oordeelt dat er sprake is van verzachtende omstandigheden als de houder op een andere manier invulling heeft gegeven aan de plichten.

3.2 Interbestuurlijk toezicht op de toezichttaak

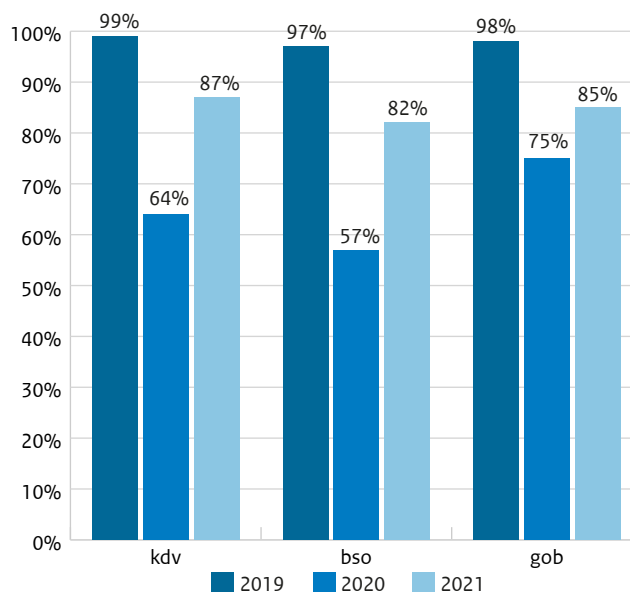
In 2021 werd er tijdens de risicoanalyse op basis van de jaarverantwoording over 2020 bij 72 gemeenten een mogelijk risico in de uitvoering van het toezicht geconstateerd. Om de jaarverantwoording van de gemeenten rond de uitvoering van het toezicht beter te kunnen duiden, heeft de inspectie eind 2021 gesprekken gevoerd met alle GGD'en over het uitgevoerde toezicht in 2020 en 2021 (zie voor meer informatie hoofdstuk 5: Themaverdieping: Uitvoering toezicht in 2021). Na uitvoering van de gesprekken heeft de inspectie ingeschat dat er bij 65 gemeenten geen of een laag risico was voor de uitvoering van de jaarlijkse onderzoeken in 2021. Met de overige 7 gemeenten heeft de inspectie contact opgenomen voor aanvullende informatie over (onder andere) de uitvoering van het toezicht. Na het contact is er ingeschat dat er ook bij deze 7 gemeenten geen of een laag risico was dat een goede uitvoering van de jaarlijkse onderzoeken in 2021 in het geding zou komen.

3.3 Uitvoering jaarlijkse onderzoeken

3.3.1 Uitvoering jaarlijkse onderzoeken in 2021

In 2021 is 82 tot 87 procent van de voorzieningen voor kinderopvang geïnspecteerd (zie figuur 3.3a). Dit is een toename ten opzichte van 2020, toen slechts 57 tot 75 procent van de voorzieningen is geïnspecteerd. In 2021 werd al snel duidelijk dat de 100%-norm opnieuw niet gehaald zou worden. Hoe de GGD'en hiermee zijn omgegaan wordt beschreven in hoofdstuk 5: Themaverdieping: uitvoering toezicht in 2021.

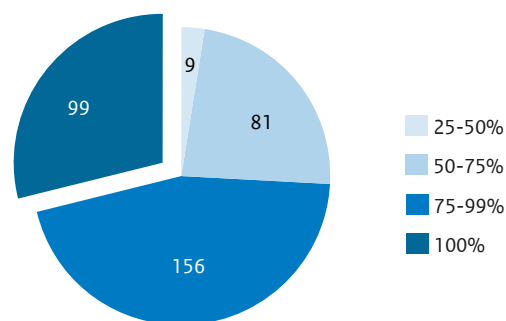
Figuur 3.3a. Percentage jaarlijkse onderzoeken uitgevoerd bij kindercentra en gastouderbureaus, 2019-2021



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b

Het percentage geïnspecteerde voorzieningen varieert sterk tussen gemeenten: van 33 tot 100 procent (zie figuur 3.3b). Ruim een kwart van de gemeenten heeft de 100%-norm behaald in 2021. Bijna de helft van de gemeenten heeft 75 tot 99 procent van de voorzieningen geïnspecteerd. In de overige gemeenten is 50 tot 75 procent of minder dan 50 procent van de voorzieningen geïnspecteerd in 2021. Voor de coronacrisis was deze variatie tussen de gemeenten minimaal, maar door de coronamaatregelen werden gemeenten op verschillende manieren getroffen. Het percentage geïnspecteerde voorzieningen is mede afhankelijk van de GGD-regio en capaciteit van de betreffende GGD (zie hoofdstuk 5: Themaverdieping: uitvoering toezicht in 2021).

Figuur 3.3b. Percentage geïnspecteerde voorzieningen door gemeenten, 2021



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

3.3.2 Uitvoering jaarlijkse onderzoeken gedurende de twee coronajaren

In beide coronajaren is op landelijk niveau de 100%-norm niet gehaald. De inspectie heeft gekeken in hoeverre de voorzieningen in 2020 en 2021 tenminste eenmaal zijn onderzocht. Van de ruim 15.000 voorzieningen die jaarlijks wettelijk verplicht geïnspecteerd moeten worden door middel van een jaarlijks onderzoek en die zowel in 2020 als in 2021 ingeschreven stonden in het LRK, zijn bijna alle

voorzieningen (98 procent) in de jaren 2020 en 2021 tenminste eenmaal onderzocht met een jaarlijks onderzoek. Op één na hebben alle GGD'en een inspectiepercentage gerealiseerd van 93 procent of hoger, waarvan 11 GGD'en om en nabij de 100 procent hebben gerealiseerd. Bij ruim twee derde van de gemeenten zijn alle voorzieningen tenminste eenmaal onderzocht. De helft van de voorzieningen heeft in beide jaren een jaarlijks onderzoek gehad, met een verschil tussen de GGD'en variërend van 9 tot 99 procent. Ten slotte zijn er 375 voorzieningen (2 procent) waar in zowel 2020 als 2021 geen jaarlijks onderzoek geregistreerd staat, waarvan er bij 309 voorzieningen ook geen ander type onderzoek geregistreerd staat. Er zijn 15 gemeenten (4 procent), waarvan 12 gemeenten uit 1 GGD-regio, waar bij 20 procent of meer van de kinderopvang-voorzieningen in 2020 en 2021 geen onderzoek staat geregistreerd.

De inspectie heeft ook gekeken in welke mate de pedagogische praktijk bij de kindercentra is beoordeeld in de periode 2020 en 2021. Van de voorzieningen die in 2020 en 2021 tenminste één keer een jaarlijks onderzoek hebben gehad, is bij 94 procent ook tenminste eenmaal de pedagogische praktijk beoordeeld. Daarvan is bij 38 procent van de voorzieningen beide keren de pedagogische praktijk beoordeeld. Onderzoeken waarbij de pedagogische praktijk is beoordeeld, zullen grotendeels fysieke onderzoeken zijn geweest. De meerderheid van de GGD'en heeft aangegeven dat de pedagogische praktijk alleen op locatie is beoordeeld. Hier zijn grotere verschillen tussen de GGD'en zichtbaar. Er zijn 4 GGD-regio's waar bij 20 tot 33 procent van de onderzochte voorzieningen in de coronajaren de pedagogische praktijk niet is beoordeeld en waar dus waarschijnlijk geen fysieke inspecties zijn geweest.

Wanneer het percentage voorzieningen met een jaarlijks onderzoek gecombineerd wordt met het percentage waarin de pedagogische praktijk beoordeeld is, zien we dat bij 92 procent van alle voorzieningen (met verschillen tussen de GGD'en van 54 tot 100 procent) gedurende de twee coronajaren de pedagogische praktijk tenminste eenmaal is beoordeeld. Dit betekent ook dat bij

8 procent van alle kindercentra (1.321 voorzieningen) gedurende twee jaar de pedagogische praktijk niet beoordeeld is, omdat er geen onderzoek is uitgevoerd in deze periode of omdat tijdens een onderzoek de pedagogische praktijk niet is beoordeeld.

De inspectie zal nagaan in hoeverre het twee jaar lang niet onderzoeken van een voorziening of het twee jaar niet beoordelen van de pedagogische praktijk, van invloed is op de naleving van de houders van een kinderopvangvoorziening en op de pedagogische kwaliteit. In het Landelijk Rapport over het jaar 2022 zal de inspectie hier verder op ingaan.

3.3.3 Steekproef bij voorzieningen voor gastouderopvang

Van de voorzieningen voor gastouderopvang wordt elk jaar een deel onderzocht, de zogenaamde steekproef. In 2021 is 20 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang onderzocht. Dit is bijna gelijk vergeleken met 2019 (19 procent). In 2020 werd vanwege de coronacrisis maar 11 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang onderzocht. De steekproefomvang is nu dus weer op het niveau van voor de coronacrisis.

In 2021 hebben enkele gemeenten de 5%-norm niet behaald (5 gemeenten). Dit is vergelijkbaar met de situatie in 2019 (3 gemeenten). In 2020 waren er nog 39 gemeenten die niet aan de norm voldeden, vanwege de coronamaatregelen en de keuzes en prioriteiten die zijn gesteld voor het uitvoeren van het toezicht. In de risicoanalyse wordt aandacht besteed aan het niet-behalen van de 5%-norm en wordt met gemeenten gesproken over hoe zij dit in 2022 oppakken.

De ambitie is om vanaf 2022 het toezicht op de gastouderopvang verder te intensiveren¹. De gemeenten ontvangen hiervoor extra middelen. Deze extra middelen bieden de mogelijkheid om het

jaarlijkse percentage geïnspecteerde voorzieningen voor gastouderopvang te verhogen naar 50 procent, waarbij elke voorziening voor gastouderopvang minstens eens in de 3 jaar geïnspecteerd moet worden. Ook wordt de norm voor het aantal uur per inspectie uitgebreid van 3 naar 4,5 uur, zodat de toezichthouder dieper in kan gaan op de kwaliteit en de veiligheid, en de inspectie vaker onaangekondigd kan plaatsvinden. Daarnaast is het kabinet van plan om met een wetsvoorstel te komen om deze toezichtnormen voor de gastouderopvang in de wet op te nemen. De inspectie volgt deze ontwikkelingen en in het Landelijk Rapport over het jaar 2022 zullen wij hier uitgebreider over rapporteren.

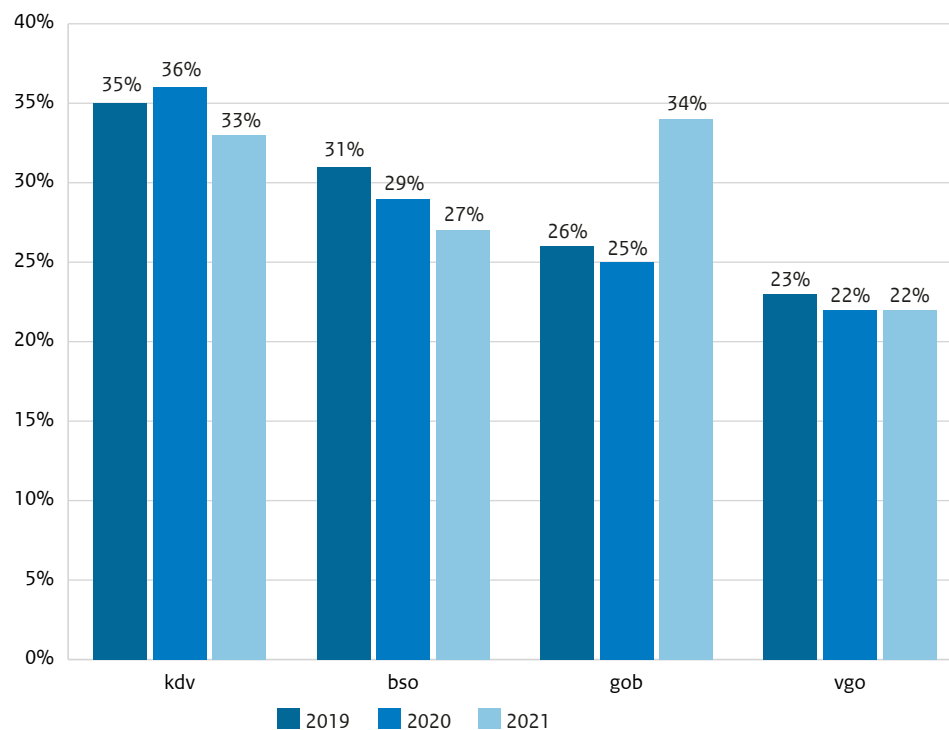
3.4 Resultaten jaarlijkse onderzoeken

Bij 22 tot 34 procent van de jaarlijkse onderzoeken in 2021 werden één of meer tekortkomingen geconstateerd, afhankelijk van het type opvang (zie figuur 3.4a). We zien hierbij geen verschil tussen kinderdagverblijven met en zonder voorschoolse educatie.

Vergelijkingen tussen de jaren zijn lastig te maken: in 2020 en 2021 is een deel van de voorzieningen niet geïnspecteerd vanwege de coronamaatregelen. Daarnaast zijn er verschillende keuzes gemaakt in welke voorzieningen wel of niet geïnspecteerd zijn, waardoor de groep onderzochte voorzieningen ook niet vergelijkbaar is. Ook is het toezicht in de afgelopen twee jaren anders uitgevoerd, namelijk deels op afstand, wat invloed heeft op hoe de voorwaarden onderzocht zijn. We doen daarom geen uitspraken over of er meer of minder tekortkomingen geconstateerd zijn ten opzichte van eerdere jaren, maar leggen de focus op hetgeen in 2021 is geconstateerd.

¹ Kamerbrief diverse onderwerpen kinderopvang | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Figuur 3.4a. Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, 2019-2021



Noot. De percentages over de drie jaren zijn gebaseerd op een verschillend aantal onderzoeken, omdat in 2020 en 2021 niet alle onderzoeken overal (op dezelfde manier) zijn uitgevoerd vanwege de coronacrisis.
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

Bij kinderdagverblijven worden vanuit de meeste tekortkomingen (6 procent) geconstateerd op:

- de voorwaarde dat de medewerkers ingeschreven worden in het Personenregister Kinderopvang voor ze aan hun werkzaamheden beginnen (6 procent);
- de beroepskracht-kindratio (4 procent);
- de verklaring omtrent gedrag (4 procent).

Bij buitenschoolse opvangvoorzieningen worden de meeste tekortkomingen geconstateerd op:

- de beroepskracht-kindratio (5 procent);
- de inschrijving in het Personenregister Kinderopvang voor aanvang van de werkzaamheden (5 procent);
- de opvang in basisgroepen (4 procent).

Onder andere tekortkomingen op de voorwaarden over de beroepskracht-kindratio en de opvang in stam- en basisgroepen kunnen mogelijk mede veroorzaakt zijn door personeelstekort.

Bij gastouderbureaus worden de meeste tekortkomingen geconstateerd op:

- het tweemaal per jaar bezoeken van de gastouder (20 procent);
- het jaarlijks inventariseren van de veiligheids- en gezondheidsrisico's samen met de gastouder op de locatie van de opvang (16 procent).

Deze tekortkomingen hangen samen met corona. Door de coronamaatregelen gingen de gastouderbureaus niet fysiek op bezoek. Wanneer de gesprekken op afstand uitgevoerd zijn, bijvoorbeeld met behulp van beeldbellen, wordt vaak wel een tekortkoming geconstateerd, waarbij de toezichthouder aangeeft dat er sprake is van verzachtende omstandigheden.

Bij voorzieningen voor gastouderopvang worden vooral tekortkomingen geconstateerd op:

- voldoende en goed functionerende rookmelders (10 procent);
- de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid (7 procent).

3.4.1 Toezicht op voorschoolse educatie

Bij kinderdagverblijven die voorschoolse educatie (ve) bieden, gelden 16 aanvullende voorwaarden uit het Besluit basiskwaliteit voorschoolse educatie (Besluit ve). De ve-basisvoorwaarden worden bijna altijd beoordeeld bij kinderdagverblijven die geregistreerd staan als ve-voorziening. In 2021 waren er 4.820 kinderdagverblijven die voorschoolse educatie boden (zie paragraaf 2.2: Aantal kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus). Er zijn 4.126 onderzoeken uitgevoerd bij de kinderdagverblijven die op het moment van de inspectie geregistreerd stonden als ve-voorziening, waarbij alle ve-voorwaarden geïnspecteerd moeten worden. Bij ruim 98 procent van deze voorzieningen is minstens één ve-voorwaarde beoordeeld. Meestal (bij 89 procent) werden, zoals vereist, alle 16 ve-voorwaarden beoordeeld. Wanneer niet alle, maar enkele

ve-voorwaarden werden beoordeeld, werd er geconcentreerd op de voorwaarden over:

- de uitvoering, de jaarlijkse evaluatie en de eventuele bijstelling van het pedagogisch beleidsplan;
- de inzet van het vereiste aantal totaaluren (960 uur in anderhalf jaar) of uren per dag (6 uur) voorschoolse educatie;
- de competenties van de beroepskrachten, specifiek het aantoonbaar beheersen van de mondelinge taalvaardigheid en lezen op tenminste 3F-niveau.

In 2021 werden de meeste tekortkomingen geconstateerd op de beroepskracht-kindratio² (bij 7 procent van de beoordelingen van deze voorwaarde) en op de kwalificaties van de pedagogisch medewerkers. Bij de kwalificaties gaat het specifiek om de beheersing van minstens niveau 3F van de mondelinge taalvaardigheid en lezen (7 procent) en het keuzedeel/scholing ve (6 procent). Mogelijk is dit deels te verklaren door het personeelstekort in de kinderopvang-sector, waardoor de ve-voorzieningen een tekort hadden aan gekwalificeerde pedagogisch medewerkers.

De urenuitbreiding voor de ve die per augustus 2020 inging³, is inmiddels bijna overal goed doorgevoerd. Nadat deze voorwaarde⁴ in 2020 werd aangepast, steeg het percentage tekortkomingen flink. In 2021 werd nog maar bij 2 procent van de beoordelingen een tekortkoming op het aantal geboden ve-uren geconstateerd. Voorzieningen moesten ook in hun pedagogisch beleidsplan opnemen hoe zij deze urenuitbreiding realiseren. Deze voorwaarde werd met 8 procent het vaakst overtreden, terwijl het in 2020 nog om 27 procent tekortkomingen ging. Doordat niet alle voorzieningen in 2020 en 2021 onderzocht zijn en het toezicht ook anders uitgevoerd is,

² Een beroepskracht-kindratio van minimaal 1:8.

³ Staatsblad 2019, 315. Wijziging besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

⁴ Voldoende totaalaantal uren (960 uur in anderhalf jaar) of uren per dag (6 uur) ve.

is niet met zekerheid te zeggen of er inderdaad sprake was van een afname van de tekortkomingen op deze voorwaarden.

3.5 Herstelaanbod

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

3.5.1 Inzet herstelaanbod

Bij kindercentra werd bij ruim de helft van de onderzoeken met tekortkomingen een herstelaanbod ingezet (53 procent bij kinderdagverblijven, 51 procent bij buitenschoolse opvangvoorzieningen). Bij gastouderbureaus lag de inzet van het herstelaanbod lager (39 procent), terwijl deze bij voorzieningen voor gastouderopvang juist hoger lag (86 procent).

Ook op de tekortkomingen op voorwaarden van het Besluit ve⁵ werd herstelaanbod ingezet. In 2021 werd er bij 43 procent van de tekortkomingen op de ve-voorwaarden een herstelaanbod ingezet. Het herstelaanbod wordt, net als in eerdere jaren, vooral aangeboden op de voorwaarden over het beleidsplan en het opleidingsplan (zie Landelijk Rapport 2020⁶).

In 2021 waren er, net als in 2020, grote verschillen in de mate van inzet van een herstelaanbod tussen de GGD-regio's. Het percentage

⁵ Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

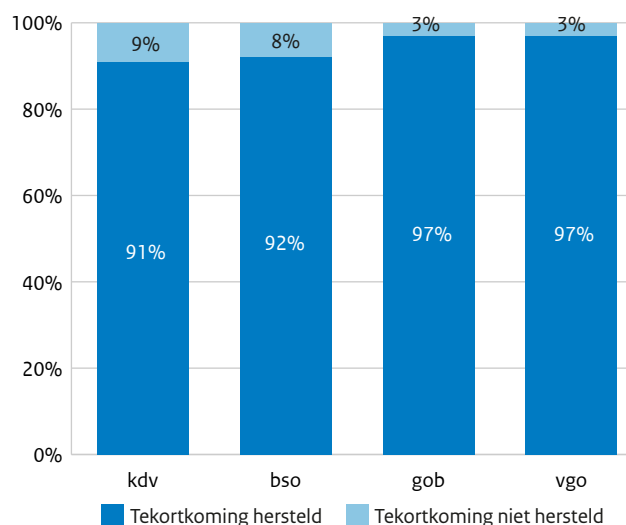
⁶ Inspectie van het Onderwijs (2021). Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht Kinderopvang 2020. Kinderopvang ten tijde van corona.

tekortkomingen waarop een herstelaanbod is ingezet, varieert tussen 18 en 67 procent. De mogelijke redenen voor deze grote variatie zijn verschillen in de nalevingsbereidheid van de houders van kinderopvangvoorzieningen, de ernst van de overtredingen en eventuele recidive, en of de GGD naast een herstelaanbod ook dialoog inzet. Bovendien hebben verschillende GGD'en inmiddels een paar jaar ervaring met een herstelaanbod, waardoor ze kritischer zijn geworden over waarvoor dit wel of niet een goed instrument is. Tot slot werd niet in alle gemeenten herstelaanbod toegepast en ook verschilden de voorwaarden waarop wel of geen herstelaanbod werd geboden, waardoor de GGD'en niet overal van deze werkwijze gebruikmaken.

3.5.2 Herstel na herstelaanbod

Het herstel van de tekortkomingen na een herstelaanbod ligt met 91 tot 97 procent erg hoog (zie figuur 3.5a). Ook de ve-voorwaarden herstellen in hoge mate via een herstelaanbod (91 procent). Deze percentages zijn vergelijkbaar met eerdere jaren.

Figuur 3.5a. Percentage herstel van tekortkomingen na inzet van een herstelaanbod bij de jaarlijkse onderzoeken, 2021



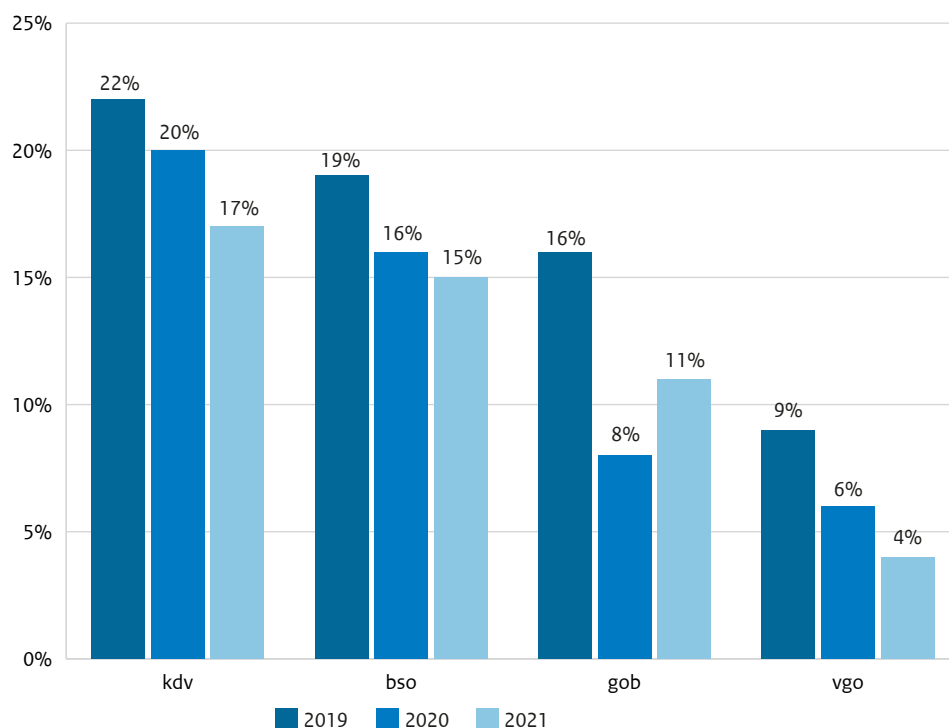
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

In 2019 en 2020 ontbrak in sommige gevallen de registratie van de uitkomst, waardoor er geen compleet beeld was van het eventuele herstel van de tekortkoming na een herstelaanbod. Vanaf 2021 komt er in de online database van de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR-Inspecteren) een melding naar boven wanneer de GGD-toezichthouder het rapport wil afsluiten zonder de uitkomst van het herstelaanbod te registreren. Dit zorgde ervoor dat in 2021 bij minder dan 1 procent van alle onderzoeken waarbij herstelaanbod uitgevoerd is de uitkomst van het herstelaanbod niet is geregistreerd.

3.6 Handhavingsadviezen

Steeds minder jaarlijkse onderzoeken resulteren in een handhavingsadvies aan de gemeente (zie figuur 3.6a). Bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen en voorzieningen voor gastouderopvang zet de daling die voor de coronacrisis is ingezet nog steeds voort, en is het percentage handhavingsadviezen nog verder afgenomen. Bij de onderzoeken bij gastouderbureaus werd in 2021 juist weer vaker een

Figuur 3.6a. Percentage jaarlijkse onderzoeken met een handhavingsadvies, 2019-2021



Noot. De percentages over de drie jaren zijn gebaseerd op een verschillend aantal onderzoeken, omdat in 2020 en 2021 niet alle onderzoeken overal (op dezelfde manier) zijn uitgevoerd vanwege de coronacrisis.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

1

2

3

4

5

6

7

handhavingsadvies gegeven. In 2020 zagen we bij gastouderbureaus een sterke daling van het percentage handhavingsadviezen, in 2021 is dit weer iets toegenomen.

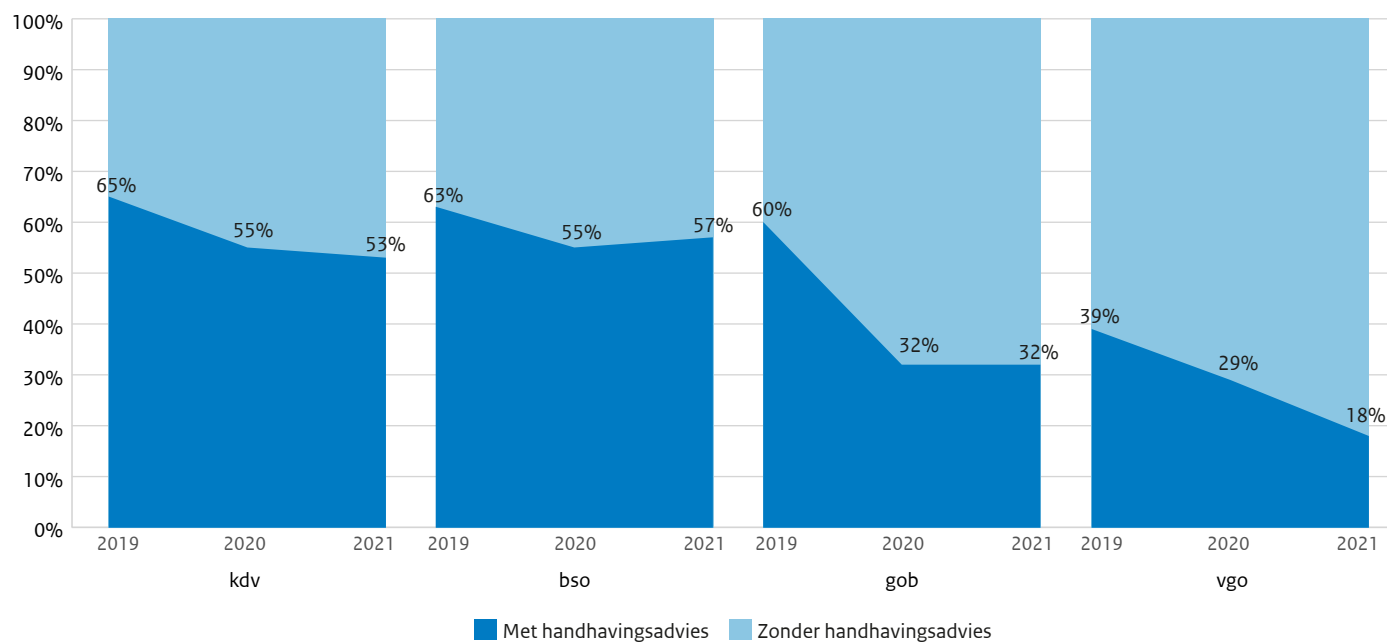
Ook bij kinderdagverblijven die voorschoolse educatie aanbieden, nam het percentage handhavingsadviezen af. In 2021 werd bij 18 procent van alle jaarlijkse onderzoeken een handhavingsadvies gegeven, in 2020 ging het nog om 21 procent.

Net als bij de resultaten van de jaarlijkse onderzoeken is ook hier voorzichtigheid geboden. In 2020 en 2021 zijn niet alle voorzieningen

geïnspecteerd, waardoor een vergelijking tussen de jaren lastig is. Bovendien golden er in bepaalde perioden verschillende werkwijzen, waardoor soms geen handhavingsadvies is gegeven vanwege coronamaatregelen of (uitval van personeel door corona wat resulteerde in) personeelstekorten. In die periode is er wellicht vaker een advies niet-handhaven gegeven vanwege verzachtende omstandigheden.

Opvallend is dat er steeds minder vaak een handhavingsadvies aan de gemeente wordt gegeven als er bij een onderzoek tekortkomingen zijn geconstateerd (zie figuur 3.6b). Deze trend zien we het sterkst bij

Figuur 3.6b. Onderzoeken met tekortkomingen met handhavingsadvies ten opzichte van onderzoeken met tekortkomingen zonder handhavingsadvies, 2019-2021



Noot. De percentages over de drie jaren zijn gebaseerd op een verschillend aantal onderzoeken, omdat in 2020 en 2021 niet alle onderzoeken overal (op dezelfde manier) zijn uitgevoerd vanwege de coronacrisis.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang, en in mindere mate bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen.

Het verschil tussen het percentage onderzoeken met tekortkomingen en onderzoeken met handhavingsadviezen is grotendeels te verklaren door de inzet van het herstelaanbod. Het herstel na een herstelaanbod is hoog (zie paragraaf 3.5.2: Herstel na herstelaanbod), en meestal volgt er na herstel geen handhavingsadvies meer voor de gemeente. Maar ook bij de onderzoeken zonder herstelaanbod of waarbij de tekortkomingen niet hersteld zijn na een herstelaanbod, volgt niet altijd een handhavingsadvies. Het is de expertise van de toezichthouder om in te schatten of er een handhavingsadvies gegeven moet worden aan de gemeente. Uiteraard is het hierbij van belang dat hierover goede afspraken zijn gemaakt tussen de gemeenten en de GGD.

Bij 13 procent van de onderzoeken bij kinderdagverblijven zonder herstelaanbod of waarbij de tekortkomingen niet hersteld zijn na herstelaanbod bij kinderdagverblijven, wordt geen handhavingsadvies gegeven. Bij buitenschoolse opvangvoorzieningen gaat het om 10 procent en bij voorzieningen voor gastouderopvang om 14 procent. Bij gastouderbureaus komt dit veel vaker voor, namelijk bij 59 procent van de onderzoeken met tekortkomingen. Het gaat dan voornamelijk om onderzoeken met tekortkomingen op het tweemaal per jaar bezoeken van elke gastouder en het jaarlijks samen met de gastouder op de locatie van de opvang inventariseren van de veiligheids- en gezondheidsrisico's. Het fysiek bezoeken van de gastouders was lange tijd niet of beperkt mogelijk vanwege de coronamaatregelen. Bij gastouderbureaus die de gesprekken op afstand hebben uitgevoerd, werd vaak wel een tekortkoming geregistreerd, waarbij de toezichthouder kon aangeven dat er sprake was van verzachtende omstandigheden. In die gevallen is vaak geen handhavingsadvies gegeven. Daarnaast zien we dat als er wel een handhavingsadvies werd gegeven, de gemeenten vaak besluiten om beredeneerd niet te handhaven (zie paragraaf 4.4: Beredeneerd niet-handhaven).

1

2

3

4

5

6

7



Amy, 8 jaar

4 Handhaving

1

2

3

4

5

6

7

In dit hoofdstuk gaan we in op het handhavend optreden van gemeenten. Gemeenten hebben bij het constateren van tekortkomingen een beginselplicht tot handhaving. In dit hoofdstuk beschrijven wij de resultaten van het interbestuurlijk toezicht op deze taak, gevolgd door het aantal gemeenten dat rapporten met een handhavingsadvies heeft opgevolgd in 2021. Daarna geven we inzicht in de inzet van beredeneerd niet-handhaven en de verschillende handhavingsacties van gemeenten. Hierbij kijken we naar de geconstateerde tekortkomingen bij jaarlijkse en nader onderzoeken. Tot slot gaan we in op het herstel van de tekortkomingen na ingezette handhaving.

4.1 Samenvatting

- De inspectie heeft in het kader van de risicoanalyse op basis van de jaarverantwoording 2020 contact opgenomen met twintig gemeenten voor aanvullende informatie over het handhavend optreden. Na het contact is er ingeschat dat er bij negentien van deze twintig gemeenten geen of een laag risico was voor de uitvoering van deze wettelijk taak in 2021. Met een aantal van deze gemeenten zijn afspraken gemaakt om de tekortkomingen voor handhavend optreden op korte termijn te herstellen. Bij één gemeente is de inspectie een nader onderzoek gestart naar aanleiding van risico's op onder andere het handhavend optreden.
- De inspectie heeft in 2021 bij vier gemeenten een nader onderzoek uitgevoerd vanwege tekortkomingen op (onder andere) het handhavend optreden naar aanleiding van eerdere risicoanalyses of signalen. Bij twee gemeenten is geconcludeerd dat onder andere de handhavingstaak niet juist werd uitgevoerd. Daardoor hebben deze gemeenten een B-status ontvangen en is er een verbetertraject gestart. Bij één gemeente was er een signaal over het handhavend optreden en bij een andere gemeente werd een nader onderzoek vervolgd. De inspectie heeft geconcludeerd dat de wettelijke taken bij deze gemeenten op orde waren en zij behielden hun A-status.
- In 2021 waren er 2.652 rapporten met een handhavingsadvies bij 2.246 voorzieningen waar er tekortkomingen zijn geconstateerd (bij sommige voorzieningen zijn er meerdere onderzoeken uitgevoerd). Gemeenten hebben 92 procent van de rapporten met handhavingsadvies opgepakt, door middel van beredeneerd niet-handhaven of (in)formele handhavingsacties.
- Er werd bij 19 procent van de tekortkomingen beredeneerd niet-handhaven ingezet.
- Beredeneerd niet-handhaven werd veel ingezet op tekortkomingen op voorwaarden over voorschoolse educatie. Andere voorwaarden waar beredeneerd niet-handhaven op ingezet is, zijn voorwaarden over de buitenspeelruimte, het vaste-gezichtencriterium, de oudercommissie, het doorgeven van wijzigingen, het beschikken over de juiste opleiding en het altijd aanwezig zijn van iemand met een geldig EHBO-diploma.
- Er werd voornamelijk herstellend gehandhaafd, met waarschuwingen en aanwijzingen. Last onder dwangsom werd minder ingezet dan waarschuwingen en aanwijzingen.
- Bij opnieuw geconstateerde tekortkomingen wordt er strenger gehandhaafd. Er werd dan voornamelijk last onder dwangsom ingezet.
- In 2021 volgde er echter vaker een waarschuwing na een eerdere waarschuwing. Mogelijk heeft dit te maken met de onmogelijkheden van houders van kinderopvangvoorzieningen vanwege de coronamaatregelen en het personeelstekort.
- In 2021 is er slechts eenmaal een voornemen tot exploitatieverbod geregistreerd, en bij twaalf voorzieningen een voornemen tot intrekken van de toestemming tot exploitatie.

1

2

3

4

5

6

7

- Afhankelijk van het type opvang is 74 tot 95 procent van de tekortkomingen die zijn geconstateerd bij een jaarlijks onderzoek na een of meerdere handhavingsacties van gemeenten binnen een jaar opgelost.

4.2 Interbestuurlijk toezicht op handhavend optreden

In 2021 zag de inspectie bij 53 gemeenten een mogelijk risico bij de uitvoering van de handhaving op basis van de jaarverantwoording over 2020. Op basis van de onderbouwing in de jaarverantwoording over het (niet) inzetten van een handhavingsactie of het inzetten van beredeneerd niet-handhaven, wordt ingeschat hoe groot het risico is dat de gemeente de handhaving in 2021 niet op orde had. Er is contact opgenomen met 20 gemeenten voor aanvullende informatie over (onder andere) het handhavend optreden, omdat de toelichtingen in de jaarverantwoording en nagezonden toelichtingen niet voldoende (duidelijk) waren om de grootte van het risico goed te kunnen inschatten. Na het contact is er ingeschat dat er bij 19 van deze 20 gemeenten geen of een laag risico was voor de uitvoering van deze taak in 2021. Met een aantal van deze gemeenten zijn er afspraken gemaakt om de tekortkomingen voor het handhavend optreden op korte termijn te herstellen. De inspectie is bij 1 gemeente een nader onderzoek gestart naar aanleiding van de risico's op onder andere het handhavend optreden.

4.2.1 Nadere onderzoeken

In 2021 is er bij twee gemeenten nader onderzoek uitgevoerd vanwege tekortkomingen op de handhavings- en registratietaken, naar aanleiding van eerdere risicoanalyses. De inspectie concludeerde dat deze twee gemeenten de uitvoering van de wettelijke taken niet op orde hadden. Daardoor hebben deze gemeenten een B-status ontvangen en is er een verbetertraject gestart. In 2022 bekijkt de inspectie opnieuw of de tekortkomingen zijn hersteld en of de twee

gemeenten de uitvoering van de wettelijke taken weer op orde hebben.

Daarnaast is de inspectie in 2021 bij één gemeente een nader onderzoek gestart naar aanleiding van een binnengekomen signaal over het handhavend optreden van de gemeente. Tijdens het nader onderzoek bleek dat de gemeente zich bewust is van het belang van de uitvoering volgens de wettelijke regels en dat de organisatie zo wordt vormgegeven dat de wettelijke taak uitgevoerd kan worden. De inspectie concludeerde dat de gemeente de uitvoering van de wettelijke taken wel op orde heeft, waarna besloten is de A-status van deze gemeente te bevestigen.

Ten slotte heeft de inspectie in 2021 een beperkt vervolgonderzoek uitgevoerd bij een gemeente die in 2020 een A-status kreeg na het doorvoeren van verbeteringen. Vanwege de coronamaatregelen en doordat het reguliere toezicht van de GGD in 2020 grotendeels heeft stilgelegen, kon de inspectie tijdens het nader onderzoek slechts enkele casussen beoordelen om een beeld te krijgen van het handhavend optreden door de gemeente. Daarom werd afgesproken dat in 2021 de actuele situatie nogmaals zou worden onderzocht. In 2021 is de actuele casuïstiek beoordeeld bij deze gemeente, waaruit het beeld uit 2020 werd bevestigd. Deze gemeente behield dus de A-status.

4.3 Handhavend optreden

Wanneer uit een onderzoek van de GGD blijkt dat een houder van een kinderopvangvoorziening niet aan de kwaliteitseisen voldoet, heeft de gemeente een beginselplicht tot handhaven.

In 2021 waren er 2.652 rapporten met handhavingsadvies bij 2.246 kinderopvangvoorzieningen. Bij sommige voorzieningen zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd die hebben geleid tot een

handhavingsadvies. In totaal gaat het daarbij om 6.820 tekortkomingen.

De gemeente kan een handhavingsadvies oppakken door te handhaven of door beredeneerd geen handhaving in te zetten. Gemeenten hebben 92 procent van de rapporten met handhavingsadvies opgepakt in 2021.¹ In de jaarverantwoording kan de gemeente een toelichting geven op de eventuele handhavingsadviezen die niet zijn opgepakt. In 2021 hebben 54 van de 352 gemeenten 1 of meer handhavingsadviezen niet opgevolgd (143 rapporten). In de jaarverantwoording geven gemeenten aan dat deze handhavingsadviezen niet zijn opgevolgd om verschillende redenen, zoals:

- de tekortkomingen waren al hersteld of er waren verzachtende omstandigheden vanwege de coronapandemie, waardoor er is afgezien van verdere handhaving;
- handhaving is ingezet, maar pas na de verstreken termijn van de verantwoording over 2021;
- handhaving is ingezet, maar niet goed in de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) verwerkt;
- er waren personele problemen bij de gemeente, waardoor de handhaving vertraging opliep.

4.4 Beredeneerd niet-handhaven

Wanneer een gemeente een rapport met advies tot handhaven oppakt, kan een gemeente besluiten om incidenteel en onderbouwd niet te handhaven. Er kan bijvoorbeeld zicht zijn op legalisatie waardoor de tekortkoming in de nabije toekomst geen overtreding

meer is of er kan sprake zijn van overmacht. Dit noemen we beredeneerd niet-handhaven.

Bij 19 procent van de tekortkomingen werd beredeneerd niet-handhaven ingezet. De redenen die gemeenten hiervoor gaven in 2021 zijn onder andere:

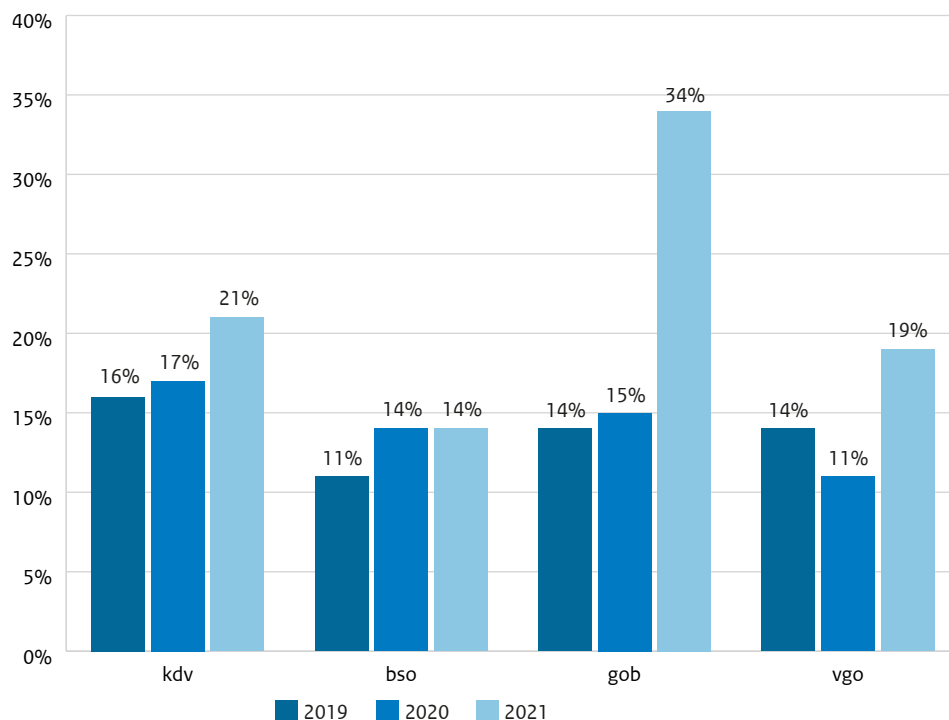
- de tekortkomingen zijn al hersteld voor het afsluiten van het inspectierapport;
- er zijn waarschuwingen gegeven die niet als handhavingsactie worden geregistreerd door de gemeenten;
- er waren verzachtende omstandigheden vanwege de coronapandemie.

De inzet van beredeneerd niet-handhaven tijdens de afgelopen drie jaren is niet vergelijkbaar. In 2019 zijn alle jaarlijkse onderzoeken uitgevoerd, terwijl in 2020 en 2021 niet alle onderzoeken plaats konden vinden door de coronamaatregelen van de Rijksoverheid. De jaarlijkse onderzoeken die wel zijn uitgevoerd, zijn geprioriteerd op basis van een risico-inschatting en historie van de voorziening, waardoor er een selectieve groep is onderzocht. Daardoor lijkt de inzet van beredeneerd niet-handhaven de afgelopen jaren licht te stijgen (zie figuur 4.4a). Mogelijk heeft dit te maken met de inzet van beredeneerd niet-handhaven bij verzachtende omstandigheden rondom de coronamaatregelen.

Bij gastouderbureaus zien we wel een opvallend grote stijging in de inzet van beredeneerd niet-handhaven. Er waren in 2021 bij gastouderbureaus maar weinig tekortkomingen geconstateerd waarbij een handhavingsadvies is gegeven. Net als in 2020 werden de meeste tekortkomingen geconstateerd op de voorwaarde dat een bemiddelingsmedewerker in ieder geval tweemaal per jaar de gastouder opzoekt, gevolgd door de voorwaarde dat een gastouderbureau samen met de gastouder op de locatie van opvang de veiligheids- en gezondheidsrisico's inventariseert. Fysiek langsgaan was door de coronamaatregelen lastig te realiseren voor gastouderbureaus.

¹ Het aantal inspectierapporten met een handhavingsadvies is gebaseerd op alle afgeronde onderzoeken (jaarlijks of na registratie) met een datum van afsluiting tussen 1 oktober 2020 en 1 oktober 2021, waarin tekortkomingen werden geconstateerd en de GGD-toezichthouder een advies tot handhaven heeft gegeven. Het gaat hier alleen om de voorzieningen die op 31 december 2021 nog steeds waren ingeschreven in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK).

Figuur 4.4a. Percentage beredeneerd niet-handhaven op tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies, 2019-2021



Noot. De percentages over deze drie jaren zijn gebaseerd op een verschillend aantal onderzoeken, omdat in 2020 en 2021 niet alle onderzoeken overal (op dezelfde wijze) zijn uitgevoerd vanwege de coronapandemie.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

Wanneer de gastouderbureaus gesprekken op afstand voerden, wordt er (net als in 2020) in 2021 bij tekortkomingen op deze voorwaarden vaak geen handhavingsadvies gegeven (zie paragraaf 3.6: Handhavingsadviezen en Landelijk Rapport 2020²), omdat de GGD-

toezichthouder rekening kon houden met verzachtende omstandigheden³. Wanneer er wel een handhavingsadvies werd gegeven, omdat er meerdere tekortkomingen waren of GGD'en de

² Inspectie van het Onderwijs (2021). *Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2020*.

³ GGD GHOR Nederland (2020). Kaders voor toezicht en handhaving op de kwaliteit van de kinderopvang in verband met corona, per 28 september 2020.

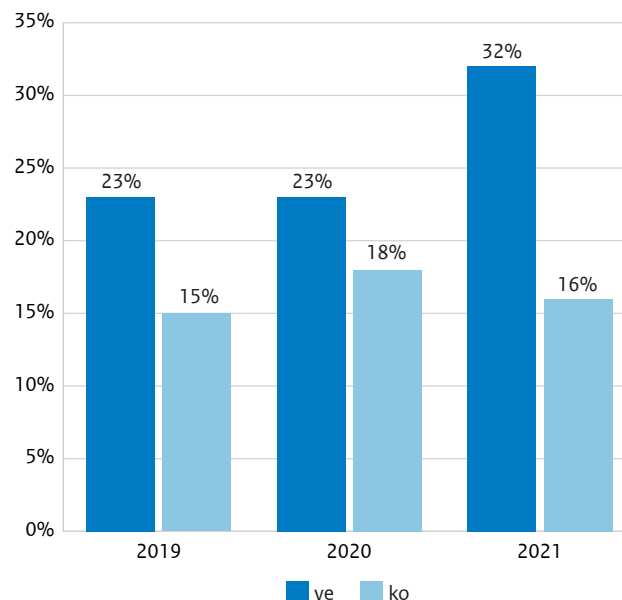
beslissing bij de gemeenten lieten, hebben gemeenten in de meeste gevallen beredeneerd niet-handhaven ingezet.

Andere voorwaarden waarbij gemeenten in 2021 bij kindercentra vaak beredeneerd niet-handhaven inzetten, zijn voorwaarden over de buitenspeelruimte, het vaste-gezichtencriterium, de oudercommissie, het doorgeven van wijzigingen, het beschikken over de juiste opleiding en het altijd aanwezig zijn van iemand met een geldig EHBO-diploma. Voor de voorwaarden over het vaste-gezichtencriterium, de kwalificatie van pedagogisch medewerkers en de aanwezigheid van iemand met een geldig EHBO-diploma lijkt de inzet van beredeneerd niet-handhaven te stijgen. Voor de voorwaarden over de buitenspeelruimte, de oudercommissie en het doorgeven van wijzigingen is dit niet terug te zien. Dit hangt mogelijk samen met de coronamaatregelen, bijvoorbeeld vanwege uitstel van EHBO-cursussen en de uitval van personeel door corona. Echter, een vergelijking over de jaren is lastig te maken, dus het is niet met zekerheid vast te stellen dat er sprake was van een daadwerkelijke stijging.

Wanneer we kijken naar voorwaarden over voorschoolse educatie (ve), wordt er bij kinderdagverblijven meer beredeneerd niet-handhaven ingezet op tekortkomingen op ve-voorwaarden dan op kinderopvang-voorwaarden (kinderopvang; 16 procent, zie figuur 4.4b). Een deel van de ve-tekortkomingen werd mogelijk opgepakt via subsidieafspraken die gemeenten maken met de ve-voorzieningen. Daardoor wordt dit in de reguliere handhaving geregistreerd als beredeneerd niet-handhaven op ve-tekortkomingen. Een andere reden dat de inzet van beredeneerd niet-handhaven op ve-tekortkomingen hoger ligt dan voor tekortkomingen in de kinderopvang (ko), kan liggen aan de voorwaarden waarop de tekortkomingen worden geconstateerd.

Hoewel er maar bij 2 procent van de beoordelingen een tekortkoming werd geconstateerd op het aantal geboden uren voorschoolse educatie (zie paragraaf 3.4.1: Toezicht op voorschoolse educatie), werd er in 2021 relatief gezien het meest beredeneerd niet-handhaven op

Figuur 4.4b. Percentage beredeneerd niet-handhaven op ve-tekortkomingen en ko-tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies, 2019-2021



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

ingezet wanneer er op dat vlak wel tekortkomingen werden geconstateerd (50 procent). Uit de jaarverantwoording van gemeenten blijkt een mogelijke verklaring hiervoor: de voorzieningen konden aantonen dat de urenuitbreiding niet gerealiseerd kon worden door de coronamaatregelen. Een andere reden dat gemeenten hier beredeneerd niet-handhaven voor inzetten is dat sommige voorzieningen te klein zijn om voldoende dagdelen of uren voorschoolse educatie aan te bieden, waardoor er alternatieve oplossingen worden gezocht, zoals peuterplusgroepen⁴ of verspreid aanbieden van de uren over meerdere locaties.

⁴ Een peuterplusgroep voor peuters die opvallen in hun gedrag en ontwikkeling, en extra aandacht nodig hebben.

Daarnaast zien we dat er relatief veel beredeneerd niet-handhaven werd ingezet op ve-voorwaarden over de kwalificatie van beroepskrachten (37 procent) en de ve-beroepskracht-kind ratio (34 procent). Door de coronapandemie zijn veel opleidingen uitgesteld, waardoor de ve-certificering niet op tijd gehaald kon worden. Een tekort aan gecertificeerd personeel, door uitval of het niet kunnen halen van het diploma, zorgt er ook voor dat houders moeilijk kunnen voldoen aan de ve-beroepskracht-kind ratio.

4.5 Handhaving bij jaarlijkse onderzoeken

Wanneer de gemeente een advies tot handhaven ontvangt, zijn er verschillende acties die zij kan uitvoeren (zie bijlage 2. Handhavingsinstrumenten). De gemeente kan kiezen voor een herstelsanctie of een bestraffende sanctie. Een bestraffende sanctie kan ook opgelegd worden in combinatie met een herstellende sanctie.

Net als in de voorgaande jaren werd er in 2021 op tekortkomingen geconstateerd bij jaarlijkse onderzoeken voornamelijk herstellend gehandhaafd, met waarschuwingen (26 procent) en aanwijzingen (61 procent). Last onder dwangsom werd minder ingezet (9 procent). Zowel overleg en overreding als de bestuurlijke boete, al dan niet in combinatie met een herstelsanctie, werd weinig ingezet. Last onder bestuursdwang werd helemaal niet ingezet.

Specifiek voor tekortkomingen op ve-voorwaarden, werden voornamelijk waarschuwingen (25 procent) en aanwijzingen (67 procent) gegeven. De overige handhavingsacties werden bijna niet ingezet. Handhaving op ve-tekortkomingen vond mogelijk ook via de subsidieafspraken plaats, waarbij beredeneerd niet-handhaven werd geregistreerd (zie paragraaf 4.4: Beredeneerd niet-handhaven).

4.6 Handhaving bij nadere onderzoeken

Na handhaving op tekortkomingen kan een gemeente aan de GGD-toezichthouder vragen een nader onderzoek uit te voeren. Tijdens een nader onderzoek wordt gecontroleerd of de tekortkoming is hersteld. Afhankelijk van het type opvang, werd 54 tot 83 procent van de tekortkomingen die geconstateerd waren bij een jaarlijks onderzoek in 2020, opgevolgd door een nader onderzoek.

Wanneer er tekortkomingen worden geconstateerd bij nadere onderzoeken, kan een gemeente besluiten tot een nadere (zwaardere) handhavingsmaatregel. In 2021 werd er, net als in de voorgaande jaren, strenger gehandhaafd op deze (herhaalde) tekortkomingen. Er werd voornamelijk last onder dwangsom ingezet, gevolgd door aanwijzingen. Dit geldt ook voor tekortkomingen op ve-voorwaarden.

4.6.1 Escalerend handhaven

Wanneer een tekortkoming na handhaving bij een volgend jaarlijks of nader onderzoek nog steeds aanwezig is, noemen we dat recidive. Over het algemeen zien we dat gemeenten bij recidive escalerend handhaven. Een aanwijzing werd in de helft van de gevallen opgevolgd door een last onder dwangsom (zie tabel 4.6a).

Tabel 4.6a. Escalatie bij recidive na handhaving bij jaarlijkse onderzoeken (JO), 2021

	Opgevolgd door:		
	Waarschuwing	Aanwijzing	Last onder dwangsom
Waarschuwing bij JO (n = 73)	45%	26%	29%
Aanwijzing bij JO (n = 215)	7%	40%	50%
Last onder dwangsom bij JO (n = 49)	6%	0%	84%

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

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

Vergeleken met het voorgaande jaar werd er in 2021 na een waarschuwing vaker een nieuwe waarschuwing gegeven (45 procent, tegenover 20 procent in 2020). Mogelijk heeft dit nog te maken met de coronamaatregelen en het personeelstekort, waarbij gemeenten rekening houden met verzachtende omstandigheden rondom de tekortkoming.

4.7 Exploitatieverbod en intrekken toestemming tot exploitatie

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

Gemeenten zetten niet vaak een (voorgenomen) exploitatieverbod of intrekking van de toestemming tot exploitatie in. In 2021 is er slechts eenmaal een voornemen tot exploitatieverbod geregistreerd, en bij twaalf voorzieningen een voornemen tot intrekken van de toestemming tot exploitatie (zie tabel 4.7a). Bijna alle voorzieningen waarbij een voornemen tot exploitatieverbod of intrekken van de toestemming tot exploitatie geregistreerd was, zijn uiteindelijk in 2021 uit het LRK geschreven.

4.8 Herstel van tekortkomingen na handhaving

De meeste tekortkomingen werden na een eerste handhavingssactie van een gemeente binnen een jaar hersteld⁵ (zie figuur 4.8a). In sommige gevallen was het nodig om nogmaals te handhaven voordat

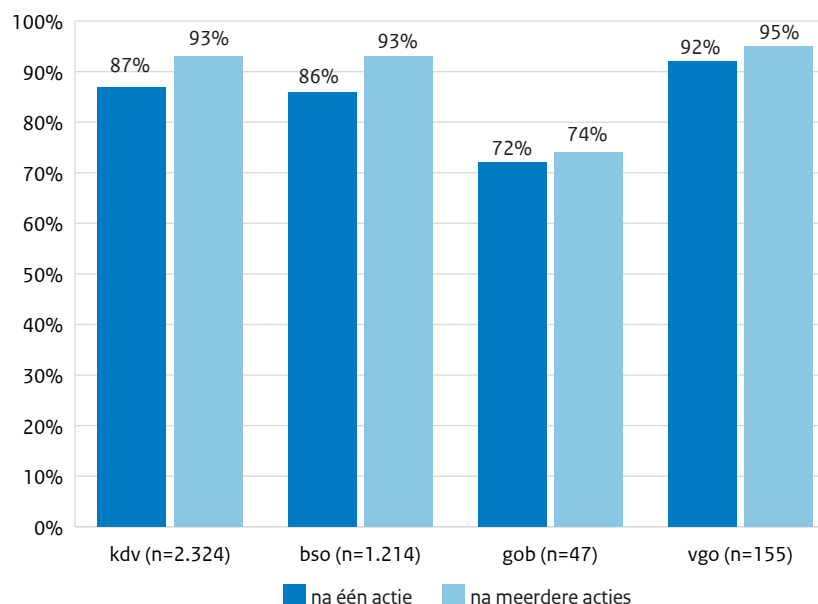
⁵ Tekortkomingen geconstateerd bij een jaarlijks onderzoek in 2020, waarbij is bekeken of deze is hersteld in een opvolgend nader- of jaarlijks onderzoek.

Tabel 4.7a Inzet van exploitatieverbod en intrekken toestemming tot exploitatie, per type opvang, 2021

	kdv	bso	gob	vgo
Voorgenomen exploitatieverbod	0	1	0	0
Voornemen intrekken toestemming tot exploitatie	4	3	1	4
Opgelegd (tijdelijk) exploitatieverbod	0	0	0	0
Uitgeschreven voorzieningen	4	3	1	4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

Figuur 4.8a Herstelpercentage van tekortkomingen bij een jaarlijks onderzoek in 2020 na een of meerdere handhavingssacties van gemeenten, 2020-2021.



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

de tekortkoming hersteld werd. Na meer dan één actie zijn bijna alle tekortkomingen hersteld. De tekortkomingen die niet binnen een jaar hersteld waren, zijn mogelijk na een langer handhavingstraject alsnog hersteld. De herstelpercentages bij ve-tekortkomingen zijn iets lager dan bij alle overige ko-tekortkomingen (84 procent na één actie, 92 procent na meerdere acties).

1

2

3

4

5

6

7



Hayden, 1 jaar

5 Themaverdieping: Uitvoering toezicht in 2021

1

2

3

4

5

6

7

De coronamaatregelen hadden een impact op hoe het toezicht uitgevoerd kon worden. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de manier waarop de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en) het toezicht in samenspraak met gemeenten hebben ingericht in 2021 en hoe hierbij rekening is gehouden met de gevolgen van de coronamaatregelen in 2020 en 2021. Hierbij beschrijven we welke prioriteiten GGD'en stelden bij het inzetten van hun toezichtcapaciteit en welke keuzes zij maakten bij de inrichting van het toezicht. De voorbeelden die we geven kunnen ter inspiratie dienen voor andere GGD'en en gemeenten. Daar waar dat zinvol is, blikken we terug op 2020 of vooruit op 2022. Ook geven we een verdiepend beeld van de mate waarin er toezicht op de kinderopvangvoorzieningen is uitgevoerd door de GGD'en.

Deze verdieping heeft invulling gekregen door gesprekken die de inspectie heeft gevoerd met alle GGD'en in de periode van eind oktober tot en met begin december 2021 in het kader van het interbestuurlijk toezicht. In deze gesprekken kwamen een terugblik op het uitgevoerde toezicht in 2020 en 2021, plus een vooruitblik op het toezicht in 2022 aan bod. In de periode mei tot en met september 2022 spraken we wederom met alle GGD'en, waarbij we ook terugkeken op het toezicht in 2021.

5.1 Samenvatting

- De prioritering van het toezicht in 2021 was grotendeels gelijk aan 2020, waarbij de prioriteit vooral werd bepaald met de zwaarte van het risicoprofiel of de historie van de voorziening en de houder van de kinderopvangvoorziening. Nieuw als prioriteit, vergeleken met 2020, waren de voorzieningen die in 2020 niet zijn onderzocht en in mindere mate de voorzieningen die in 2020 een onderzoek op afstand kregen.
- De meeste GGD'en hebben zoveel mogelijk gestuurd op minimaal één onderzoek van iedere voorziening in de jaren 2020 en 2021. Dat

betekent dat vooral de GGD'en die in 2020 een laag percentage toezicht realiseerden, voor een moeilijke opgave stonden in 2021. Op één GGD na zijn de GGD'en daar grotendeels in geslaagd.

- De GGD'en hebben op veel verschillende manieren geprobeerd hun prioriteiten te halen. Voorbeelden van de verschillen zijn de mate waarin onderzoeken op afstand zijn uitgevoerd en de omvang van de onderzoeken.
- Naast de nadelen van onderzoek op afstand (vooral het niet goed kunnen beoordelen van de pedagogische praktijk), noemt een aantal GGD'en ook voordelen. Vooral het combineren van fysiek en digitaal onderzoek zien zij als meerwaarde.
- Diverse GGD'en hebben hun contacten met houders van een kinderopvangvoorziening een structurelere vorm gegeven, zoals de houdergesprekken of een maandelijks vragenuur voor de houders. De GGD'en geven aan dat zowel zij als de houders deze contacten positief waarderen.

5.2 Prioritering toezicht 2021

De sluiting van de kinderopvang begin 2021 had uiteraard ook gevolgen voor het toezicht op de kinderopvangvoorzieningen. De sluiting maakte het plannen van de inspecties voor GGD'en lastig en zorgde ervoor dat ook in 2021 niet alle inspecties gedaan konden worden. Alle GGD'en waren in 2021, net als in 2020, genooddaakt om prioriteiten te stellen bij het inzetten van de capaciteit voor toezicht.

Op hoofdlijnen was de prioritering van voorzieningen voor de meeste GGD'en hetzelfde als in 2020. Er werd daarvoor weer grotendeels gebruikgemaakt van de zogeheten Denklijn¹, waarbij de prioriteit

¹ GGD GHOR Nederland, VNG Naleving & Inspectie van het Onderwijs (2021). *Denklijn 2021*.

vooral werd bepaald door de zwaarte van het risicoprofiel of de historie van de voorziening en de houder van de kinderopvangvoorziening. Meerdere GGD'en gaven aan dat de Denkljn tamelijk laat kwam en daarom heeft een aantal GGD'en zelf onderling prioriteiten afgesproken. Vergeleken met 2020 zijn er twee nieuwe prioriteiten voor de meeste GGD'en: de voorzieningen die in 2020 niet zijn onderzocht en in iets mindere mate de voorzieningen die in 2020 een onderzoek op afstand kregen. Naast deze prioriteiten noemden een aantal GGD'en in de gesprekken ook andere aanvullende en soms afwijkende prioriteiten. Vier GGD'en gaven bijvoorbeeld aan dat het de planning was om alle voorzieningen te onderzoeken en dat er alleen prioritering was in de volgorde van de bezoeken. Een andere GGD gaf aan dat de prioritering zo was gemaakt dat alle voorzieningen in de jaren 2020 en 2021 in ieder geval één keer een fysieke inspectie hebben gehad. Er was ook een GGD die aangaf dat de wijze van de prioritering kon betekenen dat een aantal voorzieningen met een groen risicoprofiel zowel in 2020 als in 2021 niet geïnspecteerd zijn, doordat er eerst prioriteit werd gegeven aan de voorzieningen met een rood en oranje risicoprofiel en vervolgens aan de steekproefvoorzieningen voor de gastouderopvang.

Gezien de mogelijkheden die GGD'en hadden, lijkt het passend om het toezicht uit te voeren waar de noodzaak het hoogst was. De inspectie verwacht dat ook in de eerste helft van 2022 nog een dergelijke prioritering nodig zal zijn, vooral de voorzieningen die in 2021 of in 2020 én 2021 geen onderzoek (op locatie) hebben gehad.

5.2.1 Rol van gemeenten in de prioritering van het toezicht

De rol van de gemeenten bij het bepalen van de prioriteiten in het toezicht is hetzelfde vergeleken met 2020. Bijna de helft van de GGD'en deed aan de gemeenten een voorstel voor de inrichting van het toezicht in 2021. Gemeenten konden reageren op deze voorstellen en zo nodig wijzigingsverzoeken doen. Afhankelijk van de personele ruimte konden deze verzoeken al dan niet worden gehonoreerd. Uit de gesprekken met de GGD'en bleek dat de gemeenten zich vaak

konden vinden in deze voorstellen. Hoeveel gemeenten gebruikmaakten van de ruimte om wijzigingen in de prioritering voor te stellen, lijkt samen te hangen met de omvang van de gemeente, de omvang van de beschikbare tijd voor 'het dossier kinderopvang' en de deskundigheid van de verantwoordelijke gemeenteambtenaren. Door de soms vele wisselingen van personeel binnen gemeenten, kan de mate van deskundigheid op het terrein van de kinderopvang tussen gemeenten flink verschillen.

Ruim een kwart van de GGD'en communiceerde hun richtlijnen voor het toezicht in 2021 met de gemeenten en gaven daarbij gemeenten ruimte voor vragen en verheldering. Deze GGD'en geven aan dat de gemeenten daar gebruik van maakten en dat gemeenten zich konden vinden in de richtlijnen. Er is door de GGD'en weinig of geen ruimte geboden voor wijzigingsverzoeken.

Daarnaast vulde vijf GGD'en de prioritering samen met de gemeenten in, op verschillende manieren. Enkele voorbeelden:

- Het instellen van een klankbordgroep of werkgroep van een aantal toezichthouders en vertegenwoordigers van gemeenten.
- Een GGD heeft een notitie opgesteld en heeft deze besproken met vijf gemeenten, om vervolgens de aangepaste notitie door te sturen naar alle gemeenten.
- Een GGD heeft twee bijeenkomsten met gemeenten georganiseerd, waarin gezamenlijk de prioriteiten zijn vastgesteld. De bijeenkomsten zijn voorbereid door de GGD en een gemeente.

De inspectie juicht dit soort initiatieven toe en hoopt dat in de toekomst bij situaties met een grote impact op het toezicht, soortgelijke initiatieven op grotere schaal zullen plaatsvinden.

Ten slotte was er één GGD die aangeeft dat in 2021 een proactieve gemeente een voorstel deed voor de prioritering. Deze prioritering is door de overige gemeenten en de GGD overgenomen.

1

2

3

4

5

6

7

5.3 Uitvoering toezicht 2021

Ondanks weinig verschillen in de prioriteiten die GGD'en hebben gesteld voor het toezicht in 2021, hadden GGD'en wel te maken met verschillende uitdagingen bij de start van het jaar. Daarbij speelden twee factoren een belangrijke rol:

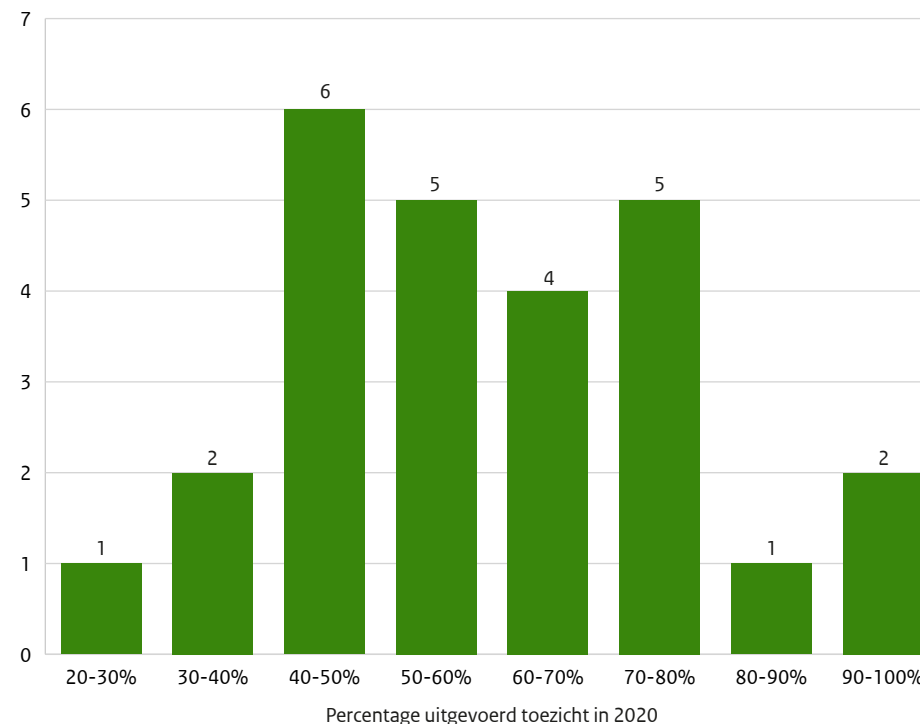
- het percentage onderzochte voorzieningen in 2020;
- de beschikbare capaciteit voor toezicht in 2021.

In 2020 waren de verschillen tussen de GGD-regio's in het realiseren van de 100%-norm op de kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen en gastouderbureaus groot (zie figuur 5.3a). Een belangrijke prioriteit van GGD'en was om iedere voorziening minimaal één keer te onderzoeken in 2020 en 2021. Dat betekent dat vooral de GGD'en die in 2020 een laag percentage toezicht realiseerden voor een moeilijke opgave stonden in 2021. Deze opgave is alleen maar moeilijker geworden door de lockdown in de eerste maanden en de laatste weken van 2021, waardoor de periode om voorzieningen te kunnen onderzoeken korter was.

Daarnaast had de coronapandemie consequenties voor de inzet van de GGD-toezichthouders voor het toezicht op de kinderopvang, vooral vanwege uitval door ziekte. Ook was het verloop onder de toezichthouders groter dan voor de coronapandemie. Bovendien werden toezichthouders sporadisch nog ingezet bij coronagerelateerde taken. Ongeveer een kwart van de GGD'en gaf in de gesprekken met de inspectie aan moeite te hebben om voldoende personeel in te zetten voor toezicht in 2021. Nieuw personeel was moeilijk inzetbaar, omdat het inwerken van nieuwe toezichthouders onder de coronarestricties lastig was.

Deze twee aspecten hadden consequenties voor de keuzes die GGD'en maakten bij het inrichten van het toezicht. Keuzes met als doel om de beperkte capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten, zodat er toch zoveel mogelijk zicht was op de kwaliteit en veiligheid van de geboden kinderopvang.

Figuur 5.3a. Aantal GGD'en naar percentage uitgevoerd toezicht in 2020.



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

Een van deze keuzes was de inzet van toezicht op afstand. Dit werd in 2020 ingezet als middel om toch een beeld te krijgen van de actuele situatie, wanneer een fysieke inspectie niet mogelijk was. Er zijn GGD'en die de voordelen zien van de mogelijkheden van digitaal toezicht en dit in 2021 weer hebben gebruikt. Dit vergroot de flexibiliteit van de eigen organisatie en het kost minder reistijd. Mochten er naar aanleiding van het digitale onderzoek toch zorgen over de kwaliteit zijn, dan kan altijd nog opgeschaald worden naar een kort fysiek onderzoek. Ook de werkwijze van de kortere bezoeken

wordt breed als een goede werkwijze genoemd. Deze bezoeken worden voorafgegaan door een documentenanalyse, met observaties en een telefonisch gesprek achteraf met pedagogisch medewerkers. GGD'en geven aan dat het zeker denkbaar is dat deze werkwijze in de toekomst gebruikt blijft worden. De inspectie constateert dat door de ervaringen tijdens de coronapandemie het handelingsrepertoire van toezichthouders is vergroot.

Hieronder schetsen we een beeld van de verscheidenheid aan keuzes die GGD'en soms noodgedwongen moesten maken, wat de consequenties daarvan zijn en hoe GGD'en daar zelf tegenaan kijken. Voor deze beschrijving zijn de GGD'en ingedeeld in drie groepen aan de hand van hun uitgangspositie begin 2021 (op basis van het gerealiseerde toezicht in 2020): minder dan 50 procent, tussen de 50 en 70 procent toezicht, en meer dan 70 procent toezicht uitgevoerd in 2020.

5.3.1 GGD'en met minder dan 50 procent toezicht in 2020

Er waren negen GGD'en die in 2020 minder dan 50 procent van de voorzieningen hebben bezocht. Zij hadden daardoor een lastige uitgangspositie begin 2021. Vier GGD'en gaven aan dat hun personele situatie in 2021 niet voldoende of krap was. Eén van deze GGD'en gaf zelfs al aan dat er ook in de eerste helft van 2022 onvoldoende toezichtcapaciteit zal zijn om het toezicht op volle sterkte uit te kunnen voeren. Er waren veel personeelswisselingen en in 2021 was er eigenlijk niet genoeg tijd en mogelijkheid om nieuwe toezichthouders in te werken. Dat er werd gewerkt met digitaal inspecteren of toezicht op afstand² zagen de meeste GGD'en als een probleem bij het inwerken van nieuwe medewerkers. Eén GGD gaf juist aan heel positief te zijn over de mogelijkheden van het digitaal inspecteren voor het inwerken van nieuwe medewerkers. Het voordeel van het digitale inspecteren was volgens deze GGD dat een aantal nieuwe

toezichthouders hierdoor in een ideale tweetrap kon worden ingewerkt: eerst meekijken met de digitale inspecties en het documentonderzoek, in plaats van direct alles tegelijk tijdens een inspectie op locatie. Dit bleek een betere opbouw voor het inwerken te zijn dan verwacht. Bij twee andere GGD'en stond de teamontwikkeling (zoals trainingen en beleidsdagen) even op pauze door de toezichtdruk in 2021.

Er waren vijf GGD'en die het toezicht op afstand ook in 2021 weer inzetten. Er zijn twee GGD'en die aangeven veel belang te hechten aan fysieke onderzoeken en daarom andere keuzes maakten. Toen bij één van deze GGD'en halverwege het jaar bleek dat daarmee niet alle voorzieningen gezien konden worden, werd besloten de onderzoeken in te korten met als resultaat dat bijna alle voorzieningen in 2021 fysiek zijn bezocht. De andere GGD heeft in 2021 65 procent van de voorzieningen onderzocht met een jaarlijks onderzoek of een onderzoek na registratie en nog eens 5 procent met een incidenteel of nader onderzoek. Voor deze GGD was het behalen van de beoogde steekproef bij de voorzieningen voor gastouderopvang een prioriteit, waardoor een aantal groene voorzieningen voor het tweede achtereenvolgende jaar niet onderzocht kon worden. Tegelijkertijd constateren de toezichthouders van deze GGD dat bij een aantal voorzieningen die in 2020 niet bezocht zijn, de naleving in 2021 wat te wensen overliet.

5.3.2 GGD'en tussen 50 en 70 procent toezicht in 2020

Er waren negen GGD'en die in 2020 tussen de 50 en 70 procent toezicht realiseerden. Zij hadden begin 2021 een gemiddelde uitgangspositie.

Ook in deze groep zorgden ziekte of personeelskrapte er bij twee GGD'en voor dat in 2021 de oorspronkelijke planning niet werd gehaald. Het vinden van nieuwe toezichthouders kost soms een paar maanden tijd en het inwerken van nieuwe collega's kost ook veel tijd. Daartegenover waren er in deze groep ook GGD'en die wel over

² Toezicht op afstand houdt in dat een GGD-toezichthouder via (beeld)bellen een onderzoek uitvoert bij een kinderopvangvoorziening.

voldoende personeel beschikten in 2021 en hierop beleid voerden. Zo heeft een GGD ervoor gekozen om toezichthouders alleen deelcontracten te geven. Bij personeelskrapte heeft de organisatie daardoor nog de ruimte om extra uren aan te vragen. Een andere GGD nam extra mensen aan om de in 2020 opgelopen achterstand in 2021 in te halen. Ook gaf deze GGD aan dat er ter vergroting van de flexibiliteit van het team in de toekomst op teamniveau meer multidisciplinair gewerkt gaat worden. De coronaperiode heeft het belang hiervan bevestigd. Door multidisciplinair te werken, kan het werk beter verdeeld worden en kan er beter ingespeeld worden op onverwachte situaties. Door de coronaperiode is een versnelling ingezet in de ontwikkeling van werkinstructies. Een derde GGD gaf aan dat de 100%-norm in 2021 mede is gehaald doordat er tijd en aandacht werd geschonken aan effectieve werving en selectie en aan inwerkprocessen van nieuwe toezichthouders. Meerdere GGD'en hadden behoefte aan een flexibele schil, om de tijden van personeelskrapte goed door te kunnen komen. De impact van het personeelstekort lijkt in deze groep minder ingrijpend.

De inzet van digitaal toezicht werd ook in deze groep GGD'en op verschillende manieren ingevuld. Een aantal GGD'en onderzocht pas na de zomervakantie de kinderdagverblijven en voorzieningen voor gastouderopvang weer op locatie. Andere GGD'en kozen ervoor om direct na 8 februari 2021 al de voorzieningen voor gastouderopvang en de kinderdagverblijven met een oranje en rood risicoprofiel op locatie te gaan onderzoeken, zodat er later in het jaar meer tijd beschikbaar was voor het op locatie onderzoeken van de voorzieningen met een groen en geel risicoprofiel. Daarnaast werd er door deze GGD'en gebruikgemaakt van de ervaringen die in 2020 door de coronapandemie zijn opgedaan. Ook werden werkwijzen ingezet als documentanalyse vooraf, flietsbezoeken met eventuele uitbreiding bij zorgelijke situaties, eerst digitaal bij oranje en rode voorzieningen en later in het jaar fysiek, en interviews met pedagogisch medewerkers achteraf.

5.3.3 GGD'en met meer dan 70 procent toezicht in 2020

Deze groep had in 2021 de meest gunstige uitgangspositie wat betreft het aantal voorzieningen zonder toezicht in 2020. Acht GGD'en hadden in 2020 meer dan 70 procent van de voorzieningen onderzocht.

Twee van deze GGD'en haalden de planning voor 2021 niet door de lockdown en door onvoldoende inzetbaar personeel vanwege quarantaine en ziekte. Een andere GGD gaf ook aan dat de toezichtcapaciteit een van de uitdagingen was vanwege het hoge ziekteverzuim en de ophoging van de steekproef van voorzieningen voor gastouderopvang. Toch heeft deze groep GGD'en ook in 2021 90 procent van alle voorzieningen onderzocht. Daarbij hebben ze het vaakst de pedagogische praktijk beoordeeld, vergeleken met de andere groepen, en hebben ze gemiddeld het hoogste percentage van de voorzieningen voor gastouderopvang onderzocht.

Waar de groep GGD'en met minder dan 50 procent toezicht in 2020 vaak positief was over de mogelijkheden van digitaal toezicht, is deze groep daar wat minder vaak positief over. Wel waren ze in overwegende mate positief over de combinatie van documentanalyse vooraf, een korte inspectie op locatie en een telefonisch gesprek achteraf. Eén GGD gaf aan dat in 2021 het digitaal beoordelen van de pedagogische praktijk een 'no-go' was. Deze GGD heeft bij de inrichting van het toezicht in 2021 het risicoprofiel losgelaten en heeft prioriteit gegeven aan de voorzieningen waarbij er zorgen waren over de pedagogische praktijk en voerde op deze voorzieningen een fysiek onderzoek uit. Dat betekende ook dat voorzieningen met een groen risicoprofiel in aanmerking kwamen voor een uitgebreider onderzoek en dit leidde tot het constateren van veel tekortkomingen. Voorzieningen waarbij geen risico's werden gezien voor de pedagogisch praktijk, werden digitaal geïnspecteerd zonder de pedagogische praktijk te toetsen.

1

2

3

4

5

6

7

5.3.4 Verschillen tussen de groepen

Er is gekozen om de GGD-gesprekken weer te geven aan de hand van drie groepen GGD'en op basis van de uitgangspositie begin 2021, omdat een beschrijving van de hele groep zorgt voor informatie-verlies. Uit de analyse van de groepen blijkt dat binnen de drie groepen de verschillen in de uitvoering van het toezicht tussen de GGD'en vaak groter zijn dan de overeenkomsten. Alleen de uitgangspositie aan het begin van 2021 heeft de prioritering en keuzes niet bepaald. Elke GGD heeft de uitvoering van het toezicht in 2021 op zijn eigen wijze aangepakt met zijn eigen uitdagingen en andere afwegingen. De invloed van personeelskrapte op de toezichtcapaciteit en de waardering voor het uitvoeren van onderzoeken op afstand verschillen wel, afhankelijk van de uitgangspositie van de GGD begin 2021. In paragraaf 5.5 wordt nog verder ingegaan op de keuzes van GGD'en die zichtbaar worden in de realisatie van het toezicht. Waar bijna alle GGD'en in overeenkwamen is het streven dat alle voorzieningen in de jaren 2020 en 2021 ten minste één keer onderzocht zouden worden.

5.4 Contacten met houders

Veel GGD'en gaven aan dat houders de 'vinger aan de pols'-gesprekken waardeerden die tijdens de lockdowns in 2020 zijn gevoerd. Ook begin 2021 zijn tijdens de lockdown door GGD'en weer zulke gesprekken gevoerd. Een aantal GGD'en heeft de contacten met de houders structureel vormgegeven. Zo gaven drie GGD'en aan houdergesprekken te hebben gevoerd met alle houders, wat zowel door de GGD'en als door de houders als zeer zinvol werd ervaren. De eerste GGD gaf aan dat de gesprekken hielpen tijdens de inspecties bij de voorzieningen van de houder later in het jaar. Er kon dan namelijk teruggegrepen worden op het eerder gevoerde jaargesprek. Vanaf 2021 is ook besloten om met alle houders een jaargesprek te houden, wat eerder alleen gebeurde bij de houders die meer dan tien voorzieningen hadden. Deze GGD gaf ook aan dat er een echte

dialogoog is ontstaan tussen toezichthouders, houders en gemeenten over wat gezien de omstandigheden (de coronamaatregelen, maar ook de personeelstekorten binnen de kinderopvang) verantwoorde kinderopvang is. De dialoog hierover met houders zorgde er ook voor dat zij zich serieus genomen voelden.

De tweede GGD zei hierover dat het een andere manier is van in contact blijven met elkaar. Onderwerpen die dan aan de orde komen, zijn de plannen van de houders voor het komende jaar en of er bijvoorbeeld veranderingen zijn waar de GGD rekening mee kan houden, zoals plannen voor een nieuwe voorziening. Maar de GGD kan zo ook de houders goed informeren: wat is er nieuw vanuit het toezicht dit jaar en hoe beoordelen we dat? Denk daarbij bijvoorbeeld aan het toetsen van de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker en het verdiepend toetsen van het opleidingsplan voorschoolse educatie. GGD'en kregen terug dat houders dit waarderen, waardoor deze GGD dit wil blijven doen.

De derde GGD voert al langer houdergesprekken, vooral met de houders met ve- voorzieningen, en heeft dit nu ook uitgebreid naar houders zonder ve- voorzieningen. Er worden op houderniveau niet alleen gesprekken gevoerd, maar bij grote organisaties ook oordelen gegeven. Deze oordelen worden dan betrokken in de jaarlijkse onderzoeken. Zo krijgt een houder een oordeel op specifieke voorwaarden zoals de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling en de pedagogisch beleidsmedewerker, waarbij het herstel wordt verzocht op directieniveau en daarna op de locaties wordt gecheckt. Deze GGD ervaart het vele contact dat met houders is onderhouden als zeer positief. Houders zagen de toezichthouder haast als een adviseur of vraagbaak, deze meerdere rollen maakten het soms wel lastig voor de toezichthouder. Maar door de korte lijnen en de goede relaties met houders kon de GGD ook beïnvloeden en overtuigen. De GGD gaf aan dat houders erg blij zijn dat ze (nog steeds) met hun vragen bij de GGD terecht kunnen.

1

2

3

4

5

6

7

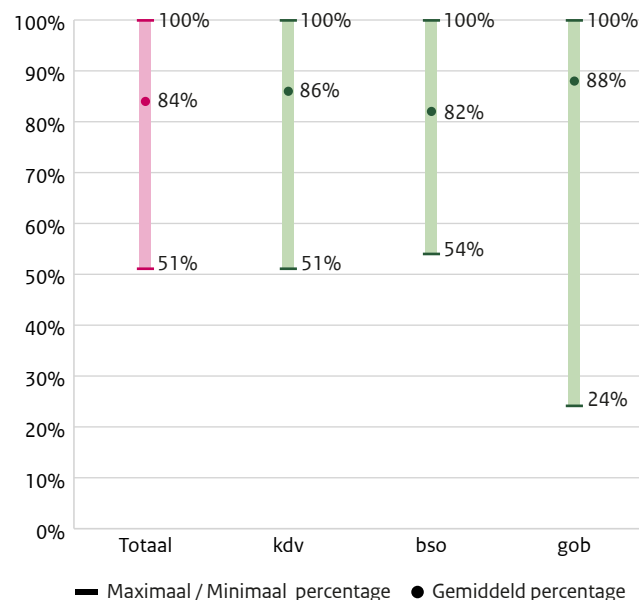
Een voorbeeld van een andere manier van contact met houders is de start van een maandelijks online vragen uur voor houders, door een GGD. Daar is goed gebruik van gemaakt. Hiermee wordt ook de onderlinge samenwerking en uitwisseling tussen houders gefaciliteerd. Dit stelden houders zeer op prijs volgens de GGD en het heeft de onderlinge contacten tussen houders versterkt. Een laatste voorbeeld van contact met houders is een GGD die in de toekomst, samen met de gemeenten, bijeenkomsten voor houders wil organiseren om hen mee te nemen in de veranderingen zoals de flexibilisering van het toezicht. De GGD wil dan zowel nieuws weergeven vanuit de gemeenten als vanuit de GGD.

Ten slotte gaven meerdere GGD'en aan dat ze vaker de dialoog opzoeken met houders. De inspectie vindt structureren van contacten met houders een goede ontwikkeling. Het betrekken van houders bij nieuwe ontwikkelingen en het wederzijds informeren over zaken die spelen, vergroot de betrokkenheid van de houders en de kennis over houders bij de GGD-toezichthouders. Deze ontwikkeling kan bestendig worden doorhoudergesprekken een vaste plaats te geven in het proces van toezicht en handhaving.

5.5 Realisering toezicht in 2021

In 2021 is er een hoger percentage onderzoeken gerealiseerd, vergeleken met 2020, zowel bij de voorzieningen die vallen onder de 100%-norm als bij de voorzieningen voor gastouderopvang (zie ook paragraaf 3.2: Uitvoering jaarlijkse onderzoeken). In 2021 is 84 procent van alle voorzieningen die onder de 100%-norm vallen, onderzocht (zie figuur 5.5a). In 2020 is 61 procent van deze voorzieningen onderzocht.

Figuur 5.5a. Gemiddelde, minimale en maximale percentages uitgevoerd toezicht in elke GGD-regio per type opvang, 2021



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

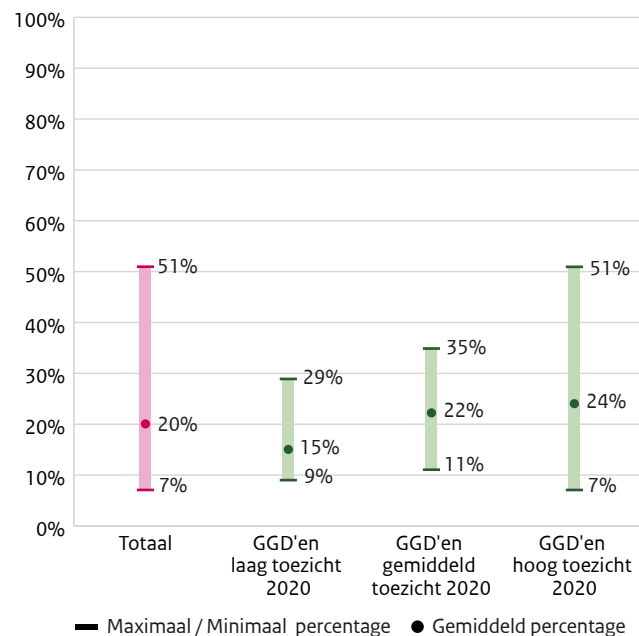
Ondanks de lockdown in 2021 en de coronamaatregelen is het de gemeenten en de GGD'en gelukt om in 2021 het percentage onderzoeken bij voorzieningen voor gastouderopvang weer terug te brengen naar het niveau van voor de coronacrisis. In 2021 is 20 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang onderzocht (zie figuur 5.5b). Binnen één GGD-regio is zelfs al meer dan 50 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang in 2021 onderzocht. Dit is het steekproefpercentage dat vanaf 2023 voor iedere gemeente

gerealiseerd moet worden.³ Vijf GGD'en hebben een steekproefpercentage van 30 procent of hoger gerealiseerd en vijf GGD'en hebben 7 tot 10 procent gerealiseerd. De overige zestien GGD'en hebben een steekproef tussen de 10 en 30 procent gerealiseerd. Er zijn vijf gemeenten die een steekproefpercentage van lager dan 5 procent hebben gerealiseerd, waarvan er vier binnen dezelfde GGD-regio vallen.

Wanneer we kijken naar het percentage onderzoeken bij voorzieningen voor gastouderopvang, verdeeld over de uitgangspositie van GGD'en begin 2021, zien we dat de GGD'en met een minder gunstige uitgangspositie grotendeels een relatief lager steekproefpercentage hebben gerealiseerd dan GGD'en met een betere uitgangspositie. Zij hebben vooral prioriteit gegeven aan de voorzieningen die onder de 100%-norm vallen en aan de voorzieningen die in 2020 niet zijn onderzocht.

In de database van GIR-Inspecteren staat niet aangegeven in hoeverre het om onderzoeken op locatie ging of om onderzoeken op afstand. Wat wel te achterhalen is, is of de pedagogische praktijk is beoordeeld tijdens een onderzoek. Dit zou als indicatie gezien kunnen worden dat er een fysiek onderzoek is geweest. Bij 87 procent van de jaarlijkse onderzoeken die in 2021 zijn uitgevoerd, is de pedagogische praktijk beoordeeld (84 procent van de kinderdagverblijven en 91 procent van de voorzieningen voor buitenschoolse opvang). Vijftien GGD'en hebben bij meer dan 90 procent van de onderzoeken de pedagogische praktijk beoordeeld met een maximum van 100 procent, terwijl zes GGD'en dit bij 50 tot 75 procent hebben gedaan. Wanneer het percentage uitgevoerde onderzoeken gecombineerd wordt met het

Figuur 5.5b. Gemiddelde, minimale en maximale steekproefpercentage onderzoeken bij voorzieningen voor gastouderopvang, 2021



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

percentage waarbij de pedagogische praktijk is beoordeeld, zien we dat in 2021 bij driekwart van alle kindercentra de pedagogische praktijk is beoordeeld (met een verschil tussen GGD'en van 33 tot en met 100 procent).

³ Vanaf 1 januari 2022 zijn er voldoende financiële middelen beschikbaar om 50 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang te inspecteren. Vanaf 1 januari 2023 wordt de ophoging van de steekproef van minimaal 5 procent naar 50 procent wettelijk verplicht.



Loes, 10 jaar

6 Themaverdieping: Meld-, overleg- en aangifteplicht

1

2

3

4

5

6

7

Ouders moeten hun kinderen met een gerust hart naar de kinderopvang kunnen brengen. Daarom moet de kinderopvang voldoen aan wettelijke vereisten als het gaat om veiligheid. Houders van kinderopvangvoorzieningen zijn verplicht om verantwoorde kinderopvang te bieden. Maatregelen zoals een gezondheids- en veiligheidsbeleid, vierogenprincipe en continue screening dragen daaraan bij. Wanneer er ondanks alle voorzorg toch sprake is van mishandeling of seksueel misbruik van een kind in de kinderopvang door een medewerker of houder, dan is de meld-, overleg- en aangifteplicht (hierna: moa) van toepassing. Dit draagt ook bij aan de veiligheid van kinderen in de kinderopvang.

De laatste jaren ontvangen de vertrouwensinspecteurs, die werken bij de inspectie, steeds vaker signalen dat de kennis over de moa bij houders en medewerkers in de kinderopvang mogelijk onvoldoende is. In 2021 ontving de vertrouwensinspectie 97 meldingen over mishandeling en/of seksueel misbruik van een kind in de kinderopvang waar de overlegplicht van toepassing was. In slechts de helft van de gevallen (51 procent) heeft de houder, conform de moa, onverwijld overlegd met de vertrouwensinspecteurs. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de moa en de bekendheid ervan bij houders en medewerkers in de kinderopvang. Middels een vragenlijst, ingevuld door 125 GGD-toezichthouders en gesprekken met GGD'en, is hier informatie over opgehaald. Daarnaast gaan we in dit hoofdstuk in op de uitvoering van toezicht en handhaving op deze kwaliteitseisen.

6.1 Samenvatting

- In de helft van de gevallen heeft de houder, conform de wet, onverwijld overlegd met de vertrouwensinspecteur bij vermoedens van mishandeling en/of seksueel misbruik. In de andere helft van de gevallen is dat dus niet gebeurd.
- Ruim een kwart van de toezichthouders heeft het beeld dat de kinderopvang onbekend is met de moa. De onbekendheid zit vooral in de plichten die een medewerker heeft en het onderscheid in plichten tussen een medewerker en houder.
- De kennis van de moa is volgens bevroegde GGD-toezichthouders het beste bij aandachtsfunctionarissen en daarna volgen personen met leidinggevende taken (manager en/of houder). Bij het uitvoerend personeel wordt de moa-kennis lager ingeschat, vooral bij stagiaires en vrijwilligers.
- De kennis wordt bij voorzieningen voor gastouderopvang het laagst ingeschat vergeleken met de andere opvangsoorten. Grotere houders zijn volgens GGD-toezichthouders beter op de hoogte van de moa dan kleinere houders.
- Het merendeel van de GGD-toezichthouders is van mening dat de kennis over de moa in de kinderopvang verbeterd kan worden. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt volgens GGD-toezichthouders vooral bij de houders van kinderopvangvoorzieningen.
- De wettelijke kwaliteitseisen over de moa zijn vertaald naar toetsbare voorwaarden in de modelrapporten kinderopvang. Een deel van de GGD-toezichthouders vindt de moa-voorwaarden onduidelijk beschreven in de modelrapporten en breed te interpreteren.
- Moa-voorwaarden worden risicogestuurd meegenomen bij kindercentra en gastouderbureaus tijdens een jaarlijks onderzoek. Eerdere tekortkomingen, signalen en het risicoprofiel zijn de belangrijkste indicatoren om de voorwaarden te onderzoeken bij een voorziening. Bij voorzieningen voor gastouderopvang worden de moa-voorwaarden bijna altijd meegenomen in een onderzoek.
- GGD-toezichthouders spreken op locatie vooral met pedagogische medewerkers over de moa. De houder en/of (locatie)manager worden veel minder erbij betrokken wanneer de moa-voorwaarden worden beoordeeld tijdens een inspectie.

1

2

3

4

5

6

7

- Het merendeel van de GGD-toezichthouders vraagt voor de beoordeling van de moa-voorwaarden na hoe de houder de moa-kennis en handelswijze bevordert. Ook vragen ze naar de bekendheid met de moa en de vertrouwensinspectie.
- Het merendeel van de startende voorzieningen (91 procent) wordt beoordeeld op de moa. Daarna, bij de jaarlijkse onderzoeken, wordt de moa vooral risicogestuurd beoordeeld: bij kindercentra gaat het om 11-12 procent, bij gastouderbureaus 30 procent en bij voorzieningen voor gastouderopvang 87 procent. Hoe zwaarder het risicoprofiel, hoe vaker de moa-voorwaarden worden meegenomen in een onderzoek.
- Bij kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus wordt bij 1-4 procent van de moa beoordelingen een of meerdere tekortkomingen geconstateerd.
- In 2021 werd er nauwelijks beredeneerd niet-handhaven ingezet bij moa-tekortkomingen. Als handhavingsinstrument kiezen gemeenten vooral voor aanwijzingen en waarschuwingen bij moa-tekortkomingen.
- Moa-tekortkomingen kennen een hoog herstelpercentage: na een of meerdere handhavingsacties herstelt 96 procent van de tekortkomingen.

6.2 Mishandeling en seksueel misbruik in de kinderopvang

Na de Amsterdamse zedenzaak in 2010 werd de commissie Gunning ingesteld om te onderzoeken hoe de veiligheid van kinderen in de kinderopvang beter kon worden gewaarborgd. In 2011 kwam het rapport van de commissie uit met daarin belangrijke conclusies en een groot aantal aanbevelingen om de veiligheid van kinderen in de

kinderopvang te verbeteren¹. Deze aanbevelingen hebben in 2013 geleid tot een wijziging in de Wet kinderopvang (Wko), onder meer het zogeheten vierogenprincipe bij kinderdagverblijven (een medewerker kan altijd gezien of gehoord worden door een andere medewerker) en de invoering van continue screening via het Personenregister Kinderopvang (PRK). Ook de moa werd voor professionals landelijk ingevoerd (zie Bijlage 3: Wetteksten moa).

6.2.1 Meld-, overleg- en aangifteplicht

De moa houdt in dat personen werkzaam in de kinderopvang verplicht zijn om tot actie over te gaan bij een mogelijk vermoeden van mishandeling of seksueel misbruik van een kind in de kinderopvang door een persoon werkzaam in de kinderopvang. Houders en medewerkers hebben hierin verschillende plichten (zie figuur 6.2a).

Bij een mogelijk vermoeden van mishandeling of seksueel misbruik van een kind door een medewerker², is de houder verplicht om onverwijld te overleggen met de vertrouwensinspecteur (overlegplicht). De overlegplicht geldt ook voor houders van gastouderbureaus, wanneer zij op de hoogte zijn van mogelijke mishandeling of seksueel misbruik door een gastouder of huisgenoot van een gastouder. Wanneer de houder en de vertrouwensinspecteur in het overleg concluderen dat er een redelijk vermoeden van mishandeling of seksueel misbruik is, is de houder volgens de Wko verplicht om onverwijld aangifte te doen (aangifteplicht).

Daarnaast hebben alle medewerkers in de kinderopvang een verantwoordelijkheid. Als zij een mogelijk vermoeden hebben van mishandeling of seksueel misbruik van een kind door een andere

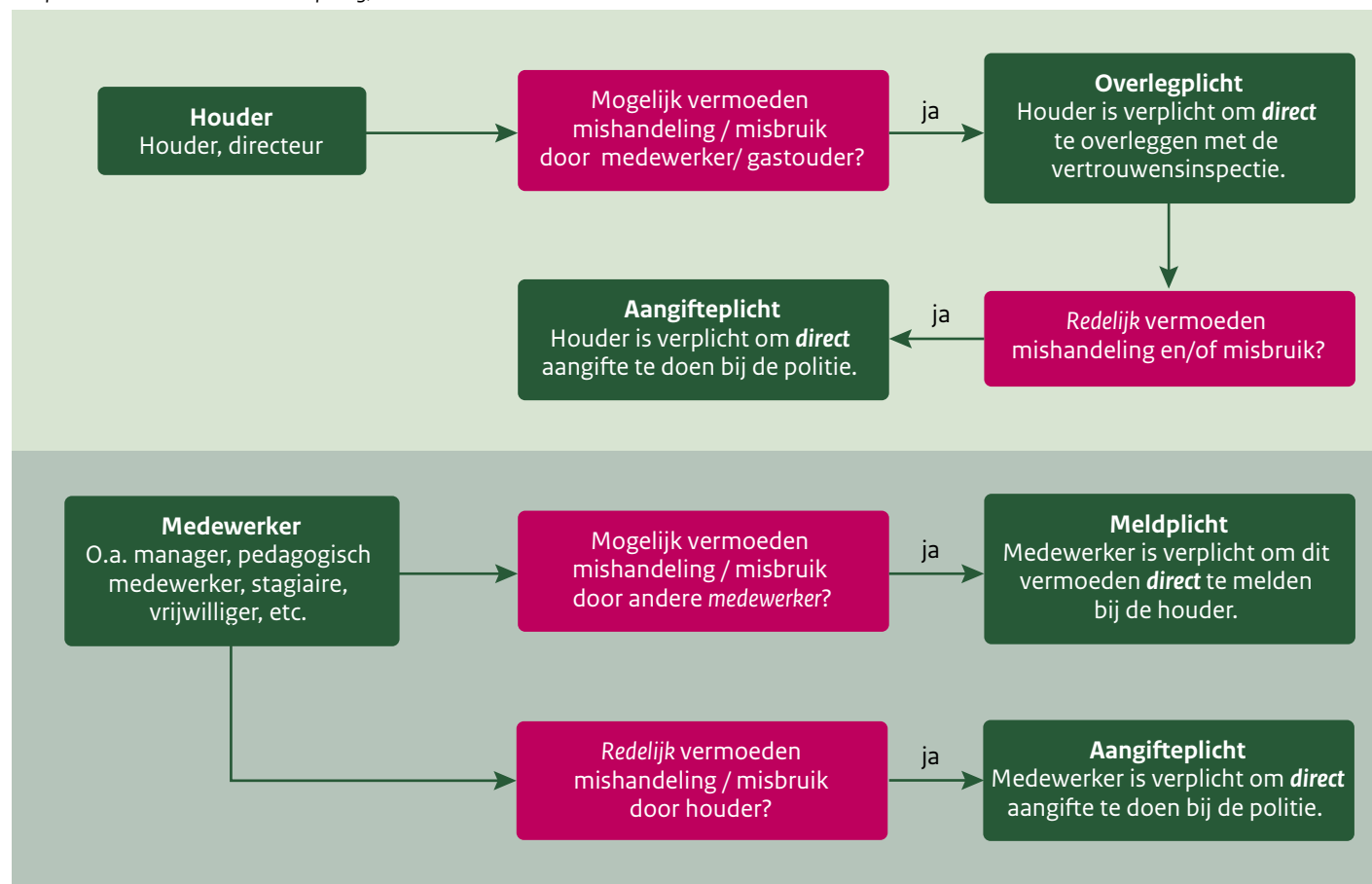
1 Commissie Gunning (2011). *Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam*.

2 Onder medewerkers vallen onder andere pedagogisch medewerkers, (locatie) managers, stagiaires, vrijwilligers, bemiddelingsmedewerkers van een gastouderbureau en gastouders.

medewerker, moeten zij dat onverwijld melden bij de houder (meldplicht). Als zij mogelijk vermoeden hebben dat de houder zelf de dader is, dan is een medewerker of gastouder verplicht om onverwijld

aangifte te doen (aangifteplicht). Medewerkers of gastouders kunnen met de vertrouwensinspectie overleggen, maar zijn daar niet toe verplicht.

Figuur 6.2a. Plichten van medewerkers en houders wanneer er een mogelijk vermoeden is van mishandeling en/of misbruik van een kind in de kinderopvang door een persoon werkzaam in de kinderopvang, 2022



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

1

2

3

4

5

6

7

Een bijkomende verplichting in de Wko is dat de houder van een kindcentrum of een gastouderbureau de kennis en het gebruik van deze handelwijzen bevordert.

6.2.2 Vertrouwensinspectie

Binnen de onderwijsinspectie werken vertrouwensinspecteurs die zowel werkzaam zijn voor de kinderopvang als voor de verschillende sectoren van het onderwijs. Een vertrouwensinspecteur wordt geraadpleegd wanneer er zaken voorvallen die te maken hebben met seksueel, psychisch of fysiek geweld. Zowel houders als werknemers (en ouders) kunnen bij de vertrouwensinspecteurs terecht voor advies. De vertrouwensinspecteur heeft een geheimhoudingsplicht. Een vertrouwensinspecteur zoekt niet uit wat er gebeurd is, maar luistert, informeert en kan meedenken om een eventuele oplossing te bereiken. Waar nodig adviseert een vertrouwensinspecteur ook, bijvoorbeeld over een traject naar het doen van een aangifte. Meer informatie over de vertrouwensinspecteurs is te lezen in paragraaf 1.4: Signalen vertrouwensinspecteurs.

Meldingen vertrouwensinspectie

De vertrouwensinspectie ontving in 2021 97 meldingen over mogelijke mishandeling en/of seksueel misbruik van een kind door een persoon werkzaam in de kinderopvang. Bij ongeveer de helft (49 procent) van deze ontvangen meldingen is door de vertrouwensinspectie vastgesteld dat houders niet hebben voldaan aan de onverwijlde overlegplicht. Daarbij valt op dat vanuit de gastouderopvang en kleine houders relatief vaker niet volgens de moa wordt gehandeld. Uit de meldingen bij de vertrouwensinspecteurs blijkt dat in een aantal gevallen:

- Houders zeggen dat zij niet van de overlegplicht op de hoogte waren, maar er door andere partijen op zijn gewezen;
- Houders pas na enige tijd na het ontvangen van signalen contact opnemen met de vertrouwensinspectie om te overleggen.
- Ouders vertellen dat zij de houder op de hoogte hebben gesteld van de signalen van misbruik en/of mishandeling, maar deze zaak niet

bekend is bij de vertrouwensinspectie. Dat betekent dat de houder niet heeft overlegd met de vertrouwensinspecteur.

Het is onduidelijk hoeveel mogelijke vermoedens van mishandeling en/of seksueel misbruik van een kind door een persoon werkzaam in de kinderopvang er zich op jaarlijkse basis daadwerkelijk voordoen. We kunnen in ieder geval met zekerheid vaststellen dat niet alle zaken terecht komen bij de vertrouwensinspectie. In de media zijn bijvoorbeeld enkele (rechts)zaken verschenen die betrekking hebben op seksueel misbruik of mishandeling van een kind door een medewerker in de kinderopvang die niet bekend waren bij de vertrouwensinspectie.

6.2.3 Moa versus meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling

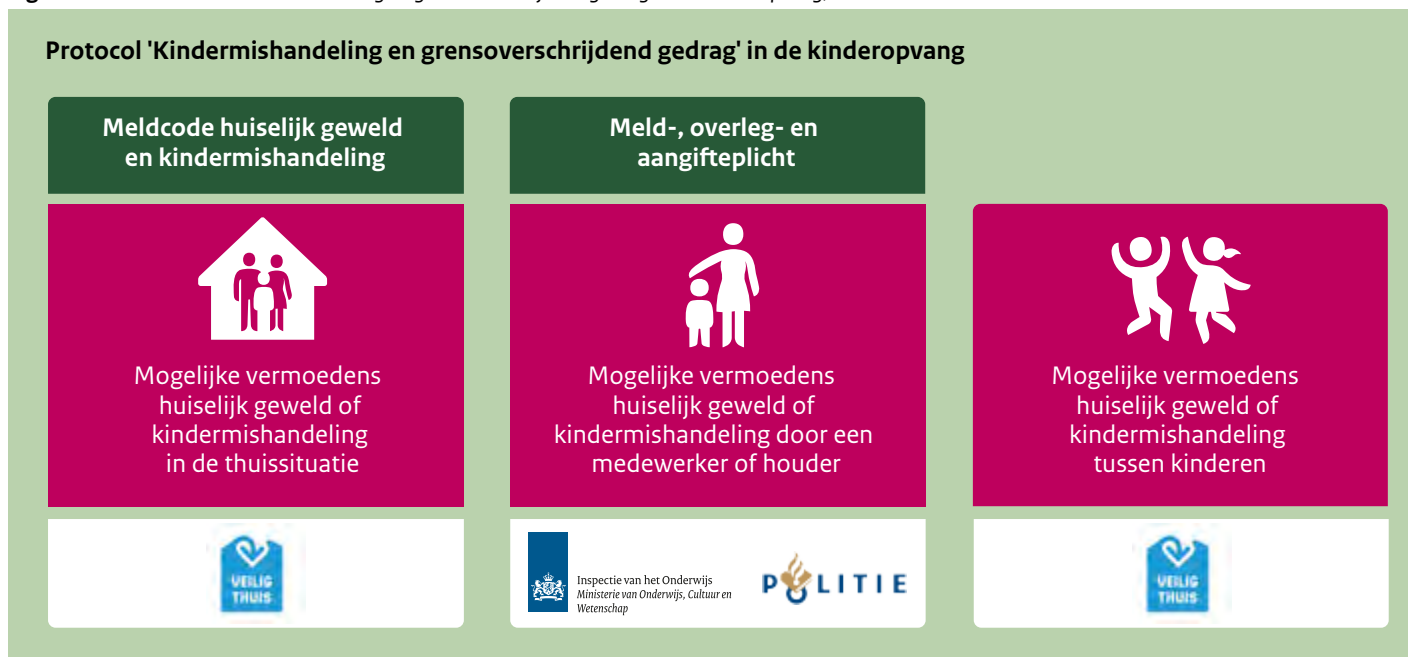
De moa is ook beschreven in het “Protocol ‘kindermishandeling en grensoverschrijdend gedrag’ voor de kinderopvang”. Dit protocol is opgesteld door de bracheorganisaties BOinK (Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang), BK (Brancheorganisatie Kinderopvang), BKM (Brancheorganisatie Maatschappelijke Kinderopvang) en Sociaal Werk Nederland om kinderopvangorganisaties handvatten te bieden in situaties waarbij er signalen zijn van kindermishandeling- of misbruik in drie verschillende situaties³ (zie figuur 6.2b):

1. mogelijke vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling in de thuissituatie;
2. mogelijke vermoedens van een gewelds- of zedendelict door een medewerker of houder;
3. mogelijke vermoedens van seksueel grensoverschrijdend gedrag tussen kinderen.

Elke situatie vraagt om een andere aanpak en te ondernemen stappen door de houder en/of medewerker in de kinderopvang.

³ Boink (2018). *Protocol kindermishandeling en grensoverschrijdend gedrag voor de kinderopvang*

Figuur 6.2b. Protocol 'kindermishandeling en grensoverschrijdend gedrag' in de kinderopvang, 2022



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022

Bij een mogelijk vermoeden van mishandeling in de thuissituatie (de eerste situatie) moet de houder gebruikmaken van de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling (hierna: meldcode) inclusief een afwegingskader, zoals is vastgelegd in de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling⁴ en het Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling⁵. Bij twijfels wordt contact opgenomen met Veilig Thuis. De tweede situatie bevat stappen waar de moa onderdeel van is. Bij een mogelijk

vermoeden van seksueel grensoverschrijdend gedrag tussen kinderen (de derde situatie) dient de ernst van het gedrag te worden bepaald, vaak in overleg met Veilig Thuis, voordat er passende maatregelen worden getroffen.

6.3 Bekendheid met de moa

Aan GGD-toezichthouders is gevraagd om een inschatting te maken over de kennis van de moa in de kinderopvang aan de hand van vier stellingen (zie tabel 6.3a). Volgens een kwart van de 125 GGD-toezichthouders die hebben geantwoord is de moa onbekend in de

⁴ Staatsblad 2013, 142. [Wetwijziging verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling](#)

⁵ Besluit [verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling](#)

1

2

3

4

5

6

7

Tabel 6.3a. *Inschatting van GGD'en over de moa-kennis in de kinderopvang, 2022*

	(Ze)er oneens	Niet oneens, niet eens	(Ze)er eens	Weet niet / geen mening
Het is bekend dat de moa gaat over mishandeling en/of seksueel misbruik van een kind in de kinderopvang door een persoon die daar werkzaam is of door een persoon die structureel aanwezig is in de opvanglocatie van de gastouder.	28%	16%	51%	5%
Het is bekend dat de houder een overleg- en aangifteplicht heeft.	20%	20%	57%	3%
Het is bekend dat een medewerker/gastouder een meld- en aangifteplicht heeft.	31%	20%	44%	5%
Het onderscheid in plichten tussen een houder en medewerker/gastouder is duidelijk.	38%	26%	28%	8%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

kinderopvang (28 procent). GGD-toezichthouders schatten in dat de meld- en aangifteplicht van een medewerker (31 procent) iets onbekender is dan de overleg- en aangifteplicht van een houder (20 procent). GGD-toezichthouders lichten toe dat beroepskrachten vaak weinig actieve kennis hebben over de moa. De kennis is beperkt, medewerkers weten vaak wel iets maar weten niet exact hoe het in elkaar zit. Soms kunnen beroepskrachten uiteindelijk wel benoemen wat zij in een dergelijke situatie zouden moeten doen, omdat ze de informatie over de moa kunnen terugvinden in bijvoorbeeld aanwezige protocollen of werkinstructies. Volgens GGD-toezichthouders is het onderscheid in plichten tussen een houder en een medewerker het meest onbekend (38 procent).

Verder benoemen GGD-toezichthouders vaak het verschil en de verwarring tussen de moa en de meldcode. Houders en medewerkers zijn vaak wel op de hoogte van de meldcode (die geldt bij signalen over huiselijk geweld in de thuissituatie), maar de kennis over de moa is een stuk beperkter of totaal onbekend. In aanvullende gesprekken met zeven GGD'en wordt dit beeld bevestigd. Vrijwel alle GGD'en ervaren dat er meer aandacht is voor de meldcode dan voor de moa. Situaties met huiselijk geweld komen vaker voor, dus waarschijnlijk krijgt de meldcode om die reden meer aandacht van een houder.

De meldcode is zichtbaarder en leeft dus ook meer bij kinderopvang-organisaties. Zo wordt de meldcode vaker besproken in vergaderingen en is Veilig Thuis regelmatig aanwezig bij informatieavonden die door houders worden georganiseerd. Ook in het toezicht is er soms meer aandacht voor de meldcode. De moa wordt minder vaak meegenomen in gesprekken met houders en medewerkers.

“Moa wordt erg verward met de meldcode. Pedagogisch medewerkers in de kinderopvang beginnen al gauw over de stappen die te nemen zijn binnen de meldcode.”

“Bij onderzoek blijkt dit onderwerp onvoldoende bekend. Houder en beroepskrachten blijven vaak hangen in het stappenplan van de meldcode.”

“De meldcode is wel bekend onder de pedagogische medewerkers, en meldplicht maar aangifteplicht en overlegplicht hoor ik ze niet zeggen in een interview.”

“Houders, beroepskrachten en / of gastouders kennen voornamelijk Veilig Thuis.”

“Gastouders kennen de meldcode kindermishandeling en kunnen signalen benoemen en stappen beschrijven. Maar wanneer je begint over meld- en aangifteplicht, kijken ze vaak vreemd op. Ze zijn zich hier niet van bewust.”

“Het gaat voornamelijk over de eerste stappen en signalen bij mogelijke kindermishandeling of huiselijk geweld. Ik denk ook dat de kennis hierover wel voldoende is. Over de moa gaat het (bijna) nooit. Aandachtsfunctionarissen of personen die geschoold zijn hebben deze kennis wel.”

6.3.1 Bij verschillende personen werkzaam in de kinderopvang

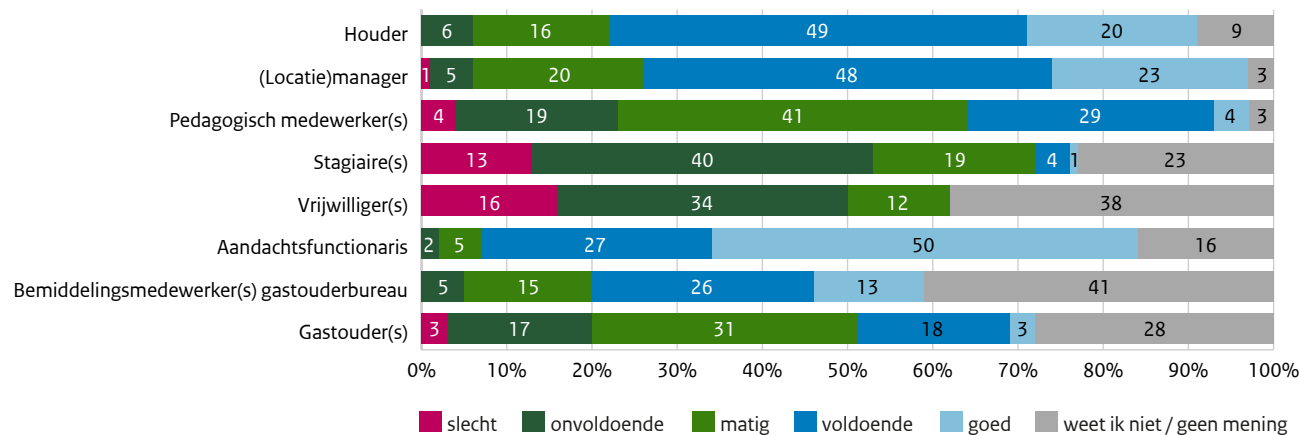
Bevraagde GGD-toezichthouders schatten in dat de moa-kennis bij aandachtfunctionarissen het hoogst is (zie figuur 6.3a). Een aandachtfunctionaris is een persoon aangesteld binnen de organisatie die vaak betrokken is bij het informeren, begeleiden en adviseren van collega's die mogelijk mishandeling en/of seksueel misbruik vermoeden. Ook kan de aandachtfunctionaris een adviserende of coördinerende rol spelen in de beleidsontwikkeling. De helft van de bevraagde GGD-toezichthouders (50 procent) schat in dat de kennis van aandachtfunctionarissen *goed* is. Ook de kennis van houders en (locatie)managers wordt relatief positief beoordeeld: ongeveer de helft van de

GGD-toezichthouders schat in dat de kennis van houders (49 procent) en (locatie)managers (48 procent) *voldoende* is.

De kennis van het uitvoerende personeel wordt over het algemeen een stuk lager ingeschat. De moa-kennis van pedagogische medewerkers wordt door het merendeel van de GGD-toezichthouders (41 procent) als *matig* beoordeeld. Bij vrijwilligers en stagiaires wordt de kennis verreweg het laagst ingeschat. Ongeveer de helft van de GGD-toezichthouders (50 tot 53 procent) is van mening dat de kennis van de moa *slecht* tot *onvoldoende* is binnen deze groep. Volgens sommige GGD-toezichthouders zijn stagiaires en vrijwilligers vaak niet structureel aanwezig op een kinderopvanglocatie en worden ze weinig of niet standaard betrokken bij werkoverleggen en scholingen. Daardoor zijn zij vaak onvoldoende of helemaal niet op de hoogte van de moa.

Een relatief groot deel van de bevraagde GGD-toezichthouders maakt geen inschatting over de kennis van stagiaires, vrijwilligers,

Figuur 6.3a. Inschatting van GGD'en over de moa-kennis bij verschillende personen werkzaam in de kinderopvang, 2022



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

bemiddelingsmedewerkers en gastouders. Enkele GGD-toezichthouders noemen hiervoor een verklaring: er zijn niet altijd stagiaires en vrijwilligers werkzaam op een kinderopvanglocatie en mogelijk vinden GGD-toezichthouders het hierdoor lastig om een inschatting te maken. Een aanzienlijk deel van de bevraagde GGD-toezichthouders (28 tot 41 procent) heeft geen inschatting gemaakt van de moa-kennis in de gastouderopvang. Mogelijk is de reden daarvan dat niet alle GGD-toezichthouders inspecties uitvoeren binnen de gastouderopvang.

6.3.2 Bij verschillende typen opvang

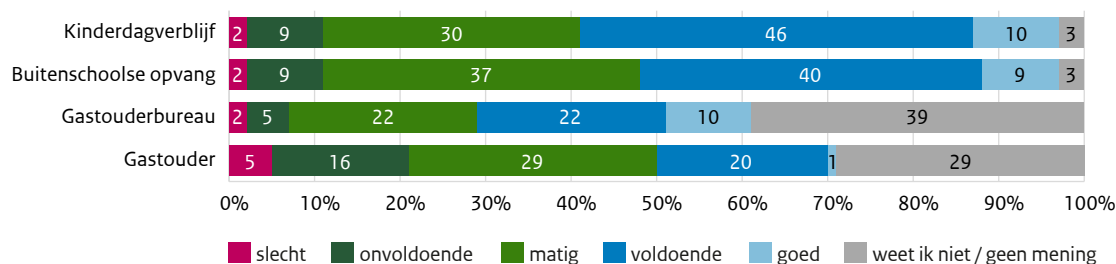
Over het algemeen wordt de kennis van de moa bij kindercentra het hoogst ingeschat (zie figuur 6.3b). Ongeveer de helft van de bevraagde GGD-toezichthouders (49 tot 56 procent) schat in dat de kennis *voldoende* tot *goed* is. Tussen kinderdagverblijven en een buitenschoolse opvangvoorzieningen wordt de kennis van de moa nagenoeg gelijk ingeschat.

Bij voorzieningen voor gastouderopvang wordt de kennis een stuk lager ingeschat en wordt relatief vaak geoordeeld dat de kennis *slecht* tot *onvoldoende* is (21 procent).

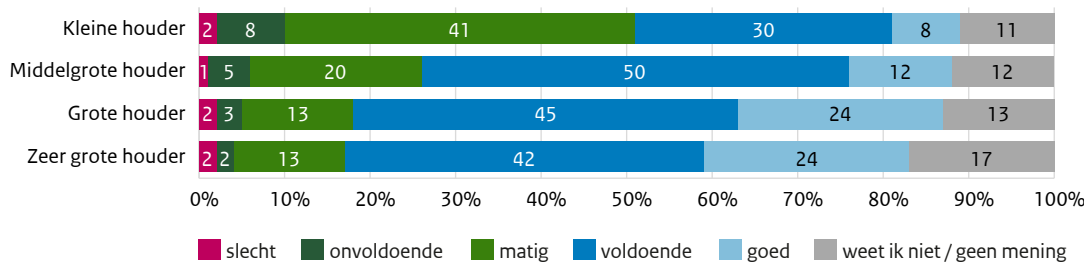
6.3.3 Bij houders van verschillende grootte

Over het algemeen wordt de kennis bij (zeer) grote houders hoger ingeschat dan bij kleinere houders (zie figuur 6.3c). De houdergrootte zegt iets over het aantal voorzieningen dat onder een houder staat geregistreerd. We onderscheiden vier soorten houders: kleine houders met een of twee voorzieningen, middelgrote houders met drie tot tien voorzieningen, grote houders met elf tot honderd voorzieningen en zeer grote houders met honderd of meer voorzieningen. Een groot deel van de bevraagde GGD-toezichthouders (41 procent) vindt de kennis van de moa bij kleine houders *matig*. Volgens sommige GGD-toezichthouders is bij grotere houders de moa vaak onderdeel van een actief proces met een proceseigenaar. Voor kleinere houders is het lastig om op de hoogte te blijven van alle regels en op dat gebied bij te blijven. Kleine houders hebben vaak weinig tijd en personeel om aandacht te geven aan alle thema's en onderdelen van de regelgeving. Dit beeld komt overeen met de moa-tekortkomingen die geconstateerd worden bij verschillende houdergroottes. Bij kleinere houders worden over het algemeen vaker tekortkomingen vastgesteld op één of meerdere moa-voorwaarden dan bij grotere houders (zie paragraaf 6.5.2: Tekortkomingen op moa).

Figuur 6.3b. Inschatting van GGD'en over de moa-kennis bij verschillende typen opvang, 2022



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

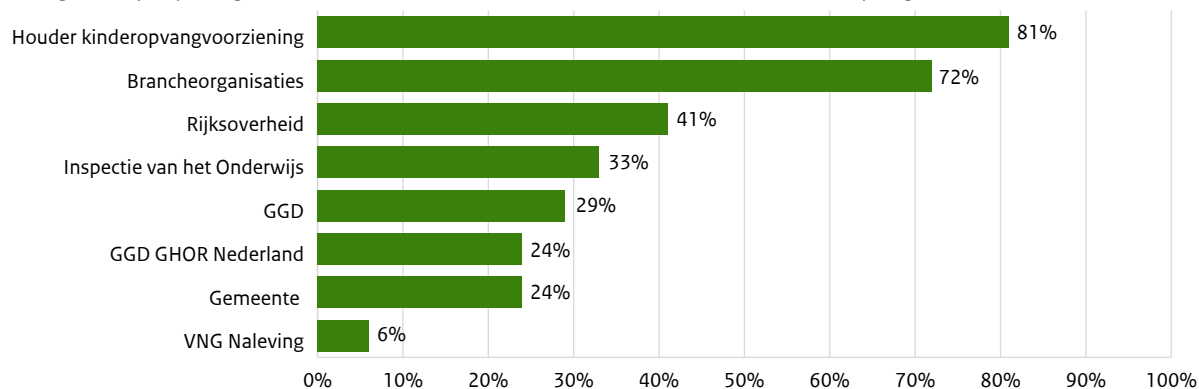
Figuur 6.3c. Inschatting van GGD'en over de moa-kennis bij houders van verschillende grootte, 2022

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

6.3.4 Bekendheid moa vergroten

Bijna driekwart (71 procent) van de bevroagde GGD-toezichthouders vindt het nodig dat de kennis in de kinderopvang over de moa verbetert. Bijna alle GGD-toezichthouders geven aan dat het organiseren van (informatie)bijeenkomsten waarin de moa centraal staat een goede manier is om kennis erover te verbeteren (91 procent). Ongeveer twee derde van de GGD-toezichthouders is van

mening dat gesprekken voeren over het onderwerp (72 procent) en het regelmatig toetsen van de moa-kwaliteitseisen (69 procent) ook kan bijdragen aan betere kennis hierover in de kinderopvang. Houders van kinderopvangvoorzieningen en de brancheorganisaties zijn volgens bevroagde GGD-toezichthouders de meest aangewezen partijen om deze kennis te verbeteren (zie figuur 6.3d).

Figuur 6.3d. Aangewezen partijen volgens GGD-toezichthouders om de moa-kennis te verbeteren in de kinderopvang, 2022

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

6.4 Uitvoering toezicht moa

6.4.1 Moa-voorwaarden in modelrapport

GGD'en houden toezicht op de Wet kinderopvang en dus ook op de kwaliteitseisen met betrekking tot de moa. In de modelrapporten voor kindercentra en gastouderbureaus zijn hiervoor drie voorwaarden opgenomen. De uitgebreide beschrijving van deze moa-voorwaarden -zoals opgenomen in het modelrapport- zijn te vinden in Bijlage 4: Moa-voorwaarden zoals omschreven in de modelrapporten kinderopvang. Tabel 6.4a bevat een beknopte beschrijving van de moa-voorwaarden.

Ruim een vijfde (22 procent) van de bevroegde GGD-toezichthouders vindt dat de moa-voorwaarden niet duidelijk zijn omschreven in het modelrapport. Meerdere GGD-toezichthouders geven aan dat de beschrijving langdradig is, complex, moeilijk te begrijpen en dat het onderscheid tussen de verschillende moa-voorwaarden ook niet altijd duidelijk is.

Tabel 6.4a. Beknopte beschrijving van de moa-voorwaarden in het modelrapport voor kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, 2022

Kindercentra en gastouderbureaus	
1	De houder bevordert de kennis en de handelswijze over de onverwijld overlegplicht van de houder. De houder voert de aangifteplicht uit, indien van toepassing.
2	De houder bevordert de kennis en de handelswijze over de onverwijld meldplicht van een medewerker.
3	De houder bevordert de kennis en de handelswijze over de aangifteplicht van een medewerker of gastouder.
Voorziening voor gastouderopvang	
1	De gastouder heeft kennis van de aangifteplicht en de mogelijkheid om in contact te treden met de vertrouwensinspecteur.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022.

“Voorwaarden zijn over het algemeen weinig concreet en niet duidelijk opgeschreven. Soms zelfs met verschillende te beoordelen onderdelen binnen één voorwaarde wat het beoordelen (vaak onnodig) ingewikkeld maakt.”

“De voorwaarden zijn zó beschreven dat je drie keer moet lezen om te snappen wat er staat. Als toezichthouder al. Voor de gemiddelde houder of beroepskracht zou dit veel meer op B1-niveau beschreven moeten zijn.”

“Persoonlijk moet ik ze meermalen lezen voordat ik ze begrijp. De verschillen komen onvoldoende naar boven.”

“De beschrijving in het modelrapport is zeer langdradig en ingewikkeld. Zeer begrijpelijk wanneer houders dit lastig vinden. Zelf ook moeite met de duiding.”

“We hebben de voorwaarden binnen het team een aantal keren besproken om helder te hebben wat er precies staat.”

Daarnaast constateert de inspectie dat de wettelijke kwaliteitseisen voor een deel niet terugkomen in de voorwaarden in het modelrapport (zie tabel 6.4b). Volgens de Wko zijn medewerkers verplicht om de meld- en aangifteplicht uit te voeren, wanneer van toepassing. De houder is verplicht om de overleg- en aangifteplicht uit te voeren, wanneer van toepassing. Aanvullend is de houder ook verplicht om de kennis en het gebruik van de moa te bevorderen (zie Bijlage 3: Wetteksten moa). In de voorwaarden in het modelrapport is het bevorderen van de kennis en het gebruik van de moa uitgebreid opgenomen, maar de uitvoering van de moa slechts beperkt.

Het is belangrijk dat de moa-voorwaarden in het modelrapport helder zijn omschreven en corresponderen met de wettelijke kwaliteitseisen. Dit voorkomt dat de voorwaarden op verschillende manieren geïnterpreteerd kunnen worden en mogelijk leiden tot een verschil in werkwijze of beoordeling ervan. De inspectie adviseert om de formulering van de moa-voorwaarden in het modelrapport nog eens kritisch tegen het licht te houden.

Tabel 6.4b. Beknopte beschrijving van de wettelijke moa-kwaliteitseisen voor kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus versus voorwaarden in het modelrapport kinderopvang, 2022

Kwaliteitseis Wet kinderopvang	Voorwaarde modelrapport kinderopvang
<i>Kindercentra en gastouderbureaus</i>	
Een medewerker voert de meldplicht uit, indien van toepassing.	Nee
Een medewerker voert de aangifteplicht uit, indien van toepassing.	Nee
Een houder voert de overlegplicht uit, indien van toepassing.	Nee
Een houder voert de aangifteplicht uit, indien van toepassing.	Ja
Een houder bevordert de kennis en het gebruik van de meld-, overleg- en aangifteplicht.	Ja
<i>Voorziening voor gastouderopvang</i>	
Een gastouder voert de aangifteplicht uit, indien van toepassing	Nee

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

6.4.2 Risicogestuurd beoordelen

De moa-voorwaarden worden risicogestuurd meegenomen bij jaarlijkse onderzoeken bij kindercentra en gastouderbureaus. De voorwaarden zijn geen onderdeel van de verplichte inspectieactiviteit en worden dus niet standaard beoordeeld tijdens een jaarlijks onderzoek. Het merendeel van de bevraagde GGD-toezichthouders (81 procent) vindt het wel belangrijk dat de moa-voorwaarden regelmatig beoordeeld worden.

Volgens bevraagde GGD-toezichthouders zijn eerder geconstateerde tekortkomingen (72 procent), ontvangen signalen (71 procent) en de kleur van het risicoprofiel (70 procent) de belangrijkste redenen om de moa-voorwaarden mee te nemen in een onderzoek (zie tabel 6.4c). Ruim de helft van de GGD-toezichthouders (58 procent) geeft aan dat de moa-voorwaarden worden beoordeeld wanneer een voorziening al enige tijd niet is onderzocht op de kwaliteitseisen. Bij ruim een kwart van de GGD-toezichthouders (27 tot 29 procent) is het beoordelen van de moa-voorwaarden onderdeel van een GGD en/of gemeentelijk toezichtsbeleid.

GGD-toezichthouders richten zich vooral op eerder genoemde risico's wanneer zij afwegen om de moa-voorwaarden mee te nemen in een onderzoek. Mogelijk kan de houdergrootte daar aan toegevoegd worden en kan deze een doorslaggevende rol spelen wanneer een GGD-toezichthouder overweegt om de moa-voorwaarden te onderzoeken. Uit de vragenlijst komt namelijk naar voren dat GGD-toezichthouders inschatten dat de moa-kennis bij kleine houders

Tabel 6.4c. Redenen om moa-voorwaarden mee te nemen bij jaarlijkse onderzoeken, 2022

Er zijn eerder geconstateerde tekortkomingen op deze voorwaarden.	72%
Er zijn signalen ontvangen over de voorziening.	71%
De voorziening heeft een oranje of rood risicoprofiel.	70%
Deze voorwaarden zijn al langere tijd niet beoordeeld	58%
Het sluit aan bij het toezichtsbeleid van de GGD.	29%
Het sluit aan bij het toezichtsbeleid van de gemeente.	27%
Deze voorwaarden zijn nog niet eerder beoordeeld bij een voorziening van dezelfde houder.	4%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

1

2

3

4

5

6

7

vaker onvoldoende is (zie paragraaf 6.3.3: Bij houders van verschillende grootte). Ook worden er relatief vaker moa-tekortkomingen vastgesteld bij kleine houders (zie paragraaf 6.5.2: Tekortkomingen op de moa).

Bij voorzieningen voor gastouderopvang is er geen sprake van risicogestuurd toezicht, omdat er steekproefsgewijs toezicht wordt gehouden binnen deze opvangsoort. Om deze reden beoordelen GGD-toezichthouders vaak alle kwaliteitseisen -inclusief de moa- bij voorzieningen voor gastouderopvang.

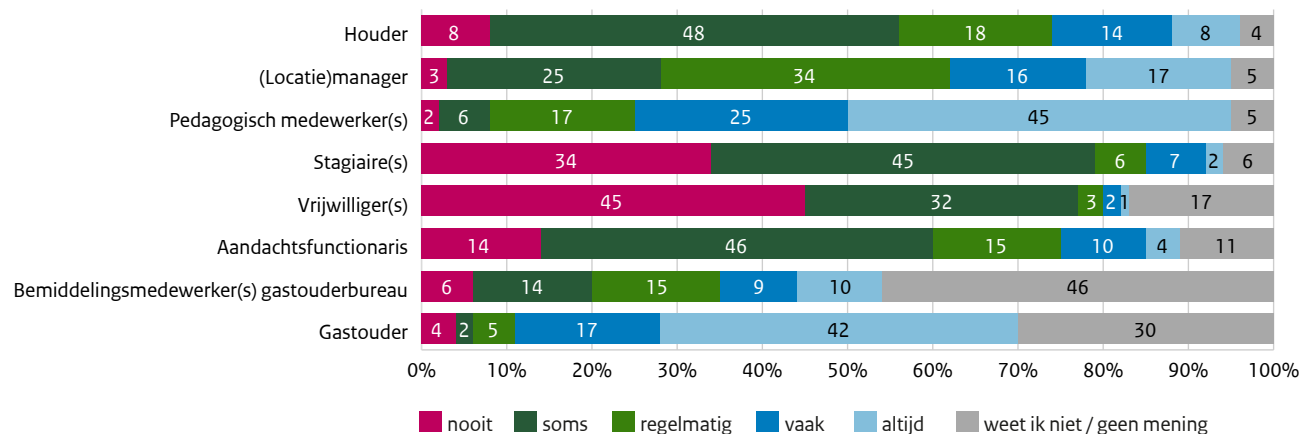
6.4.3 In gesprek met medewerkers en houder

Aan GGD'en is gevraagd met wie zij in gesprek gaan om de kwaliteitseisen over de moa te beoordelen tijdens een onderzoek. GGD-toezichthouders richten zich vooral op de pedagogische medewerkers (zie figuur 6.4a). Ruim twee derde van de bevroegde GGD-toezichthouders (70 procent) geeft aan dat ze *vaak* tot *altijd* in

gesprek gaan met beroepskrachten over de moa. Een gesprek met een (locatie)manager, maar vooral met een houder of een aandachtsfunctionaris komt minder vaak voor. Volgens sommige GGD-toezichthouders zijn deze personen niet altijd aanwezig op een locatie of in het geval van grote houders verloopt de communicatie vaak via een locatiemanager. Soms wordt een (locatie)manager of houder pas bevroegd op het moment dat een GGD-toezichthouder constateert dat een medewerker onvoldoende kennis heeft over de moa.

Met stagiaires en vrijwilligers gaan GGD'en het minst vaak in gesprek over de moa. Ruim driekwart van de bevroegde GGD-toezichthouders (76 tot 78 procent) geeft aan dat ze vrijwilligers en stagiaires *nooit* of *soms* bevroegen om de moa-voorwaarden te beoordelen. GGD-toezichthouders geven aan dat stagiaires en vrijwilligers niet structureel aanwezig zijn op locatie. Daarnaast wordt het bevroegen van beroepskrachten of de leiding over het algemeen belangrijker gevonden dan het interviewen van stagiaires en vrijwilligers, zeker omdat er maar beperkte tijd beschikbaar is voor een onderzoek.

Figuur 6.4a. Frequentie waarmee GGD-toezichthouders in gesprek gaan met personen werkzaam in de kinderopvang om de moa-voorwaarden te kunnen beoordelen, 2022



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b

Er zijn ook meerdere GGD-toezichthouders die aangeven dat stagiaires en vrijwilligers geen wettelijke verplichting hebben wat betreft de moa of dat de (eind)verantwoordelijkheid alleen bij de houder en (vaste) beroepskrachten ligt. De verplichtingen rondom de moa gelden echter voor alle personen werkzaam in de kinderopvang en dus ook voor stagiaires en vrijwilligers: zij hebben, net als pedagogische medewerkers, een meld- en aangifteplicht. Ook als zij niet op regelmatige basis aanwezig zijn op een locatie.

Het is vanzelfsprekend dat GGD-toezichthouders zelf een professionele afweging maken met wie zij spreken tijdens een inspectie om tot een oordeel te komen. Het is belangrijk dat zij dit doen op basis van juiste (achtergrond)informatie en kennis. Uit de toelichtingen van de vragenlijst constateren we dat dit niet altijd het geval is. De inspectie vindt het belangrijk dat GGD-toezichthouders altijd op de hoogte zijn van actuele wet- en regelgeving en recente ontwikkelingen. Door bijvoorbeeld het regelmatig volgen van scholingen kunnen GGD-toezichthouders hun vak kennis op peil houden.

“Het jaarlijks onderzoek is op de locatie en richt zich op de medewerkers en in tweede instantie de op manager of de houder. Stagiaires en vrijwilligers worden niet bij het onderzoek betrokken evenals de aandachtfunctionaris.”

“Deze personen tref je niet altijd op de locatie of ze hebben een minder groot aandeel in het werk op de locatie.”

“Interview vrijwilliger heeft weinig prioriteit in het toezicht.”

“Het gaat om kennis van beroepskrachten en de houder. Ik toets deze daarom bij de desbetreffende personen en niet bij een stagiair of vrijwilliger.”

“Stagiaires en vrijwilligers bevraag ik hier niet op. Zij zijn boventallig aanwezig, dus beoordeel ik ze niet op hun kennis.”

6.4.4 Moa-voorwaarden onderzoeken

GGD'en kunnen op verschillende manieren onderzoeken of een houder aan de moa kwaliteitseisen voldoet (zie tabel 6.4d). Bevroagde GGD-toezichthouders geven aan dat ze dit vooral doen door vragen te stellen over hoe de kennis en het gebruik van de moa wordt bevorderd (86 procent) en wat de bekendheid is met zowel de vertrouwensinspectie (80 procent) als de moa (79 procent). Ook wordt bekeken of de moa als onderwerp terug te vinden is in het aanwezige documentatiemateriaal (72 procent) of voorkomt in vergaderingen of cursussen (68 procent).

Tabel 6.4d. Wijze waarop GGD'en onderzoeken of er aan de moa-voorwaarden wordt voldaan, 2022

Vragen op welke wijze de kennis en het gebruik over de moa wordt bevorderd.	86%
Vragen naar de bekendheid met de vertrouwensinspecteurs.	80%
Vragen naar de bekendheid met de moa.	79%
Beoordelen of de documentatie bij de voorziening informatie bevat over de moa.	72%
Beoordelen of de moa terugkomt in besprekingen of cursussen.	68%
Vragen naar een fictieve situatie waarin er signalen en/of meldingen zijn gedaan en waarbij het handelen in de praktijk wordt besproken.	65%
Beoordelen of houders en/of medewerkers bij ontvangen signalen en/of meldingen correct hebben gehandeld volgens de moa.	52%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

Beoordelen of houders en/of medewerkers bij ontvangen signalen of meldingen correct hebben gehandeld komt iets minder vaak voor (52 procent). Sommige GGD-toezichthouders geven aan dat het lastig is om te beoordelen of houders en/of medewerkers juist hebben

gehandeld in het geval van een signaal of melding, omdat dergelijke situaties weinig voorkomen. Vaak is het noodzakelijk om meer te weten over de omstandigheden waarin de situatie zich heeft afgespeeld.

“Ik kan als toezichthouder goed toetsen of medewerkers en gastouder kennis en gereedschap hebben. Of ze, zowel de medewerker als de houder, onvoldoende handelen bij een signaal is veel lastiger te beoordelen. Dan moet ik als toezichthouder veel weten over het signaal en dat weet ik niet en dat vertellen ze ook niet zomaar. Ik heb wel paar keer meegemaakt dat ze wel goed en voldoende hebben gehandeld.”

“Ik heb zelf nog nooit meegemaakt dat een beroepskracht in een dergelijke situatie heeft gezeten (op basis van gesprekken met beroepskrachten).”

“Het handelen is moeilijk te beoordelen wanneer gezegd wordt dat de situatie nooit is voorgekomen.”

“Het wordt heel vaak globaal beoordeeld. Vaak zeggen kinderopvangorganisaties dat zich nooit een casus heeft voor gedaan.”

Het merendeel van de bevroagde GGD-toezichthouders (71 procent) is van mening dat het beoordelen van de moa-voorwaarden leidt tot een grotere bewustwording van de moa in de kinderopvang. Het beoordelen van de moa-voorwaarden leidt ertoe dat het onderwerp vaker op de agenda komt waardoor de kennis erover wordt bevorderd. In paragraaf 6.4.2: Risicogestuurd beoordelen wordt beschreven welke afwegingen GGD-toezichthouders maken in het meenemen van de moa-voorwaarden in een onderzoek.

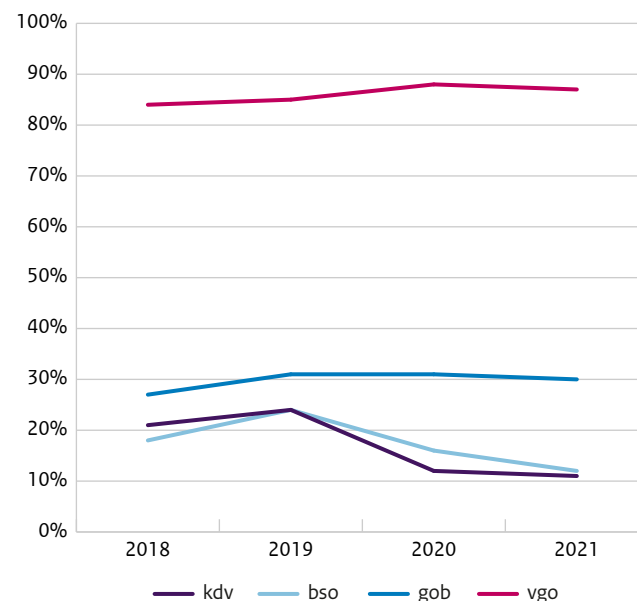
6.5 Resultaten toezicht moa

6.5.1 Beoordelen moa-voorwaarden

Jaarlijkse onderzoeken

In 2021 werd bij 11 tot 12 procent van de jaarlijkse onderzoeken bij kindercentra de moa-voorwaarden beoordeeld (zie figuur 6.5a).⁶

Figuur 6.5a. Percentage jaarlijkse onderzoeken waarbij de moa-voorwaarden zijn beoordeeld per type opvang, 2018-2021



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

6 Wanneer de GGD-toezichthouder de moa-voorwaarden meeneemt in een onderzoek, dan worden ze vaak alle drie beoordeeld (95 procent). Slechts in 5 procent van de gevallen kiest een GGD-toezichthouder ervoor om één of twee voorwaarden te beoordelen.

Eerder lag dit percentage hoger, maar vanaf 2020 zien we een daling hierin. Deze daling is waarschijnlijk te verklaren door de coronamaatregelen en de keuzes die daardoor gemaakt moesten worden in het toezicht, waardoor de moa-voorwaarden minder prioriteit kregen. De mate waarin de moa-voorwaarden bij gastouderbureaus worden beoordeeld is de afgelopen jaren bijna gelijk gebleven. In 2021 werd bij ongeveer een derde (30 procent) van de jaarlijkse onderzoeken de moa-voorwaarden beoordeeld.

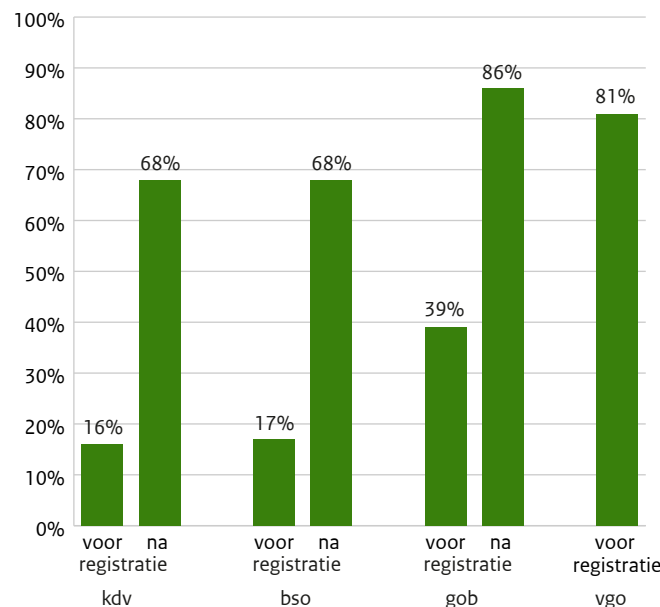
In tegenstelling tot kindercentra en gastouderbureaus werd de moa-voorwaarde bij voorzieningen voor gastouderopvang -net als in voorgaande jaren- vaak meegenomen tijdens een onderzoek in 2021 (87 procent).

Wanneer we over de jaren heen kijken, dan zien we dat bij de meeste voorzieningen (73 procent) de moa-voorwaarden in de afgelopen vier jaar (2018-2021) minstens één keer zijn meegenomen tijdens een onderzoek, ongeacht het type onderzoek. Bij iets meer dan een kwart van de voorzieningen (27 procent) zijn de moa-voorwaarden vanaf 2018 niet (meer) beoordeeld. Dit gaat om kindercentra die vaak vallen onder een (zeer) grote houder (59 procent) en verreweg de meeste voorzieningen daarvan hebben een groen of geel risicoprofiel (86 procent).

Onderzoeken voor- en na registratie

Bij onderzoeken voor registratie worden de moa-voorwaarden relatief weinig beoordeeld (zie figuur 6.5b). Bij kindercentra en gastouderbureaus gaat het om 16 tot 39 procent van de onderzoeken voor registratie. Dit is deels te verklaren omdat onderzoeken voor registratie ook worden uitgevoerd bij een wijziging van een houder of verhuizing van de voorziening. In zulke gevallen worden maar een beperkt en selectief aantal voorwaarden onderzocht. De moa-voorwaarden worden wel vaak meegenomen bij het opvolgende onderzoek na registratie. Dit varieert van 68 procent bij kindercentra tot 86 procent bij gastouderbureaus.

Figuur 6.5b. Percentage moa-voorwaarden meegenomen bij onderzoeken voor- en na registratie, per type opvang, 2021



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

Bij de meeste startende voorzieningen⁷ (91 procent) worden de moa-voorwaarden meegenomen bij een onderzoek voor registratie en/of een onderzoek na registratie. Bij 34 procent van de startende voorzieningen waarbij de moa niet is meegenomen bij een onderzoek voor of na registratie, worden de voorwaarden alsnog meegenomen bij een volgend onderzoek.

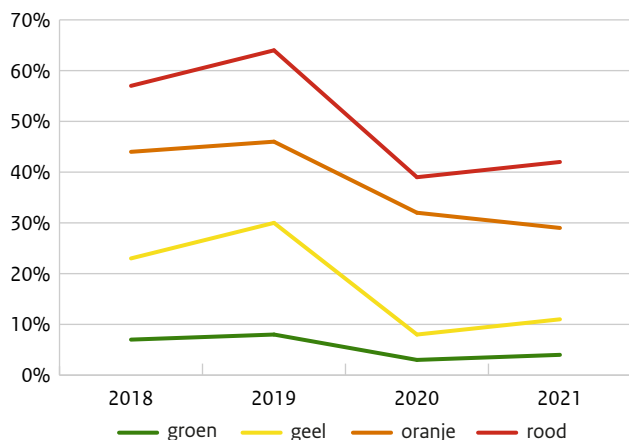
⁷ Voorzieningen die zijn ingeschreven vanaf 1 januari 2018 of later én een onderzoek voor registratie en een onderzoek na registratie hebben gekregen.

Uitgesplitst naar risicoprofiel

De moa-voorwaarden werden in 2021 vooral meegenomen bij jaarlijkse onderzoeken bij voorzieningen met een rood risicoprofiel, gevolgd door voorzieningen met een oranje risicoprofiel (zie figuur 6.5c). Bij voorzieningen met een groen of geel risicoprofiel werden de moa-voorwaarden relatief minder vaak meegenomen. Dit beeld zien we ook in voorgaande jaren en over het algemeen komt dit overeen met andere kwaliteitseisen die ook risicogestuurd worden getoetst.

We zien wel dat vooral in 2020, maar ook nog in 2021, bij elke kleur risicoprofiel de moa-voorwaarden minder zijn meegenomen. Waar in 2019 nog bij 64 procent van de voorzieningen met een rood risicoprofiel de moa werd meegenomen, was dat in 2020 nog maar 39 procent. Dat is een van de keuzes die GGD'en en gemeenten maakten gedurende de coronaperiode, waardoor toezicht niet volledig uitgevoerd kon worden; de moa-voorwaarden kregen minder prioriteit in de onderzoeken die wel uitgevoerd konden worden.

Figuur 6.5c. Percentage voorzieningen (kdv, bso, gob) dat werd onderzocht op de moa-voorwaarden bij jaarlijkse onderzoeken, per risicoprofiel kleur, 2021



Noot. Niet alle GGD'en registreren het risicoprofiel.
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

De inspectie vindt het belangrijk dat de moa-voorwaarden standaard bij startende voorzieningen worden beoordeeld en daarna regelmatig worden meegenomen in onderzoeken. Zo blijven houders en medewerkers scherp op hun verplichtingen wanneer er sprake is van een mogelijk vermoeden van seksueel misbruik of mishandeling van een kind door een persoon werkzaam in de kinderopvang.

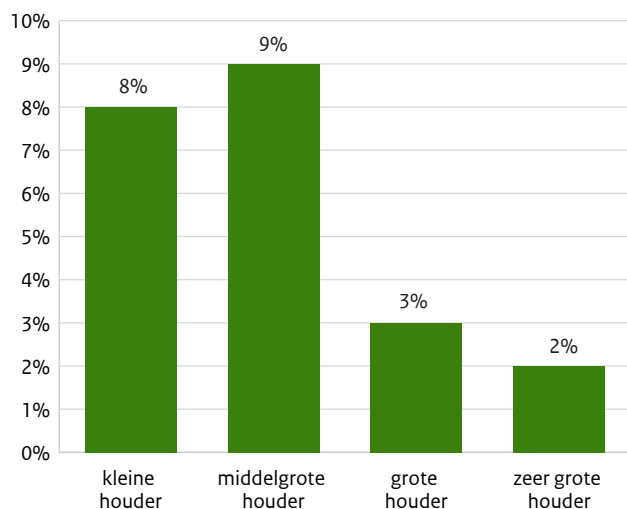
6.5.2 Tekortkomingen op de moa

Wanneer de moa-voorwaarden worden meegenomen bij een jaarlijks onderzoek, constateert de GGD-toezichthouder in bijna alle gevallen (95 procent) dat alle drie de voorwaarden in orde zijn. Ook bij onderzoeken voor- en na registratie zijn de voorwaarden bijna altijd in orde (99 procent en 98 procent, respectievelijk).

Tussen de opvangsoorten zijn geen grote verschillen in hoeveelheid tekortkomingen. Bij kindercentra en voorzieningen voor gastouderopvang ligt het percentage rond de 4 procent tekortkomingen. Bij gastouderbureaus ligt het percentage tekortkomingen met 1 procent nog lager. Bij tekortkomingen is er in bijna de helft van de gevallen herstelaanbod aangeboden (45 procent). In veruit de meeste gevallen werd de tekortkoming na het herstelaanbod hersteld in 2021 (94 procent).

Over het algemeen worden er minder moa-tekortkomingen geconstateerd bij voorzieningen van (zeer) grote houders dan bij kleine of middelgrote houders (zie figuur 6.5d). Ook in 2019, voordat het toezicht op de kinderopvang werd verstoord door de coronamaatregelen, werden de meeste tekortkomingen gevonden bij kleine houders (houders met 1 of 2 voorzieningen: 7 procent) en middelgrote houders (houders met 3 tot 10 locaties: 6 procent). Bij grote houders (tot 100 voorzieningen) en zeer grote houders (100 of meer voorzieningen) werd er bij 2 procent van de beoordeelde voorwaarden een tekortkoming geconstateerd.

Figuur 6.5d. Percentage moa-tekortkomingen geconstateerd bij verschillende grootte houders, 2021

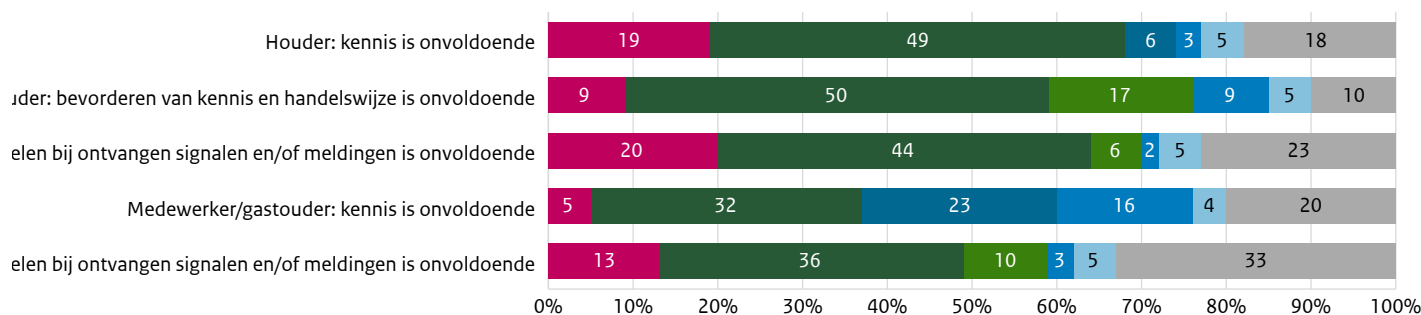


Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

Aan GGD-toezichthouders is gevraagd hoe vaak het beoordelen van de moa-voorwaarden leidt tot het constateren van een tekortkoming (zie figuur 6.5e). Wanneer een moa-tekortkoming wordt vastgesteld, gaat dit meestal over een medewerker die onvoldoende kennis heeft van de moa. In het geval van een tekortkoming bij een houder, gaat het vooral om het onvoldoende bevorderen van kennis en de handelswijze rond de moa. Het onjuist handelen bij ontvangen signalen en/of meldingen leidt het minst vaak tot een tekortkoming. GGD-toezichthouders geven aan dat dit lastig is om in de praktijk te beoordelen, onder andere doordat houders en medewerkers vertellen dat er weinig signalen zijn over kindermishandeling of seksueel misbruik (zie paragraaf 6.4.4: Moa-voorwaarden onderzoeken).

Mogelijk geven de geconstateerde moa-tekortkomingen een vertekend beeld van de daadwerkelijke tekortkomingen en de moa-kennis in de praktijk. Uit meerdere toelichtingen in de vragenlijst en uit gesprekken met de GGD'en blijkt dat er in de praktijk verschillend wordt omgegaan met het beoordelen van moa-voorwaarden. De voorwaarden in het modelrapport zijn vooral gericht op de plicht van de houder om de kennis en het gebruik van de moa te bevorderen. Voor sommige GGD-toezichthouders is onvoldoende

Figuur 6.5e. Aanleiding voor een moa-tekortkoming, 2022



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

1

2

3

4

5

6

7

kennis bij medewerkers een grond om een tekortkoming te constateren op de moa-voorwaarde(n). Andere GGD-toezichthouders beoordelen de voorwaarde(n) als voldoende, ondanks beperkte of onvoldoende kennis bij medewerkers wanneer een houder kan aantonen dat de moa voldoende onder de aandacht wordt gebracht. Een GGD-toezichthouder verwacht dat meer kinderopvangvoorzieningen niet meer voldoen wanneer de wettelijke kwaliteitseisen -naast het bevorderen van de kennis en handelswijze door de houder- ook specifiek gericht zijn op de kennis van medewerkers. De huidige kwaliteitseisen in de wet leiden ertoe dat de houder makkelijk kan voldoen aan de moa-voorwaarden, ook als de kennis van de medewerkers beperkt of onvoldoende is.

6.6 Handhaving op de moa

6.6.1 Handhavingsacties

In 2021 is maar bij 1 procent van de moa-tekortkomingen beredeneerd niet-handhaven ingezet. Bij de overige moa-tekortkomingen, waar wel op wordt gehandhaafd, worden voornamelijk aanwijzingen en waarschuwingen ingezet. In enkele gevallen wordt er gebruikgemaakt van overleg- of overreding of last onder dwangsom. De bestuurlijke boete wordt bijna niet ingezet op moa-tekortkomingen. Verder zien we geen verschil in handhaving tussen de drie moa-voorwaarden.

Moa-tekortkomingen lijken voor gemeenten geen aanleiding voor zware handhavingsacties, maar er wordt wel geëscaleerd. Wanneer bij een nader onderzoek de voorwaarden opnieuw worden beoordeeld en er geconstateerd wordt dat de tekortkoming nog steeds niet hersteld is, zetten gemeenten in bijna alle gevallen een last onder dwangsom in.

6.6.2 Herstel van tekortkomingen

Van alle moa-tekortkomingen die opnieuw zijn geïnspecteerd tijdens een nader onderzoek of bij een volgend jaarlijks onderzoek, is 92 procent hersteld binnen een jaar na de eerste handhavingsactie. Na meerdere handhavingsacties ligt het herstel op 96 procent. Dit is vergelijkbaar met het herstelpercentage van tekortkomingen in het algemeen, dat ook vrij hoog ligt (zie paragraaf 4.8: Herstel van tekortkomingen na handhaving).

Bij 17 procent van de tekortkomingen is eventueel herstel onbekend, omdat de voorwaarde niet opnieuw is onderzocht.

1

2

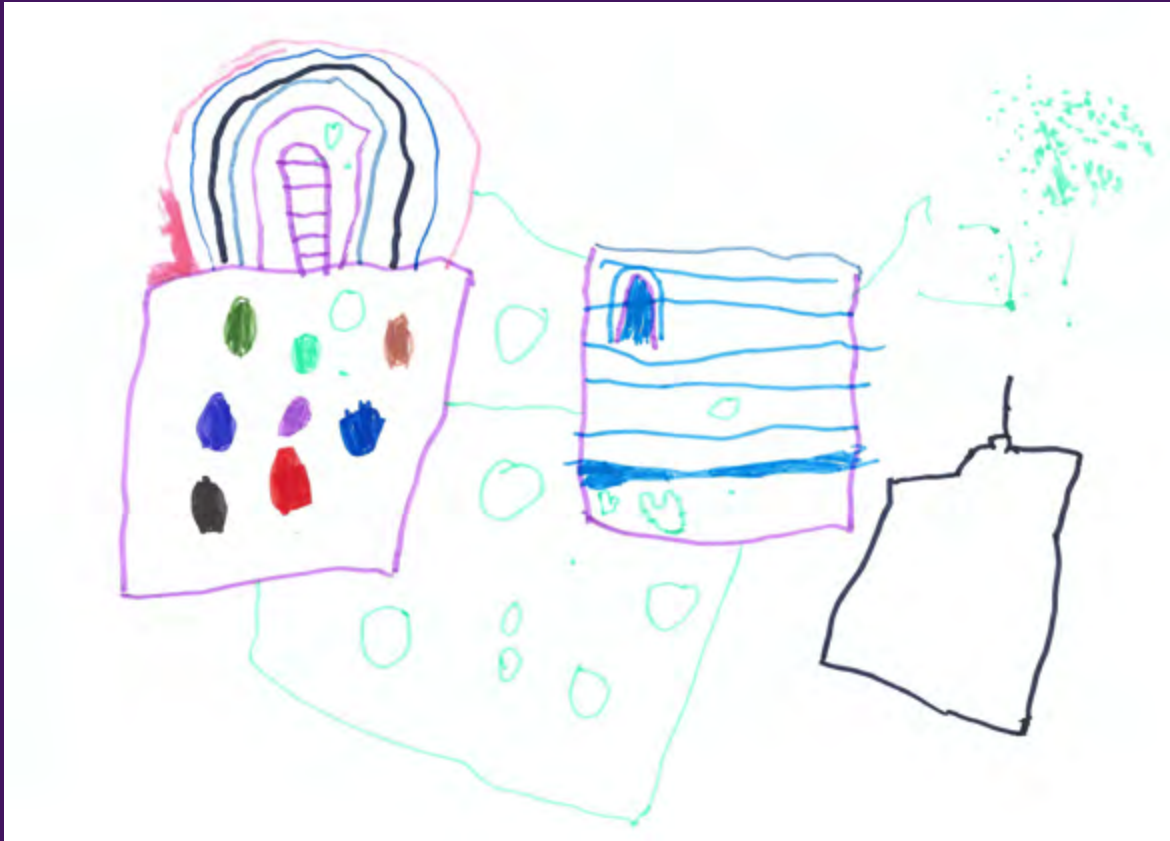
3

4

5

6

7



Noëlle, 4 jaar

7

Bronvermelding en bijlagen

1

2

3

4

5

6

7

Bronvermelding

Besluit [verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling](#)

Boink (2018). [Protocol kindermishandeling en grensoverschrijdend gedrag voor de kinderopvang](#).

Commissie Gunning (2011). Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam

GGD GHOR Nederland, VNG Naleving & Inspectie van het Onderwijs (2021). Denklijn 2021.

GGD GHOR Nederland (2020). Kaders voor toezicht en handhaving op de kwaliteit van de kinderopvang in verband met corona, per 28 september 2020.

Inspectie van het Onderwijs (2020). [Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2019](#).

Inspectie van het Onderwijs (2021). [Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2020](#). Kinderopvang ten tijde van corona.

Inspectie van het Onderwijs (2022a). [Overzicht meldingen vertrouwensinspecteurs kinderopvang over de jaren 2019-2021](#).

Inspectie van het Onderwijs (2022b). Methodologische verantwoording landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2021.

Kamerbrief (1 juli 2020). [Verzamelbrief Kinderopvang juli 2020](#)

Kamerbrief (18 december 2020). [Verzamelbrief Kinderopvang december 2020](#).

Kamerbrief (29 november 2021). [Kamerbrief over werkdruk en personeelstekort in de kinderopvang](#)

Kamerbrief (16 december 2021). [Verzamelbrief kinderopvang december 2021](#).

Kennisrotonde (2020). [Wat zijn de effecten van aanpakken gericht om een soepele overgang naar de basisschool tot stand te brengen?](#) (KR. 1290) Den Haag: Kennisrotonde

Kinderopvang Werkt! (2021). [Quickscan kinderopvang. Arbeidsmarktontwikkelingen september 2021 en vooruitblik tot en met maart 2022](#);

Kinderopvang Werkt! (2021). [Vacaturegraad en aantal vacatures kinderopvang](#)

Rijksoverheid (2021). [Storing Justis verholpen: gevolgen kinderopvang](#)

Rijksoverheid (23 september 2021). [Ouderparticipatiecrèches per 1 juli 2021 officiële kinderopvang](#).

Sardes (2022). [Verbeteren start in het basisonderwijs: Een wetenschappelijk kader](#).

Staatsblad 2019, 315. [Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie](#)

Staatsblad 2013, 142. [Wetswijziging verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling](#)

1

2

3

4

5

6

7

Bijlage 1: Terminologie

We geven een korte toelichting op veelvoorkomende termen in dit rapport.

- **Kinderopvangvoorzieningen** zijn alle voorzieningen die kinderen opvangen: kinderdagverblijven (kdv), buitenschoolse opvangvoorzieningen (bso) en voorzieningen voor gastouderopvang (vgo). Gastouderbureaus (gob) vallen hier niet onder, omdat deze bureaus geen kinderen opvangen.
- **Kindercentra** zijn kinderdagverblijven (ook wel dagopvang) en buitenschoolse opvangvoorzieningen. Het gaat om opvang in een centrum en dus niet thuis bij een ouder of gastouder.
- Een **voorziening voor gastouderopvang (vgo)** is een voorziening waar een gastouder een of meer kinderen van vraagouders opvangt. Een gastouder kan meerdere voorzieningen voor gastouderopvang exploiteren, omdat de opvang kan plaatsvinden bij vraagouders thuis. Het aantal voorzieningen voor gastouderopvang is daarmee hoger dan het aantal geregistreerde gastouders.
- **Voorschoolse educatie (ve)** is onderdeel van **voor- en vroegschoolse educatie (vve)**. Voorschoolse educatie wordt aangeboden op kinderdagverblijven; vroegschoolse educatie wordt aangeboden op de basisschool.
- De **Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)** adviseert en informeert gemeenten en behartigt hun belangen. GGD GHOR Nederland is de koepelorganisatie van de GGD'en en GHOR-bureaus. **GGD** staat voor **Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst**. **GHOR** staat voor **geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio**. In het vervolg van het rapport gebruiken wij alleen de afkortingen.
- Het **Landelijk Register Kinderopvang (LRK)** is het register waarin alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus staan geregistreerd.
- De **Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR)** is het systeem dat de meeste gemeenten en GGD'en kunnen gebruiken (niet verplicht)

om het toezicht en de handhaving op kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus vast te leggen. GGD'en leggen hun toezichtsactiviteiten vast in GIR-Inspecteren (GIR-I). De gemeenten ontvangen deze informatie en leggen hun handhavingsactiviteiten vast in GIR-Handhaven (GIR-H).

- Een **onderzoek voor registratie** vindt plaats nadat een ondernemer een aanvraag heeft ingediend om te mogen exploiteren, bij verhuizing van de voorziening of bij wijziging van een houder van kinderopvangvoorziening. Bij een positief besluit van het college van burgemeester en wethouders mag de ondernemer de kinderopvangvoorziening of het gastouderbureau verder opstarten.
- Bij nieuwe voorzieningen voert de GGD binnen drie maanden een **onderzoek na registratie** uit. Bij al langer ingeschreven kindercentra en gastouderbureaus wordt een **jaarlijks onderzoek** uitgevoerd. Beide typen onderzoeken (onderzoeken na registratie en jaarlijkse onderzoeken) worden in dit rapport als jaarlijks onderzoek aangeduid.
- Een **nader onderzoek** wordt uitgevoerd als vervolg op een onderzoek waarbij tekortkomingen zijn vastgesteld. De gemeente geeft de GGD opdracht tot een nader onderzoek. In een nader onderzoek stelt een GGD-toezichthouder vast of de eerder geconstateerde tekortkomingen zijn hersteld.
- Bij een **incidenteel onderzoek** wordt door de GGD bijvoorbeeld gekeken naar de uitbreiding van het maximale aantal kindplaatsen, specifieke thema's of ontvangen signalen over mogelijk zorgelijke situaties op het gebied van de veiligheid of de kwaliteit van de opvang.
- Het toezicht op kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen en gastouderbureaus wordt **risicogestuurd** uitgevoerd. De GGD maakt hierbij gebruik van een landelijk **risicomodel**. Kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen en gastouderbureaus krijgen een **risicoprofiel** toegekend. Voor voorzieningen voor gastouderopvang geldt het risicogestuurd toezicht met een risicomodel niet.

1

2

3

4

5

6

7

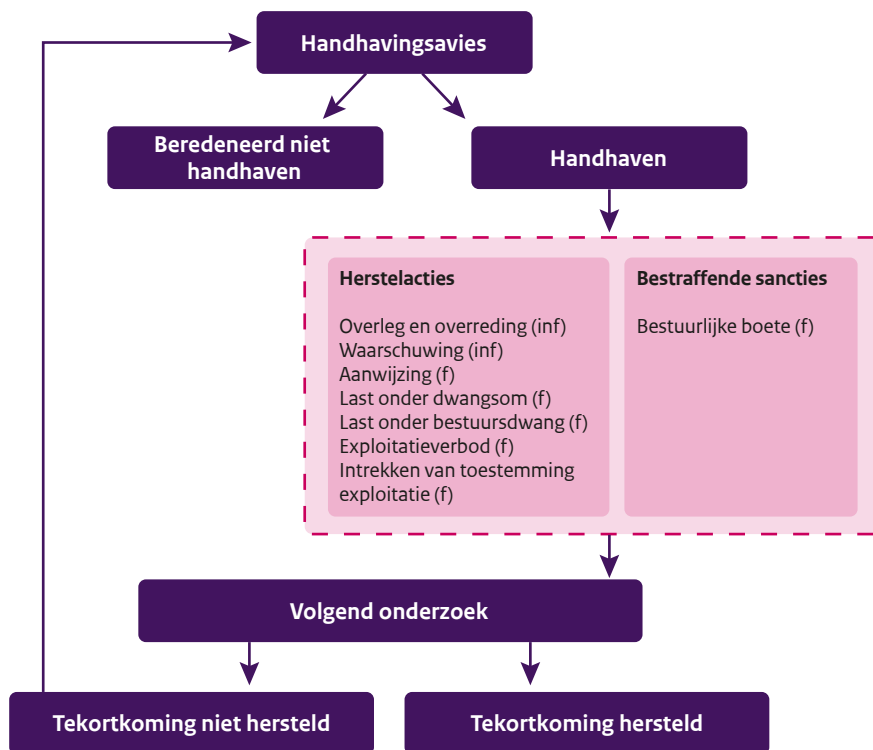
- De inspectie voert voor de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht jaarlijks een **risicoanalyse** uit, waarbij gekeken wordt bij welke gemeenten mogelijk een risico is op de uitvoering van de wettelijke taken.
- De inspectie kent gemeenten een status toe op basis van de wettelijke taakuitvoering op het gebied van toezicht en handhaving. Wanneer gemeenten voldoen aan de minimeisen voor toezicht en handhaving kinderopvang dan krijgen zij een **status A** toegekend. Gemeenten met **status B** voldoen (nog) niet aan de minimeisen voor toezicht en handhaving kinderopvang, maar zijn hier wel actief mee bezig. Gemeenten die hun wettelijke taken onvoldoende naleven en onvoldoende meewerken aan het maken en uitvoeren van verbeterafspraken krijgen een **status C**.
- De werkwijze **herstelaanbod** is met ingang van 2019 landelijk ingevoerd met als doel om de houder van een kinderopvangvoorziening tekortkomingen nog voor het afsluiten van de inspectie te laten herstellen. De GGD-toezichthouder kan

herstelaanbod aanbieden als de verwachting is dat de tekortkoming(en) binnen een korte periode hersteld kunnen worden. Met herstelaanbod kunnen tekortkomingen sneller hersteld worden. In veel gevallen is handhaving door gemeenten niet meer nodig bij toepassing van herstelaanbod. Het herstelaanbod vervangt het informele instrument overleg en overreding, dat voorheen door veel GGD'en werd ingezet, maar niet werd geregistreerd in de GIR.

- In een **toetsingskader** staan de kwaliteitseisen waar kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang aan moeten voldoen. De GGD-toezichthouder bekijkt tijdens een onderzoek of voorzieningen aan deze kwaliteitseisen voldoen en beschrijft de bevindingen aan de hand van een **modelrapport**. Aan het eind van het modelrapport is het toetsingskader terug te vinden.

Bijlage 2: Handhavingsinstrumenten

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



Inf = informeel, f = formeel

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

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

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

Bijlage 3: Wetteksten moa

Artikel 1.51b Wko

1. Indien de houder van een kindercentrum of van een gastouderbureau op enigerlei wijze bekend is geworden dat:
 - a. een bij zijn onderneming werkzaam persoon; of
 - b. een gastouder die door tussenkomst van een gastouderbureau gastouderopvang biedt of een van de andere personen van 18 jaar of ouder als bedoeld in artikel 1.56b, derde lid; zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan een misdrijf tegen de zeden als bedoeld in Titel XIV van het Wetboek van Strafrecht of mishandeling als bedoeld in Titel XX van het Wetboek van Strafrecht jegens een kind van een ouder die gebruik maakt van de door hem geboden kinderopvang, treedt de houder onverwijld in overleg met een door Onze Minister aan te wijzen deskundige.
2. Indien uit het overleg, bedoeld in het eerste lid, moet worden geconcludeerd dat sprake is van een redelijk vermoeden dat de desbetreffende persoon zich schuldig heeft gemaakt aan een misdrijf als bedoeld in het eerste lid, doet de houder van een kindercentrum of gastouderbureau onverwijld aangifte bij een opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 127 juncto artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering, en stelt de houder de deskundige, bedoeld in het eerste lid, hiervan onverwijld in kennis.
3. Indien een bij de onderneming van de houder van een kindercentrum of gastouderbureau werkzaam persoon op enigerlei wijze bekend is geworden dat een ander ten behoeve van de onderneming van die houder werkzaam persoon, een gastouder of een persoon van 18 jaar of ouder als bedoeld in artikel 1.56b, derde lid, zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan een misdrijf als bedoeld in het eerste lid jegens een kind van een ouder die gebruik maakt van de door de houder van

een kindercentrum of gastouderbureau geboden kinderopvang, stelt hij de houder van dat kindercentrum of van dat gastouderbureau daarvan onverwijld in kennis.

4. Indien toepassing van het derde lid ertoe zou leiden dat degene die van het vermoeden op de hoogte moet worden gesteld dezelfde persoon is als degene die zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan een misdrijf als bedoeld in het eerste lid, is artikel 1.51c, eerste en tweede lid, van overeenkomstige toepassing.
5. De houder van een kindercentrum of van een gastouderbureau bevordert de kennis en het gebruik van de handelwijze, bedoeld in dit artikel.

Artikel 1.51c Wko

1. Indien:
 - a. een bij de onderneming van de houder van een kindercentrum of gastouderbureau werkzaam persoon; of
 - b. een gastouder die door tussenkomst van een gastouderbureau gastouderopvang biedt; op enigerlei wijze bekend is geworden dat de natuurlijke persoon die tevens houder is van een kindercentrum of van een gastouderbureau zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan een misdrijf tegen de zeden als bedoeld in Titel XIV van het Wetboek van Strafrecht of mishandeling als bedoeld in Titel XX van het Wetboek van Strafrecht jegens een kind van een ouder die gebruik maakt van de door die houder geboden kinderopvang kan degene als bedoeld in onderdeel a of b in overleg treden met een deskundige als bedoeld in artikel 1.51b, eerste lid.
2. Indien moet worden geconcludeerd dat sprake is van een redelijk vermoeden dat de houder zich schuldig heeft gemaakt aan een misdrijf als bedoeld in het eerste lid, doet de persoon die

1

2

3

4

5

6

7

werkzaam is bij de onderneming van de houder van een kindercentrum of van een gastouderbureau, of de gastouder onverwijld aangifte bij een opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 127 juncto artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering.

3. De houder van een kindercentrum of van een gastouderbureau bevordert de kennis en het gebruik van de handelwijze, bedoeld in dit artikel.

Artikel 1.56b Wko

1. De gastouder beschikt over een zodanige deskundigheid, organiseert de gastouderopvang op zodanige wijze, voorziet de voorziening voor gastouderopvang zodanig van materieel en voert een zodanig pedagogisch beleid, dat een en ander leidt of redelijkerwijs moet leiden tot verantwoorde gastouderopvang. De gastouder houdt bij de uitvoering van de werkzaamheden rekening met de opgestelde risico-inventarisatie, bedoeld in artikel 1.51 en hij is verantwoordelijk voor de naleving van de meldcode, bedoeld in artikel 1.51a, eerste lid.

Artikel 1.60c Wko

1. In artikel 1.50, eerste en tweede lid, artikel 1.50b, 1.51a, eerste lid, 1.51b eerste en derde lid en 1.51c, eerste lid en de bij of krachtens die artikelen gestelde regels wordt voor de toepassing op een ouderparticipatiecrèche voor beroepskracht, personeel of werkzame persoon gelezen: participerende ouder.
2. Artikel 1.50, tweede lid, onderdelen b en f, en artikel 1.58, vijfde lid, zijn niet van toepassing op een ouderparticipatiecrèche.

1

2

3

4

5

6

7

Bijlage 4: Moa-voorwaarden zoals omschreven in de modelrapporten kinderopvang

Kindercentra

De houder van een kindercentrum bevordert de kennis en het gebruik van de handelswijze, dat hij onverwijld in overleg treedt met de vertrouwensinspecteur kinderopvang, indien hem bekend is geworden dat een bij de onderneming werkzaam persoon zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan een misdrijf tegen de zeden of mishandeling jegens een kind van een ouder die gebruik maakt van de door hem geboden kinderopvang. Indien uit het overleg blijkt dat sprake is van een redelijk vermoeden dat een persoon zich schuldig heeft gemaakt aan een dergelijk misdrijf doet de houder onverwijld aangifte bij een opsporingsambtenaar en stelt hij de vertrouwensinspecteur kinderopvang onverwijld in kennis.

(art 1.51b lid 1, 2 en 5 en 1.60c lid 1 Wet kinderopvang)

De houder van een kindercentrum bevordert de kennis en het gebruik van de handelswijze dat, indien het een bij de houder werkzaam persoon op enigerlei wijze bekend is geworden dat een ander ten behoeve van die houder werkzaam persoon zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan een misdrijf tegen de zeden of mishandeling jegens een kind van een ouder die gebruik maakt van de door hem geboden kinderopvang, deze persoon de houder daarvan onverwijld in kennis stelt. Indien degene die van het vermoeden op de hoogte moet worden gesteld dezelfde persoon is als degene die zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan dit misdrijf, is artikel 1.51c lid 1 en 2 Wet kinderopvang van toepassing.

(art 1.51b lid 3, 4 en 5 en 1.60c lid 1 Wet kinderopvang)

De houder van een kindercentrum bevordert de kennis en het gebruik van de handelswijze dat, indien een bij de onderneming werkzaam persoon bekend is geworden dat de natuurlijke persoon die tevens houder is zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan een misdrijf tegen de zeden of mishandeling jegens een kind dat gebruik maakt van de door de houder geboden kinderopvang, deze persoon in contact kan treden met de vertrouwensinspecteur kinderopvang en in geval van een redelijk vermoeden onverwijld aangifte doet bij een daartoe aangewezen opsporingsambtenaar.

(art 1.51c Wet kinderopvang)

Gastouderbureau

De houder van een gastouderbureau bevordert de kennis en het gebruik van de handelswijze dat, indien het de houder bekend is geworden dat een bij de onderneming werkzaam persoon of een gastouder die door tussenkomst van het gastouderbureau gastouderopvang biedt, alsmede een huisgenoot van de gastouder, stagiair of vrijwilliger, zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan een misdrijf tegen de zeden of mishandeling jegens een kind van een ouder die gebruik maakt van de door hem geboden gastouderopvang, de houder onverwijld in overleg treedt met de vertrouwensinspecteur kinderopvang. Indien uit het overleg blijkt dat sprake is van een redelijk vermoeden dat een persoon zich schuldig heeft gemaakt aan een dergelijk misdrijf doet de houder van het gastouderbureau onverwijld aangifte bij een opsporingsambtenaar en stelt de houder de vertrouwensinspecteur kinderopvang onverwijld in kennis.

(art 1.51b lid 1, 2 en 5 Wet kinderopvang)

1

2

3

4

5

6

7

De houder van een gastouderbureau bevordert de kennis en het gebruik van de handelswijze dat, indien het een bij de houder werkzaam persoon bekend is geworden dat een ander ten behoeve van die houder werkzaam persoon zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan een misdrijf tegen de zeden of mishandeling jegens een kind van een ouder die gebruik maakt van de door hem geboden gastouderopvang, hij de houder van het gastouderbureau daarvan onverwijld in kennis stelt. Indien degene die van het vermoeden op de hoogte moet worden gesteld dezelfde persoon is als degene die zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan dit misdrijf, is artikel 1.51c lid 1 en 2 van toepassing.

(art 1.51b lid 3, 4 en 5 Wet kinderopvang)

De houder van een gastouderbureau bevordert de kennis en het gebruik van de handelswijze dat, indien het een bij de onderneming werkzaam persoon of een gastouder die door tussenkomst van het gastouderbureau gastouderopvang biedt bekend is geworden, dat de natuurlijke persoon die tevens houder is zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan een misdrijf tegen de zeden of mishandeling jegens een kind dat gebruik maakt van de door de houder aangeboden gastouderopvang, deze persoon in contact kan treden met de vertrouwensinspecteur kinderopvang en in geval van een redelijk vermoeden onverwijld aangifte doet bij een daartoe aangewezen opsporingsambtenaar.

(art 1.51c Wet kinderopvang)

Voorziening voor gastouderopvang

De gastouder heeft kennis van de handelswijze hoe, indien het de gastouder op enigerlei wijze bekend is geworden dat de natuurlijke persoon die tevens houder is van het gastouderbureau zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan een misdrijf tegen de zeden of mishandeling jegens een kind dat gebruik maakt van de door de houder aangeboden opvang, in contact te treden met de vertrouwensinspecteur kinderopvang en in geval van een redelijk vermoeden aangifte te doen bij een daartoe aangewezen opsporingsambtenaar.

(art 1.56b lid 1 en 1.51c lid 1 onder b en lid 2 Wet kinderopvang)

1

2

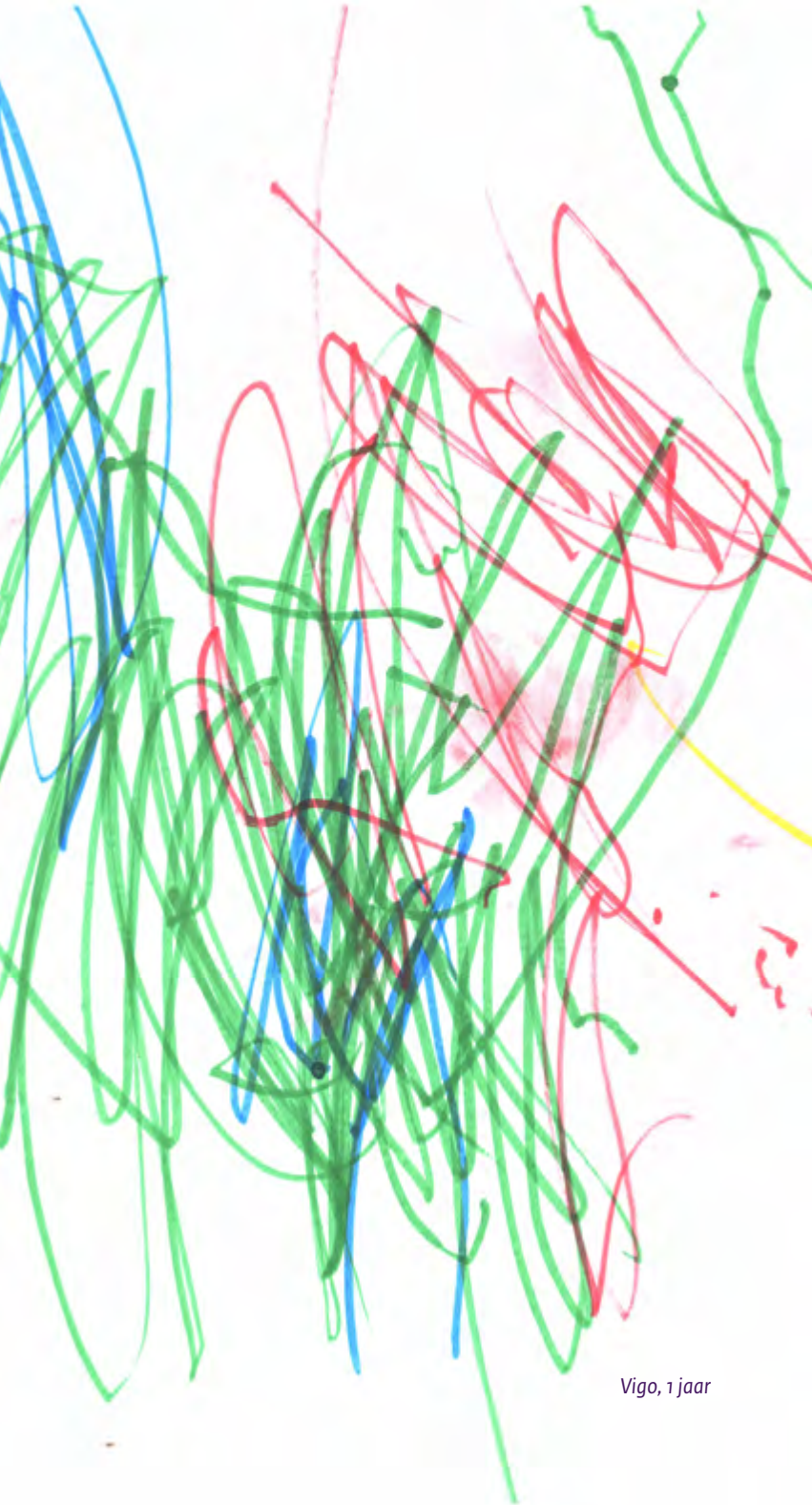
3

4

5

6

7



Vigo, 1 jaar

Colofon

Vormgeving

Xerox/ Osage, Den Haag

Fotografie

Marieke Duijsters

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 | september 2022