

16.021324



Registratiedatum: 05/10/2016
Behandelend afdeling
Afgehandeld door/op:



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Raad

05 OKT. 2016

> Retouradres Postbus 2730 3500 GS Utrecht

Gemeente Woerden
T.a.v. de Gemeenteraad
Postbus 45
3440 AA WOERDEN

Beh. Ambt.:
Streefdat.:
Afschr.: B&W / ghu
B.V.O.:

Locatie Utrecht

Park Voorn 4
Postbus 2730
3500 GS Utrecht

T 088 669 6000

F 088 669 6050

www.onderwijsinspectie.nl

Onze referentie

4925742

Uw referentie

Datum 4 oktober 2016
Betreft Aanbieding 'Landelijk Rapport toezicht en handhaving
kinderopvang 2015'

Bijlage(n)

Geachte heer/ mevrouw,

Hierbij breng ik u op de hoogte van de openbaarmaking van het 'Landelijk Rapport toezicht en handhaving kinderopvang 2015' en bijlage bij dit rapport de rapportage 'Niet handhaven, verklaarbaar?'

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft deze rapportages 3 oktober jl. naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd.

Het eerste rapport beschrijft hoe gemeenten in 2015 het toezicht op en de handhaving van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen hebben uitgevoerd. Net als vorig jaar brengt de inspectie in deze rapportage ook beleidszaken in beeld. Het gaat om informatie die van belang kan zijn bij de (verdere) verbetering van de kwaliteit van het toezicht op de kinderopvang.

Het tweede rapport is de uitkomst van het thema-onderzoek naar de beslissing niet te handhaven door gemeenten dat de Inspectie van het Onderwijs mede op uw verzoek heeft uitgevoerd.

U kunt het rapport downloaden op de website van de Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl. Klik op de hoofdpagina door naar Actueel.

Hoogachtend,

dr. Arnold Jonk
hoofdinspecteur primair onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

••• Toezicht en Handhaving ••• Kinderopvang ••• *Landelijke Rapportage 2015*



Voorwoord

Dit landelijk rapport over het toezicht en de handhaving op de kinderopvang laat zien hoe gemeenten hun wettelijke taken op het gebied van kinderopvang uitvoeren. Daarnaast schetst het rapport een algemeen beeld van de beschikbare kinderopvangvoorzieningen en typen houders. Omdat de resultaten zijn opgenomen over de jaren 2014 en 2015 en waar mogelijk 2013, kan een wat breder beeld geschetst worden over ontwikkelingen in de uitvoering.

Daarnaast belicht de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) ook dit jaar een aantal onderwerpen die invloed hebben op de uitvoering van de wettelijke taken door gemeenten. Zo bieden we meer inzicht in de context waarbinnen toezicht en handhaving plaatsvinden. Dit doet de inspectie door de rol en positie van de houders in beeld te brengen. Ook verschaffen we meer inzicht in de voorwaarden waarop de overtredingen worden begaan. Als laatste komen de resultaten van handhavingsacties van een groep van ongeveer honderd goed handhavende gemeenten aan de orde.

In de conclusies van dit rapport sta ik stil bij de belangrijkste resultaten en meest opvallende nieuwe inzichten.

De kinderopvangsector kent een grote en voortdurende dynamiek. Niet alleen door de afwisselende vraaguitval en groei, maar ook door de zich ontwikkelende samenwerking met de onderwijssector en de gezamenlijke focus op kwaliteitsverbetering.

De hoofdinspecteur,

Arnold Jonk
September 2016

Inhoudsopgave

Voorwoord	2	Hoofdstuk 6 Effectiviteit handhaving nader bekeken – bij ongeveer honderd gemeenten	38
Conclusies	4	Kern van dit hoofdstuk	39
Leeswijzer	7	6.1 De analyse	40
Hoofdstuk 1 Landelijk register kinderopvang	9	6.2 Ontwikkeling in de naleving	40
Kern van dit hoofdstuk	10	6.3 Effect van de handhavinginstrumenten	42
1.1 Wettelijke vereisten LRKP	10	Hoofdstuk 7 De rol van de Inspectie van het Onderwijs	45
Hoofdstuk 2 Aanbod kinderopvang	12	Kern van dit hoofdstuk	46
Kern van dit hoofdstuk	13	7.1 Risicoanalyse en risico gestuurd toezicht op gemeenten	46
2.1 Ontwikkeling in het aanbod	13	7.2 Nader onderzoek en statustoekenning	47
2.2 Houders in beeld	15	7.3 Verdiepende onderzoeken	48
2.3 Vraag en aanbod	18	7.4 Signalen	48
Hoofdstuk 3 Inspectieonderzoeken GGD	19	7.5 Verbinding voor optimaal resultaat	48
Kern van dit hoofdstuk	20	Hoofdstuk 8 Bronnenlijst	49
3.1 Wettelijke vereisten inspecties	20	Hoofdstuk 9 Bijlagen	51
3.2 Inspecties voorzieningen voor gastouderopvang uitgelicht	23	9.1 Bijlage I - Methodologische verantwoording	52
Hoofdstuk 4 Ontwikkelingen in overtredingen en handavingsadviezen	25	9.2 Bijlage II - Werkwijze GGD'en inspecties	54
Kern van dit hoofdstuk	26	9.3 Bijlage III - Soorten inspectieonderzoek	54
4.1 Risicomodel GGD GHOR NL	27		
4.2 Ontwikkelingen in de geconstateerde overtredingen	28		
4.3 Overtredingen bezien op domeinniveau en voorwaardeniveau	30		
Hoofdstuk 5 Handhaving	33		
Kern van dit hoofdstuk	34		
5.1 Wettelijke vereisten handhaving	34		
5.2 Inzet handhavinginstrumenten	35		



Conclusies

Het Landelijk Rapport brengt in beeld hoe gemeenten de wettelijke taken toezicht en handhaving kinderopvang uitvoeren en hoe dit zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Aan de orde komen de uitgevoerde inspecties bij kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus en de handhavingsacties op de geconstateerde tekortkomingen. Ook brengen we in beeld tot welke resultaten de inspecties en handhavingsacties hebben geleid.

In opdracht van de gemeenten voeren de GGD'en onderzoeken uit bij kinderopvangvoorzieningen om te controleren of zij aan de kwaliteitseisen voldoen. Voor de toezichts- en handhavingsactiviteiten maken de gemeenten en GGD'en onder andere gebruik van de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR) en het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). De data uit deze systemen heeft de inspectie gebruikt bij het opstellen van dit Landelijk Rapport. Deze bronnen geven veel informatie en inzicht, maar hebben ook hun beperkingen. In de methodologische verantwoording (bijlage I) wordt dit verder toegelicht.

Gemeentelijk toezicht en handhaving kinderopvang ontwikkelt zich goed

Kinderopvang beweegt zich in een markt van vraag en aanbod waarbij ouders, houders en overheid elk hun eigen verantwoordelijkheid dragen. We vertrouwen er als samenleving op dat houders van opvangorganisaties ervoor zorgen dat de kwaliteit van de kinderopvang in orde is en dat jonge kinderen in een fysiek en emotioneel veilige omgeving vertoeven. Doorgaans gaat dat goed, maar er komen ook berichten in de media over misstanden bij opvanglocaties. Die werpen de vraag op in hoeverre de kwaliteit van de opvang en het zicht hierop beter geborgd kunnen worden. Dit vraagt van alle betrokkenen (ouders, houders, GGD'en en gemeenten) alertheid, goede afstemming en een bewuste invulling van hun taken. Gemeenten zijn daarbij verantwoordelijk om op te treden wanneer houders de wettelijke kwaliteitseisen niet naleven. De afgelopen jaren staat de kwaliteit van de kinderopvang duidelijk meer op de agenda van gemeenten. Gemeenten vullen hun wettelijke taken steeds beter in. Bijna alle opvangvoorzieningen worden jaarlijks onderzocht en we zien het aantal locaties waar over langere periode geen tekortkomingen worden geconstateerd, toenemen. Steeds meer gemeenten hebben een handavingsbeleid dat is afgestemd op de lokale situatie. Gemeenten gaan bewuster om met de handavingsadviezen die ze van de GGD ontvangen en handhaven adequaat.

Naleving van de kwaliteitseisen kinderopvang stijgt

De wettelijke kwaliteitseisen bevatten belangrijke voorwaarden om de veiligheid en ontwikkeling van kinderen te borgen. Voorbeelden van wettelijke vereisten zijn de beroepskracht-kindratio en de groepsgrootte, het kunnen overleggen van een verklaring omtrent gedrag en een geldig diploma, het doorvoeren van het vierogenprincipe, het hebben van risico-inventarisaties en plannen van aanpak voor veiligheid en gezondheid en het uitvoeren van een helder pedagogisch beleid.

De inspectie ziet een daling in het aantal jaarlijkse onderzoeken waar overtredingen worden vastgesteld en hiermee samenhangend een daling in het aantal handhavingsadviezen. Daarnaast zien we ook dat het aantal overtredingen per jaarlijks onderzoek afneemt. Het handhaven van gemeenten werpt zijn vruchten af, dat herkennen ook de GGD'en.

Een groep opvangvoorzieningen voldoet niet aan wettelijk vastgestelde kwaliteitsvoorwaarden

Binnen een groep van ongeveer honderd goed handhavende gemeenten zien we dat een derde van de kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus de afgelopen drie jaar opvang aanbod die geheel voldeed aan de wettelijke eisen. Ongeveer de helft van deze kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus had minder overtredingen op de kwaliteitseisen dan voorgaande jaren.

Aan de andere kant voldoet ongeveer één op de vijf kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, binnen deze groep gemeenten en bezien over de afgelopen 3 jaar, 2 of 3 jaar niet aan de in de wet vastgelegde kwaliteitsvoorwaarden. Een deel laat ook geen verbeteringen zien. Het gaat hierbij ook om kwaliteitsvoorwaarden met de hoogste prioriteit volgens het model handhavingsbeleid van de VNG. Een groot deel van de gemeenten hanteert dit model voor het lokale handhavingsbeleid. Voorwaarden met hoge prioriteit betreffen onder andere overtredingen die te maken hebben met de risico-inventarisaties, het ontbreken van verklaringen omtrent gedrag en overtredingen op de beroepskracht-kindratio.

GGD'en herkennen deze groep in de praktijk als locaties die onvoldoende in staat zijn om de inhoudelijke ontwikkelingen op het gebied van kinderopvang in de dagelijkse praktijk in te bedden. Ook geven deze locaties onvoldoende sturing aan de organisatie en het personeel.

Onze bevindingen bij de groep van honderd goed handhavende gemeenten zijn niet representatief voor alle Nederlandse gemeenten. Nader onderzoek is nodig naar de grootte van deze groep overtreders op landelijk niveau en de oorzaken van het niet voldoen van deze houders aan de wettelijke kwaliteitseisen, alvorens mogelijke oplossingsrichtingen kunnen worden verkend.

Zicht op karakteristieken houders voor versterking van toezicht en handhaving

Uit de verdiepende analyse naar de houders blijkt dat zeer grote houders, met meer dan honderd locaties, het minste aantal tekortkomingen hebben. Juist de kleinste houders, met één locatie, hebben relatief meer tekortkomingen dan de overige locaties. GGD'en zien de kleinste houders ook vaker als risico dan de grootste houders. Zij merken dat grotere houders vaak veel meer de mogelijkheid hebben om te leren van geconstateerde overtredingen op een van hun locaties. Voor de kleinere houders blijkt het lastiger om goed om te gaan met alle ontwikkelingen.

De karakteristieken van houders hebben invloed op hun positie en rol ten opzichte van toezichthouder en gemeenten. Op basis van deze karakteristieken bepalen GGD'en de intensiteit van het toezicht en bepalen gemeenten de inzet van de handhaving. Samenwerking tussen de verschillende GGD'en, tussen de individuele gemeenten en tussen GGD'en en gemeenten onderling kan mogelijk zowel het toezicht als de handhaving verder versterken.

Werkt de gezamenlijke verantwoordelijkheid in de gastouderopvang?

Wanneer ouders kiezen voor gastouderopvang als opvang van hun kind, hebben zij zelf een belangrijke rol om in te schatten of er sprake is van een veilige en stabiele omgeving voor hun kind. Daarnaast heeft het gastouderbureau een belangrijke rol. Zij zijn mede verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geboden opvang door de voorzieningen voor gastouderopvang die zij bemiddelen.

GGD'en hebben minder zicht op de kwaliteit van de opvang die door de voorziening voor gastouderopvang wordt geboden. Zij toetsen bijvoorbeeld jaarlijks maar een klein deel van het gastouderbestand via jaarlijkse onderzoeken. De afgelopen twee jaar heeft de GGD overigens wel ongeveer de helft van de voorzieningen voor gastouderopvang gezien.

Dit komt door het hoge percentage nieuwe aanmeldingen, zij worden allemaal voor inschrijving onderzocht. Daarnaast vinden GGD-inspectiebezoeken bij voorzieningen voor gastouderopvang vaak aangekondigd plaats; in 2015 betreft het 40 procent van de onderzoeken. Bij aangekondigde onderzoeken worden minder tekortkomingen vastgesteld. Bovendien geven GGD'en aan het in de praktijk lastig te vinden de kwaliteitseisen in een thuissituatie te beoordelen.

Gastouderbureaus worden wel jaarlijks door de GGD onderzocht op het voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen. Op basis van de kwaliteit van het gastouderbureau kan een gemeente de steekproef voor de voorzieningen voor gastouderopvang vormgeven.

De inspectie vraagt zich af of er voldoende zicht is op de controle die gastouderbureaus op de voorzieningen voor gastouderopvang uitvoeren. Het toetsen van de wettelijke vereisten geeft zicht op uitgevoerde handelingen door de gastouderbureaus en niet direct op de kwaliteit van het contact tussen gastouderbureau en gastouder.

Verkennd onderzoek naar de invulling van de controle die gastouderbureaus op voorzieningen voor gastouderopvang uitvoeren is wenselijk.

Blik op de toekomst

Veel gaat goed en we zien een stijgende lijn in de kwaliteit van het toezicht en de handhaving. Toch is er ook verbeterpotentieel, zeker als we denken aan situaties waarin de kinderopvang niet de vereiste kwaliteit heeft. Met de komst van de wijzigingen in wet en regelgeving in het SZW-traject 'Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang' gaat het toezicht veranderingen tegemoet en krijgen houders meer vrijheden om de kwaliteit van de opvang vorm te geven. De inspectie ziet uit naar een goede samenwerking tussen alle partijen die een verantwoordelijkheid dragen voor de opvang van het kwetsbare jonge kind.



Leeswijzer

Opbouw van het rapport

Het rapport is opgebouwd volgens de logische volgorde van het toezichtproces: startend bij het aanbod, via inspecties en overtredingen naar handhavingsacties van gemeenten en vervolgens via het al dan niet opnieuw vaststellen van dezelfde overtredingen en de opvolgende acties van gemeenten. De inspectie werkt vanuit het uitgangspunt om landelijke ontwikkelingen in de uitvoering door gemeenten van de wettelijke taken op gebied van toezicht en handhaving in kaart te brengen.

De wettelijke taken die in dit rapport aan bod komen zijn: het up-to-date houden van het landelijk register voor kinderopvang en peuterspeelzalen in hoofdstuk 1, het uitvoeren van inspecties bij kinderopvanglocaties en voorzieningen voor gastouderopvang in hoofdstuk 3 en het handhavend optreden in hoofdstuk 5.

De uitvoering van deze taken staat niet los van de omgeving waarin gemeenten opereren. Daarom heeft de inspectie net als vorige jaren ook gekeken naar een aantal onderwerpen dat invloed heeft op de uitvoering van de gemeentelijke taken.

Dit jaar zoomen we onder andere in op de houders in hoofdstuk 2. Zij zijn primair verantwoordelijk voor het naleven van de wettelijke kwaliteitseisen. We hebben een 'foto' gemaakt van de houders aan de hand van de informatie uit het LRKP. Ook staat de inspectie stil bij de (ontwikkeling in de) zwaarte van de geconstateerde overtredingen in hoofdstuk 4. Als laatste geven we meer inzicht in wat wel en niet werkt op het gebied van handhaving bij een groep van ongeveer honderd geselecteerde gemeenten in hoofdstuk 6.

Elk hoofdstuk start met een beschrijving van de kern van dat hoofdstuk. Via de kopjes kan de lezer inzoomen op de passages die hem of haar interesseren.

In de conclusies staat de hoofdinspecteur, verantwoordelijk voor (interbestuurlijk toezicht op de) kinderopvang stil bij de belangrijkste ontwikkelingen en conclusies in het kader van toezicht en handhaving in de kinderopvang.

Hoe te lezen

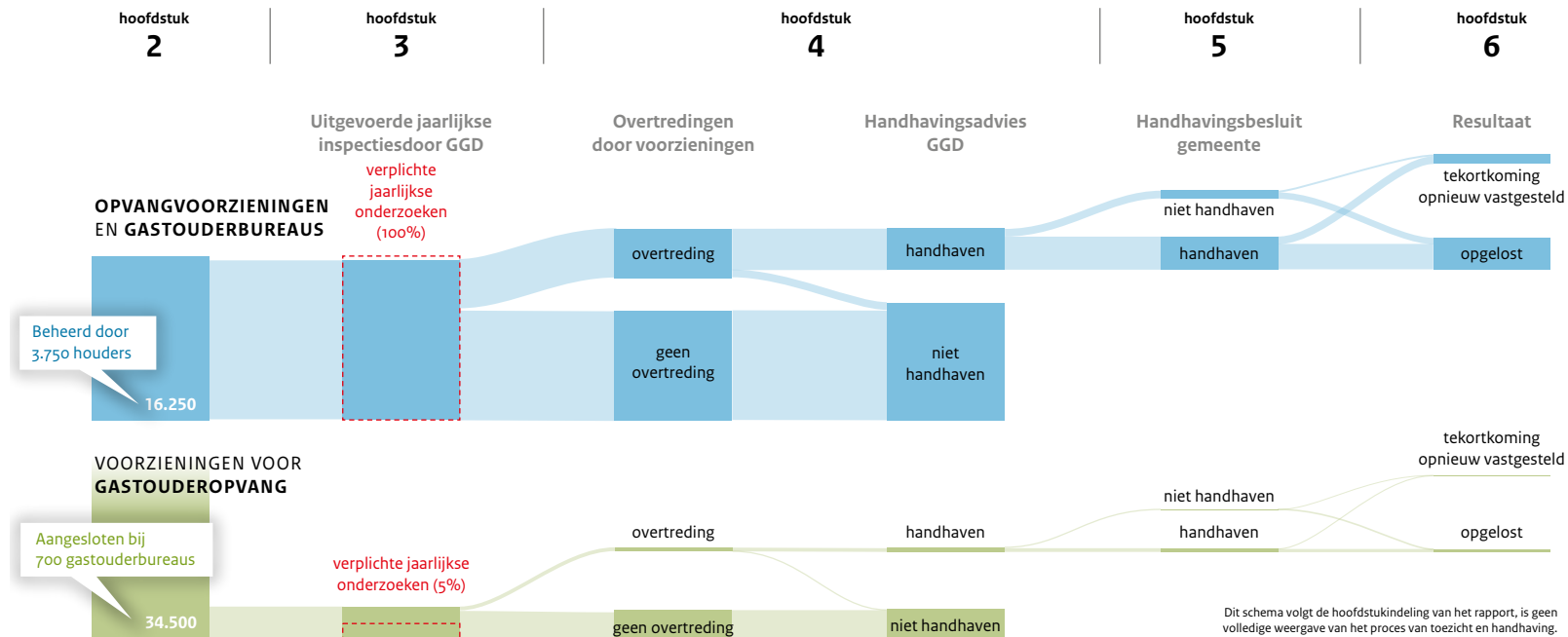
Het landelijk rapport bevat uitspraken over veel verschillende eenheden van onderzoek. Figuur 0.1 geeft weer welk onderwerp in elk hoofdstuk wordt besproken. Ook geeft het figuur op grote lijnen weer hoe de verschillende eenheden zich tot elkaar verhouden; het model start met inzicht in de jaarlijks verplichte inspecties die zijn uitgevoerd en eindigt bij de voorzieningen en gastouderbureaus waar na een jaar nog steeds overtredingen bestaan.

Methodologische verantwoording

Alle resultaten in dit rapport zijn in percentages weergegeven. Omdat het GIR (Gemeenschappelijke Inspectieruimte) geen verplicht systeem is, is het niet mogelijk om exacte landelijke aantallen in beeld te brengen. Wel is het mogelijk beelden te geven van de ontwikkelingen.

Een methodologische verantwoording is in bijlage I van dit rapport opgenomen. Hierin beschrijft de inspectie de datakwaliteit en geeft zij meer informatie over het gebruik van de data voor verschillende analyses. Daarnaast wordt stilgestaan bij de interpretatie van de cijfers.

Figuur 0.1 | Opbouw van het rapport





|

∴ *Hoofdstuk 1*
∴ Landelijk register
∴ kinderopvang

Kern van dit hoofdstuk

Uit de jaarverslagen van de gemeenten volgt dat gemeenten de uitvoering van de registrertaak onder controle hebben en het LRKP (Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen) in 2015 nagenoeg op orde was.

Door de vele mutaties is het op orde houden van het register een arbeidsintensieve taak voor gemeenten.

1.1 Wettelijke vereisten LRKP

Het LRKP bevat basisinformatie voor ouders, zoals gegevens over de houder en de locaties, de bevindingen van de GGD in de inspectierapporten en sinds 1 januari 2016 ook de onherroepelijke handhavingsacties of –maatregelen die door gemeenten opgelegd zijn. Het register is tevens een belangrijk instrument voor de Belastingdienst om al dan niet kinderopvangtoeslag toe te kennen aan ouders.

Om als ondernemer (houder) toegang te krijgen tot de kinderopvangmarkt moet deze zich melden bij de gemeente. De gemeente toetst (onder ander met de bevindingen van de GGD-toezichthouder als input) of een toekomstige houder¹ redelijkerwijs voldoet aan de kwaliteitseisen zoals opgenomen in de Wkkip (Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen) om te kunnen starten. Als dat zo is wordt de organisatie ingeschreven in het LRKP.

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

Meeste mutaties betreffen voorzieningen voor gastouderopvang • Mutaties kunnen betreffen nieuwe inschrijvingen, verhuizingen, wijziging in het aantal kindplaatsen, maar ook uitschrijvingen vanwege beëindiging van de exploitatie. Houders zijn verplicht wijzigingen door te geven aan de gemeente. Voorzieningen voor gastouderopvang doen dat via het gastouderbureau. De gemeente neemt een besluit op wijzigingsverzoeken en voert bij mutaties dit door in het LRKP.

Gemeenten voerden in 2015 in totaal ruim 22.000 in- en uitschrijvingen door in het LRKP. Dit zijn een kleine duizend minder dan in 2014 en ruim drieduizend minder dan in 2013. Iets meer dan de helft van de mutaties zijn uitschrijvingen.

En ruim 80 procent van al deze mutaties betreft voorzieningen voor gastouderopvang: in 2015 werden 10.273 voorzieningen voor gastouderopvang uitgeschreven en 8.053 ingeschreven. Ondanks deze daling in het aantal in- en uitschrijvingen, brengt deze wettelijke taak veel werk met zich mee voor gemeenten.



Juist, volledig en actueel register ● Van de gemeenten geeft 95 procent in de jaarverslagen over 2015 aan dat het register juist, volledig en actueel is bijgewerkt.

Een aantal gemeenten geeft aan dat er kleine tekortkomingen zijn geweest (te laat ingeschreven locaties en dubbele registraties), die inmiddels zijn hersteld. Daarnaast zijn er een paar gemeenten die door personeelstekort in 2015 achterstand hebben met verwerken van de mutaties. Hiervoor zijn inmiddels maatregelen getroffen.



Hoofdstuk 2
Aanbod
kinderopvang

Kern van dit hoofdstuk

Vanuit de gegevens van het LRKP is er een 'foto' gemaakt van het houderlandschap. Het beeld geeft een stijging van het aantal kinderdagverblijven weer en een ongeveer even grote daling van het aantal peuterspeelzalen. Het aantal voorzieningen voor gastouderopvang is verder gedaald. Met name in de landelijke gebieden blijft het aandeel dat gastouderopvang inneemt in de kinderopvang relatief groot.

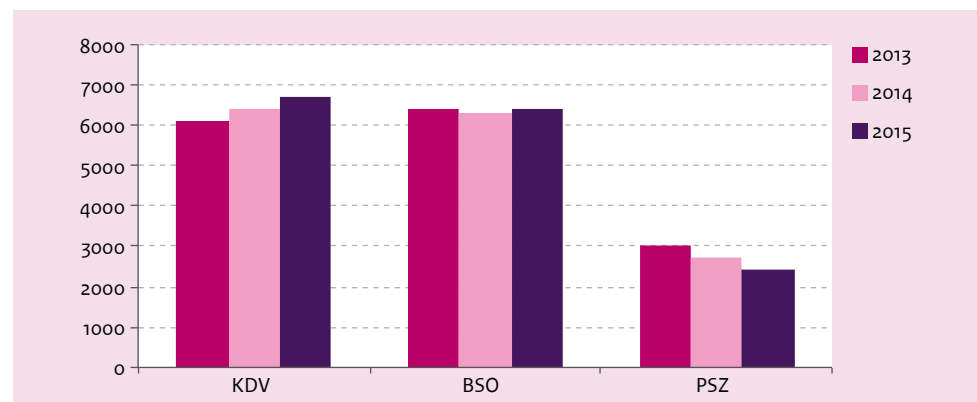
Er zijn veel verschillende soorten houders in Nederland, zowel qua opvangaanbod als qua grootte. Een klein deel van de houders heeft een groot deel van het aanbod in handen. Ook heeft een belangrijk deel van de houders (vooral wanneer zij over vele locaties beschikken) te maken heeft met meerdere GGD'en en gemeenten. Houders met locaties verspreid over verschillende gemeenten en/of GGD'en kunnen te maken hebben met verschillen in oordeelsvorming door GGD'en en verschillen in handhavingsbeleid en werkwijze van gemeenten. In het verlengde daarvan speelt de toezichtlast of ervaren toezichtlast een rol. Meer samenhang of afstemming in het toezicht richting houders lijkt zowel vanuit de houders als de gemeenten en GGD'en gewenst.

Ten slotte is een daling van het aantal kindplaatsen zichtbaar, terwijl de vraag naar kinderopvang weer wat lijkt te stijgen. Het weer aantrekken van de economie speelt hierin mogelijk een rol. Dit kan in sommige regio's wellicht opnieuw leiden tot het ontstaan van wachtlijsten.

2.1 Ontwikkeling in het aanbod

In de periode 2013 tot en met 2015 is een toename van het aantal kinderdagverblijven zichtbaar (figuur 2.1)². In diezelfde periode is er een even grote afname van het aantal peuterspeelzalen. Deels kan dit verklaard worden door de voorgenomen harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang die zal plaatsvinden per 1 januari 2018. Dit betekent dat vanaf dat moment alle peuterspeelzalen worden omgezet naar kinderdagverblijven en dan moeten voldoen aan de eisen die aan kinderdagverblijven worden gesteld. Veel gemeenten anticiperen daarop door peuterspeelzalen om te zetten in kinderdagverblijven. Het aantal locaties voor buitenschoolse opvang is nagenoeg gelijk gebleven.

Figuur 2.1 | Ontwikkeling van het aantal opvanglocaties per kinderopvangsoort KDV, BSO, PSZ

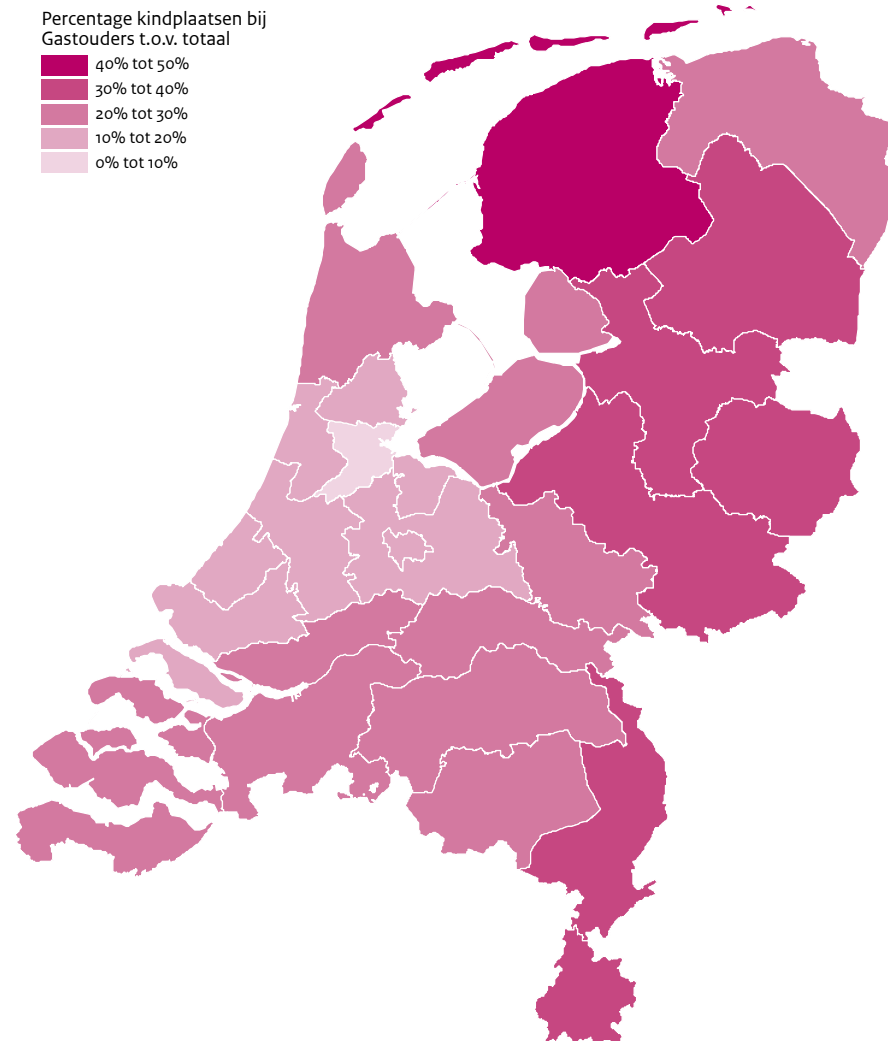


Aandeel voorzieningen voor gastouderopvang neemt af ● De daling van het aantal voorzieningen voor gastouderopvang³, die al in 2014 zichtbaar was, heeft zich verder doorgezet. Eind 2015 waren er nog een kleine 35.000 voorzieningen voor gastouderopvang, zo'n 14 procent minder dan in 2013. Het aantal gastouderbureaus is gelijk gebleven.

² KDV: kinderdagverblijf; PZS: peuterspeelzaal; BSO: buitenschoolse opvang.

³ Formeel is een Voorziening voor gastouderopvang ook een houder, maar zij nemen een bijzondere positie in. We maken onderscheid tussen Voorziening voor gastouderopvang en andere houders.

Figuur 2.2 | Aandeel kindplaatsen bij voorzieningen voor gastouderopvang ten opzichte van overige typen opvang



In een aantal GGD-regio's is er een relatief grote afname van het aantal voorzieningen voor gastouderopvang. Bij GGD Zaanstreek/Waterland nam het aantal zelfs af met bijna een derde. GGD Gooi en Vechtstreek is de enige regio waar het aantal voorzieningen voor gastouderopvang niet afnam.

In de landelijke gebieden is het aandeel kindplaatsen bij voorzieningen voor gastouderopvang over het algemeen hoger dan in de stedelijke gebieden. In GGD-regio Amsterdam betreft 7,5 procent van alle kindplaatsen een voorziening voor gastouderopvang, tegenover 46 procent bij GGD Fryslân (figuur 2.2). Hetzelfde beeld is zichtbaar bij het aandeel voorzieningen voor gastouderopvang ten opzichte van andere kinderopvanglocaties.

Het aanbod van voorschoolse educatie • Voor- en vroegschoolse educatie (vve) is een van de terreinen waar opvang en onderwijs dicht bij elkaar komen. Vanuit de samenleving klinken geluiden voor meer samenwerkingsrelaties tussen opvangvoorzieningen en onderwijs, om zo voor elk kind optimale ontwikkelingskansen en een doorgaande leer- en ontwikkelingslijn te creëren.

Kinderdagverblijven en peuterspeelzalen bieden voorschoolse educatie aan. Dit vormt een voorportaal voor het basisonderwijs en de vroegschoolse educatie. Uit de GIR (Gemeenschappelijke Inspectieruimte) blijkt dat het aandeel locaties dat voorschoolse educatie aanbiedt, is toegenomen van 38 procent in 2014 naar 40 procent in 2015. Peuterspeelzalen bieden veel vaker voorschoolse educatie aan dan kinderdagverblijven. We zien in de periode 2013 tot en met 2015 een stabiel aanbod van vve in bijna twee derde van de peuterspeelzalen. Hoewel het aanbod in de kinderdagverblijven stijgt, wordt voorschoolse educatie in 2015 in bijna een derde van de locaties aangeboden.

Bij alle gemeentegroottes is een percentuele toename te zien in het aantal locaties dat voorschoolse educatie aanbiedt tussen 2013 en 2015. In de kleinste gemeenten biedt zo'n 30 procent van de voorzieningen die voorschoolse educatie kan aanbieden ook daadwerkelijk vve aan. In de grotere gemeenten is dat rond de 40 procent. Hoe groter de gemeente, hoe meer locaties voorschoolse educatie bieden.

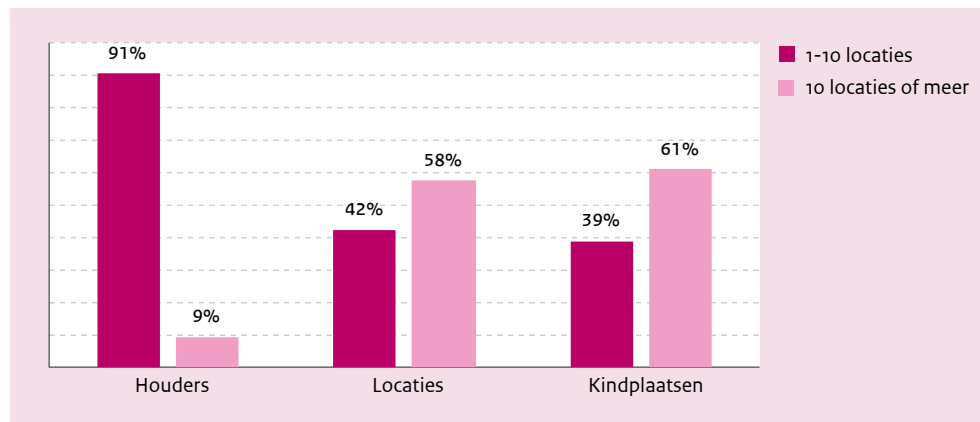
Kijken we naar het aantal houders dat voorschoolse educatie kan aanbieden, dan blijkt dat bijna een derde in 2015 minimaal één locatie heeft die voorschoolse educatie aanbiedt. Bij de zogenaamde eenpitters zien we dat 15 procent voorschoolse educatie aanbiedt. Het aanbieden van voorschoolse educatie stelt extra eisen aan de houder, denk bijvoorbeeld aan de opleiding van de beroepskrachten. GGD'en geven aan dat het over het algemeen

voor de kleinere houders lastiger is om alle kennis en nieuwe ontwikkelingen te volgen. Dat kan deels verklaren waarom eenpitters minder vaak vve aanbieden.

2.2 Houders in beeld

Klein deel houders KDV, BSO en PSZ beheert groot deel van de markt • Van de houders⁴ heeft 9 procent (dat zijn iets meer dan driehonderd houders) tien of meer locaties (figuur 2.3). Deze groep van houders met tien of meer locaties beheert gezamenlijk maar liefst 58 procent van de locaties en 61 procent van het totaal aantal kindplaatsen⁵. Acht van deze houders beheren zelfs meer dan honderd locaties; dit komt overeen met bijna tweeduizend locaties (12 procent) en ruim 82.000 kindplaatsen (16 procent).

Figuur 2.3 | Aandeel houders, locaties en kindplaatsen naar grootte van de houder (excl. GOB en VGO)



⁴ Houder: a. degene aan wie een onderneming als bedoeld in de Handelsregisterwet 2007 toebehoort en die met die onderneming een kindercentrum of een gastouderbureau exploiteert; b. de gastouder die een voorziening voor gastouderopvang exploiteert.

⁵ Met het aantal kindplaatsen wordt het maximum aantal kinderen bedoeld dat gelijktijdig in een peuterspeelzaal of een kinderopvangvoorziening kan worden opgevangen. Het geeft dus niet weer hoeveel kinderen er feitelijk (per locatie) worden opgevangen.

Naarmate een houder meer locaties heeft, ligt ook het gemiddeld aantal kindplaatsen per locatie hoger. Dit verschil bedraagt tussen de kleinste en de grootste houders bijna 14,5 kindplaatsen, met een bandbreedte van respectievelijk 27,8 tot 42,2. Onder de kleinste houders vallen ook de kleine houders met een kinderdagverblijf aan huis met maximaal tien kindplaatsen. Gastouderbureaus zijn hierin niet meegenomen, die hebben immers geen kindplaatsen, voorzieningen voor gastouderopvang zijn evenmin meegeteld.

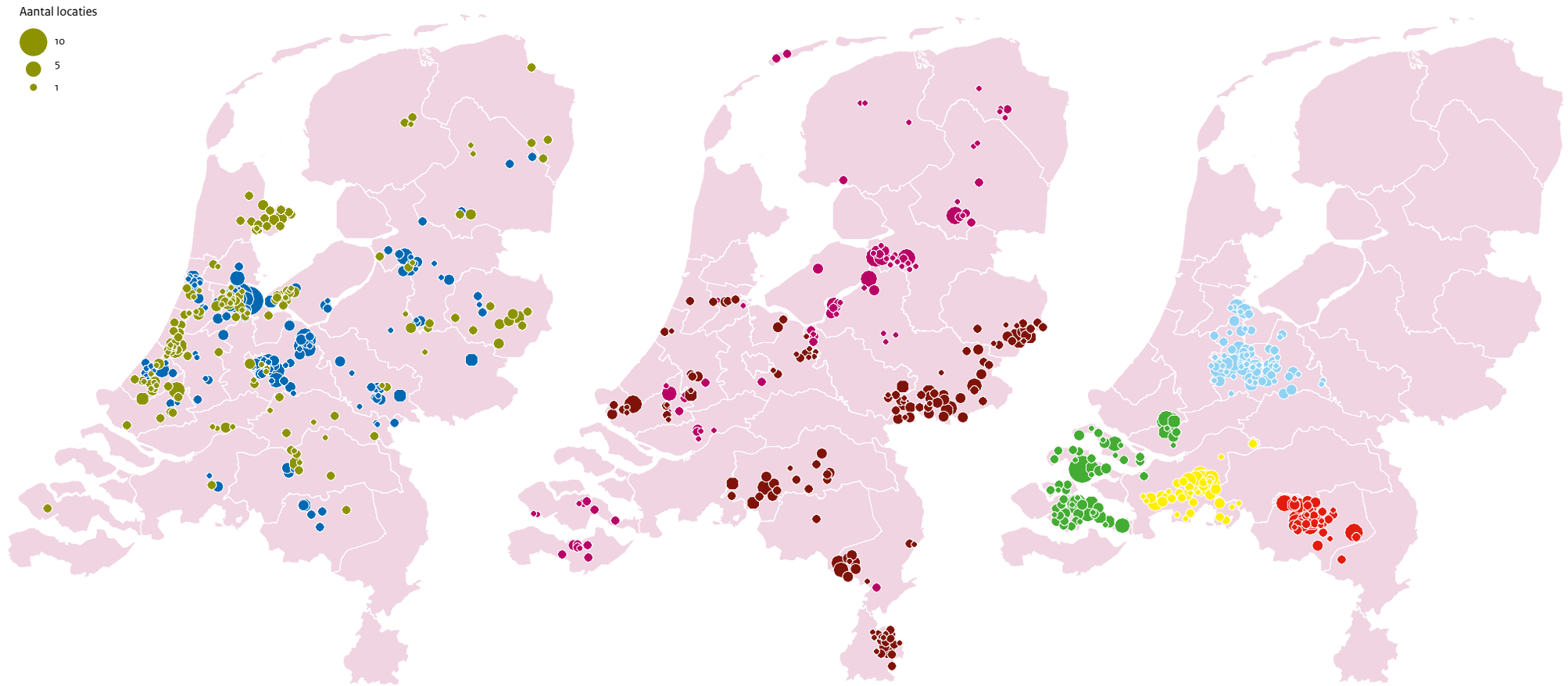
Iets minder dan de helft van alle houders beheert een combinatie van kinderopvangsoorten waar kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang onderdeel van uitmaken. Daarmee hebben ze in principe een aanbod voor kinderen van nul tot twaalf jaar⁶. Deze houders beheren samen ongeveer driekwart van alle locaties en 80 procent van alle kindplaatsen.

Verschillen in opvangkwaliteit in relatie tot de omvang van de houder en de handhavingsadviezen van de GGD'en, zijn verder uitgewerkt in [paragraaf 4.2](#).

Vier van de acht grootste houders hebben locaties in een relatief kleine regio (groen, geel, rood, lichtblauw), in het zuiden en het midden van het land (figuur 2.4). De locaties van de vier andere grootste houders (roze, bruin, donkerblauw, donkergroen) zijn veel meer verspreid over heel Nederland. De acht grootste houders zijn minder aanwezig in het noorden van het land.

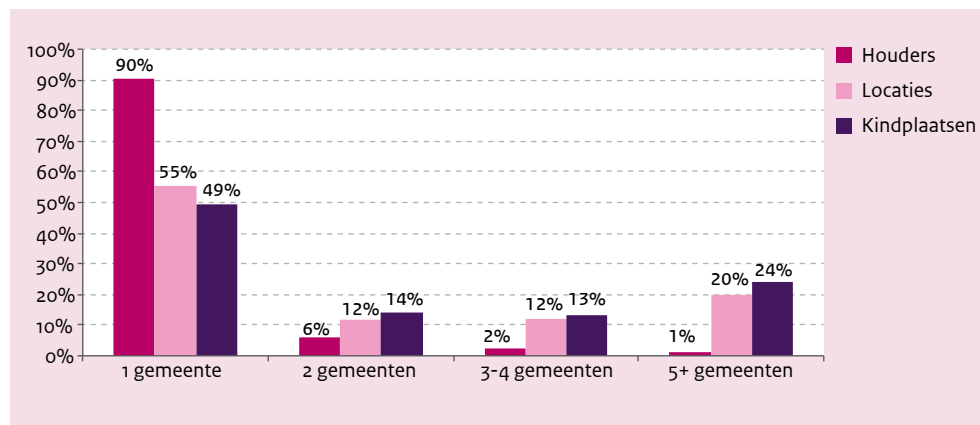
⁶ Met uitzondering van de kinderdagverblijven waar uitsluitend kinderen van twee tot vier jaar worden opgevangen.

Figuur 2.4 | Locaties van de acht grootste houders verspreid over Nederland



Belangrijk deel houders heeft met meerdere gemeenten en GGD'en te maken • Een deel van de houders⁷ is breed verspreid over de gemeenten. Een op de tien houders heeft locaties die verdeeld zijn over twee of meer gemeenten (figuur 2.5). Deze 10 procent van de houders bezit bijna de helft van alle kinderopvanglocaties in Nederland.

Figuur 2.5 | Aantal houders in een of meer gemeenten



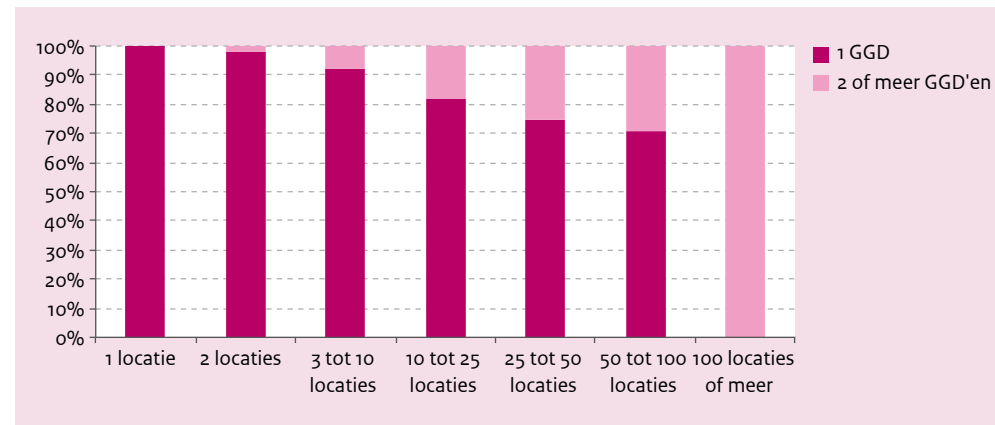
Ongeveer 4 procent van alle houders heeft te maken met meerdere GGD'en (figuur 2.6). Ondanks dat deze groep van rond de 150 houders slechts een klein deel van het totaal aantal houders vormt, beheren zij samen een kwart van alle locaties.

Dit betekent dus dat in bijna de helft van de jaarlijkse inspectieonderzoeken een houder betrokken is die met meerdere gemeenten te maken heeft. In een kwart van de gevallen gaat het om een houder die met meerdere GGD'en te maken heeft.

Het zijn vaker de kleinere gemeenten die te maken hebben met houders waarvan de locaties verspreid zijn over meerdere gemeenten en soms ook meerdere GGD'en. Een kwart van de houders die actief is in een kleine gemeente (tot twintigduizend inwoners) is in meerdere gemeenten actief, waar dat in de vier grote steden slechts in 10 procent van de gevallen zo is.

⁷ Dit is exclusief VGO, maar inclusief GOB, omdat juist ook GOB's via de aangesloten VGO's te maken kunnen hebben met meerdere gemeenten en GGD'en.

Figuur 2.6 | Houderspreiding over GGD naar houderomvang



Toezicht op houderniveau in ontwikkeling • We zien een ontwikkeling om naast toezicht op locaties te komen tot toezicht op houderniveau. Toezicht op houderniveau kan mogelijk leiden tot een meer eenduidige benadering van de houder en besparing van toezichtinzet (niet op alle locaties hoeven alle voorwaarden meer te worden getoetst) en toezichtlast en kwaliteitsverbetering (verbeteringen worden direct voor alle locaties van de betreffende houder doorgevoerd).

De afstemming of de invulling van het toezicht en de handhaving op locaties vindt vooral op regionaal niveau plaats tussen GGD-regio's en gemeenten. Dit kan leiden tot variatie in de uitvoering op lokaal niveau, zowel bedoeld als onbedoeld. De decentrale wijze van inrichten van toezicht en handhaving heeft als voordeel dat men op lokaal niveau maatwerk kan leveren. Tegelijkertijd kunnen houders die locaties verspreid hebben over meerdere gemeenten en GGD'en, te maken hebben met verschillende wijzen van inspecteren. Zo komt het voor dat de locaties van één houder in een ogenschijnlijk vergelijkbare situatie op een verschillend aantal voorwaarden worden beoordeeld en is er bijvoorbeeld onderscheid in het wel of niet toepassen van 'overleg en overreding' door de GGD. In geval van overtreding zijn er ook verschillen in de wijze waarop gemeenten handhaven, zoals het wel of niet meteen inzetten van juridische handhavingsinstrumenten. Overigens kunnen er ook verklaarbare redenen zijn voor deze verschillen in toezicht en handhaven, omdat de specifieke situatie bij elke locatie weer anders kan zijn.

Na 2016 starten GGD'en en gemeenten in het kader van 'Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang' een pilot naar de toepassing van Koepeltoezicht, waarin deze ontwikkelingen en onderwerpen een plek hebben.

2.3 Vraag en aanbod

Stijgende vraag naar kindplaatsen zichtbaar • Het gemiddeld aantal kinderen met kinderopvangtoeslag⁸ stijgt van 627.000 in 2013 naar 649.000 in 2015 (SZW, 2016a). Het aantal kindplaatsen⁹ nam af, van 717.000 in 2013 naar 691.000 in 2015. Met name op peuterspeelzalen nam het aantal kindplaatsen flink af; in 2015 waren er ruim twaalfduizend minder dan in 2013. Het aantal kindplaatsen op kinderdagverblijven nam juist toe met zo'n vijfduizend.

Het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag en het aantal kindplaatsen zijn verschillende grootheden¹⁰ en dus niet een op een vergelijkbaar. Het geeft wel een beeld van de ontwikkelingen over de jaren heen en is om die reden in onderstaande figuur opgenomen. Kinderen die naar een peuterspeelzaal gaan, ontvangen geen toeslag, daarom zijn de peuterspeelzalen ook in het aantal kindplaatsen niet meegenomen in figuur 2.7.

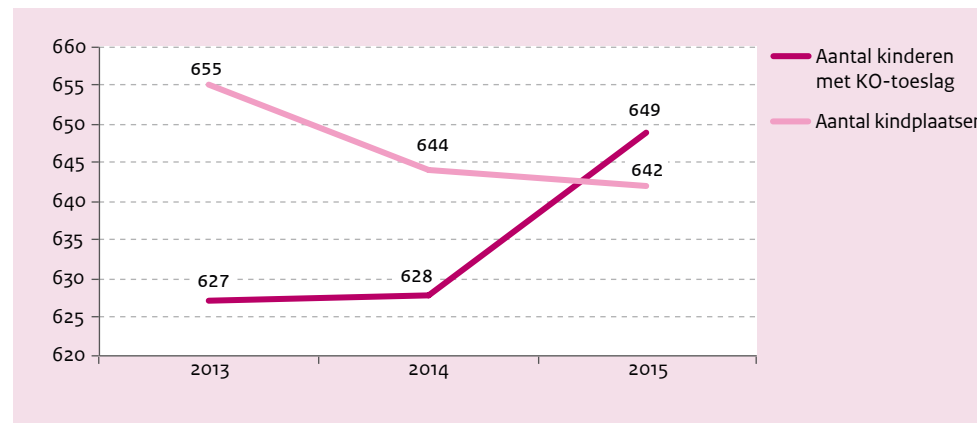
Wachlijsten zijn jarenlang een probleem geweest in de kinderopvang. Bezuinigingen, de economische crisis en de toename in het aantal voorzieningen hebben de laatste jaren een rol gespeeld bij het verminderd gebruik van de kinderopvang en het oplossen van de wachlijsten. Inmiddels trekt de economie weer aan en het kabinet stelt weer ruimer gelden ter beschikking. Het effect daarvan kan zijn dat de vraag naar kinderopvang weer aantrekt en er op sommige plekken weer wachlijsten ontstaan. Vooral in groeigemeenten en in drukker gedeelten van steden zijn er signalen dat dit risico al werkelijkheid wordt. Andere ontwikkelingen, zoals opvang van vluchtelingenkinderen en de mogelijkheid in de toekomst voor peuters zonder recht op kinderopvangtoeslag om twee dagdelen naar de kinderopvang te gaan (SZW, 2016b), kunnen effect hebben op het opnieuw ontstaan van wachlijsten.

⁸ Een kind dat een deel van het jaar naar kinderopvang gaat en waarvoor de ouders recht hebben op kinderopvangtoeslag, wordt voor een evenredig deel meegeteld in de aantallen.

⁹ Met het aantal kindplaatsen wordt het maximum aantal potentiële kinderen bedoeld dat gelijktijdig in een peuterspeelzaal of een kinderopvangvoorziening kan worden opgevangen. In het geval van gastouders tellen hierbij de eigen aanwezige kinderen tot tien jaar ook mee. Het geeft dus niet weer hoeveel kinderen er feitelijk (per locatie) worden opgevangen.

¹⁰ Één kindplaats kan bijvoorbeeld door drie kinderen met toeslag worden 'bezet'.

Figuur 2.7 | Ontwikkeling gemiddeld aantal kinderen met kinderopvangtoeslag en het aantal kindplaatsen (x 1000) exclusief PSZ





|

∴ *Hoofdstuk 3*
∴ Inspectie-
∴ onderzoeken
∴ GGD

Kern van dit hoofdstuk

Wettelijke criteria

Gemeenten voeren hun wettelijke taken op het gebied van inspecties steeds beter uit. Steeds meer gemeenten lukt het om alle wettelijk verplichte inspecties uit te voeren bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, peuterspeelzalen en gastouderbureaus (de zogenaamde 100%-norm). In 2015 is 97 procent van alle locaties onderzocht. Afgelopen jaar is 9 procent van de bestaande voorzieningen voor gastouderopvang geïnspecteerd, waar een minimum van 5 procent per gemeente de ondergrens is. De meeste gemeenten voldoen aan deze ondergrens.

Uit de gegevens volgt dat de GGD'en nagenoeg alle nieuw aangemelde locaties bezoeken voordat ze worden ingeschreven in het register. Vervolgens worden vrijwel alle nieuw ingeschreven locaties binnen een jaar bezocht voor een onderzoek na registratie.

Bij de nieuw aangemelde voorzieningen voor gastouderopvang wordt in vrijwel alle gevallen een onderzoek voor registratie uitgevoerd.

Overig

Er zijn grote verschillen tussen voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureaus enerzijds en kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen anderzijds.

Bij voorzieningen voor gastouderopvang vindt de opvang in een huiselijke situatie plaats en gelden er (wettelijk gezien) minder regels. Het gastouderbureau is er mede verantwoordelijk voor dat de geboden opvang voldoet aan de wettelijke eisen.

Ouders hebben bij de keuze voor een voorziening voor gastouderopvang zelf een grotere verantwoordelijkheid om in te schatten of de geboden opvang door de gastouder voldoet aan de wensen van veiligheid en ontwikkeling.

De GGD'en hebben in de afgelopen twee jaar (2014 en 2015) bijna de helft van het bestand van de voorzieningen voor gastouderopvang gezien. Van de bezoeken vindt 40 procent echter aangekondigd plaats, waardoor mogelijk niet alle overtredingen op een locatie worden gezien.

3.1 Wettelijke vereisten inspecties

Een opvangvoorziening, gastouderbureau of een voorziening voor gastouderopvang krijgt voor inschrijving in het register een *onderzoek vóór registratie* om te kijken of de houder kan starten. Binnen drie maanden na registratie volgt een *onderzoek na registratie* om te bepalen of de voorziening ook in de praktijk aan de kwaliteitseisen voldoet. Bij het *jaarlijks onderzoek* beoordeelt de GGD-inspecteur of de opvanglocatie (nog steeds) aan de kwaliteitseisen voldoet. Indien er tekortkomingen zijn, volgt een advies tot handhaven aan de gemeente. Na een eventuele handhavingsactie door de gemeente, stelt de GGD in het *nader onderzoek* vast of de geconstateerde tekortkomingen in de kwaliteit inmiddels zijn opgelost. *Incidentele onderzoeken* vinden plaats na een signaal, een verhuizing, aanpassingsverzoek van het aantal kindplaatsen, wijziging van houder, een bericht in de media of een combinatie van deze factoren.

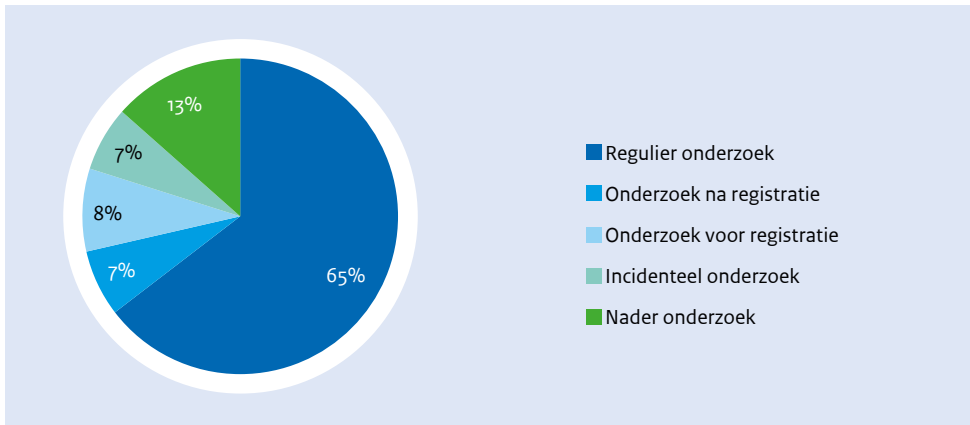
Ieder onderzoek resulteert in een GGD-rapport, waarop de eigenaar van de voorziening een reactie kan geven, de zogenoemde *zienswijze*¹¹. Na vaststelling van het rapport wordt het openbaar gemaakt in het LRPK.

Twee jaar na inschrijving kent de GGD de opvangvoorzieningen en gastouderbureaus een risicoprofiel¹² toe. Het jaarlijkse onderzoek vindt risico gestuurd plaats. Het toezicht op de voorzieningen voor gastouderopvang vindt plaats op basis van een jaarlijkse steekproef die per gemeente kan verschillen van 5 tot 30 procent van de locaties. Elke gemeente is vrij om op basis van de kwaliteit van het gastouderbestand en/ of de gastouderbureaus of bijvoorbeeld op basis van signalen, in de eigen gemeente de grootte van de steekproef te bepalen (met een ondergrens van 5 procent).

¹¹ Bij een nader onderzoek is er geen zienswijzeprocedure.

¹² Meer informatie over het door de GGD gehanteerde risicomodel in [paragraaf 4.1](#).

Figuur 3.1 | Verdeling van typen uitgevoerde onderzoeken¹³ in 2015 (excl. VGO)



Figuur 3.1 toont de verdeling van de verschillende typen onderzoek in 2015 van alle soorten kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, exclusief voorzieningen voor gastouderopvang. Deze verdeling is vergelijkbaar met die in 2014 en 2013. Bij voorzieningen voor gastouderopvang is er in 2015 in twee derde van de onderzoeken sprake van een ‘onderzoek voor registratie’ en bijna 30 procent betreft een ‘regulier onderzoek’. Ook dit beeld is nagenoeg gelijk aan 2014 en 2013.

Grootste deel van de opvangvoorzieningen, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang wordt voor inschrijving in het LRKP onderzocht • Om als houder van een kinderopvangvoorziening, een gastouderbureau of een voorziening voor gastouderopvang opgenomen te worden in het LRKP, moet men dit aanvragen bij de gemeente. De GGD stelt op verzoek van de gemeente een onderzoek voor registratie in en brengt advies uit aan de gemeente over opname in het register. De wetgever heeft een termijn van tien weken vastgesteld waarbinnen de gemeente een beslissing moet nemen of de houder of gastouder wordt opgenomen in het register¹⁴. Na tien weken wordt de voorziening van rechtswege ingeschreven (Lex silencio positivo).

¹³ Zie bijlage III van dit rapport voor meer informatie over de inhoud van de verschillende onderzoeken.

¹⁴ Betreffende artikelen kindercentra en gastouderopvang: 1.45 t/m 1.47b en peuterspeelzalen: 2.3 t/m 2.4b. Verder is de wettelijke basis ook te vinden in het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Specifiek staat in 1.46, lid 1 en 2.3 lid 1 Wko de verplichting genoemd van de termijn van 10 weken.

Gemeenten kunnen de automatische inschrijving in vier situaties via een opschortingsprocedure voorkomen¹⁵. Ten eerste als de aanvraag niet compleet is. Ten tweede als met instemming van de aanvrager tot opschorting wordt overgegaan. Ten derde als sprake is van overmacht. En ten slotte als de vertraging toe te schrijven is aan de aanvrager. In 2015 schortten gemeenten 20 procent van de nieuwe aanvragen op. Dit is exclusief voorzieningen voor gastouderopvang, deze worden vrijwel allemaal zonder opschorting afgehandeld. In de vier grote steden vindt in ruim de helft van de gevallen opschorting plaats, waar dat in de overige gemeenten tussen de 10 en 19 procent ligt.

Het grootste deel van de nieuwe aanvragen wordt ingeschreven in het LRKP. Zo'n 3% van de nieuwe aanvragen wordt afgewezen.

Gemeenten handelen iets meer nieuwe aanvragen van kinderopvangvoorzieningen binnen tien weken af dan in 2014 en 2013. Uit de cijfers volgt dat één op de negen locaties zonder onderzoek voor inschrijving in het LRKP ingeschreven. Een nadere analyse laat zien dat het hier voornamelijk gaat om bestaande locaties, die vanwege verhuizing of overname door een andere houder een nieuwe registratie krijgen. In de helft van de bestaande gevallen wordt een incidenteel onderzoek ingezet om de vraag te beantwoorden of er tot nieuwe registratie kan worden overgegaan. Wanneer een gemeente al heeft besloten dat de nieuwe houder de voorziening in exploitatie mag nemen en er blijkt sprake van een overname, besluit een gemeente vaak ambtshalve om de gegevens te wijzigen: de oude vestiging wordt uitgeschreven en een nieuwe vestiging wordt ingeschreven. Ook zien we dat een aantal onderzoeken voor registratie worden geregistreerd onder het oude LRKP-id. In bijna alle gevallen (97 procent) krijgen nieuwe gastouderbureaus een onderzoek voordat ze worden ingeschreven in het LRKP. De aanvraag werd, net als in 2013, in een op de acht gevallen niet binnen de tien weken afgehandeld, waar dat in 2014 nog in een op de twintig gevallen langer dan tien weken duurde. Nagenoeg alle nieuw ingeschreven voorzieningen voor gastouderopvang (99 procent) kregen in 2015 een onderzoek voor registratie. In 2014 was dat 96 procent en in 2013 was dat 88 procent. In bijna alle gevallen werd de aanvraag in 2015 binnen tien weken afgehandeld.

Helft van de inspecties na registratie vindt binnen drie maanden plaats • In de beleidsregels ‘Werkwijze toezichthouder’ (artikel 3) is opgenomen dat er binnen drie maanden na inschrijving in het LRKP een toets op de uitvoeringspraktijk moet plaatsvinden bij de

¹⁵ Artikel 4.14 AWB

kinderopvanglocaties en gastouderbureaus¹⁶. Dit is het zogenoemde onderzoek na registratie¹⁷. In ruim de helft van de gevallen vindt deze inspectie bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen daadwerkelijk binnen drie maanden plaats. Dat is een lichte verbetering ten opzichte van 2013.

Zowel GGD'en als gemeenten geven aan dat lang niet alle kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen actief zijn na drie maanden. De 'praktijktoets' kan dan niet worden uitgevoerd, omdat er geen kinderen worden opgevangen. Het grootste deel van de locaties waar niet binnen drie maanden een onderzoek na registratie heeft plaatsgevonden wordt tussen drie maanden en een jaar onderzocht.

Bij de gastouderbureaus vindt slechts bij een derde van de locaties binnen drie maanden een onderzoek na registratie plaats. Bijna twee derde van de onderzoeken wordt na drie maanden, maar wel binnen een jaar gedaan. Verschillende gemeenten geven aan dat er bij de gastouderbureaus nog niet altijd binnen drie maanden gekoppelde gastouders zijn en dat er in die gevallen wordt besloten het onderzoek uit te stellen.

Verplichte jaarlijkse onderzoeken kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus vrijwel allemaal uitgevoerd

• We zien een stijgende lijn in het aandeel kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus dat jaarlijks een inspectie ontvangt. Waar in 2013 93 procent van de bestaande kinderopvangvoorzieningen een jaarlijks onderzoek of onderzoek na inschrijving ontving, is dit inmiddels toegenomen tot 97 procent¹⁸ in 2015. Hierbij is tussen de verschillende typen opvang vrijwel geen verschil.

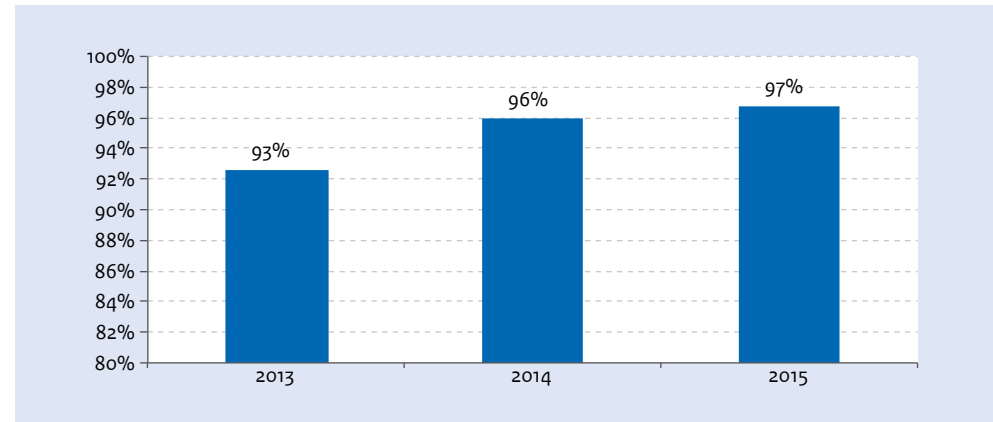
Kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen werden in nagenoeg alle gevallen (99 procent) onaangekondigd bezocht. Gastouderbureaus werden in een kwart van de gevallen onaangekondigd bezocht. In [paragraaf 3.2](#) gaan we hier verder op in.

¹⁶ Betreffende artikelen voor kindercentra en gastouderbureaus: 1.45 t/m 1.48c Wko; voor de peuterspeelzalen 2.2 t/m 2.4b. Voorts zijn van toepassing de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen. Specifiek staat in de Beleidsregels werkwijze toezichthouder artikel 4 het onderzoek na aanvang exploitatie beschreven.

¹⁷ Dit geldt niet voor voorzieningen voor gastouderopvang. Hier vindt alleen een inspectie voor registratie plaats.

¹⁸ Dit percentage ligt waarschijnlijk nog iets hoger, omdat de onderzoeken die zijn uitgevoerd in 2015 en die na peildatum van 1 maart 2016 met terugwerkende kracht in het systeem zijn ingevoerd, niet meegenomen kunnen worden. Ook is er soms sprake van enige vervuiling van het LRKP (locaties die niet meer bestaan zijn nog niet verwijderd) en wordt in sommige gevallen het type onderzoek niet goed ingeboekt (incidenteel in plaats van regulier onderzoek). Ook is het zo dat als er sprake is van KDV en BSO in één gebouw daar soms één rapport voor wordt gemaakt en er dus niet goed kan worden geteld.

Figuur 3.2 | Percentage uitgevoerde jaarlijkse onderzoeken en onderzoeken na registratie bij KDV, BSO, PSZ en GOB



Iets meer dan de helft van de gemeenten behaalt in 2015 de zogenoemde 100%-norm¹⁹. Dit betekent dat ze erin slagen te voldoen aan de wettelijke verplichting om alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus (met uitzondering van de voorzieningen voor gastouderopvang) jaarlijks door de GGD te laten onderzoeken. Ongeveer 40 (kleinere) gemeenten, geconcentreerd in een beperkt aantal GGD-regio's, liet 90 procent of minder van de locaties inspecteren.

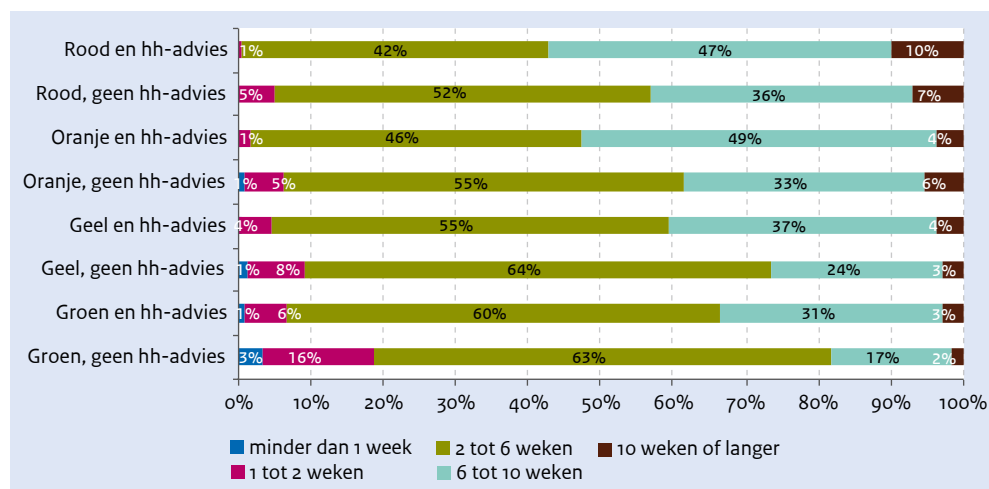
Jaarlijkse onderzoeken vrijwel allemaal tijdig afgehandeld • In de beleidsregels werkwijze toezichthouder (artikel 6) is vastgesteld dat de resultaten van een jaarlijks onderzoek binnen tien weken²⁰ na afronding van de onderzoekswerkzaamheden openbaar moet worden gemaakt. Het grootste deel van de onderzoeken wordt door de GGD'en binnen die termijn afgerond. Slechts bij 3 procent van de onderzoeken (KDV, PSZ, BSO en GOB) is er een overschrijding van de termijn. Bij voorzieningen voor gastouderopvang worden nagenoeg alle onderzoeken tijdig afgehandeld.

¹⁹ Nieuwe locaties ingeschreven na 1 oktober zijn niet meegenomen, omdat die mogelijk pas in 2016 een onderzoek hebben gehad.

²⁰ De 10 weken is als volgt opgebouwd: zes weken na afronding van werkzaamheden GGD ontvangt houder concept rapport, twee weken voor zienswijze en overleg houder, één week om rapport vast te stellen = negen weken. Dus **binnen** tien weken is het rapport openbaar gemaakt.

Het risicoprofiel en het feit of er wel of geen sprake is van een handnavingsadvies, zijn van invloed op de doorlooptijd van de jaarlijkse onderzoeken (in [paragraaf 4.1](#) gaan we in op het risicomodel en de profielen). Bij locaties met een groen profiel (lage risico-inschatting) werd in 2015 zo'n 98 procent van de jaarlijkse onderzoeken binnen de termijn afgerond (figuur 3.3). Bij de locaties met een rood profiel (hoge risico-inschatting met handnavingsadvies) lukte dit in negen van de tien gevallen.

Figuur 3.3 | Doorlooptijd reguliere inspecties 2015 (inspecties afgesloten in 2015 of uiterlijk 1 maart 2016), naar risicoprofielkleur en wel of geen handnavingsadvies



Steekproef voorzieningen voor gastouderopvang 9 procent • Gemeenten houden steekproefsgewijs via de GGD'en jaarlijks toezicht op de voorzieningen voor gastouderopvang²¹. De steekproeftrekking verschilt per gemeente. In 2015 onderzocht 92 procent van de gemeenten minimaal 5 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang²². Landelijk gezien vond er bij 9 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang een inspectie plaats.

²¹ Artikel 1.62 lid 3 van de Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

²² Op basis van het bestand op 1 januari selecteert de gemeente minimaal 5 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang om te onderzoeken.

Dit betekent niet dat alleen die 9 procent in beeld is. In de praktijk is ongeveer de helft van de voorzieningen voor gastouderopvang in het bestand in de afgelopen twee jaar onderzocht. Dat komt doordat bij nagenoeg alle nieuw ingeschreven gastouders in 2015 en 2014 een onderzoek voor registratie plaatsvond.

3.2 Inspecties voorzieningen voor gastouderopvang uitgelicht

Helft voorzieningen voor gastouderopvang geïnspecteerd in de afgelopen twee jaar •


Voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureaus nemen een speciale positie in binnen de kinderopvang en het toezicht erop. Zoals eerder beschreven vond in 2015 bij 9 procent van de voorzieningen voor gastouders een jaarlijks onderzoek plaats. Wel is de helft van de voorzieningen in het bestand gezien in de afgelopen twee jaar. Dit komt door het hoge percentage nieuwe aanmeldingen, zij worden allemaal voor inschrijving onderzocht, en het hoge percentage uitschrijvingen.

De gastouderbureaus zijn een essentiële schakel in het toezicht op de voorzieningen voor gastouderopvang. Iedere voorziening heeft een contract met minimaal één gastouderbureau. Vanuit de contractuele overeenkomst tussen de voorziening voor gastouderopvang en het gastouderbureau, dragen de gastouderbureaus mede verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de gastouderopvang. Omdat gastouderbureaus wel een jaarlijkse inspectie krijgen, heeft de toezichthouder een beeld van de wijze waarop het gastouderbureau de kwaliteit van de aangesloten voorzieningen voor gastouderopvang bewaakt²³.

Veel aangekondigde onderzoeken bij gastouders en gastouderbureaus •

Een toezichthouder heeft de keus om een bezoek aan een locatie al dan niet aan te kondigen. Al een aantal jaar laten de cijfers uit de GIR zien dat bij aangekondigde onderzoeken minder overtredingen worden geconstateerd dan bij onaangekondigde onderzoeken. In 2015 vindt de GGD in 6 procent van de aangekondigde onderzoeken bij voorzieningen voor gastouderopvang een overtreding, bij de onaangekondigde onderzoeken is dit 11 procent. Bij gastouderbureaus zien we een flinke stijging van het aantal onaangekondigde bezoeken, van 8 procent in 2014 naar 23 procent in 2015. Bij voorzieningen voor gastouderopvang is er een stijging van 50 procent naar 60 procent onaangekondigde bezoeken.

²³ Het lijkt dan ook een goed uitgangspunt om bij de steekproef, de kwaliteit van een gastouderbureau mee te nemen. Zie [Bijlage I: Methodologische verantwoording](#).



GGD'en noemen verschillende redenen voor het aankondigen van hun bezoek bij de voorziening voor gastouderopvang. In de praktijk komt de toezichthouder bij een onaangekondigd onderzoek vaak voor een dichte deur te staan. Ook kan de toezichthouder alleen onderzoek doen als er daadwerkelijk kinderen aanwezig zijn. Om efficiency-redenen kiest de GGD er vaak voor om een bezoek van tevoren aan te kondigen. Sommige GGD'en hebben inmiddels diverse oplossingen bedacht om gastouderlocaties toch onaangekondigd te onderzoeken (zie bijlage II).

We zien opmerkelijke verschillen tussen gemeenten van verschillende grootte als het gaat om het uitvoeren van aangekondigde onderzoeken bij voorzieningen voor gastouderopvang. Hoe kleiner de gemeente des te meer onderzoeken aangekondigd plaatsvinden. Kleinere gemeenten (<50.000 inwoners) voeren bij voorzieningen voor gastouderopvang bijna de helft van de jaarlijkse onderzoeken aangekondigd uit. Dit percentage ligt vele malen hoger dan in grotere steden of in de G4. Een mogelijke verklaring die de VNG hiervoor geeft is dat de reisafstanden in de kleinere gemeenten vaak vele malen groter zijn dan in de grote steden. In de grotere steden is het in zo'n geval makkelijker om een andere locatie te bezoeken.



Hoofdstuk 4
Ontwikkelingen in
overtredingen en
handhavings-
adviezen

Kern van dit hoofdstuk

We zien een positieve ontwikkeling bij de geconstateerde overtredingen en het aantal afgegeven handhavingsadviezen na afronding van een inspectie van de GGD-toezichthouders.

Er zijn minder locaties met overtredingen bij jaarlijkse onderzoeken en er worden minder overtredingen per jaarlijks onderzoek vastgesteld. Hiermee samenhangend is het percentage handhavingsadviezen de afgelopen jaren ook flink gedaald. Waar in 2013 nog in 40 procent van de onderzoeken een advies tot handhaven werd gegeven is dit in 2015 teruggelopen naar een op de vier. We zien een stijging van het percentage kinderopvanglocaties met een groen risicoprofiel en daardoor een daling van het aantal beoordeelde voorwaarden per onderzoek.

De GGD'en geven aan dat een frequentere toepassing van 'Overleg en overreding' door de toezichthouder, waarmee overtredingen nog voor de afronding van het inspectierapport kunnen worden opgelost, bijdraagt aan het lagere percentage geregistreerde overtredingen.

Uitgaande van het risicomodel worden bij voorzieningen waar weinig risico wordt verwacht minder voorwaarden geïnspecteerd. De GGD-en geven aan dat er een kans is dat ze hierdoor niet alle overtredingen meer zien. Dit kan effect hebben op het beeld dat er minder overtredingen worden geconstateerd bij de jaarlijkse onderzoeken.

Bij de grootste houders zien we gemiddeld minder locaties met overtredingen en handhavingsadviezen dan bij de kleinste houders. Een verklaring daarvoor kan zijn dat grote houders kunnen leren van geconstateerde overtredingen en dus kunnen voorkomen dat op een andere locatie dezelfde overtreding geconstateerd wordt. Ook hebben zij wellicht meer capaciteit om ontwikkelingen bij te houden en hun beleid aan te passen. Juist de kleinere houders kunnen daarom gebaat zijn bij meer informatie en voorlichting van de brancheorganisaties.

Voor gemeenten kan het waardevol zijn om deze en andere karakteristieken van het houderbestand goed in beeld te hebben bij de beleidsbepaling en voor de uitvoering van hun taken.

Een blik op de zwaarte van de geconstateerde overtredingen laat zien dat ongeveer de helft van alle geconstateerde tekortkomingen bij zowel kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang als peuterspeelzalen een overtreding betreft op een voorwaarde met hoge prioriteit. Gemeenten hebben in hun handhavingsbeleid de kwaliteitsvoorwaarden gekoppeld aan de begrippen 'hoog', 'middel' en 'lage' prioriteit op basis van het risico voor de kinderen die worden opgevangen.

4.1 Risicomodel GGD GHOR NL

Het risicomodel is zodanig ingericht dat kinderopvanglocaties waarover zorgen zijn intensiever toezicht krijgen en dat bij locaties waarover minder zorgen zijn het toezicht minder omvangrijk is. Wel wordt elke locatie jaarlijks bezocht.

Voor elke locatie waar kinderopvang (KDV, PSZ, BSO) wordt geboden en voor gastouderbureaus (GOB) wordt jaarlijks een risicoprofiel vastgesteld. Vanuit effectief en efficiënt toezicht is het risicomodel een intern planningsinstrument²⁴ voor de GGD, een hulpmiddel om de benodigde capaciteit in te schatten.

Voor peuterspeelzalen is het risicogericht toezicht sinds 1 januari 2014 ingevoerd. Twee jaar later dan bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus²⁵. Het toezicht op voorzieningen voor gastouderopvang is geen onderdeel van het risicomodel. Jaarlijks wordt een steekproef van minimaal 5 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang onderzocht.

De risicoprofielen • De kleur van het risicoprofiel van een opvangvoorziening of gastouderbureau geeft de mate aan waarin de toezichthouder zich zorgen maakt over de geboden opvang op een locatie. Dit kan helpen bepalen hoe frequent (een toezichthouder kan een locatie vaker per jaar bezoeken) of hoe intensief (het aantal voorwaarden waarop de locatie wordt beoordeeld) het toezicht op een voorziening of gastouderbureau dient te zijn. Het kleurenpalet loopt van groen ('geen zorg over actuele situatie of situatie in de nabije toekomst') tot rood ('(serieuze) zorg over actuele situatie, serieuze zorg over de nabije toekomst'). Nieuwe voorzieningen en gastouderbureaus krijgen na de tweede volledige inspectie voor het eerst een risicoprofiel toegekend.

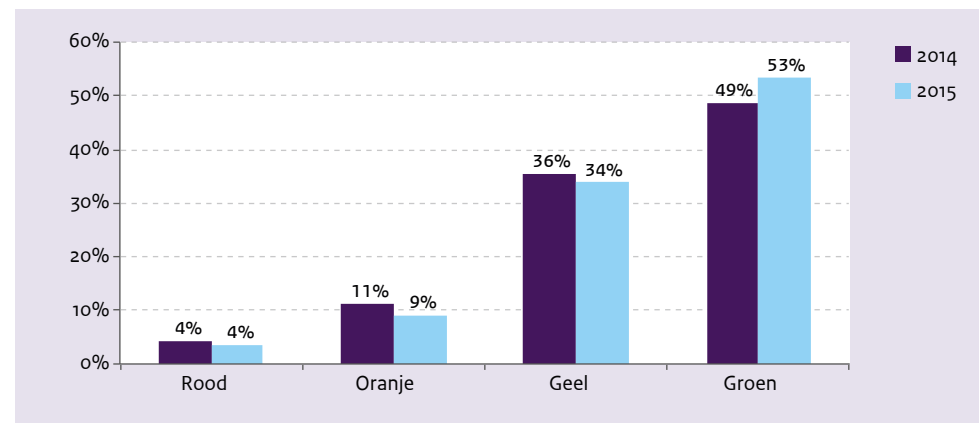
Het percentage voorzieningen en gastouderbureaus met een groen risicoprofiel is ten opzichte van 2014 toegenomen²⁶. Deze toename zien we zowel bij de kinderdagverblijven, de buitenschoolse opvang, peuterspeelzalen als de gastouderbureaus. Het percentage voorzieningen en gastouderbureaus met een geel, oranje of rood profiel is afgenomen of gelijk gebleven (figuur 4.1).

²⁴ Factsheet GGD GHOR NL, risicoprofiel, 13 mei 2015.

²⁵ Vanaf 1 januari 2012 zijn de wettelijke kwaliteitsvoorwaarden ook op peuterspeelzalen van toepassing. Zij moesten eerst nog twee jaar volgens deze wettelijke normen worden beoordeeld alvorens een profiel kan worden toegekend.

²⁶ Peilmomenten januari 2015 en januari 2016.

Figuur 4.1 | Aandeel locaties per risicoprofielkleur in 2014 en 2015



Voor de opvangsoorten anders dan gastouderbureaus bevat de jaarlijkse inspectie in ieder geval de minimaal te toetsen items: pedagogische praktijk; beroepskracht-kindratio; groepsgrootte; beroepskwalificaties en de verklaringen omtrent het gedrag (VOG) en vve voor zover van toepassing. Voor gastouderbureaus betreft dit onder meer de bemiddeling en begeleiding, VOG en pedagogisch beleid²⁷.

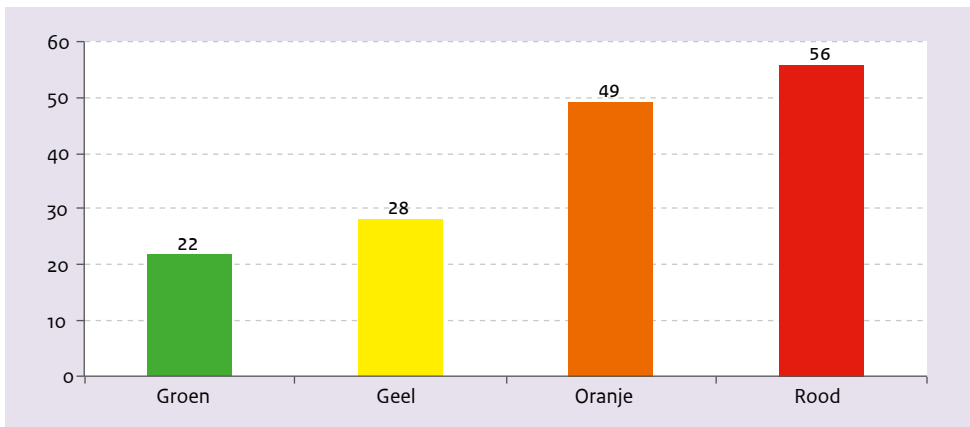
Waar voorheen alle voorwaarden werden beoordeeld bij een onderzoek, is dat met de invoering van het risicogerichte toezicht niet meer het geval. Alle locaties worden onderzocht, maar met een variërende intensiteit.

Samen met de gemeente schat de GGD in over welke voorwaarden er zorgen bestaan bij een specifieke voorziening of gastouderbureau. Die voorwaarden worden vervolgens ook meegenomen in de jaarlijkse inspectie. Ook nog tijdens het onderzoek kan een GGD-toezichthouder, wanneer hij risico's op andere items signaleert, het aantal te onderzoeken voorwaarden uitbreiden.

Het risicomodel in de praktijk • In 2015 zien we dat er gemiddeld 32 voorwaarden worden beoordeeld, in 2014 waren dat er gemiddeld 38. Bij locaties met een groen risicoprofiel werden in 2015 gemiddeld 22 voorwaarden beoordeeld, bij locaties met een rood risicoprofiel gemiddeld 56 (figuur 4.2).

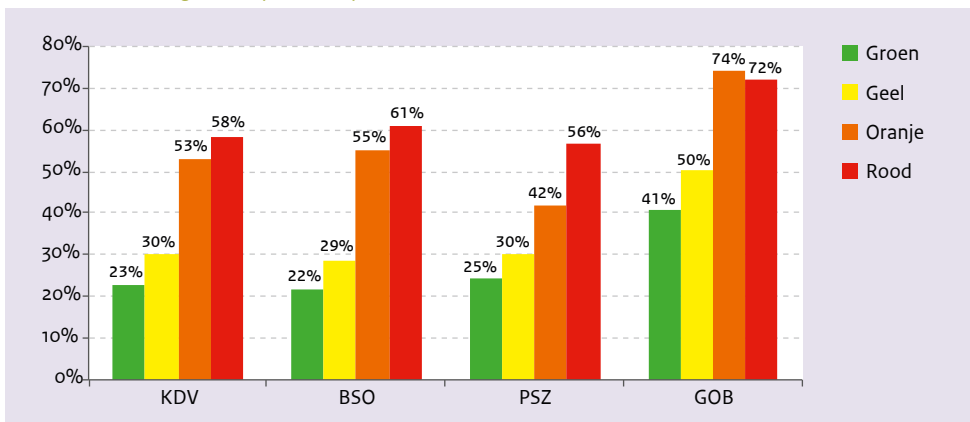
²⁷ Art 3 lid 3 a t/m g en lid 4 a t/m g, Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen 2013.

Figuur 4.2 | Gemiddeld aantal beoordeelde voorwaarden bij een jaarlijks onderzoek in 2015 per risicoprofielkleur



Voor de verschillende typen kinderopvang zijn er aparte toetsingskaders met een verschillend aantal voorwaarden dat beoordeeld kan worden. Figuur 4.3 laat per kinderopvangsoort en per risicoprofielkleur het percentage zien van het aantal voorwaarden dat wordt beoordeeld ten opzichte van het totaal aantal voorwaarden.

Figuur 4.3 | Percentage beoordeelde voorwaarden in 2015 van het totaal aantal voorwaarden per toetsingskader per risicoprofielkleur



We zien in de cijfers van 2015 dat een aantal opvangvoorzieningen en gastouderbureaus, met drie jaar achtereen een groen risicoprofiel, door een aantal GGD'en op meer voorwaarden is onderzocht dan noodzakelijk is volgens het profiel²⁸. Bij deze locaties blijkt dat hoe meer voorwaarden de GGD onderzoekt, hoe vaker minimaal één overtreding bij een jaarlijks onderzoek wordt vastgesteld. Er worden overigens niet meer overtredingen per onderzoek vastgesteld. Het zijn voor een groot deel overtredingen op voorwaarden die anders niet zouden worden onderzocht en het zijn voor een deel ook zware overtredingen met hoge prioriteit²⁹.

4.2 Ontwikkelingen in de geconstateerde overtredingen

De GGD-toezichthouder legt in een rapport zijn bevindingen vast en komt tot een oordeel over het al dan niet voldoen van een locatie aan de wettelijke eisen die aan de kinderopvang worden gesteld. Bij een of meerdere overtredingen van de houder op de wettelijke kwaliteitsvoorwaarden geeft de toezichthouder een advies aan de gemeente om handhavend op te treden. Het is echter niet zo dat elke tekortkoming leidt tot een handhavingsadvies: regelmatig lost de houder, na overleg en overreding, kleine tekortkomingen al op voordat de inspecteur het rapport opmaakt. Bij een handhavingsadvies kan het gaan om een tekortkoming op een relatief eenvoudige voorwaarde waarop is getoetst, maar ook om ernstige tekortkomingen. Hierin wordt geen gradatie aangebracht. Het GGD-rapport wordt in het LRKP, bij de bewuste locatie, openbaar gemaakt.

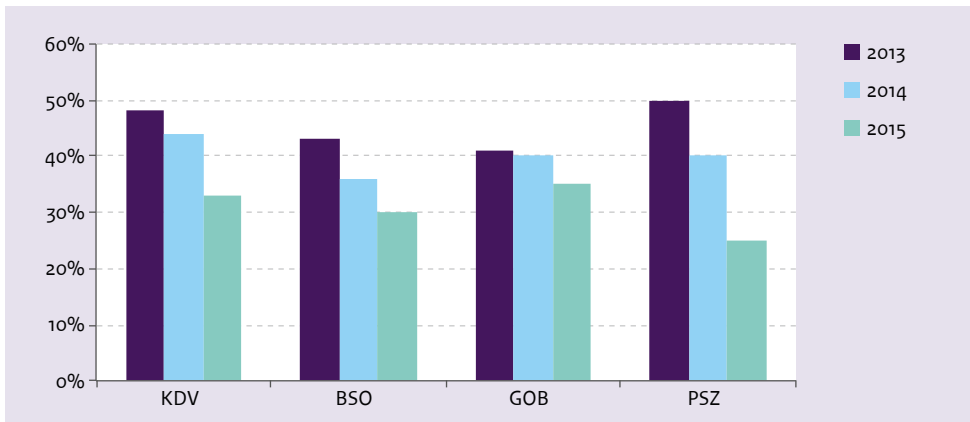
Minder opvangvoorzieningen en gastouderbureaus met overtredingen bij jaarlijkse onderzoeken

Bij steeds minder opvangvoorzieningen en gastouderbureaus worden tijdens een jaarlijks onderzoek overtredingen geconstateerd. Was dit in 2013 in bijna de helft van de bezochte locaties (exclusief VGO) het geval, in 2015 zien we de overtredingen nog bij een derde van de locaties (figuur 4.4).

²⁸ Dit lijkt niet ingegeven te zijn door een andere inschatting van het profiel voorafgaand aan het onderzoek. Ook kan tijdens het onderzoek een risico zijn gesignaleerd wat reden voor de toezichthouder is geweest om het onderzoek uit te breiden.

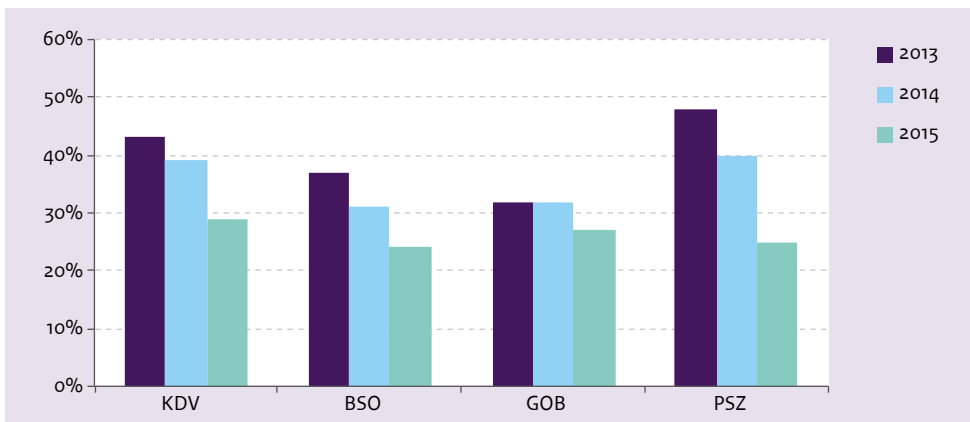
²⁹ GGD GHOR NL en de inspectie onderzoeken samen de aanleiding en consequenties van de verschillen tussen GGD'en. Zie ook [paragraaf 7.3](#).

Figuur 4.4 | Percentage jaarlijkse inspecties met overtredingen per opvangsoort (excl. VGO)



Zowel bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, peuterspeelzalen en gastouderbureaus zien we deze daling van het aantal geconstateerde overtredingen terug. De daling van het aantal opvangvoorzieningen en gastouderbureaus waar overtredingen worden geconstateerd leidt tot een stijging van het aantal locaties dat het goed doet (met een groen risicoprofiel).

Figuur 4.5 | Percentage jaarlijkse inspecties met een advies tot handhaven per opvangsoort (excl. VGO)



Voor 2013 werd bij iets meer dan de helft van de afgeronde onderzoeken bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, peuterspeelzalen en gastouderbureaus een advies tot handhaven gegeven. Na een sterke daling in 2013 naar ongeveer 40 procent zien we in 2015 dat de GGD gemeenten bij gemiddeld een kwart van de opvangvoorzieningen en gastouderbureaus een advies tot handhaven meegeeft (figuur 4.5).

Bij voorzieningen voor gastouderopvang zien we dat het aantal geconstateerde overtredingen bij de jaarlijkse onderzoeken rond de 10 procent ongeveer gelijk is gebleven.

De verschillen tussen GGD-regio's zijn groot als we kijken naar het gemiddeld aantal jaarlijkse onderzoeken met overtredingen (variërend van 13 tot 52 procent) en het aantal beoordeelde voorwaarden (variërend van 23 tot 44). Het onderzoek dat GGD GHOR Nederland en de inspectie uitvoeren³⁰ is erop gericht te achterhalen wat er achter deze verschillen schuilgaat.

Minder overtredingen per jaarlijks onderzoek • Niet alleen het aandeel jaarlijkse onderzoeken met overtredingen daalt. Ook het aantal overtredingen per inspectie daalde in de periode 2013–2015; van gemiddeld 3,7 naar 2,6. Dit hangt samen met de toename van kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen met een groen risicoprofiel. Ook kan de frequentere inzet van ‘overleg en overreding’ de afgelopen jaren ervoor zorgen dat al veel tekortkomingen worden opgelost en dat er dus een daling van het aantal overtredingen zichtbaar is.

GGD'en geven aan dat zij een duidelijke verbetering zien in de kwaliteit van een groot aantal locaties. Voor een deel schrijven zij dit toe aan het consequenter handhavend optreden van gemeenten. De invoering van ‘continue screening’ (op verklaringen omtrent gedrag en beroepskwalificaties) zorgde volgens de GGD'en initieel voor een stijging in het aantal overtredingen. Op dit moment loopt het aantal overtredingen als gevolg van de screening weer terug.

Gedurende het onderzoeksproces – van inspectiebezoek tot het uitbrengen van het rapport – kan de GGD-toezichthouder in opdracht van de verantwoordelijke gemeente afspraken maken met de houder om een tekortkoming op te lossen (overleg en overreding). Meestal gaat het dan om een tekortkoming die relatief makkelijk en snel op te lossen is, zoals de aanwezigheid van bepaalde documenten. In zo'n geval bespreekt de GGD-toezichthouder met de houder welke tekortkoming gesignaleerd is en verbeterd dient te worden. Indien de houder voor afronding van het rapport de tekortkoming oplost, wordt dit verwerkt in het rapport. Dit kan vervolgens betekenen dat er geen advies tot handhaving meer wordt gegeven.

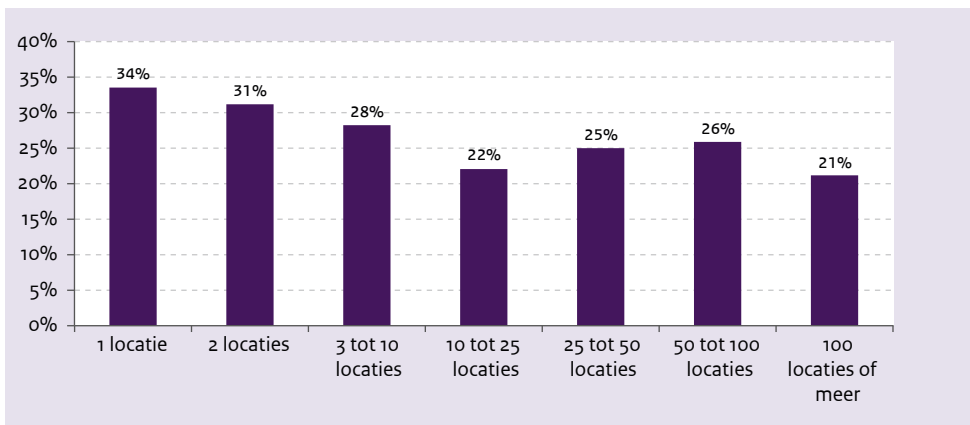
³⁰ Meer informatie over het onderzoek in [paragraaf 7.2](#).

Het wel of niet toepassen van overleg en overreding verschilt per GGD-regio. De handhavingsadviezen die in dit rapport worden gepresenteerd, zijn de handhavingsadviezen zoals gerapporteerd na afronding van het inspectierapport en zoals vermeld in de GIR I. Het effect van overleg en overreding door de GGD-toezichthouder op de afgegeven handhavingsadviezen is niet bekend, aangezien dit niet wordt vastgelegd in GIR I.

GGD'en geven aan dat er een kans is dat ze niet alle overtredingen meer zien. Dit kan effect hebben op het beeld dat er minder overtredingen worden geconstateerd bij de jaarlijkse onderzoeken.

Verschillen tussen grote en kleine houders zichtbaar • Tussen de grootste en de kleinste houders van kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang is een duidelijk verschil te zien in het aantal handhavingsadviezen (figuur 4.6). Het percentage locaties met handhavingsadviezen bij de kleinste houders is aanmerkelijk hoger (34 procent), dan bij de houders met honderd of meer locaties (21 procent). In de groep daartussen zijn de verschillen veel kleiner.³¹

Figuur 4.6 | Gemiddeld percentage locaties met handhavingsadvies naar grootte van de houder (jaarlijkse inspectie + onderzoek na registratie) excl. GOB en VGO



³¹ Niet alle overtredingen leiden tot een handhavingsadvies. In de cijfers van de overtredingen zijn soms wel en soms niet ook de overtredingen die via overleg en overreding door GGD'en zijn opgelost.

Bij houders die actief zijn in vijf of meer gemeenten komen minder vaak overtredingen aan het licht bij een jaarlijks onderzoek dan bij houders die in één gemeente actief zijn. Ook is het aantal handhavingsadviezen bij deze laatste groep fors lager. Eenzelfde beeld zien we bij de houders die in vijf of meer GGD-regio's actief zijn; het aantal locaties met een overtreding en het aantal locaties met een handhavingsadvies is flink lager dan bij de houders die in één GGD-regio actief zijn. Dit komt overeen met het beeld dat bij de grootste houders het percentage geconstateerde overtredingen lager is.

GGD'en geven als mogelijke verklaring voor het betere presteren van de grootste houders dat zij kunnen leren van een geconstateerde overtreding op een van hun locaties. Zij kunnen diezelfde overtreding op andere locaties oplossen voor er een inspectie plaatsvindt. Kleinere houders met minder locaties hebben die mogelijkheid in mindere mate. Bovendien is het voor de kleine houders vaak lastiger om ontwikkelingen, bijvoorbeeld wetswijzigingen, goed bij te houden en in te schatten wat dat betekent voor hun beleid. Ook zien we dat bij de kleine houders (in lijn met het eerder geconstateerde hogere percentage overtredingen en handhavingsadviezen) vaker sprake is van een oranje of rood risicoprofiel, wat intensiever toezicht met zich meebrengt.

4.3 Overtredingen bezien op domeinniveau en voorwaardeniveau

Helft van de overtredingen betreft een zware overtreding • Het aantal jaarlijkse onderzoeken met overtredingen en het gemiddeld aantal overtredingen per jaarlijks onderzoek is in 2015 lager dan in vorige jaren. Dat is een positief resultaat. Het aantal overtredingen zegt nog niet zoveel zonder inzicht in de zwaarte van de overtredingen.

De zwaarte van een overtreding wordt bepaald aan de hand van de risico's die kinderen lopen bij overtreden van de voorwaarde. Gemeenten hebben dit in het handhavingsbeleid vastgelegd, via de koppeling van de begrippen 'hoog', 'middel' en 'laag' risico aan de kwaliteitsvoorwaarden. Voorbeelden van voorwaarden met een hoog risico zijn het vierogenprincipe, in het bezit zijn van een (juiste) verklaring omtrent gedrag, het hebben van de juiste beroepskwalificaties, de beroepskracht-kindratio en de groepsgrootte.

In 2015 heeft iets minder dan de helft van de geconstateerde overtredingen betrekking op voorwaarden met een hoog risico. Dit is vergelijkbaar met 2013 en 2014.

Bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen³² horen overtredingen die te maken hebben met de risico-inventarisaties van zowel veiligheid als gezondheid tot de meest voorkomende overtredingen. De overtredingen variëren van het ontbreken of het niet actueel zijn van de risico-inventarisatie tot het niet hebben van een plan van aanpak. Ook komt voor dat de houder er niet voor zorgdraagt dat het personeel kennis kan nemen van de risico-inventarisatie.

Bij peuterspeelzalen en ook bij kinderdagverblijven zijn relatief veel overtredingen op een aantal voorwaarden voor voorschoolse opvang, zoals het ontbreken van getuigschriften en het aanbieden van onvoldoende uren.

Ook het ontbreken van verklaringen omtrent gedrag is een overtreding die bij peuterspeelzalen relatief meer voorkomt dan bij kinderdagverblijven of buitenschoolse opvang.

Bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang zijn relatief meer overtredingen op de beroepskracht-kindratio en de eis tot aanwezigheid van een oudercommissie.

Bij buitenschoolse opvang komen veel overtredingen voor op de basisgroepen, variërend van het aantal kinderen per basisgroep, de opvang in een andere basisgroep en de overeenkomst tussen beleid en praktijk.

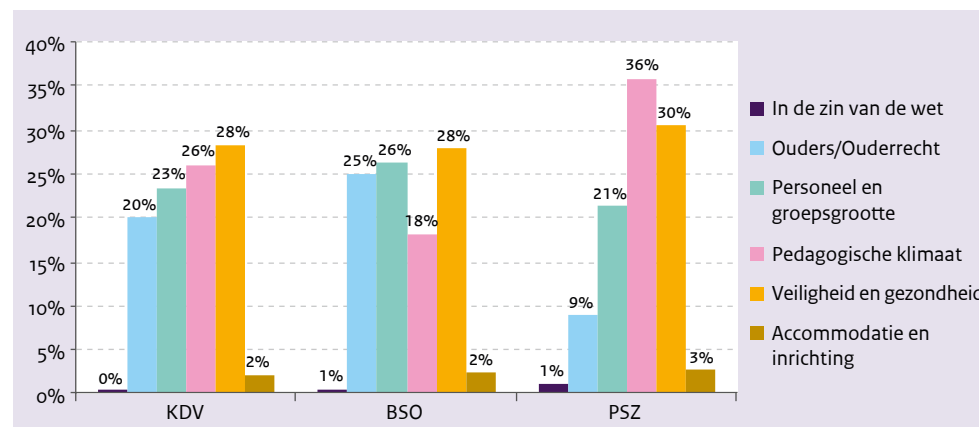
Bij kinderdagverblijven en peuterspeelzalen treffen we het grootste deel van de overtredingen aan in de kwaliteitsgebieden Veiligheid en gezondheid, Personeel en groeps-grootte en Pedagogisch klimaat (figuur 4.7). Bij de buitenschoolse opvang vindt het gros van de overtredingen plaats op de domeinen Veiligheid en gezondheid, Personeel en groeps-grootte en Ouders en ouderrecht.

Bij controle van het domein Veiligheid en gezondheid constateert de GGD één op de tien keer een overtreding bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen. Binnen het domein Accommodatie en inrichting komt bij buitenschoolse opvang één op de veertig keer een overtreding voor, bij kinderdagverblijven is dat nog minder.

³² We hebben momenteel geen zicht op de overtredingen op voorwaardenniveau van voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureaus.

Meeste overtredingen op het domein Veiligheid en Gezondheid •

Figuur 4.7 | Aandeel van de geconstateerde overtredingen (hoog, middel en laag) per domein per opvangsoort




Voorzieningen voor gastouderopvang hoeven op veel minder voorwaarden beoordeeld te worden dan de overige opvangvoorzieningen. Het vaakst beoordeelt de GGD de domeinen: In de zin van de wet³³, Veiligheid en gezondheid en Accommodatie en inrichting. Bijna de helft van alle overtredingen is een overtreding binnen het domein Veiligheid en gezondheid, een op de vijf is een overtreding op het domein In de zin van de wet en een op de tien overtredingen heeft te maken met Accommodatie en inrichting.

Kijken we naar de kwaliteit van gastouderbureaus, dan hebben vier van de tien overtredingen in 2015 te maken met het domein Kwaliteit gastouderbureaus³⁴. Een toename ten opzichte van 2014, toen het nog drie op de tien overtredingen betrof. Een derde van alle overtredingen in 2015 stelt de GGD vast binnen het domein Ouders en ouderrecht.

³³ Dit domein heeft per kinderopvangsoort een andere benaming.

³⁴ Dit domein omvat normen voor de kwaliteit van het gastouderbureau, de wijze waarop de gastouders worden begeleid en dat de kwaliteit van de opvang wordt bewaakt. Ook gelden er normen voor een adequate en inzichtelijke administratie.



Daling van overtredingen op de voorwaarden voor voorschoolse educatie ● Het aantal voorwaarden voor voorschoolse educatie dat niet op orde is bij een inspectie³⁵ is in 2015 3 procent. In 2014 was 4 procent van alle beoordeelde vve-voorwaarden niet op orde. Ruim de helft van de geconstateerde overtredingen op vve-voorwaarden heeft betrekking op het ontbreken van, of niet tijdig in het bezit zijn van een juiste getuigschrift/beroeps-kwalificatie. Deze overtredingen worden beschouwd als overtredingen met hoge prioriteit en hebben een hersteltermijn van maximaal twee weken. Daarnaast betreft ruim een op de tien overtredingen bij peuterspeelzalen en kinderdagverblijven het (ontbreken van het) opleidingsplan en het aantal uren dat men per week aan het programma voor voorschoolse educatie besteedt.

³⁵ Dit betreft alle inspecties, jaarlijks, nader, incidenteel en voor en na registratie.



∴ Hoofdstuk 5
∴ Handhaving

Kern van dit hoofdstuk

Bij kinderopvang is sprake van een commerciële markt, waarbij de minimale kwaliteitseisen en voorwaarden aan de opvang in de wet vastliggen. Gemeenten hebben met de beginselplicht tot handhaven bij overtreden van de wet een belangrijke rol om de basiskwaliteit van de kinderopvang te bewaken.

In 2015 is het aantal handhavingsacties van gemeenten met ongeveer een kwart gedaald ten opzichte van 2014. Dit is in lijn met de afname van de handhavingsadviezen van ongeveer een kwart van 2014 naar 2015.

Gemeenten kunnen bij een handhavingsadvies van de GGD beslissen niet handhavend op te treden. Uit de gemeentelijke registratie blijkt dat dat in ongeveer een kwart van de gevallen voorkomt. Uit het verdiepend onderzoek van de inspectie 'Niet handhaven, verklaarbaar?' volgt onder andere dat gemeenten beredeneerd niet handhaven op allerlei verschillende manieren opvatten en toepassen. Gemeenten zien het over het algemeen niet als lichtvaardig besluit. Ze denken hier goed over na en hebben vaak een plausibele onderbouwing. Daarnaast blijkt het dat gemeenten wel degelijk inspanningen verrichten om een overtreding ongedaan te maken, deze worden echter niet goed vastgelegd in het GIR systeem.

De inzet van de instrumenten verschilt aanzienlijk per gemeente. Een aantal, wat zwaardere instrumenten wordt vrijwel niet of sporadisch gebruikt. 'Uitschrijving uit het register' wordt met name ingezet bij voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureaus. Verdiepend, kwalitatief onderzoek kan inzicht geven in de onderbouwing van de keuzes van de instrumenten door gemeenten.

5.1 Wettelijke vereisten handhaving

Sinds de invoering van de Wet kinderopvang en peuterspeelzalen in 2005 liggen de minimale eisen aan de kinderopvang wettelijk vast. Gemeenten toetsen houders in de kinderopvang op deze wettelijke kwaliteitscriteria. Deze criteria bevatten voorwaarden die de veiligheid en ontwikkeling van kinderen borgen en zijn vastgelegd in de Wet kinderopvang en onderliggende regelgeving.

Het basisprincipe is dat de houder verantwoorde kinderopvang moet bieden. Hieronder wordt opvang verstaan die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving. De houder moet onder andere beschikken over een beleidsplan waarin zijn visie op pedagogiek is uitgewerkt en een plan waarin hij beschrijft hoe hij de veiligheid en gezondheid van de op te vangen kinderen waarborgt. Hiertoe maakt hij onder andere een risico-inventarisatie en een plan van aanpak. Andere eisen uit wet- en regelgeving zijn de verplichte verklaring omtrent het gedrag, de beroepskwalificatie van beroepskrachten, het voldoen aan de beroepskracht-kindratio, de groepsgrootte, het vierogenprincipe en eisen met betrekking tot de ruimtes waarin kinderen verblijven.

Gemeenten hebben een beginselplicht om handhavend op te treden als er sprake is van overtredingen die de GGD-toezichthouder heeft geconstateerd. Uit jurisprudentie blijkt dat een bestuursorgaan in de regel gehouden zal zijn gebruik te maken van deze bevoegdheid om op te treden tegen geconstateerde overtredingen. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag een bestuursorgaan daar gemotiveerd van afwijken en besluiten niet van de bevoegdheid tot handhaven optreden gebruik te maken. Op iedere tekortkoming dient de gemeente een beslissing te nemen om wel of niet tot handhaving over te gaan. Handhaving omvat volgens de inspectie elke (juridische en niet-juridische) actie om te zorgen dat tekortkomingen die de GGD-toezichthouder heeft geconstateerd worden hersteld.

De gemeentelijke handhaving is erop gericht de door de GGD geconstateerde tekortkomingen in de wettelijk vastgelegde kwaliteit zo snel mogelijk op te heffen en/of te bestraffen³⁶. Op basis van het handhavingsadvies van de GGD, de zienswijze van de houder en specifieke omstandigheden neemt de gemeente een eigenstandige beslissing om al dan niet handhavend op te treden.

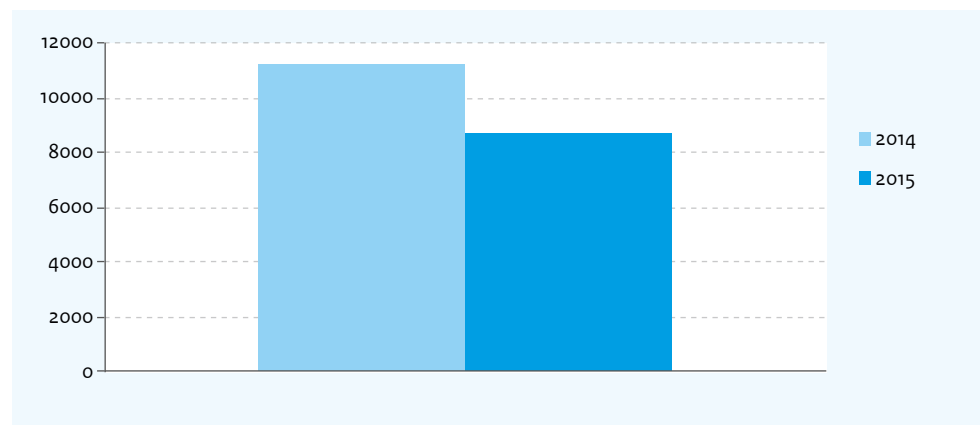
³⁶ VNG format handhavingsbeleid voor gemeenten.

In hun handhavingsbeleid kennen gemeenten op basis van de risico's voor kinderen prioriteit toe aan de wettelijk vastgestelde kwaliteitsvoorwaarden en beschrijven zij de inzet van de handhavingsinstrumenten.

Gemeenten hebben een groot aantal mogelijkheden om handhavend op te treden, variërend van 'overleg en overreding' en een 'waarschuwing' tot aan de inzet van een 'last onder dwangsom' en/of 'bestuurlijke boete'.

Minder handhavend optreden gevraagd van gemeenten • In 2015 hebben gemeenten een kwart minder handhavingsacties ingezet na een handhavingsadvies bij een jaarlijks onderzoek dan in 2014 (figuur 5.1). Dit is in lijn met het aantal handhavingsadviezen, dat ook met ongeveer een kwart is gedaald van 2014 naar 2015.

Figuur 5.1 | Aantal handhavingsacties ingezet door gemeenten na jaarlijks onderzoek met advies handhaven



Aantal gemeenten handhaven toch wanneer zij registreren 'niet handhaven' • In het Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht Kinderopvang 2014 zagen we dat gemeenten in meer dan een kwart van de gevallen waar ze een advies tot handhaving van de GGD-toezichthouder ontvingen, besloten tot 'niet handhaven'. Dit is een relatief hoog percentage, gezien de beginselplicht tot handhaven. In opdracht van het ministerie van SZW (SZW, 2015) onderzocht de inspectie het proces rondom het besluit 'beredeneerd niet handhaven'.

In het onderzoek 'Niet handhaven, verklaarbaar?'³⁷ belichtten we hoe gemeenten hun afweging maken, hoe de communicatie met de regio en met de GGD-toezichthouder verloopt, de soorten tekortkomingen en de onderbouwingen voor het 'beredeneerd niet handhaven'.

Uit de gesprekken met ruim dertig gemeenten komt naar voren dat aan de beslissing van gemeenten om niet te handhaven vaak afstemming met de betrokken GGD ten grondslag ligt. Gemeenten nemen op basis van een gedegen afweging een besluit.

Het onderzoek toont ook aan dat de onderzochte gemeenten na de beslissing 'niet handhaven' vaak alsnog 'overleg en overreding' en een 'waarschuwing' hebben ingezet (IvHO, 2016). In de ogen van de inspectie ondernemen de onderzochte gemeenten dus wel actie om de tekortkomingen op te heffen.

Gemeenten geven drie redenen aan om de ondernomen actie te registreren onder 'niet handhaven'. Ten eerste bestaat er geen eenduidigheid over de begrippen 'handhaven' en 'niet handhaven'. Sommige gemeenten gaan er bijvoorbeeld van uit dat alleen juridische acties handhavingsacties zijn. Ook heeft een aantal gemeenten onvoldoende kennis van en ervaring met het GIR, wat leidt tot onjuiste registraties. Ten slotte is er een groep gemeenten die een eigen basisadministratie heeft. Een aantal van deze gemeenten vult het GIR daardoor niet consequent en/of niet accuraat in.

In 2015 zien we dat gemeenten nog steeds ongeveer een kwart van de handhavingsadviezen registreren in GIR Handhaven onder 'niet handhaven'. Op basis van het kwalitatieve onderzoek hebben we geen zicht op het aandeel van de handhavingsadviezen waarop wel actie is ondernomen en hoe hoog het percentage 'niet handhaven' werkelijk is.

De inzichten uit het genoemde onderzoek staan mogelijk ten dienste van meer uniforme registratie in het GIR in de nabije toekomst. Dit zal een beter beeld geven van de inzet van de instrumenten door gemeenten.. Ook de toegevoegde indicator 'niet handhaven' in het jaarverslag van de gemeente zal naar verwachting bijdragen aan een betere registratie van deze indicator.

5.2 Inzet handhavingsinstrumenten

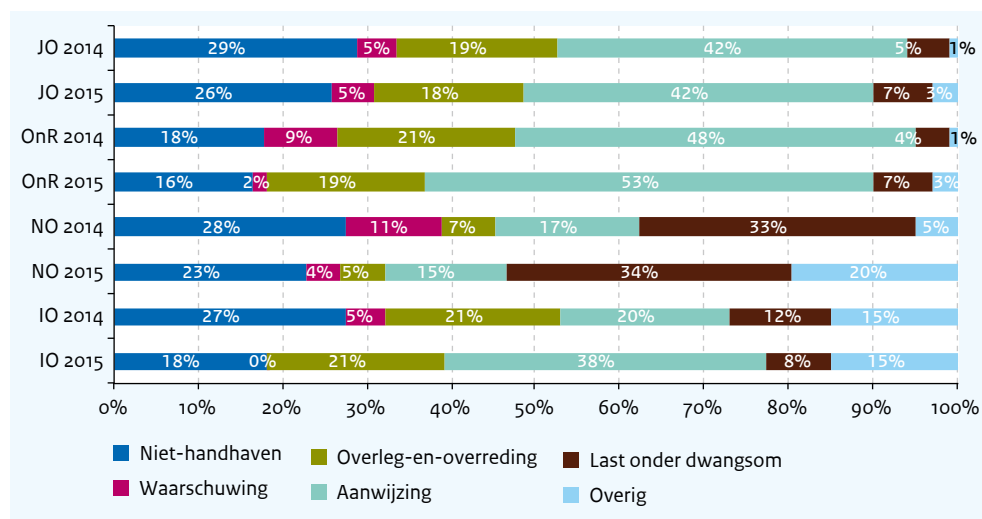
Gemeenten hebben verschillende instrumenten tot hun beschikking om een wettelijke overtreding bij een houder ongedaan te maken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar herstelsanctie en bestraffende sanctie. Herstelsancties van licht naar zwaar betreffen

³⁷ Als bijlage bij dit rapport gepubliceerd.

‘overleg en overreding’ (door zowel de GGD als de gemeente) en ‘waarschuwing’, ‘aanwijzing’, ‘last onder dwangsom’ en ‘last onder bestuursdwang’, ‘exploitatieverbod’ en ‘verwijdering uit het register’. Met de ‘bestuurlijke boete’ kan de gemeente bestraffend optreden³⁸.

Aanwijzing meest gebruikte instrument; ‘last onder dwangsom’ vaker ingezet

Figuur 5.2 | Inzet van handhavinginstrumenten bij verschillende onderzoeken (alle typen opvang) in 2014 en 2015³⁹



Zowel in 2014 als in 2015 is de ‘aanwijzing’ het meest ingezette instrument voor handhaving (figuur 5.2). Dat is niet verwonderlijk, aangezien het grootste deel van de gemeenten in het beleid aangeeft het (juridische) handhavingstraject te starten met een ‘aanwijzing’.

³⁸ De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen bepaalt dat een bestuurlijke boete alleen opgelegd kan worden aan niet-gesubsidieerde peuterspeelzalen. Bij gesubsidieerde peuterspeelzalen wordt via de subsidie ingegrepen. Zie ook [bijlage I: methodische verantwoording](#).

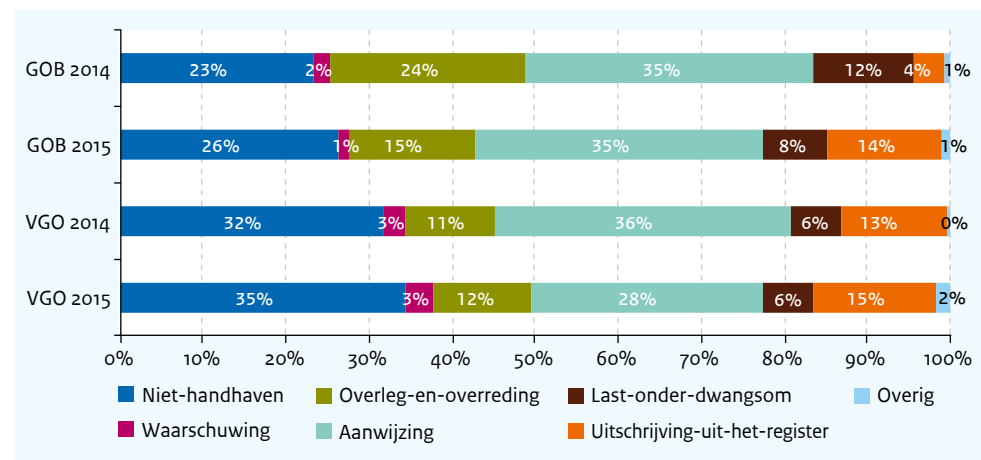
³⁹ JO = jaarlijks onderzoek; OnR = onderzoek na registratie; NO = nader onderzoek; IO = incidenteel onderzoek. In de cijfers zijn zowel de voornemens tot de inzet van een handhavinginstrument als de daadwerkelijke inzet van een handhavinginstrument opgenomen.

Wanneer bij een nader onderzoek een overtreding opnieuw wordt vastgesteld door de GGD kiezen gemeenten vaker voor het instrument ‘last onder dwangsom’ dan wanneer de overtreding in een jaarlijks onderzoek wordt vastgesteld. Dat geeft aan dat gemeenten bij opnieuw vaststellen van eenzelfde overtreding doorpakken en een zwaarder instrument inzetten. We zien dat grotere gemeenten (vanaf 50.000 inwoners) beduidend vaker dit instrument inzetten dan de kleinere gemeenten.

De inspectie ziet verder dat de niet-juridische instrumenten ‘waarschuwing’ en ‘overleg en overreding’ door gemeenten qua gebruik op de tweede plek staan. Een deel van de inzet van deze instrumenten is geregistreerd in GIR onder de beslissing ‘niet handhaven’⁴⁰.

De werkelijke inzet van deze instrumenten is dus hoger dan in de grafiek is weergegeven.

Figuur 5.3 | Inzet van handhavinginstrumenten bij gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang



Net als bij de inspecties zien we bij de handhaving een verschillende benadering van voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureaus ten opzichte van kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen. Opvallend is dat gemeenten bij

⁴⁰ Dit blijkt uit onderzoek naar beredeneerd niet handhaven door ivho, zie [paragraaf 5.1](#). Door het ontbreken van uniforme registratie kunnen we op dit moment niet inzichtelijk maken hoe groot de inzet van deze instrumenten werkelijk is.

voorzieningen voor gastouderopvang en (sinds 2014 ook bij) gastouderbureaus vaker gebruikmaken van 'uitschrijving uit het register' dan bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen (figuur 5.3). Dit vindt plaats bij zowel de jaarlijkse onderzoeken als bij de nadere onderzoeken. Ook zien we dat gemeenten in 2015 vaker besluiten tot 'niet handhaven'⁴¹ bij voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureaus dan in 2014. Bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen zien we juist dat gemeenten in 2015 vaker wel handhaven dan in 2014.

In opdracht van een gemeente kan ook de GGD 'overleg en overreding' uitvoeren. Dit instrument zet de GGD in tussen de constatering van een overtreding en een handhavingsadvies. Het biedt de mogelijkheid om heel snel actie te ondernemen op een geconstateerde overtreding. Het blijkt (Bureau Bartels, 2013) dat hoe sneller de actie, hoe groter het resultaat. Gemeente en GGD maken afspraken over welke voorwaarden en type locaties of houders voor 'overleg en overreding' door de GGD in aanmerking komen. Dit instrument wordt echter nog niet geregistreerd.⁴²

Aantal instrumenten wordt vrijwel niet of sporadisch gebruikt • Gemeenten gebruiken een deel van de instrumenten actief en andere instrumenten vrijwel niet. Waarschijnlijk komt dit deels omdat de inzet van de zwaardere instrumenten niet nodig is, de overtredingen zijn voor die tijd al opgelost. Aan de andere kant is de inzet van een zwaarder instrument, zoals bijvoorbeeld een 'last onder bestuursdwang' juridisch niet altijd even gemakkelijk. Dit vraagt van gemeenten voldoende juridische expertise en ervaring. Indien deze ontbreekt kan de keuze om deze instrumenten in te zetten moeilijk zijn. Een mogelijke gang naar de rechter door de houder bij inzet zwaardere instrumenten brengt daarnaast ook een financieel risico voor gemeenten met zich mee en zal meespelen in de afweging een zwaarder instrument in te zetten. De VNG geeft aan dat een 'last onder bestuursdwang' binnen de kinderopvang juridisch vrijwel niet op te leggen is.

Landelijk gezien is in 2014 en 2015 de 'last onder bestuursdwang' welgeteld twee keer per jaar ingezet. In 2014 is het 'exploitatieverbod' één keer ingezet en in 2015 helemaal niet. We zien een stijging in het gebruik van de 'bestuurlijke boete' en de 'uitschrijving uit het

register'. Het aandeel op het geheel betreft nog steeds maar tussen de 0 en 2 procent van het totaal. De 'bestuurlijke boete' is in 2014 in 0 procent van het totaal ingezet en betreft 1 procent van de acties in 2015. 'Uitschrijving uit het register' was in 2014 1 procent van het totaal aan ingezette acties en 2 procent in 2015. Het instrument 'uitschrijving uit het register' wordt voornamelijk ingezet bij voorzieningen voor gastouderopvang en wordt sinds 2015 ook actief ingezet bij gastouderbureaus.

Er is veel variatie in de inzet van de instrumenten door gemeenten tussen de GGD-regio's. Gemeenten onder een zestal GGD'en zetten het instrument 'last onder dwangsom' meer dan gemiddeld in en gemeenten in twee GGD-regio's hebben een voorkeur voor de 'waarschuwing'. Ook is er een tweetal GGD-regio's waar gemeenten bijna de helft van de handhavingsadviezen afdoen met de beslissing 'niet handhaven'.

Vaak beslissing 'niet handhaven' op overtredingen voorschoolse educatie • In ruim de helft van de handhavingsadviezen met een overtreding op een vve-voorwaarde nemen gemeenten het besluit 'niet handhaven'. Ook hier zien we weer grote verschillen op het niveau van de GGD-regio's. Zo zijn er gemeenten in een drietal GGD-regio's die vrijwel alle overtredingen op deze voorwaarden afdoen met een besluit 'niet handhaven' en beslissen gemeenten binnen één GGD-regio juist nauwelijks tot 'niet handhaven'.

Er zijn gemeenten die vanwege de harmonisatie van de kwaliteitseisen van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven⁴³ vaker een beslissing 'niet handhaven' hebben genomen om peuterspeelzaallocaties de gelegenheid te geven de zaken op orde te brengen (IvhO, 2016). Daarnaast is handhaving via de subsidierelatie tussen gemeente en peuterspeelzaal niet in de GIR terug te vinden en mogelijk geregistreerd onder 'niet handhaven'.

⁴¹ In veel gevallen onderneemt een gemeente wel actie (niet juridisch) om de tekortkoming ongedaan te maken. Zie paragraaf 4.1.2.

⁴² Binnen het programma 'Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang' (IKK) van de minister van SZW, de branchepartijen en de vakbonden start men in 2016 met een pilot om het gebruik en de registratie van 'overleg en overreding' door de GGD-toezichthouder verder te ontwikkelen. Dit is een pilot onder regie van VNG en GGD GHOR Nederland in het kader van Nieuw Toezicht, dat onderdeel uitmaakt van IKK.

⁴³ De harmonisatie betekent dat vanaf 1 januari 2018 alle peuterspeelzalen moeten voldoen aan de strengere eisen die nu al aan kinderdagverblijven worden gesteld.



Hoofdstuk 6
Effectiviteit
handhaving nader
bekeken – bij
ongeveer honderd
gemeenten

Kern van dit hoofdstuk

Op zoek naar het effect van de verschillende handhavinginstrumenten op de naleving door ouders selecteerde de inspectie een groep van ongeveer honderd gemeenten die zowel actief handhaven als consequent registreren. De inspectie analyseerde de ontwikkeling in de basiskwaliteit van de kinderopvang in deze groep over drie jaren.

De analyse bij deze honderd gemeenten bevestigt dat een grote groep locaties steeds beter aan de wettelijke kwaliteitseisen voldoet. Ruim 40 procent van de locaties bood de afgelopen drie jaar opvang aan die voldeed aan de wettelijke eisen. Nog eens ruim 40 procent van de locaties had minder overtredingen dan voorgaande jaren op deze kwaliteitseisen.

Bij ruim een op de vijf locaties in de analyse zien we een minder rooskleurig beeld. Zij voldoen de afgelopen drie jaar niet consequent aan de wettelijke kwaliteitseisen. Bij sommige opvangvoorzieningen en gastouderbureaus neemt het aantal geconstateerde overtredingen per jaarlijks onderzoek zelfs toe. Ook de soort overtredingen geeft reden tot zorg. Een belangrijk deel van de overtredingen komt voor op de lijst van kwaliteitsvoorwaarden waarvan een groot deel van de gemeenten in het handhavingsbeleid heeft aangegeven deze met prioriteit op te pakken vanwege het mogelijke risico voor de kinderen.

Binnen de honderd (goed handhavende) gemeenten zien we daarnaast ook dat ouders relatief vaak dezelfde voorwaarden overtreden als bij het voorgaande onderzoek. In 2015 werd tussen de 20 en 25 procent van de overtredingen bij een volgende inspectie opnieuw vastgesteld. Dat is een stijging ten opzichte van 2014.

Gemiddeld gezien laat de beslissing om al dan niet te handhaven en de inzet van een juridisch dan wel een niet juridisch instrument hetzelfde resultaat zien (resultaat in nalevingsniveau van ouders, percentage locaties zonder overtredingen) bij het volgende onderzoek. We hebben geen correlatie kunnen vinden tussen het ingezette instrument op een specifieke voorwaarde en het resultaat nadien (overtreding al dan niet ongedaan gemaakt).

Gemeenten merken op dat dat een logische uitkomst is wanneer de handhavinginstrumenten doelbewust worden ingezet; per situatie en combinatie van overtredingen wordt beoordeeld wat er nodig is om een houder te stimuleren de wet na te leven.

Onze bevindingen bij de groep van honderd goed handhavende gemeenten zijn niet representatief voor alle Nederlandse gemeenten. Ook geven de cijfers geen beeld over de oorzaken bij de houder van het bij herhaling overtreden van de wettelijke eisen. Verdiepend, meer kwalitatief onderzoek kan zicht geven op oorzaken en mogelijke oplossingsrichtingen.

6.1 De analyse

Zoals eerder beschreven is de houder in de basis verantwoordelijk voor de kinderopvang die hij aanbiedt. De opvang heeft betrekking op kwetsbare kinderen, die niet in staat zijn zelf hun veiligheid en ontwikkeling te regelen. Daarom is er een aantal kwaliteitseisen vastgelegd in de wet. Eisen die veiligheid en ontwikkeling van kinderen borgen. Wanneer de GGD bij een houder een of meerdere overtredingen op de wettelijke eisen vaststelt en een handhavingsadvies geeft, heeft de gemeente een beginselplicht tot handhaven.

Het doel van handhaven is zorgen dat overtredingen op wettelijke voorwaarden ongedaan worden gemaakt. Afgelopen jaren heeft de inspectie met name gekeken of gemeenten bij een overtreding een handhavingsactie inzetten. Dit jaar is de inspectie op zoek gegaan naar de relatie tussen de inzet van handhavinginstrumenten en de lange termijn invloed van deze actie.

In dit rapport gaan we een stap verder. De inspectie gaat op zoek naar de relatie tussen de inzet van handhavinginstrumenten en de lange termijn invloed daarvan op de nalevingsbereidheid van houders.

Uit eerder onderzoek (Bureau Bartels, 2013) blijkt dat er een relatie is tussen locaties die aan de kwaliteitseisen voldoen en hoe 'streng' en snel gemeenten handhaven. Adequaat handhaven geeft na een bepaalde periode betere resultaten en het aantal voorzieningen dat aan de kwaliteitseisen voldoet, stijgt. Als gevolg hiervan daalt het aantal handhavingsadviezen van de GGD, omdat meer voorzieningen voldoen aan de wettelijke voorwaarden.

In voorgaande jaren is steeds het effect per jaarcyclus onderzocht. De verdiepende analyse richt zich op (de ontwikkeling in) de wettelijk vastgelegde kwaliteitseisen, in combinatie met de handhaving over de afgelopen 3 jaar. De resultaten van deze analyse zijn niet representatief voor alle Nederlandse gemeenten.

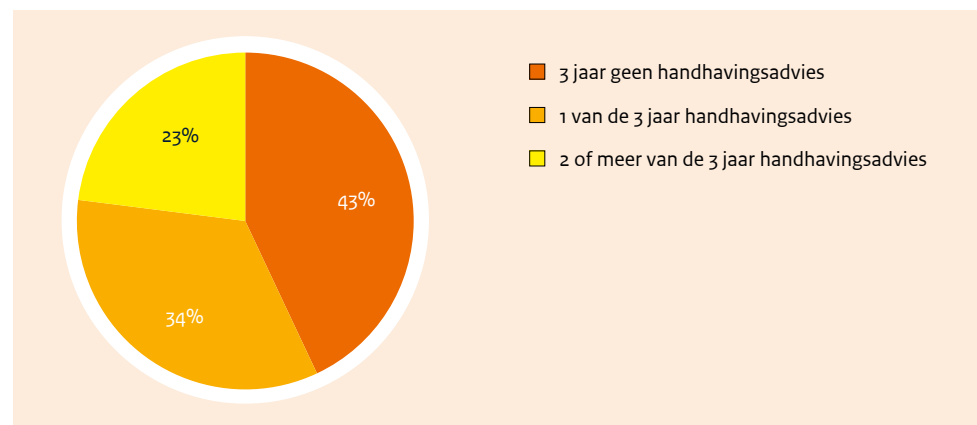
Er zijn verschillende factoren denkbaar en hier en daar zichtbaar die een houder beïnvloeden om al dan niet aan de wettelijke kwaliteitseisen te voldoen.

Sommige houders maken een economische afweging in het al dan niet voldoen aan de wet. Mogelijk is het niet voldoen aan de wet goedkoper of levert het meer op dan het doen van aanpassingen. Een andere factor is de grootte van de houder. Kleinere houders zijn niet in alle gevallen in staat om alle ontwikkelingen binnen de dynamische kinderopvangbranche mee te krijgen en direct toe te passen. Dat kan ook met budget te maken hebben. Daarnaast zijn er houders die wellicht onvoldoende prikkels voelen om hun werkwijze aan te passen.

6.2 Ontwikkeling in de naleving

Ontwikkeling handhavingsadviezen laat tweedeling zien in locaties die het goed doen en locaties die niet voldoen aan de wettelijke eisen • Bij iets minder dan de helft van de locaties kwam de afgelopen drie jaar geen overtreding aan het licht bij een jaarlijks onderzoek. Bij nog eens een derde van de locaties is in de afgelopen drie jaar één keer een handhavingsadvies afgegeven. Dat is een flinke groep over deze periode die volledig of bijna aan de wettelijke eisen voldoet (figuur 6.1). Dit zegt overigens nog niets over de zwaarte van de overtredingen.

Figuur 6.1 | Ontwikkeling van handhavingsadviezen over drie jaar bij jaarlijks onderzoek



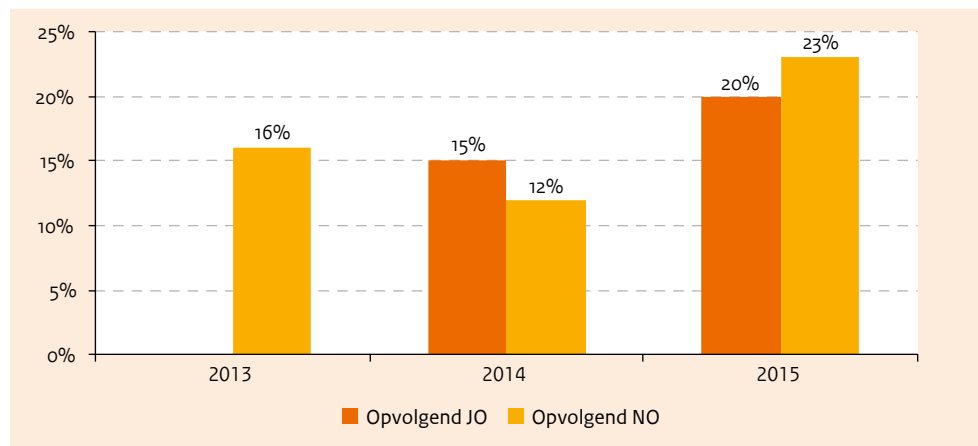
GGD'en herkennen in de praktijk dat een groot aantal locaties en houders het beter doet aan een aantal jaren geleden. Zij geven aan dat deze verbeterslag onder andere het gevolg is van adequater handhaven door gemeenten sinds 2012. Hierin is een van de conclusies uit het onderzoek Bartels (Bureau Bartels, 2013) terug te zien: adequaat handhaven heeft als resultaat dat houders steeds beter aan de wettelijke voorwaarden gaan voldoen. Als gevolg hiervan daalt het aantal handhavingsadviezen van de GGD. De GGD'en geven aan de andere kant ook aan dat locaties en houders steeds beter weten in te spelen op de ingeplande inspecties. Zij zorgen er voornamelijk voor dat de te toetsen voorwaarden op orde zijn. Overtredingen op de overige voorwaarden komen minder snel aan het licht omdat deze niet standaard in de inspectie worden meegenomen.

Toch is er een flinke groep voorzieningen, ruim een op de vijf, die consequent moeite heeft met het voldoen aan de wettelijke eisen. Bij deze locaties komen regelmatig overtredingen voor en bij een deel daarvan zien we ook geen positieve ontwikkeling over de afgelopen drie jaar.

GGD-inspecteurs schrijven de volgende kenmerken toe aan een aantal van de locaties die twee tot drie keer een handhavingsadvies kregen: “sommige houders of locatiemanagers vinden het lastig om alle ontwikkelingen bij te benen en het beleid hierop aan te passen. Ook hebben ze de organisatie en de aansturing van het team niet goed onder controle. Het gevolg is dat er steeds opnieuw een of meerdere overtredingen naar voren komen”.

Overtredingen relatief vaak opnieuw vastgesteld bij opvolgend onderzoek • De mate waarin een geconstateerde tekortkoming bij een volgend onderzoek⁴⁴ ongedaan is gemaakt zegt iets over de effectiviteit van het ingezette handhavinginstrument, in combinatie met de houding en nalevingsbereidheid van een houder.

Figuur 6.2 | Vaststellen zelfde tekortkoming na jaarlijks onderzoek in 2013, 2014 of 2015 bij volgend jaarlijks onderzoek of volgend nader onderzoek



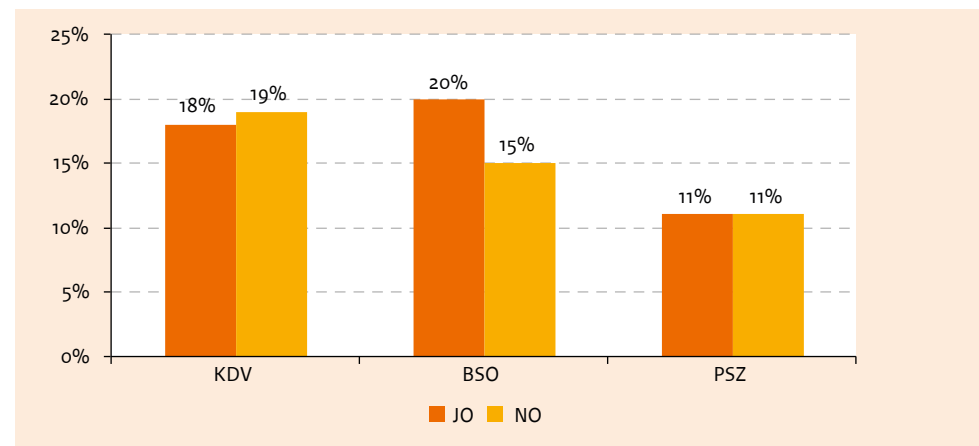
⁴⁴ Nader onderzoek of een jaarlijks onderzoek wanneer er geen nader onderzoek is geweest.

We constateren dat er in 2015 bij de ongeveer honderd gemeenten relatief meer tekortkomingen niet zijn opgelost, of opnieuw voorkomen⁴⁵, dan in 2014 (figuur 6.2).

In 2014 constateerde de GGD bij het volgende nader onderzoek⁴⁶ dat ongeveer een op de acht overtredingen nog steeds of opnieuw bestond. In 2015 is dat bijna een op vier⁴⁷. Dat is bijna twee keer zoveel.

Ook bij de jaarlijkse onderzoeken (zonder tussenliggend nader onderzoek) is een stijgende trend te zien. Van ongeveer een op de zeven overtredingen die bij het volgende jaarlijkse onderzoek nog steeds of opnieuw bestonden in 2014, stijgt het aantal overtredingen naar een op de vijf in 2015.

Figuur 6.3 | Vaststellen zelfde tekortkoming bij volgende inspectie (cijfers van 2013, 2014 en 2015 bij elkaar genomen)



GGD'en stellen over drie jaren gezien (2013, 2014, 2015) bij peuterspeelzalen in mindere mate dezelfde tekortkomingen vast dan bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang (figuur 6.3). Over de jaren heen is de trend vrijwel gelijk gebleven.

⁴⁵ Mogelijk is een tekortkoming in de tussentijd opgelost geweest (zonder dat dat is geconstateerd door de GGD) en doet deze zich opnieuw voor.

⁴⁶ Naar aanleiding van het jaarlijks onderzoek in 2014.

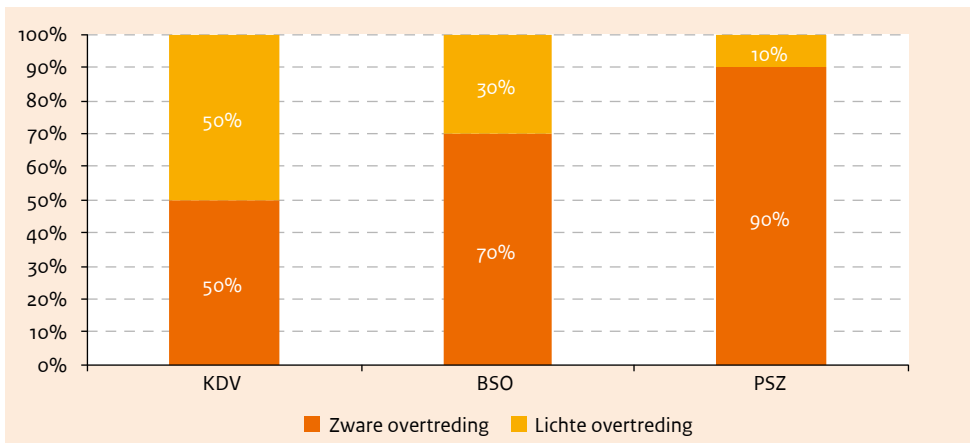
⁴⁷ Naar aanleiding van het jaarlijks onderzoek in 2015.

Relatief veel zware overtredingen waarop een handhavingsadvies wordt afgegeven •

Naast het aantal overtredingen hebben we voor deze locaties ook de zwaarte van de overtredingen⁴⁸ bekeken. De variatie in de overtredingen waar de GGD een handhavingsadvies voor heeft afgegeven is groot. Er zijn relatief veel 'zware' overtredingen bij de veel voorkomende overtredingen. Een zware overtreding is een overtreding op een voorwaarde waar het gros van de gemeenten in het handhavingsbeleid een hersteltermijn van twee weken voor heeft opgenomen. Dit houdt een hoog risico in voor de veiligheid en gezondheid van een kind.

Bij peuterspeelzalen worden relatief gezien meer zware overtredingen vastgesteld dan bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvanglocaties (figuur 6.4).

Figuur 6.4 | Zwaarte van de meest voorkomende overtredingen bij locaties met twee of drie keer handhavingsadvies na een jaarlijks onderzoek in de afgelopen drie jaren



Vanuit de registratie in GIR I hebben we gekeken naar de tekortkomingen op voorwaarde-niveau. Hieronder is op hoofdlijnen weergegeven welke overtredingen het meeste voorkomen bij de ongeveer honderd geselecteerde gemeenten⁴⁹.

Zowel bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang als peuterspeelzalen is het niet/niet tijdig in bezit zijn van de (juiste) verklaring omtrent gedrag een veel voorkomende overtreding.

Overtredingen op de voorschoolse voorwaarden beroepsopleiding/getuigschrift en het aantal uren voorschoolse educatie per week komen bij peuterspeelzalen voor. De beroepskracht-kindratio wordt bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang vaak overtreden. Verder is bij de buitenschoolse opvang het overschrijden van het maximum aantal kinderen per stamgroep een regelmatig voorkomende overtreding. Ook het ontbreken van de oudercommissie komt bij deze beide opvangtypes vaak voor. Buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen hebben de plannen van aanpak met maatregelen voor het voorkomen van risico's regelmatig niet op orde, of het personeel kan de maatregelen niet of onvoldoende inzien.

Als laatste is bij kinderdagverblijven het pedagogisch beleid vaker niet op orde.

Bovenstaande overtredingen betreffen vrijwel allemaal zware overtredingen, met uitzondering van het ontbreken van de oudercommissie en overtredingen op de voorwaarden van het pedagogisch beleid.

6.3 Effect van de handhavingsinstrumenten

Het resultaat van besluit gemeenten naar aanleiding van het handhavingsadvies •

In de cijfers zien we terug dat de honderd gemeenten - als ze kozen voor handhavend optreden na het jaarlijks onderzoek - in een kwart van de handhavingsadviezen een 'waarschuwing' of 'overleg en overreding' inzetten om een overtreding ongedaan te maken. In bijna driekwart van de handhavingsadviezen kozen zij voor een juridisch instrument.

⁴⁸ Alleen inzicht in de zwaarte van de overtredingen voor KDV, PSZ en BSO. Voor PSZ gelden minder voorwaarden.

⁴⁹ Het betreft hier zowel de groep met een keer handhavingsadvies alsook de groep met twee tot drie keer handhavingsadvies in de afgelopen drie jaar.

Tabel 6.1 | Resultaat (in overtredingen) na inzet handhavingsinstrument⁵⁰

Actie bij jaarlijks onderzoek	Geen overtreding(en) vastgesteld bij nader onderzoek	
Juridisch	→	74%
Niet-juridisch	→	74%
Geen actie	→	77%
Actie bij jaarlijks onderzoek	Geen overtreding(en) vastgesteld bij volgend jaarlijks onderzoek (zonder tussenliggend nader onderzoek)	
Juridisch	→	49%
Niet-juridisch	→	57%
Geen actie	→	51%

Als we kijken naar het resultaat van de beslissing (handhavend of niet handhavend optreden en de keuze voor een juridisch dan wel niet juridisch instrument), zien we bij de honderd gemeenten dat de ingezette instrumenten ongeveer hetzelfde effect hebben op het nalevingsgedrag van de houders. Het aantal locaties zonder overtredingen is bij de verschillende acties vergelijkbaar (tabel 6.1).

Bij het *volgende jaarlijkse onderzoek* stelt de GGD bij ongeveer de helft van de locaties geen overtredingen meer vast. Bij het *volgende nadere onderzoek* wordt zelfs bij ongeveer driekwart van de locaties geen overtredingen meer vastgesteld.

Gemeenten geven aan dat zij inderdaad doelgericht die instrumenten inzetten waarmee zij verwachten het beste resultaat te krijgen bij een specifieke houder.

Handhavingsbesluiten bij opnieuw vaststellen van overtredingen • Als bij de volgende inspectie de geconstateerde overtreding door de houder nog niet is aangepakt, staat de gemeente opnieuw voor de beslissing om al dan niet op te treden tegen de houder. We zien dat de honderd gemeenten bij het opnieuw constateren van een overtreding in de meeste gevallen een handhavingssactie inzetten (tabel 6.2).

⁵⁰ Dit betreft een gemiddelde over de resultaten 2013, 2014 en 2015, aangezien alle drie de jaren ditzelfde beeld laten zien.

Tabel 6.2 | Ingezetste handhavingssacties en vervolgsacties⁵¹

Actie bij jaarlijks onderzoek	Vervolgsactie na nader onderzoek (waar dezelfde overtreding wordt geconstateerd)				
		juridisch	niet-juridisch	geen actie	overig
Juridisch	→	73%	10%	16%	1%
Niet-juridisch	→	53%	21%	23%	3%
Geen actie	→	n.v.t.. er vindt in deze situatie geen nader onderzoek plaats			
Actie bij jaarlijks onderzoek	Vervolgsactie na volgend jaarlijks onderzoek (dezelfde overtreding geconstateerd, geen tussenliggend nader onderzoek)				
		juridisch	niet-juridisch	geen actie	overig
Juridisch	→	78%	6%	14%	2%
Niet-juridisch	→	38%	46%	12%	4%
Geen actie	→	52%	20%	25%	3%

Wordt de overtreding opnieuw geconstateerd bij het *volgende nadere onderzoek*, en heeft de gemeente in eerste instantie een ‘waarschuwing’ of ‘overleg en overreding’ ingezet, dan zien we dat gemeenten in de helft van de gevallen overstappen naar een zwaarder instrument. Een ‘aanwijzing’ of ‘last onder dwangsom’ wordt in driekwart van de gevallen opnieuw opgevolgd door een juridisch instrument.

Wordt de overtreding opnieuw geconstateerd bij het *volgende jaarlijkse onderzoek* (zonder tussenliggend nader onderzoek) dan zien we dat de gemeenten die in eerste instantie een ‘waarschuwing’ of ‘overleg en overreding’ inzetten om de overtreding ongedaan te maken, in bijna de helft van de gevallen besluiten opnieuw een ‘waarschuwing’ of ‘overleg en overreding’ in te zetten. Bij 40 procent van de locaties kiezen gemeenten voor een juridisch instrument. Heeft de gemeente in eerste instantie al een juridisch instrument ingezet, dan doet zij dit in driekwart van de gevallen opnieuw.

⁵¹ Dit betreft een gemiddelde over de resultaten 2013, 2014 en 2015, aangezien alle drie de jaren ditzelfde beeld laten zien.



Effect van de ingezette handhavingsinstrumenten ● We constateren dat de locaties met twee tot drie keer een handhavingsadvies in de afgelopen drie jaar niet evenredig zijn verdeeld over de verschillende goed handhavende gemeenten. Er zijn gemeenten zonder locaties met twee tot drie jaar achtereen een handhavingsadvies en er zijn gemeenten waar bijna 70 procent van de locaties twee tot drie jaar achtereen een handhavingsadvies heeft. Op basis van de data uit GIR heeft de inspectie geen correlatie kunnen vinden tussen aantal en zwaarte van de overtredingen, de inzet van de (handhavings)instrumenten en het uiteindelijke resultaat: het al dan niet voorkomen van een overtreding op de wettelijke kwaliteitseisen.



|

Hoofdstuk 7
De rol van de
Inspectie van het
Onderwijs

Kern van dit hoofdstuk

De Inspectie van het Onderwijs oefent interbestuurlijk toezicht uit op de wijze waarop gemeenten hun wettelijke taken op het gebied van kinderopvang en peuterspeelzalen uitvoeren. Dit berust op drie pijlers: 1) Het waarborgen van de basiskwaliteit van de uitvoering van de taken door gemeenten, 2) Het inzicht geven in het stelsel van de kinderopvang vanuit de functie van het toezicht en 3) Bij te dragen aan het verbeteren van het toezicht en (getrapt) de kwaliteit van de kinderopvang.

Er zijn positieve ontwikkelingen in het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten. De inspectie hoeft minder vaak individuele nadere onderzoeken bij gemeenten uit te voeren, er zijn meer contacten waarin we gemeenten kunnen stimuleren om de uitvoering verder te verbeteren en de signaalfunctie van de inspectie is versterkt. We zijn beter in staat te borgen dat gemeenten niet terugvallen. De inspectie merkt dat de tekortkomingen van gemeenten lang niet meer zo vaak zodanig zwaar zijn dat een verbetertraject nodig is. Onze (thematische) onderzoeken verschuiven van de uitvoering van de inspecties naar hoe gemeenten zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen handhaven bij geconstateerde overtredingen.

7.1 Risicoanalyse en risico gestuurd toezicht op gemeenten

Het doel van de risico gestuurde aanpak van de inspectie is om het toezicht op gemeenten efficiënter te maken en gemeenten die dreigen weg te zakken, tijdig in beeld te krijgen. Het toezicht spitst de inspectie toe op die gemeenten waar zich mogelijk een of meerdere risico's voordoen in de uitvoering van de wettelijke taken. De risicoanalyse vindt jaarlijks plaats aan de hand van de gemeentelijke jaarverslagen van toezicht en handhaving kinderopvang. Aspecten als ontvangen signalen over een gemeente en de inspectiehistorie, worden hierbij betrokken.

Resultaten risicoanalyse 2015 • De inspectie heeft bij 46 procent van de gemeenten geen risico ontdekt op basis van de gegevens uit de jaarverslagen. Bij 41 procent zijn kleine tekortkomingen gevonden. Hierover heeft de inspectie de betreffende gemeenten een brief gestuurd.

De overige 13 procent is gebeld, omdat zaken in het jaarverslag onduidelijk waren en/of om beter te kunnen beoordelen of er daadwerkelijk risico's binnen de uitvoering aanwezig waren. Mede op basis van deze gesprekken zijn nog drie gemeenten toegevoegd aan de groep gemeenten die direct waren geselecteerd voor een nader onderzoek. Door het gesprek naar aanleiding van onduidelijkheden in het jaarverslag, voorkomt de inspectie dat er een nader onderzoek wordt opgestart op basis van verkeerde informatie. Hierdoor draagt de inspectie bij aan de beperking van de toezichtlast.

Van verbetertraject naar stimulerend contact • In totaal is er in 2015 met 46 gemeenten direct contact geweest over de uitvoering van toezicht en handhaving kinderopvang. Het bellen van gemeenten heeft een positief effect gehad. In de gesprekken konden de onduidelijkheden en eventuele risico's voor de kwaliteit direct worden besproken, en in een aantal gevallen hadden de gemeenten al verbeteringen doorgevoerd voordat het contact met de inspectie plaatsvond. In die gevallen heeft de inspectie de vinger aan de pols gehouden om er zeker van te zijn dat de verbetering niet slechts van tijdelijke aard was.

7.2 Nader onderzoek en statustoekenning

Sinds oktober 2011 maakt de inspectie openbaar welke onderzochte gemeenten wel en welke (nog) niet aan de wettelijke eisen voldoen. De inspectie verdeelt de gemeenten na onderzoek in drie categorieën met bijbehorende status:

- status A - De gemeente leeft haar wettelijke taken na;
- status B - De gemeente leeft haar wettelijke taken niet of onvoldoende na, maar werkt wel mee aan het maken en uitvoeren van verbeterafspraken met de inspectie;
- status C - De gemeente leeft haar wettelijke taken niet of onvoldoende na en werkt niet of onvoldoende mee aan het maken en uitvoeren van verbeterafspraken met de inspectie.

Wanneer een gemeente een B-status toegekend krijgt, geeft de inspectie dit door aan de VNG. De VNG benadert vervolgens deze gemeente om ondersteuning aan te bieden bij het verbetertraject.

2015: Vijf gemeenten kregen een B-status, negen behielden de A-status, twee zijn omgezet van B- naar A-status.

Een deel van de gemeenten die hun A-status behielden had de verbeterpunten voor aanvang van of tijdens het verbetertraject al opgepakt. De uitvoering was dankzij de getroffen maatregelen al voor de (hernieuwde) statustoekenning weer op orde.

In een aantal gevallen kwamen gemeenten via de risicoanalyse naar voren, waar bij nader onderzoek bleek dat ze de zaken wel degelijk op orde hadden. Dit kwam door een onjuiste registratie in GIR en LRKP én het ontbreken van een corrigerende toelichting in het jaarverslag. De inspectie pleit daarom al langer voor een betere datakwaliteit in de GIR.

Begin 2015 waren er twee gemeenten met een B-status waarbij een verbetertraject liep. Beide gemeenten hebben de uitvoering van de wettelijke taken inmiddels weer op orde.

De verbetertrajecten voor de vijf gemeenten met een B-status konden eind 2015 nog niet afgerond worden. Voornaamste redenen voor de terugval van deze gemeenten was een tekort aan capaciteit, zowel bij de gemeente als de GGD, waardoor achterstanden waren ontstaan. Ook bleken er nieuwe contactpersonen op het dossier kinderopvang te werken en moest de kennis opnieuw worden opgebouwd. Een laatste oorzaak betrof een reorganisatie en fusie, waardoor taken niet vlot werden verdeeld.

Het aantal gemeenten dat nader wordt onderzocht loopt door de jaren heen terug. In 2013 heeft de inspectie 44 onderzoeken naar de taakuitvoering door gemeenten uitgevoerd, in 2014 waren dat er nog 22 en in 2015 zijn er 16 onderzoeken uitgevoerd. We zien dat gemeenten steeds beter hun taken uitvoeren. Waar twee jaar geleden verbetertrajecten intensieve aanpassingen vroegen van gemeenten, zien we in 2015 dat een aantal gemeenten de verbeteracties al voor afronding van het rapport op orde hebben en dus geen B-status meer ontvangen.

De mutatiegraad in personeel op het dossier kinderopvang is hoog en de omvang van het dossier kinderopvang binnen het beleidsveld van het jonge kind is gering. Beide punten, zowel het (potentiële) gebrek aan continuïteit in de handhaving als ook de grootte van het beleidsdossier leveren risico's op voor de uitvoering van de wettelijke taken. De reden dat het kennisrisico zich in de praktijk nog nauwelijks doorvertaalt naar onvoldoende uitvoering van de wettelijke taak, komt waarschijnlijk doordat de VNG gemeenten actief cursussen handhaving aanbiedt voor nieuwe medewerkers. Ook komt dit door informatie uitwisseling in de regiobijeenkomsten.

Belangrijkste aandachtspunt(en) in verbetertrajecten

De inspectie merkt op basis van haar bevindingen dat een van de belangrijkste zaken waar het gemeenten aan ontbreekt wanneer ze hun taken onvoldoende uitvoeren, voldoende mate van bestuurlijke betrokkenheid is. Samen met de VNG constateert de inspectie daarnaast dat het verloop in de contactpersonen kinderopvang groot is. Dit heeft effect op de continuïteit van de uitvoering van toezicht en handhaving. Nogal eens wordt het dossier kinderopvang belegd bij beginnende beleidsambtenaren of tijdelijke krachten en is de kennisoverdracht niet of onvoldoende geregeld.

Ook merken we dat de gemeenten met een B-status zich in veel gevallen onvoldoende bewust zijn van hun rol en verantwoordelijkheden. De gemeente is regievoerder op het hele proces van toezicht en handhaving, ook richting de aansturing van de uitvoering van het toezicht door de GGD. Het ontbreekt in de praktijk nog wel eens aan goede afspraken met de GGD en aan het monitoren van de voortgang.

7.3 Verdiepende onderzoeken

Op verzoek van de minister van SZW heeft de inspectie in 2015 twee thema-onderzoeken uitgevoerd (SZW, 2015).

Niet handhaven, verklaarbaar? • In 2015 en 2016 heeft de inspectie onderzoek uitgevoerd naar het hoge percentage gemeenten dat berekend niet tot handhaving over is gegaan, ondanks het handhavingsadvies van de GGD. Dit onderzoek is beschreven in [paragraaf 5.1](#) van dit rapport.

Verdiepend onderzoek GGD'en • GGD GHOR Nederland en de inspectie trekken gezamenlijk op in een verdiepend onderzoek om de mogelijke oorzaken van de onderlinge verschillen tussen GGD'en in beeld te brengen.

Dit onderzoek bestaat uit twee fases. Fase 1 is een kwantitatief onderzoek, waarbij de verschillen in kaart zijn gebracht tussen de uitgevoerde inspecties tussen GGD'en onderling. Deze fase is afgerond. Medio 2016 starten we met fase 2 van het onderzoek. Doel van deze fase is om de verschillen te verklaren van het aantal en het soort geselecteerde voorwaarden en de overtredingen.

Naar verwachting worden de resultaten van fase 2 in 2017 opgeleverd. De opbrengst van het onderzoek is dat GGD'en van elkaars aanpak kunnen leren en daarmee de uitvoering van de toezichttaken verder kunnen optimaliseren en toezichtbeleid door ontwikkelen.

7.4 Signalen

Een signaal geeft informatie over een mogelijk ongewenste situatie in de uitvoering van de wettelijke taken door de gemeenten of andere actoren binnen het stelsel. De inspectie hanteert twee randvoorwaarden bij het oppakken van een signaal: de informatie moet weerlegbaar en op waarheid gebaseerd zijn en het moet het incidentniveau overstijgen.

Op allerlei manieren kunnen signalen de inspectie bereiken: via het loket van de inspectie, via departementen, binnen de sectoren van de inspectie, de VNG of GGD GHOR Nederland, via gemeenten of GGD'en zelf, via burgers, houders en andere belanghebbenden. De inspectie volgt ook zelf structureel de ontwikkelingen via de (sociale) media (vakbladen, kranten, Twitter, Google).

De inspectie kan de VNG vragen om contact op te nemen met de gemeente voor advies en ondersteuning. Zo nodig adviseert de VNG de gemeente de uitvoering aan te passen zodat (weer) voldaan wordt aan de wettelijke eisen.

De inspectie ontvangt jaarlijks gemiddeld twintig onderzoekwaardige signalen over het toezicht op kinderopvang en peuterspeelzalen. De aard van de signalen varieert van individuele casussen op voorzieningenniveau en klachten over het mogelijk onvoldoende handhaven door een gemeente, tot het niet uitvoeren van de wettelijk verplichte onderzoeken.

De focus van de inspectie ligt enerzijds bij onjuiste uitvoering of ongewenste ontwikkelingen van het gemeentelijk toezicht.

Anderzijds richt de inspectie zich ook op positieve signalen en informatie over thema's of ontwikkelingen, bijvoorbeeld afgeleid uit de LRKP-en GIR-bestanden.

De laatste jaren zijn er veel ontwikkelingen in het stelsel rondom het jonge kind, die ook een rol spelen bij de organisatie en vormgeving van het toezicht. Voorbeelden zijn de toename van de brede scholen en de geïntegreerde kindercentra. De inspectie werkt hierbij samen met de GGD om het toezicht zoveel mogelijk in samenhang te laten plaatsvinden.

7.5 Verbinding voor optimaal resultaat

Om het effect van het uitgevoerde interbestuurlijk toezicht zo groot mogelijk te laten zijn, past een interactieve communicatieve houding met de omgeving. De omgeving omvat zowel de instanties waar de inspectie direct zicht op heeft, de gemeenten en de GGD'en, als de instanties waar het overleg mee wordt gevoerd. Dat zijn met name de VNG, GGD GHOR, de branchepartijen kinderopvang, de Inspectieraad (waaraan alle rijkstoezichthouders verbonden zijn) en de departementen SZW en OCW. De inspectie publiceert niet langer alleen een rapport op de website. In veel gevallen worden de onderzoeksresultaten breed gepresenteerd en indien van toepassing geagendeerd.



⋮ *Hoofdstuk 8*
⋮ **Bronnenlijst**

Bureau Bartels (2013), Effectiviteit van de handhaving in de kinderopvang.
Amersfoort: Uitgebracht op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid.

IvHO (2015), Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2014.
Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

IvHO (2016), Niet handhaven, verklaarbaar? Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

SZW (2015), Kamerbrief: 'Verzamelbrief Kinderopvang'.
Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [ref. 2015-0000236392].

SZW (2016a), Rijksjaarverslag 2015: xv Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SZW (2016b), Kamerbrief: 'Bestuurlijke afspraken: een aanbod voor alle peuters'.
Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [ref. 2016-0000102614].

SZW (2016c). Kamerbrief: 'Betere kwaliteit, betere toegankelijkheid in de kinderopvang'.
Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [ref. 2016-0000102771].

SZW (2016d). Kamerbrief: 'Cijfers kinderopvang 2015'. Den Haag: Ministerie van Sociale
Zaken en Werkgelegenheid [ref. 2016-0000152226].



⋮ *Hoofdstuk 9*
⋮ *Bijlagen*

9.1 Bijlage I - Methodologische verantwoording

Niet uniforme registratie

De gegevens zoals geregistreerd in GIR-Inspectie (GIR-I) en GIR-Handhaven (GIR-H) vormen de basis voor het landelijk rapport kinderopvang. Waar we een positieve ontwikkeling waarnemen in de kwaliteit van de registratie van deze systemen, bieden beide systemen echter nog veel variatie in invoermogelijkheden. Daarnaast zijn gemeenten en GGD'en niet verplicht tot het gebruik van deze systemen. De huidige gegevens zoals gerapporteerd in dit rapport zijn dan ook geen exacte weergave van de werkelijkheid.

GIR-I en GIR-H zijn processystemen en bieden ondersteuning bij het registreren van het toezichtproces van de GGD. Informatie uit deze systemen vormt de basis van de jaarverantwoording van gemeenten. In tegenstelling tot het verplichte LRKP is er geen verplichting om gebruik te maken van deze systemen en te waarborgen dat de gegevens actueel en accuraat zijn. Er bestaan geen onderlinge afspraken tussen de GGD-regio's over de wijze waarop de systemen moeten worden ingevuld. Hierdoor is er variatie tussen de GGD-regio's in het gebruik van de systemen. Gegevens rondom het toezichtproces worden verschillend ingevoerd. De meeste GGD-regio's maken inmiddels wel gebruik van deze systemen.

De variatie in gebruik door zowel GGD als gemeenten komt op verschillende wijze naar voren. Zo is er geen eenduidig beleid hoe GGD-regio's omgaan met hun registratie in GIR-I van overtredingen nadat deze door inzet van 'overleg en overreding' door de toezichthouder is opgelost. Waar de ene GGD de inmiddels opgeloste overtreding registreert⁵² (omdat de gemeente bijvoorbeeld een boetebeleid heeft), registreert de andere GGD-regio de overtreding niet. Een ander voorbeeld van variatie in gebruik komt tot uiting bij de registratie van de inzet van handhavingsinstrumenten in GIR-H. In de GIR-H is geen mogelijkheid om aan te geven of een handhavingsinstrument daadwerkelijk is ingezet of dat de gemeente voornemens is geweest het instrument in te zetten, maar het uiteindelijk niet nodig bleek of om andere redenen niet is ingezet. Daarmee is ook de verhouding tussen voornemen ten opzichte van werkelijk ingezette actie niet bekend.

De inspectie ziet zowel het communiceren van een voornemen tot een handhavingsactie als de daadwerkelijke handhavingsactie als een handeling van de gemeente gericht op het ongedaan maken van een overtreding bij de houder. Beide geven dus inzicht in het handhavend optreden door gemeenten en worden meegenomen in de uitspraken over handhaving.

Er is ruimte voor verbetering van de datakwaliteit. Toch bieden de gegevens ons op dit moment voldoende mogelijkheid om ontwikkelingen in de kinderopvang in beeld te brengen.

Basisbestand en overige databronnen

De in GIR-I en GIR-H geregistreerde gegevens vormen de basis voor het landelijk rapport kinderopvang. Daarnaast zijn waar mogelijk de gegevens uit de toezichtsadministratie van GGD Amsterdam aan de gegevens van het GIR-I en GIR-H gekoppeld. In het landelijk rapport rapporteren we trends over verschillende jaren. Een positieve ontwikkeling is dat meer GGD-regio's de afgelopen jaren gebruik zijn gaan maken van de GIR-I en GIR-H. Daarnaast is de kwaliteit van de registratie verbeterd. Beide systemen zijn ook dynamisch; zo kan de registratie van gegevens met terugwerkende kracht worden aangepast. Hierdoor is het mogelijk dat cijfers die wij presenteren over 2013 in het ene landelijk rapport afwijken van cijfers over 2013 in het andere landelijk rapport. Daarnaast bieden de systemen ruimte voor variatie in gebruik.

Focus op overtredingen met handhavingsadvies

Het advies wel of niet handhaven van een GGD aan een gemeente is in principe een kwaliteitsoordeel over de locatie. In GIR-I worden ook overtredingen geregistreerd zonder handhavingsadvies en handhavingsadviezen zonder overtredingen. Wij richten ons in dit rapport alleen op de overtredingen met een handhavingsadvies. Dit zijn de overtredingen waarvan de GGD aan de gemeente aangeeft dat actie nodig is.

Uit analyse bleek dat overtredingen zonder handhavingsadvies voor het grootste deel enkelvoudige overtredingen betreffen op voorwaarden met een lage risico inschatting. Mogelijk is hier het instrument 'overleg en overreding' ingezet door GGD'en.

⁵² 'Overleg en overreding' is geen formeel instrument dat door de GGD'en kan worden vastgelegd in de GIR, maar het wordt wel toegepast.

Selectie op bestand voor verdiepende analyse

De mate waarin en de wijze waarop gegevens worden geregistreerd, en de kwaliteit van de registratie in de systemen is te divers om een compleet, landelijk beeld te krijgen van de effectiviteit van de ingezette handhavingsinstrumenten. Daarom hebben we ervoor gekozen om met een verdiepend onderzoek zicht op dit thema te krijgen. Voor de handhavingsanalyse heeft de inspectie een selectie uit het GIR gemaakt van gemeenten die consequent registreren en actief handhaven (weinig 'niet handhaven' invullen). In deze selectie groep verwachten we dus een beeld aan te treffen van daadkrachtiger en effectiever handhaven door de gemeenten.

Vertaald naar de selectie betekent dit een keuze voor een laag percentage 'niet handhaven' (maximaal 20 procent) en een relatief hoog percentage nader onderzoek (minimaal 40 procent). Tevens hebben we gemeend dat er in de selectie geen gemeenten voor konden komen die de afgelopen drie jaar een B-status hadden. Op basis van deze uitgangspunten zijn er 101 bruikbare gemeenten geselecteerd. De selectie betreft ongeveer een kwart van alle gemeenten. De verdeling van de selectie naar gemeentegrootte laat zien dat alle gemeentegroottes ongeveer gelijk zijn vertegenwoordigd. De gemeenten bevinden zich ook binnen alle GGD-regio's. De geselecteerde groep is echter niet representatief voor alle Nederlandse gemeenten. Wel geeft de analyse een beeld van de inzet van de instrumenten bij deze groep gemeenten.

Veranderingen met invloed op de beschikbare data

De toezichtkaders van de GGD zijn gedurende de periode 2013–2015 veranderd, waarbij er een verandering van onderliggende items op diverse domeinen heeft plaatsgevonden. In afstemming met GGD-GHOR NL heeft er een postcodering van de veranderde items bij KDV, BSO en PSZ plaatsgevonden. Ten slotte is het risicogestuurd toezicht voor de verschillende kinderopvangvoorzieningen niet tegelijkertijd ingegaan; het risicogestuurd toezicht bij KDV, BSO en GOB is op 1-1-2012 ingegaan, het risicogestuurde toezicht PSZ op 1-1-2014. Peuterspeelzalen zijn dus nog niet zichtbaar in de cijfers voor 2014.

De postcodering van de veranderde items zorgt ervoor dat overtredingen op specifieke voorwaarden, los van de positie in het toetsingskader, kunnen worden gevolgd over de jaren heen. Hierdoor is het dit jaar mogelijk uitspraken te doen over ontwikkelingen in de overtredingen op voorwaardenniveau. Komend jaar willen we ook inzicht geven in de ontwikkeling in voorwaarden met overtredingen van VGO en GOB.

Spiegelsessies over trendresultaten en invloed kwaliteit registratie

Bij de interpretatie van de cijfers in dit landelijk rapport dient er rekening mee gehouden te worden, dat gesignaleerde ontwikkelingen ook deels het gevolg kunnen zijn van een betere, aangepaste of andere registratie in beide systemen. Om de resultaten uit de systemen zo goed mogelijk te valideren, zijn opmerkelijke bevindingen uit dit landelijk rapport in spiegelsessies aan de GGD en VNG voorgelegd. We hebben er daarnaast voor gekozen de resultaten veelal in percentages weer te geven in plaats van in absolute aantallen.

Inzicht in verschillende houdertypes

Om in de toekomst mogelijk uitspraken te kunnen doen over de verschillen tussen houders op basis van de rechtsvorm van die houders, onderzoeken we of en hoe er een koppeling te maken is tussen het LRKP en het handelsregister. De kwaliteit en compatibiliteit van het LRKP en het handelsregister maakt het op dit moment nog niet goed mogelijk om dergelijke analyses te doen.

9.2 Bijlage II - Werkwijze GGD'en inspecties

Werkwijze GGD'en om gastouders zoveel mogelijk onaangekondigd te kunnen bezoeken:

1. Een aantal GGD'en geeft aan dat ze de VGO-onderzoeken combineren met reguliere onderzoeken binnen een bepaald gebied. In dit soort gevallen wordt er toch een poging gedaan om de gastouderonderzoeken onaangekondigd uit te voeren.
2. Een aantal GGD'en geeft aan dat zij bij het uitvoeren van een aantal aangekondigde gastouderonderzoeken, gelijktijdig een aantal onaangekondigde onderzoeken meenemen.
3. Een andere GGD geeft aan dat de trefkans bij gastouders groter is als op voorhand lijsten worden opgesteld met de opvangdagen en tijdstippen. Deze methode werkt en wordt door deze GGD toegepast.
4. Eén GGD geeft aan dat zij gastouders eerst opbellen om te checken of er wordt opgevangen. Als het antwoord van de gastouder positief is kondigt de toezichthouder aan dat ze binnen een half uur op de stoep staat. De GGD registreert deze werkwijze als 'aangekondigd'.
5. Eén GGD geeft aan dat zij op voorhand dertig dossiers opvraagt bij de gastouderbureau. Vervolgens wordt er een selectie gemaakt van tien gastouders welke vervolgens in aanmerking komen voor een inspectie. De betreffende gastouders worden overigens wel ingeseind door de gastouderbureaus waardoor deze gastouders zich toch kunnen voorbereiden op dit onderzoek.
6. Een andere GGD geeft aan dat het heel veel capaciteit kost. Indien ze niet aanwezig zijn, ontvangen de gastouders van de GGD een brief dat de GGD langs is geweest en er niemand aanwezig was. Wanneer daar geen reactie op volgt geeft de GGD aan dat ze de gastouder zullen verwijderen uit het LRP. Dit heeft een positief effect omdat gastouders zich vervolgens spontaan melden.

9.3 Bijlage III - Soorten inspectieonderzoek

Een nieuwe voorziening krijgt eerst een *onderzoek vóór registratie* om te kijken of de houder kan starten. Dan volgt binnen drie maanden een *onderzoek na registratie* om te bepalen of de voorziening aan de kwaliteitseisen voldoet om te kunnen starten. Als hier een handhavingsadvies uit rolt, kan de gemeente handhaven. Dit geldt ook voor incidentele, nadere en reguliere jaarlijkse onderzoeken.

Bij het *jaarlijks onderzoek* beoordeelt de GGD-inspecteur of de voorziening nog steeds aan de kwaliteitseisen voldoet. Indien er tekortkomingen zijn, volgt een advies tot handhaving aan de gemeente. Na een handhavingstraject kan er een nader onderzoek volgen om te beoordelen of de kwaliteit van de voorziening inmiddels aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet. *Incidentele onderzoeken* vinden plaats na een signaal, een verhuizing, wijziging van houder of een bericht in de media of een thema. Ieder onderzoek resulteert in een GGD-rapport, waarop de eigenaar van de voorziening een reactie kan geven, de zogenoemde *zienswijze*⁵³. Na vaststelling van het rapport wordt het openbaar gemaakt in het LRP.

Twee jaar na inschrijving krijgt een locatie een risicoprofiel. Het jaarlijkse onderzoek vindt risicogestuurd plaats bij alle voorzieningen, behalve bij de voorzieningen van gastouders. Het toezicht op de gastouders vindt plaats op basis van een jaarlijkse steekproef van 5 tot 30 procent van de gastouders. De gemeente is vrij om, binnen deze grenzen, de grootte van de steekproef te bepalen.

⁵³ Bij een nader onderzoek is er geen zienswijzeprocedure

Colofon

Publicatie

Inspectie van het Onderwijs

Fotografie

Hans Moolenaar

Willem Jan Ritman

Rob Acket

Bart Versteeg

Infographic

Vizualism

Vormgeving

Xerox/OBT, Den Haag

Auteursrechten voorbehouden

Gehele of gedeeltelijke overname of reproductie van de inhoud van deze uitgave op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende is verboden, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld. Het verbod betreft ook gehele of gedeeltelijke bewerking.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaardt de Inspectie van het Onderwijs geen aansprakelijkheid.

Dit is een publicatie van:

Inspectie van het Onderwijs

Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht

www.onderwijsinspectie.nl

2016-18 | gratis

ISBN: 978-90-8503-387-5

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

september 2016 | 94319



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

NIET HANDHAVEN, VERKLAARBAAR?

ONDERZOEK NAAR 'BEREDENEERD NIET HANDHAVEN' NA
EEN GGD-ADVIES TOT HANDHAVEN IN DE KINDEROPVANG

Utrecht, september 2016

Voorwoord

Bij de uitvoering van de Wet kinderopvang houdt de Inspectie van het Onderwijs (verder: de inspectie) toezicht op de gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de toezicht en handhaving op de kwaliteit van de kinderopvang binnen hun gemeente. Onder kinderopvang verstaan we de kinderdagverblijven, de peuterspeelzalen, de buitenschoolse opvang en de gastouderopvang. Gemeenten hebben een beginselplicht tot handhaving op geconstateerde tekortkomingen.

De inspectie brengt jaarlijks een landelijk rapport uit over de bevindingen bij haar toezicht. In het Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2014 zagen we dat gemeenten besloten 'beredeneerd niet te handhaven' in meer dan een kwart van de gevallen waarin ze een advies tot handhaving van de GGD-toezichthouder ontvingen. Dit relatief hoge percentage riep de vraag op in welke situaties gemeenten dit besluit nemen en waarom.

'Beredeneerd niet handhaven' vindt vaak plaats op belangrijke domeinen, zoals 'pedagogische kwaliteit' en de 'vve basisvoorwaarden'.

Mede op verzoek van de directie Kinderopvang van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, heeft de inspectie besloten een themaonderzoek uit te voeren naar het 'beredeneerd niet handhaven'. Met dit themaonderzoek wordt inzicht gegeven in de situaties waarin 'beredeneerd niet handhaven' wordt toegepast en de onderbouwingen die daarvoor worden gebruikt. Dit onderzoek betreft geen toezichtonderzoek. De inspectie koppelt dus geen oordelen aan haar bevindingen. We hebben in de periode september 2015 tot en met maart 2016 in 33 gemeenten¹ een thematisch onderzoek uitgevoerd naar het gevoerde beleid, de uitvoering en de werkwijze bij 'beredeneerd niet handhaven'.

We danken deze gemeenten voor hun medewerking, openheid en suggesties tijdens de interviews. We danken ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voor haar constructieve bijdrage en medewerking aan dit onderzoek. We zijn ervan overtuigd dat deze samenwerking, de informatie en onze bevindingen een bijdrage leveren aan (nog) betere kinderopvang in Nederland.

De hoofdinspecteur,

Arnold Jonk
September 2016

¹ Het betreft hier een niet-representatieve steekproef.

INHOUD

Voorwoord 2
Samenvatting 4
Inleiding 6

1 Onderzoeksopzet en werkwijze 8

1.1 Onderzoeksvraag 8
1.2 Selectie gemeenten 8

2 'Beredeneerd niet handhaven' 10

2.1 Wat is 'beredeneerd niet handhaven'? 10
2.2 Handhaven en maatwerk 11
2.3 Handhavingsbeleid van de gemeenten 12
2.4 Hoe verloopt het proces van 'beredeneerd niet handhaven'? 13

3 Situaties en omstandigheden bij 'beredeneerd niet handhaven' 15

3.1 Tekortkomingen 15
3.2 Onderbouwing van de gemeenten 16
3.3 Beschikbare capaciteit en financiën 17
3.4 De kleur van het risicoprofiel 18

4 Communicatie en samenwerking 20

4.1 Het betrekken van regiogemeenten 20
4.2 Het betrekken van de GGD-toezichthouder 20
4.3 Het betrekken van de wethouder 22

5 Effectiviteit en efficiëntie van (niet) handhaven 24

5.1 Wat bevordert de effectiviteit en efficiëntie van (niet) handhaven? 24
5.2 Wanneer is niet handhaven minder effectief of efficiënt? 26

6 Conclusies, aandachtspunten en vervolg 27

6.1 Conclusies en aandachtspunten 27
6.2 Onderzoekresultaten delen en bekend maken 29

Bijlage 1 Onderzoeksvragen 30

Bijlage 2 Factoren die proces 'beredeneerd niet handhaven' beïnvloeden 31

Bijlage 3: Soort tekortkomingen 32

Bijlage 4: Onderbouwingen voor 'beredeneerd niet handhaven' 33

Samenvatting

De aanleiding voor dit onderzoek komt uit het Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2014. In dit rapport stond dat gemeenten bij 28 procent van de handhavingsadviezen het besluit 'geen handhaving' inzetten.

Gemeenten hebben een beginselplicht tot handhaving op geconstateerde tekortkomingen door de GGD-toezichthouder. Gemeentelijke handhaving is een belangrijke wettelijke taak. De inspectie houdt toezicht op de uitvoering hiervan. In dit rapport verduidelijken we het proces rondom het besluit 'beredeneerd niet handhaven'. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag 'waarom gemeenten het besluit 'beredeneerd niet handhaven' nemen ondanks dat er een handhavingsadvies ligt'. Ook belichten we hoe gemeenten hun afweging maken, hoe de communicatie met de regio en met de GGD-toezichthouder verloopt, de soorten tekortkomingen en de onderbouwingen voor het 'beredeneerd niet handhaven'.

Het onderzoek vond plaats bij 33 gemeenten. Bij deze gemeenten zijn interviews afgenomen en drie casussen (per gemeente) besproken om een beter beeld te krijgen van hoe zij 'beredeneerd niet handhaven' in de praktijk toepassen. Deze casussen dienden als onderbouwing van de onderzoeksresultaten.

Onder 'beredeneerd niet handhaven' verstaan we in dit onderzoek: een gemeente besluit/beslist bewust niet over te gaan tot handhaving en zet dus geen enkele actie in om de tekortkomingen die de GGD-toezichthouder constateert, te herstellen.

Ruim twee derde van de onderzochte gemeenten hanteert een omschrijving voor het 'beredeneerd niet handhaven'. Bijna een derde van de onderzochte gemeenten heeft geen omschrijving voor het 'beredeneerd niet handhaven'.

Alle onderzochte gemeenten hebben beleid geformuleerd voor handhaving in de kinderopvang. Meer dan de helft van de gemeenten heeft niets opgenomen in haar beleid over hoe om te gaan met tekortkomingen waarop de gemeente uiteindelijk besluit niet over te gaan tot handhaving. De meerderheid van de gemeenten geeft aan dat het 'beredeneerd niet handhaven' een afwegingsproces is waarbij maatwerk wordt toegepast. Gemeenten laten de volgende factoren meewegen: de beschouwing van de toezichthouder en de zienswijze van de houder; aanvullende toelichting van de houder; de ernst van de tekortkoming; de context van de situatie; houding en bereidheid van de houder tot aanpassing; de kleur van het risicoprofiel van een locatie.

De twee meest genoemde tekortkomingen waarvan de geïnterviewde gemeenten zeggen er geen handhavende maatregelen tegen in te zetten: het ontbreken van een oudercommissie (mits de houder aan de inspanningsverplichting heeft voldaan) en het ontbreken van de vereiste beroepsopleiding van de beroepskracht voorschoolse educatie.

Uit het onderzoek trekt de inspectie de volgende conclusies.

Meer eenduidigheid over 'beredeneerd niet handhaven' nodig

Het blijkt dat gemeenten 'beredeneerd niet handhaven' op allerlei verschillende manieren opvatten en toepassen. Gemeenten leggen bepaalde handhavingsacties bewust en onbewust niet vast in het systeem Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte

(GIR-systeem). Enerzijds komt dit omdat gemeenten bijvoorbeeld overleg en overreding of een schriftelijke waarschuwing niet als handhaving beschouwen. Anderzijds heeft dit te maken met onvoldoende kennis van het GIR-systeem en voorkeur voor een eigen intern registratiesysteem. Bovendien bevat het GIR systeem diverse vrijheden in de wijze waarop gegevens worden ingevoerd.

Veel verschillende redenen om 'beredeneerd niet te handhaven'

Gemeenten hanteren heel uiteenlopende redenen om te besluiten niet te handhaven. Veel voorkomende redenen om beredeneerd af te wijken van het handhavingsadvies zijn: de houder heeft voldaan aan de inspanningsverplichting bij het instellen van de oudercommissie, de locatie wordt binnenkort uitgeschreven of is niet meer in exploitatie, in de zienswijze van de houder staat dat de tekortkomingen zijn opgelost, de voorziening wordt gesloten, de voorziening is failliet. De situaties waarbij de houder niet meer in exploitatie is, de voorziening wordt gesloten of faillissement lijken op elkaar, maar zijn niet per definitie hetzelfde.

De subsidierelatie met de houders, is voor gemeenten een argument bij geconstateerde tekortkomingen op voorschoolse educatie om af te zien van de handhaving. Dit geeft antwoord op de centrale vraagstelling binnen dit onderzoek.

Niet handhaven geen lichtvaardig besluit

De beslissing tot 'beredeneerd niet handhaven' is geen lichtvaardig besluit voor gemeenten. Gemeenten denken hier bewust over na. Er blijkt een groot aantal overwegingen te zijn om niet te handhaven. Daarnaast stemmen de meeste gemeenten actief af met de GGD-toezichthouder en de houder van een locatie voordat een besluit wordt genomen.

Communicatie en kennisdeling tussen betrokken partijen van groot belang

Bij het toepassen van 'beredeneerd niet handhaven' is er sprake van communicatie, afstemming en samenwerking tussen de gemeenten en de GGD-toezichthouders. De GGD-toezichthouder is deskundig en kan gemeenten ondersteunen bij het maken van een goede afweging en beslissing. Gemeenten hechten hier waarde aan. Deze wisselwerking tussen gemeenten en GGD-toezichthouders draagt bij aan de kwaliteit van de kinderopvang.

Werkwijze handhaving door gemeenten is divers

De manier waarop gemeenten handhaving aanpakken is heel divers. Zo voert de GGD in één van de gemeenten bijvoorbeeld de lichte handhavingszaken uit in opdracht van de gemeente. Daarnaast voeren meerdere gemeenten bijvoorbeeld naast herstelbeleid ook boetebeleid en passen gemeenten (en GGD 'en) ook nog andere varianten toe.

Dit onderzoek laat het belang zien van een genuanceerde kijk op het percentage van 28 procent 'beredeneerd niet handhaven'. De onderzochte gemeenten nemen geen lichtvaardig besluit en hebben vaak een plausibele onderbouwing.

Inleiding

In het Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2014 stond dat gemeenten bij 28 procent van de handhavingsadviezen het besluit 'geen handhaving' inzetten.² Dat betekent dat ondanks het advies van een GGD-toezichthouder om bij een houder van een kinderopvangvoorziening³ een vorm van handhaving toe te passen, gemeenten dit in meer dan een kwart van de gevallen niet doen.⁴

De GGD-toezichthouder beschrijft in een rapport het resultaat van zijn onderzoek bij een voorziening voor kinderopvang en legt daarin ook geconstateerde tekortkomingen vast. Op basis hiervan krijgt de gemeente het advies om wel of niet tot handhaving over te gaan.

Gemeenten hebben een beginselplicht tot handhavend optreden als er sprake is van overtredingen die de GGD-toezichthouder heeft geconstateerd. Uit jurisprudentie blijkt dat een bestuursorgaan in de regel gehouden zal zijn gebruik te maken van deze bevoegdheid om op te treden tegen geconstateerde overtredingen. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag een bestuursorgaan daar gemotiveerd van afwijken en besluiten niet van de bevoegdheid tot handhaven optreden gebruik te maken. Op iedere tekortkoming dient de gemeente een beslissing te nemen om wel of niet tot handhaving over te gaan. Voor handhavend optreden⁵ heeft de gemeente een aantal instrumenten beschikbaar: de procedure van overleg en overreding inzetten, waarschuwingen of aanwijzingen geven, opleggen van een boete, last onder dwangsom, bevel, exploitatieverbod of de verwijdering uit het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP).

Gemeenten hebben veelal een eigen handhavingsbeleid vastgesteld, dat al dan niet is gebaseerd op een model dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) beschikbaar heeft gesteld. Dit handhavingsbeleid geeft aan met welke prioriteit de gemeente de houder kan sommeren om de tekortkoming op te lossen, en welke sanctie daarop volgt als de houder dat niet of te laat doet.

Het college van B en W draagt de eindverantwoordelijkheid voor de handhaving. In de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen is niet opgenomen dat het college van B en W verplicht is handhavingsbeleid vast te stellen. Alle betrokken partijen zijn echter van mening dat het wenselijk is om handhavingsbeleid vast te stellen voor een adequate uitvoering van de handhaving binnen de gemeente. Handhavingsbeleid stelt de gemeente in staat de handhavingsactie te motiveren en rechtsgelijkheid en transparantie te borgen.

De inspectie beoordeelt gemeenten op de uitvoering van hun wettelijke taken, mede op basis van het criterium handhaving. Het is gemeenten toegestaan om incidenteel af te wijken van het eigen handhavingsbeleid of zelfs om te besluiten niet te handhaven. Voorwaarde daarvoor is dat gemeenten deze afwijking onderbouwen en niet structureel hanteren. Onder 'beredeneerd niet handhaven' verstaan we het volgende:

2 Gegevens komen uit de uitvoeringssystemen van de gemeenten.

3 Dit kan zijn een kinderdagverblijf, peuterspeelzaal, buitenschoolse opvang, gastouder of gastouderbureau.

4 Hierbij zijn de tekortkomingen in kader van 'instellen oudercommissie' niet meegewogen.

5 Naast de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen kunnen gemeenten voor de uitvoering van de handhavingstaak ook terugvallen op de Algemene wet bestuursrecht.

Een gemeente besluit/beslist bewust niet over te gaan tot handhaving en zet dus geen enkele actie in om de tekortkomingen die de GGD-toezichthouder constateert, te herstellen.

In dit onderzoek zijn bij alle gemeenten maximaal drie casussen geselecteerd, waarbij 'beredeneerd niet handhaven' is toegepast. De bevindingen van deze casussen zijn in een aantal hoofdstukken gerapporteerd ter onderbouwing van de onderzoeksresultaten.

De inspectie vindt het belangrijk dat de houders aan alle kwaliteitseisen voldoen, omdat deze eisen wettelijk zijn bepaald en als 'minimale eisen' worden beschouwd.

1 Onderzoeksopzet en werkwijze

In dit thema-onderzoek ligt de focus op gemeenten die regelmatig het handhavingsadvies beredeneerd naast zich neerleggen. We willen weten waarom ze dit doen en welke omstandigheden en factoren een rol spelen bij hun beslissing.

1.1 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Waarom nemen gemeenten het besluit/beslissing 'beredeneerd niet handhaven' ondanks het GGD-advies om wel te handhaven op tekortkomingen?

We hebben deze onderzoeksvraag uitgewerkt in een aantal deelvragen (zie daarvoor bijlage 1). De deelvragen van het onderzoek zijn richtinggevend voor het interviewschema en het casusonderzoek.

1.2 Selectie gemeenten

Ter beantwoording van deze vraag hebben we 33 gemeenten geïnterviewd. Het betreft gemeenten die in 2014 regelmatig gebruik maakten van de mogelijkheid 'beredeneerd niet handhaven'. De selectie is gedaan op basis van het databestand van het Landelijk Rapport 2014. Het betreft data uit de jaarverslagen of uit de inspectierapporten.

We veronderstellen een verband tussen gemeenten die relatief veel 'niet handhaafden' in 2014 in verhouding tot hun (beleidsmatige) overwegingen daarbij. Deze aanname heeft tot een indeling in vier clusters gemeenten geleid. Binnen een cluster nemen we factoren mee als regio, grootte van de gemeente, en het type voorwaarden.

Om te kunnen vergelijken bestaat het eerste cluster uit gemeenten die niet of nauwelijks 'beredeneerd niet handhaven', dat wil zeggen gemeenten die bijna altijd handhaven. Uit elk cluster hebben we ten minste vijf gemeenten aselekt geselecteerd. De uitkomsten geven een indicatie hoe gemeenten landelijk met 'beredeneerd niet handhaven' omgaan.

De clustering is als volgt:

Clustering naar het percentage tekortkomingen in het handhavingsadvies waarop de gemeente niet handhaaft.
Gemeenten cluster 1: bij 0% tot 10% van de gemelde tekortkomingen besloten niet te handhaven
Gemeenten cluster 2: bij 10% tot 25% van de gemelde tekortkomingen besloten niet te handhaven
Gemeenten cluster 3: bij 25% tot 50% van de gemelde tekortkomingen besloten niet te handhaven
Gemeenten cluster 4: bij 50% t/m 100% van de gemelde tekortkomingen besloten niet te handhaven

Indien uit de analyse een relevant verschil tussen de clusters blijkt, dan melden we dat.

Ook hebben we maximaal drie casussen per gemeente geselecteerd om een beter zicht te krijgen op hoe het werkt. De bevindingen uit de casussen over 'beredeneerd niet handhaven' bij tekortkomingen hebben we gebruikt om de antwoorden tijdens

de interviews te kunnen spiegelen. Daarmee bedoelen we dat deze als onderbouwing dienen voor het onderzoeksresultaat. In totaal maken tachtig casussen deel uit van het onderzoek. De bevindingen van de casussen zijn in een aantal hoofdstukken toegevoegd ter onderbouwing van de onderzoeksresultaten.

We hebben de onderzoeksvraag opgesplitst in vier delen. In elk van de volgende hoofdstukken beschrijven we de resultaten van elk onderdeel. Allereerst brengen we in kaart hoe gemeenten en de inspectie 'handhaven' en 'beredeneerd niet handhaven' omschrijven, of ze hier iets over hebben vastgelegd, en hoe ze het proces bij het besluit niet-handhaven hebben georganiseerd (Hoofdstuk 2). Vervolgens kijken we hoe de communicatie en samenwerking eruitzien tijdens de besluitvorming over al dan niet handhaven (Hoofdstuk 3). De situaties en omstandigheden die een rol spelen bij 'beredeneerd niet handhaven' vormen het derde onderdeel van de onderzoeksvraag (Hoofdstuk 4). Ten slotte komen de effectiviteit en de efficiëntie van de gemeentelijke aanpak aan de orde (Hoofdstuk 5). We besluiten het rapport met een aantal conclusies en aanbevelingen (Hoofdstuk 6).

Op basis van de onderdelen van de onderzoeksvraag hebben we deelvragen geformuleerd voor opname in de interviewschema's (zie Bijlage 1). Het interview kent voor alle 33 gemeenten dezelfde vragen. Ter ondersteuning en ter verificatie van de antwoorden bespreken we tijdens het interview ook een aantal casussen.

2 'Beredeneerd niet handhaven'

In dit hoofdstuk geven we aan wat de inspectie en de gemeenten onder 'beredeneerd niet handhaven' verstaan (Hoofdstuk 2.1), wanneer en hoe gemeenten dit toepassen en waarom (2.2), welk handhavingsbeleid gemeenten voeren (2.3) en hoe het proces van 'beredeneerd niet handhaven' eruitziet (2.4).

2.1 Wat is 'beredeneerd niet handhaven'?

Allereerst stellen we vast wat we verstaan onder handhaven. Bij handhaven gaat het om actie die de gemeente onderneemt om te zorgen dat tekortkomingen die de GGD-toezichthouder heeft geconstateerd, worden hersteld. Soms besluit een gemeente om niet te handhaven. In dat geval spreken we van 'beredeneerd niet handhaven'.

De inspectie gebruikt in dit onderzoek de volgende definitie voor 'beredeneerd niet handhaven':⁶

Een gemeente besluit/beslist bewust niet over te gaan tot handhaving en zet dus geen enkele actie in om de tekortkomingen die de GGD-toezichthouder constateert, te herstellen.

We spreken van maatwerk wanneer een gemeente de situatie waarvoor een handhavingsadvies is gegeven, eerst nader bekijkt, afweegt en beoordeelt, alvorens een besluit te nemen. Maatwerk is dus een afweging waarbij een gemeente de aard, achtergrond of de context van een tekortkoming bekijkt om de keuze te maken voor wel of niet handhaven. Het is geen activiteit om de tekortkoming op te lossen.

We hebben de gemeenten gevraagd hoe zij 'beredeneerd niet handhaven' omschrijven, en bekeken in hoeverre dit overeenkomt met de omschrijving van de inspectie.

Het blijkt dat ruim twee derde van de onderzochte gemeenten een omschrijving heeft voor 'beredeneerd niet handhaven'; in tien gevallen is dit dezelfde omschrijving als die van de inspectie, in dertien gevallen komt deze in grote lijnen overeen. Bijna een derde van de onderzochte gemeenten heeft geen omschrijving voor 'beredeneerd niet handhaven'.

Hieronder zien we een aantal voorbeelden van hoe gemeenten 'beredeneerd niet handhaven' omschrijven.

"Onder beredeneerd niet handhaven wordt verstaan dat het in specifieke gevallen niet nodig is of zelfs overbodig is om een actie in te zetten."

"Bij beredeneerd niet handhaven gaat het om situaties waarin de gemeente om wat voor reden dan ook afwijkt van het gegeven handhavingsadvies."

"Beredeneerd niet handhaven betreft de tussenperiode bij een conceptrapport en definitief rapport waarbij tekortkomingen alsnog zijn opgelost of dingen zijn aangeleverd bij de GGD, maar de GGD het advies niet meer kan vervangen in het rapport. De gemeente leest dit dan terug in de zienswijze van de houder of verneemt dit van de GGD-toezichthouder. In deze situaties

⁶ De eis 'het instellen van de oudercommissie' is alleen in kwalitatieve zin in het onderzoek betrokken.

past de gemeente het beredeneerd niet handhaven toe. De gemeente stuurt in deze gevallen een waarschuwingsbrief aan de houders."

"Bij zicht op legalisatie op korte termijn of het instellen van de oudercommissie kan voor de gemeente aanleiding zijn om beredeneerd af te wijken van het handhavingsadvies."

"Gemeente ziet handhaving als een begin van een handhavingstraject en dat begint met het geven van een aanwijzing. Alles wat daarvoor gebeurt, ziet de gemeente als niet handhaven, dat wordt zo aangevinkt in de GIR."

Meerdere gemeenten in alle clusters hebben als uitgangspunt om altijd te handhaven. Ook zijn er overall gemeenten die actief gebruik maken van het instrument 'overleg en overreding'; een aantal ziet en ervaart gebruik van dit instrument niet als 'handhaven' en registreert dat ook niet in de GIR. Met name in de clusters 2, 3 en 4 geven gemeenten aan dat zij maatwerk toepassen bij hun afweging om beredeneerd niet te handhaven.

Kijken we naar de verschillen, dan zien we dat meer dan de helft van de gemeenten uit cluster 4⁷ een andere omschrijving voor 'beredeneerd niet handhaven' heeft dan de inspectie. Soms komt deze op hetzelfde neer, maar soms geeft de omschrijving van de gemeente ruimte voor handelingen die volgens de omschrijving van de inspectie 'handhaven' zouden worden genoemd.

2.2 Handhaven en maatwerk

We hebben de gemeenten ook gevraagd wanneer en hoe ze handhaven en waarom ze dit wel of juist niet doen. Wanneer we de antwoorden uitsplitsen naar de vier clusters, valt het volgende op.

Bijna alle gemeenten uit cluster 1⁸ hebben aangegeven dat zij als uitgangspunt hanteren om altijd direct een handhavingsactie in te zetten bij de houders van de kinderopvangvoorziening. Zij passen dus op het minste maatwerk toe ten opzichte van de andere clusters.

Twee gemeenten uit dit cluster geven aan dat zij (gaan) handhaven als er geen oudercommissie is, ook in het geval wel aan de inspanningsverplichting tot het instellen van een oudercommissie is voldaan. Ze dragen hier twee argumenten voor aan. Ten eerste vinden gemeenten het belangrijk dat er een oudercommissie is. In de tweede plaats speelt de landelijke focus om ouders actiever te betrekken bij de kinderopvang ook een rol. Door een waarschuwing af te geven hoopt de gemeente dat de houders van de kinderopvangvoorziening zich bewust worden van de noodzaak tot het instellen van de oudercommissie. De gemeente wil met een waarschuwing duidelijk maken dat de houder alles in het werk moet stellen om aan de wettelijke eisen te voldoen, inclusief het instellen van een oudercommissie.

Een aantal gemeenten uit de clusters 2,⁹ 3¹⁰ en 4 laat weten dat zij maatwerk toepassen. Zij bekijken en beoordelen dus elke casus individueel, alvorens over te gaan tot het besluit 'niet te handhaven'. Verschillende factoren spelen een rol in deze afweging (zie par. 2.4).

7 Cluster 4: handhaaft niet bij 50% t/m 100% van de gemelde tekortkomingen.

8 Cluster 1: handhaaft niet bij 0% tot 10% van de gemelde tekortkomingen.

9 Cluster 2: handhaaft niet bij 10% tot 25% van de gemelde tekortkomingen.

10 Cluster 3: handhaaft niet bij 25% tot 55% van de gemelde tekortkomingen.

Overleg en overreding als handhavingsinstrument

Van de onderzochte gemeenten^{1 1} laat 61% (20 gemeenten) weten dat zij gebruik maken van het handhavingsinstrument 'overleg en overreding'. Gemeenten uit cluster 2 passen 'overleg en overreding' het minst toe en gemeenten uit cluster 4 het meest.

Handhaven door overleg en overreding wordt op heel verschillende manieren toegepast en wisselt soms per situatie. Hieronder een aantal voorbeelden ter illustratie van deze diversiteit:

- Gemeente en GGD zetten overleg en overreding in. GGD voorafgaand aan afronding van het rapport. Soms wordt deze inzet in het definitieve rapport opgenomen, soms niet. De gemeente legt de inzet van het instrument vast in een schriftelijke bevestiging of enkel in een mondeling gesprek zonder schriftelijke bevestiging.
- Een gemeente zet overleg en overreding in met twee verschillende doelen; a) om de tekortkoming op te heffen; b) om een toelichting te krijgen van de houder of van de GGD voor de afweging wel/niet handhaven (maatwerk).
- Een gemeente zet overleg en overreding in met of zonder hersteltermijn. Na het verlopen van de hersteltermijn volgt geen nader onderzoek. Na een jaar blijkt de tekortkoming soms nog aanwezig.
- Overleg en overreding wordt heel sporadisch ingezet door een gemeente, terwijl er gelijktijdig een aanwijzing wordt gegeven.
- Een gemeente geeft invulling aan overleg en overreding met een gesprek, waarna de hersteltermijn per brief wordt bevestigd en een nader onderzoek volgt.

Het valt op dat gemeenten 'overleg en overreding' op uiteenlopende wijze inzetten en vastleggen. Bovendien plegen sommigen gemeenten actieve nazorg. Meerdere gemeenten melden dat ze 'overleg en overreding' (en soms zelfs een schriftelijke waarschuwing) registreren als 'beredeneerd niet handhaven' in het GIR-systeem, hetgeen afwijkt van de definitie van 'beredeneerd niet handhaven' die de inspectie hanteert. Overigens wijkt dit ook af van de werkwijze zoals die is vastgelegd in de handleiding van de GIR. De meest voorkomende argumenten om op deze manier te registreren zijn:

- Overleg en overreding (en soms ook een schriftelijke waarschuwing) wordt ervaren als 'beredeneerd niet handhaven'.
- Overleg en overreding (of een schriftelijke waarschuwing) heeft geen juridische status en is daarmee uitstel van het juridisch handhavingstraject.
- Gemeenteambtenaren weten niet dat overleg en overreding geregistreerd kan worden in de GIR of vinden het GIR-systeem lastig.
- Er wordt geregistreerd in een intern gemeentelijk systeem. Het is dubbel werk om registraties in beide systemen bij te houden.

2.3

Handhavingsbeleid van de gemeenten

Alle geïnterviewde gemeenten hebben handhavingsbeleid vastgesteld voor de kinderopvang. De inspectie heeft onderzocht in hoeverre gemeenten in het beleid hebben vastgelegd bij welke tekortkomingen of situaties een gemeente een besluit 'beredeneerd niet handhaven' neemt.

Het blijkt dat het grootste deel (26 gemeenten) van de onderzochte gemeenten niets heeft opgenomen in haar handhavingsbeleid over hoe om te gaan met tekortkomingen in situaties van 'niet handhaven'. De specifieke situatie is voor deze

^{1 1} In de gemeenten waar de GGD gebruik maakt van 'overleg en overreding' voorafgaand aan het opstellen van het rapport, is dit instrument in dit stadium dus al eerder ingezet.

gemeenten leidend. Bijzonder is dat één gemeente aangeeft dat de handhaving enigszins is verzacht door de 'kan-bepaling' die de VNG heeft opgenomen in het afwegingsmodel. Dit betekent dat de gemeente beleidsvrijheid heeft om af te wijken van het advies tot handhaven. Deze gemeente handhaaft wel, maar gaat nooit verder dan een aanwijzing. Dit blijkt voor de houders voldoende te zijn. Escalerende handhaving past deze gemeente niet toe.

Bij twee gemeenten staat wel in het handhavingsbeleid beschreven in welke situaties niet wordt gehandhaafd, maar niet bij welke tekortkomingen dat behoort te gebeuren. Verder hebben deze gemeenten een model waarin per tekortkoming staat aangegeven wanneer wel wordt gehandhaafd en met welk instrument. Eén van deze twee gemeenten sprak het voornemen uit om vast te leggen dat er niet wordt gehandhaafd bij tekortkomingen in benodigde beroepskwalificaties voor de beroepskracht voorschoolse educatie en de basisgroep voorwaarde bij de buitenschoolse opvang (vanwege brede school activiteiten). Gemeenten zeggen doorgaans niet te handhaven in drie situaties. In de eerste plaats als handhaven disproportionele gevolgen heeft (bijvoorbeeld: een kleine houder krijgt een hoge boete). In situaties waarbij zicht is op legalisatie. En in de derde plaats als handhaven niet evenredig is (bijvoorbeeld: de tekortkoming heeft zich in het verleden voorgedaan, maar kan niet meer hersteld worden, of er is heel veel moeite gedaan om de tekortkoming op te heffen, maar het lukt niet). Deze situaties zijn vastgelegd in het beleid en toepasbaar bij 'beredeneerd niet handhaven' bij deze twee gemeenten. In deze specifieke situaties passen zij maatwerk toe.

In het handhavingsbeleid van vijf gemeenten staat wel aangegeven voor welke specifieke tekortkomingen deze gemeenten 'beredeneerd niet handhaven'. Alle vijf gemeenten hebben in hun beleid hun handelwijze vastgelegd voor tekortkomingen bij de oudercommissie. Eén gemeente uit deze groep heeft voor alle tekortkomingen met een lage prioriteit vastgelegd in haar handhavingsbeleid hier niet op te handhaven.

De situatie waarin er 'zicht op legalisatie' is, is interessant vanwege een bijzondere invulling in een enkele gemeente. De houder kan in zijn zienswijze op het GGD-rapport aangeven dat de houder werkt aan het opheffen van de tekortkomingen. De betreffende gemeenten zijn van mening dat ze hier dan de ruimte voor moeten geven en zien deze toelichting als 'zicht op legalisatie'. We geven nog een voorbeeld waarbij een vergelijkbare interpretatie aan de orde is:

Er zijn tijdens een GGD inspectie meer kinderen aanwezig dan geregistreerd. Een wijziging in het LRKP leidt dan alsnog tot overeenstemming van wet- en regelgeving. Indien de houder tijdens de GGD inspectie toezegt het kind aantal te wijzigingen of dit in zijn zienswijze toegezegd, acht de gemeente 'zicht op legalisatie' aanwezig.

2.4

Hoe verloopt het proces van 'beredeneerd niet handhaven'?

Onderdeel van het handhavingsproces is het proces 'beredeneerd niet handhaven'. De processtappen om tot een beslissing te komen rond 'handhaven' of 'beredeneerd niet handhaven' liggen in elkaars verlengde. In beide gevallen analyseert de gemeente de tekortkomingen en maakt een afweging.

We hebben gemeenten gevraagd hoe het proces van 'beredeneerd niet handhaven' verloopt. Hoe gaan ze hiermee om? Welke factoren spelen een rol bij hun afweging om gebruik te maken van de mogelijkheid tot 'beredeneerd niet handhaven'?

Gemeenten uit cluster 1 hadden geen informatie over het proces, omdat hun uitgangspunt is om in alle situaties te handhaven of omdat 'beredeneerd niet

handhaven' helemaal niet voorkomt. In uitzonderingsgevallen nemen zij altijd contact op met de GGD-toezichthouder voor afstemming.

De gemeenten uit de clusters 2, 3 en 4 daarentegen konden het proces wel toelichten. Zij stelden dat de volgende factoren van invloed zijn op het proces van 'beredeneerd niet handhaven':^{1 2}

- de beschouwing van de toezichthouder en de zienswijze van de houder;
- aanvullende afstemming met de houder (eventueel in een gesprek) en aanvullende afstemming met de GGD-toezichthouder;
- de ernst van de tekortkoming;
- de context van de tekortkoming/situatie en de houding en bereidheid van de houder tot aanpassing;
- de kleur van het risicoprofiel van de locatie.

Gemeenten uit de clusters 2, 3 en 4 maken een afweging op basis van deze factoren. Veel van hen geven aan dat zij maatwerk toepassen. Zij bedoelen daarmee dat ze per geval relevante factoren tegen elkaar afwegen, alvorens een besluit te nemen. Soms neemt de betrokken gemeenteambtenaar dit besluit zelf (gemandateerd), soms komt het in samenspraak met een collega (gemandateerd) tot stand of wordt het opgenomen in een besluit van het college van B en W.

Een aantal gemeenten geeft specifieke voorbeelden over situaties of tekortkomingen waarin ze 'beredeneerd niet handhaven' toepassen (zie verder Hoofdstuk 4). Het is niet verplicht om het GIR-systeem te gebruiken om (niet) handhavingsacties te registreren. Het systeem bevat diverse vrijheden in de wijze waarop gegevens worden ingevoerd. Daardoor kunnen er verschillen ontstaan tussen gemeenten in de wijze van registreren. Sommige gemeenten leggen hun handhavingsacties en brieven vast in het GIR-systeem. Andere gemeenten ondernemen wel actie, maar leggen deze activiteiten niet vast in het GIR-systeem. Soms ondernemen gemeenten wel actie, maar leggen in het GIR-systeem vast ze 'geen actie' hebben uitgevoerd. In het ene geval bevestigen gemeenten per brief de contacten en gesprekken met de GGD-toezichthouder en de houders (soms met hersteltermijn en een nader onderzoek), in andere gevallen blijft het bij een gesprek.

Enkele gemeenten informeren de houder van de kinderopvangvoorziening en de toezichthouder over het besluit 'niet te handhaven'. Deze gemeenten sturen een brief met de motivering voor 'beredeneerd niet handhaven'.

^{1 2} Alle overige factoren zijn opgenomen in bijlage 2 'overige factoren proces 'niet handhaven''.

3 **Situaties en omstandigheden bij “beredeneerd niet handhaven”**

In dit hoofdstuk zoomen we in op situaties en omstandigheden waarin gemeenten komen tot het besluit “beredeneerd niet handhaven”. In paragraaf 4.1 noemen we de belangrijkste tekortkomingen die aanleiding geven tot een besluit om niet te handhaven. Vervolgens belichten we de wijze waarop gemeenten hun besluit onderbouwen (4.2). We besteden speciaal aandacht aan welke rol de capaciteit en financiën van gemeenten (4.3) en de kleur van het risicoprofiel van een locatie (4.4) spelen in de besluitvorming van gemeenten.

Wat zijn de meest genoemde specifieke situaties om niet te handhaven?

- De tekortkomingen hebben een lage prioriteit.
- De gemeente anticipeert op veranderingen in Het Nieuwe Toezicht (bijvoorbeeld: er bestaat een brede school activiteit waarbij wordt afgeweken van de Beroepskracht-Kind-Ratio, de gemeente kan het besluit nemen niet te handhaven indien ze van mening is dat de stabiliteit in de groep is gewaarborgd.
- De gemeente geeft de voorkeur aan overleg met de houders van de kinderopvangvoorzieningen boven strak handhaven.
- De gemeente is klein en iedereen kent elkaar. Daardoor is het niet gemakkelijk om handhavend op te treden, ook al constateert de gemeente regelmatig dat er sprake is van recidive (herhaling van een overtreding).

3.1 **Tekortkomingen**

Gemeenten uit alle clusters geven aan dat het palet aan tekortkomingen waarop niet wordt gehandhaafd, zeer divers is en dat het vaak gaat om specifieke, bijzondere of incidentele situaties. Maatwerk lijkt leidend. Daarom vinden ze het in eerste instantie moeilijk om direct soorten of concrete tekortkomingen te benoemen die leiden tot het besluit ‘niet handhaven’. In gesprek met de gemeenten blijken er wel degelijk tekortkomingen te zijn.

De twee meeste genoemde tekortkomingen waarop gemeenten zeggen ‘niet te handhaven’: De oudercommissie ontbreekt ^{1 3} (maar de houder heeft wel aan de inspanningsverplichting voldaan) en de beroepsopleiding van de beroepskracht voorschoolse educatie voldoet niet.

In bijlage 3 staat een overzicht van typen tekortkomingen die de gemeenten noemen.

Het is van belang hier op te merken dat het beeld enigszins vertekend kan zijn, omdat sommige GGD’en (nog) geen advies tot handhaven geven als de oudercommissie ontbreekt en wel aan de inspanningsverplichting is voldaan. Wat betreft de beroepsopleiding van de beroepskracht voorschoolse educatie constateren gemeenten dat de beroepskracht aantoonbaar bezig is met het volgen van de opleiding. Enkele gemeenten geven aan dat het vanuit de opleiding noodzakelijk is om praktijkervaring op te doen. De verwachting van gemeenten is dat de beroepskrachten de opleiding succesvol afronden. Sommigen gemeenten geven in het gesprek aan dat zij dit monitoren bij het volgende jaarlijkse onderzoek. Uit de

^{1 3} Niet alle GGD’en geven een advies tot handhaving bij het ontbreken van de oudercommissie wanneer aan de inspanningsverplichting is voldaan. Hiermee wordt een besluit ‘niet handhaven’ uitgesloten en dit kan het beeld enigszins vertekenen.

gesprekken blijkt dat gemeenten het lastig vinden om te handhaven op tekortkomingen voorschoolse educatie. Dit wordt veroorzaakt door de subsidierelatie die gemeenten hebben met de houders om voorschoolse educatie aan te bieden.

Casusonderzoek: tekortkomingen

De inspectie heeft in de gesprekken gericht geïnformeerd naar het aantal specifieke tekortkomingen waarop gemeenten in de betreffende casussen het besluit 'beredeneerd niet handhaven' hebben genomen. Dit staat los van de twee tekortkomingen die gemeenten het meest hebben genoemd in de gesprekken.

Specifieke tekortkomingen pedagogisch klimaat

Op het gebied van het pedagogisch klimaat komen twee tekortkomingen naar voren:

- De houder draagt onvoldoende zorg voor het waarborgen van emotionele veiligheid;
- De houder draagt er onvoldoende zorg voor dat de kinderen de mogelijkheid krijgen om tot een ontwikkeling van sociale competenties te komen.

Voorbeeld

Volgens de GGD-toezichthouder was een beroepskracht niet zo interactief met de kinderen. Deze beroepskracht was een invaller, vanwege wisseling van personeel. Na ontvangst van het definitieve rapport heeft de gemeente een gesprek gevoerd met de houder. Uit dit gesprek bleek dat de betreffende medewerker niet meer werkzaam was op de locatie. Dit was voor de gemeente aanleiding om 'niet meer te handhaven'.

Specifieke tekortkoming uren voorschoolse educatie

Voorschoolse educatie omvat per week ten minste vier dagdelen van ten minste 2,5 uur of per week ten minste 10 uur activiteiten gericht op het stimuleren van de ontwikkelingsdomeinen taal, rekenen, motoriek en de sociaal-emotionele ontwikkeling.

Voorbeeld

In een kleine gemeente is de locatie slechts twee ochtenden per week open. Dit is onvoldoende om aan het vereiste aantal uren te komen. Daarom krijgen de ouders de overige uren alsnog aangeboden, maar daarvoor moeten de peuters wel naar een andere locatie. De gemeente is van mening dat de houder hiermee alsnog voldoet aan de voorwaarde, ook al is de invulling anders dan de strikte vereisten. De gemeente handhaaft bewust niet op deze tekortkoming.

3.2 Onderbouwing van de gemeenten

Gemeenten onderbouwen hun besluit om 'niet te handhaven' heel verschillend. Ze vinden het bovendien lastig om concrete voorbeelden van onderbouwingen te noemen, omdat in elke situatie de omstandigheden en afwegingen weer anders zijn.

Dit zijn de vijf meest genoemde onderbouwingen:

1. De houder heeft voldaan aan de inspanningsverplichting voor het instellen van de oudercommissie.
2. De houder wordt binnenkort uitgeschreven of is niet meer in exploitatie.
3. In de reactie van de houder op het conceptrapport van de GGD-toezichthouder (de zienswijze) is opgenomen dat de tekortkoming(en) is(zijn) opgelost.
4. De voorziening wordt gesloten.
5. De houder is failliet of gaat failliet.

Punt 2,4 en 5 kunnen dicht bij elkaar liggen, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn.

In bijlage 4 staat een overzicht van alle genoemde onderbouwingen.

Casusonderzoek: redenen om niet te handhaven

In het casusonderzoek komen twee specifieke onderbouwingen naar voren als reden om niet te handhaven. Het gaat om de melding in de zienswijze dat de tekortkoming al is opgelost en om tekortkomingen bij het opleidingsplan en het getuigschrift voor de voorschoolse educatie.

Meerdere gemeenten geven aan dat zij de zienswijze van de houder mee laten wegen in hun besluit beredeneerd niet te handhaven. Gemeenten gaan hier verschillend mee om. Een eerste mogelijkheid is dat ze geheel vertrouwen op de zienswijze van de houder. Als de houder in zijn zienswijze aangeeft dat hij tekortkomingen inmiddels heeft opgelost of hiermee bezig is, dan is dat voldoende. Een tweede mogelijkheid is dat de gemeente naast de zienswijze nog telefonisch informeert bij de houder.

De mondelinge toelichting van de houder is voor andere gemeenten weer voldoende om tot het besluit 'beredeneerd niet handhaven' te komen. In één specifiek geval geeft een gemeente aan dat de zienswijze van de houder voldoende overtuigend was. De tekortkomingen hadden betrekking op 'documenten' die door de houder in orde werden gemaakt. De houder heeft de herziene versie van het beleidsplan toegestuurd aan de gemeente en aan de GGD. De GGD-toezichthouder heeft hier verder geen oordeel over gegeven. Op basis hiervan komt de gemeente tot het besluit 'beredeneerd niet handhaven' en bij het eerstvolgende bezoek wordt het beleidsplan alsnog meegenomen in de beoordeling.

Meerdere gemeenten geven aan dat zij niet handhaven op tekortkomingen die betrekking hebben op het behalen van het getuigschrift van een vve-module. In de praktijk betreft dit houders die subsidie ontvangen van de gemeente. Op het moment dat beroepskrachten kunnen aantonen dat ze staan ingeschreven voor de beroepsopleiding, maar hun diploma nog niet in bezit hebben, vindt de gemeente dat voldoende. De gemeenten gedogen deze feitelijke tekortkoming totdat beroepskrachten hun certificaat/diploma hebben gehaald.

3.3 Beschikbare capaciteit en financiën

We hebben de gemeenten gevraagd in hoeverre beschikbare capaciteit en/of financiën van invloed zijn op een besluit om 'beredeneerd niet te handhaven'.

Capaciteit

Volgens een overgrote meerderheid van de gemeenten (88%) is beschikbare capaciteit niet van invloed op het besluit om af te wijken van het advies tot handhaven. Opvallend is dat een aantal gemeenten aangeeft dat capaciteitstekort in het verleden wel een rol heeft gespeeld. Zij hebben inmiddels voldoende capaciteit geregeld. Bij 12 procent van de gemeenten is al dan niet beschikbare capaciteit wel van invloed op het besluit 'beredeneerd niet te handhaven', maar niet structureel. Een enkele gemeente zegt recent actie te hebben ondernomen om de capaciteit te verruimen, maar heeft nog geen zekerheid of dat voldoende is.

Financiën

De financiële situatie is bij 88 procent van de gemeenten niet van invloed op het besluit 'niet te handhaven'. Bij een aantal gemeenten heeft de financiële situatie in het verleden wel een rol gespeeld. Eén gemeente geeft aan dat zij het budget heeft

verruimd om alle nadere onderzoeken te kunnen uitvoeren. Een suggestie van een gemeente was om de kosten voor de nadere onderzoeken af te wentelen op de locaties van de houders waar regelmatig tekortkomingen worden geconstateerd. Een andere gemeente gaf aan dat de rijksbijdrage te laag is.

Bij 12 procent van de gemeenten is de beschikbaarheid van financiële middelen wel van invloed op de besluitvorming rond handhaven, zij het niet structureel. Het gaat dan om een enkel inspectierapport en heeft te maken met de inzet van nadere onderzoeken. Deze gemeenten kiezen er bewust voor om helemaal geen nadere onderzoeken in te zetten of slechts incidenteel, namelijk alleen bij zware tekortkomingen.

Casusonderzoek: invloed van capaciteit en financiën

De beschikbare capaciteit blijkt geen invloed te hebben gehad op het daadwerkelijk besluit 'niet te handhaven'. De financiën blijken ook geen invloed te hebben op de onderzochte casussen. De resultaten van het casusonderzoek onderstrepen de resultaten van de interviews.

3.4

De kleur van het risicoprofiel

Het risicoprofiel is in de terminologie van het GGD-risicomodel een intern planningsinstrument^{1 4}, een hulpmiddel om de benodigde inzet in te schatten. De kleur van het risicoprofiel van een voorziening geeft een indicatie van de grootte van het risico en kan helpen bepalen hoe frequent of hoe intensief het toezicht op een locatie dient te zijn. Het kleurenpalet loopt van groen (weinig risico) tot rood (veel risico).

We vroegen gemeenten of de kleur van het risicoprofiel van de locatie van invloed is op het besluit 'niet te handhaven'. En zo ja, in welke mate dit aan de orde is.

Risicoprofiel is niet van invloed

Bijna twee derde van de gemeenten (63%) zegt dat de kleur van het risicoprofiel niet van invloed is op het besluit "beredeneerd niet handhaven". De gemeenten onderbouwen dit als volgt:

- Het risicoprofiel betreft een planningsinstrument.
- Het risicoprofiel is een instrument voor de GGD-toezichthouder.
- Het beleid van de gemeente is om te handhaven bij tekortkomingen, het risicoprofiel heeft hier geen enkel invloed op.
- Tekortkomingen zijn uitgangspunt voor handhaving.
- De werkelijke situatie is bepalend en niet het profiel.

Risicoprofiel is wel van invloed

Meer dan een derde (37%) van de onderzochte gemeenten laat de kleur van het risicoprofiel wel meewegen bij de beslissing 'niet te handhaven'. Zij onderbouwen dit als volgt:

- De kleur van het risicoprofiel is een indicatie voor extra aandacht.
- De aard van de tekortkoming is belangrijk.
- Het risicoprofiel geeft weer hoe de prestaties van de houder zijn en in hoeverre de houder zich actief inzet om tekortkomingen zo veel mogelijk te voorkomen en/of op te heffen.
- Het risicoprofiel is een indicatie voor het vertrouwen in de houder (bij groen meer dan bij rood).
- De historie van de houder is van invloed omdat dit indicatie is voor hoe de houder zich in het verleden heeft opgesteld of ingezet.

- De gemeente stemt de aanpak af op de kleur van het risicoprofiel (bij rood een stevige aanpak en bij groen een zachte aanpak).

Casusonderzoek: invloed risicoprofiel

De uitkomsten op dit onderdeel uit het casusonderzoek zijn in lijn met de bevindingen uit de interviews. Sommige gemeenten stellen dat het risicoprofiel geen invloed heeft gehad op het besluit 'beredeneerd niet handhaven'. Bij andere gemeenten heeft de kleur van het risicoprofiel wel invloed gehad op het besluit.

4 Communicatie en samenwerking

In dit hoofdstuk beschrijven we wanneer, hoe en met wie communicatie en afstemming plaatsvindt bij de afweging om wel of niet te handhaven. We gaan daarbij in op de betrokkenheid van de regiogemeenten, de GGD-toezichthouder en de wethouder.

4.1 Het betrekken van regiogemeenten

Meer dan driekwart van de onderzochte gemeenten (79%) geeft aan dat zij geen afstemming zoekt met de regiogemeenten voorafgaand aan het besluit beredeneerd af te wijken van het handhavingsadvies. Overigens zijn gemeenten niet verplicht om dit te doen. Wel geeft een groot deel van hen aan dat er ruimte is voor kennisdeling, het uitwisselen van informatie, casuïstiek en om elkaar in regio-overleggen in algemene zin te spreken over de handhaving.

Een enkele gemeente vindt het niet zinvol om dit soort besluiten af te stemmen met de regiogemeenten, omdat er relatief veel personeelwisselingen zijn onder gemeenteamttenaren.

Gemeenten die wel af en toe afstemmen met gemeenten uit de regio (21%), geven aan zich te beperken tot afstemming met maximaal twee gemeenten.

In een aantal situaties zeggen zij op voorhand af te stemmen, namelijk bij:

- faillissementen (meestal bij grote organisaties in een groter gebied);
- een algemene afspraak om geen handhavingsactie in te zetten als de houder geen oudercommissie heeft, maar de houder wel heeft voldaan aan de inspanningsverplichting;
- omzetting van peuterspeelzalen naar kinderdagverblijven;
- sluiting van een locatie;
- een algemene afspraak om geen handhavingsacties in te zetten op voor- en vroegschoolse opvang.

We vonden geen noemenswaardige verschillen tussen de clusters bij de manier waarop zij regiogemeenten betrekken in de afstemming.

4.2 Het betrekken van de GGD-toezichthouder

Gemeenten betrekken vaker de GGD-toezichthouder dan een regiogemeente bij hun afwegingsproces. Ze zoeken vaak contact met de GGD voor een toelichting op de context en de situatie. Die context komt niet altijd duidelijk genoeg naar voren in het inspectierapport. Gemeenten zeggen graag een optimaal beeld te krijgen over een bepaalde locatie om beter in staat te zijn een beslissing te nemen.

Twee derde van de onderzochte gemeenten (66%) neemt altijd contact op met de GGD-toezichthouder om af te stemmen, voordat zij besluiten om beredeneerd af te wijken van het handhavingsadvies. Zo'n 14 procent zegt vaak afstemming te zoeken met de GGD-toezichthouder en zo'n 17 procent doet dit soms. Eén gemeente heeft eenmalig afstemming gezocht met de GGD-toezichthouder. In dit geval hebben de gemeente en de GGD een werkafspraken dat de gemeente bij een bepaalde tekortkoming standaard 'beredeneerd niet handhaaft'. Omdat deze gemeente op alle andere tekortkomingen altijd actief handhaaft, vindt er verder geen afstemming over wel of niet handhaven plaats. In totaal laten vier gemeenten weten helemaal geen afstemming te zoeken met de GGD-toezichthouder. Deze gemeenten nemen hun besluit om 'beredeneerd niet te handhaven' zonder inbreng van de GGD-toezichthouder.

Bij de verschillen tussen de clusters van gemeenten valt op dat nagenoeg alle gemeenten uit de clusters 1 en 2 altijd afstemmen met de GGD-toezichthouder. Zij laten zich graag voeden door informatie van de GGD-toezichthouder die ze zien als de 'expert' die op de locatie is geweest en heeft kunnen waarnemen hoe de situatie is. Een van deze gemeenten geeft aan dat er altijd afstemming plaatsvindt met de GGD-toezichthouder omdat dat de standaardprocedure is.

De gemeenten uit cluster 4 communiceren veel minder met de GGD-toezichthouder in de aanloop tot het besluit 'beredeneerd niet handhaven' en stemmen hun besluit meestal niet af met de toezichthouder.

Om een beeld te geven van hoe afstemming tussen gemeente en GGD kan lopen, hieronder een voorbeeld:

Bij een locatie is een tekortkoming geconstateerd op pedagogische praktijk: er waren twee jongetjes met elkaar aan het vechten. De leidster haalde de kinderen uit elkaar en daarmee was het gedaan. De toezichthouder heeft dit als tekortkoming benoemd en een advies tot handhaven gegeven.

Volgens de gemeente had de leidster goed gehandeld en was het advies tot handhaven daarom niet duidelijk. De gemeente zocht telefonisch contact met de GGD-toezichthouder voor meer informatie. De toezichthouder legde uit dat het beter was geweest als de leidster met beide kinderen in gesprek was gegaan en ervoor had gezorgd dat de kinderen elkaar een hand gaven voordat ze verder gingen spelen. De gemeente heeft naar aanleiding van deze toelichting het advies van de GGD-toezichthouder toch opgevolgd. Het voorbeeld in het rapport stond namelijk niet op zichzelf. Die dag en ook bij vorige inspecties deden zich meer van dergelijke situaties voor. Die andere voorbeelden stonden niet in het rapport. De mondelinge toelichting van de toezichthouder was verhelderend voor de gemeente.

Wanneer vindt afstemming plaats met de GGD toezichthouder?

Gemeenten hebben aangegeven dat er in de volgende situaties communicatie en afstemming met de GGD-toezichthouder plaatsvindt:

- altijd afstemming, omdat dit standaardbeleid is;
- bij tekortkomingen in voorschoolse educatie (bijvoorbeeld in de uren of het opleidingsplan). Een aantal gemeenten heeft regionale afspraken om in deze gevallen niet te handhaven, doorgegeven aan de GGD;
- bij een tekortkoming bij het instellen van een oudercommissie;
- als het advies van de GGD-toezichthouder onduidelijk is (bijvoorbeeld: in het rapport staat een advies om te handhaven, terwijl de GGD-toezichthouder in de beschouwing een verzachtende omstandigheid beschrijft). In die gevallen is het voor de gemeente niet altijd inzichtelijk wat nu precies de ernst van een bepaalde tekortkoming is;
- bij houderwijzigingen of uitschrijvingen en bij nieuwe locaties;
- 'knullige zaken', als het formulier te beperkt is (bijvoorbeeld: het formulier geeft de GGD geen andere optie dan 'handhaven' aanvinken; ruimte voor een toelichting of een ander antwoord ontbreekt of is technisch niet mogelijk).

Casusonderzoek: betrokkenheid GGD-toezichthouder

Voor dit onderzoek heeft de inspectie uit elke gemeente maximaal drie casussen geselecteerd waarin sprake is van 'beredeneerd niet handhaven'. In totaal hebben we tachtig casussen onderzocht. Deze casussen maken inzichtelijk hoe gemeenten in de praktijk omgaan met 'beredeneerd niet handhaven'. We hebben per casus

nagevraagd of de gemeente de GGD-toezichthouder had betrokken bij overleg over het specifieke geval, voorafgaand aan het besluit 'beredeneerd niet handhaven'.

De resultaten van het casuonderzoek komen in grote lijnen overeen met de uitkomsten van het interviewonderzoek. Gemeenten geven er de voorkeur aan om de gevallen af te stemmen met de GGD-toezichthouder, voorafgaand aan het besluit 'beredeneerd niet te handhaven'. Daarnaast zijn er ook gemeenten die het besluit zelfstandig nemen. In een enkel geval weten gemeenten niet meer of er afstemming heeft plaatsgevonden met de GGD-toezichthouder, omdat die afstemming niet is geregistreerd of vanwege een personeelwisseling.

4.3 Het betrekken van de wethouder

Wat is de rol van de wethouder bij besluiten 'beredeneerd niet te handhaven'? Waarom wordt de wethouder betrokken bij zo'n besluit? En nemen gemeenten een besluit tot "beredeneerd niet handhaven" op formele wijze, namelijk per beschikking of collegebesluit?

Betrekken en informeren

Bijna twee derde van de gemeenten (61%) betreft de wethouder altijd bij het besluit tot niet handhaven. Dit gebeurt veelal via een mandatering aan het afdelingshoofd of verantwoordelijke gemeenteambtenaar. Informeren en betrekken gebeurt ook via een voorstel tot besluitvorming aan het college van B en W of in overleg met de wethouder. 21 procent van de onderzochte gemeenten betreft de wethouder soms bij het besluit "beredeneerd niet handhaven" en 18 procent op geen enkele wijze.

Wanneer en waarom betrekken?

Gemeenten geven diverse redenen om de wethouder te betrekken bij het besluit tot 'beredeneerd niet handhaven' en noemen situaties waarin dit gebeurt. In de eerste plaats betrekken zij de wethouder bij politiek-gevoelige situaties en bij media-gevoelige besluiten. Een andere reden die gemeenten regelmatig noemen om de wethouder te informeren of bij de besluitvorming te betrekken, is bij tekortkomingen in de voorschoolse opvang op het gebied van opleidingsplan of diploma-eisen. Daarnaast betrekken gemeenten de wethouder als er sprake is van weerspannige houders, als het vermoeden bestaat dat de houder contact zal opnemen met de wethouder. Ook indien een houder een uitschrijving uit het LRKP tegenwerkt, wordt de wethouder erbij betrokken. Andere situaties zijn: bij geconstateerde tekortkomingen met een hoge prioriteit; bij bewust afwijken van het gemeentelijk handhavingsbeleid kinderopvang; in uitzonderlijke situaties.

Waarom niet betrekken?

Gemeenten die de wethouder niet betrekken bij hun besluit 'niet te handhaven' stellen dat de wethouders daar in principe geen rol in hebben. Pas als de gemeente besluit wel te handhaven zoeken deze gemeenten eventueel afstemming met de wethouder. Andere gemeenten maken de afweging op basis van prioriteit; zij hebben besloten om wethouders niet te betrekken bij tekortkomingen met een lage of gemiddelde prioriteit.

Casusonderzoek: formele besluitvorming

Het casuonderzoek levert enige aanvullende informatie op bij de vraag of er een formeel besluit is genomen bij het toepassen van 'beredeneerd niet handhaven'. Ook op dit onderdeel onderbouwen de casussen de onderzoeksbevindingen. Gemeenten geven er de voorkeur aan een formeel besluit te nemen.

Vastlegging en registratie besluit

We zien dat gemeenten heel divers omgaan met de vastlegging en registratie van een (formeel) besluit. Sommige gemeenten nemen hun besluit en leggen dit vast in een beschikking en sturen dit al dan niet voorzien van een onderbouwing naar de houder en de GGD. Andere gemeenten sturen een informele brief aan de houders. Er zijn gemeenten die alleen een formeel besluit nemen bij handhaving en er zijn gemeenten die ook een formeel besluit nemen om niet te handhaven.

Sinds 1 januari 2016 zijn gemeenten verplicht het onherroepelijke handhavingsbesluit te publiceren in het LRKP. Registratie en publicatie van besluiten inzake (niet) handhaving in de GIR-H is niet verplicht en gemeenten gaan hier dan ook heel verschillend mee om. Sommige gemeenten maken slechts formele besluiten aan via het interne systeem, andere gemeenten doen dat via het GIR-systeem. Een enkele gemeente 'hangt' het besluit pas achteraf in het GIR-systeem. Registreren in het GIR-systeem wordt als tijdrovend ervaren.

5 Effectiviteit en efficiëntie van (niet) handhaven

Hoe doeltreffend zijn gemeenten in hun aanpak om tekortkomingen in de kinderopvang op te lossen? En hoe doelmatig zijn ze, ofwel hoe snel komen ze tot het gewenste resultaat? De inspectie heeft gemeenten gevraagd wat ze vinden van hun eigen werkwijze bij het omgaan met tekortkomingen in de kinderopvang; in hoeverre vinden gemeenten hun eigen aanpak effectief en efficiënt, inclusief de aanpak om beredeneerd niet te handhaven? En vinden zij dat hun aanpak tekortkomingen daadwerkelijk oplost? Dit hoofdstuk geeft inzicht in het standpunt van de onderzochte gemeenten (de inspectie geeft hier geen oordeel over).

Bijna alle gemeenten hebben aangegeven dat zij hun eigen aanpak op dit moment effectief en efficiënt vinden. Ze vinden dat ze de afgelopen jaren hierin een verbetering hebben gemaakt.

In alle clusters belichten de gemeenten veel verschillende situaties en ervaringen om hun standpunt over de effectiviteit en efficiëntie te onderbouwen.

5.1 Wat bevordert de effectiviteit en efficiëntie van (niet) handhaven?

Meerdere gemeenten geven aan wat bevorderlijk is voor de effectiviteit en efficiëntie van hun handhavingsaanpak, dan wel van hun 'beredeneerd niet handhaven'. Zij schetsen hun positieve ervaringen (ook wel good practices), waarvan we een aantal hebben uitgelicht.

GGD voert lichte handhaving uit

De GGD van een onderzochte gemeente voert sinds twee jaar lichte handhavingstaken uit in opdracht van de gemeente. Dat houdt in dat er bij de GGD in de praktijk toezichthouders zijn en 'handhavers'. Wanneer er een inspectierapport verschijnt met een advies om te handhaven, stuurt de 'handhaver' binnen de GGD een aanwijzing aan de houder. De GGD-'handhaver' geeft uitvoering aan het handhavingsbeleid kinderopvang van de gemeente. Dezelfde 'handhaver' van de GGD geeft een opdracht tot een nader onderzoek aan de toezichthouder binnen de GGD. Na afloop van de hersteltermijn voert de GGD op locatie een nader onderzoek uit. Als uit het nader onderzoek blijkt dat de tekortkomingen daadwerkelijk zijn opgelost, dan stuurt de 'handhaver' bij de GGD een brief aan de houder met daarin het bericht dat het handhavingstraject wordt afgerond. Indien uit het nader onderzoek blijkt dat er nog steeds tekortkomingen zijn, dan draagt 'de handhaver' het dossier over aan de gemeente, die vervolgens verder handhaaft. Op het moment dat er zowel zware als lichte handhavingstrajecten lopen, draagt de GGD alle handhaving van deze instelling over aan de gemeente. De gemeente gaat daar direct mee aan de slag. De gemeente maakt bewust geen gebruik van overleg en overreding of een schriftelijke waarschuwing, maar stapt direct over op een aanwijzing. Deze aanpak heeft ervoor gezorgd dat het aantal overtredingen de afgelopen jaren is gedaald. Door de korte lijnen en doordat de GGD een rol heeft gekregen in de uitvoering van de handhaving, is de doorlooptermijn enorm verkort en het effect vergroot.

Streng handhavingsbeleid

De gemeente hanteert een streng handhavingsbeleid. Het beleid is erop gericht om tekortkomingen op te heffen. Dit maakt dat 'beredeneerd niet handhaven' niet wordt ingezet. Verder zorgt de gemeente ervoor dat ze altijd nadere onderzoeken uitvoert om na te gaan of de tekortkomingen daadwerkelijk zijn opgeheven.

Goede communicatie tussen gemeente en GGD

De gemeente heeft hard gewerkt om de uitvoering van de handhavingstaak te verbeteren. De gemeente heeft een relatie met de GGD opgebouwd en de onderlinge communicatie verbeterd. De gemeente werkt actief met 'overleg en overreding', stuurt waarschuwingsbrieven met hersteltermijnen en betreft de GGD-toezichthouder hierbij. Na afloop van de hersteltermijnen volgt een nader onderzoek om te bepalen of de tekortkomingen daadwerkelijk zijn opgelost.

Driegesprek

De gemeente heeft actief ingezet op driegesprekken bij locaties met een rood risicoprofiel. Bij locaties met een rood profiel werden keer op keer tekortkomingen geconstateerd. De gemeente gaat eerst het gesprek aan met de houder, gevolgd door een driegesprek tussen GGD-toezichthouder, gemeente en houder. De gemeente vindt het driegesprek effectiever dan sanctioneren.

Overleg en overreding door de GGD

Het beleid van de gemeente biedt specifiek de mogelijkheid van 'overleg en overreding' door de GGD: een 'handhavingsactie' gericht op het teniet doen van de overtreding, voordat de gemeente een handhavingsinstrument inzet. Zo kan gemeentelijke handhaving worden voorkomen. De tekortkoming moet van dien aard zijn dat dit via overleg en overreding kan worden opgelost. De GGD-toezichthouder maakt die afweging. De termijn voor overleg en overreding is bijzonder kort; de houder moet namelijk het probleem hebben opgelost voordat het inspectierapport is opgesteld. Daarom past de GGD maar in een zeer beperkt aantal gevallen overleg en overreding toe. De gemeente overweegt om in haar nieuwe, mogelijk meer regionale beleid meer ruimte te maken voor overleg en overreding.

Zware handhavingsacties en nadere onderzoeken

In het verleden kreeg de uitvoering van de handhavingstaak minder prioriteit. Er werd geen nader onderzoek gedaan om te bepalen of tekortkomingen daadwerkelijk waren opgelost. Dit is veranderd. Op het moment dat de GGD een handhavingsadvies geeft, maakt de gemeente er tegenwoordig meteen prioriteit van. De gemeente zet zwaardere handhavingsacties in dan vroeger en stelt daarnaast ook nadere onderzoeken in om te bepalen of tekortkomingen daadwerkelijk worden opgelost. De gemeente krijgt als terugkoppeling van de GGD dat ze content zijn met de zwaardere handhaving, want ze zien dat daardoor de tekortkomingen ook echt worden opgelost.

Houders persoonlijk benaderen

De gemeente stuurt veel locatiehouders een brief met complimenten, als zij alles op orde hebben. Deze persoonlijke aanpak, niet gericht op repressie, werkt heel goed. Het is belangrijk om de houders te laten inzien dat het loont om tekortkomingen te verhelpen. De gemeente krijgt steeds meer locaties met een groen risicoprofiel.

Boetebeleid op specifieke tekortkomingen

De gemeente handhaaft streng en lost daarmee tekortkomingen daadwerkelijk op. De gemeente heeft in 2015 haar handhavings-/boetebeleid aangepast. Het komt erop neer dat de gemeente bij een aantal specifieke tekortkomingen (VOG, BKR, beroepskwalificatie en 4-ogenprincipe) naast een herstelsanctie ook een strafsanctie

geeft. Bij deze tekortkomingen legt de gemeente namelijk boetes op, die de houders als (vrij) hoog ervaren. Daarmee geeft de boete een prikkel om zaken structureel op orde te brengen en te houden. Het boetebeleid van de gemeente heeft duidelijk een positief effect.

Maatwerk toepassen

De gemeente volgt haar vastgelegde beleid om te handhaven op maat. De aanpak is efficiënt en effectief. Notoire overtreders worden fors aangepakt en houders die voor het eerst een overtreding begaan, krijgen een waarschuwing. De gemeente stelt een nader onderzoek in om te zien of de tekortkomingen zijn opgelost.

5.2 Wanneer is niet handhaven minder effectief of efficiënt?

Uit de analyse van de bevindingen komen ook voorbeelden naar voren van situaties die juist niet bijdragen aan de effectiviteit en efficiëntie van (niet) handhaven. We noemen ze hieronder.

Vertrouwen op de zienswijze van de houder en geen nader onderzoek

De gemeente vertrouwt op de zienswijze van de houder. Ondanks de geconstateerde tekortkomingen door de GGD-toezichthouder wordt geen handhaving ingezet. De gemeente zet vanuit financieel oogpunt structureel geen nader onderzoek in om te constateren of de tekortkomingen daadwerkelijk zijn opgelost, zoals aangegeven in de zienswijze van de houder. De GGD-toezichthouder attendeert de gemeente erop dat de zienswijze van de houder vaak onjuiste of onvolledige informatie bevat. Een besluit 'beredeneerd niet handhaven' draagt daarom niet bij aan effectieve en efficiënte handhaving. De gemeente spreekt daarom af om vaker vooraf met de GGD af te stemmen en steekproefsgewijs nadere onderzoeken uit te voeren.

Inzet zachte handhaving onvoldoende effectief zonder inzet nader onderzoek

De gemeente stemt nooit af met de GGD over haar besluiten 'beredeneerd niet handhaven'. Door diverse omstandigheden zet de gemeente zachte handhaving in. De tekortkomingen bij de houders worden lang niet altijd opgelost. De gemeente zegt hier ook onvoldoende zicht op te hebben, omdat er geen nader onderzoek wordt verricht. De GGD heeft de gemeente hierop aangesproken. De toezichthouders willen graag dat de gemeente de handhavingsadviezen actief oppakt. Na dit gesprek is de gemeente zich meer bewust van het probleem en heeft het voornemen uitgesproken om in het vervolg wel een handhavingsadvies op te volgen.

Geen hersteltermijnen (en geen nader onderzoek)

De gemeente laat weten alleen waarschuwingsbrieven te sturen aan de houder. In deze brief wijst de gemeente de houder niet op de hersteltermijn, de termijn waarbinnen een tekortkoming opgelost moet worden. De gemeente schrijft weliswaar dat er een onderzoek komt om te controleren of de tekortkomingen zijn opgeheven, maar in de praktijk gebeurt dit pas bij een volgend jaarlijks onderzoek.

Recidive niet monitoren

De gemeente houdt niet bij in hoeverre er sprake is van recidive (een herhaaldelijke tekortkoming), waardoor niet of onvoldoende in beeld is of een tekortkoming al eerder is vastgesteld. De gemeente start daardoor elke keer met zachte handhaving of komt zelfs herhaaldelijk tot het besluit 'beredeneerd niet handhaven'. Bepaalde patronen blijven onzichtbaar door gebrek aan registratie. Dit beïnvloedt de keuze in het afwegingsproces tot (niet) handhaven.

6 Conclusies, aandachtspunten en vervolg

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste conclusies van het onderzoek. We geven aan op welke punten we mogelijkheden zien voor verbetering in de vorm van aanbevelingen. Ook leggen we kort uit hoe we de resultaten van dit onderzoek kenbaar gaan maken.

6.1 Conclusies en aandachtspunten

Meer eenduidigheid nodig over 'beredeneerd niet handhaven'

Gemeenten blijken 'beredeneerd niet handhaven' op allerlei verschillende manieren op te vatten en toe te passen. Gemeenten hanteren bijvoorbeeld (zelf) het instrument 'overleg en overreding', maar leggen deze activiteit niet vast in het GIR-Handhavensysteem. Sommige gemeenten doen dit bewust, omdat zij overleg en overreding niet als handhavingsactie ervaren. In deze gevallen vindt de gemeenteburgemeester het betreffende inspectiedossier bewust af als 'beredeneerd niet handhaven'. Andere gemeenten laten registratie achterwege, omdat zij onvoldoende kennis hebben van het GIR-systeem. Ook schriftelijke waarschuwingen blijven om die reden vaak buiten het registratiesysteem. Bovendien prefereren sommige gemeenten hun eigen systeem en zetten ze daarom niet alle handhavingsacties in het GIR-systeem. Verder registreren sommige gemeenten hun (niet) handhavingsacties niet of onjuist in de GIR-H. Het beeld vanuit de casusbespreking met gemeenten komt in grote lijnen overeen met de onderzoeksbevindingen. Het onderzoek brengt goed in beeld dat informatie uit het GIR-systeem tot een onvoldoende representatief beeld kan leiden. Het percentage van 28 procent 'beredeneerd niet handhaven' ligt genuanceerder. De onderzochte gemeenten nemen geen lichtvaardig besluit en hebben vaak een plausibele onderbouwing.

Om meer eenduidigheid te krijgen over opvatting en toepassing van 'beredeneerd niet handhaven', vinden we de volgende aandachtspunten belangrijk:

- meer aandacht vragen voor de definitie van 'beredeneerd niet handhaven';
- de definitie van 'beredeneerd niet handhaven' opnemen in de toelichting van het gemeentelijk jaarverslag;
- een correcte vastlegging in de GIR stimuleren;
- de definitie en instructies opnemen in de digitale GIR- en handhavingstraining van DUO;
- het proces van overleg en overreding een prominente plek geven in de handleiding en het systeem van GIR-Handhaven. Het zou bijvoorbeeld niet mogelijk moeten zijn om het vinkje 'beredeneerd niet handhaven' te selecteren wanneer overleg en overreding is uitgevoerd.

Uiteenlopende redenen om 'beredeneerd niet te handhaven'

Het verschil in gehanteerde definities voor 'beredeneerd niet handhaven' heeft ook tot gevolg dat gemeenten zeer uiteenlopende redenen aanvoeren om niet te handhaven. Gemeenten blijken het risicoprofiel van een locatie niet alleen als planningsinstrument te gebruiken, maar ook een rol te laten spelen in de afweging om al dan niet te handhaven. Veel voorkomende redenen om beredeneerd af te wijken van het handhavingsadvies zijn: het ontbreken van een oudercommissie ondanks inspanning, de houder wordt uitgeschreven of is niet meer in exploitatie, de houder stelt in de zienswijze dat de tekortkoming is opgelost, de voorziening wordt gesloten, en de voorziening is of gaat failliet. Gebrek aan capaciteit en/of financiën is meestal geen reden om 'niet te handhaven'. Uit de casussen komt eenzelfde beeld

naar voren. Tekortkomingen op voorschoolse educatie blijken voor gemeenten lastig op te handhaven omdat er sprake is van een subsidierelatie met de houders.

Niet handhaven geen lichtvaardig besluit

Wat opvalt is dat gemeenten in het algemeen de beslissing tot 'beredeneerd niet handhaven' overwogen nemen. Er wordt niet lichtvaardig mee omgegaan, gemeenten denken hier bewust over na. Dit blijkt ook uit het grote aantal overwegingen om niet te handhaven. Daarnaast blijkt het ook uit het veelvuldig contact dat gemeenten zoeken met de GGD-toezichthouders en de houders.

Communicatie en kennisdeling tussen betrokken partijen van groot belang

Er is vooral sprake van communicatie, afstemming en samenwerking tussen gemeenten en de GGD in gevallen van 'beredeneerd niet handhaven'. Afstemming met de GGD lijkt bij te dragen aan de kwaliteit van de opvang. Dit beeld komt ook uit het casusonderzoek naar voren. De GGD is deskundig en daardoor goed in staat aan te geven waarom er iets niet op orde is. Gemeenten hebben veel behoefte aan deze deskundigheid en maken er dankbaar gebruik van om tot goede afwegingen en beslissingen te komen. De GGD-toezichthouder is immers op de locatie geweest ('de oren en ogen' van de gemeente). Daarnaast heeft de GGD-toezichthouder regelmatig een 'onderbuikgevoel' over bepaalde situaties of een bepaalde houder, terwijl dat in sommigen gevallen onvoldoende duidelijk wordt uit het inspectierapport. Gemeenten maken na contact met de GGD regelmatig de afweging om wel te handhaven.

Communicatie tussen gemeenten onderling, voorafgaand aan het toepassen van 'beredeneerd niet handhaven', is er veel minder. Toch zou dit contact toegevoegde waarde kunnen hebben voor het verloop van het handhavingsproces. De communicatie tussen de gemeente en de houders gaat voornamelijk over het besluit. Meerdere gemeenten hebben een mandatering van de wethouder georganiseerd.

Aandachtspunten om communicatie en samenwerking te verbeteren:

- Gemeenten hebben behoefte aan een aanvullende toelichting op de context van de tekortkomingen. Daarom zoeken zij relatief vaak contact met de GGD. De GGD toezichthouder kan hierop inspelen bij aanbieding van het concept-rapport door bijvoorbeeld een overdrachtsmoment in te bouwen.
- Gemeenten hebben voor hun besluitvorming baat bij goed onderbouwde handhavingsadviezen in de GGD-rapporten. Waarschijnlijk zorgt een duidelijker rapportage ervoor dat gemeenten minder vragen hebben. Duidelijker rapporteren is een aandachtspunt voor Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (het 'Nieuwe Toezicht').
- Gemeente en GGD stimuleren en ondersteunen elkaar als zij met elkaar in gesprek blijven en elkaar aanspreken als zij hun onderlinge afspraken niet nakomen.
- Alle betrokken actoren in het toezicht kinderopvang kunnen de samenwerking tussen gemeenten verder stimuleren (bijvoorbeeld via VNG). Wordt een nieuwe medewerker bij de gemeente ingewerkt, dan is het aan te bevelen dat hij direct contact legt met buurgemeenten en de GGD.
- Als alle gemeenten de onderbouwing van hun beslissing duidelijk kenbaar maken aan de houders en aan de GGD is dat bevorderlijk voor de relatie en draagt dat vooral ook bij aan de inzichtelijkheid en effectiviteit in de uitvoering van het handhavingsbeleid.

Werkwijze handhaving door gemeenten is divers

De manier waarop gemeenten handhaven is divers. Uit het onderzoek komen de volgende aanpakken naar voren die door gemeenten zijn aangedragen:

- De GGD voert een lichte vorm van handhaving uit; de GGD voert een deel van de handhavingstaken uit voor de gemeente.
- De gemeente voert beleid om standaard te handhaven; 'beredeneerd niet handhaven' komt niet voor.
- De gemeente voert driegesprekken (gesprek tussen gemeente, GGD en houder) als een voorziening een rood risicoprofiel heeft.
- Naast herstelbeleid past de gemeente ook boetebeleid toe en legt dus strafsancities op.
- De gemeente spant zich in voor goede communicatie tussen GGD en gemeente.

Aan een uitspraak over de effectiviteit van de handhaving is geen onderdeel van het onderzoek van onderliggende rapport. De inspectie stelt deze effectiviteit aan de orde in haar Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2015.

6.2

Onderzoeksresultaten delen en bekend maken

De inspectie heeft de VNG nauw betrokken bij dit onderzoek naar 'beredeneerd niet handhaven'. We hebben de onderzoeksopzet besproken en de bevindingen afgestemd. In samenwerking met de VNG presenteren we de resultaten van dit onderzoek bij regio-overleggen. In het landelijk overleg presenteert de inspectie de relevante bevindingen aan de GGD-leidinggevenden.

Via de e-nieuwsbrief Kinderopvang maakt de inspectie de belangrijkste bevindingen kenbaar.

Bijlage 1 Onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag

Waarom nemen gemeenten het besluit 'beredeneerd niet handhaven' ondanks dat er een handhavingsadvies ligt?

Deelvragen

- Wat zijn de onderbouwingen van gemeenten om beredeneerd af te wijken van een handhavingsadvies?
- Zijn er specifieke oorzaken te benoemen voor het beredeneerd afwijken van een handhavingsadvies?
- In hoeverre hebben de betreffende gemeenten de expertise van de GGD-toezichthouder en/of regio gemeenten ingeschakeld voorafgaand het besluit beredeneerd af te wijken?
- Heeft de kleur van het risicoprofiel van de locatie invloed op het besluit van de gemeente om niet te handhaven?
- Heeft de aard van de tekortkoming invloed op het besluit van de gemeente om niet te handhaven?
- Heeft capaciteit binnen de gemeente en/of financiën invloed op het besluit van de gemeente om niet te handhaven?
- In hoeverre nemen gemeenten in dit soort situaties een 'formeel besluit' middels een beschikking/collegebesluit?
- In hoeverre strookt het besluit van de gemeenten om beredeneerd af te wijken met het eigen handhavingsbeleid?
- In hoeverre vinden gemeenten hun aanpak efficiënt en effectief? Worden de tekortkomingen daadwerkelijk opgelost?
- In hoeverre heeft de portefeuillehouder kennis van of invloed op het besluit van gemeenten om beredeneerd af te wijken?
- In hoeverre is het nodig om gemeenten te stimuleren/motiveren om handhaving adequater in te zetten?

Bijlage 2 Factoren die proces 'beredeneerd niet handhaven' beïnvloeden

Overzicht 'overige' factoren die van invloed zijn bij het proces 'beredeneerd niet handhaven':

- de inhoud van het rapport
- het advies in het rapport
- de prioriteit van de tekortkoming
- het gevolg van de overtreding
- of er eventueel sprake is van recidive
- het handhavingsbeleid van de gemeente
- de toezichthistorie (groot/klein, wel/geen goede staat van dienst, starter/langer bezig)
- nagaan in hoeverre er sprake is van onevenredigheid
- toepassen van proportionaliteit
- nagaan in hoeverre er sprake is van een tekortkoming die niet meer ongedaan kan worden gemaakt
- driegesprek tussen gemeente, houder en GGD toezichthouder
- inzet van overleg en overreding

Bijlage 3: Soort tekortkomingen

De twee meeste genoemde tekortkomingen met besluit 'beredeneerd niet handhaven': De oudercommissie ontbreekt, terwijl aan de inspanningsverplichting is voldaan en de beroepsopleiding voorschoolse educatie van de beroepskracht voldoet niet.

Overig^{1 5}:

- de houder voldoet niet aan het minimum aantal uren voor voorschoolse educatie
- de buitenspeelruimte voldoet niet (bij meerdere gebruikers)
- kleine gebreken die niet meer handhaafbaar zijn zoals te laat overhandigen VOG
- gebreken die afhangen van onevenredigheid (bijvoorbeeld oudercommissie)
- gebreken die zich voordoen op een bepaald moment (momentopname)
- gebreken waarbij zicht op legalisatie op korte termijn aanwezig is
- gebreken waarvan de situatie specifiek is, waarbij maatwerk van belang is
- Beroepskracht kind ratio op groepsniveau bij bso (vanwege brede-school-activiteiten)
- tekortkomingen met prioriteit laag en gemiddeld (tevens maatwerk)
- ontbreken van een bevestiging van de aanmelding op klachtprotocol (aanvraag was wel gedaan)
- het ontbreken van een handtekening van ouders bij wisseling van de stamgroep
- tekortkomingen die buiten de schuld van de houder liggen (zoals buitenruimte die valt onder verantwoordelijkheid van de gemeente)
- de bruto beschikbare oppervlakte

^{1 5} Dit is slechts een bondige opsomming waarbij de context van de tekortkomingen/situaties achterwege is gelaten.

Bijlage 4: Onderbouwingen voor 'beredeneerd niet handhaven'

Top-5 onderbouwingen die gemeenten geven bij 'beredeneerd niet handhaven':

1. De houder heeft voldaan aan de inspanningsverplichting voor het instellen van de oudercommissie.
2. De houder wordt binnenkort uitgeschreven of is niet meer in exploitatie.
3. In de zienswijze is opgenomen dat de tekortkoming is opgelost.
4. De voorziening wordt gesloten.
5. De voorziening is failliet.

Hieronder een beknopt overzicht van onderbouwingen die gemeenten hebben gegeven voor het niet handhaven.

Overig^{1 6}:

- tekortkomingen op vve worden gedoogd bij peuterspeelzalen omdat deze locaties een subsidie ontvangen van de gemeenten (bovendien zijn beroepskrachten aantoonbaar bezig met het behalen van de vroegschoolse kwalificatie daarnaast bieden kleine houders via een omweg alsnog de gestelde uren voorschoolse opvang aan door het op meerdere locaties aan te bieden);
- de beschouwing van de GGD-toezichthouder in het inspectierapport bevat geen duidelijke onderbouwing;
- door een houderwijziging worden geconstateerde overtredingen opnieuw onderzocht bij nieuwe houder (ook vanuit financiële overweging);
- de gemeente heeft in haar beleid opgenomen om bij deze tekortkomingen niet handhavend op te treden;
- tekortkomingen op peuterspeelzalen worden gedoogd vanwege de harmonisatie;
- bewust niet handhaven vanwege politieke gevoeligheid;
- onvoldoende beschikbare capaciteit bij de gemeente;
- tekortkomingen met een lage of gemiddelde prioriteit komen niet in aanmerking voor handhaving;
- er is sprake van zicht op legalisatie;
- kennisniveau van gemeentebestuurder op het terrein van handhaving is niet voldoende
- tekortkomingen worden alsnog opgelost door overleg en overreding, maar dit is niet concreet genoemd in rapport GGD;
- er zijn tekortkomingen geconstateerd met een lage prioriteit, omdat er een faillissement wordt verwacht voert de gemeente geen handhaving uit;
- binnenkort nieuw beleid om bij deze tekortkomingen niet meer handhavend op te treden;
- de houder is bezig met oplossen van tekortkomingen;
- brede-school-activiteiten worden gestimuleerd/ brede-school-activiteiten naast de bso (gerechtvaardigde afwijking van beroepskracht kind ratio);
- de gemeente constateert een verschil in inzicht tussen houder en toezichthouder (specifiek geval waarbij het gaat om een waarneming van de pedagogische praktijk);
- tekortkoming is na overleg opgelost waardoor administratief niet meer wordt gehandhaafd;

^{1 6} Dit is slechts een bondige opsomming waarbij de context van de tekortkomingen/situaties achterwege is gelaten.

- tekortkomingen die prioriteit laag of gemiddeld hebben (buitenspeelplaats) krijgen geen prioriteit omdat de visie van het College van B&W is dat ouders zelf verantwoordelijk zijn voor hun kinderen;
- op moment van vve-inspectie is er geen vve-kind op de groep, bijvoorbeeld tijdens de vakantieperiode;
- de GGD heeft het verkeerde rapport ingeleverd;
- de gemeente wil niet handhaven omdat het een kleine kinderopvanglocatie betreft;
- de tekortkoming wordt opgelost op het moment dat de houder zijn zienswijze mag geven, dit krijgt geen plek meer in het definitief rapport (nazenden verklaring omtrent goed gedrag aan gemeente);
- het is niet zinvol om de houder extra te belasten, omdat het al niet goed gaat met de organisatie;
- er zijn geen financiën voor de inzet van een nader onderzoek;
- de gemeente wil de relatie met de houder niet verstoren door handhavend op te treden bij een incident, omdat gemeente en houder bekende van elkaar zijn;
- juridische afweging: wel handhaven als een zaak sterk genoeg is om een bezwaar- en beroepsprocedure te doorstaan, anders niet handhaven;
- vanwege zienswijze van de houder neemt de gemeente het besluit om toch niet te handhaven.

Colofon

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

2016-15 | gratis
ISBN: 978-90-8503-385-1

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 2016