



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

Landelijk Rapport Gemeentelijk toezicht kinderopvang 2023-2024

Inclusief themaverdieping naar toezicht op oudercommissies

December 2024

Voorwoord

Een veilige en stimulerende omgeving voor ieder kind op de kinderopvang, dat is een gedeeld streven. Voor de voorschoolse educatie op een kinderopvanglocatie, is het voldoen aan de basisvoorwaarden essentieel. Het toezicht hierop is niet onze taak, maar dat van GGD'en en gemeenten. De betrokken partijen investeren momenteel veel om de uitvoering van toezicht en handhaving te versterken en zo, samen met de kinderopvangsector, de gewenste kwaliteit op de voorzieningen te verbeteren. We zien de diverse uitdagingen waar de kinderopvangsector mee kampt, zoals de personeelstekorten. Dit zorgt voor een zorgelijk dilemma: groepen sluiten of continueren van de opvang terwijl niet alle kwaliteitseisen volledig worden nageleefd.

Ik wil mijn bewondering uitspreken voor de inzet en de flexibiliteit van de kinderopvangsector, die werkt aan oplossingen voor al deze uitdagingen. We zien dat alle betrokken partijen het realiseren van voldoende kwaliteit als doel hebben. De intensivering van de inspecties bij gastouders is goed opgepakt. Dit terwijl de capaciteitsproblemen bij de GGD'en in ons land maken dat het moeilijk is om alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus te onderzoeken. Dat mag genoemd worden.

De flexibele inspectieactiviteit, waarbij de vaste set te inspecteren voorwaarden is losgelaten, zorgt ervoor dat er meer tekortkomingen aan het licht komen. Ook worden vrijwel alle rapporten met een advies tot handhaven opgepakt door gemeenten. Dit levert direct een betekenisvolle bijdrage aan de veiligheid en ontwikkeling van jonge kinderen.

Het doel van de wet is om de kwaliteit en de opvang te borgen en verbeteren. Naast de wet is er de dagelijkse praktijk. Om ook hierbij aan te blijven sluiten zijn in 2023 enkele wijzigingen in wet- en regelgeving doorgevoerd. Zo hoeft er in het pedagogisch beleidsplan niet meer worden opgenomen wanneer er exact wordt afgeweken van de beroepskracht-kindratio. En kan er onder voorwaarden worden afgeweken van het vaste-gezichtencriterium. Hoewel het verwerken van de wijzigingen in het beleidsplan zeker voor kleine houders van voorzieningen lastig is, duiden de eerste aanwijzingen van de wijzigingen erop dat ze wel degelijk effect hebben. Ik vind het mooi te zien dat de wet beter bij de praktijk aansluit. Als gemeente kunt u samen met uw GGD zorgen voor nog betere ondersteuning aan (kleinere) houders. Bijvoorbeeld door informatie te geven over de wijzigingen en wat die wijzigingen van hen vragen.

Ook sommige gemeenten hebben te maken met capaciteitsproblemen. In ons toezicht zien we dat sommige gemeenten moeite hebben om snel een besluit te nemen over het wel of niet inzetten van handhaving. Het is bij tekortkomingen wenselijk dat gemeenten zo snel mogelijk een besluit nemen over de handhaving. Hoe sneller de tekortkoming is opgelost, hoe sneller de kwaliteit weer op orde is. We drukken gemeenten op het hart om tijdig te handhaven.

Ten slotte wil ik het belang benadrukken van goed en cyclisch nadenken over wat gemeenten willen bereiken met het toezicht en handhaving op de kinderopvang. En wat de doelen zijn van voorschoolse educatie op de kinderdagverblijven. Een kwaliteitscyclus biedt de mogelijkheid om effectief en doelgericht te werken aan de gestelde doelen. Beschrijf daarvoor wat er nodig is om het doel te bereiken, monitor hoe dat in de praktijk gaat en evalueer of het doel ook bereikt is. Daarbij kan het helpen om de uitvoering van de taken te borgen, bijvoorbeeld in het geval van capaciteitsproblemen.

Inspecteur-generaal van het Onderwijs,
Alida Oppers

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
Hoofdpijnen	6
Inleiding	15
<i>Achtergrond</i>	15
<i>Interbestuurlijk toezicht door de inspectie</i>	15
<i>Het Landelijk Rapport</i>	16
<i>Onderzoeksopzet</i>	17
<i>Leeswijzer</i>	18
DEEL I: MONITOR	19
1 Ontwikkelingen in de sector	20
1.1 <i>Samenvatting</i>	20
1.2 <i>Toezicht op voorzieningen voor gastouderopvang</i>	21
1.3 <i>Gecombineerde oudercommissie</i>	21
1.4 <i>3-uursregeling en vaste-gezichtencriterium</i>	21
1.5 <i>Peuter-kleutergroepen</i>	23
1.6 <i>Meertalige kinderopvang</i>	24
1.7 <i>Meldingen en signalen Vertrouwensinspectie</i>	25
1.7.1 <i>Vertrouwensinspecteurs</i>	25
1.7.2 <i>Meldplicht, overlegplicht en aangifteplicht</i>	25
1.7.3 <i>Verdubbeling aantal dossiers vertrouwensinspecteurs</i>	25
1.7.4 <i>Thema's uit analyse van de dossiers</i>	26
2 Taakuitvoering van gemeenten	29
2.1 <i>Samenvatting</i>	29
2.2 <i>Risicoanalyse taakuitvoering gemeenten</i>	30
2.3 <i>Uitvoering van de registratietaak in 2023</i>	31
2.3.1 <i>Landelijk Register Kinderopvang</i>	31
2.3.2 <i>Afhandeling aanvragen</i>	32
2.4 <i>Uitvoering van de toezichttaak in 2023</i>	33
2.4.1 <i>Kindercentra en gastouderbureaus</i>	33
2.4.2 <i>Kindercentra en gastouderbureaus per GGD</i>	34
2.4.3 <i>Voorzieningen voor gastouderopvang</i>	35
2.5 <i>Uitvoering van de handhavingstaak in 2023</i>	35
2.6 <i>Aanvullende (niet door de wet vereiste) activiteiten in 2023</i>	36

2.7	<i>Stimulerende gesprekken met gemeenten</i>	37
2.7.1	Lerende dialogen	37
3	Sector	41
3.1	<i>Samenvatting</i>	41
3.2	<i>Aantal kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus</i>	41
3.3	<i>Aanvragen exploitatie kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus</i> ..	44
3.3.1	Aanvragen exploitatie	44
3.3.2	Opschorting aanvragen	44
3.4	<i>Risicoprofielen</i>	45
3.4.1	Vooruitblik: doorontwikkeling model risicoprofiel	46
4	Toezicht	47
4.1	<i>Samenvatting</i>	47
4.2	<i>Resultaten jaarlijkse onderzoeken</i>	48
4.2.1	Beoordelingen en tekortkomingen van voorwaarden	50
	<i>Vooruitblik: toezicht ve naar GGD</i>	53
4.3	<i>Herstelaanbod</i>	59
4.3.1	Inzet van herstelaanbod	59
4.3.2	Herstel na herstelaanbod	63
4.3.3	Regionale verschillen in gebruik van herstelaanbod	65
4.4	<i>Handhavingsadviezen</i>	66
4.4.1	Advies 'niet handhaven' bij tekortkomingen	67
5	Handhaving	69
5.1	<i>Samenvatting</i>	69
5.2	<i>Beredeneerd niet-handhaven</i>	70
5.3	<i>Handhaving bij jaarlijkse onderzoeken</i>	73
5.4	<i>Handhaving bij nader onderzoeken</i>	75
5.4.1	Exploitatieverbod en intrekken toestemming tot exploitatie	76
5.5	<i>Herstel van tekortkomingen na handhaving</i>	77
DEEL 2: THEMAVERDIEPING	79
6	Toezicht en handhaving op oudercommissies	80
6.1	<i>Samenvatting</i>	80
6.2	<i>Inleiding</i>	81
6.2.1	Wettelijke kwaliteitseisen oudercommissie	82
6.2.2	Opzet van de themaverdieping	83
6.3	<i>Beoordelen oudercommissie-voorwaarden</i>	83
6.3.1	Oudercommissie-voorwaarden vaker beoordeeld via flexibel toezicht	83
6.3.2	Bij ruim een kwart van de voorzieningen zijn oudercommissie-voorwaarden in afgelopen vier jaar niet beoordeeld	84
6.3.3	Overwegingen bij het beoordelen van de oudercommissie-voorwaarden	84

6.3.4	Verschillende bronnen voor de beoordeling van oudercommissie-voorwaarden	86
6.3.5	Het beoordelen van de inspanningsverplichting	87
6.3.6	Het beoordelen van de alternatieve ouderraadpleging	88
6.3.7	Beoordelen voorwaarde houder of personeel geen lid	89
6.3.8	Beoordelen voorwaarde eigen werkwijze vaststellen	89
6.4	<i>Tekortkomingen op oudercommissie-voorwaarden</i>	89
6.4.1	Hoeveel tekortkomingen worden er vastgesteld?	89
6.4.2	Tekortkomingen op voorwaarden instellen oudercommissie en alternatieve ouderraadpleging	91
6.4.3	Herstelaanbod wordt weinig aangeboden bij kindercentra.....	91
6.4.4	Advies tot handhaven	91
6.5	<i>Handhaving op tekortkomingen op oudercommissie-voorwaarden</i>	92
6.5.1	Hoe handhaven gemeenten?.....	92
6.5.2	Afwegingen bij beredeneerd niet-handhaven	92
6.5.3	Herstel na handhavingsactie	93
6.6	<i>Contact met de oudercommissie als input voor het toezicht</i>	94
6.7	<i>Toezicht op het adviesrecht</i>	96
6.7.1	GGD-toezichthouders over het toezicht op het adviesrecht.....	97
6.8	<i>Regelwijziging gecombineerde oudercommissies</i>	99
6.9	<i>Andere vormen van ouderbetrokkenheid</i>	99
7	Bijlagen	101
7.1	<i>Bijlage I</i>	101
7.2	<i>Bijlage II</i>	102
	Literatuur	104

Hoofdpijnen

In dit Landelijk Rapport Gemeentelijk toezicht kinderopvang 2023-2024 (kortweg: Landelijk Rapport) leest u hoe het ervoor staat met het toezicht en de handhaving van gemeenten en GGD'en op de kinderopvang. We reflecteren op enkele uitkomsten en wijzen waar mogelijk op kansen voor verdere ontwikkeling en verbetering. De uitkomsten van het Landelijk Rapport laten zien dat de sector kinderopvang, inclusief voorschoolse educatie, met meerdere uitdagingen te maken heeft. Zo zien we een toename in het aantal tekortkomingen doordat wijzigingen in de kwaliteitseisen doorgevoerd moesten worden. Daarnaast zijn er nog steeds veel (voorschoolse educatie-)tekortkomingen die te maken hebben met het personeelstekort in de kinderopvangbranche. Bovendien stijgt het aantal meldingen bij de vertrouwensinspecteurs.

De inspectie maakt zich zorgen over een aantal onderdelen van de taakuitvoering door gemeenten. Net als de kinderopvangsector zelf, hebben gemeenten en GGD'en moeite om voldoende personeel te vinden. Daardoor lukt het niet altijd om alle kinderopvangorganisaties te inspecteren wat kan leiden tot vertraging in de handhaving. Het is belangrijk dat we zicht blijven houden op de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang en dat tekortkomingen snel hersteld worden. Met gemeenten en GGD'en waar het niet lukt om alle inspecties te doen, voeren wij het gesprek over hun keuzes en wat zij kunnen doen om het toezicht weer op orde te krijgen.

Gemeenten ondernemen ook aanvullende activiteiten. De toezicht- en handhavingstaak van de gemeenten focust op de naleving van de regels door de sector. Het doel van die regels is om de veiligheid en de kwaliteit te borgen en bevorderen. Er zijn ook gemeenten die kwaliteitsverbetering stimuleren. Hiervoor moeten gemeenten, in samenwerking met de GGD, in gesprek gaan en blijven met de sector, en moeten zij naast de uitvoering van het toezicht en de handhaving ook inzetten op andere activiteiten die bijdragen aan de kwaliteit van de kinderopvang. Een deel van de gemeenten geeft in de jaarverantwoording aan aanvullende activiteiten te ondernemen. Zij organiseren bijvoorbeeld bijeenkomsten met houders, gastouders of voorzieningen die voorschoolse educatie bieden om tekortkomingen in de kwaliteit te voorkomen. Meerdere gemeenten versturen nieuwsbrieven over gewijzigde kwaliteitseisen en een enkele gemeente licht pedagogisch medewerkers voor of organiseert zelfs een campagne om medewerkers voor de kinderopvang te werven. Ook sturen sommige gemeenten een attentie wanneer tijdens een inspectie geen enkele tekortkoming is geconstateerd. Als inspectie juichen we dergelijke initiatieven toe. Dit draagt bij aan de kwaliteitsverbetering en de nalevingsbereidheid.

Hieronder gaan we in op de resultaten uit het Landelijk Rapport, gebaseerd op 4 hoofdvragen:

1. Wat is de kwaliteit, wijze en uitkomst van de uitvoering van de wettelijke taken kinderopvang door gemeenten in 2023? (Deel 1: Monitor)
2. Hoe zien we de wijzigingen in de steekproef voor voorzieningen voor gastouderopvang terug in de uitvoering en uitkomsten van toezicht en handhaving? (verdieping in de monitor)
3. Zien we een verschil in de uitkomsten van toezicht en handhaving kinderopvang voor en na de wijziging in de regels voor het vastegezichten criterium en de 3-uursregeling in 2023? (verdieping in de monitor)
4. Hoe ziet het toezicht op oudercommissie-voorwaarden eruit? (Deel 2: Themaverdieping)

Deel I: Toezicht en handhaving kinderopvang

Hierin staat de hoofdvraag centraal: Wat is de kwaliteit, wijze en uitkomst van de uitvoering van de wettelijke taken kinderopvang door gemeenten in 2023? We zien dat de kwaliteit, wijze en uitkomst van de uitvoering van de wettelijke taken kinderopvang door gemeenten in 2023 overwegend op orde zijn. Uiteraard zijn er verbeterpunten mogelijk, zoals het publiceren van onherroepelijke handhavingsbesluiten, escalatie in de handhaving en werken via een kwaliteitscyclus.

Wettelijke taakuitvoering gemeenten overwegend op orde. Ten eerste hebben vrijwel alle gemeenten het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) op orde: het voorschoolse educatie-aanbod op kinderdagverblijven staat grotendeels correct aangeduid en er wordt binnen redelijke termijn beslist over ingediende wijzigingsverzoeken. Alleen het publiceren van onherroepelijke formele handhavingsbesluiten in het LRK wordt in een aantal gemeenten niet altijd goed bijgehouden. Ten tweede worden vrijwel alle aanvragen voor nieuwe voorzieningen tijdig afgehandeld. Ten derde wordt de 100%-norm door bijna alle gemeenten behaald. De GGD'en inspecteerden in 2023 in totaal 96% van alle voorzieningen. Bij de gemeenten waar niet alle voorzieningen beoordeeld zijn, gaat het meestal om kleine aantallen als gevolg van te weinig capaciteit bij de GGD. De GGD'en hebben maatregelen getroffen om dit in de toekomst te voorkomen: deze voorzieningen zijn begin 2024 geprioriteerd in de planning. Tot slot worden vrijwel alle rapporten met een advies 'handhaven' opgepakt door gemeenten. Gemeenten nemen dit advies over of kunnen daar beredeneerd van afwijken.

Lichte daling tekortkomingen op voorwaarden die geraakt worden door personeelstekort. Het personeelstekort in 2023 amper is afgenomen ten opzichte van 2022, maar we zien dat het aantal tekortkomingen op voorwaarden waaraan personeelstekorten in de sector raken, zoals de

opleidingseisen, de beroepskracht-kindratio en het vaste-gezichtencriterium licht afneemt. Het is niet bekend waarom het aantal tekortkomingen op deze voorwaarden lijkt af te nemen. De meeste tekortkomingen worden geconstateerd op voorwaarden die het pedagogisch beleid en het veiligheids- en gezondheidsbeleid treffen.

Herstelaanbod is effectief, maar er is grote variatie tussen GGD'en in de inzet van herstelaanbod. In 2023 zien we bij alle typen opvang een verdere stijging in de mate waarin herstelaanbod wordt ingezet. Deze stijging hangt waarschijnlijk samen met de introductie van flexibel toezicht in 2022: tekortkomingen op documenten en werkwijzen die lange tijd niet zijn geïnspecteerd, komen nu wel aan bod door flexibel toezicht, maar kunnen vaak snel worden opgelost met herstelaanbod. Het herstel na herstelaanbod is hoog. Het inzetten van dit instrument is dus een effectieve werkwijze om tekortkomingen snel te herstellen. Wel is er grote variatie tussen GGD'en in de inzet van het herstelaanbod. Sommige GGD'en doen een herstelaanbod bij 30% van de onderzoeken met tekortkomingen, andere GGD'en doet dit bij wel 96%.

De inspectie vindt het belangrijk dat het instrument 'herstelaanbod' zo effectief mogelijk wordt ingezet. GGD'en en gemeenten kunnen hierin van elkaar leren en de beste werkwijzen van elkaar overnemen om zo de onwenselijke verschillen in het gebruik van dit instrument te verkleinen. Dan kan een herstelaanbod zoveel mogelijke tekortkomingen snel herstellen waardoor de kwaliteit op de voorzieningen verbetert.

Toename tekortkomingen op voorschoolse educatie voorwaarden. Bij kinderdagverblijven die voorschoolse educatie (ve) aanbieden neemt het aantal tekortkomingen toe. Het gaat vooral om tekortkomingen op de beroepskracht-kindratio ve, het taalniveau 3F en het opleidings-keuzedeel ontwikkelingsgericht werken. Deze voorwaarden hebben betrekking op de opleiding van de beroepskrachten en - daarmee samenhangend - de inzet van voldoende ve-opgeleide-beroepskrachten. De opleiding van beroepskrachten en de inzet van voldoende ve-opgeleide beroepskrachten zijn belangrijke basisvoorwaarden om de doelgroepkinderen goede voorschoolse educatie aan te bieden.

Tekortkomingen op deze voorwaarden zijn een mogelijk risico voor de kwaliteit van de aangeboden voorschoolse educatie. De inspectie vindt het belangrijk dat de sector zicht krijgt op de reden voor het tekort aan bevoegde beroepskrachten. Daarbij moet gekeken worden naar de aantrekkelijkheid van het beroep, het aanbod van de opleidingen en modules en de eisen die aan een ve-beroepskracht gesteld worden. Meer inzicht in waarom er onvoldoende ve-gekwalficeerde beroepskrachten beschikbaar zijn, maakt het mogelijk om adequate maatregelen te nemen.

Niet alle gemeenten escaleren in hun handhaving in het geval van recidive. Wanneer de tekortkoming nog steeds of opnieuw aanwezig is bij een volgend onderzoek is er sprake van recidive, oftewel: herhaling. De inspectie constateert dat een kleine groep gemeenten niet escaleert in de handhaving, wanneer een eerdere handhavingsactie geen effect heeft gehad. Dit sluit ook aan op de bevindingen van Andersson Elffers Felix (AEF) in het rapport *Variatie in verschillen*.¹ Een hoge mate van herstel wijst erop dat gemeenten in de meeste gevallen effectieve handhavingsacties inzetten. De meeste tekortkomingen (82%) werden na een eerste handhavingsactie van een gemeente binnen een jaar hersteld. Na twee of meer acties zijn bijna alle tekortkomingen hersteld (92%).

Om tekortkomingen zo snel mogelijk te herstellen, moeten gemeenten voortvarend, adequaat en effectief handhaven. Escalerend handhaven is hier onderdeel van. De inspectie gaat in gesprek over de afwegingen van gemeenten die bij recidive vaak of structureel niet escaleren.

Werken via een kwaliteitscyclus kan de kwaliteit van de uitvoering bevorderen. Gemeenten kunnen winst behalen door hun ambities meer te vertalen naar concrete doelen en daaraan gekoppelde werkwijzen. Door deze vervolgens te monitoren en evalueren, kunnen zij nieuwe afwegingen en keuzes maken. Zo ontstaat een kwaliteitscyclus waarbij systematisch gekeken wordt hoe de taakuitvoering beter kan. Uit de gesprekken van de inspectie met de gemeenten komen bijvoorbeeld personeelwisselingen en capaciteitsproblemen bij de gemeente meerdere keren naar voren. Daardoor is er geen achtervang voor het uitvoeren van de werkzaamheden en mist er overdracht bij ziekte of vertrek van de betrokken ambtenaar. Dit kan zorgen voor vertraging in de uitvoering van de handhaving. Door afspraken en werkwijzen rond het toezichts- en handavingsproces duidelijk te beschrijven en vast te leggen, wordt de continuïteit in de uitvoering beter geborgd. Het kan de gemeente tijd en capaciteit opleveren wanneer taken goed overgedragen worden en duidelijk is waarom de gemeente doet wat ze doet.

Het aantal dossiers bij de vertrouwensinspectie is in 2023 verder gestegen. In 2019 waren er 134 meldingen, in 2023 verdubbelde het aantal meldingen naar 271. Uit een inhoudelijke analyse van de dossiers uit 2022 kwamen 4 thema's naar voren die besproken zijn met branchepartijen en waar de vertrouwensinspectie met de betrokken partijen over in gesprek moeten blijven. Het eerste thema gaat over de aanspreekcultuur en de meldplicht. Het signaleren en melden van een mogelijk vermoeden van mishandeling of een seksueel misdrijf is altijd een gevoelige kwestie, maar dit wordt verder bemoeilijkt als er binnen een organisatie een gesloten (aanspreek)cultuur is.

¹ Andersson Elffers Felix (2024). Variatie in verschillen. Eindrapport van het onderzoek naar verschillen in uitvoering van toezicht en handhaving in de kinderopvang

Het tweede thema is de (on)bekendheid met de meld-, overleg- en aangifteplicht en de relatie met de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Hierdoor wordt niet altijd onverwijld (direct) met de vertrouwensinspecteur overlegd. Of Veilig Thuis wordt benaderd in plaats van (eerst) te overleggen met de vertrouwensinspecteur.

Het derde thema betreft de rol van het gastouderbureau bij de meld-, overleg- en aangifteplicht. Er zijn grote verschillen in de manier waarop gastouderbureaus omgaan met signalen van mogelijke mishandeling of een seksueel misdrijf door een gastouder.

Het vierde thema is rehabilitatie. Na afronding van een melding is rehabilitatie voor betrokkenen altijd complex. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de vertrouwensinspectie hebben deze thema's met de branchepartijen besproken. Het is van belang dat branchepartijen, SZW en de vertrouwensinspecteurs van de inspectie gezamenlijk aan de communicatie werken over de meld-, overleg- en aangifteplicht met gemeenten, GGD'en en houders. Daarnaast kunnen GGD'en in hun toezicht ook voor meer bewustzijn zorgen rond de meld-, overleg- en aangifteplicht.

Themaverdieping: steekproef voor voorzieningen voor gastouderopvang

De vraag van de eerste themaverdieping was: Hoe zien we de wijzigingen in de steekproef voor voorzieningen voor gastouderopvang terug in de uitvoering en uitkomsten van toezicht en handhaving? Veruit de meeste gemeenten hebben de nieuwe steekproef-norm voor gastouder behaald. Meer uitgevoerde inspecties leidt tot meer geconstateerde tekortkomingen, die veelal hersteld worden met herstelaanbod. De verhoging van de steekproef zorgt dus voor meer zicht op en verbetering van de kwaliteit.

Nieuwe 50%-norm toezicht gastouderopvang lukt in de meeste gemeenten en leidt tot beter inzicht in de kwaliteit. Op 1 januari 2023 ging de nieuwe toezichtnorm voor voorzieningen voor gastouderopvang in: in plaats van minimaal 5% moet nu jaarlijks 50% van de gastouders geïnspecteerd worden. Veruit de meeste gemeenten behaalden deze nieuwe toezichtnorm. Hierdoor ontstaat beter inzicht in de kwaliteit. Meer toezicht leidt uiteraard tot meer onderzoeken met tekortkomingen. Doordat deze tekortkomingen in beeld komen, kunnen ze hersteld worden. Dit leidt tot een betere naleving. Hierbij valt op dat er grote verschillen tussen GGD-regio's zijn, variërend van 9% tot 68% van de gastouders met één of meer tekortkomingen. Om deze verschillen te verklaren is verder onderzoek nodig. De meeste tekortkomingen gaan over de aanwezigheid van rookmelders en over het veiligheids- en gezondheidsbeleid. Veruit de meeste tekortkomingen worden hersteld met herstelaanbod.

De inspectie vindt het positief dat gastouders nu veel vaker worden gezien. Hierdoor kan gewerkt worden aan het borgen en stimuleren van de kwaliteit. Het is wel zorgelijk dat de meeste tekortkomingen te maken hebben met veiligheid op de locatie. Deze tekortkomingen hadden voorkomen kunnen (en moeten) worden door bijvoorbeeld het uitvoeren van veiligheids- en gezondheidsmaatregelen uit het plan van aanpak. Gastouders moeten hun verantwoordelijkheid nemen om een veilige opvangplek te bieden. Maar gastouderbureaus hun rol om gastouders te ondersteunen in het waarborgen van de veiligheid beter pakken.

Themaverdieping: 3-uursregeling en vaste-gezichtencriterium

De volgende vraag die beantwoord wordt is: Zien we een verschil in de uitkomsten van toezicht en handhaving kinderopvang voor en na de wijziging in de regels voor het vaste-gezichtencriterium en de 3-uursregeling in 2023? De resultaten van het eerste half jaar na invoering van de gewijzigde kwaliteitseisen lijken voornamelijk voor meer tekortkomingen te zorgen op vastlegging in het pedagogisch beleidsplan. Kleine en middelgrote houders hebben hier relatief vaker een tekortkoming op dan grote houders. In de praktijk lijken de gewijzigde kwaliteitseisen van de 3-uursregeling en het vaste-gezichtencriterium tot minder knelpunten en tekortkomingen te leiden.

Gewijzigde eisen 3-uursregeling en vaste-gezichtencriterium leiden tot minder tekortkomingen in de praktijk. Om de eisen aan kinderopvang beter te laten aansluiten op de praktijk, zijn deze kwaliteitseisen per 1 juli 2023 gewijzigd. Ten eerste hoeven houders niet meer in het pedagogisch beleidsplan vast te leggen wanneer zij exact afwijken van de beroepskracht-kindratio. Wel moeten zij beschrijven binnen welke kaders kan worden afgeweken. Een tweede wijziging betreft de afwijkingmogelijkheid op het vaste-gezichtencriterium: als een vast gezicht ziek is, verlof heeft of op vakantie is, mag onder voorwaarden een andere pedagogisch medewerker worden ingezet.

Deze wijzigingen hebben geleid tot een (lichte) daling in tekortkomingen op de praktijkvoorwaarden van deze regelingen ten opzichte van eerdere jaren. Dit wijst erop dat de wijzigingen beter aansluiten op de praktijk van de opvang: ze zorgen voor meer flexibiliteit in de inzet van het personeel en voor minder administratieve lasten. De wijzigingen hebben daardoor op de langere termijn mogelijk een duurzaam effect op het personeelsbestand. Er worden nog wel veel tekortkomingen geconstateerd op voorwaarden over het beschrijven van de regelingen in het beleid. Zo ontbreekt soms een concrete uitwerking van de kaders waarbinnen afgeweken kan worden van de beroepskracht-kindratio. Een ander voorbeeld is dat niet beschreven wordt hoe de emotionele veiligheid en stabiliteit voor de betreffende kinderen wordt gewaarborgd als het vaste gezicht er niet is. De toename in tekortkomingen op dit punt is te verklaren, omdat het de eerste periode na

invoering is. Doorgaans worden deze tekortkomingen snel hersteld na een herstelaanbod van de toezichthouder.

Er is niet vastgelegd hoe gedetailleerd de kaders waarbinnen afgeweken mag worden beschreven moeten zijn in het pedagogisch beleidsplan. Dit geldt ook voor de beschrijving over de borging van de emotionele veiligheid en stabiliteit. Dit leidt tot verschillende opvattingen in de beoordeling hiervan tussen GGD-toezichthouders. Heldere afspraken hierover maken helpt om de uniformiteit van de uitvoering van het toezicht te verbeteren.

Implementatie gewijzigde kwaliteitseisen is vooral voor kleine en middelgrote houders lastig. Kleine en middelgrote houders hebben relatief vaker een tekortkoming op de nieuwe beleidsmatige voorwaarden van de 3-uursregeling en het vaste-gezichten criterium dan grote houders. Grote houders hebben vaak meer capaciteit om op de hoogte te blijven van wijzigingen in wetgeving en die op de juiste manier te implementeren. Daarnaast kan een grote houder na een tekortkoming op het pedagogisch beleid bij één voorziening dit direct aanpassen voor de andere voorzieningen, waardoor er bij deze andere voorzieningen geen tekortkomingen meer geconstateerd worden.

De komende periode worden nog meer kwaliteitseisen aangepast. Primair is het de eigen verantwoordelijkheid van houders om te zorgen dat zij voldoende geïnformeerd zijn over de (gewijzigde) kwaliteitseisen. Met de kennis dat sommige (kleinere) houders moeite hebben om wijzigingen van wet- en regelgeving te implementeren, dienen gemeenten, GGD'en, brancheorganisaties en de Rijksoverheid alert te blijven over het goed informeren en in contact blijven met de houders. Dat kan tekortkomingen voorkomen en maakt werken aan kwaliteitsverbetering mogelijk.

Deel II: Themaverdieping toezicht op oudercommissies

De hoofdvraag die in de themaverdieping centraal staat is: Hoe ziet het toezicht op de oudercommissie-voorwaarden eruit?

Sinds de invoering van flexibele inspectieactiviteit worden de oudercommissie-voorwaarden vaker beoordeeld. De meeste tekortkomingen hierop gaan over het instellen van de oudercommissie. Daarin zijn houders afhankelijk van ouders. Er zijn verschillen in hoe GGD-inspecteurs omgaan met de resultaatverplichting voor grotere voorzieningen: hier wordt niet altijd een tekortkoming geconstateerd als voldoende inspanning is getoond. Verder zijn er verschillende visies over de vraag of de uitvoering van het adviesrecht van oudercommissies wel of niet onderdeel van het GGD-toezicht moet worden.

Oudercommissie-voorwaarden worden in 2023 vaker beoordeeld, maar een compleet beeld ontbreekt nog. Oudercommissies zijn een belangrijk medezeggenschapsorgaan in de kinderopvang. In 2023 werden

de oudercommissie-voorwaarden vaker beoordeeld dan in eerdere jaren. Dit is een gevolg van flexibel toezicht, waarin er meer ruimte is voor het beoordelen van voorwaarden die al langere tijd niet onderzocht zijn. Vóór de invoering van flexibel toezicht hoefden deze voorwaarden bij een groen risicoprofiel niet beoordeeld te worden. Bij ruim een kwart van de voorzieningen die al sinds 2020 of langer ingeschreven stonden, zijn de oudercommissie-voorwaarden sindsdien niet beoordeeld.

Omdat de oudercommissie een belangrijke rol speelt bij het borgen van de kwaliteit van de opvang, is het wenselijk om de oudercommissie-voorwaarden periodiek te beoordelen. Door de invoering van flexibel toezicht is de verwachting dat hier gemakkelijker aan voldaan kan worden.

Instellen van een oudercommissie is voor houders lastig, gemeenten en GGD'en staan voor een dilemma. Grotere voorzieningen met meer dan 50 kinderen moeten een oudercommissie hebben, want hier geldt een resultaatverplichting. Voor de kleinere voorzieningen geldt een inspanningsverplichting. Als deze geen oudercommissie hebben, moet er alternatieve ouderraadpleging zijn. De meeste tekortkomingen op oudercommissie-voorwaarden gaan over het niet voldoen aan deze wettelijk eisen. Wanneer het een houder van een grotere voorziening ondanks de resultaatverplichting niet gelukt is om een oudercommissie in te stellen, maar deze zich wel heeft ingespannen om invulling te geven aan het adviesrecht, dan is dit een belangrijke aanvulling in het rapport. Sommige GGD-toezichthouders rapporteren echter helemaal geen tekortkoming wanneer de resultaatverplichting niet is nagekomen maar de houder zich hiervoor wel heeft ingespannen.

De inspectie wil het belang van het rapporteren van tekortkomingen benadrukken. Dit geeft de houder een prikkel om zich te blijven inspannen om een oudercommissie in te stellen. Het is vervolgens aan de gemeente om de afweging te maken of, en zo ja, welke handhaving ingezet kan worden. Ook wordt relatief vaak door de gemeente besloten om beredeneerd niet te handhaven bij tekortkomingen over oudercommissies. Bij de gemeente speelt daar vaak dezelfde overweging mee en moet er sprake zijn van inspanning om een oudercommissie in te stellen en dat ouders op de een of andere manier worden betrokken, wanneer er niet voldaan is aan de resultaatverplichting.

Het animo onder ouders om plaats te nemen in een oudercommissie is gemiddeld niet hoog. Dit geldt vooral bij de buitenschoolse opvang. Tegelijk hebben houders van de grotere voorzieningen wel de verplichting een oudercommissie in te stellen. Ouders moeten inspraak kunnen hebben op onder meer het pedagogisch beleid en gevraagd en ongevraagd advies kunnen geven aan de houder over de kwaliteit van de kinderopvang. Het is dan ook aan de houders om, samen met de branchepartijen, te blijven zoeken naar (nieuwe) manieren om de ouderbetrokkenheid en -participatie

zo goed mogelijk in te richten. Daarnaast roepen we gemeenten en GGD'en op om tekortkomingen te blijven rapporteren, om zo zicht op dit probleem niet te verliezen en om consequent en voortdurend houders te overtuigen extra inspanningen te verrichten om een oudercommissie in te stellen, ook wanneer dit in voorgaande jaren niet tot resultaten heeft geleid. Ook vragen we gemeenten met houders in gesprek te gaan over (andere) mogelijkheden om inspraak van ouders toch vorm te geven. De rol van ouders zorgt ervoor dat houders worden uitgedaagd kritisch naar eigen handelen te kijken en daarnaast draagvlak krijgt voor eventuele wijzigingen in beleid. Dit draagt bij aan de kwaliteit van de kinderopvang.

Toezicht houden op de uitvoering van het adviesrecht is geen taak van de GGD-toezichthouder. Momenteel moeten oudercommissies zelf naar de Geschillencommissie Kinderopvang stappen wanneer zij hun adviesrecht niet goed kunnen uitvoeren. Uit onderzoek blijkt echter dat oudercommissies dit zelden doen. GGD-toezichthouders zijn verdeeld over de vraag of het wenselijk is om toezicht op de uitvoering van het adviesrecht door de GGD te laten doen. 27% van de bevroegde GGD-toezichthouders vindt het niet nodig dat de GGD hier toezicht op houdt, omdat het de verantwoordelijkheid is van de oudercommissie zelf. Tegelijk vindt 35% van de GGD-toezichthouders dat de GGD hier wél toezicht op zou moeten houden, omdat hiermee in praktijk wordt getoetst of een oudercommissie invloed heeft op het beleid.

Hoewel oudercommissies zelf bijna nooit naar de Geschillencommissie Kinderopvang stappen, vindt de inspectie het wel wenselijk dat de GGD vanuit haar rol als toezichthouder het functioneren van het systeem van houder-oudercommissie-geschillencommissie meeneemt. Het goed functioneren van een oudercommissie is immers van belang voor de kwaliteit van de opvang.

Inleiding

Achtergrond

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

Houders van kinderopvangvoorzieningen moeten voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen, die de basis vormen voor verantwoorde kinderopvang. Houders van gastouderbureaus moeten de bemiddeling en begeleiding van voorzieningen voor gastouderopvang op een verantwoorde manier vormgeven.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvangvoorzieningen en de gastouderbureaus. Gemeenten wijzen de GGD'en aan voor de uitvoering van het toezicht op de voorzieningen. De eindverantwoordelijkheid hiervoor blijft bij de gemeenten zelf liggen. GGD-toezichthouders beoordelen de kwaliteit van de opvang, leggen hun oordeel vast in een openbaar inspectierapport en geven eventueel een advies tot handhaving aan de gemeenten. Gemeenten besluiten vervolgens op basis van dit advies, het gemeentelijke handhavingsbeleid en eventuele bijzondere omstandigheden of zij overgaan tot handhaving. Gemeenten bepalen zelf welke handhavinginstrumenten zij inzetten om de houders van kinderopvangvoorzieningen te stimuleren tot naleving van de wettelijke kwaliteitseisen.

Interbestuurlijk toezicht door de inspectie

De Inspectie van het Onderwijs is door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aangewezen om interbestuurlijk toezicht uit te oefenen op de uitvoering van wettelijke toezicht- en handhavingstaken door gemeenten.²

De inspectie sluit bij de vormgeving van haar toezicht zoveel mogelijk aan bij de actielijnen van de Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht³ die is opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Doelen in deze agenda zijn:

- De (interne) horizontale controle en het (externe) verticale toezicht beter verbinden;⁴
- De dialoog tussen de gemeenten en de toezichthouder verbeteren;
- Gemeenten via toezicht beter van en met elkaar laten leren;
- Meer uniformiteit creëren in de werkwijzen van de verschillende interbestuurlijke toezichthouders;

² Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden. (2012). [Aanwijzingsregeling ambtenaren interbestuurlijk toezicht Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen](#).

³ VNG, IPO, Staatssecretaris van Financiën, & Minister van Buitenlandse Zaken (2018). [Agenda toekomst van het \(interbestuurlijk\) toezicht](#).

⁴ Met het interne, horizontale toezicht wordt bedoeld: de controlerende taak van de gemeenteraad op het handelen van het college van burgemeester en wethouders. Met het externe, verticale toezicht wordt bedoeld: het interbestuurlijk toezicht van een bestuurslaag hoger dan de gemeenten (in het geval van kinderopvang: toezicht van de inspectie op gemeenten)

- De uitvoering van het toezicht meer richten op de gedeelde risico's. Het gaat naast risico's die door de toezichthouder worden gesignaleerd, ook om de risico's die gemeenten zelf ervaren.

De interbestuurlijke toezichtactiviteiten van de inspectie zijn verdeeld in 3 hoofdlijnen: waarborgen, stimuleren en landelijke rapportage & themaonderzoeken. Meer informatie hierover is te vinden in ons Interbestuurlijk toezichtkader.⁵

Naast het vertrouwen in de gemeente als medeoverheid, zijn ook proportionaliteit en maatwerk belangrijke principes voor het interbestuurlijk toezicht door de inspectie. Met proportionaliteit bedoelen we dat de intensiteit van toezicht in verhouding is met de risico's die in de taakuitvoering aan de orde zijn. Maatwerk betekent dat we rekening houden met de achtergrond en context van gemeenten.

Het Landelijk Rapport

Dit rapport geeft een landelijk beeld van de uitvoering van toezicht en handhaving in de kinderopvang door gemeenten in het jaar 2023. We belichten hierin ook de rol van de GGD'en die in opdracht van de gemeenten het toezicht op de kinderopvangvoorzieningen uitvoeren. De inspectie schetst trends en ontwikkelingen over een aantal jaren. Daarbij wordt, waar relevant, een vergelijking gemaakt met de jaren 2019 en 2022. Dit biedt de meest zuivere vergelijking omdat in 2020 en 2021 toezicht en handhaving werden beïnvloed door corona. Dit geeft een vertekend beeld. Naast het landelijke beeld, beschrijft de inspectie in het rapport de recente ontwikkelingen die van belang zijn voor de uitvoering van toezicht en handhaving. Ten slotte reflecteert de inspectie op enkele uitkomsten en wijst zij waar relevant op kansen voor verdere ontwikkeling en verbetering.

De ontwikkelingen op het gebied van wijzigingen in wet- en regelgeving in 2023 waren aanleiding voor verdieping in het rapport. Vanaf 1 januari 2023 moet per gemeente 50% van de voorzieningen voor gastouderopvang jaarlijks onderzocht worden, in plaats van de eerder (met een bestuurlijke afspraak) vastgestelde minimale 5%. Ook geldt dat elke voorziening voor gastouderopvang minstens eens in de drie jaar wordt geïnspecteerd. Daarnaast is per 1 juli 2023 de 3-uursregeling gewijzigd en is mogelijk af te wijken van het vaste-gezichtencriterium. Besprekingen van deze twee wijzigingen zijn verwerkt in aparte blokken in de hoofdstukken (zie paragraaf 1.2, 1.3 en 1.4 voor meer informatie over de wijzigingen in deze wet- en regelgeving).

Naast bovenstaande wijzigingen in wet- en regelgeving gaan we in het Landelijk Rapport ook in op het toezicht op de kwaliteitseisen aan oudercommissies. Ook voor oudercommissies zijn er regels gewijzigd: per 1 januari 2023 mogen houders een gecombineerde oudercommissie instellen voor twee verschillende voorzieningen. Daarnaast had het veld behoefte aan het beeld van naleving op de oudercommissievoorwaarden van houders en het toezicht en handhaving op deze voorwaarden, na signalen dat dit niet altijd goed verloopt. Het rapport eindigt met een hoofdstuk over het toezicht op de kwaliteitseisen over oudercommissies.

In dit Landelijk Rapport beantwoorden we de volgende hoofdvragen:

⁵ Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden. (2022, 23 oktober). [Interbestuurlijk toezichtkader 2023](#)

1. Wat is de kwaliteit, wijze en uitkomst van de uitvoering van de wettelijke taken kinderopvang door gemeenten in 2023? (Deel 1: Monitor)
2. Zien we een verschil in de uitkomsten van toezicht en handhaving kinderopvang voor en na de wijziging in de regels voor het vaste-gezichtencriterium en de 3-uursregeling in 2023? (verdieping in de monitor)
3. Hoe zien we de wijzigingen in de steekproef voor voorzieningen voor gastouderopvang terug in de uitvoering en uitkomsten van toezicht en handhaving? (verdieping in de monitor)
4. Hoe ziet het toezicht op de voorwaarden over de oudercommissies eruit? (Deel 2: Themaverdieping)

Opbouw rapport

Het Landelijk Rapport is opgebouwd uit 2 onderdelen:

- I. Monitor uitvoering gemeentelijke taken toezicht en handhaving kinderopvang
- II. Themaverdieping toezicht op oudercommissies

Onderzoekopzet

De informatie in dit rapport is gebaseerd op de gegevens uit het Landelijk Register Kinderopvang (LRK), de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) en de vastgestelde jaarverslagen van de gemeenten en de toezichtadministratie van GGD Amsterdam⁶. Op basis hiervan geven we een landelijk beeld van de taakuitvoering van gemeenten en GGD'en.

Daarnaast zijn de bevindingen uit ons interbestuurlijk toezicht beschreven van 2023 tot en met de zomer van 2024. Waar relevant is context toegevoegd op basis van toelichtingen uit de jaarverantwoording, kennis opgedaan uit de lerende dialogen, gesprekken met andere inspecteurs en gemeenten, en andere onderzoeken of publicaties (zoals Kamerbrieven, of instructies van GGD GHOR Nederland). Tot slot geven we een overzicht van de relevante ontwikkelingen van het afgelopen jaar op het gebied van (toezicht en handhaving van) kinderopvang.

Voor de themaverdiepingen zijn de gegevens over 2023 uit het LRK en de GIR geanalyseerd. Voor de themaverdieping op de regelwijzigingen van het vaste-gezichtencriterium en de 3-uursregeling is er gekeken naar beschrijvingen van tekortkomingen op deze voorwaarden in de inspectierapporten. Daarnaast is er voor de themaverdieping 'toezicht op oudercommissies' een vragenlijst verstuurd aan GGD-toezichthouders. De antwoorden van 96 GGD-toezichthouders van 25 verschillende GGD-regio's op deze vragenlijst geven een representatief beeld van alle 26 GGD-regio's. Er is hen bijvoorbeeld gevraagd wanneer en hoe zij oudercommissie-voorwaarden beoordelen, en hoe zij het toezicht op het adviesrecht van de oudercommissie en andere vormen van ouderbetrokkenheid zien. Meer gedetailleerde gegevens over de informatiebronnen en de achterliggende cijfers van de resultaten zijn te vinden in het los gepubliceerde technisch rapport.⁷

⁶De gegevens van de GGD Amsterdam zijn niet beschikbaar in de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR). De GGD Amsterdam levert namens de colleges in de regio daarom separaat de cijfers aan over vergunningsverlening en toezicht en handhaving. Het gaat om de gemeenten Amsterdam, Amstelveen, Aalsmeer, Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel.

⁷Inspectie van het Onderwijs (2024). *Technisch rapport Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht 2023-2024*.

Leeswijzer

Deel I van het rapport gaat over de uitvoering van de gemeentelijke taken op het gebied van kinderopvang. De inspectie houdt toezicht op deze wettelijke taken en rapporteert hier jaarlijks over. De monitor van het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 1: Ontwikkelingen in de sector. Dit hoofdstuk gaat in op de wijzigingen in wet- en regelgeving in 2023 die aanleiding vormen voor de themaverdiepingen, maar ook op andere ontwikkelingen uit 2023 die de sector raken, zoals peuter-kleutergroepen en meertalige kinderopvang.
- Hoofdstuk 2: Taakuitvoering van gemeenten. Hierbij gaan we in op de resultaten van de risicoanalyse in 2023, de aanvullende (niet door de wet vereiste) activiteiten van gemeenten en de hoofdlijnen uit de stimulerende gesprekken met de gemeenten.
- Hoofdstuk 3: Sector. We kijken in dit hoofdstuk naar de omvang van de sector kinderopvang in 2023 en de wijzigingen daarin, inclusief de risicoprofielen van de voorzieningen.
- Hoofdstuk 4: Toezicht. Dit hoofdstuk gaat in op de resultaten van het toezicht in 2023. Specifiek gaat het om de vraag hoe vaak voorwaarden worden beoordeeld, hoe vaak tekortkomingen worden geconstateerd en het herstelaanbod en de handhavingsadviezen aan gemeenten.
- Hoofdstuk 5: Handhaving. In dit hoofdstuk wordt het handhavend optreden in 2023 beschreven. Het gaat om de vraag hoe vaak gemeenten beredeneerd niet-handhaven en welke handhavingsactie zij inzetten bij jaarlijkse onderzoeken als zij wel handhaven en voorts: over het al dan niet nader onderzoeken. Tot slot beschrijven we of tekortkomingen binnen een jaar hersteld worden.

Voorwaarden zijn genummerd. Deze nummering komt overeen met de modelinspectierapporten van de GGD'en van juni 2023. De meest recente modelinspectierapporten staan op de website van de Rijksoverheid.⁸ De voorwaarden met nummering die gebruikt is in dit rapport, staat volledig in Bijlage 1 van het bijbehorende technisch rapport.

In de hoofdstukken staan blauwe en groene kaders. In de blauwe kaders staat informatie over de themaverdieping over de voorzieningen voor gastouderopvang. In de groene kaders staat informatie over de themaverdieping over het vastegezichten criterium en de 3-uursregeling.

Deel II van het rapport beschrijft de uitkomsten van een themaverdieping naar toezicht en handhaving op oudercommissies.

Elk hoofdstuk bevat een feitelijke beschrijving van de onderzoeksresultaten, met een puntsgewijze samenvatting van de belangrijkste inzichten puntsgewijs worden samengevat. Waar relevant zijn citaten van gemeenten toegevoegd om bevindingen te verduidelijken. Deze citaten staan in de tekst of in gekleurde kaders. Om de leesbaarheid hiervan te vergroten zijn spelfouten gecorrigeerd en afkortingen uitgeschreven.

Een samenvatting met de beschouwing van de inspectie op de uitkomsten van de monitor en de themaverdieping vindt u in het hoofdstuk 'Hoofdlijnen'.

⁸ Rijksoverheid. (2024). [Rapporten met modelformulieren voor beoordeling kwaliteit kinderopvangorganisaties en buitenschoolse en gastouderopvang per 1 juli 2024](#)

DEEL I: MONITOR

Toezicht en handhaving
Kinderopvang

1 Ontwikkelingen in de sector

In dit hoofdstuk beschrijven we de ontwikkelingen uit 2023 die impact hebben op het toezicht en de handhaving op de kinderopvang.

1.1 Samenvatting

- Per 1 januari 2023 is de toezichtnorm voor voorzieningen voor gastouderopvang verhoogd van jaarlijks 5 naar 50%.
- Per 1 januari 2023 is het mogelijk om een gecombineerde oudercommissie in te stellen.
- Per 1 juli 2023 is de 3-uursregeling gewijzigd. De exacte tijdstippen waarop wordt afgeweken van de beroepskracht-kindratio hoeven niet meer in het pedagogisch beleidsplan beschreven te worden. Er moet beschreven worden binnen welke kaders er verantwoord kan worden afgeweken, waarbij ten minste de helft van het vereiste aantal beroepskrachten wordt ingezet.
- Per 1 juli 2023 is het vaste-gezichtencriterium gewijzigd, waardoor ervan afgeweken mag worden. Dit mag als een vast gezicht ziek is, verlof heeft of op vakantie is. In het pedagogisch beleidsplan moet worden beschreven hoe in deze situatie de emotionele veiligheid en stabiliteit van de betreffende kinderen wordt geborgd.
- Er komt een experimenteerbesluit om de inrichting van peuter-kleutergroepen mogelijk te maken. Daarmee kan worden onderzocht of de overgang van kinderopvang naar de basisschool soepeler en geleidelijker georganiseerd kan worden. Dit biedt ook meer ruimte voor innovatie die de samenwerking tussen de kinderopvang en het basisonderwijs versterkt. De verwachte inwerkingtredingsdatum van het experimenteerbesluit is 1 januari 2026, vanaf dat moment zullen de aanmeldingen voor het experiment geopend worden.
- Eind 2023 is vastgesteld dat kindercentra (kinderdagopvang en buitenschoolse opvangvoorzieningen samen) vanaf 1 februari 2024 meertalige dagopvang mogen aanbieden⁹. Dit betekent dat een kinderopvang voor maximaal 50% van de dagelijkse opvangtijd in het Duits, Engels of Frans mag aanbieden.
- Er is een sterke stijging in het aantal kinderopvangdossiers bij de vertrouwensinspectie: in 2019 waren dit er 134, in 2023 verdubbelde dit aantal tot 271.
- Uit de dossiers uit 2022 kwamen 4 belangrijke thema's naar voren die met branchepartijen uit de kinderopvang zijn besproken. Het gaat om de open aanspreekcultuur en de meldplicht; bekendheid van de meld-, overleg- en aangifteplicht en de relatie met de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling; de rol van het gastouderbureau bij de meld-, overleg- en aangifteplicht; en rehabilitatie van een beklagde na het afronden van een melding.

⁹Rijksoverheid. (2023). [Mogelijkheid tot meertalige kinderopvang per wet vastgelegd](#).

1.2 Toezicht op voorzieningen voor gastouderopvang

In de blauwe kaders in de verschillende hoofdstukken vindt u verdiepende informatie over de intensivering van het toezicht op de gastouderopvang.

Toezicht op de gastouderopvang is geïntensiveerd

Per 1 januari 2023 is de toezichtnorm voor gastouderopvang verhoogd van minimaal 5 naar 50%. Daarbij moet elke geregistreerde voorziening voor gastouderopvang ten minste eens per drie jaar bezocht worden. Bovendien is de toezichtnorm nu wettelijk vastgelegd in plaats van in een bestuurlijke afspraak.

Mede op basis van de bevindingen van de inspectie uit het Themaonderzoek Toezicht gastouderopvang¹⁰ zette SZW een traject in om de kwaliteitsborging van de gastouderopvang te versterken. De verhoging van de toezichtnorm is hiervan een uitkomst. In 2023 is gewerkt aan een wetsvoorstel voor extra kwaliteitseisen voor de gastouderopvang.¹¹ Hieronder valt:

- Het stellen van pedagogische doelen bij gastouderopvang. Deze doelen zijn: emotionele veiligheid voor het kind bieden, persoonlijke en sociale kwaliteiten bevorderen en normen en waarden overbrengen.
- De regel dat een voorziening voor gastouderopvang maximaal bij 2 gastouderbureaus mag zijn aangesloten.
- De inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers voor de coaching van gastouders.

Vanaf 2023 geldt de wettelijke verplichting om aan de nieuwe toezichtnorm te voldoen, 2022 gold als een ingroei-jaar. Vanaf 2022 ontvangen gemeenten extra geld in het gemeentefonds voor de intensivering van het toezicht op de gastouderopvang.

1.3 Gecombineerde oudercommissie

Per 1 januari 2023 is het mogelijk om een gecombineerde oudercommissie in te stellen. Dit gaat om 1 oudercommissie voor meerdere voorzieningen van dezelfde houder waar een kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang zijn gevestigd in hetzelfde pand of in aangrenzende gebouwen. Een belangrijke voorwaarde is dat ouders met kinderen uit beide typen opvang vertegenwoordigd moeten zijn in de oudercommissie. Ouders met kinderen op het ene type opvang mogen geen besluiten nemen over het andere type opvang.

In Deel 2: Toezicht en handhaving op Oudercommissies gaan we hier dieper op in.

1.4 3-uursregeling en vaste-gezichtencriterium

In de groene kaders in de hoofdstukken leest u verdiepende informatie over toezicht en handhaving op de voorwaarden van het vaste-gezichtencriterium en de 3-uursregeling.

¹⁰ Inspectie van het Onderwijs. (2020) [Themaonderzoek Toezicht gastouderopvang](#)

¹¹ Tweede Kamer der Staten Generaal. (z.d.). [Bij koninklijke boodschap van 6 maart 2024 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met verbetermaatregelen van de gastouderopvang.](#)

3-uursregeling en vaste-gezichtencriterium gewijzigd om eerste knelpunten in kwaliteitseisen op te heffen

Op 1 juli 2023 zijn de 3-uursregeling en het vaste-gezichtencriterium gewijzigd. De twee kwaliteitseisen zijn gewijzigd naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK), waarin de effecten van de wet op de kwaliteit van de kinderopvang in de praktijk zijn onderzocht. Uit de evaluatie kwam naar voren dat de 3-uursregeling en het vaste-gezichtencriterium niet de juiste, en mogelijk zelfs negatieve, effecten hadden op de kwaliteit van de kinderopvang. Daarnaast knelde de strikte formulering van de twee kwaliteitseisen met de personeelskrapte en werkdruk in de kinderopvangsector. De wijzigingen hebben als doel om de eisen aan kinderopvang beter te laten aansluiten op de praktijk.¹² Daarnaast kunnen ze bijdragen aan het verminderen van administratieve lasten en werkdruk, waardoor het werkplezier kan toenemen en de uitstroom juist afneemt. Daarmee kunnen ze ook helpen om personeelstekorten in de kinderopvang te verminderen.¹³

Exacte tijdstippen hoeven na wijziging 3-uursregeling niet meer worden vastgelegd

Met de 3-uursregeling mogen houders van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen maximaal drie uur per dag minder beroepskrachten inzetten dan nodig volgens de beroepskracht-kindratio.

Door de wijziging hoeven de exacte tijdstippen waarop wordt afgeweken van de beroepskracht-kindratio niet meer worden vastgelegd in het pedagogisch beleidsplan. Wel moet er worden beschreven binnen welke kaders verantwoord kan worden afgeweken, waarbij ten minste de helft van het vereiste aantal beroepskrachten wordt ingezet.

Met een overzicht van ingezette beroepskrachten en presentielijsten van kinderen, inclusief indicatie van de aankomst- en vertrektijden, moet worden aangetoond dat de houder voldoet aan de benodigde beroepskracht-kindratio en zich houdt aan de regels rond het afwijken daarvan.

Het modelrapport voor GGD-toezichthouders is vanwege deze wijziging ook aangepast. De voorwaarde over de beschrijving in het pedagogisch beleidsplan binnen welke kaders maximaal drie uur per dag mag worden afgeweken van de beroepskracht-kindratio is aangepast naar gewijzigde regelgeving (voorwaarde 2.1.7¹⁴). De voorwaarde waarmee wordt getoetst of de beroepskracht-kindratio voldoet bij afwijken (voorwaarde 3.3.2) is niet gewijzigd. Ten slotte is er een nieuwe voorwaarde toegevoegd die inzicht geeft in de bezetting en presentie (voorwaarde 3.3.3). Hiermee wordt beoordeeld of de houder met een overzicht van de ingezette beroepskrachten en presentielijsten van kinderen, inclusief aankomst- en vertrektijden, kan aantonen dat wordt voldaan aan de beroepskracht-kindratio.

Houders mogen onder voorwaarden afwijken van het vaste-gezichtencriterium

Volgens het vaste-gezichtencriterium mogen aan een kind ten hoogste 2 of 3 vaste beroepskrachten worden toegewezen, afhankelijk van de leeftijd van het kind. Bij grotere stamgroepen met 3 of meer beroepskrachten mogen er ook maximaal 4 vaste beroepskrachten worden toegewezen aan kinderen van ouder

¹² Overheid.nl (2022). [Ontwerp-Besluit wijziging 2 Besluiten kinderopvang](#).

dan één jaar. Het vaste-gezichtencriterium geldt voor houders van kinderdagverblijven.

Door de wijziging mag onder voorwaarden worden afgeweken van het vaste-gezichtencriterium. Dit geldt alleen voor situaties waarbij maximaal 2 of 3 vaste gezichten mogen worden toegewezen. Afwijken mag als een vaste beroepskrachtsiek is, verlof heeft of op vakantie is. In het pedagogisch beleidsplan moet worden beschreven hoe in deze situatie de emotionele veiligheid en stabiliteit voor de betreffende kinderen in de situatie wordt geborgd.

In het modelrapport voor kinderdagverblijven is er daarvoor een nieuwe voorwaarde toegevoegd aan het pedagogisch beleid over het vaste-gezichtencriterium (2.1.11). Hiermee wordt beoordeeld of het pedagogisch beleidsplan een beschrijving bevat van hoe de emotionele veiligheid en stabiliteit wordt geborgd wanneer er wordt afwijken van het vaste-gezichtencriterium. Verder bevat het modelrapport 2 andere voorwaarden over het vaste-gezichtencriterium. Dit zijn de voorwaarden die gaan over het aantal beroepskrachten die mogen worden toegewezen aan kinderen tot 1 jaar (voorwaarde 3.5.3) en aan kinderen van 1 jaar en ouder (voorwaarde 3.5.4), inclusief de voorwaarden waarin rechtmatig mag worden afgeweken¹⁵.

1.5 Peuter-kleutergroepen

Er zijn aanwijzingen vanuit zowel de wetenschap als de praktijk dat de start van de basisschool kan worden verbeterd als het gaat om de ontwikkeling en het welbevinden van kinderen. Bijvoorbeeld door samenwerkingen tussen kinderopvang en onderwijs waarbij peuters en kleuters in één groep zitten. Uit het CPB-onderzoek 'Samenwerking opvang en onderwijs' bleek dat samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs voordelen oplevert, vooral voor kinderen met een taal- en onderwijsachterstand.¹⁶ Maar er zitten ook nadelen aan het samenwerken. Denk aan het beperken van de keuzevrijheid van ouders en het vergroten van segregatie. Onderzoeks- en adviesbureau Sardes maakte een breder wetenschappelijk kader over het verbeteren van de start in het basisonderwijs¹⁷. Daaruit bleek dat de aansluiting tussen de voorschoolse voorziening en het basisonderwijs een van de oorzaken van problemen bij de start in het onderwijs is. Een van de in de literatuur genoemde kansrijke maatregelen om dit te verbeteren is het integreren van opvang aan peuters- en onderwijs aan kleuters.

In Nederland zijn de afgelopen jaren verschillende (deels buitenwettelijke) initiatieven ontstaan, waarbij peuters en kleuters op verschillende manieren in één groep samengevoegd worden om zo de start op school te versoepelen. Het advies van Sardes, op basis van het door hen ontwikkelde wetenschappelijk kader, is om participatief handelingsgericht te onderzoeken wat het effect is van het structureel samenvoegen van peuters en kleuters op het welbevinden en de ontwikkeling van de kinderen, de kwaliteit en de veiligheid.

¹³ Overheid.nl (2023a). [Voortgang Aanpak personeelstekort kinderopvang](#)

¹⁴ De nummering met voorwaarden die gebruikt is in dit rapport volgt het modelrapport van GGD GHOR van juli 2023. De beschrijving van elke voorwaarde staat volledig in Bijlage 1 van het technisch rapport.

¹⁵ Overheid.nl. (2024, 17 oktober). [Besluit kwaliteit kinderopvang, Art. 9a](#)

¹⁶ Swart, Van der Wiel, Houkes-Hommes (2017) [Samenwerking kinderopvang en onderwijs](#)

¹⁷ Sardes (2022). [Verbeteren start in het basisonderwijs. Een wetenschappelijk kader.](#)

Op basis daarvan is er een experimenteerbesluit aangekondigd¹⁸. Vanuit het belang van het kind, vinden de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en SZW het belangrijk om de mogelijkheid te onderzoeken om de overgang van kinderopvang naar de basisschool soepeler en geleidelijker te organiseren. Maar ook om ruimte te bieden voor innovatie die de samenwerking tussen de kinderopvang en het basisonderwijs versterkt. Voorwaarden voor deelname aan het experiment zullen onder andere gericht zijn op de emotionele veiligheid en het welbevinden van de jonge peuters én kleuters in de groep. De voorwaarden worden opgenomen in het nog op te stellen experimenteerbesluit. De verwachte inwerkingtredingsdatum van het experimenteerbesluit is 1 januari 2026. Vanaf dat moment kunnen organisaties zich aanmelden voor het experiment. De beoogde start van het experiment is schooljaar 2026-2027.

Voorafgaand aan dit experimenteerbesluit poogden de ministeries van SZW en OCW en de inspectie de verschillende vormen van samenwerking in beeld te brengen.¹⁹ Zij spraken af om te kijken:

- Welke vormen van samenwerking er in de praktijk al zijn.
- Wat er wel en niet mag binnen bestaande wet- en regelgeving.
- Wat er vanuit de wetenschap bekend is over wat goed is voor het welzijn en de ontwikkeling van jonge kinderen.

De inspectie sprak met een aantal gemeenten, waarvan bekend is dat er op dit vlak al samengewerkt wordt. Dit om een beter beeld te krijgen van de verschillende vormen van deze samenwerking. Deze gemeenten gaven antwoord op de bovenstaande vragen. Daaruit blijkt dat er soms sprake is van een integrale samenwerking (vaak in de vorm van een integraal kindcentrum (IKC)), soms van intensieve samenwerking (waarbij gewerkt wordt volgens een gezamenlijke visie) of lichte samenwerking (waarbij er wekelijks een gezamenlijke activiteit is). Uit deze casussen bleek dat peuter- en kleutergroepen vaak worden samengevoegd om principiële redenen: samenwerking draagt bij aan de doorgaande leerlijn voor het jonge kind. Enkele gemeenten geven aan dat peuter- en kleutergroepen voornamelijk uit pragmatische overwegingen zijn samengevoegd, bijvoorbeeld om te kleine groepen te voorkomen, waardoor een voorziening gesloten moet worden. Totdat het experimenteerbesluit in werking treedt, handhaaft de inspectie alleen als de emotionele veiligheid, het welbevinden en/of de ontwikkeling van kinderen in het geding is.

1.6 Meertalige kinderopvang

Eind 2023 is vastgesteld dat kindercentra vanaf 1 februari 2024 meertalige dagopvang mogen aanbieden²⁰. Daardoor mag kinderopvang maximaal 50% van de dagelijkse opvangtijd in het Duits, Engels of Frans aanbieden. Voor de buitenschoolse opvang mocht dit al sinds 2017.

Onder sommige ouders was er behoefte aan een meertalige kinderopvang.²¹ Het gaat dan met name om Engels en in de grensregio's om Duits en Frans. Door ook kinderopvang in deze talen aan te bieden, sluit de kinderopvang beter aan bij het

¹⁸ Overheid.nl (2023b). [Invulling van de motie van de leden Sahla en Maatoug over oplossingen voor geïdentificeerde knelpunten bij samenwerking tussen de kinderopvang en het onderwijs.](#)

¹⁹ Inspectie van het Onderwijs (2020). [Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht Kinderopvang 2019.](#)

²⁰ Rijksoverheid (2023). [Mogelijkheid tot meertalige kinderopvang per wet vastgelegd.](#)

²¹ MIND-team (2021). [Meertaligheid in dagopvang. Een onderzoek naar de effecten van het gebruik van twee talen op het kinderopvangverblijf.](#)

basisonderwijs en bevordert het de doorlopende leerlijn. Beide talen op de groep spreken, versterkt de taalverwerving in beide opvangtalen.

Voor de pedagogisch medewerkers die bij een meertalige kinderopvang werken betekent dit dat zij voldoende taalvaardig moeten zijn. Zij moeten de taal of talen die zij spreken met de kinderen beheersen op taalniveau 3F of B2. Ter illustratie: Als een medewerker de Nederlandse taal spreekt met de kinderen moet hij of zij kunnen aantonen dat de mondelinge taalvaardigheid Nederlands op 3F- of B2-niveau ligt (taaleis IKK). Als een medewerker de Duitse, Engelse of Franse taal spreekt, moet diegene aantonen dat de mondelinge taalvaardigheid in die taal op minimaal B2-niveau ligt. De focus ligt op de taal die de medewerker in de praktijk spreekt tegen de kinderen. Als een medewerker maar één taal spreekt met de kinderen, hoeft de medewerker alleen in die taal de mondelinge taalvaardigheid aan te tonen. Het pedagogisch beleidsplan moet worden aangevuld als een locatie meertalige kinderopvang wil aanbieden. Er moet een beschrijving in het beleidsplan zijn opgenomen over hoe meertalige opvang vorm krijgt binnen een locatie.

1.7 Meldingen en signalen Vertrouwensinspectie

1.7.1 Vertrouwensinspecteurs

De vertrouwensinspecteurs zijn het adviespunt voor het onderwijs en de kinderopvang bij vermoedens van seksueel, fysiek of (ernstig) psychisch geweld. Zij kunnen in zulke gevallen gebeld worden door scholen, kinderopvangorganisaties, medewerkers en houders van kinderopvangvoorzieningen. Ook ouders, GGD'en en vertrouwenspersonen raadplegen de vertrouwensinspecteurs regelmatig. De vertrouwensinspecteurs geven advies en denken mee over mogelijke oplossingen. De vertrouwensinspecteurs hebben contacten met GGD'en, GGD GHOR Nederland en de zedenpolitie en -officieren.

1.7.2 Meldplicht, overlegplicht en aangifteplicht

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

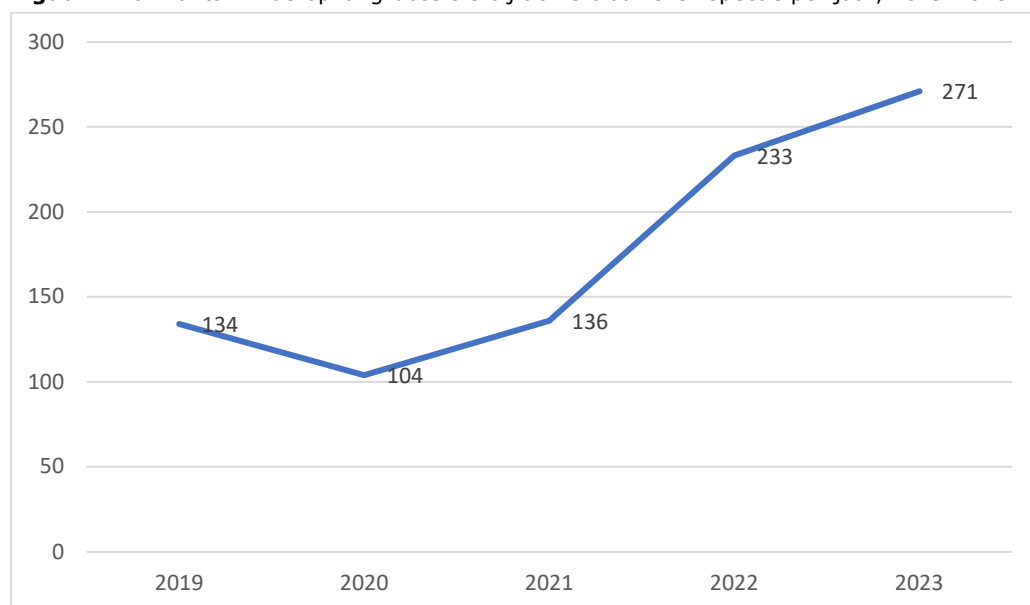
Daarnaast hebben alle medewerkers in de kinderopvang een zelfstandige verantwoordelijkheid. Als zij een mogelijk vermoeden hebben van mishandeling of een seksueel misdrijf van een opgevangen kind door een andere medewerker, moeten zij dat onverwijld melden bij de houder (meldplicht). Als zij mogelijk vermoeden dat de houder zelf de dader is, dan is een medewerker of gastouder verplicht om onverwijld aangifte te doen bij de politie (aangifteplicht). Medewerkers of gastouders kunnen met de vertrouwensinspectie overleggen, maar zijn daar niet toe verplicht.

1.7.3 Verdubbeling aantal dossiers vertrouwensinspecteurs

De inspectie stelt elk jaar een overzicht op van het aantal kinderopvangdossiers bij de vertrouwensinspectie. In 2022 bedroeg het aantal dossiers 233. In 2023 ging het

om 271 dossiers. Het valt op dat het aantal dossiers in 2023 verdubbeld is ten opzichte van het aantal dossiers in 2019 (zie figuur 1.7a). Van 2019 tot en met 2021 lag het aantal dossiers tussen 104 en 136. De jaren 2020 en 2021 waren een uitzondering vanwege de coronapandemie.

Figuur 1.7a. Aantal kinderopvang-dossiers bij de vertrouwensinspectie per jaar, 2019-2023



1.7.4

Thema's uit analyse van de dossiers

De vertrouwensinspecteurs hebben op verzoek van het ministerie van SZW meer duiding gegeven aan de dossiers uit 2022. Uit een inhoudelijke analyse kwamen een aantal thema's naar voren:

- Thema 1: Open aanspreekcultuur en de meldplicht.
Het signaleren en melden van een mogelijk vermoeden van mishandeling of een seksueel misdrijf is altijd een gevoelige kwestie. Dat kan nog moeilijker zijn als er binnen een organisatie een gesloten (aanspreek)cultuur is. Sommige dossiers bevatten informatie bekend over de (gesloten) organisatiecultuur binnen de organisatie. Soms is er zelfs sprake van een angstcultuur.
- Thema 2: Bekendheid van de meld-, overleg- en aangifteplicht en de relatie met de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.
De bekendheid van de meld-, overleg- en aangifteplicht kan beter. Ook blijkt uit de analyse, net als uit het Landelijk Rapport Gemeentelijk toezicht kinderopvang 2021, dat ouders vaak niet *onverwijld* met de vertrouwensinspecteur overleggen, maar pas na enige tijd. Daarnaast komt het voor dat de meld-, overleg- en aangifteplicht en de meldcode door elkaar gehaald worden. In enkele gevallen heeft een houder Veilig Thuis benaderd in plaats van te overleggen met de vertrouwensinspecteur.
- Thema 3: De rol van het gastouderbureau bij de meld-, overleg- en aangifteplicht.

De relatie tussen een gastouderbureau en een gastouder is geen werkgever-werknemer relatie. Het is een bemiddelingsrelatie die wederzijds relatief vrijblijvend is. We zien verschillen in de manier waarop gastouderbureaus omgaan met gastouders bij mogelijke vermoedens van mishandeling of seksueel misbruik door gastouders of huisgenoten. Hetzelfde geldt voor het omgaan met meldingen over de kwaliteit van de gastouderopvang (maar niet gerelateerd aan mogelijk strafbare feiten). Sommige gastouderbureaus beëindigen in die gevallen de bemiddelingsrelatie. Andere gastouderbureaus houden een gastouder juist in beeld, begeleiden in een crisissituatie waar kan of zetten bijvoorbeeld in op coaching en ondersteuning van de gastouder, waarbij de veiligheid van de kinderen in het oog gehouden wordt. Daarnaast is het voor gastouderbureaus lastig om met een melding om te gaan als de betreffende gastouder ook door andere gastouderbureaus bemiddeld wordt.

- Thema 4: Rehabilitatie.
Een casus stopt niet na het overleg met de vertrouwensinspecteur. Als in de afronding van een casus blijkt dat een vermoeden van mishandeling of seksueel misbruik niet terecht was of niet te bewijzen valt, is de rehabilitatie van een beklaagde niet altijd eenvoudig. Een casus heeft vrijwel altijd veel impact op het vertrouwen in elkaar en in de opvang. De vertrouwensinspectie speelt in deze fase meestal geen rol, maar ontvangt wel signalen dat rehabilitatie in de praktijk niet altijd goed gaat of dat er vanwege onrust of beschadigd vertrouwen geen terugkeer meer mogelijk is.

De 4 belangrijkste thema's zijn besproken in een rondetafelbijeenkomst met de branchepartijen uit de kinderopvang. Aan de branchepartijen is gevraagd in hoeverre zij de thema's herkennen en welke factoren hierbij mogelijk een rol spelen.

Het is van belang om samen aan de communicatie te werken over de meld-, overleg- en aangifteplicht. Het afstemmen van de terminologie kan helpen om een boodschap effectief te communiceren. Daarbij is het noodzakelijk om de rol van de vertrouwensinspectie, ook voor ouders en andere professionals, onder de aandacht te brengen. In de rondetafelbijeenkomst kwam namelijk naar voren dat het voor houders niet altijd duidelijk is wat zij kunnen verwachten van een gesprek met de vertrouwensinspecteurs.

Om de bekendheid van de meld-, overleg- en aangifteplicht te vergroten, bracht de Inspectie eind 2022 een flyer²² met uitleg uit. Deze is naar alle houders en locatiemanagers van kinderopvangorganisaties verstuurd, waaronder de gastouderbureaus. Hierin staat ook de rol van de vertrouwensinspecteur beschreven. De inspectie zal de flyer actualiseren in verband met nieuwe wetgeving. De toenmalig minister van SZW gaf in een Kamerbrief naar aanleiding van het overzicht dossiers 2023 aan in overleg te zijn met sectorpartijen in de kinderopvang over communicatiemiddelen om de meld-, overleg-, en aangifteplicht onder de aandacht te brengen.²³ Verder heeft de inspectie de website geactualiseerd en was er aandacht voor de meld-, overleg- en aangifteplicht via LinkedIn.

Daarnaast organiseren de Inspectie en GGD GHOR Nederland jaarlijks een themadag voor GGD-inspecteurs over thema's rond de meld-, overleg- en aangifteplicht en de

²² Inspectie van het Onderwijs (2022). [Flyer vertrouwensinspecteurs](#)

²³ Overheid.nl (2024). [Overzicht dossiers vertrouwensinspecteurs kinderopvang over de jaren 2021-2023](#)

vertrouwensinspecteur. Sinds 2022 is dit aangevuld met digitale opfriscursussen en een vragenuur dat meerdere keer per jaar georganiseerd worden. De inspectie heeft in 2023 zeven GGD'en bezocht om hen verdiepend te informeren over deze zaken. GGD'en kunnen door de meld-, overleg- en aangifteplicht mee te nemen in hun toezicht zorgen voor meer bewustzijn bij de houders.

2 Taakuitvoering van gemeenten

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe gemeenten hun wettelijke registratie-, toezicht- en handhavingstaak voor kinderopvang hebben uitgevoerd in 2023. Daarnaast gaan we in op de aanvullende activiteiten van gemeenten die bijdragen aan het doel van toezicht en handhaving. Ten slotte vatten we van de informatie die is opgehaald tijdens de stimulerende gesprekken (de lerende dialoog) met gemeenten samen.

2.1 Samenvatting

- In 2023 is er contact opgenomen met 44 gemeenten waarbij, op basis van de jaarverantwoording over 2022, mogelijk risico's in de taakuitvoering werden gezien. Naar aanleiding van deze contactgesprekken zijn met 8 gemeenten verbeterafspraken gemaakt. Deze gingen over het alsnog publiceren van handhavingsacties en het beëindigen van structureel gedogen van bepaalde overtredingen. Bij 2 gemeenten is besloten een onderzoek te starten. Bij 34 gemeenten was er geen sprake (meer) van een verhoogd risico.
- In 2023 kregen 2 gemeenten een vervolgonderzoek. Bij beide gemeenten was het oordeel dat de onderzochte taken weer naar behoren worden uitgevoerd.
- In de jaarverantwoording over 2023 gaven 313 van de 342 gemeenten (92%) aan dat zij het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) in 2023 juist, actueel en volledig hielden op het gebied van: het aangeven van het aanbod voor voorschoolse educatie, het binnen redelijke termijn beslissen op wijzigingsverzoeken, en het publiceren van handhavingsacties.
- In 2023 hebben 238 gemeenten (70%) alle aanvragen tot exploitatie en registratie van nieuwe voorzieningen tijdig afgehandeld. 96 gemeenten (28%) deden dit niet. In 8 gemeenten (2%) waren er geen aanvragen. Landelijk zijn in 2023 96% aanvragen tijdig afgehandeld.
- In 2023 inspecteerde de GGD in 180 gemeenten (53%) alle in het LRK geregistreerde kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus. In 119 gemeenten (35%) is 90 tot 100% geïnspecteerd. In 41 (12%) gemeenten is minder dan 90% geïnspecteerd.²⁴ Het landelijk gemiddelde percentage geïnspecteerde kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus in 2023 is 96%.
- Bij 3 GGD-regio's is op regioniveau minder dan 90% van de kindercentra en gastouderbureaus geïnspecteerd. De inspectie sprak in de zomer van 2024 met de GGD'en en regiogemeenten over de oorzaken, verbetermaatregelen en de verwachting voor 2024.
- 316 gemeenten (92%) voldeden aan de wettelijke 50%-norm voor het toezicht op geregistreerde voorzieningen voor gastouderopvang. Landelijk zijn 60% van de voorzieningen voor gastouderopvang onderzocht. Dat is ruim boven de 50%-norm.

²⁴ In 1 gemeente hoefde geen inspecties te worden uitgevoerd.

- In 2023 is 92% van de rapporten waarin de GGD de gemeente adviseert om te handhaven opgepakt door gemeenten. In die gevallen nemen zij het advies over of wijken daar beredeneerd van af.
- Begin 2024 voerden we in het kader van ons stimulerend toezicht met 50 gemeenten 'lerende dialogen' over de effectiviteit van toezicht en handhaving op de kinderopvang. Veel gemeenten die we spraken, gaven aan te streven naar veilige en kwalitatief goede kinderopvang. Deze doelstelling is echter niet altijd in het (handhavings)beleid vastgelegd.

2.2 Risicoanalyse taakuitvoering gemeenten

In het derde kwartaal van 2023 zijn op basis van de jaarverantwoordingen over 2022 bij 44 gemeenten mogelijke risico's op één of meer taakgebieden gezien.²⁵ Tabel 2.2a laat zien op welke taakgebieden deze risico's liggen.

Tabel 2.2a. Aantal gemeenten met mogelijk één of meer risico's op verschillende taakgebieden.

Aantal*	Taakgebied
16	Registratie
13	Toezicht
27	Handhaving

Noot. *er zijn 10 gemeenten met mogelijke risico's op meerdere taakgebieden.

Registratie Hieronder vallen het juist, volledig en actueel houden van het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) en het tijdig afhandelen van aanvragen voor exploitatie en registratie (in het LRK) van nieuwe kinderopvangvoorzieningen.

Toezicht Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de in de Wko (en onderliggende wet- en regelgeving) gestelde regels, aanwijzingen en bevelen. Verder schrijft de Wko voor dat het toezicht, in opdracht van de gemeente, wordt uitgevoerd door de GGD.

Handhaving Wanneer de houder van een kinderopvangvoorziening niet voldoet aan de geldende kwaliteitseisen heeft de gemeente een beginselplicht tot handhaven. De gemeente ziet ook toe op de naleving van de opgelegde handhavingsbesluiten.

Met deze 44 gemeenten zijn in het vierde kwartaal van 2023 contactgesprekken gevoerd over de mogelijke risico's en de actuele taakuitvoering. Bij 34 gemeenten bleek dat de mogelijke risico's die wij vanuit de risicoanalyse zagen er niet (meer) waren. De risico's waren al opgepakt en opgelost of de verantwoording was niet duidelijk of onjuist ingevuld. Met 8 gemeenten maakten we verbeterafspraken. Bij 6 gemeenten gingen deze afspraken over het publiceren van de handhavingsacties naar aanleiding van onherroepelijk geworden handhavingsbesluiten in het LRK. Bij 2 gemeenten ging het om het beëindigen van het structureel gedogen van bepaalde overtredingen.

Bij 2 gemeenten is naar aanleiding van het contactgesprek besloten om in 2024 een onderzoek uit te voeren. Bij 1 gemeente is alleen de uitvoering van de

²⁵ Het Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht Kinderopvang 2023-2024 is geschreven in de periode maart-augustus 2024. Aan het eind van deze periode was de risicoanalyse over 2023 dus nog niet klaar en waren contactgesprekken nog niet gevoerd. Daarom rapporteren wij in het Landelijk Rapport 2024-2025 over de uitkomsten van de risicoanalyse over 2023.

handhavingstaak onderzocht. Het onderzoek is inmiddels afgerond, waarbij een verbeterafpraak is gemaakt over de uitvoering van de handhaving. Daarnaast bleek ook het LRK niet op orde en werd daarover ook een verbeterafpraak gemaakt. Bij de andere gemeente wordt de uitvoering van alle 3 de gemeentelijke taken onderzocht. Dit onderzoek wordt naar verwachting in het vierde kwartaal van 2024 afgerond.

Voor de inwerkingtreding van het nieuwe Interbestuurlijke toezichtkader in 2023²⁶ liepen er bij 2 gemeenten nog verbeterafspraken. Met beide gemeenten zijn deze afspraken gemaakt omdat zij van de registratie- en handhavingstaak onvoldoende uitvoerden. In 2023 zijn deze gemeenten weer onderzocht. Uit de vervolgonderzoeken bleek dat 1 gemeente beide taken weer op orde had. De andere gemeente had de registratietaken weer op orde, maar de handhaving nog niet helemaal. Dit is in 2024 opnieuw onderzocht en op orde bevonden.

2.3 Uitvoering van de registratietaken in 2023

2.3.1 Landelijk Register Kinderopvang

In de jaarverantwoording over 2023 hebben gemeenten op 3 aspecten aangegeven of het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) juist, actueel en volledig was. De meeste gemeenten geven aan dit op orde te hebben (zie tabel 2.3a). Vooral als het gaat om het opnemen en actueel houden van het aanbod voor voorschoolse educatie en het binnen redelijke termijn (8 tot 10 weken) beslissen op door houders ingediende wijzigingsverzoeken geven vrijwel alle gemeenten aan alles op orde te hebben. Het publiceren van onherroepelijke formele handhavingsbesluiten in het LRK wordt iets minder goed bijgehouden.

313 van de 342 gemeenten (92%) gaven aan dat het LRK op alle 3 de uitgevraagde aspecten op orde was. Dit percentage is lastig te vergelijken met eerdere jaren omdat het op orde hebben van het LRK in eerdere jaren minder specifiek is uitgevraagd.²⁷

Tabel 2.3a. Aantal gemeenten die hebben voldaan aan het juist, volledig en actueel houden van het LRK (van een totaal aantal van 342 gemeenten).

LRK	aantal	percentage
Correcte aanduiding van het ve-aanbod op kinderdagverblijven	337	99%
Binnen redelijke termijn beslissen op ingediende wijzigingsverzoeken	334	98%
Publiceren van handhavingsacties naar aanleiding van onherroepelijke formele handhavingsbesluiten*	245	93%**

*Aanwijzing, bestuurlijke boete, last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, exploitatieverbod.

**79 gemeenten hebben aangegeven dat er in 2023 geen formele handhavingsbesluiten onherroepelijk zijn geworden. Het totaal aantal voor deze wettelijke taak is dus 263 gemeenten.

Gemeenten die aangaven dat het LRK niet op orde was noemen daar in de jaarverantwoording verschillende redenen voor.

Enkele gemeenten geven aan dat het ve-aanbod niet correct was aangegeven in het LRK doordat:

- De houder een wijziging in het ve-aanbod niet of niet tijdig doorgaf.
- De gemeente een wijziging in het ve-aanbod niet of niet tijdig verwerkte.

²⁶ Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden. (2022, 23 oktober). [Interbestuurlijk toezichtkader 2023](#).

²⁷ We zijn overgegaan tot nader specificeren van deze vraag, omdat we uit onze contacten met gemeenten de indruk kregen dat de verplichting tot het publiceren van de handhaving in het LRK niet altijd bekend is.

Ook zijn er enkele gemeenten die niet binnen redelijke termijn een besluit namen op ingediende wijzigingsverzoeken doordat:

- De aanvraag niet volledig was.
- De exploitatie pas later inging.
- Het verzoek niet bij de juiste ambtenaar terecht kwam.
- De behandeling van het verzoek door personele wisselingen langer duurde.

Tot slot geven enkele gemeenten aan dat onherroepelijke formele handhavingsbesluiten niet gepubliceerd zijn, omdat:

- De gemeente te maken had met een personeelstekort of personele wisselingen, en/of de (nieuwe) ambtenaren niet op de hoogte waren van de verplichting tot publiceren.
- Er een bezwaarprocedure loopt.²⁸

2.3.2 *Afhandeling aanvragen*

Uit de verantwoordingsgegevens²⁹ blijkt dat 238 van de 342 gemeenten (70%) alle aanvragen tot exploitatie en registratie van nieuwe voorzieningen in 2023 tijdig afhandelde. 96 gemeenten deden dit niet. In 8 gemeenten waren er in 2023 geen aanvragen.

In totaal zijn 96% van alle binnengekomen aanvragen tijdig afgehandeld. Dit is iets lager dan de 97% van voorgaande jaren.

In de jaarverantwoording worden verschillende redenen genoemd voor het niet tijdig afhandelen van aanvragen:

- foutieve of achterstallige administratie;
- personeelstekort of personele wisselingen bij de gemeente;
- de aanvraag was incompleet;
- de voorziening wilde pas later starten (na de 10 weken termijn);
- de GGD kon niet tijdig een onderzoek voor registratie uitvoeren;
- er liep een bezwaarprocedure tegen de afwijzing.

Bij veel van de te laat afgehandelde aanvragen had de aanvraag opgeschort moeten of kunnen worden. Wanneer een aanvraag opgeschort wordt en vervolgens binnen de nieuwe termijn afgehandeld wordt, wordt dit als tijdige afhandeling gezien. Zie over opschortingen ook paragraaf 3.3.2 Opschorting.

²⁸ Formele handhavingsbesluiten die nog niet onherroepelijk zijn geworden hoeven niet in het LRK te worden gepubliceerd.

²⁹ Dit bestand (de zogenaamde Voortgangsmonitor) bevat de gegevens die gemeenten en GGD'en over het jaar 2023 in het LRK en de GIR hebben vastgelegd. DUO stelt deze gegevens op 1 maart 2024 aan alle gemeenten en de inspectie beschikbaar. Gemeenten worden bij het invullen van de vragenlijst voor de jaarverantwoording gevraagd deze gegevens, indien nodig, toe te lichten.

2.4 Uitvoering van de toezichttaak in 2023

Het toezicht op de kinderopvang wordt door de GGD uitgevoerd in opdracht van de gemeente. Hierbij geldt het volgende:

- Ieder nieuw kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang, gastouderbureau en voorziening voor gastouderopvang dient voor registratie in het LRK geïnspecteerd te worden met een onderzoek voor registratie.
- Bij ieder geregistreerd kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang en gastouderbureau dient binnen 3 maanden na inschrijving in het LRK een onderzoek na registratie plaats te vinden. In het jaar na het onderzoek na registratie vindt een vervolgonderzoek plaats. Op basis van deze twee onderzoeken stelt de GGD een risicoprofiel op voor de locatie. Op basis hiervan adviseert de toezichthouder het college over de uit te voeren inspectieactiviteiten bij het kindercentrum of het gastouderbureau. Het risicoprofiel wordt na elk jaarlijks onderzoek (en na eventuele nadere of incidentele onderzoeken) geactualiseerd.
- Van de geregistreerde voorzieningen voor gastouderopvang moet vanaf 1 januari 2023 tenminste 50% jaarlijks worden geïnspecteerd. Daarnaast moet vanaf 2023 iedere geregistreerde voorziening voor gastouderopvang minstens 1 keer per 3 jaar worden geïnspecteerd.

2.4.1 Kindercentra en gastouderbureaus

De GGD heeft in 2023 bij ruim de helft van de gemeenten (59%) 100% van de geregistreerde kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus geïnspecteerd met een jaarlijks onderzoek of onderzoek na registratie. In de overige gemeenten is 50 tot 99% geïnspecteerd (zie tabel 2.4a).

Tabel 2.4a. Percentage geïnspecteerde voorzieningen door gemeenten, n = 342, 2023

	<i>aantal</i>	<i>percentage</i>
100%	202	59%
90 tot 100%	101*	30%
80 tot 90%	23	7%
Minder dan 80%	15	4%

Noot. In 1 gemeente hoefde geen inspecties te worden uitgevoerd

*Er zijn in 2023 20 gemeenten waar het percentage geïnspecteerde kindercentra en gastouderbureaus tussen de 98 en 100% ligt. Dat is 6% van het totale aantal gemeenten.

In totaal is in 2023 96% van de geregistreerde kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus geïnspecteerd. Dit is iets minder dan in 2022, toen dit percentage op 97% lag. In 2019 (het laatste jaar voor de coronapandemie) lag het percentage uitgevoerd toezicht op 99%. Er lijkt dus sprake te zijn van een dalende trend.

In de jaarverantwoording wordt gemeenten gevraagd een toelichting te geven als voorzieningen niet zijn geïnspecteerd. Veruit de meeste gemeenten geven hierbij aan dat niet alle inspecties uitgevoerd konden worden vanwege capaciteitsproblemen bij de GGD. Het ging hierbij bijvoorbeeld om een hoog ziekteverzuim of een tekort aan vervangend personeel bij zwangerschaps- of ouderschapsverlof. Ook een verkeerde inschatting in de benodigde capaciteit doordat er meer herstelaanbod is ingezet en door de flexibilisering van het toezicht worden hier genoemd.

De meeste gemeenten geven aan dat er overleg plaatsvond tussen gemeente(n) en GGD(en) waarbij de problemen zijn besproken, of dat er in de loop van 2023 vanuit de GGD(en) een brief naar de betreffende regiogemeenten is verstuurd. GGD'en geven in deze brieven onder andere aan dat het werven van nieuwe toezichthouders lastig is, vanwege de benodigde kennis en expertise om deze functie direct te kunnen vervullen. Zeker met flexibel toezicht moet een toezichthouder kennis hebben van het hele toezichtkader, in plaats van te kunnen starten met een beperkt lijstje voorwaarden (de verplichte voorwaarden die voorheen bij een groene inspectie golden, zie ook 3.4 Risicoprofielen).

Gemeenten maakten in veel gevallen afspraken met de GGD over de prioritering van de nog in 2023 uit te voeren onderzoeken, waarbij vaak het risicoprofiel van voorzieningen vaak leidend was. Meerdere gemeenten geven daarnaast aan onderzoeken na registratie later dan binnen 3 maanden uit te voeren, en prioriteit te geven aan de reguliere jaarlijkse onderzoeken. De meeste gemeenten geven aan dat de in 2023 niet geïnspecteerde voorzieningen in 2024 met voorrang zijn geïnspecteerd.

Er zijn ook nog andere redenen waarom voorzieningen niet zijn geïnspecteerd:

- De exploitatie startte later dan gepland, waardoor het onderzoek na registratie is uitgesteld.
- Er was geen onderzoek na registratie nodig vanwege een recente verhuizing of houderwijziging.³⁰
- Er was al bekend dat de voorziening op korte termijn zou stoppen en/of er werden tijdelijk geen kinderen opgevangen op de locatie.
- Het inspectierapport is te laat vastgesteld (na 1 maart 2024). Deze voorzieningen zijn dus wel geïnspecteerd.

2.4.2

Kindercentra en gastouderbureaus per GGD

Er zijn grote verschillen tussen de GGD-regio's als het gaat om de behaalde 100%-norm in 2023. Het percentage geïnspecteerde voorzieningen varieert van 62 tot 100%. Bij 3 GGD-regio's is op regioniveau minder dan 90% geïnspecteerd.

De inspectie vindt dit zorgelijk en zocht daarom in de zomer van 2024 contact met de gemeenten die onder deze regio's vallen. In 2 regio's is een groepsgesprek georganiseerd waarin we met zowel de regiogemeenten, als de GGD spraken over de oorzaken voor het lage percentage inspecties, de genomen verbetermaatregelen en de verwachting voor 2024. Bij de derde GGD-regio sprak de inspectie over deze onderwerpen met de regiogemeenten en de GGD tijdens een regio-overleg.

³⁰ In deze situatie hoeft het onderzoek na registratie niet binnen 3 maanden te worden uitgevoerd. Het onderzoek na registratie dient echter nog wel in hetzelfde kalenderjaar te worden uitgevoerd.

2.4.3

Voorzieningen voor gastouderopvang

Meeste gemeenten halen de nieuwe 50%-norm

Landelijk is in 2023 60% van de voorzieningen voor gastouderopvang geïnspecteerd. In 2023 voldeden 316 gemeenten aan de 50%-norm (zie tabel 2.4b). 26 gemeenten behaalden deze norm niet. De omvang van de onderzochte steekproef bij deze gemeenten varieert tussen de 12 en 49%.

Tabel 2.4b. Omvang steekproef voorzieningen voor gastouderopvang per gemeente, 2023.

	Aantal gemeenten
Steekproef 50% of hoger	316
Steekproef onder 50%	26

In de jaarverantwoording kunnen gemeenten toelichten waarom er onvoldoende voorzieningen voor gastouderopvang zijn geïnspecteerd. Capaciteitsproblemen bij de GGD worden door vrijwel alle gemeenten als oorzaak genoemd. Doordat er niet voldoende capaciteit was, maakten veel gemeenten de keuze om in te zetten op de 100%-norm bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus, en dus niet om voldoende gastouders te laten inspecteren. Enkele gemeenten benoemen dat onaangekondigde inspecties bij gastouders veel tijd kosten doordat zij niet altijd aanwezig zijn als de GGD-toezichthouder langskomt. Een enkele gemeente geeft aan dat er onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor de steekproef.

Vanaf 1 januari 2023 geldt ook de norm dat elke geregistreerde voorziening voor gastouderopvang 1 keer per 3 jaar onderzocht moet worden met een jaarlijks of incidenteel onderzoek. Gemeenten worden hier vanaf 2026 op beoordeeld. De beoordeling gaat dan over de periode van 2023-2025. In 2023 waren er in bijna de helft van de gemeenten (149 gemeenten) nog voorzieningen voor gastouderopvang die 3 jaar of langer niet onderzocht zijn (2021, 2022 en 2023). In totaal gaat het om 526 voorzieningen voor gastouderopvang. Bij de meeste gemeenten gaat het om 5 of minder voorzieningen voor gastouderopvang. In 30 gemeenten gaat het om meer dan 5 voorzieningen.

2.5

Uitvoering van de handhavingstaak in 2023

Vrijwel alle rapporten met een advies 'handhaven' worden opgepakt door gemeenten. Gemiddeld zijn gemeenten in 2023 bij 93% van de rapporten met het advies 'handhaven' een handhavingstraject opgestart. Dit percentage is iets hoger dan in 2022 (90%). In 2019 lag het percentage opgepakte rapporten ook op 93%.

In 54 van de 342 gemeenten zijn er één of meer rapporten met het advies 'handhaven' niet opgevolgd met een handhavingstraject. Dit gaat in totaal om 209 rapporten.

In de jaarverantwoording kunnen gemeenten een toelichting geven op de situaties waarbij ze geen handhavingstraject registreerden in de GIR. Een aantal redenen die in de toelichtingen genoemd worden, of door de inspectie worden vermoed op basis van de toelichtingen, zijn:

- De tekortkoming was al hersteld.

- De tekortkomingen was al hersteld met herstelaanbod en dit is niet als zodanig geregistreerd.
- Er was sprake van (door de GGD-toezichthouder aangegeven) verzachtende omstandigheden.
- Het ging om tekortkomingen op het gebied van voorschoolse educatie, maar er wordt (tijdelijk) geen voorschoolse educatie aangeboden.
- Na een gesprek met de houder is besloten geen handhaving in te zetten, maar dit besluit is niet als handhaving (overleg en overreding) geregistreerd.
- Er is een waarschuwing gegeven, maar deze waarschuwing is niet als handhaving geregistreerd.
- Het handhavingsadvies is te laat opgepakt en/of geregistreerd om te kunnen worden meegeteld in de verantwoordingsgegevens.

Uit de toelichtingen op de jaarverantwoording blijkt dus dat veel van deze handhavingstrajecten wel zijn opgepakt, maar dat de afhandeling ervan in de GIR niet op de juiste manier plaatsvond. Wanneer de gemeente meent dat handhaving niet (meer) nodig is, bijvoorbeeld omdat de tekortkoming is hersteld na herstelaanbod of wanneer er verzachtende omstandigheden zijn, moet dit geregistreerd worden als 'niet-handhaven'. Het toepassen van overleg en overreding en het geven van een waarschuwing zijn echter ook te beschouwen (informele) handhavingsactie die in de GIR geregistreerd kunnen worden.

Beschouwing van de inspectie

Gezien het doel van de handhaving (het duurzaam opheffen van het niet voldoen aan de kwaliteitseisen van een voorziening), ligt het voor de hand dat gemeenten zo snel mogelijk een besluit nemen over het wel of niet inzetten van handhaving. Uit de verantwoordingsgegevens van gemeenten kan echter niet worden opgemaakt binnen welke termijn gemeenten dit doen. Situaties waarin rapporten met het advies 'handhaving' niet of pas na langere tijd worden opgepakt, zijn in de ogen van de inspectie zorgelijk. Het is belangrijk dat gemeenten, ook in situaties van personeelstekort (wat vaak als reden genoemd wordt voor het te laat oppakken), de voortgang van de op te pakken handhavingsadviezen goed bewaken.

2.6 Aanvullende (niet door de wet vereiste) activiteiten in 2023

1 op de 5 gemeenten geeft aan dat zij in 2023 aanvullende activiteiten op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang ondernamen. Het gaat hierbij vaak om het organiseren van houderbijeenkomsten of aanvullende (preventieve) gesprekken met individuele houders. Ook bijeenkomsten voor gastouders worden meermaals genoemd, evenals overleggen specifiek voor voorzieningen (en betrokken instanties) die voorschoolse educatie bieden. Eén gemeente organiseerde een voorlichting voor pedagogisch medewerkers over wat het toezicht op de kinderopvang inhoudt. Meerdere gemeenten benoemen dat ze (nieuws)brieven versturen aan houders en/of gastouders, bijvoorbeeld met informatie over gewijzigde kwaliteitseisen.

Daarnaast noemen ze afstemmingsoverleggen of korte lijnen met GGD-inspecteurs. Ook komen locatiebezoeken door handhavers of de wethouder van de gemeente voor om locaties te leren kennen en onderlinge relaties te verstevigen.

Meerdere gemeenten nemen deel aan klankbord- of werkgroepen. Enkele gemeenten benoemen activiteiten zoals het ontwikkelen van een kader voor peuter/kleutergroepen, een campagne om nieuwe pedagogisch medewerkers te werven of het laten uitvoeren van onderzoeken na registratie bij gastouders.

Tot slot benoemen meerdere gemeenten dat ze aandacht hebben voor het positieve door houders en gastouders bij een goed GGD-rapport een complimentenbrief te sturen.

2.7 Stimulerende gesprekken met gemeenten

Binnen de lijn stimuleren van het nieuwe Interbestuurlijk toezichtkader, moedigen we gemeenten aan om de uitvoering van de wettelijke taken te verankeren in een kwaliteitscyclus met de doelen van de Wet kinderopvang (Wko) als uitgangspunt. Hiervoor voeren we gesprekken met (afzonderlijk of in groepjes) met gemeenten, die wij de 'lerende dialoog' noemen.

2.7.1 Lerende dialogen

In het voorjaar van 2024 voerde de inspectie met 50 gemeenten een 'lerende dialoog' over toezicht en handhaving. Deze gemeenten zijn willekeurig geselecteerd om deel te nemen aan de lerende dialoog. De meeste gesprekken werden gevoerd met afzonderlijke gemeenten en in sommige in een cluster van gemeenten, zodat gemeenten tijdens het gesprek van elkaar kunnen leren. Hierna volgt een weergave van de hoofdlijnen die uit de gesprekken naar voren kwamen, waarbij we voorbeelden van verschillende gemeenten geven.

Doelen en visie

Als gemeenten een visie en/of doelen hebben geformuleerd over toezicht en handhaving kinderopvang, is dit over het algemeen gericht op veilige en kwalitatief goede kinderopvang en dus niet (expliciet) op het bevorderen van arbeidsparticipatie. Er zijn ook gemeenten die bewust of niet geen gemeentelijke visie of doelstelling op toezicht en handhaving kinderopvang hebben vastgelegd. Redenen zij hiervoor geven, zijn dat zij deze taken als administratieve taken beschouwen of omdat zij zich conformeren aan gezamenlijk geformuleerde doelen in GGD-verband. Ook zijn er gemeenten die werken met een regionaal vastgesteld handhavingsbeleid. Een gemeente geeft aan dat zij de eigen visie nog verwerkt wil hebben in het regionale handhavingsbeleid. Er is ook een gemeente die de ambitie heeft om bestuurlijk dicht bij haar inwoners te staan en snel te schakelen met houders en de GGD. Zij zeggen korte lijntjes te hebben en veel contact te zoeken met houders en de GGD voor zij tot handhaving overgegaan. Vergelijkbaar geeft een andere gemeente aan het belang van het kind en de relatie met de houders, ouders en GGD centraal te zetten in het toezicht en de handhaving op de kinderopvang.

Opbrengst van de gevoerde lerende dialogen is dat een aantal gemeenten het handhavingsbeleid gaat evalueren en/of aanpassen, bijvoorbeeld om maatwerk en proportionaliteit in de handhaving een plek te geven. In sommige gemeenten is het beleid verouderd en sluit het niet meer aan op de huidige praktijk en wettelijke vereisten. Na een half jaar neemt de inspectie weer contact op met de gemeenten om nog eens te praten over de onderwerpen uit de lerende dialoog.

Beschouwing van de inspectie

De inspectie wil benadrukken dat het belangrijk is dat gemeenten goed nadenken over wat ze willen bereiken met de kinderopvang (en daarbij ook voorschoolse educatie). Doelen die de gemeenten stellen vormen het uitgangspunt om de uitvoering van toezicht en handhaving vorm te geven. Hier zijn afspraken die zij maken met de GGD over de invulling en uitvoering van het toezicht aan gekoppeld. Deze moeten in lijn zijn met de doelen van de gemeente. Door te monitoren hoe de uitvoering in de praktijk loopt en achteraf aan de hand van de bereikte prestaties te evalueren of de gestelde doelen bereikt zijn, is er sprake van een gesloten kwaliteitscyclus. Een degelijke kwaliteitscyclus helpt gemeenten om doelgericht en effectief te zijn en beleidsdoelen op het gebied van kinderopvang en voorschoolse educatie te behalen.

Invulling van het handhavingsbeleid

Het handhavingsbeleid van de meeste gemeenten is gericht op herstel van de tekortkomingen en niet op bestraffen. Veel gemeenten handhaven informeel als eerste stap in een handhavingstraject, bijvoorbeeld door een waarschuwing te geven. Er zijn ook gemeenten die voor formele handhaving kiezen: *“De gemeente heeft hier bewust voor gekozen, omdat de GGD herstelaanbod aanbiedt. Als de tekortkoming na herstelaanbod niet is hersteld geeft de gemeente de aanwijzing, omdat locaties al een kans hebben gehad om de tekortkoming te herstellen”*. Ook spraken we een gemeente die aangeeft dat het college juist had besloten ‘streng’ te handhaven in de kinderopvang en ook bestuurlijke boetes te gebruiken als handhavingsactie: *“Sinds de gemeente bestuurlijke boetes gebruikt, ervaart de behandelend ambtenaar dat de wet- en regelgeving beter wordt nageleefd. Bovendien merkt de ambtenaar dat wanneer er bij een houder een bestuurlijke boete wordt opgelegd, houders elkaar hierover informeren en dat zij vervolgens extra aandacht besteden aan de betreffende wet- en regelgeving.”* Een gemeente die we spraken heeft geen handhavingsbeleid. Daarnaast verschillen de gemeenten in de mate waarin zij het handhavingsbeleid zelf vormgeven: sommige gemeenten hebben hun eigen handhavingsbeleid opgesteld, andere gemeenten doen dat in samenwerking met buurgemeenten of gebruiken het handhavingsbeleid dat in de regio is vastgesteld, zonder het aan te passen aan hun gemeente-specifieke situatie. Uit veel lerende dialogen kwam naar voren dat het beleid weliswaar aan actualisatie toe was, maar dat dit binnen gemeenten de laatste jaren geen prioriteit was, vaak vanwege personeelwisselingen of -tekorten.

We spraken ook gemeenten die lichte handhaving aan de GGD mandateerden. De GGD is dan bevoegd om aanwijzingen namens de gemeenten te geven. Zowel de gemeente als de GGD merken hier voordelen van: *“De handhaving en de nadere onderzoeken worden sneller opgepakt; de handhavers bij de GGD hebben veel expertise op het onderwerp kinderopvang; de continuïteit is meer gewaarborgd in vergelijking met het beleggen van de handhavingstaak bij 1 gemeenteambtenaar. De andere kant van de mandatering is dat de gemeente weinig zicht heeft op de kwaliteit van de opvang en van de eventuele handhavingscasussen die spelen.”*

Contact met houders: van goede samenwerking tot beperkt contact

De contacten van gemeenten met houders zijn divers. Sommige gemeenten laten het contact en de informatievoorziening aan houders over aan de GGD en onderhouden zelf geen contacten met de houders kinderopvang. Meerdere gemeenten hebben korte lijnen met de houders en nemen contact op met een houder voorafgaand aan een handhavingsactie. Gemeenten zijn trots op deze

samenwerking en ervaren dat dit contact bijdraagt aan een sneller herstel van de geconstateerde tekortkoming(en).

Over het algemeen spreken de gemeenten over een goede samenwerking met GGD'en

In veel gemeenten verloopt de samenwerking met de GGD goed. Er is nauw contact, vooral naar aanleiding van inspecties. Maar meerdere gemeenten hebben ook veelvuldig structureel contact met de GGD, bijvoorbeeld over de invulling van het flexibel toezicht. *"De gemeenten benoemen allebei goed contact te hebben met de specifieke GGD-toezichthouders binnen de gemeenten. De contacten zijn snel gelegd, prettig en er wordt flexibel en soepel omgegaan met prangende zaken, zoals bijvoorbeeld een spoedexploitatie."*

Trots: oplossen tekortkomingen en samenwerking in de regio

De gemeenten die we spraken zijn over het algemeen positief over de snelheid waarmee tekortkomingen worden opgelost na een handhavingsactie (formeel of informeel). Daarnaast zijn gemeenten die samenwerken in de regio positief over de opbrengst van die samenwerking, omdat zij ervaren dat gemeenten elkaar kunnen inspireren en ondersteunen. Dit zorgt ervoor dat gemeenten binnen de GGD-regio eenduidig handelen, zodat houders die in meerdere gemeenten actief zijn niet met onnodige verschillen in handhavingsbeleid te maken.

Knelpunt: personele problemen

Hoewel niet in alle gemeenten die wij spraken personele problemen spelen, geven meerdere gemeenten aan dat dit knelpunten zijn, zowel bij de GGD als bij gemeenten zelf. Bij de GGD leidt personeelskrapte tot problemen in de uitvoering en de kwaliteit van het toezicht, bijvoorbeeld omdat niet alle onderdelen van het flexibel toezicht kunnen worden uitgevoerd conform afspraak. Bij gemeenten zelf leiden personeelwisselingen en -krapte tot vertraging in de uitvoering van de handhaving, het actualiseren van het handhavingsbeleid of tot het ontbreken van goede achtervang en overdracht bij ziekte of vertrek van de betrokken ambtenaar. Daardoor is de continuïteit in de uitvoering kwetsbaar.

Flexibel toezicht in meerdere gemeenten

Meerdere gemeenten geven aan dat de GGD invulling geeft aan het flexibele toezicht in de regio of een voorstel doet voor hiervoor, gebaseerd op inspiratiesets of eigen inhoudelijke keuzes. Daarnaast geven sommige gemeenten in de gesprekken aan dat zij zelf onderwerpen aandragen die de GGD'en vervolgens meenemen bij de inspecties, bijvoorbeeld als er signalen zijn. In sommige gemeenten leidde flexibel toezicht geleid tot een toename van het aantal tekortkomingen, omdat er in de inspecties items of indicatoren werden meegenomen die al een aantal jaren niet beoordeeld werden.

Wisselende ervaringen van gemeenten met verhoging steekproef gastouderopvang

De aanpassing van de steekproef gastouderopvang kwam bij enkele gemeenten tijdens de lerende dialoog ter sprake. Er zijn gemeenten die de norm behaalden en tevreden zijn over de uitbreiding. Er is benoemd dat de intensivering niet tot structureel meer tekortkomingen leidde. Dit was een meevaller voor de begrote handhavingscapaciteit. Uit de cijfers blijkt dat er wel meer tekortkomingen waren, maar ze worden vrijwel allemaal opgelost met herstelaanbod (zie paragraaf 4.2.1 en 4.3.1).

Een andere gemeente gaf juist aan dat er relatief veel tekortkomingen aan het licht zijn gekomen. Er waren ook gemeenten die de norm niet hebben behaald. Oorzaken die zij noemen in de gesprekken zijn de capaciteit van de GGD en onvoldoende geld binnen de gemeente voor deze taakintensivering.

3 Sector

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de sector kinderopvang in 2023. We beginnen met een beschrijving van het aantal locaties van kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang, en de veranderingen in de sectoromvang tussen 2019 en 2023. Verder gaan we in op aanvragen voor exploitatie en de honorering hiervan in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). We sluiten het hoofdstuk af met een beschrijving van de risicoprofielen van de kindercentra en gastouderbureaus in 2023 en de doorontwikkeling van het risicomodel.

3.1 Samenvatting

- Het aantal kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen stijgt, het aantal gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang daalt juist.
- In 2023 waren er 34.538 voorzieningen ingeschreven.
- Ruim de helft van de kinderdagverblijven biedt voorschoolse educatie aan.
- Bijna alle aanvragen voor exploitatie (96%) worden gehonoreerd.
- Ruim een kwart van de aanvragen voor kindercentra, een derde van de aanvragen voor gastouderbureaus en 6% van de aanvragen voor voorzieningen voor gastouderopvang is opgeschort. Dat wil zeggen dat toekenning nog niet kan plaatsvinden.
- Ruim de helft van de kinderopvangvoorzieningen heeft eind 2023 een groen risicoprofiel. Dat wil zeggen: er is geen zorg over de actuele situatie of situatie in de nabije toekomst.
- Met de doorontwikkeling van het model risicoprofiel ligt de nadruk meer op zorgen over de toekomst. Het ingevulde risicoprofiel kan ondersteuning bieden in het gesprek tussen de GGD-toezichthouder en de gemeenten over waar de zorgen zitten en hoe daar goed toezicht op gehouden kan worden.

3.2 Aantal kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus

In 2023 zien we dat het aantal kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen verder stijgt (zie Figuur 3.2a). Het aantal gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang daalt daarentegen juist. Dat resulteert in een daling van het totale aantal ingeschreven voorzieningen. In 2023 waren dat er 34.538. In 2019 waren dit er nog 42.252. De kindercentra en voorzieningen voor gastouderbureau hebben gezamenlijk 761.235 kindplaatsen. Dat is minder dan in 2019 (765.899 kindplaatsen), maar weer iets meer dan in 2022 (760.941 kindplaatsen).

Tijdens een aantal lerende dialogen kwam ter sprake dat de afname van het aantal gastouders een zorgpunt is voor deze gemeenten. Als mogelijke oorzaak noemen gemeenten de kwaliteitseisen waaraan de gastouders moeten voldoen. Daarnaast noemen zij dat de verhoging van de steekproef als mogelijke verklaring, omdat de kans op een inspectiebezoek groter is. De afname leidt er in sommige gemeenten toe dat niet in alle kernen kinderopvang aanwezig is. Dat vinden de gemeenten

onwenselijk. Een initiatief dat benoemd is door een gemeente, is om geen leges te vragen³¹ om de werkgelegenheid bij gastouderopvang te stimuleren en de drempel om in te schrijven als gastouder te verlagen.

Hoewel het totale aantal kinderdagverblijven steeg, nam het aantal kinderdagverblijven dat voorschoolse educatie aanbiedt voor het eerst in een aantal jaren licht af. Ruim de helft van de kinderdagverblijven (52%) biedt ve in 2023. In 2022 was dit 53%.

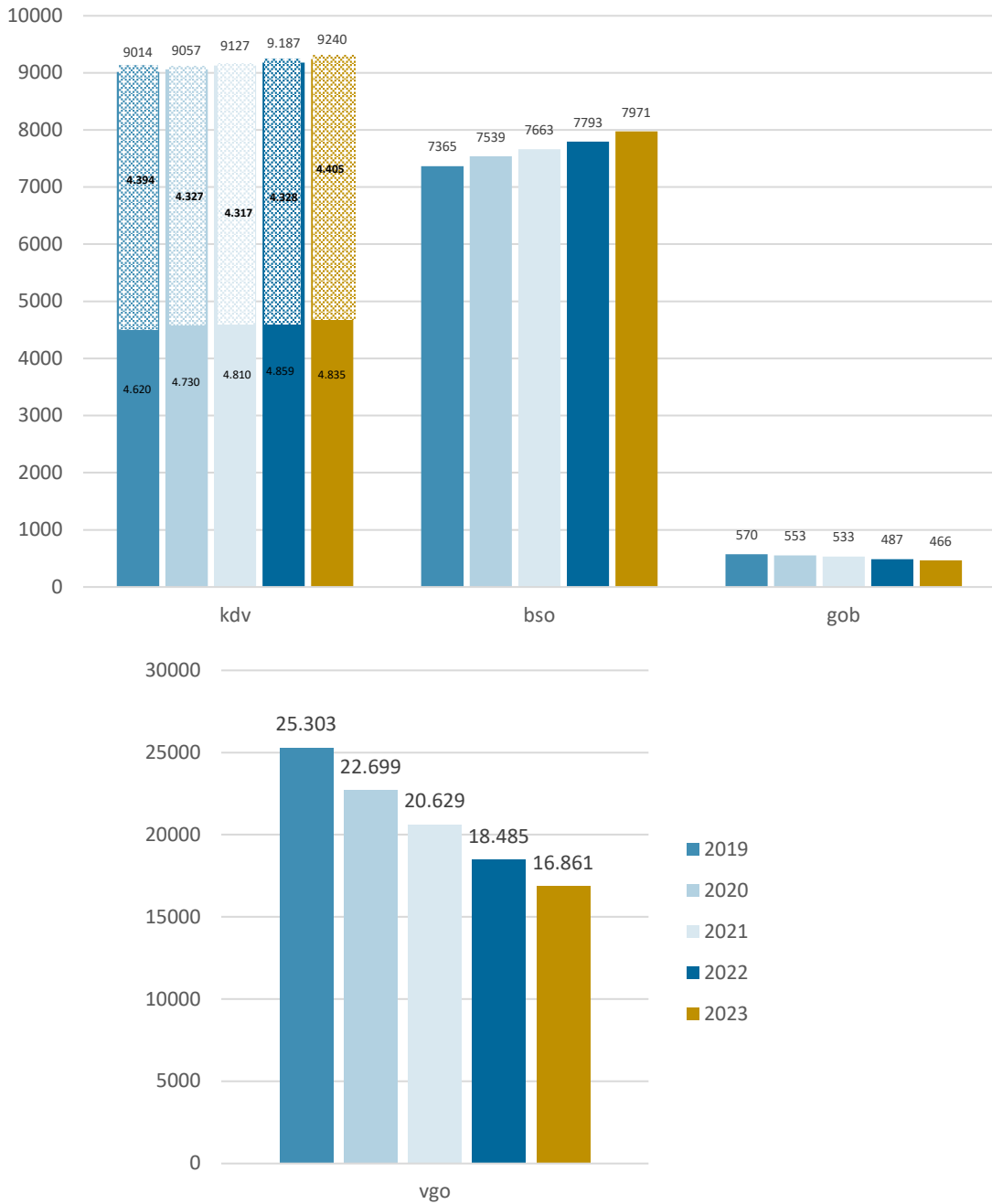
Enkele gemeenten gaven tijdens de lerende dialoog aan zich zorgen te maken over het aanbod van voorschoolse educatie. Zij zien dat houders overwegen om te stoppen met het aanbieden van voorschoolse educatie, vanwege extra kwalificatie-eisen, regels en verplichtingen die eraan vastzitten. Daardoor is er een grotere kans op tekortkomingen bij uitstroom of uitval van personeel. De inspectie maakt zich hier zelf ook zorgen over. Door het kleiner worden van het aantal kinderdagverblijven dat voorschoolse educatie aanbiedt, staan heterogene groepen bij de kinderdagverblijven onder druk: het aantal groepen met alleen maar doelgroepkinderen wordt dan groter, omdat ze meer geconcentreerd worden opgevangen. Dit zorgt voor een hogere werkdruk bij de beroepskrachten. Daarbij stijgt het aantal kinderen in de groep die extra ondersteuning nodig hebben.³² Waar in 2017-2019 gemiddeld een derde van kinderen behoefte had aan extra taalondersteuning, wordt in 2021-2022 gerapporteerd dat dit bijna om de helft van de kinderen gaat.³³ In het *Landelijk Rapport Gemeentelijk toezicht LEA/vve* constateren we dat het bereik van doelgroepeuters lager gerapporteerd is dan in voorgaande jaren, maar gemeenten moeten deze cijfers beter monitoren. Daarnaast zijn er ook gemeenten met wachtlijsten voor voorschoolse educatie. Het is interessant om te bekijken of dit verband houdt met de daling van het aantal kinderdagverblijven dat voorschoolse educatie aanbiedt.

³¹ Gemeenten hebben een legesverordening waarin bij velen de aanvragen voor nieuwe exploitaties en verhuizingen kinderopvang is opgenomen. Veel gemeenten kunnen met de leges de kosten voor de inspecties van de GGD deels of geheel dekken. Daarnaast zijn er enkele gemeenten die ook de registratiekosten (uren van de ambtenaar) in de leges verrekend hebben.

³² Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (2023). [Kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang. De kinderopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang in beeld. Gecombineerde metingen 2017-2022.](#) Berenschot (2023). [Druk op de keten.](#)

³³ Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (2023). [Kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang. De kinderopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang in beeld. Gecombineerde metingen 2017-2022](#)

Figuur 3.2a. Aantal ingeschreven kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, december 2019-2023



Noot. Effen kdv is kdv met ve, gevlaakt is kdv zonder ve.

In 2023 zijn er in totaal 3.724 nieuwe voorzieningen ingeschreven in het LRK. Daar staat tegenover dat er 5.103 voorzieningen zijn uitgeschreven (zie Tabel 3.2a).

Tabel 3.2a. Het aantal in- en uitschrijvingen per opvangsoort, 2023

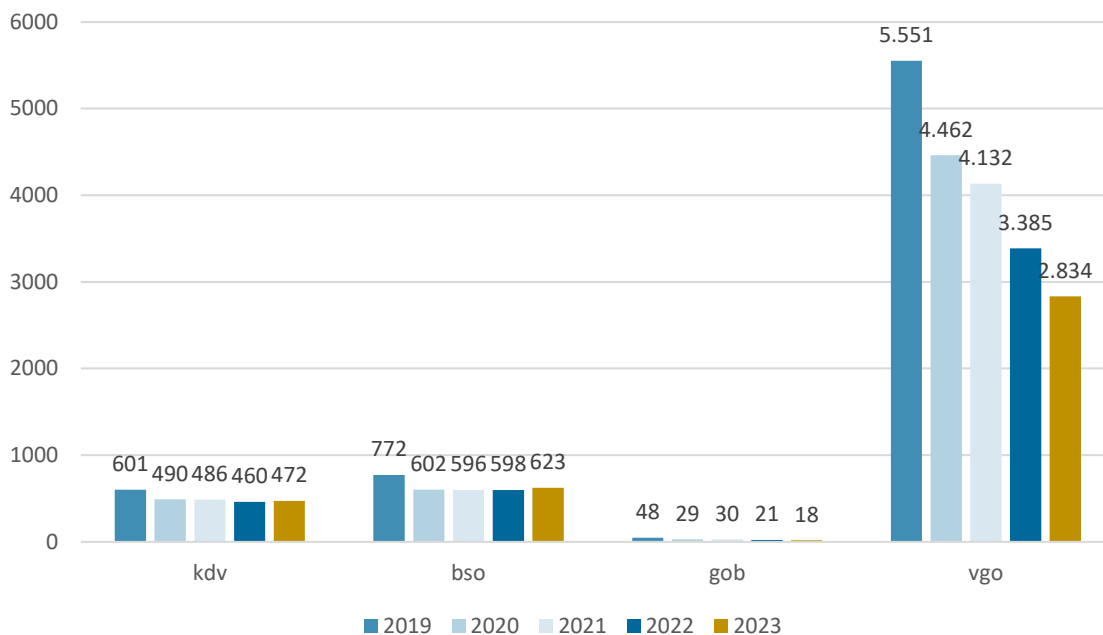
	Inschrijvingen	Uitschrijvingen
Kinderdagverblijven	429	366
Buitenschoolse opvang	594	412
Gastouderbureaus	11	32
Voorzieningen voor gastouderopvang	2.690	4.293
Totaal	3.724	5.103

3.3 Aanvragen exploitatie kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus

3.3.1 Aanvragen exploitatie

Bijna alle aanvragen voor exploitatie en registratie (96%) zijn toegekend. In 2023 zijn 3.947 aanvragen voor exploitatie ingediend, waarvan 3.802 voorzieningen zijn geregistreerd in het LRK. Het totale aantal aanvragen tot exploitatie wordt jaarlijks minder (zie figuur 3.3a). Voor kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang is er in 2023 een lichte stijging. In 2023 zijn er ook bij alle opvangsoorten relatief iets minder aanvragen toegekend. Voorgaande jaren werd er 98% van de aanvragen toegekend. Het percentage toestemming verleend tot exploitatie is het hoogst voor voorzieningen voor gastouderopvang (98%) en het laagst voor gastouderbureaus (67%). Mogelijk komt dit door Streng aan de Poort, waarbij houders van gastouderbureaus onvoldoende voorbereid zijn of onvoldoende kennis hebben wanneer ze een aanvraag indienen.

Figuur 3.3a. Aantal aanvragen voor exploitatie, 2019-2023



3.3.2 Opschorting aanvragen

Een aanvraag moet binnen een termijn van 10 weken worden afgehandeld. In die periode doet de GGD een onderzoek (voor registratie) om vast te stellen of de kinderopvangvoorziening voldoet aan alle wettelijke kwaliteitseisen. De gemeente kan besluiten de aanvraag op te schorten, wanneer zij de aanvraag niet binnen deze termijn kan afhandelen. De aanvraag mag opgeschort worden, bijvoorbeeld als er sprake is van:

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

In 2023 hebben gemeenten ruim een kwart van de aanvragen voor kindercentra opgeschort (buitenschoolse opvang 27%; kinderdagverblijven 29%). Bijna een derde van de aanvragen voor gastouderbureaus zijn opgeschort (32%). Bij voorzieningen voor gastouderopvang is het aantal opschortingen het laagst, met 6%. Deze percentages zijn vergelijkbaar met eerdere jaren. De meeste opschortingen duurde maximaal 30 dagen (65%). De langste opschorting van 2023 duurde 157 dagen, waarna de voorziening alsnog werd ingeschreven.

3.4

Risicoprofielen

Met het model risicoprofiel kunnen GGD-toezichthouders tot een risicoprofiel komen. Het risicoprofiel is een instrument voor GGD-toezichthouders om in te schatten of er risico's zijn op een locatie. Op basis hiervan wordt de inspectie-intensiteit vastgesteld. Het toezicht op de kinderopvang is risicogestuurd. Dit betekent dat locaties zonder zorgen minder intensief geïnspecteerd worden en locaties met zorgen juist meer.

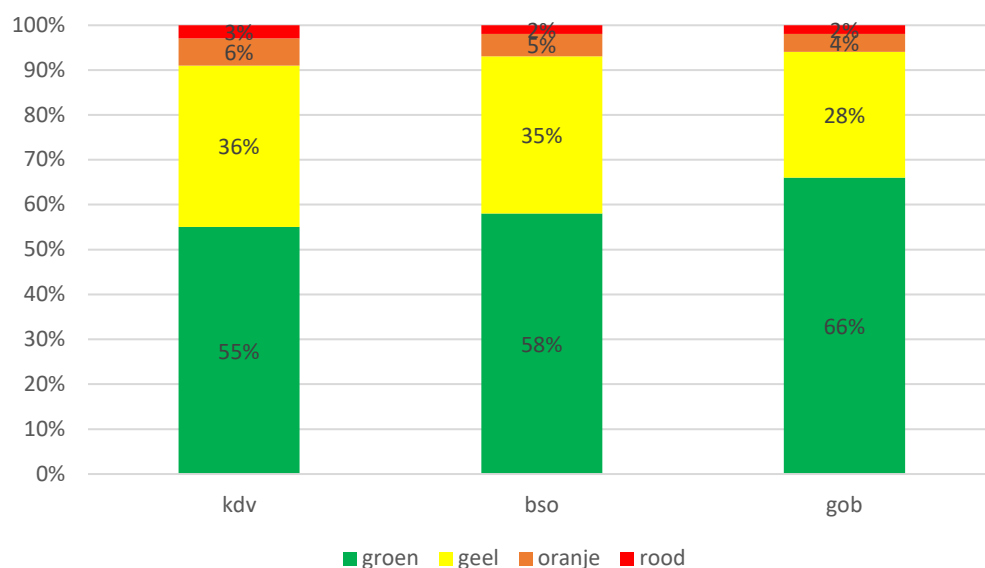
Aan verschillende mate van zorg wordt een andere kleur toegekend:

- Groen: Geen zorg over de actuele situatie of situatie in de nabije toekomst
- Geel: Geen zorg over de actuele situatie, lichte zorg over de nabije toekomst.
- Oranje: (Lichte) zorg over de actuele situatie, zorg over de nabije toekomst
- Rood: (Serieuze) zorg over de actuele situatie, serieuze zorg over de nabije toekomst

Meer dan de helft van de kinderopvangvoorzieningen (56%) heeft eind 2023 een groen risicoprofiel (zie ook Figuur 3.4a)³⁴. Slechts een klein aantal voorzieningen heeft een rood (3%) of oranje (6%) risicoprofiel. Deze verdeling is redelijk stabiel over de jaren heen.

³⁴ Bij voorzieningen voor gastouderopvang wordt niet gewerkt met een risicoprofiel. Voorzieningen voor gastouderopvang worden niet jaarlijks maar steekproefsgewijs onderzocht.

Figuur 3.4a. Indeling van de voorzieningen naar risicoprofiel, december 2023



Uit het onderzoek van Andersson Elffers Flexit (AEF) over verschillen in toezicht en handhaving blijkt dat er veel verschillen zijn tussen GGD'en³⁵. Deze verschillen konden zij niet verklaren door kenmerken van de houders, maar zij vonden wel aanwijzingen dat GGD-regio's verschillend omgaan met risicoprofielen.

3.4.1

Vooruitblik: doorontwikkeling model risicoprofiel

GGD GHOR Nederland is, in samenwerking met GGD'en, bezig met het project 'doorontwikkeling model risicoprofiel'. Naar verwachting gaan toezichthouders per 1 januari 2025 met het model werken. Dit model biedt – meer dan voorheen – de mogelijkheid om risico- én beschermende factoren mee te wegen bij het maken van de inschatting in hoeverre verantwoorde kinderopvang of gastouderopvang geborgen wordt of blijft. GGD GHOR Nederland communiceert eind 2024 over dit doorontwikkelde risicomodel.

³⁵ Andersson Elffers Felix (2024). [Variatie in verschillen. Eindrapport van het onderzoek naar verschillen in uitvoering van toezicht en handhaving in de kinderopvang](#)

4 Toezicht

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitvoering van de inspecties op de kinderopvang in 2023. We beginnen met de beschrijving van de uitvoering van de jaarlijkse onderzoeken in 2023. Tot slot geven we een beeld van de resultaten van de jaarlijkse onderzoeken, het herstelaanbod en de handhavingsadviezen in 2022.

4.1 Samenvatting

- Bij 41% van de jaarlijkse onderzoeken bij kinderdagverblijven worden één of meer tekortkomingen geconstateerd. Bij buitenschoolse opvang gaat het om 36% en bij gastouderbureaus om 26%.
- Het percentage onderzoeken met één of meer tekortkomingen voor kindercentra stijgt ten opzichte van eerdere jaren. Bij gastouderbureaus is sprake van een lichte daling.
- Bij 29% van de onderzoeken bij voorzieningen voor gastouderopvang worden één of meerdere tekortkomingen geconstateerd.
- De voorwaarden aan de 3-uursregeling en het vaste-gezichtencriterium zijn aangepast. In 2023 zijn er meer tekortkomingen geconstateerd op de voorwaarden over de 3-uursregeling dan in de afgelopen jaren. Het aantal tekortkomingen op het vaste-gezichtencriterium is juist iets afgenomen ten opzichte van 2022. Wel zijn er veel tekortkomingen op een nieuwe beleidsmatige voorwaarde aan het vaste-gezichtencriterium.
- Er is een stijging in de inzet van herstelaanbod bij jaarlijkse onderzoeken.
- Beleidsmatige voorwaarden voor de 3-uursregeling en het vaste-gezichtencriterium komen bovengemiddeld vaak in aanmerking voor herstelaanbod. Voorwaarden over de praktijk krijgen minder herstelaanbod.
- Het herstel na herstelaanbod is hoog. Afhankelijk van het type opvang is dit 93 tot 98%.
- Er zijn grote verschillen tussen hoeveel herstelaanbod GGD'en inzetten. Sommige zijn GGD'en doen bij 30% van de onderzoeken een herstelaanbod, andere GGD'en zetten bij 96% van de onderzoeken met één of meer tekortkomingen herstelaanbod wordt in.
- Het percentage advies tot handhaven is in 2023 vrijwel gelijk aan 2022. Bij kinderdagverblijven gaat het om 21%, bij buitenschoolse opvang om 16%, bij gastouderbureaus om 10% en bij voorzieningen voor gastouderopvang om 4% van de onderzoeken.
- Sinds 2019 komt het vaker voor dat er geen handhavingsadvies wordt gegeven, bij tekortkomingen (4% bij kinderdagverblijven, 2% bij buitenschoolse opvang, 3% bij gastouderbureaus en 0% bij voorzieningen voor gastouderopvang). Mogelijk worden er meer verzachtende

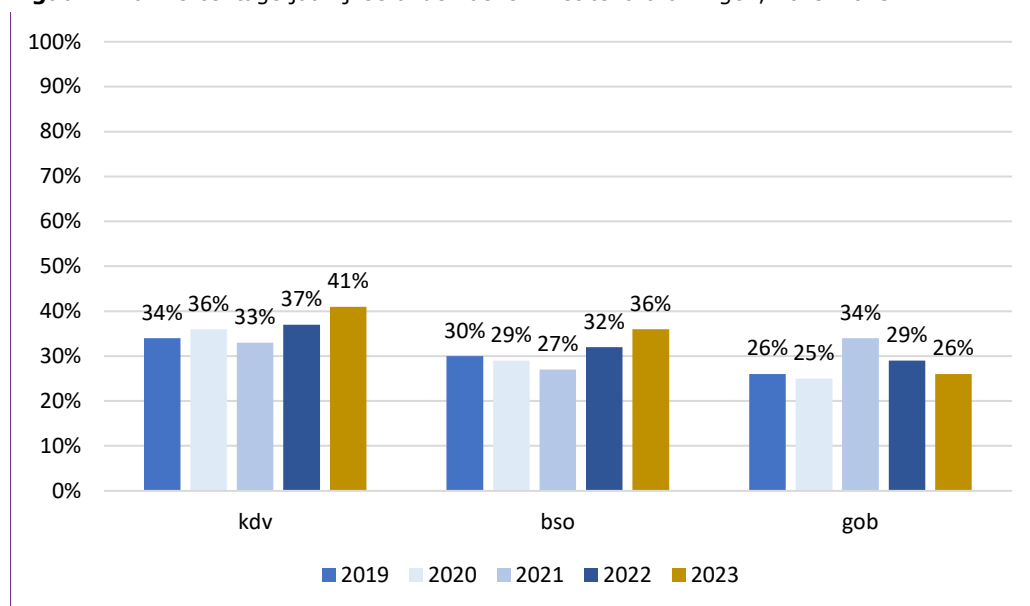
omstandigheden beschreven. Deze komen vaker voor sinds de coronapandemie en sinds de sector kampt met personeelstekorten.

4.2 Resultaten jaarlijkse onderzoeken

Bij 41% van de jaarlijkse onderzoeken bij kinderdagverblijven worden één of meer tekortkomingen geconstateerd. Bij buitenschoolse opvang gaat het om 36% en bij gastouderbureaus om 26% van de onderzoeken (zie Figuur 4.2a). Dit gaat om geconstateerde tekortkomingen voordat deze eventueel hersteld worden na herstelleraanbod. Bij de helft van deze onderzoeken is 1 tekortkoming vastgesteld, bij bijna een kwart 2 tekortkomingen en bij ruim een kwart van de onderzoeken zijn 3 of meer tekortkomingen vastgesteld.

Bij 42% van de kinderdagverblijven met voorschoolse educatie worden één of meer tekortkomingen geconstateerd. Dit percentage neemt de afgelopen jaren toe. In 2019 ging het om 34% van de onderzoeken, in 2022 om 40%.

Figuur 4.2a. Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, 2019-2023



In 2022 zagen we al een stijging in het percentage onderzoeken met één of meer tekortkomingen voor kindercentra in vergelijking met 2019. Deze stijging zet in 2023 door. Mogelijk heeft dit te maken met het flexibel inrichten van het toezicht. Daardoor worden voorwaarden die mogelijk langere tijd niet geïnspecteerd zijn, nu wel geïnspecteerd: dan blijken ze niet helemaal op orde.³⁶ Ook zijn er in 2020 en 2021 vanwege de coronapandemie minder onderzoeken uitgevoerd, waardoor in die jaren minder tekortkomingen werden gezien. Daarnaast kampt de sector steeds meer met de gevolgen van personeelstekorten.

Ook uit de lerende dialoog gesprekken met gemeenten werd duidelijk dat flexibel toezicht leidt tot meer verschillende tekortkomingen. De start van flexibel toezicht in 2022 ervoeren enkele gemeenten als een extra werklast. Tegelijkertijd zagen zij dit

³⁶ GGD GHOR Nederland (2024a). Monitor invoering Flexibele inspectieactiviteit toezicht kinderopvang. Fase 4: voorjaar 2024.

als een kans om de voorspelbaarheid van het toezicht te verkleinen. Dit laatste kan positieve effecten hebben op de kwaliteit van de kinderopvang. Deze nieuwe werkwijze heeft geleid tot meer geïdentificeerde tekortkomingen. Dat spoort gemeenten en kinderopvangorganisaties aan om de kwaliteit te verbeteren.

Stijging van tekortkomingen bij gastouderopvang

Bij meer voorzieningen voor gastouderopvang zijn één of meer tekortkomingen geconstateerd. Dit geldt in 2023 voor 29% van de onderzoeken. In 2019 gold dit nog voor 24% en voor 2022 26% (zie tabel 4.2a). Vanwege de verhoging van de steekproef zijn veel meer onderzoeken zijn uitgevoerd. Het absolute aantal onderzoeken met tekortkomingen is daarom bijna verdriedubbeld ten opzichte van 2019, en bijna verdubbeld ten opzichte van 2022.

Tabel 4.2a. Aantal jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen bij voorzieningen voor gastouderopvang, 2023.

	Totaal onderzocht	Aantal onderzoeken met tekortkomingen	Percentage onderzoeken met tekortkomingen
2019	3.870	915	24%
2020	2.053	457	22%
2021	3.569	803	22%
2022	6.352	1.681	26%
2023	9.450	2.783	29%

Noot. Vanaf 2022 tellen ook incidentele onderzoeken mee. Dit heeft weinig invloed op het percentage tekortkomingen. Zonder incidentele onderzoeken gaat het in 2023 om 30% onderzoeken met tekortkomingen.

Meer tekortkomingen bij gastouders die al lang niet onderzocht zijn

Voorzieningen voor gastouderopvang die al langere tijd niet onderzocht waren, hebben vaker tekortkomingen. Bij 33% van de voorzieningen die vóór het onderzoek in 2023 al 3 jaar of langer niet onderzocht waren, werden tekortkomingen gevonden. Bij voorzieningen waar in de afgelopen 3 jaar wel één of meer onderzoek(en) plaatsvonden, werd bij 28% één of meer tekortkomingen geconstateerd. Het verhogen van de steekproef, waardoor gastouders vaker onderzocht worden, vergroot het zicht op de gastouderopvang. Doordat tekortkomingen dan hersteld kunnen worden, heeft de verhoging van de steekproef waarschijnlijk een positief effect op de kwaliteit van de gastouderopvang.

Het aantal tekortkomingen hangt niet samen met de vraag wanneer de voorzieningen voor het laatst onderzocht zijn. Het gemiddelde aantal tekortkomingen is voor alle voorzieningen 1,5.

Regionale verschillen zijn groot

Er zijn grote regionale verschillen in het percentage jaarlijkse en incidentele onderzoeken met tekortkomingen bij voorzieningen voor gastouderopvang in 2023. De range loopt van 9 tot 68% tekortkomingen. Aanvullend onderzoek is nodig om te ontdekken wat de oorzaak hiervan is.

4.2.1 Beoordelingen en tekortkomingen van voorwaarden

Vanaf 1 januari 2022 kunnen gemeenten en GGD'en het toezicht op de kwaliteitseisen bij kindercentra en gastouderbureaus flexibel inrichten. De vaste (verplichte) set van minimaal te toetsen voorwaarden wordt dus losgelaten bij de jaarlijkse onderzoeken voor kindercentra en gastouderbureaus. De controle op de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG), de inschrijving in het Personenregister Kinderopvang (PRK), de pedagogische kwaliteit en - als dat van toepassing is - de voorwaarden voor de voorschoolse educatie blijven nog wel verplicht.

Beoordelingen en tekortkomingen van voorwaarden kindercentra

In 2022 werd al zichtbaar in de beoordeelde voorwaarden dat er GGD'en gestart waren met flexibel inspecteren. De voorwaarden die voorheen onder de verplichte vaste set minimaal te toetsen voorwaarden vielen, werden in 2022 al niet meer bij ieder onderzoek beoordeeld. In 2023 is duidelijk dat bij veel meer onderzoeken de voorheen verplichte set losgelaten is (zie tabel 4.2b).

Voorwaarden die nog wel verplicht zijn, worden vrijwel altijd meegenomen tijdens jaarlijkse onderzoeken. Pedagogische kwaliteit wordt in de meeste onderzoeken beoordeeld door minimaal de voorwaarde Pedagogisch beleid en handelen conform dit beleid (2.1.1) te inspecteren. Wanneer deze voorwaarde niet wordt meegenomen in de onderzoeken, wordt de pedagogische kwaliteit tijdens een inspectie ingevuld door de beoordeling van de pedagogische praktijk (2.2.1). Hierbij worden specifiek de 4 pedagogische basisdoelen van Riksen-Walraven getoetst. Bij 99% van de jaarlijkse onderzoeken zijn één of meer voorwaarden die vallen onder het domein Pedagogische kwaliteit geïnspecteerd.

Tabel 4.2b. Percentage beoordelingen (b) en tekortkomingen (t) op de voormalig vaste set voorwaarden bij jaarlijkse onderzoeken bij kindercentra, 2019, 2022, 2023.

	Voorwaarde	2019		2022		2023	
		% (b)	% (t)	% (b)	% (t)	% (b)	% (t)
2.1.1*	Pedagogisch beleid en handelen conform beleid	93	3	95	4	93	4
2.2.1	Pedagogische praktijk uitvoering	98	1	90	1	69	1
3.1.1*	Beschikken over VOG en inschrijving PRK	98	4	99	4	98	5
3.1.2*	Aanvang werk na inschrijven PRK en koppeling	91	6	95	7	94	7
3.2.1	Opleidingseisen beroepskracht	97	1	88	2	66	2
3.2.2	Opleidingseisen pedagogisch beleidsmedewerker	62	3	82	1	57	1
3.3.1	Beroepskracht-kindratio	98	4	91	5	72	4
3.5.1	Opvang in stamgroep	98	3	87	4	93	5

* Ook onder flexibel toezicht een verplichte voorwaarde.

Flexibel inspecteren geeft ruimte om andere voorwaarden te inspecteren die in voorgaande jaren minder vaak werden meegenomen. Voorwaarden over de Meldcode huiselijk geweld- en kindermishandeling zijn bijvoorbeeld in 2022 minder vaak beoordeeld, maar in 2023 juist weer vaker (zie tabel 4.2c). Verder valt op dat voorwaarden uit een aantal sub-domeinen (items) vaker beoordeeld worden in 2023 ten opzichte van 2019 en 2022. Dat zijn voorwaarden binnen de items:

- Pedagogisch beleid
- Inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers
- Eisen aan de ruimtes
- Informatie
- Oudercommissies

- Klachten en geschillen

Ook op het domein Veiligheid en gezondheid zien we een toename in de beoordeling van voorwaarden ten opzichte van 2022. Ten opzichte van 2019 is er echter sprake van een daling, omdat deze voorwaarden toen vanwege de implementatie van de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) vaker meegenomen werden.

Hoewel de voorwaarden die onder het item Eisen aan de ruimtes en het domein Ouderrecht vallen (informatie, oudercommissie en klachten en geschillen) vaker zijn beoordeeld, zijn er relatief niet veel meer tekortkomingen geconstateerd op deze voorwaarden in 2023.

De meeste tekortkomingen worden geconstateerd op de voorwaarden over:

- Pedagogisch beleid:
 - Werkwijze, maximale omvang en leeftijdsopbouw (2.1.5): 14%
 - Borging emotionele veiligheid en stabiliteit bij afwijken vaste-gezichten criterium (2.1.11): 14% (zie verdieping vaste-gezichten criterium)
- Veiligheid- en gezondheidsbeleid: Beschikken over een veiligheids- en gezondheidsbeleid en handelen conform dit beleid (4.1.1): 12%

De tekortkomingen over het beschikken over een veiligheid- en gezondheidsbeleid zijn de afgelopen jaren gestegen (7% in 2019, 11% in 2022, 12% in 2023). Daarnaast is er een stijging in het aantal tekortkomingen op de voorwaarden over de meld-, overleg- en aangifteplicht (zie tabel 4.2c). In het *Landelijk Rapport Gemeentelijk toezicht 2021* schreven we een themaverdieping over de meld-, overleg- en aangifteplicht. De vertrouwensinspecteurs besteedden in 2023 extra aandacht aan de contacten met GGD'en door bijvoorbeeld presentaties te verzorgen over de vertrouwensinspectie en de meld- overleg- en aangifteplicht. Mogelijk heeft dat eraan bijgedragen dat er in het toezicht scherper is gekeken naar deze voorwaarden.

Tabel 4.2c. Percentage beoordelingen (b) en tekortkomingen (t) op voorwaarden over de meld-, overleg- en aangifteplicht en voorwaarden geraakt door personeelstekort bij jaarlijkse onderzoeken bij kindercentra, 2019, 2022, 2023.

	Voorwaarde	2019		2022		2023	
		% (b)	% (t)	% (b)	% (t)	% (b)	% (t)
Voorwaarden over de meld-, overleg- en aangifteplicht							
4.2.4	Kennisbevordering rol houder VI en aangifteplicht	27	4	17	5	31	7
4.2.5	Kennisbevordering rol medewerker naar houder	27	4	17	4	30	5
4.2.6	Kennisbevordering rol medewerker aangifteplicht	27	4	16	6	30	8
Voorwaarden geraakt door personeelstekort							
3.2.1	Opleidingseisen beroepskracht	97	1	88	2	66	2
3.3.1	Beroepskracht-kindratio	98	4	92	5	72	4
3.3.4	Inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiairs	20	4	22	7	27	5
3.5.1	Opvang in stamgroep	98	3	87	4	63	5
3.5.3.	Vaste-gezichten criterium onder de 1 jaar	24	4	21	6	27	4
3.5.4	Vaste-gezichten criterium 1 jaar en ouder	33	2	28	6	35	5
4.1.9	Zorgdragen EHBO'er	48	5	39	6	44	5

De stijging die we vorig jaar zagen in het percentage tekortkomingen op voorwaarden die geraakt worden door het personeelstekort zet in 2023 niet door en lijkt zelfs iets te dalen (zie Tabel 4.2c). Het personeelstekort is daarentegen niet veel minder ten opzichte van 2022.³⁷ Het is niet duidelijk waarom het aantal tekortkomingen op deze voorwaarden lijkt te stabiliseren.

Verder worden opleidingseisen voor beroepskrachten in 2023 minder beoordeeld dan in eerdere jaren. In 2023 worden deze bij 66% van de onderzoeken beoordeeld, in 2019 was dit nog bij 97% en in 2022 bij 88%. Mogelijk heeft deze daling te maken met de moeilijkheden die GGD-toezichthouders ervaren bij het beoordelen van diploma's. GGD-toezichthouders kunnen diploma's controleren op basis van een vastgestelde lijst met diploma's die voldoen, maar komen daarnaast vele andere vormen tegen. Soms staan diploma's die wel voldoen niet op de lijst staan of heten ze net iets anders.³⁸ Buitenlandse diploma's zijn nog lastiger te beoordelen, ondanks de internationale diplomawaardering. Ook de inzet van beroepskrachten in opleiding die nog maar een deel van hun opleiding hebben gevolgd is in dit soort gevallen moeilijk te beoordelen. Het is onwenselijk dat moeilijkheden rond het beoordelen van diploma's ertoe leiden dat deze eisen minder vaak meegenomen worden in de inspecties.

Beoordelingen en tekortkomingen van voorwaarden voorschoolse educatie

De voorwaarden over voorschoolse educatie zijn in 2023 even vaak beoordeeld als de afgelopen jaren. Tekortkomingen op een aantal voorwaarden over voorschoolse educatie zijn in 2023 gestegen ten opzichte van 2019 en gestegen of gelijk gebleven ten opzichte van 2022. Dat zijn de voorwaarden:

- Beroepskracht-kindratio voorschoolse educatie (2.1.11): 3% in 2019, 8% in 2022, 10% in 2023
- Taalniveau minimaal 3F (2.3.15): 6% in 2019, 9% in 2022, 10% in 2023
- Keuzedeel ontwikkelingsgericht werken (2.3.14): 6% in 2019, 9% in 2022, 9% in 2023

Deze voorwaarden gaan over opleidingseisen aan ve-personeel en de inzet van ve-geschoold personeel. Ook uit deze stijging blijkt dat het voor veel ouders lastig is om voldoende geschoold personeel te vinden.

Er worden daarentegen minder tekortkomingen geconstateerd op het opleidingsplan voor de beroepskrachten voorschoolse educatie (2.3.16).

Voor ouders en GGD-toezichthouders is het niet alleen lastig om diploma's van beroepskrachten te beoordelen. Ook de vraag of een certificaat voldoet aan de taaleis 3F is moeilijk te beantwoorden. Certificaten en diploma's benoemen de behaalde onderdelen op verschillende manieren of vereiste onderdelen ontbreken hierop. Om de beoordeling van diploma's voor de taaleis 3F te verduidelijken, heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een notitie opgesteld.³⁹ Sinds deze notitie is gepubliceerd stellen toezichthouders andere vragen over de taaleis 3F: ze vragen nu vaker om bevestiging van hun oordeel.

³⁷ Kinderopvang Werkt (2023). [Quickscan kinderopvang. Arbeidsmarktontwikkelingen november 2023 en vooruitblik tot en met mei 2024](#)

³⁸ GGD GHOR Nederland (2024b). Signalen bevindingen toezicht kinderopvang. Q3 en Q4 2023.

³⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (2023). [Notitie aantoonbaarheid kwalificatie-eisen voorschoolse educatie](#)

Vooruitblik: toezicht ve naar GGD

De GGD houdt momenteel toezicht op de basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie, zoals de groepsgrootte, het aantal aangeboden uren, de inhoud en uitvoering van het pedagogisch beleidsplan en het opleidingsniveau van de pedagogisch medewerkers.⁴⁰ De GGD houdt echter geen toezicht op de educatieve kwaliteit, proceskwaliteit en kwaliteitszorg van ve. Dat doet nu de inspectie, op basis van binnengekomen signalen van bijvoorbeeld de GGD, gemeente of ouder. Het signaalgestuurde toezicht heeft dus geen structureel, jaarlijks terugkerend karakter.

Het streven is om per 1 januari 2027 het toezicht van de GGD uit te breiden met het toezicht op de proceskwaliteit en kwaliteitszorg van ve. Hierdoor komt het toezicht op de kwaliteit van zowel kinderopvang als ve bij 1 partij te liggen. Daarmee vervalt de complexe dubbelrol van de inspectie, omdat de inspectie ook interbestuurlijk toezicht houdt op de gemeentelijke taken op het gebied van kinderopvang en ve. Het ministerie van OCW werkt samen met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de inspectie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en GGD GHOR Nederland momenteel uit wat de randvoorwaarden moeten zijn voor het structureel inrichten van deze toezichttaak. Het gaat hierbij onder meer om de benodigde implementatietijd, deskundigheidsbevordering en financiële middelen voor toezicht.

⁴⁰ Overheid.nl (2023). [Verdere kwaliteitsverbeteringen voorschoolse educatie](#)

Wijziging 3-uursregeling zorgt voor meer tekortkomingen op de beleidsmatige voorwaarde van de regeling

In 2023 is er een stijging zichtbaar in het aantal tekortkomingen op de beleidsvoorwaarde over de 3-uursregeling voor de beroepskracht-kindratio (voorwaarde 2.1.7). Het absolute aantal tekortkomingen verdubbelde ongeveer ten opzichte van 2022 (zie Tabel 4.2c).

In de afgelopen 5 jaar zijn er weinig tekortkomingen geconstateerd op de voorwaarde waarmee getoetst wordt of de beroepskracht-kindratio voldoet wanneer wordt afgeweken (voorwaarde 3.3.2). Het aantal tekortkomingen daalde in 2023 iets ten opzichte van 2022 (zie Tabel 4.2d). Er werden relatief weinig tekortkomingen geconstateerd op de nieuwe en nog weinig beoordeelde voorwaarde over inzicht in bezetting en presentie.

We bekeken een selectie van de inspectierapporten om inzicht te krijgen in de inhoud van de tekortkomingen. Uit de rapporten blijkt dat tekortkomingen meestal werden geregistreerd wanneer de administratie niet of onvoldoende werd bijgehouden of wanneer uit de administratie bleek dat niet werd voldaan aan de beroepskracht-kindratio.

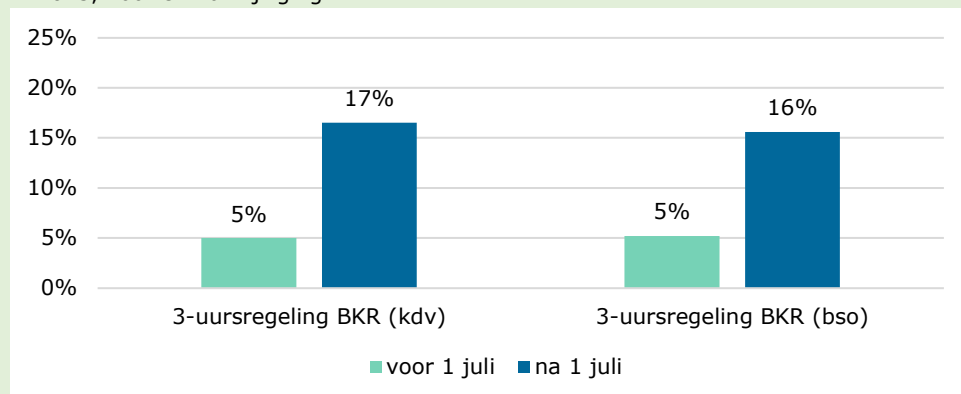
Tabel 4.2d. Beoordeling (b) en tekortkomingen (t) op voorwaarden over de 3-uursregeling, 2019 – 2023

Opvang	Voorwaarde	2019		2022		2023		
		%(b)	%(t)	%(b)	%(t)	%(b)	%(t)	
Kdv	2.1.7	Afwijken BKR	22%	7%	21%	6%	25%	10%
	3.3.2	BKR bij legitiem afwijken	30%	3%	23%	3%	29%	2%
	3.3.3	Inzicht bezetting en presentie	-	-	-	-	15%	4%
Bso	2.1.7	Afwijken BKR	28%	7%	24%	7%	30%	11%
	3.3.2	BKR bij legitiem afwijken	35%	1%	26%	2%	32%	1%
	3.3.3	Inzicht bezetting en presentie	-	-	-	-	17%	3%

De strikte formulering van de 3-uursregeling is aangepast omdat dit in de praktijk knelde. Houders hoeven geen exacte tijdstippen meer op te nemen in het pedagogisch beleidsplan, maar moeten met kaders beschrijven hoe zij verantwoord afwijken van de beroepskracht-kindratio en hoe zij rekening houden met de behoeften van het kind. Er is niet opgenomen hoe gedetailleerd deze onderwerpen in het pedagogisch beleidsplan moeten worden beschreven. Dit kan leiden tot verschillende opvattingen in de beoordeling tussen GGD-toezichthouders. Het maken van heldere eenduidige afspraken over de vastlegging komt de uniformiteit van de uitvoering van het toezicht ten goede.

In de periode na de wijziging op 1 juli 2023 zijn het aantal tekortkomingen op deze voorwaarde dan ook verdrievoudigd (zie Figuur 4.2b). Dit zijn vooral tekortkomingen als gevolg van de implementatie van de nieuwe regelgeving. Uit de bekeken inspectierapporten komt de voornaamste reden voor een tekortkoming naar voren. Dat is het ontbreken van een concrete uitwerking van de kaders waarbinnen de houder op verantwoorde wijze afwijkt van de beroepskracht-kindratio. Daarnaast wordt vaak onvoldoende beschreven hoe men rekening houdt met de behoeften van het kind.

Figuur 4.2b. Tekortkomingen op voorwaarde '3-uursregeling voor beroepskracht-kindratio' in 2023, voor en na wijziging



Aantal tekortkomingen op het vaste-gezichtencriterium in 2023 iets gedaald

Het aantal tekortkomingen op het vaste-gezichtencriterium (voorwaarde 3.5.3 en 3.5.4) is in 2023 iets afgenomen ten opzichte van 2022. In het *Landelijk Rapport Gemeentelijk toezicht kinderopvang 2022* constateerden we nog dat er een stijging zichtbaar was in tekortkomingen op voorwaarden die te herleiden zijn op het personeelstekort, zoals het vaste-gezichtencriterium.⁴¹ Vanaf 1 juli 2023 zijn er afwijkingsmogelijkheden voor het vaste-gezichtencriterium. Hierdoor zijn sommige situaties die eerst een tekortkoming waren, nu geen tekortkomingen meer. We zien dan ook dat het aantal tekortkomingen afneemt. Het aantal tekortkomingen op het vaste-gezichtencriterium voor kinderen ouder dan 1 jaar is in 2023 echter nog steeds meer dan 2 keer zo hoog als in 2019. Mogelijk komt dit doordat houders prioriteit geven aan het op orde houden van het vaste-gezichtencriterium voor kinderen jonger.

Bij de nieuwe beleidsmatige voorwaarde van het vaste-gezichtencriterium werd bij 14% van de beoordelingen een tekortkoming geconstateerd. Het is een van de voorwaarden met de meeste tekortkomingen (zie Tabel 4.2e).

Tabel 4.2e. Beoordeling en tekortkomingen op voorwaarden over het vaste-gezichtencriterium bij kinderdagverblijven, 2019 – 2023

	Voorwaarde	2019		2022		2023	
		%(b)	%(t)	%(b)	%(t)	%(b)	%(t)
2.1.11	Kaders afwijken vaste beroepskracht	-	-	-	-	10%	14%
3.5.3	Vaste-gezichtencriterium onder de 1 jaar	24%	4%	21%	6%	27%	4%
3.5.4	Vaste-gezichtencriterium 1 jaar en ouder	33%	2%	28%	6%	35%	5%

Als we kijken naar de inhoud van de tekortkomingen in de inspectierapporten zien we verschillende redenen waarom houders niet voldoen aan het vaste-gezichtencriterium. Er werd bijvoorbeeld onrechtmatig gebruik gemaakt van de uitzonderingsregeling. Ook werden er tekortkomingen geconstateerd die niet direct met de wijziging van 1 juli 2023 te maken hadden, zoals het inzetten van een beroepskracht in opleiding als vast gezicht⁴². Tekortkomingen op de nieuwe beleidsmatige voorwaarde komen voor omdat meerdere houders in het pedagogisch beleidsplan nog geen beschrijving opnamen van de manier waarop de emotionele veiligheid en stabiliteit geborgd wordt.

Kleine en middelgrote houders hebben vaker tekortkomingen op nieuwe en beleidsmatige voorwaarden dan grote houders

Kleine houders (maximaal 2 geregistreerde voorzieningen) en middelgrote houders (3 tot 10 voorzieningen) hebben relatief wat vaker een tekortkoming dan grote houders (meer dan 10 voorzieningen). Dit betreft tekortkomingen op de nieuwe voorwaarden van de 3-uursregeling en het vaste-gezichten criterium (voorwaarde 2.1.11 en 3.3.3) en de voorwaarde van de 3-uursregeling over het opnemen van kaders in het pedagogisch beleidsplan (voorwaarde 2.1.7). Bij kinderdagverblijven is het verschil tussen kleine- of middelgrote houders en grote houders iets groter dan bij buitenschoolse opvangvoorzieningen.

Op de voorwaarden van het vaste-gezichten criterium over het juist toepassen van het criterium in de praktijk (voorwaarde 3.5.3 en 3.5.4) is er bijna geen verschil in het aantal tekortkomingen tussen kleine- en middelgrote houders en grote houders.

Deze verschillen wijzen erop dat het voor kleine- en middelgrote houders lastiger is om de nieuwe- en aangepaste beleidsregels door te voeren in het pedagogisch beleidsplan. Dit is in lijn met de constatering die de inspectie eerder deed in het themaonderzoek *Herhaalde Handhavingsadviezen*.⁴³ In dit themaonderzoek werd geconstateerd dat kleinere houders vaak niet in staat bleken om aan alle wettelijke kwaliteitseisen te voldoen. Hierbij speelde het onvermogen van de leidinggevende een rol en was deze ook niet altijd goed op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving voor de kinderopvang van de leidinggevende een rol. Daarnaast kan een verklaring zijn dat een grote houder na een tekortkoming bij één voorziening het beleidsstuk direct kan aanpassen voor de andere voorzieningen. Daardoor zullen bij de andere voorzieningen van deze houder geen tekortkomingen geconstateerd worden.

Beschouwing van de inspectie

Houders hebben een eigen verantwoordelijkheid om te zorgen dat ze voldoende geïnformeerd zijn over de (gewijzigde) kwaliteitseisen. Maar alle betrokken partijen (brancheorganisaties, gemeenten, GGD'en en Rijksoverheid) kunnen een preventieve rol spelen door de houder goed te informeren. Kleinere houders voorafgaand aan regelwijzigingen informeren over wat dit van hen vraagt, kan mogelijk tekortkomingen voorkomen. Wetende dat kleine houders gemiddeld meer moeite hebben om wijzigingen van wet- en regelgeving bij te houden, zouden gemeenten hier meer aandacht aan kunnen besteden.

Beoordelingen en tekortkomingen van voorwaarden gastouderbureaus

Voorwaarden over de administratie van het gastouderbureau, die voorheen onder de verplichte voorwaarden vielen, zijn in 2023 minder geïnspecteerd (zie Tabel 4.2f). Het flexibel inrichten van het toezicht geeft daarbij meer ruimte om andere voorwaarden bij gastouderbureaus te inspecteren. Voorwaarden over het pedagogisch beleidsplan, de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid en de

⁴¹ Inspectie van het Onderwijs. (2023). [Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2022](#).

⁴² Met ingang van 1 juni 2024 is het vaste-gezichten criterium opnieuw gewijzigd. Vanaf dit moment is het mogelijk om een beroepskracht-in-opleiding als vast gezicht aan te wijzen.

⁴³ Inspectie van het Onderwijs (2018). [Themaonderzoek Herhaalde Handhavingsadviezen](#).

meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling worden in 2023 juist vaker beoordeeld.

Er zijn weinig tekortkomingen bij gastouderbureaus vastgesteld (totaal aantal tekortkomingen is 235). De meeste tekortkomingen worden in 2023 geconstateerd op de voorwaarden:

- Een oudercommissie of een legitiem alternatief hiervoor is ingesteld (5.2.5): 11%.
- Het informeren van vraagouder, gastouder en personeel over het inspectierapport (5.1.4): 10%.
- Ouderadvies vragen bij legitiem alternatief (5.2.9): 8%.
- Jaarlijks evalueren van de opvang door gastouder met vraagouders en legt dit schriftelijk vast (6.1.7): 6%.
- Per gastouder 16 uur besteden aan begeleiding en bemiddeling (3.1.2): 5%.

Tabel 4.2f. Percentage beoordelingen (b) en tekortkomingen (t) op voorheen verplichte voorwaarden bij jaarlijkse onderzoeken bij gastouderbureaus, 2019, 2022, 2023.

	Voorwaarde	2019		2022		2023	
		% (b)	% (t)	% (b)	% (t)	% (b)	% (t)
2.2.1	De houder zorgt ervoor dat alle gastouders werken met een pedagogisch beleid dat leidt tot verantwoorde kinderopvang	98	1	80	1	96	1
3.1.1	Beschikken over VOG en inschrijving PRK	99	3	99	4	99	2
3.1.2	Zorgdragen voor koppeling van eenieder	97	7	96	8	97	5
3.1.3	Aanvang werk na inschrijven PRK en koppeling	88	5	88	2	89	1
3.2.1	Per gastouder 16 uur besteed aan begeleiding en bemiddeling	97	2	87	1	44	3
4.1.1	Gastouders handelen volgens beleid en gastouderbureau waarborgt veiligheid en gezondheid	99	1	93	2	77	2
4.1.2	Gastouderbureau inventariseert jaarlijks V&G in samenwerking met gastouder + jaarlijks bezoek	98	3	93	6	78	4
5.1.1	In SO onderscheid uitvoeringskosten en vergoeding gastouder	97	<1	88	1	48	0
6.1.6	Tweemaal per jaar bezoek opvang adres en voortgangsgesprek gastouder	96	6	92	6	54	3
6.1.7	Jaarlijks mondelinge evaluatie vraagouder schriftelijk vastgelegd	95	8	88	5	52	6
6.2.1	Overzicht werkzame personen gastouderbureau	97	<1	83	<1	38	0
6.2.2	Overzicht oudercommissie	63	<1	49	<1	25	0
6.2.3	Afschrift reglement oudercommissie	66	<1	53	0	28	0
6.2.4	Overzicht kinderen	98	<1	84	<1	38	0
6.2.5	Overzicht personen in bezit van VOG en NAW-gegevens gastouder	98	4	85	1	41	0
6.2.6	Afschriften schriftelijke overeenkomsten	98	1	85	1	38	1
6.2.7	Bankafschriften met betalingen van vraagouder	94	1	82	0	36	0
6.2.8	Bankafschriften met betalingen aan gastouder	94	1	81	0	36	0
6.2.9	Jaaroverzicht per voorziening voor gastouderopvang inclusief afgenomen uren	94	3	82	1	38	2
6.2.10	Jaar- en maandoverzicht per vraagouder inclusief afgenomen uren	94	2	83	1	38	1
6.2.11	Per voorziening voor gastouderopvang ondertekende risico-inventarisatie	98	1	86	1	40	1
6.2.12	Gegevens van beëindigde relaties	-	-	80	<1	38	1
6.2.13	Gegevens kunnen tijdig worden verstrekt	97	<1	83	1	41	1

Beoordelingen en tekortkomingen van voorwaarden voorzieningen voor gastouderopvang

Vooraf tekortkomingen op rookmelders en de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid

De meeste tekortkomingen bij voorzieningen voor gastouderopvang worden geconstateerd op:

- Accommodatie en inrichting:
 - Voldoende en werkende rookmelders (4.1.3): 15%;
 - Voldoende passende en veilige slaap- en speelruimte voor kinderen (4.1.1): 3%.
- Veiligheid en gezondheid:
 - Uitvoeren van veiligheids- en gezondheidsmaatregelen uit het plan van aanpak (5.1.3): 9%;
 - Risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid jaarlijks uitgevoerd en aanwezig op de opvanglocatie (5.1.1): 5%;
 - Risico-inventarisatie bevat alle risico's en is inzichtelijk voor vraagouders (5.1.2): 4%.

Op de andere voorwaarden worden minder tekortkomingen gezien (2% of minder).

Op de voorwaarden over rookmelders en het uitvoeren van veiligheids- en gezondheidsmaatregelen, ook de voorwaarden waarop de meeste tekortkomingen worden gezien, is over de afgelopen 5 jaar een stijging te zien. Bij de andere voorwaarden is geen duidelijke stijging of daling zichtbaar.

Uit de Signalen bevindingen toezicht kinderopvang van GGD GHOR Nederland⁴⁴ komt ook naar voren dat rookmelders een punt van discussie blijft tussen gastouders, vraagouders en toezichthouders. De regionale brandweer geeft verschillende antwoorden op vragen over plaatsing van rookmelders, waardoor het voor toezichthouders moeilijk te bepalen is of een rookmelder goed hangt of niet. GGD GHOR Nederland heeft inmiddels een "frequently asked questions" gepubliceerd over hoe toezicht op rookmelders kan worden gehouden.⁴⁵ Hieruit komt naar voren dat, in overleg met SZW en VNG Realisatie, is besloten om item 4.1.3 niet meer door de toezichthouder te laten beoordelen. Eventuele tekortkomingen op het aanwezig zijn of goed functioneren van rookmelders kunnen onder domein Veiligheid en gezondheid geregistreerd worden. Ook kan de toezichthouder dit als signaal melden bij de toezichthoudende afdeling van de gemeente (doorgaans Bouw- en Woningtoezicht).

4.3 Herstelaanbod

GGD-toezichthouders kunnen een herstel aanbod doen als zij verwachten dat de tekortkoming binnen een korte periode hersteld kan worden. Het doel van herstel aanbod is om tekortkomingen nog voor het afsluiten van het inspectietraject te herstellen.

4.3.1 Inzet van herstel aanbod

Vergeleken met voorgaande jaren zien we in 2023 een stijging in het aanbod van het herstel aanbod bij jaarlijkse onderzoeken. Dit is zichtbaar bij alle typen opvang

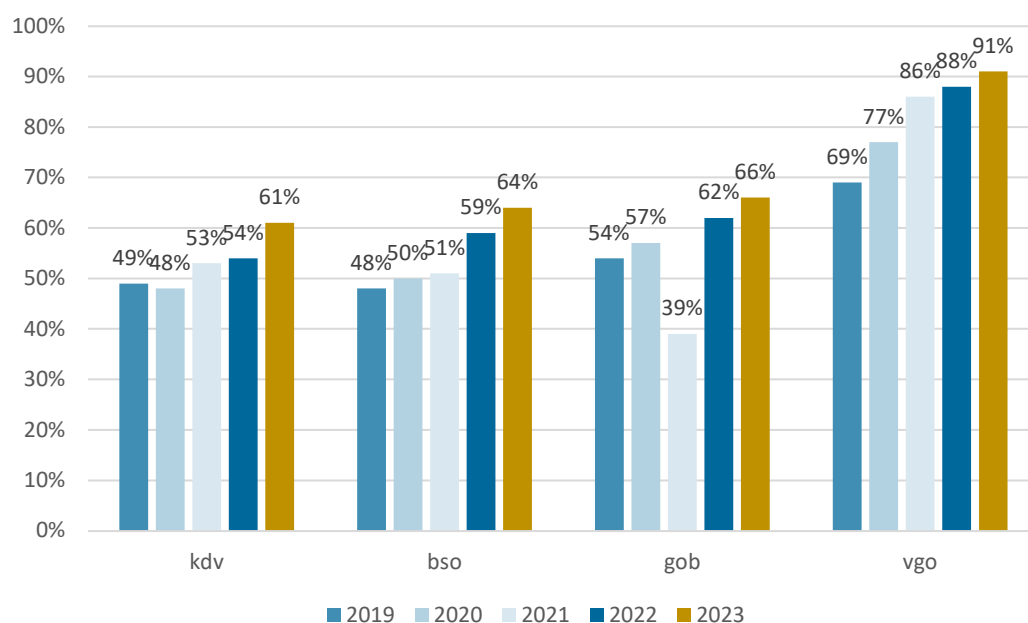
⁴⁴ GGD GHOR Nederland (2024b). Signalen bevindingen toezicht kinderopvang. Q3 en Q4 2023.

⁴⁵ GGD GHOR Nederland (2024). FAQ rookmelders.

(zie figuur 4.3a). De toename van herstelaanbod hangt zeer waarschijnlijk samen met het flexibel toezicht.⁴⁶ Tekortkomingen op documenten en werkwijzen die lang niet zijn geïnspecteerd, kunnen vaak snel worden opgelost met een herstelaanbod.

In totaal is bij 71% van de onderzoeken met tekortkomingen een herstelaanbod gedaan op één of meer tekortkomingen. In totaal wordt bij 57% van alle tekortkomingen een herstelaanbod gedaan. Of een herstelaanbod wordt gedaan hangt af van het aantal tekortkomingen in het onderzoek. Hoe groter het aantal tekortkomingen in een inspectie, hoe vaker er geen herstelaanbod wordt ingezet. Dat is conform de werkafspraken voor het doen van een herstelaanbod.⁴⁷

Figuur 4.3a. Percentage inzet van herstelaanbod bij onderzoeken met tekortkomingen, 2019-2023



Herstelaanbod wordt bij kindercentra voornamelijk ingezet op tekortkomingen bij voorwaarden over:

- Het informeren van ouders over het inspectierapport (6.1.2): 83% en kwaliteitsbeleid (6.1.1): 74%.
- Het pedagogisch beleidsplan (2.1): 55-83%.
- Het vaststellen en de inhoudsvereisten van de meldcode (4.2.1): 76%.

⁴⁶ GGD GHOR Nederland (2024a). Monitor invoering flexibele inspectieactiviteit toezicht Kinderopvang. Fase 4: Voorjaar 2024.

⁴⁷ VNG & GGD GHOR Nederland (2021). [Verder met Herstelaanbod: Evaluatie van de ervaringen van gemeenten en GGD'en met herstelaanbod](#)

Gewijzigde beleidsmatige voorwaarden van gewijzigde voorwaarden blijken vaker geschikt voor herstelaanbod

In 2023 werd op de 3-uursregeling voor de beroepskracht-kindratio (2.1.7) relatief vaker herstelaanbod ingezet (kinderdagverblijf: 76%, buitenschoolse opvang: 81%). Het gemiddelde voor alle voorwaarden is 61% bij kinderdagverblijven en 64% bij buitenschoolse opvangvoorzieningen (zie figuur 3.3a). Dit komt omdat deze voorwaarde betrekking heeft op het pedagogisch beleidsplan. Op dit soort voorwaarden wordt het vaakst herstelaanbod ingezet, omdat deze relatief makkelijk te herstellen zijn door het beleidsplan aan te passen. Dit geldt ook voor de nieuwe beleidsmatige voorwaarde van het vaste-gezichten criterium (2.1.11). Ook daar werd relatief vaak herstelaanbod ingezet (73%).

We zien in de inspectierapporten terug dat toezichthouders herstelaanbod selectief inzetten. Er wordt bijvoorbeeld geen herstelaanbod gedaan wanneer het pedagogisch beleidsplan niet op orde was en het in de praktijk ook niet goed ging.

Voorwaarden met betrekking op de praktijk blijken minder geschikt voor herstelaanbod

Op de voorwaarden van het vaste-gezichten criterium (vaste-gezichten criterium; 3.5.3 en 3.5.4) is in 2023 relatief weinig herstelaanbod ingezet in vergelijking met de andere voorwaarden die worden beoordeeld bij kinderdagverblijven (61%). Op de voorwaarde van het vaste-gezichten criterium is het herstelaanbod onder 1 jaar: 29% en boven 1 jaar: 22%. Dit komt waarschijnlijk omdat deze voorwaarde betrekking heeft op de inzet van het personeel. Dit leent zich minder goed voor herstelaanbod. Als een houder bijvoorbeeld een beroepskracht in opleiding in heeft gezet als een vast gezicht, kan dit niet alsnog worden hersteld door herstelaanbod. Ten opzichte van 2022 is wel meer herstelaanbod geboden op deze voorwaarden.

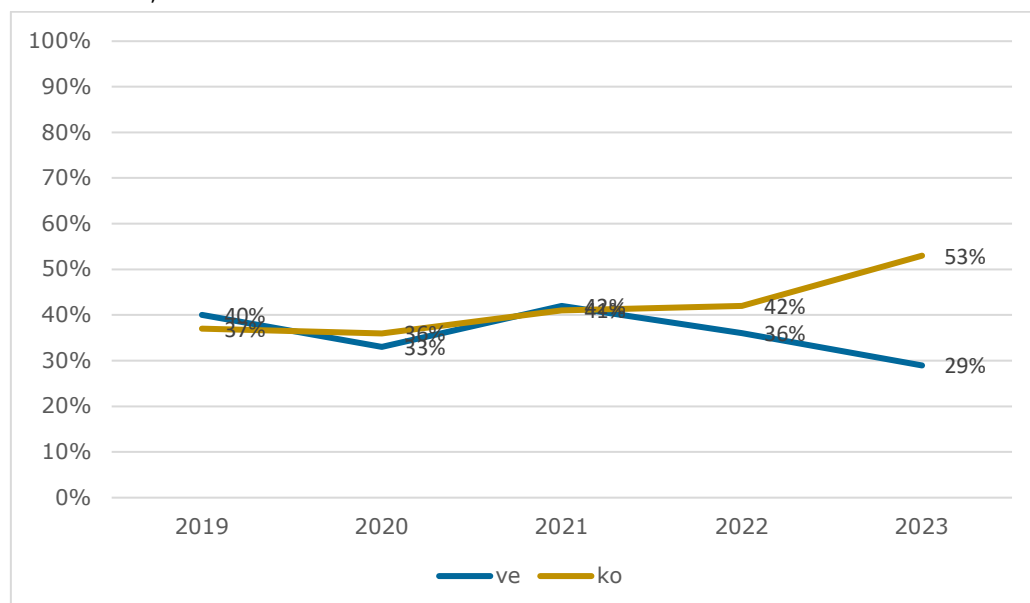
Er is ook relatief weinig herstelaanbod gedaan op tekortkomingen over de 3-uursregeling-voorwaarden als die legitiem afwijken van beroepskracht-kindratio (3.3.2) (kdv: 37%, bso: 35%) en op inzicht in bezetting en presentie (3.3.3) (kdv: 35%, bso: 40%). Een tekortkoming op inzicht in bezetting en presentie kan bijvoorbeeld niet met terugwerkende kracht met herstelaanbod worden hersteld wanneer uit de administratie blijkt dat niet is voldaan aan de beroepskracht-kindratio.

Ook bij voorwaarden over de basiskwaliteit voor voorschoolse educatie wordt herstelaanbod ingezet. Waar op tekortkomingen bij kinderopvang in 2023 vaker een herstelaanbod is gedaan dan een jaar eerder, is dat op ve-voorwaarden juist minder vaak het geval (zie figuur 4.3b). Mogelijk komt dit doordat flexibel inrichten bij ve geen rol speelt, en doordat er bij ve geen nieuwe, beleidsmatige, voorwaarden zijn.

Herstelaanbod wordt ingezet op voorwaarden over het pedagogisch beleidsplan:

- Passende ruimte en materiaal (2.3.5): 76%.
- Aanbieden 960 uur (2.3.7): 72%.

Figuur 4.3b. Percentage inzet van herstelaanbod op tekortkomingen op ve- en ko-voorwaarden, 2019-2023.



Voor gastouderbureaus wordt er voornamelijk herstelaanbod ingezet op tekortkomingen bij voorwaarden over⁴⁸:

- Zorgdragen voor koppeling in het Personenregister Kinderopvang van eenieder (3.1.2): 74%
- Informeren vraagouder, gastouder en personeel over het inspectierapport (5.1.4): 74%
- Beschrijving eisen aan voorziening voor gastouderbureau in het pedagogisch beleidsplan (2.1.4): 73%

⁴⁸Het gaat hier om zeer kleine aantallen tekortkomingen.

Vrijwel alle tekortkomingen bij gastouders hersteld door herstelaanbod

Vrijwel alle tekortkomingen bij voorzieningen voor gastouderopvang herstellen door inzet van herstelaanbod. Vergeleken met de andere typen opvang wordt bij voorzieningen voor gastouderopvang vaker herstelaanbod geboden, en dit percentage is over de afgelopen jaren ook gestegen (zie figuur 4.3a).

In 2023 wordt bij 91% van de tekortkomingen bij voorzieningen voor gastouderopvang herstelaanbod aangeboden. Dit is voornamelijk op tekortkomingen bij voorwaarden over:

- Speel- en slaapruijnte en buitenspeelmogelijkheden (4.1): 55-98%
- Risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid (5.1): 65-91%
- Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (5.2): 78-87%
- EHBO-certificaat (3.2.2): 76%

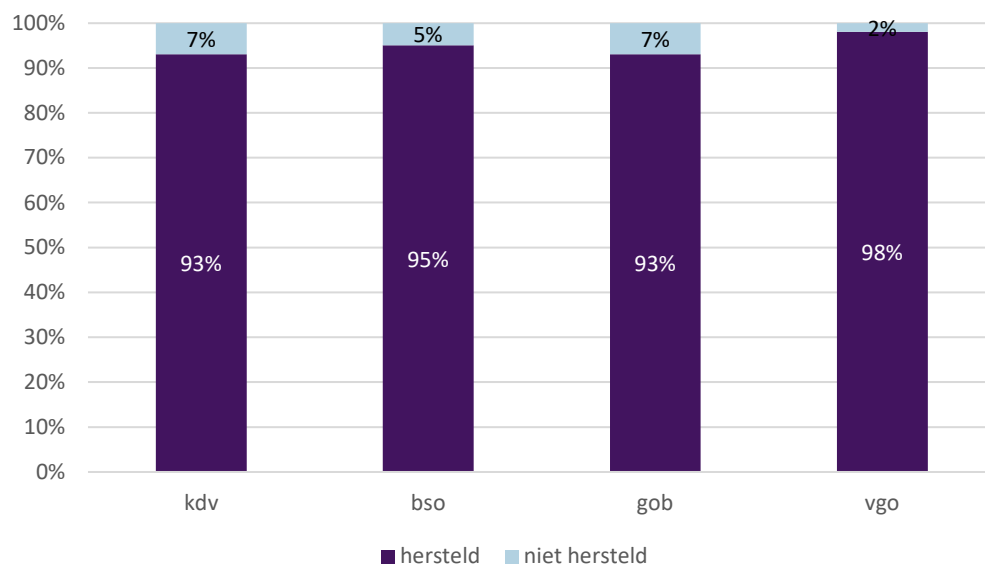
Op de voorwaarden aan de speel- en slaapruijnte en buitenspeelmogelijkheden en de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid werden in 2023 ook de meeste tekortkomingen geconstateerd. Er zijn dus relatief meer tekortkomingen op deze voorwaarden die zich goed blijken te lenen voor herstelaanbod, waardoor de totale inzet van herstelaanbod is gestegen.

Daarbij is ook het herstel na herstelaanbod zeer hoog: 98% van de tekortkomingen herstelt na herstelaanbod (zie ook paragraaf 4.3.2 Herstel na herstelaanbod).

4.3.2 Herstel na herstelaanbod

Herstelaanbod wordt aangeboden op tekortkomingen die snel te herstellen zijn. Dat resulteert net als in voorgaande jaren in een hoog percentage herstelde tekortkomingen in 2023. Afhankelijk van het type opvang gaat het om 93 tot 98% (zie figuur 4.3c). Dit geldt ook voor tekortkomingen op de voorwaarden over voorschoolse educatie (92%).

Figuur 4.3c. Percentage tekortkomingen dat (niet) hersteld is na herstelaanbod bij jaarlijkse onderzoeken, 2023



Bij 95% van de jaarlijkse onderzoeken waarbij herstelaanbod is aangeboden bij minimaal 1 tekortkoming, herstellen alle tekortkomingen. In deze gevallen is er dus geen handhaving meer nodig en hoeft er geen nader onderzoek uitgevoerd te worden. Het herstelpercentage is iets lager (87%) wanneer er maar bij een deel van de tekortkomingen in het onderzoek herstelaanbod wordt ingezet.

Herstel door herstelaanbod is hoog op 3-uursregeling

Er werd niet alleen vaak herstelaanbod gedaan op de 3-uursregeling voor de beroepskracht-kindratio (2.1.7), de tekortkoming werd hierna ook bijna altijd hersteld. Het percentage herstel na herstelaanbod op de beroepskracht-kindratio is hoog (84%). Dit is in lijn met het gemiddelde op andere tekortkomingen (zie figuur 4.3c).

In de inspectierapporten komt naar voren dat het voor houders relatief makkelijk is om deze tekortkoming te herstellen. De meeste houders kunnen binnen de afgesproken termijn een aangepast beleidsplan aanleveren dat voldoet aan de gewijzigde wet- en regelgeving.

Bij de voorwaarden legitiem afwijken van beroepskracht-kindratio (3.3.2) en inzicht in bezetting en presentie (3.3.3) verschilt het herstel per type opvang. Bij buitenschoolse opvangvoorzieningen werd in 2023 100% van de tekortkomingen op deze voorwaarden hersteld door herstelaanbod. Bij kinderdagverblijven was dit op de voorwaarde legitiem afwijken van beroepskracht-kindratio 96% en op de voorwaarde inzicht bezetting en presentie 77%. Het gaat bij dit laatste om kleine totale aantallen (in totaal werden 4 tekortkomingen niet hersteld).

Uit de inspectierapporten blijkt dat bijvoorbeeld herstelaanbod werd aangeboden wanneer met roosters kon worden aangetoond wat de aankomst- en vertrektijden waren. Een tekortkoming werd bijvoorbeeld niet hersteld wanneer er niet voldoende informatie was om te kunnen vaststellen of er werd voldaan aan de beroepskracht-kindratio en het afwijken daarvan. Of wanneer er geen aanvullende informatie werd aangeleverd.

Relatief laag herstel door herstelaanbod op vaste-gezichtencriterium

Van de tekortkomingen op voorwaarden van het vaste-gezichtencriterium (3.5.3 en 3.5.4) werd driekwart in 2023 hersteld nadat een herstelaanbod is gedaan. Dit is meer dan in 2022 waar vaste-gezichtencriterium onder 1 jaar 65% hersteld werd en gezichtencriterium boven 1 jaar 68%. Toch blijft dit laag in vergelijking met andere voorwaarden.

Dit heeft mogelijk te maken met het personeelstekort in de kinderopvangsector. Het is moeilijker voor houders om aan het vaste-gezichtencriterium te voldoen als er niet voldoende beroepskrachten beschikbaar zijn. In de inspectierapporten zagen we bijvoorbeeld dat er medewerkers in opleiding werden ingezet als vast gezicht, terwijl dit op dat moment niet was toegestaan.

De nieuwe beleidsmatige voorwaarde van het vaste-gezichtencriterium (2.1.11) werd meestal hersteld (92%). Met herstelaanbod kunnen houders het beleidsplan over het algemeen relatief eenvoudig aanpassen of aanvullen om alsnog aan de voorwaarde te voldoen.

4.3.3

Regionale verschillen in gebruik van herstelaanbod

GGD'en kunnen herstelaanbod op verschillende manieren inzetten. Sommige GGD'en doen bij 30% van de onderzoeken een herstelaanbod, andere bij 96% van de onderzoeken met één of meer tekortkomingen. Het herstelpercentage op

onderzoeksniveau varieert tussen de GGD-regio's van 85 tot 100%. Deze verschillen lijken gedeeltelijk verklaard te kunnen worden doordat er verschillen zitten in de voorwaarden die worden getoetst bij jaarlijkse onderzoeken. En verschillende voorwaarden komen meer of juist minder in aanmerking voor herstelaanbod.⁴⁹ Andere verklaringen die mogelijk een rol spelen zijn de verschillen in financiering van herstelaanbod, afspraken tussen gemeenten en GGD'en over wanneer er herstelaanbod aangeboden mag worden en de dynamiek tussen GGD-toezichthouders en handhavers van gemeenten.

De hoeveelheid ingezette herstelaanbod en of daarop herstel volgt beïnvloedt op het aantal onderzoeken waarop een advies tot handhaven moet komen. Het percentage onderzoeken dat nog tekortkomingen heeft na herstelaanbod varieert tussen de GGD-regio's tussen 3 en 27%. Uit ander onderzoek blijkt dat de verschillen rondom herstelaanbod voornamelijk te verklaren zijn vanuit verschillen in de uitvoering.⁵⁰ Lokaal maatwerk speelt hierbij een belangrijke rol. Het gesprek over verschillen in herstelaanbod moet gaan over welke werkwijzen en afspraken bij het gebruik van herstelaanbod het meest effectief zijn. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met de mogelijkheid tot maatwerk.

4.4 Handhavingsadviezen

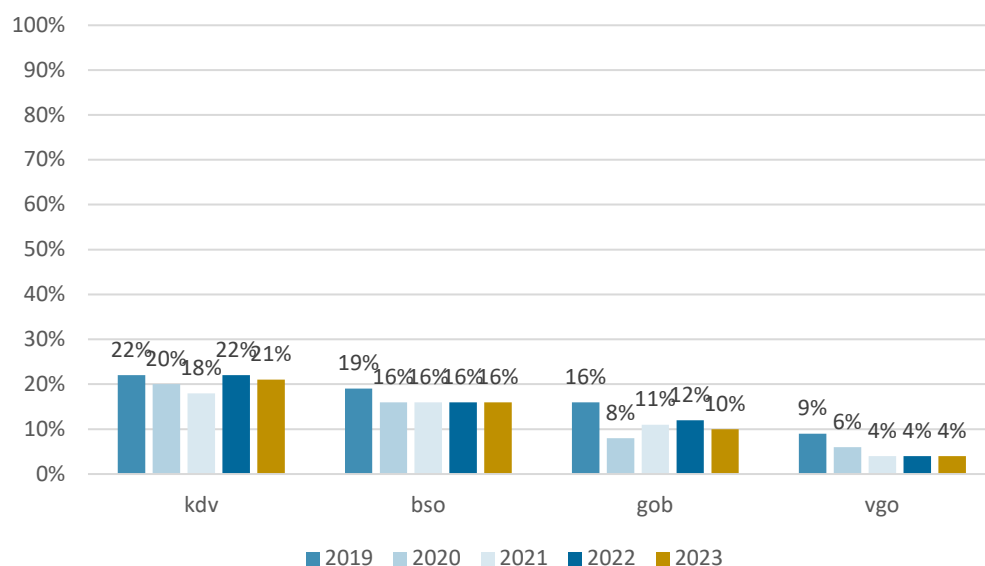
Elk inspectierapport dat een GGD-toezichthouder afrondt, bevat een advies aan de gemeente: wel of niet handhaven. Luidt het advies 'handhaven', dan heeft de toezichthouder één of meer tekortkomingen geconstateerd en zijn deze niet hersteld door een eventueel herstelaanbod. De gemeente heeft de beginselplicht om daarop te handhaven en om de houder de tekortkoming te laten herstellen.

Het percentage advies tot handhaven is in 2023 vrijwel gelijk aan 2022 (zie figuur 4.4a). Ten opzichte van 2019 is er voor buitenschoolse opvangvoorzieningen, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang een daling. Voor kinderdagverblijven is het percentage advies tot handhaven redelijk stabiel. Bij kinderdagverblijven die voorschoolse educatie aanbieden, bleef het percentage advies tot handhaving bij jaarlijkse onderzoeken met 24% gelijk ten opzichte van 2022.

⁴⁹ Andersson Elffers Felix (2024). [Variatie in verschillen. Eindrapport van het onderzoek naar verschillen in uitvoering van toezicht en handhaving in de kinderopvang.](#)

⁵⁰ Andersson Elffers Felix (2024). [Variatie in verschillen. Eindrapport van het onderzoek naar verschillen in uitvoering van toezicht en handhaving in de kinderopvang.](#)

Figuur 4.4a Percentage jaarlijkse onderzoeken met een advies tot handhaven, 2019-2023



4.4.1

Advies 'niet handhaven' bij tekortkomingen

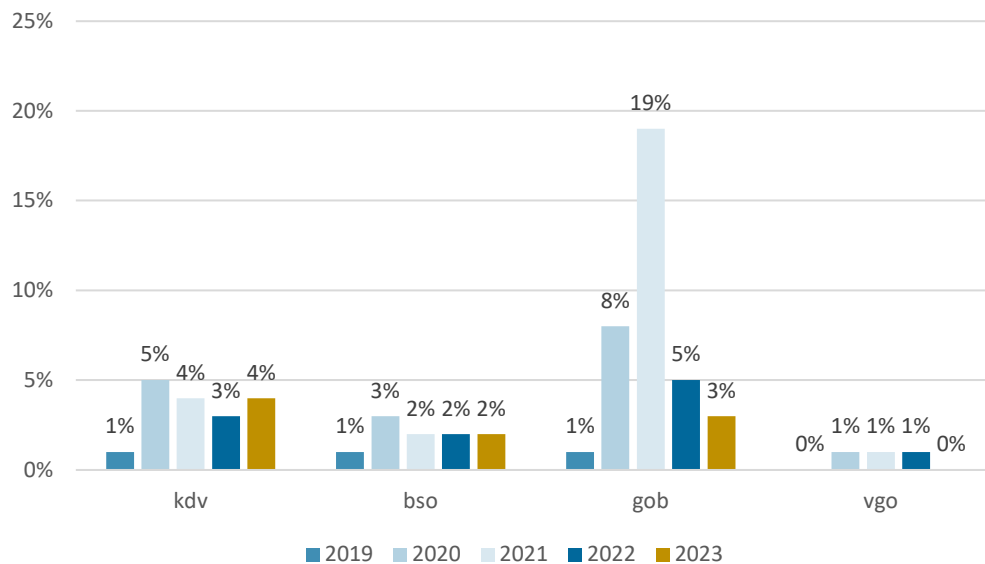
Het afgeven van een advies tot handhaven hangt af van of de tekortkomingen die wel of niet zijn hersteld door herstelaanbod en de context waarin de tekortkoming tot stand kwam. Niet elk onderzoek met tekortkomingen resulteert in een advies tot handhaven. Dat wordt duidelijk uit de (vernieuwde) werkwijze verzachtende en verzwarende omstandigheden.

De werkwijze verzachtende en verzwarende omstandigheden is in 2023 gewijzigd. De denkwijze is inhoudelijk nog hetzelfde, maar geeft duidelijker en eenduidiger advies over de uitvoering van toezicht en handhaving als sprake is van verzachtende of verzwarende omstandigheden. Daarmee wordt een uniforme werkwijze van toezicht nagestreefd. Kwaliteit en veiligheid moeten voorop blijven staan.

Een advies van de GGD-toezichthouder aan de gemeente om te handhaven wordt gegeven op het niveau van het rapport (het gehele onderzoek). Het is mogelijk dat weliswaar het advies 'niet handhaven' gegeven wordt op een specifieke tekortkoming, maar het gehele rapport het advies 'handhaven' geeft vanwege andere tekortkomingen.

Er zijn weinig onderzoeken met niet-herstelde tekortkomingen waarbij het advies 'niet handhaven' wordt gegeven aan de gemeente (340 rapporten in 2023). Er is wel een toename te zien ten opzichte van de periode vóór de coronapandemie (in 2019 ging het nog om 135 rapporten; zie ook figuur 4.4b). Een mogelijke verklaring is dat verzachtende omstandigheden vaker voorkomen tijdens de coronapandemie. Ook het toenemende personeelstekort waar de sector mee kampt speelt wellicht mee.

Figuur 4.4b Percentage jaarlijkse onderzoeken met advies niet handhaven waarbij wel tekortkomingen zijn geconstateerd die niet zijn hersteld na herstelaanbod



Noot. Het relatief hoge percentage bij gastouderbureau heeft te maken met voorwaarden waar niet aan voldaan kon worden vanwege de coronamaatregelen (zie *Landelijk Rapport Gemeentelijk toezicht kinderopvang 2021*).

5 Handhaving

In dit hoofdstuk bespreken we de handhavingsacties die gemeenten inzetten op geconstateerde tekortkomingen in onderzoeken, waarbij een advies tot handhaven gegeven is door de GGD-toezichthouder.

5.1 Samenvatting

- Beredeneerd niet-handhaven daalde met 17% ten opzichte van 2022, maar is hoger dan in 2019.
- Beredeneerd niet-handhaven neemt af voor tekortkomingen op de 3-uursregeling. Er is vaker sprake van beredeneerd niet-handhaven op tekortkomingen op het vaste-gezichtencriterium in 2023.
- In 2023 werd vooral herstellend opgetreden tegen geconstateerde tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken, met aanwijzingen (53%) en waarschuwingen (28%), ongeacht type opvang. Dat is vergelijkbaar met voorgaande jaren.
- Op tekortkomingen op voorschoolse educatie (ve)-voorwaarden is in 2023 bij 54% een aanwijzing gegeven en bij 33% een waarschuwing. De inzet van last onder dwangsom komt vaker voor: In 2019 was dit op minder dan 1% van de tekortkomingen, in 2022 op 8% en in 2023 op 10% van de tekortkomingen.
- Handhaving bij gastouderopvang gebeurt vooral met een aanwijzing (59%).
- In 62 tot 74% (afhankelijk van het type opvang) van de gevallen, werd na de handhaving op tekortkomingen uit het jaarlijks onderzoek, een nader onderzoek uitgevoerd.
- In 2023 werd strenger gehandhaafd op de herhaalde tekortkomingen die geconstateerd werden bij nader onderzoek. Dit gebeurde dan door het opleggen van een last onder dwangsom. Er worden bij kindercentra meer aanwijzingen geregistreerd: 39% in 2023 en 28% in 2022.
- In 2023 wordt een waarschuwing na geen herstel veelal opgevolgd door een aanwijzing. Na een eerste aanwijzing volgt vaak een tweede aanwijzing of een last onder dwangsom.
- In sommige gevallen vindt er geen escalatie plaats en wordt een eerste waarschuwing opgevolgd door een tweede waarschuwing.
- In 2023 is er 9 keer een voornemen tot een exploitatieverbod geregistreerd, en bij 17 voorzieningen een voornemen tot intrekking van de toestemming tot exploitatie.
- De meeste tekortkomingen (82%) werden na een eerste handhavingsactie van een gemeente binnen een jaar hersteld. Na twee of meer acties zijn bijna alle tekortkomingen hersteld (92%).

- Na een eerste handhavingsactie bij voorzieningen voor gastouderopvang wordt 84% van de tekortkomingen hersteld. Na meerdere handhavingsacties loopt dit percentage op tot 96%.

5.2 Beredeneerd niet-handhaven

Wanneer een GGD-toezichthouder een advies tot handhaven geeft, heeft de gemeente een beginselplicht tot handhaven. Een tekortkoming moet immers zo snel mogelijk worden hersteld, om de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang te borgen. Gemeenten kunnen alleen incidenteel en onderbouwd afwijken van de beginselplicht tot handhaven. Bijvoorbeeld als er omstandigheden zijn die ervoor zorgen dat het middel van de handhaving onevenredig is met het te behalen doel, het herstel van de tekortkoming. Dit noemen we beredeneerd niet-handhaven.

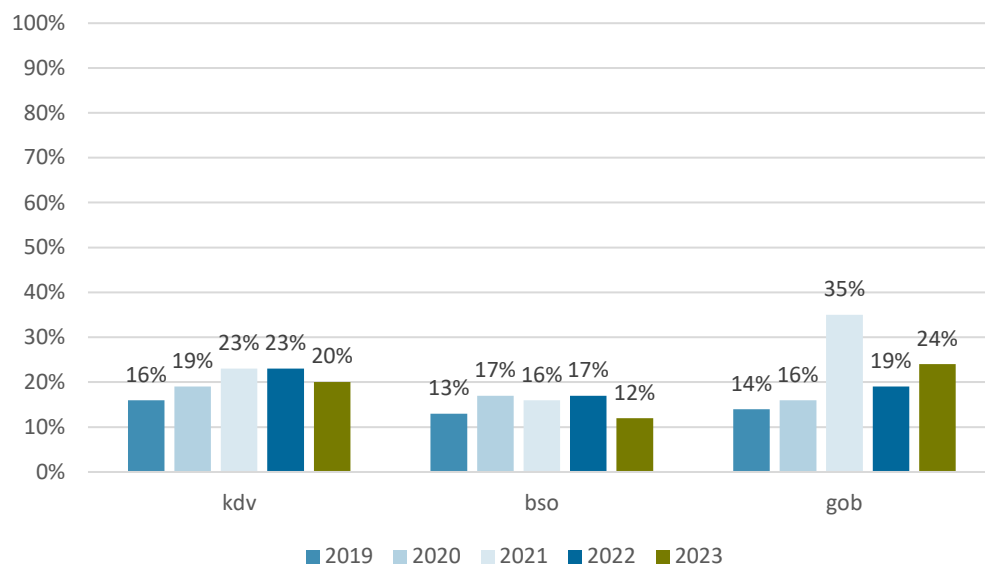
In 2023 is er bij 17% van de tekortkomingen beredeneerd niet-gehandhaafd. Het totaal beredeneerd niet-handhaven daalde ten opzichte van 2022 (20%) en is hoger ten opzichte van 2019 (15%). Mogelijk zien we in 2023 nog effecten van het personeelstekort in de kinderopvang.

Er is in 2023 minder beredeneerd niet gehandhaafd. In de jaarverantwoording geven gemeenten aan wat redenen zijn voor beredeneerd niet-handhaven:

- Er speelden verzachtende omstandigheden (vanwege personeelstekort).
- Er was sprake van overmacht.
- De tekortkoming was al hersteld.
- Er is geanticipeerd op aankomende regelwijzigingen.
- De voorziening is gestopt met het aanbieden van ve of er worden tijdelijk geen kinderen met een ve-indicatie opgevangen.
- Er is een waarschuwing gegeven en dit is als beredeneerd niet-handhaven geregistreerd.
- De voorziening is onderdeel van een peuter-kleuter pilot. Zie ook paragraaf 1.5 Peuter-kleutergroepen.
- Er was geen oudercommissie ingesteld, maar de houder heeft zich wel ingespannen. Zie voor meer over dit onderwerp hoofdstuk 6: Themaverdieping toezicht en handhaving op oudercommissies.

Meerdere gemeenten gaven in de lerende dialogen met de inspectie aan dat zij in hun handhavingsacties rekening houden met de personeelskrapte in de kinderopvangsector. Zij gaan proportioneel en pragmatisch om met het handhavingsadvies van de GGD'en, afhankelijk van de aard en ernst van de tekortkoming.

Figuur 5.2a. Percentage beredeneerd niet-handhaven op tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met advies tot handhaven, kindercentra en gastouderbureaus, 2019-2023



Per type opvang varieert het percentage beredeneerd niet-handhaven (zie figuur 5.2a).

Bij kindercentra is minder vaak beredeneerd niet-gehandhaafd dan in 2022. Als gemeenten dit deden, dan was dat vooral op voorwaarden over:

- Wijzigingen worden onverwijld gemeld bij het college (1.2.1): 32%;
- Opleidingseisen Pedagogisch beleidsmedewerker (3.2.2): 31%;
- Oudercommissie ingesteld of legitiem alternatief (6.2.5): 29%;
- Beschikbare binnenruimte (5.1.2): 28%;
- Vaste-gezichtencriterium 1 jaar en ouder (3.5.4): 26%;
- Opleidingseisen beroepskracht (3.2.1): 25%;
- Vaste-gezichtencriterium onder 1 jaar (3.5.3): 25%.

Beredeneerd niet-handhaven neemt af op 3-uursregeling voor beroepskracht-kindratio

In 2023 is er minder vaak beredeneerd niet-gehandhaafd op de 3-uursregeling voor de beroepskracht-kindratio (2.1.7) dan in 2022 en 2019. Bij kinderdagverblijven is er op alle tekortkomingen gehandhaafd. De meeste tekortkomingen op deze voorwaarden worden al hersteld door herstelaanbod (zie Hoofdstuk 4, Toezicht). Wanneer deze dus niet herstellen door herstelaanbod of geen herstelaanbod is gedaan, zien gemeenten vervolgens ook minder vaak af van handhaving.

Op de voorwaarde 'legitiem afwijken van beroepskracht-kindratio' (3.3.2) is het aantal keer beredeneerd niet-handhaven bij kinderdagverblijven relatief verdubbeld ten opzichte van 2022. Het aantal tekortkomingen is in 2023 gehalveerd terwijl het aantal keer beredeneerd niet-handhaven gelijk is gebleven. Bij buitenschoolse opvangvoorzieningen is het aantal keer beredeneerd niet-handhaven op deze voorwaarde in 2023 iets gestegen ten opzichte van 2022.

Weer vaker beredeneerd niet-handhaven op het vaste-gezichtencriterium

Op het vaste-gezichtencriterium neemt het aantal keer beredeneerd niet-handhaven iets toe in 2023. In het *Landelijk Rapport Gemeentelijk toezicht kinderopvang 2022* constateerden we al dat er relatief vaak beredeneerd niet-handhaven werd ingezet op het vaste-gezichtencriterium onder 1 jaar (3.5.3). Mogelijk komt dit door het personeelstekort, waar de kinderopvangsector sinds 2021 zichtbaar mee kampt. Houders hebben hierdoor moeite om te voldoen aan de kwaliteitseisen rondom de inzet van personeel, zoals het vaste-gezichtencriterium. Wanneer er sprake is van verzachtende omstandigheden kunnen gemeenten afzien van handhaven omdat het onevenredig is. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer houders er alles aan hebben gedaan om een oplossing te vinden waarbij er nog steeds sprake is van veilige en verantwoorde kinderopvang .

Bij gastouderbureaus is er meer beredeneerd niet-gehandhaafd dan in 2022. Er zijn echter maar weinig tekortkomingen bij gastouderbureaus, waardoor het om kleine aantallen gaat. Bij gastouderbureaus wordt vooral beredeneerd niet-gehandhaafd op de voorwaarden:

- het beschikken van een VOG en ingeschreven zijn in het PRK (3.1.1): 75%;
- het zorgdragen voor de koppeling in het PRK van eenieder voor gastouderbureaus (3.1.2): 50%.

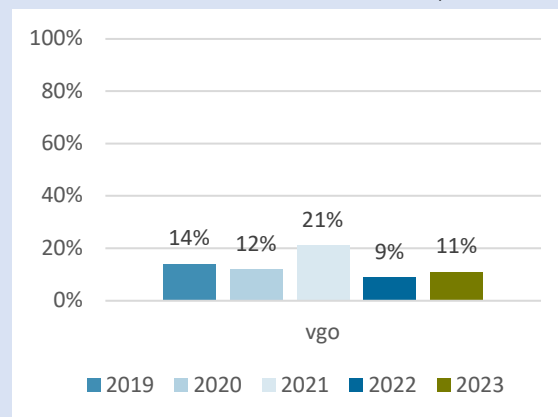
Weinig beredeneerd niet-handhaven bij voorzieningen voor gastouderopvang

Bij voorzieningen voor gastouderopvang wordt er in 2023 meer beredeneerd niet-gehandhaafd dan in 2022. In 2023 wordt bij 11% van de tekortkomingen beredeneerd niet-gehandhaafd, dit in vergelijking met 14% in 2019 en 9% in 2022 (zie figuur 5.2b). Het gaat echter om kleine aantallen (45 tekortkomingen waarop beredeneerd niet-gehandhaafd is): veruit de meeste tekortkomingen zijn hersteld met herstelaanbod (zie ook 3.3.1 Inzet van herstelaanbod). Bij voorzieningen voor gastouderopvang wordt vooral beredeneerd niet-gehandhaafd op de voorwaarde:

- het beschikken van een VOG en ingeschreven zijn in het PRK (3.1.1): 29%

Een mogelijke reden hiervoor is dat deze tekortkomingen vaak al hersteld zijn voordat de gemeente gaat handhaven.

Figuur 5.2b. Percentage beredeneerd niet-handhaven op tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met advies tot handhaven, voorzieningen voor gastouderopvang, 2019-2023.

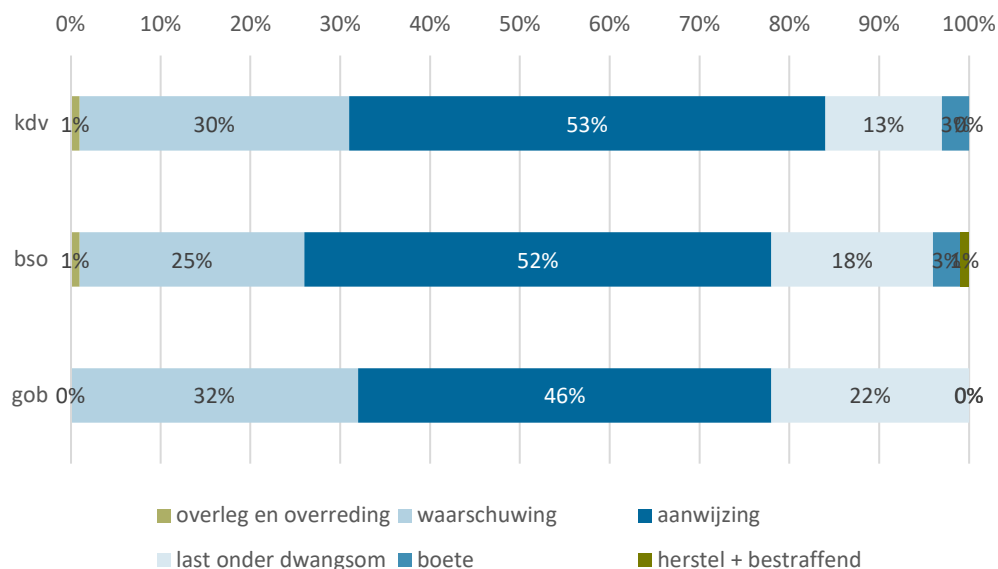


5.3 Handhaving bij jaarlijkse onderzoeken

Na een advies tot handhaven op een tekortkoming, kan een gemeente verschillende acties uitvoeren (zie ook 2.5 Uitvoering van de handhavingstaak in 2023). Zij kan kiezen voor een herstelsanctie. Dat kan een aanwijzing, last onder bestuursdwang of last onder dwangsom zijn. Ook kan zij informeel handhaven door middel van overleg en overreding of het geven van een waarschuwing. Daarnaast is er de mogelijkheid van een bestraffende sanctie, in de vorm van een bestuurlijke boete. De bestraffende sanctie kan gecombineerd worden met een herstelsanctie.

Wanneer er een handhavingsactie ingezet werd in 2023, werd er net als in voorgaande jaren vooral herstellend opgetreden tegen geconstateerde tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met aanwijzingen (53%) en waarschuwingen (28%) (zie figuur 5.3a). De last onder dwangsom wordt ook regelmatig ingezet (15%). Bestuurlijke boetes (al dan niet in combinatie met een herstelsanctie) en overleg en overreding werden minder vaak geregistreerd dan andere handhavingsacties. Net als voorgaande jaren werd de last onder bestuursdwang helemaal niet ingezet.

Figuur 5.3a. Percentage per type handhavingsactie op tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken, 2023



Vooraf herstellend opgetreden bij handhaving op de 3-uursregeling en het vaste-gezichtencriterium

Bij de voorwaarden voor de 3-uursregeling en het vaste-gezichtencriterium wordt eveneens vooral herstellend gehandhaafd. In 2023 werd, net als in 2022 en 2019, voornamelijk de handhavingsactie aanwijzing ingezet. Voor de beleidsvoorwaarde voor de 3-uursregeling (2.1.7) en de voorwaarde legitiem afwijken van de beroepskracht-kindratio (3.3.2) werd dit gevolgd door de inzet van last onder dwangsom en een waarschuwing. De last onder dwangsom werd bij deze voorwaarden relatief vaker ingezet dan gemiddeld bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen. Het gaat hierbij wel om kleine absolute aantallen handhavingsacties.

Op de voorwaarden voor het vaste-gezichtencriterium (3.5.3 en 3.5.4) werden vooral de aanwijzing en de waarschuwing ingezet. De last onder dwangsom werd minder vaak dan gemiddeld ingezet bij kinderdagverblijven.

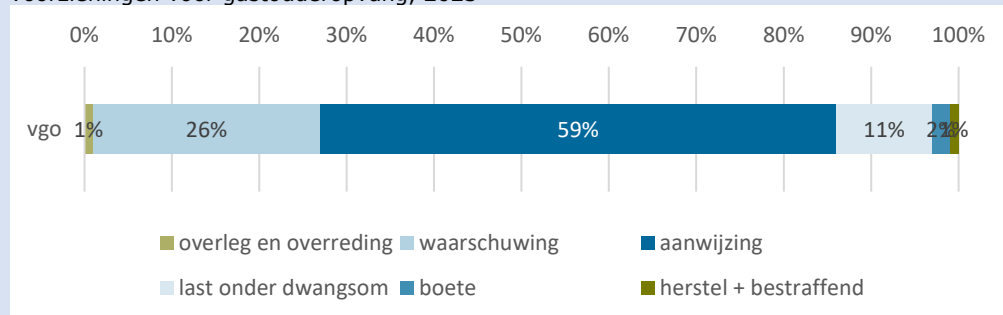
Op voorwaarden over voorschoolse educatie zien we in 2023 dat er bij 54% van de ve-tekortkomingen een aanwijzing wordt gegeven en bij 33% een waarschuwing. Dat is vrijwel gelijk aan 2022 (55% aanwijzing, 35% waarschuwing), maar vergeleken met 2019 zijn er minder aanwijzingen en meer waarschuwingen (65% aanwijzing, 29% waarschuwing in 2019).

Verder zien we een stijging in de inzet van last onder dwangsom op tekortkomingen op voorwaarden over ve. In 2019 was dit minder dan 1% van de tekortkomingen, in 2022 gold dit op 8% en in 2023 op 10% van de tekortkomingen.

Handhaving bij gastouderopvang vooral met aanwijzing

Ook bij voorzieningen voor gastouderopvang wordt vooral herstellend opgetreden tegen tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken. Er worden voornamelijk aanwijzingen (59%) en waarschuwingen (26%) ingezet. De last onder dwangsom wordt bij voorzieningen voor gastouderopvang minder ingezet dan bij de andere opvangsoorten (11%).

Tabel 5.3b. Percentage handhavingsacties op tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken bij voorzieningen voor gastouderopvang, 2023



5.4 Handhaving bij nader onderzoeken

De gemeente kan de GGD opdracht geven een nader onderzoek uit te voeren om te controleren of een eerder geconstateerde tekortkoming hersteld is. Veel tekortkomingen worden hersteld na een eerste handhavingsactie (zie ook paragraaf 5.5 voor herstel van tekortkomingen). Wanneer bij het nader onderzoek blijkt dat de tekortkoming niet hersteld is, kan de gemeente het handhavingstraject voortzetten.

In 62 tot 74% (afhankelijk van het type opvang) van de gevallen, werd na de handhaving op tekortkomingen uit het jaarlijks onderzoek, een nader onderzoek uitgevoerd. Bij iets meer dan de helft van de tekortkomingen zonder nader onderzoek is informele handhaving (een waarschuwing) ingezet. Als er geen nader onderzoek wordt uitgevoerd, dan wordt de voorwaarde meestal bij het volgende jaarlijks onderzoek opnieuw beoordeeld (70%). Het ligt onder meer aan de ernst en zwaarte van de tekortkoming of het nodig is om een nader onderzoek uit te voeren.

In 2023 zijn er 2.199 nadere onderzoeken uitgevoerd. Bij 573 van deze onderzoeken (26%) zijn tekortkomingen geconstateerd. Wanneer een tekortkoming na handhaving bij een nader onderzoek of een volgend jaarlijks onderzoek nog steeds aanwezig is, noemen we dat recidive. Wanneer er bij het volgende onderzoek (weer) tekortkomingen worden geconstateerd, kan een gemeente besluiten een zwaardere handhavingsmaatregel in te zetten, zeker als het om dezelfde tekortkoming gaat. Dit noemt de inspectie escalerend handhaven.

In 2023 werd, net als in voorgaande jaren, strenger gehandhaafd op deze (herhaalde) tekortkomingen dan op tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken. Last onder dwangsom werd het meest geregistreerd voor kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus, gevolgd door aanwijzingen. Wat opvalt in 2023 is dat er bij kindercentra meer aanwijzingen worden geregistreerd bij tekortkomingen bij nader onderzoeken (39%) dan voorgaande jaren (27% in 2019,

28% in 2022); er wordt minder vaak een last onder dwangsom opgelegd (43% in 2023, tegenover 57% in zowel 2019 als 2022).

Weinig tekortkomingen bij gastouderopvang bij nader onderzoek

Bij voorzieningen voor gastouderopvang zijn er weinig tekortkomingen geconstateerd bij nadere onderzoeken in 2023. In totaal gaat het om 35 tekortkomingen. Er is op deze tekortkomingen even vaak een aanwijzing als een last onder dwangsom opgelegd.

Op tekortkomingen bij ve-voorwaarden die zijn geconstateerd tijdens nadere onderzoeken worden vooral aanwijzingen geregistreerd (47%), gevolgd door de last onder dwangsom (27%) en waarschuwingen (22%).

In 2023 wordt een waarschuwing veelal opgevolgd door een aanwijzing (zie Tabel 5.4a). Na een aanwijzing volgt vaak een last onder dwangsom. We zien ook dat er in sommige gevallen geen escalatie plaatsvindt en een waarschuwing wordt opgevolgd door een tweede waarschuwing of dat een aanwijzing wordt opgevolgd door een tweede aanwijzing. Dit beeld is vergelijkbaar met 2022.

Tabel 5.4a. Escalatie bij recidive na handhaving op tekortkomingen uit jaarlijkse onderzoeken (JO), 2023

	Opgevolgd door:		
	Waarschuwing	Aanwijzing	Last onder dwangsom
Waarschuwing (n = 104)	30%	61%	5%
Aanwijzing (n = 305)	9%	45%	35%
Last onder dwangsom (n = 289)	1%	1%	93%

Beschouwing van de inspectie

Zoals ook beschreven is in het *Landelijk Rapport Gemeentelijk toezicht kinderopvang 2022* verwacht de inspectie dat gemeenten voortvarend, adequaat en effectief handhaven om de geconstateerde tekortkoming te laten herstellen. Het doel van toezicht en handhaving is om de kwaliteit op de locaties te borgen en bevorderen. Geconstateerde tekortkomingen moeten dan ook zo snel mogelijk worden opgelost en er moet voor gezorgd worden dat het herstel toekomstbestendig is. In situaties van structureel terugkerende tekortkomingen of het niet voldoen aan veel voorwaarden zijn gerichte passende handhavingsacties en stimulerende activiteiten noodzakelijk. Opnieuw een waarschuwing geven als een eerdere waarschuwing niet tot herstel heeft geleid, past daar niet bij. De inspectie gaat met gemeenten die vaak of structureel niet escaleren in gesprek over de afwegingen die zij maken, zodat de gemeenten in het vervolg de juiste keuzes maken om voortvarend, adequaat en effectief handhaven om de geconstateerde tekortkoming te laten herstellen.

5.4.1 Exploitatieverbod en intrekken toestemming tot exploitatie

In sommige situaties is het beter als de opvang van kinderen (tijdelijk) wordt stopgezet. De gemeente kan in zulke gevallen een exploitatieverbod opleggen. De

gemeente kan ook besluiten om de toestemming tot exploitatie van een kinderopvangvoorziening in te trekken. Dan wordt de kinderopvangvoorziening uit het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) geschreven.

Gemeenten zetten een (voorgenomen) exploitatieverbod of intrekking van de toestemming tot exploitatie weinig in. In 2023 is er slechts 9 keer een voornemen tot exploitatieverbod geregistreerd, en bij 17 voorzieningen een voornemen tot intrekking van de toestemming tot exploitatie (zie Tabel 5.4b). Alle voorzieningen voor gastouderopvang met een (voorgenomen) exploitatieverbod zijn uiteindelijk uit het LRK verwijderd. Daarnaast zijn alle voorzieningen waarbij een intrekking van de toestemming tot exploitatie geregistreerd was, in 2023 uitgeschreven uit het LRK.

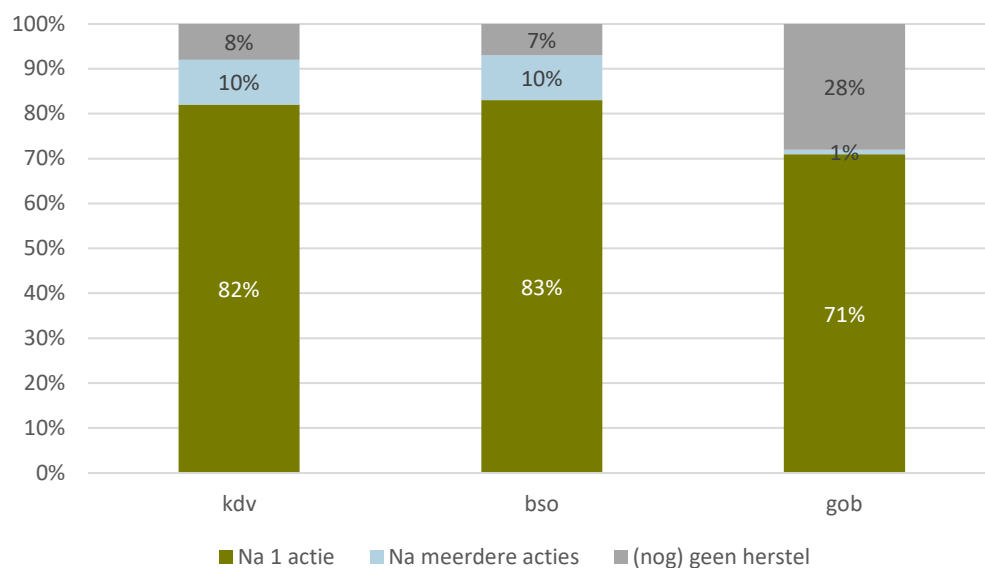
Tabel 5.4b. Inzet van exploitatieverbod en intrekken toestemming tot exploitatie, per type opvang, 2023

	kdv	bso	gob	vgo
Voorstellen tot exploitatieverbod	2	3	0	4
(Voorstellen tot) uitschrijving uit register	3	5	0	9
Uitgeschreven voorzieningen	3	5	0	13

5.5 Herstel van tekortkomingen na handhaving

Ook in 2023 blijkt dat de meeste tekortkomingen na handhaving van gemeenten hersteld worden. De meeste tekortkomingen (82%) werden na een eerste handhavingssactie van een gemeente binnen een jaar hersteld (zie figuur 5.5a). In sommige gevallen (18%) was het nodig om nogmaals te handhaven. Na 2 of meer acties zijn bijna alle tekortkomingen hersteld (92%). Bij 9% van de tekortkomingen is bij een volgend onderzoek niet opnieuw beoordeeld of de tekortkoming is hersteld tot eind 2023. Het kan zijn dat dit nog gebeurt bij een volgend onderzoek in 2024. De herstelpercentages bij ve-tekortkomingen zijn iets lager dan bij alle overige kinderopvang-tekortkomingen bij kinderdagverblijven (79% na 1 actie, 90% na meerdere acties).

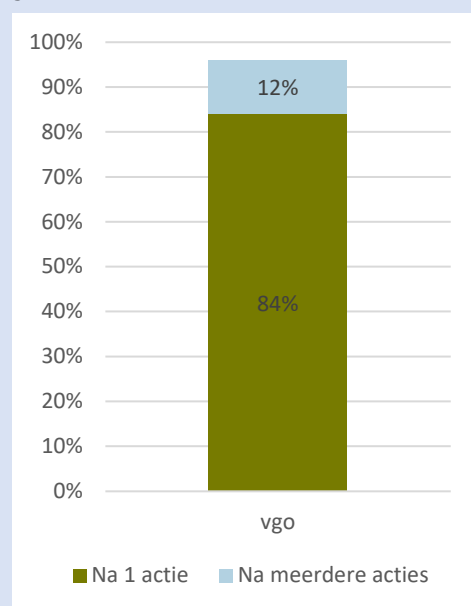
Figuur 5.5a. Herstelpercentage van tekortkomingen bij een jaarlijks onderzoek in 2022 na één of meer handhavingssacties van gemeenten, 2022-2023



Vrijwel alle tekortkomingen bij gastouders herstellen na handhaving.

Ook bij voorzieningen voor gastouderopvang is het herstel na handhaving hoog. Na een eerste handhavingsactie is 84% van de tekortkomingen hersteld, na meerdere handhavingsacties loopt dit op tot 96%.

Figuur 5.5b. Herstelpercentage van tekortkomingen bij een jaarlijks onderzoek bij voorzieningen voor gastouderopvang in 2022 na één of mee handhavingsacties van gemeenten, 2022-2023



Een zeer groot deel van de tekortkomingen bij gastouders werd al hersteld met herstelaanbod (zie paragraaf 4.3.2 Herstel na herstelaanbod). Vrijwel alle tekortkomingen die niet met een herstelaanbod opgelost zijn, of waarop geen herstelaanbod is geboden, worden dus na handhaving alsnog hersteld.

De hoge mate van herstel wijst erop dat gemeenten in de meeste gevallen effectieve handhavingsacties inzetten. Ook tijdens de lerende dialoog gaven gemeenten aan dat de eerste handhavingsactie vaak al tot herstel leidt: daar zijn zij trots op. We zien in de gevoerde gesprekken geen onderscheid tussen gemeenten die streng handhavend optreden en gemeenten die herstellend handhaven. Als de aard en de ernst van de tekortkoming het nodig maakt, geven gemeenten aan dat zij escaleren, waarbij zij indien nodig stappen in de escalatieladder overslaan (zie 5.4 Handhaving bij nader onderzoeken).

Beschouwing van de inspectie

De inspectie vindt het positief dat tekortkomingen veelal opgelost worden na een eerste ingezette handhavingsactie. De inspectie wil nogmaals benadrukken dat zij het belangrijk vindt dat gemeenten de effectiviteit van hun eigen handhaving evalueren.⁵¹ Hiermee kunnen ze beoordelen welke preventieve acties en/of passende handhavingsacties nodig zijn om de kwaliteit in de toekomst te borgen en te bevorderen.

⁵¹ Inspectie van het Onderwijs (2023). [Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2022](#)

DEEL 2: THEMAVERDIEPING

Toezicht en handhaving op
oudercommissies

6 Toezicht en handhaving op oudercommissies

In dit hoofdstuk geven we een uitgebreide kijk op hoe GGD-toezichthouders toezicht houden op de kwaliteitseisen over de oudercommissie. We beschrijven hoe vaak en op welke wijze GGD-toezichthouders deze voorwaarden beoordelen, hoeveel tekortkomingen er worden geconstateerd en hoe gemeenten daarop handhaven. Daarnaast gaan we in dit hoofdstuk in op toezicht op het adviesrecht van de oudercommissies en de regelwijziging in de voorwaarden: de gecombineerde oudercommissie. Tot slot staan we stil bij andere vormen van ouderbetrokkenheid die GGD-toezichthouders zien tijdens hun inspecties.

6.1 Samenvatting

- Bij 31% van de jaarlijkse onderzoeken worden één of meer oudercommissie-voorwaarden beoordeeld in 2023.
- Oudercommissie-voorwaarden zijn in 2023 vaker beoordeeld dan eerdere jaren. Dit komt door het flexibel inrichten van het toezicht.
- Van de voorzieningen die vanaf 2020 of eerder ingeschreven stonden, heeft 73% ten minste één inspectie gehad waarin de oudercommissie-voorwaarden beoordeeld zijn.
- Oudercommissie-voorwaarden worden beoordeeld bij een jaarlijks onderzoek van voorzieningen met een rood of oranje risicoprofiel of voorzieningen zonder risicoprofiel, wanneer voorwaarden al langere tijd niet zijn getoetst, wanneer er eerder tekortkomingen zijn geconstateerd en/of wanneer er signalen zijn.
- Iets minder dan de helft van de toezichthouders neemt contact op met de oudercommissie wanneer oudercommissie-voorwaarden worden beoordeeld. Een kwart neemt contact op als daar een bijzondere reden toe is, zoals binnengekomen signalen van of over de oudercommissie, signalen over de kwaliteit of signalen over het risicoprofiel.
- Contact met de oudercommissie geeft de toezichthouder een beter of aanvullend beeld over de kwaliteit van de opvang en meer inzicht in de werkwijze van de houder. Er zijn echter ook toezichthouders die ervaren dat oudercommissies vaak geen goed beeld hebben van de kwaliteit, te weinig kennis hebben of te weinig kritisch zijn.
- In 2023 is bij 11% van de beoordelingen een tekortkoming geconstateerd op één of meer oudercommissie-voorwaarden. Bij buitenschoolse opvang zijn er vaker tekortkomingen dan bij kinderdagverblijven. GGD-toezichthouders zien dat ouders van kinderen op de buitenschoolse opvang voorkeur lijken te geven aan betrokkenheid bij de school, waardoor er minder tijd overblijft voor betrokkenheid bij de buitenschoolse opvang.
- Vergeleken met andere tekortkomingen bij kindercentra wordt op tekortkomingen bij oudercommissie-voorwaarden weinig herstelaanbod aangeboden. De tekortkomingen zijn namelijk meestal niet op korte termijn op te lossen.

- GGD-toezichthouders geven niet altijd een advies tot handhaven aan gemeenten bij het ontbreken van een oudercommissie op een voorziening met meer dan 50 geplaatste kinderen. Dit terwijl daar een resultaatverlichting tot het instellen van een oudercommissie geldt.
- In 2023 wordt er op 25% van de tekortkomingen op oudercommissie-voorwaarden beredeneerd niet-gehandhaafd. Dat is relatief veel in vergelijking met het gemiddelde voor alle tekortkomingen (17%).
- 72% van de tekortkomingen op oudercommissie-voorwaarden zijn binnen een jaar hersteld. Dat is relatief weinig.
- Het beoordelen van de wijze waarop invulling gegeven wordt aan het adviesrecht valt niet onder het toezicht van de GGD. GGD-toezichthouders zijn gevraagd of zij vinden dat de GGD toezicht zou moeten houden op het adviesrecht. De meningen daarover zijn verdeeld.
- Per 1 januari 2024 mag er 1 oudercommissie worden ingesteld voor voorzieningen van dezelfde houder wanneer een kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang zijn gevestigd in hetzelfde pand of in aangrenzende gebouwen. Vrijwel alle GGD-toezichthouders ervaren deze regelwijziging voor gecombineerde oudercommissies als positief.
- We vroegen GGD-toezichthouders ook of zij tijdens hun inspecties andere vormen van ouderbetrokkenheid zien die niet onder het adviesrecht vallen. GGD-toezichthouders zien deze inderdaad. Het gaat dan bijvoorbeeld om informele activiteiten zoals feestjes, inloopochtenden, thema-avonden, maar ook georganiseerde ouderavonden en adviesvragen over onderwerpen die niet onder het adviesrecht vallen.

6.2 Inleiding

Oudercommissies vertegenwoordigen de belangen van alle ouders van de opgevangen kinderen van een kinderdagverblijf of buitenschoolse opvang. Een oudercommissie van een gastouderbureau vertegenwoordigt alle ouders van de opgevangen kinderen bij de aangesloten gastouders.

De oudercommissie geeft vorm aan de inspraakmogelijkheid en het adviesrecht van de ouders. Het doel is om de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvangorganisatie in stand te houden en te verbeteren. Een goede samenwerking tussen houder en oudercommissie draagt bij aan de kwaliteit van de kinderopvang. Daarnaast wordt de houder uitgedaagd met een kritische blik naar het eigen handelen te kijken.⁵² Verder kunnen toezichthouders bij hun inspecties gebruikmaken van de kennis van de ouders, bijvoorbeeld door de oudercommissie te benaderen.⁵³

In 2016 scherpste de Rijksoverheid de Wet kinderopvang (Wko) aan op basis van de Wet versterking positie ouders kinderopvang en peuterspeelzalen.⁵⁴ Daarmee is het

⁵² Overheid.nl (2014). [Memorie van Toelichting Wet versterking positie ouders kinderopvang en peuterspeelzalen](#)

⁵³ Commissie Gunning (2011). [Rapport onafhankelijke commissie onderzoek zedenzaak Amsterdam](#).

⁵⁴ Overheid.nl (2014). [Memorie van Toelichting Wet versterking positie ouders kinderopvang en peuterspeelzalen](#)

adviesrecht voor oudercommissies op de pedagogische kwaliteit van de opvang uitgebreid. Zo kan een oudercommissie gevraagd en ongevraagd advies geven over verschillende onderwerpen. Ook kwam er een eenduidige klachtenprocedure voor elke ouder met een kind in de kinderopvang. Omdat ouders daarmee klachten en geschillen over de toepassing van het adviesrecht direct bij de Geschillencommissie Kinderopvang kunnen voorleggen, is besloten dat de invulling van het adviesrecht (Artikel 1.60 Wko) niet meer door de GGD geïnspecteerd wordt.⁵⁵ Op de andere kwaliteitseisen beoordeelt de GGD-toezichthouder namens de gemeente of de houder zich aan de wettelijke verplichtingen houdt.

Per 1 januari 2022 hebben gemeenten en GGD'en de mogelijkheid om het toezicht flexibel in te richten. Gemeenten en GGD'en kunnen kiezen om de vaste set voorwaarden te inspecteren óf om flexibel te inspecteren. De oudercommissie-voorwaarden vallen namelijk niet binnen de vaste set voorwaarden, en werden bij voorzieningen met een groen of geel risicoprofiel vaak niet beoordeeld. Flexibel toezicht zorgt ervoor dat er meer ruimte is gekomen voor het inspecteren van andere voorwaarden, zoals de oudercommissie-voorwaarden. In de verplichte set moet de toezichthouder ook de onderwerpen meenemen die de oudercommissie aandraagt, wanneer die gaan over de wettelijke kwaliteitseisen voor kinderopvang of gastouderopvang.

Vanaf 1 januari 2023 is het voor voorzieningen mogelijk een gecombineerde oudercommissie in te stellen. Dan is er sprake van 1 oudercommissie voor locaties van dezelfde houder waar een kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang zijn gevestigd in hetzelfde pand of aangrenzende gebouwen op hetzelfde adres. Een belangrijke voorwaarde is dat ouders met kinderen uit beide typen opvang vertegenwoordigd moeten zijn in de oudercommissie. Ouders met kinderen op de ene type opvang mogen geen besluiten nemen over de andere type opvang. Hiertoe is Artikel 1.58a in de Wko ingevoegd. In Bijlage I staan de wettelijke kwaliteitseisen over de oudercommissie weergegeven.

6.2.1 *Wettelijke kwaliteitseisen oudercommissie*

De wettelijke kwaliteitseisen over de oudercommissies worden hieronder beschreven. Wanneer we het hebben over 'oudercommissie-voorwaarden' bedoelen we enkel de voorwaarden over de Oudercommissie uit het toetsingskader die vallen binnen het domein Ouderrecht (in de itemlijst van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang domein 6.2, in de itemlijst van gastouderbureaus 5.2). De oudercommissie-voorwaarden die in het toetsingskader van GGD-toezichthouders staan, staan beschreven in Bijlage II.

Voorzieningen met meer dan 50 geplaatste kinderen hebben een resultaatverplichting. Zij moeten een oudercommissie instellen en de ouders voldoende gelegenheid bieden om deel te nemen. Kleinere voorzieningen met 50 of minder geplaatste kinderen hebben een inspanningsverplichting. Deze voorzieningen moeten aantonen dat zij zich voldoende inspannen om een oudercommissie in te stellen. Als een kleine houder er niet in slaagt een oudercommissie op te richten, ondanks zijn inspanningen, beoordeelt de GGD of de houder het wettelijk adviesrecht van de ouders laat plaatsvinden via alternatieve ouderraadpleging.

⁵⁵ Overheid.nl (2016). [Kamerstukken II, 2016/2017, 34045, nr. 15](#)

De oudercommissie kan de houder gevraagd of ongevraagd adviseren over een aantal in de wet vastgelegde onderwerpen, namelijk:

- de uitvoering van het kwaliteitsbeleid, in het bijzonder het pedagogisch beleid;
- het algemeen beleid op het gebied van voeding, opvoeding, veiligheid en gezondheid;
- de openingstijden;
- het beleid rondom voorschoolse educatie;
- vaststelling en wijziging van de klachtenregeling;
- wijzigingen van de prijs van de kinderopvang.

De houder moet de oudercommissie schriftelijk om advies vragen wanneer er sprake is van wijzigingen of nieuw beleid op één van bovenstaande onderwerpen. Daarnaast moet de houder de oudercommissie tijdig voorzien van alle nodige informatie om advies te kunnen geven.

Elke ouder die een kind op het kinderdagverblijf en/of buitenschoolse opvang heeft of naar een gastouder brengt, kan zitting nemen in de oudercommissie van de betreffende locatie of het bijbehorende gastouderbureau. De leden van de oudercommissie worden vervolgens gekozen door de ouders die een kind op het kinderdagverblijf en/of buitenschoolse opvang heeft of naar een gastouder brengen. Vanwege de onafhankelijkheid zitten er alleen ouders in de oudercommissie, geen (pedagogisch) medewerkers, houders, locatiemanagers of andere medewerkers. De werkwijze van de oudercommissie wordt vastgelegd in een reglement.

6.2.2 *Opzet van de themaverdieping*

In deze themaverdieping gaan we dieper in op hoe de GGD toezicht houdt op de oudercommissie-voorwaarden. Dit doen we door in de eerste plaats de resultaten van het toezicht en de handhaving vanuit de geregistreerde gegevens uit de Gemeenschappelijke Inspectieruimte te beschrijven. Daarnaast stuurden we een vragenlijst aan GGD-toezichthouders. Deze vragenlijst bevatte vragen over verschillende onderdelen, zoals het beoordelen van de oudercommissie-voorwaarden, maar ook over het betrekken van de oudercommissie bij het toezicht en het (niet) houden van toezicht op de uitvoering van het adviesrecht. De informatie uit beide databronnen worden in het hoofdstuk gecombineerd. In het bijbehorende technisch rapport is te lezen welke informatie uit welke bron komt.

Voor deze verdieping vulden 96 GGD-toezichthouders vanuit 25 GGD-regio's de vragenlijst.

6.3 **Beoordelen oudercommissie-voorwaarden**

6.3.1 *Oudercommissie-voorwaarden vaker beoordeeld via flexibel toezicht*

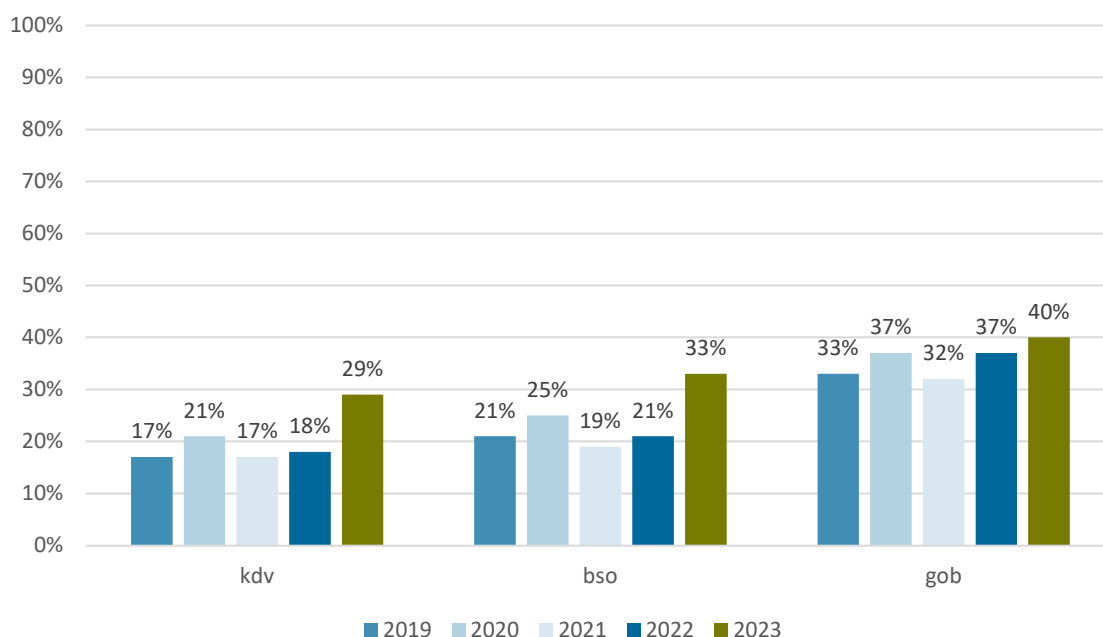
Oudercommissie-voorwaarden hoeven niet verplicht beoordeeld te worden. In 2023 werden er in 31% van de jaarlijkse onderzoeken één of meer van deze voorwaarden beoordeeld. Bij gastouderbureaus worden ze relatief vaker beoordeeld dan bij kindercentra. 20% van de GGD-toezichthouders geeft in de vragenlijst aan dat zij deze voorwaarden altijd meenemen bij een regulier jaarlijks onderzoek.

De oudercommissie-voorwaarden zijn in 2023 vaker beoordeeld dan in de jaren ervoor (zie figuur 6.3a). Dat is mogelijk het gevolg van het flexibel ingerichte

toezicht. Voorwaarden uit het domein Ouderrecht vielen eerder niet onder de minimaal te toetsen voorwaarden. Met flexibel toezicht is deze vaste set losgelaten, waardoor er meer ruimte is om andere voorwaarden zoals die over de oudercommissies.

GGD-toezichthouders geven in de vragenlijst aan dat het wel of niet beoordelen van de oudercommissie-voorwaarden afhankelijk is van de invulling van het flexibel toezicht. Bijna alle GGD-toezichthouders nemen deze voorwaarden mee in een jaarlijks onderzoek bij een voorziening als onderdeel van de uitgekozen flexibele set te inspecteren voorwaarden: 75% soms of regelmatig en 25% vaak of altijd. GGD-toezichthouders geven ook aan dat er afspraken met gemeenten worden gemaakt over het beoordelen van oudercommissie-voorwaarden in het kader van flexibel toezicht. Deze afspraken kunnen bijvoorbeeld gaan over welke voorwaarden onderdeel zijn van welke sets of over de vraag bij welk risicoprofiel de oudercommissie-voorwaarden beoordeeld moeten worden.

Figuur 6.3a. Percentage jaarlijks onderzoeken waarin één of meer oudercommissie-voorwaarden zijn beoordeeld, per type opvang, 2019-2023.



6.3.2 *Bij ruim een kwart van de voorzieningen zijn oudercommissie-voorwaarden in afgelopen vier jaar niet beoordeeld*

Er zijn ook voorzieningen waarbij de oudercommissie-voorwaarden niet recentelijk beoordeeld zijn. Bij 27% van de voorzieningen die al sinds 2020 of langer ingeschreven staan, zijn deze voorwaarden minstens vanaf 2020 niet beoordeeld.

Uit een onderzoek van de inspectie naar het domein Ouderrecht⁵⁶ kwam naar voren dat voorwaarden binnen dit domein minder vaak worden beoordeeld omdat dit veel tijd vraagt. Tegelijkertijd worden er relatief weinig tekortkomingen geconstateerd in

⁵⁶ Inspectie van het Onderwijs (2018). [Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2017](#)

dit domein ten opzichte van andere domeinen. In het onderzoek gaven GGD'en aan dat zij er daarom vaak voor kiezen deze voorwaarden niet te inspecteren, tenzij de gemeente besluit om de inspectie uit te breiden.

De inspectie benadrukt dat het belangrijk is om ook oudercommissie-voorwaarden regelmatig te beoordelen, ook bij locaties met weinig of geen aanleiding tot zorgen. Oudercommissies spelen namelijk een belangrijke rol bij het bevorderen van de kwaliteit van de opvang. De flexibele inspectieactiviteit biedt hier ruimte voor.

6.3.3

Overwegingen bij het beoordelen van de oudercommissie-voorwaarden

Of een GGD-toezichthouder besluit om oudercommissie-voorwaarden te beoordelen tijdens een onderzoek verschilt per type onderzoek. Deze voorwaarden worden het vaakst beoordeeld bij het eerste jaarlijks onderzoek dat volgt op het onderzoek na registratie: 86% van de GGD-toezichthouders geeft aan deze voorwaarden altijd te beoordelen bij dit type onderzoek. Bij het onderzoek na registratie geeft 23% van de bevroegde GGD-toezichthouders aan nooit oudercommissie-voorwaarden te beoordelen. Dit komt omdat het onderzoek na registratie binnen 3 maanden moet plaatsvinden en de oudercommissie 6 maanden na registratie moet worden ingesteld. 32% van de GGD-toezichthouders geeft echter aan dat zij de oudercommissie-voorwaarden juist altijd meenemen bij dit type onderzoek. Bij een incidenteel onderzoek worden de oudercommissie-voorwaarden het minst vaak beoordeeld. 96% van de GGD-toezichthouders geeft aan deze voorwaarden nooit of soms te beoordelen bij een incidenteel onderzoek.

Bij de keuze om oudercommissie-voorwaarden te beoordelen spelen verschillende factoren een rol. In de vragenlijst gaven de GGD-toezichthouders aan dat deze voorwaarden altijd of vaak worden meegenomen wanneer:

- Het risicoprofiel rood, oranje of nog niet vastgesteld is;
- De voorwaarden al langere tijd niet zijn getoetst (elke 3 jaar noemen zij als wenselijk);
- Er eerder tekortkomingen op zijn geconstateerd;
- Er signalen binnenkomen van bijvoorbeeld ouders of de oudercommissie.

De oudercommissie-voorwaarden worden vooral beoordeeld bij locaties met een rood of oranje risicoprofiel. Vóór de invoering van flexibel toezicht hoefden oudercommissie-voorwaarden bij een groen risicoprofiel niet beoordeeld te worden. We zien in de data van de GIR dat 95% van de voorzieningen met een rood risicoprofiel de afgelopen 3 jaar een inspectie heeft gehad waarbij de oudercommissie-voorwaarden zijn beoordeeld. Bij voorzieningen met groene en gele risicoprofielen worden deze voorwaarden minder vaak beoordeeld. Bij ruim een kwart van de voorzieningen die sinds 2020 ingeschreven stonden, zijn deze voorwaarden sindsdien niet beoordeeld. Als gevolg van flexibel toezicht worden de voorwaarden vanaf 2023 vaker beoordeeld, óók bij voorzieningen met een groen risicoprofiel. Deze vorm van toezicht biedt daar namelijk meer ruimte voor, ook wanneer er geen aanleiding tot zorg is bij de locaties.

GGD-toezichthouders geven ook aan dat zij oudercommissie-voorwaarden te beoordelen vanwege signalen (54% regelmatig, vaak of altijd). Dit kunnen signalen zijn van ouders, beroepskrachten of de oudercommissie zelf. Deze signalen gaan bijvoorbeeld over de ouderparticipatie of over het ouderrecht, zoals beleidswijzigingen en de invloed van ouders of oudercommissie daarop. Signalen kunnen ook gaan over de kwaliteit van de opvang, zoals onvrede of zorgen van

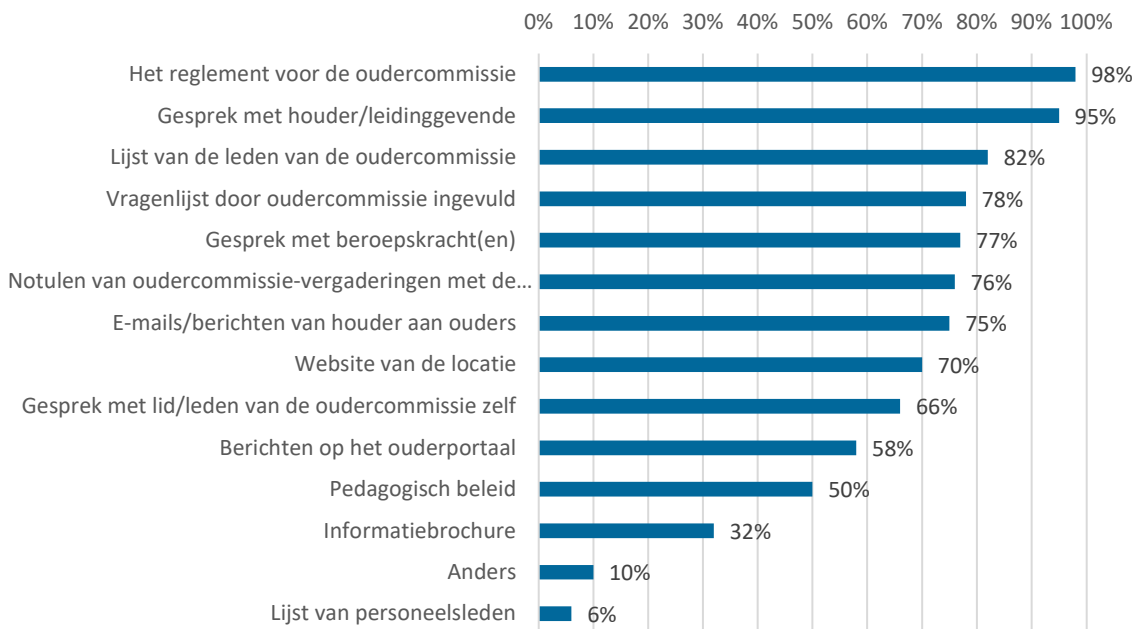
ouders over de veiligheid, gezondheid of pedagogische kwaliteit. Het ontvangen van een signaal kan ervoor zorgen dat de toezichthouder de oudercommissie ook betreft bij het onderzoek.

Het komt ook voor dat de GGD-toezichthouder tijdens de inspectie ongepland besluit om de oudercommissie-voorwaarden te beoordelen. Dit komt bijvoorbeeld voor wanneer de toezichthouder tijdens een inspectie zorgen van beroepskrachten meekrijgt, ziet dat er veel wisselingen in het personeel hebben plaatsgevonden of dat de administratie niet op orde is. Ook kan een aanleiding zijn dat er zorgen zijn over de communicatie tussen de houder en ouder of wanneer de toezichthouder zaken met de ouders wil delen.

Ten slotte heeft ook de grootte van de kinderopvang invloed op het besluit om de oudercommissie-voorwaarden te beoordelen tijdens een onderzoek. We zien dat de voorwaarden vaker worden beoordeeld bij kleinere houders (1 à 2 voorzieningen) dan bij grote houders (10 of meer voorzieningen). In de vragenlijst gaven de GGD-toezichthouders ook aan dat de grootte van de locatie invloed had op het wel of niet beoordelen. Hier werd het onderzoeken van een grote locatie (meer dan 50 geplaatste kinderen/aangesloten gastouders) vaker genoemd als reden genoemd om de oudercommissie-voorwaarden te beoordelen dan het onderzoeken van een kleine locatie (minder dan 50 geplaatste kinderen/aangesloten gastouders).

6.3.4 *Verschillende bronnen voor de beoordeling van oudercommissie-voorwaarden*
GGD-toezichthouders gebruiken meerdere bronnen om de oudercommissie-voorwaarden te beoordelen. Bijna alle toezichthouders raadplegen in ieder geval het oudercommissiereglement en voeren een gesprek met de houder/leidinggevende. Figuur 6.3b laat zien hoe vaak toezichthouders aangeven diverse bronnen te gebruiken bij het beoordelen van de oudercommissie-voorwaarden. Hierbij konden zij kiezen voor meerdere antwoorden. Een van deze bronnen is een vragenlijst die door de oudercommissie wordt ingevuld. In GIR-Inspecteren is een standaard vragenlijst beschikbaar voor GGD-toezichthouders om naar de oudercommissie te sturen. Daarin wordt onder andere gevraagd naar het informeren van ouders door de houder, de inrichting van de oudercommissie (leden, reglement, centrale oudercommissie) en de kwaliteit van de opvang. Onder andere bronnen valt bijvoorbeeld informatie op locatie, zoals een prikbord, of voorbeelden van alternatieve ouderraadpleging.

Figuur 6.3b. Mate waarin GGD-toezichthouders aangeven bronnen te raadplegen voor de beoordeling van oudercommissie-voorwaarden.



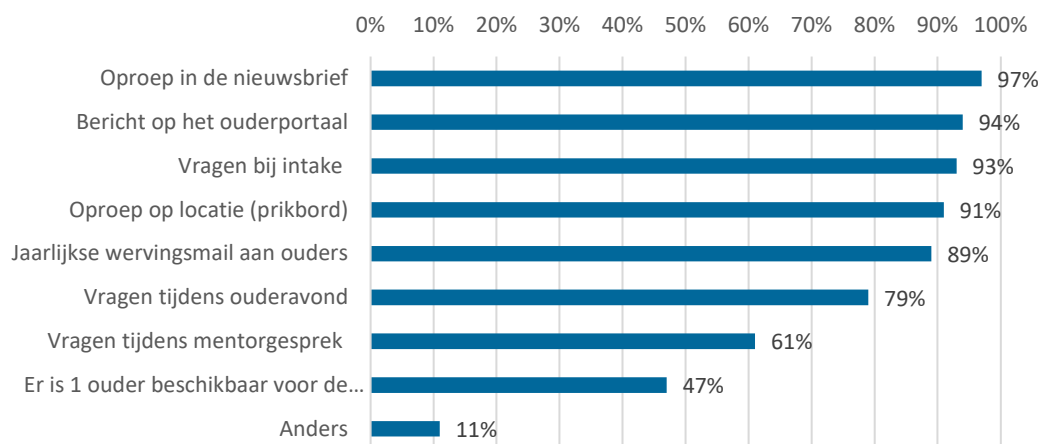
6.3.5 *Het beoordelen van de inspanningsverplichting*

De resultaatverplichting vervalt in sommige situaties. Er hoeft geen oudercommissie ingesteld te worden wanneer er wordt voldaan aan een aantal voorwaarden, onder andere dat:

- op de locatie maximaal 50 kinderen zijn geplaatst of maximaal 50 gastouders zijn aangesloten én de houder zich aantoonbaar heeft ingespannen om een oudercommissie in te stellen (inspanningsverplichting);
- de houder de ouders aantoonbaar betreft bij de onderwerpen waarop een oudercommissie adviesrecht heeft (alternatieve ouderraadpleging).

Om te beoordelen of een houder voldoet aan de inspanningsverplichting wegen GGD-toezichthouders verschillende activiteiten mee. In figuur 6.3c is zichtbaar welke.

Figuur 6.3c. Mate waarin GGD-toezichthouders aangeven activiteiten mee te wegen bij de beoordeling van de inspanningsverplichting.



Een grote groep GGD-toezichthouders (38%) geeft aan dat zij het niet makkelijk vinden om te beoordelen of een houder zich aantoonbaar voldoende heeft ingespannen om een oudercommissie in te stellen. Er zitten ook grote verschillen in de beoordeling van GGD-toezichthouders of dit het geval is. Sommige GGD-toezichthouders vinden dat een oproep aan de ouders voldoende is. Dit kan bijvoorbeeld via een intakegesprek, een oproep in de nieuwsbrief of het prikbord. De meeste GGD-toezichthouders geven aan dat inspanning voor hen meer is dan dat. Zij vinden dat er meerdere inspanningen op verschillende momenten in het jaar nodig zijn door middel van verschillende activiteiten. Enkele toezichthouders noemen daarbij dat de kwaliteit van de oproep ook wordt beoordeeld, bijvoorbeeld of daarin wordt uitgelegd wat het belang is van een oudercommissie.

6.3.6 *Het beoordelen van de alternatieve ouderraadpleging*

Bijna alle GGD-toezichthouders geven aan dat zij alternatieve ouderraadpleging toetsen door dit na te vragen bij de houder (96%) en/of door documenten op te vragen bij de houder (93%). Bijna de helft van de toezichthouders geeft daarbij ook aan dat ze dit navragen aan beroepskrachten.

De meeste toezichthouders (88%) beoordelen de alternatieve ouderraadpleging als voldoende wanneer ouders de mogelijkheid krijgen om advies te geven op aangepast beleid of gewijzigde tarieven. Dit kan bijvoorbeeld fysiek via ouderbijeenkomsten of mentorgesprekken en online via vragenlijsten, e-mail of het ouderportaal. Vaak is het een combinatie van verschillende methoden. Daarnaast vindt ongeveer de helft van de toezichthouders dat alle ouders betrokken moeten zijn bij alle adviesonderwerpen die gelden voor een oudercommissie voor een voldoende beoordeling. Er bestaan wel verschillen tussen wat toezichthouders in een situatie als voldoende beoordelen. Dit kan zijn omdat meerdere toezichthouders aangeven dat het afhangt van de situatie en locatie of de alternatieve ouderraadpleging voldoende is. Ook vindt ruim een derde dat zij niet goed kunnen beoordelen of ouders ouders voldoende betrekken bij alternatieve ouderraadpleging. Ook een derde vindt dat zij dit wel goed kunnen .

Het is voor sommige toezichthouders voldoende als houders ouders informeren over beleidswijzigingen en mogelijkheden om inbreng te leveren via nieuwsbrieven, ouderportalen of persoonlijke e-mails. De meeste toezichthouders vinden het ook nodig dat er ouderbijeenkomsten worden georganiseerd of dat ouders via vragenlijsten om inbreng wordt gevraagd. Ook zijn er toezichthouders die aangeven dat er naast de activiteiten voor alternatieve ouderraadpleging ook ten minste aan de inspanningsverplichting moet worden voldaan.

6.3.7 *Beoordelen voorwaarde houder of personeel geen lid*

Personen werkzaam bij een kindercentrum mogen geen lid zijn van de oudercommissie. De meeste GGD-toezichthouders toetsen deze voorwaarde door zelf een vergelijking te maken tussen de werkzame beroepskrachten en een lijst met namen van de leden van de oudercommissie. Daarnaast geeft een groot deel van de toezichthouders aan dat zij dit navragen bij de houder of de oudercommissie zelf. Een kleiner deel geeft aan naar de vragenlijst aan de oudercommissie te kijken of naar het rooster van het personeel. Ten slotte zijn er enkele toezichthouders die aangeven dit niet te controleren en hier "eigenlijk vanuit te gaan" of dat zij uitgaan van de regels uit het reglement.

6.3.8 *Beoordelen voorwaarde eigen werkwijze vaststellen*

Het is wettelijk bepaald dat oudercommissies hun eigen werkwijze mogen vaststellen. De meeste GGD-toezichthouders geven aan de bijbehorende voorwaarde te beoordelen door het reglement te raadplegen. Daarnaast benoemen veel toezichthouders dat de vragenlijst aan de oudercommissie gebruikt wordt om dit uit te vragen. Anderen geven aan dat dit uitgevraagd wordt bij (de voorzitter van) de oudercommissie of dat het aan bod komt bij een interview met de houder. Er zijn ook enkele toezichthouders die aangeven dit onderwerp niet te controleren of dit alleen te doen bij signalen.

6.4 **Tekortkomingen op oudercommissie-voorwaarden**

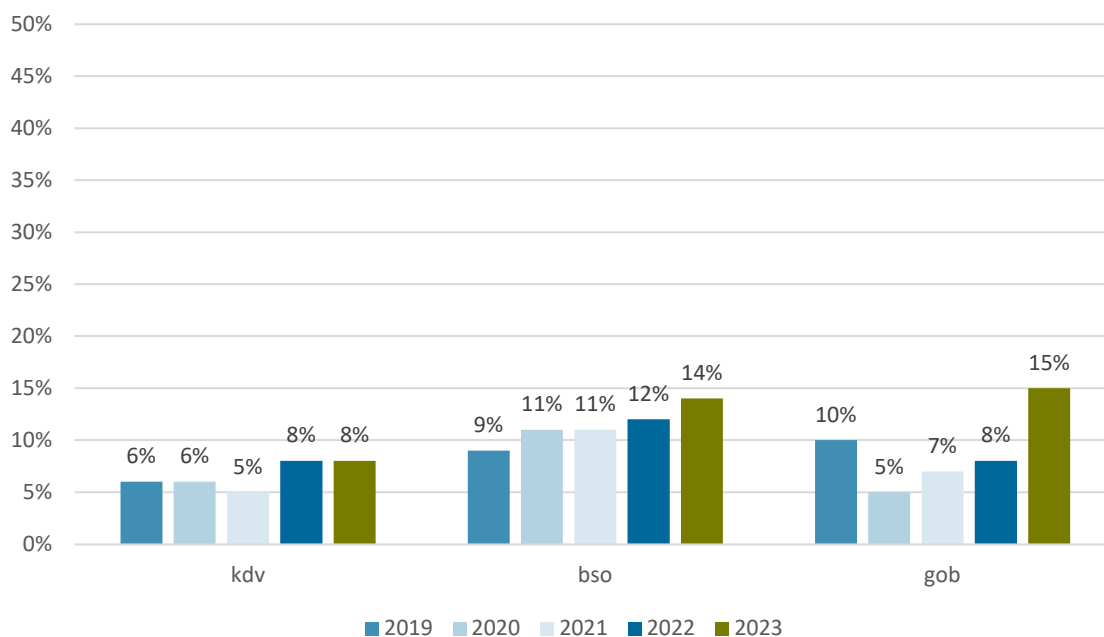
6.4.1 *Hoeveel tekortkomingen worden er vastgesteld?*

In 2023 werden bij 11% van de onderzoeken waarin oudercommissie-voorwaarden zijn onderzocht één of meer tekortkomingen geconstateerd. Vergeleken met andere items (sub-domeinen) is dit redelijk hoog, waarbij twee-derde minder dan 10% tekortkomingen had. In de afgelopen 5 jaar is een lichte stijging zichtbaar in het aantal onderzoeken met tekortkomingen op deze voorwaarden (zie figuur 6.4a). Mogelijk komt dit doordat het door flexibel toezicht vaker wordt beoordeeld, ook bij voorzieningen waarover weinig zorgen bestaan. Bij buitenschoolse opvangvoorzieningen zijn er vaker tekortkomingen geconstateerd dan bij kinderdagverblijven. Ook in de vragenlijst geven GGD-toezichthouders aan dat het voor buitenschoolse opvang lastiger is om een oudercommissie in te stellen dan voor kinderdagverblijven (zie figuur 6.4b). Een toezichthouder noemt dat met name houders in de buitenschoolse opvang aangeven dat het lastig is om ouders te werven, omdat ouders volgens de houder vaak al veel doen voor de school.

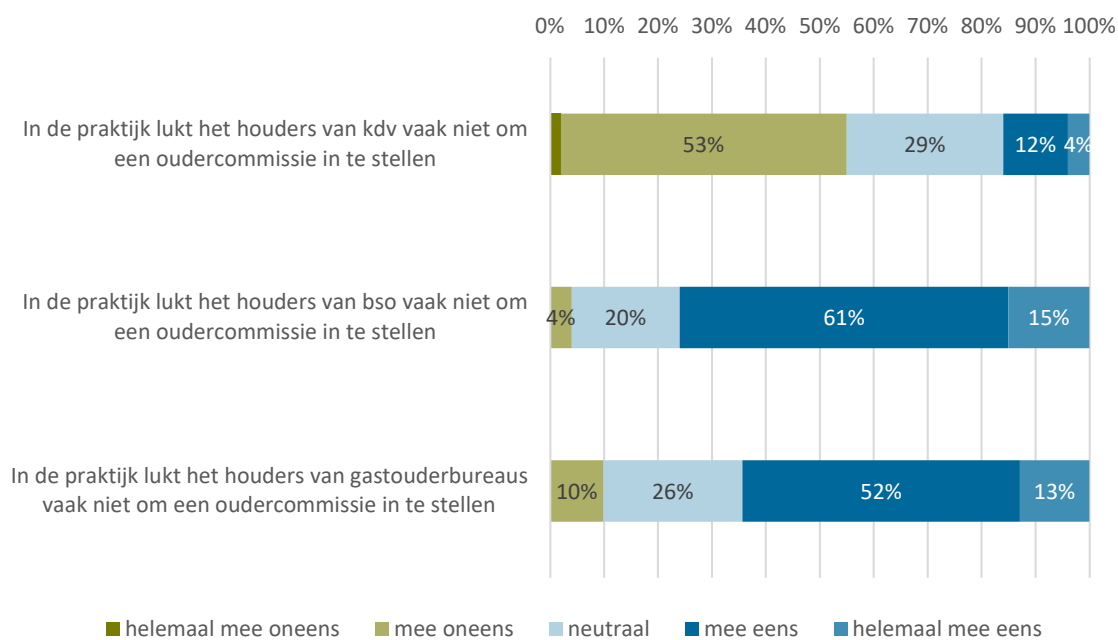
Bij gastouderbureaus verdubbelde het aantal onderzoeken met tekortkomingen. Waarschijnlijk heeft dit ook te maken met de flexibele inspectieactiviteit. Hierdoor zijn de oudercommissie-voorwaarden vaker meegenomen bij inspecties bij gastouderbureaus en bleken die vaker niet op orde te zijn.

Er worden de meeste tekortkomingen geconstateerd bij locaties met rode risicoprofielen. Het maakt geen verschil of locaties onder een grote of kleine houder vallen. Het aantal tekortkomingen dat wordt geconstateerd verschilt wel per GGD-regio: het percentage tekortkomingen varieert tussen de 4 en 22%.

Figuur 6.4a. Percentage inspecties met één of meer tekortkomingen op oudercommissie-voorwaarden bij jaarlijkse onderzoeken waarin deze zijn beoordeeld, per type opvang, 2019-2023



Figuur 6.4b. Reacties op stellingen over het instellen van een oudercommissie per type opvang



6.4.2 *Tekortkomingen op voorwaarden instellen oudercommissie en alternatieve ouderraadpleging*

De meeste tekortkomingen worden geconstateerd op de voorwaarde dat er een oudercommissie moet zijn ingesteld (9% in 2023) en op die van alternatieve ouderraadpleging (6% bij 50 of minder geplaatste kinderen in 2023). In het geval van grotere voorzieningen (meer dan 50 geplaatste kinderen) betekent een tekortkoming dat er geen oudercommissie is ingesteld. In het geval van kleinere voorzieningen (maximaal 50 geplaatste kinderen) betekent een tekortkoming dat de houder zich niet voldoende heeft ingespannen om een oudercommissie in te stellen.

In de vragenlijst gaf 69% van de bevroegde toezichthouders aan dat zij het (helemaal) eens waren met de stelling dat geen oudercommissie hebben altijd een tekortkoming is voor houders met meer dan 50 geplaatste kinderen/aangesloten gastouders. Daarnaast vroegen we of de toezichthouders een tekortkoming rapporteren als een voorziening met meer dan 50 geplaatste kinderen geen oudercommissie heeft ingesteld, terwijl de houder zich wel inspant om voldoende ouders te werven en ouders betreft op alle aspecten waar een oudercommissie adviesrecht op heeft. Bijna alle toezichthouders (91%) gaven aan in zo'n situatie een tekortkomingen te rapporteren. Hoewel niet alle toezichthouders het een tekortkoming vinden, rapporteren de meesten dit in de praktijk wel zo.

Beschouwing van de inspectie

Een klein deel van de toezichthouders zou in deze situatie echter geen tekortkoming rapporteren. De inspectie benadrukt dat houders met meer dan 50 kindplaatsen verplicht zijn om een oudercommissie in te stellen. Het rapporteren van een tekortkoming is in deze situatie ook verplicht. Het rapporteren van de tekortkoming geeft de houder een prikkel om zich te blijven inspinnen een oudercommissie in te stellen. Bij aantoonbare verzachtende omstandigheden kan dit beschreven worden en kan er eventueel het advies 'niet handhaven' gegeven worden. Het is vervolgens aan de gemeente om de afweging te maken of en zo ja: welke handhaving ingezet kan worden.

6.4.3 *Herstelaanbod wordt weinig aangeboden bij kindercentra*

Gemiddeld wordt op 62% van alle tekortkomingen bij kindercentra herstelaanbod geboden (zie ook paragraaf 4.3.1 Inzet van herstelaanbod). Er wordt relatief weinig herstelaanbod aangeboden op tekortkomingen op de oudercommissie-voorwaarden. Bij kindercentra is in 2023 bij 25% van de tekortkomingen herstelaanbod geboden. Bij gastouderbureaus wordt vaker herstelaanbod geboden: in 2023 op 49% van de tekortkomingen. Herstelaanbod wordt vooral ingezet op de voorwaarden over het reglement en wat hier wel en niet in mag staan. Niet alle oudercommissie-voorwaarden lenen zich even goed voor herstelaanbod omdat ze niet altijd binnen een korte tijd te herstellen zijn. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om het vinden van oudercommissieleden of het aanpassen van het reglement waar verschillende partijen mee moeten instemmen. Wanneer er wél herstelaanbod is geboden, herstellen bijna alle tekortkomingen (89%).

6.4.4 *Advies tot handhaven*

We vroegen GGD-toezichthouders ook of zij gemeenten een advies tot handhaven geven als er een tekortkoming is op het instellen van een oudercommissie bij een locatie met meer dan 50 geplaatste kinderen, waarbij de houder zich inspant om voldoende ouders te werven en ouders betreft op alle aspecten waar een oudercommissie adviesrecht op heeft. GGD-toezichthouders verschillen hierin van

mening. Een kwart zou geen advies tot handhaven geven, iets meer dan een kwart zou wel een advies tot handhaven geven en bijna de helft zou een advies tot handhaven geven met verzachtende omstandigheden. Een toezichthouder gaf aan: *"Indien er geen oudercommissie is ingesteld maar de houder heeft aantoonbaar moeite genomen om een oudercommissie in te stellen, dan wel afkeuren maar niet handhaven. Een houder kan de ouders niet verplichten en dan ligt het [instellen van de oudercommissie] buiten de invloedssfeer van de houder. Het is wel een overtreding, maar geen advies handhaven en wel bij volgend onderzoek opnieuw toetsen."*

De helft van de GGD-toezichthouders geeft aan afspraken te hebben met enkele of alle gemeenten in de regio over het wel of niet geven van een handhavingsadvies in zo'n situatie. Enkele toezichthouders geven aan dat er contact is met de gemeente bij uitzonderlijke situaties, dat zij de houder het advies gaven om gebruik te maken van de zienswijze, of dat zij in gesprek gaan met de houder over de vraag of er toch geen oudercommissie ingesteld kan worden. Een GGD-toezichthouder zegt hierover: *"Afhankelijk van de situatie kunnen er verzachtende omstandigheden zijn of kan het advies niet handhaven zijn. Met gemeenten hebben wij afgesproken dat als een houder meerdere jaren er alles (aantoonbaar) aan heeft gedaan om een oudercommissie te werven én ouders betreft bij besluitvorming/beleid én een plan van aanpak heeft om een oudercommissie te werven en medezeggenschap te bevorderen, dat we dan de voorwaarde afkeuren maar het advies 'niet handhaven' geven. We zullen deze voorwaarde dan elk jaar blijven toetsen."*

6.5 Handhaving op tekortkomingen op oudercommissie-voorwaarden

6.5.1 *Hoe handhaven gemeenten?*

In omstandigheden waarbij het middel van de handhaving onevenredig is met het te behalen doel, kan er incidenteel en onderbouwd afgeweken worden van de beginselplicht tot handhaven. In 2023 wordt er op 25% van de tekortkomingen op oudercommissie-voorwaarden beredeneerd niet-gehandhaafd. Gemeenten zetten dit al jaren relatief veel in voor deze voorwaarden. Gemiddeld is dit 17% voor alle tekortkomingen (zie ook paragraaf 5.2 Beredeneerd niet-handhaven). Vergeleken met eerdere jaren wordt er iets vaker handhavend opgetreden in 2023.

Er wordt vooral beredeneerd niet-gehandhaafd op de voorwaarden over:

- het instellen van de oudercommissie (6.2.5): 30%;
- vaststellen reglement oudercommissie (6.2.1): 25%;
- ouderadvies bij alternatieve ouderraadpleging (6.2.9): 23%.

Wanneer er wordt gehandhaafd, geven gemeenten vooral aanwijzingen (46%) en waarschuwingen (36%). In enkele gevallen wordt er een last onder dwangsom ingezet (17%). Er wordt niet bestraffend gehandhaafd op tekortkomingen op de oudercommissie-voorwaarden.

Wanneer er bij een nader onderzoek nog steeds tekortkomingen bestaan wordt er over het algemeen strenger gehandhaafd door gemeenten. In 2023 werd bij 32 (53%) van de tekortkomingen op dit gebied een last onder dwangsom ingezet.

6.5.2 *Afwegingen bij beredeneerd niet-handhaven*

Omdat er relatief vaak beredeneerd niet-gehandhaafd werd bij tekortkomingen op de voorwaarden over het instellen van een oudercommissie en over de alternatieve

ouderraadpleging, deed de inspectie in 2020 een klein aanvullend onderzoek hiernaar.⁵⁷ Om inzicht te krijgen in de afwegingen die gemeenten maken zijn enkele gemeenten benaderd over hun casussen. Hieruit kwam naar voren dat er vaak meerdere aspecten bijdroegen aan de beslissing om niet te handhaven, zoals:

- De inspanning die de houder levert om een oudercommissie in te stellen.
- De verzachtende omstandigheden waarvan sprake was, waardoor de tekortkoming niet verwijtbaar was.
- Dat er een vorm van alternatieve ouderraadpleging was of dat ouders op een andere manier betrokken werden.,
- Dat er een centrale oudercommissie aanwezig was.
- Dat er sprake was van ontwikkelingen rondom het oprichten van een integraal kindcentrum.
- Dat er meerdere kindercentra in 1 gebouw gehuisvest werden.

De beslissing om niet te handhaven werd besproken met de GGD of er waren algemene afspraken over. Daarnaast waren er gemeenten die de opdracht gaven om de voorwaarde(n) met tekortkoming(en) in een volgend jaarlijks onderzoek opnieuw te beoordelen. Hoewel de meeste gemeenten aangaven dat het beredeneerd niet-handhaven voor de casus individueel werd afgewogen, waren er ook gemeenten die benoemden dat het de gebruikelijke werkwijze was om niet te handhaven op de betreffende oudercommissie-voorwaarden als een houder van een kinderopvangvoorziening zich inspant om een oudercommissie in te stellen.

Beschouwing van de inspectie

Voor houders is het soms lastig om te voldoen aan de oudercommissie-voorwaarden, omdat ze afhankelijk zijn van ouders. Gemeenten moeten zich er echter bewust van zijn dat handhaving als prikkel kan werken om te voldoen aan de regelgeving. De inspectie benadrukt dat de gemeente per situatie moet afwegen welke handhavingsactie het best past. Het is niet toegestaan om standaard in het handhavingsbeleid op te nemen dat er niet-handhavend opgetreden wordt bij het niet nakomen van de resultaatverplichting wanneer er voldoende inspanningen zijn verricht. Dat past niet bij de beginselplicht tot handhaven en geeft houders ook te weinig de prikkel om zich in te blijven spannen om een oudercommissie in te stellen. Daarom roepen we gemeenten op om consequent en voortdurend houders te overtuigen extra inspanningen te verrichten om een oudercommissie in te stellen, ook wanneer dit eerder niet tot resultaten leidde. Daarbij moet worden nagedacht over de vraag welke inspanning als voldoende wordt gezien en - als het niet lukt een oudercommissie in te stellen - bij welke alternatieve ouderraadpleging er dan daadwerkelijk sprake is van adviesrecht. Ouderbetrokkenheid en -participatie, met een goed functionerende oudercommissie, draagt bij aan de kwaliteit van de kinderopvang. Gemeenten moeten zich ervan bewust zijn dat een oudercommissie ook kan bijdragen aan de doelen zoals die door de gemeente geformuleerd zijn, en ingebed horen te zijn in de kwaliteitscyclus.

Flexibel toezicht is een kans om meer toezicht op de oudercommissie-voorwaarden uit te voeren. Door het toezicht en in de gesprekken met houders wordt het belang van een oudercommissie daardoor meer benadrukt.

6.5.3

Herstel na handhavingsactie

Van alle tekortkomingen op oudercommissie-voorwaarden wordt de helft na een handhavingsactie van de gemeente opgevolgd met een nader onderzoek. Bij de tekortkomingen die niet worden onderzocht bij een nader onderzoek, wordt de helft

⁵⁷ Inspectie van het Onderwijs. (2021, 30 november). [Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2020](#).

van de tekortkomingen meegenomen bij een volgend jaarlijks onderzoek. Mogelijk wordt dit gedaan omdat het herstellen van deze tekortkomingen over het algemeen meer tijd kost.

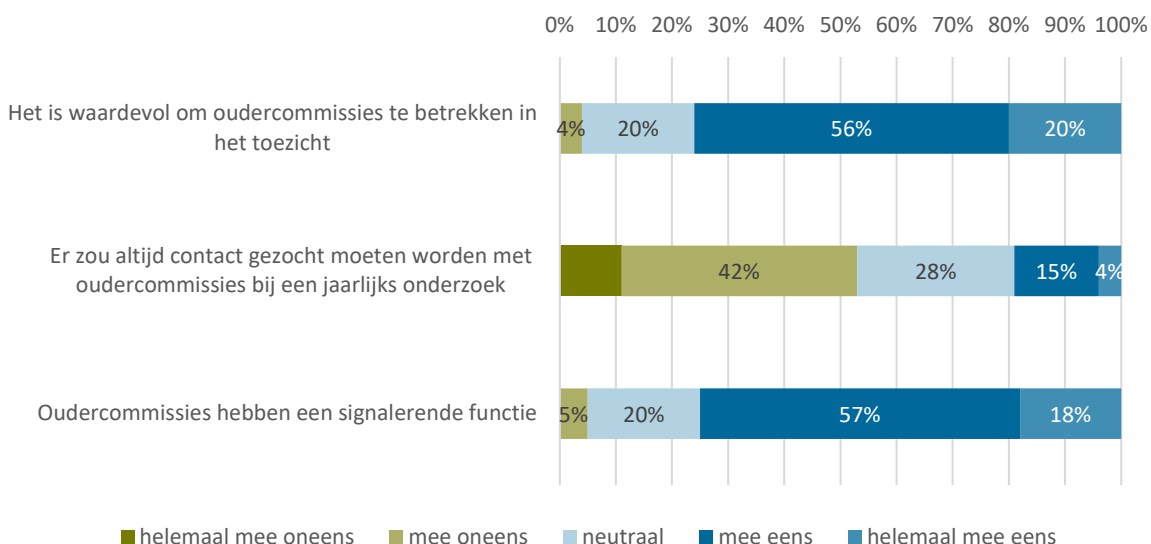
Na een eerste handhavingsactie van de gemeente, herstelt 63% van de tekortkomingen. Na meerdere handhavingsacties, herstelt 72% van de tekortkomingen binnen een jaar. Het herstelpercentage van tekortkomingen op oudercommissie-voorwaarden ligt aanzienlijk lager dan het gemiddelde herstel van alle tekortkomingen na meerdere handhavingsacties (92%). Dat komt waarschijnlijk doordat de houder het herstel van de tekortkoming maar gedeeltelijk in de hand heeft, omdat deze afhankelijk is van de ouders.

6.6 Contact met de oudercommissie als input voor het toezicht

Een GGD-toezichthouder kan ervoor kiezen om contact op te nemen met de oudercommissie om meer informatie over de kwaliteit van de opvang te krijgen. Niet alle toezichthouders nemen contact op met oudercommissies en zij ervaren dat contact verschillend. Over het algemeen lijken toezichthouders positief te staan tegenover contact met oudercommissies: driekwart van de GGD-toezichthouders geeft aan dat zij het waardevol vinden om oudercommissies te betrekken in het toezicht (76% (helemaal) mee eens).

Volgens de meeste bevroegde GGD-toezichthouders hoeft er echter niet altijd contact gezocht te worden met de oudercommissie. Maar 19% is het (helemaal) eens met de stelling dat er altijd contact gezocht moet worden met de oudercommissie (zie figuur 6.6a). Slechts 2% van de toezichthouders geeft aan dit daadwerkelijk voor elk jaarlijks onderzoek te doen.

Figuur 6.6a. Reacties op stellingen over het betrekken van de oudercommissie bij het toezicht



De grootste groep GGD-toezichthouders geeft aan contact op te nemen met de oudercommissie voor een jaarlijks onderzoek wanneer ook oudercommissie-voorwaarden worden beoordeeld (44%). Een kwart van de toezichthouders geeft aan dit alleen te doen wanneer er een bijzondere reden voor is (25%). Dat kunnen bijvoorbeeld klachten of signalen van of over de oudercommissie zijn, als er zorgen

leven over de kwaliteit van de opvang of als de vraag speelt of de oudercommissie wel echt advies mag geven.

Driekwart van de GGD-toezichthouders is het er (helemaal) mee eens dat de oudercommissie een signalerende functie kan hebben (zie figuur 6.6a). De meeste toezichthouders nemen contact op met de oudercommissie bij signalen van of over de oudercommissie en signalen over de kwaliteit (ongeacht van wie). Daarnaast zijn er toezichthouders die contact opnemen met de oudercommissie wanneer een locatie een rood of oranje risicoprofiel heeft of wanneer er afspraken zijn met gemeenten over het meenemen van oudercommissie-voorwaarden in het flexibel toezicht.

Wanneer GGD-toezichthouders contact opnemen met de oudercommissie, vragen zij naar uiteenlopende onderwerpen. Bijna alle toezichthouders vragen naar de kwaliteit van de opvang en of de houder de oudercommissie in de gelegenheid stelt om (on)gevraagd te adviseren (zie figuur 6.6b). Enkele toezichthouders gaven aan gebruik te maken van de standaard vragenlijst oudercommissie die in de GIR-I staat. Daarnaast geven sommige toezichthouders aan dat de uitgevraagde onderwerpen afhankelijk zijn van de houder en de situatie.

Figuur 6.6b. Percentage GGD-toezichthouders die aangeven naar deze onderwerpen te vragen bij oudercommissies



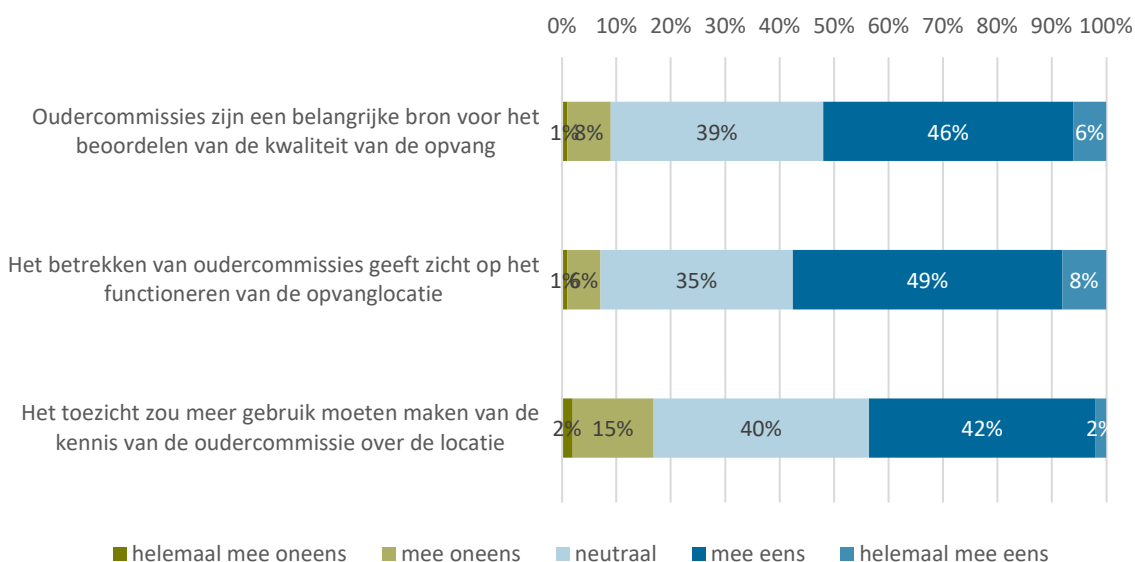
Op de vraag wat contact met de oudercommissie kan opleveren, geeft twee derde van de GGD-toezichthouders aan dat dit contact:

- hen een beter beeld geeft over de kwaliteit van de opvang;
- hen meer inzicht geeft in de werkwijze van de houder, en/of;
- hen informatie geeft over de te beoordelen oudercommissie-voorwaarden.

Daarnaast geeft meer dan de helft aan dat het contact een beter beeld over de houder oplevert en bijna de helft dat het hen informatie kan geven over de onderwerpen die in de inspectie verder beoordeeld worden.

Bijna de helft van de GGD-toezichthouders is echter ook kritisch op de meerwaarde van het betrekken van de oudercommissie bij het toezicht. Er zijn toezichthouders die ervaren dat oudercommissies geen goed of een ander beeld hebben van de kwaliteit, bijvoorbeeld omdat zij niet objectief zijn en de houder bekijken vanuit persoonlijke belangen. Ook geven toezichthouders aan dat niet alle oudercommissies even betrokken zijn en dat de leden vaak niet goed op de hoogte zijn van wet- en regelgeving. Het betrekken van de oudercommissie kan volgens de toezichthouders ook lastig zijn, omdat ouders te druk zijn om de toezichthouders te woord te staan en te laat of niet reageren. In zulke gevallen levert het contact met de oudercommissie niet zoveel op.

Figuur 6.6c. Reacties op stellingen over het betrekken van de oudercommissie bij het toezicht



Er wordt door toezichthouders verschillend gekeken naar het betrekken van de oudercommissie in het toezicht. Hoewel sommige houders kritisch zijn over de meerwaarde, vindt bijna de helft van de toezichthouders dat het toezicht meer gebruik zou moeten maken van de kennis van de oudercommissie (zie figuur 6.6c). De inspectie vindt dat het betrekken van oudercommissies meerwaarde kan hebben, ook wanneer er geen oudercommissie-voorwaarden worden beoordeeld. Oudercommissies kunnen een aanvullend of ander beeld geven van de kwaliteit en het functioneren van de opvang, mits zij hier voldoende kennis over hebben en voldoende tijd voor vrijmaken.

6.7 Toezicht op het adviesrecht

De GGD houdt geen toezicht op het adviesrecht van de oudercommissies.⁵⁸ Het adviesrecht van de oudercommissie staat beschreven in artikel 1.60 Wko (zie kader in 5.2 Inleiding). De GGD beoordeelt dus niet:

⁵⁸ In Artikel 1.61 Wko staat beschreven waar GGD toezicht op houdt. Artikel 1.60 Wko staat hier niet tussen als onderwerp van toezicht.

- of de houder wijzigingen ter advies aan oudercommissie heeft voorgelegd;
- of de nodige informatie tijdig en volledig is verstrekt door de houder;
- of de houder schriftelijk toelicht waarom een advies niet is opgevolgd (indien van toepassing);
- of er ten minste eenmaal per 12 maanden overleg is tussen houder en oudercommissie over het pedagogisch beleid;
- of de houder het inspectierapport bespreekt met de oudercommissie;
- of de houder de mogelijkheid om geschillen aan de geschillencommissie voor te leggen onder de aandacht brengt van de oudercommissie.

Wanneer de oudercommissie haar adviesrecht niet kan uitvoeren of in conflict komt met de houder, kan zij zelf enkele stappen ondernemen. De eerste stap is om in gesprek te gaan met de kinderopvangorganisatie en daarna eventueel een formele schriftelijke klacht via de klachtenregeling in te dienen. Mocht dit niet naar tevredenheid zijn afgehandeld, kan de oudercommissie naar het Klachtenloket Kinderopvang stappen voor informatie, advies en/of bemiddeling. Wanneer bemiddeling van het Klachtenloket niet tot een gewenst resultaat leidt en de klacht nog niet is opgelost, kan de oudercommissie de klacht als geschil laten behandelen door de Geschillencommissie Kinderopvang. De oudercommissie kan ook zonder de tussenstap van het Klachtenloket een klacht indienen bij de Geschillencommissie. De uitspraken van de Geschillencommissie zijn bindend.

Bij de invoering van de Wet versterking positie ouders kinderopvang en peuterspeelzalen is besloten dat het adviesrecht door de oudercommissie, zoals beschreven onder artikel 1.60 Wko, niet door de GGD geïnspecteerd wordt.⁵⁹ Dat is besloten om te voorkomen dat zowel de geschillencommissie als de toezichthouder zich gelijktijdig bezighouden met de juiste toepassing en uitvoering van het adviesrecht van de oudercommissie door de houder. Uit onderzoek blijkt echter dat oudercommissies zelden naar de geschillencommissie stappen (1%)⁶⁰. Gemiddeld behandelt de Geschillencommissie Kinderopvang 10 zaken per jaar die worden ingediend door een oudercommissie.⁶¹ Daarom vindt de inspectie het wenselijk dat de GGD vanuit haar rol als toezichthouder het functioneren van het systeem van houder-oudercommissie-geschillencommissie meeneemt. Het goed functioneren van een oudercommissie is van belang voor de kwaliteit van de opvang. Het is belangrijk dat het goed toepassen van het adviesrecht geborgd blijft.

6.7.1 GGD-toezichthouders over het toezicht op het adviesrecht

Wel toezicht op adviesrecht

We hebben GGD-toezichthouders gevraagd of zij het nodig vinden dat de GGD toezicht houdt op het adviesrecht. 35% van de GGD-toezichthouder vindt dat de GGD hier wel toezicht op zou moeten houden, omdat het waardevol en nuttig kan zijn. Een aantal GGD-toezichthouders denkt ook dat het kan zorgen voor kwaliteitsverbetering. De meeste toezichthouders vinden dat het adviesrecht een belangrijk recht is voor de oudercommissie. Zoals een toezichthouder aangeeft: *“Een oudercommissie zonder inspraak wordt gezien als een feestcommissie.”*

GGD-toezicht op het adviesrecht van de oudercommissie zou de toezichthouder informatie geven of de houder de oudercommissie in de gelegenheid stelt om het

⁵⁹ Overheid.nl. (2 december 2016). [Kamerstukken II, 2016/2017, 34045, nr. 15](#)

⁶⁰ Ipsos I&O (2024). Ouderparticipatie in de kinderopvang

⁶¹ Klachtenloket Kinderopvang (z.d.). [Thema analyse Geschillencommissie en Oudercommissie](#).

adviesrecht uit te oefenen. Daarbij geeft het de GGD-toezichthouder informatie over hoe serieus de houder de oudercommissie betreft en geeft het een completer beeld van de houder en de kwaliteit van de opvang.

"Ik denk dat er veel informatie vanuit de ouders kan worden ingewonnen of het adviesrecht echt levend is en wordt nageleefd."

"Ik denk dat oudercommissies een grotere, betekenisvollere rol zouden krijgen en serieuzer genomen worden. Nu is het vaak een verplichting en is de 'dag van de leidster' vaak "de taak" van de oudercommissie. Ik zou hier graag meer diepgang in zien."

Er zijn GGD-toezichthouders die aangeven dat zij er soms hinder van ondervinden dat zij geen toezicht houden op het adviesrecht (23%). Zij vinden het vervelend dat het adviesrecht vaak wel besproken, maar niet beoordeeld kan worden.

"Dit staat niet zo in de wettelijke voorwaarden die we toetsen. Je kunt er naar vragen, maar je kunt er niks mee in het oordeel van de voorwaarden. Bij alternatieve ouderraadpleging kan dit wel."

Geen toezicht op adviesrecht

De GGD-toezichthouders die aangeven dat de GGD geen toezicht zou moeten houden op het adviesrecht van de oudercommissie (27%), vinden dat dit niet de verantwoordelijkheid is van de toezichthouder. Zij geven aan dat het de verantwoordelijkheid is van de houder en/of van de oudercommissie zelf. GGD-toezichthouders geven aan dat ouders de geschillencommissie kunnen inschakelen als het adviesrecht niet gerespecteerd wordt. Een ander deel van de GGD-toezichthouders geeft aan dat het toezicht houden op het adviesrecht alleen maar extra tijd en inspanning oplevert. Zij zien er de meerwaarde niet van in. In het kader hieronder worden enkele voorbeelden gegeven van wat GGD-toezichthouders hierover toelichtten.

"Een hoop conflicten, waar je als toezichthouder beter niet in betrokken kunt raken. Het is onmogelijk om in dergelijke situaties te ontwarren wie gelijk heeft en waarom."

"Ik vind dat we de voorwaardenscheppende zaken moeten beoordelen, niet de bedrijfsvoering zelf."

"Dan gaan we ons bemoeien met hoe de houder zijn werk moet doen, daar zijn wij niet voor. Wij geven ook geen advies."

"Is niet nodig. De oudercommissie zou dit zelf heel goed moeten kunnen aangeven wanneer er iets niet goed gaat."

Voor de meeste GGD-toezichthouders die de vragenlijst invulden is het ook geen knelpunt dat zij nu het adviesrecht niet inspecteren (66%). Er zijn meerdere toezichthouders die aangeven dat er al op andere manieren informatie verzameld wordt waardoor zij een beeld hiervan krijgen, bijvoorbeeld de vragenlijst, notulen of gesprekken. Er is ook een toezichthouder die aangeeft: *"Indien nodig, probeer ik een oudercommissie wel informeel advies te geven over wegen die ze kunnen bewandelen."*

De meeste GGD-toezichthouders die de vragenlijst invulden krijgen geen signalen dat de oudercommissie haar adviesrecht niet kan uitoefenen (81%). Wanneer er wel signalen binnenkomen, komen deze in de meeste gevallen van de oudercommissie

zelf. Deze signalen gaan over oudercommissies die niet betrokken worden en waarbij geen advies is opgevraagd, signalen dat er niets wordt gedaan met het advies van de oudercommissie of signalen over het te laat aanleveren van informatie of beleidsstukken. Wanneer zulke signalen binnenkomen, geven alle GGD-toezichthouders aan in gesprek te gaan met de houder. Daarnaast verwijzen enkele toezichthouders de oudercommissie ook door naar de geschillencommissie, de Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK) en/of het klachtenloket Kinderopvang.

6.8 Regelwijziging gecombineerde oudercommissies

Een van de aanleidingen voor dit onderzoek was de regelwijziging voor oudercommissies. Per 1 januari 2023 mogen er gecombineerde oudercommissies ingesteld worden. Dit geldt voor locaties van dezelfde houder waar een kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang zijn gevestigd in hetzelfde pand of aangrenzende gebouwen.

We vroegen GGD-toezichthouders wat zij vonden van deze regelwijziging. Bijna iedereen was er blij mee: de wijziging wordt dus als positief ervaren. Veel GGD-toezichthouders vinden dat het dankzij de regelwijziging makkelijker is voor een houder om aan de voorwaarde te voldoen om een oudercommissie te vormen. De ervaring leert namelijk dat dit lastig voor hen is.

"Dit vind ik een goede wijziging. Mijns inziens is het hierdoor voor kindercentra makkelijker om een oudercommissie in te stellen en dus te voldoen aan de Wet kinderopvang."

"Prima. Ik denk dat dit de druk op houders vermindert en dat het ook goed is als ouders van zowel buitenschoolse opvang als kinderdagverblijf met elkaar in contact staan. "

"Vaak raken onderwerpen met elkaar en heeft het een meerwaarde om met meer personen te overleggen."

De meerderheid van de toezichthouders geeft aan dat zij niet verwachten dat de wijziging veel invloed zal hebben op het toezicht. Sommigen geven daarbij aan dat het toezicht eenvoudiger of makkelijker wordt, doordat er minder vaak tekortkomingen zullen zijn. Het is voor de houder makkelijker om een oudercommissie te vormen. Een klein gedeelte geeft aan dat er wel wat uitleg nodig is aan de houder, bijvoorbeeld over het verschil tussen samen vergaderen en een gecombineerde oudercommissie of wat nu precies de definitie is van een 'aangrenzend' gebouw. Er zijn enkele toezichthouders die aangeven dat het iets meer uitzoekwerk kost: *"Nauwkeurig uitvragen wie van welke opvanglocaties zitting hebben in de oudercommissie [en] of beide opvanglocaties aan bod komen tijdens de vergaderingen."*

6.9 Andere vormen van ouderbetrokkenheid

Ten slotte vroegen we GGD-toezichthouders of zij tijdens hun inspecties ook andere vormen van ouderbetrokkenheid tegenkomen, die niet vallen onder alternatieve ouderraadpleging. Driekwart van de GGD-toezichthouders kon hiervan voorbeelden geven. Dat waren met name voorbeelden van informele activiteiten zoals inloopochtenden, thema-avonden en georganiseerde ouderavonden (waarbij er vooral 'gezonden' wordt), of feestjes. Daarnaast werden er voorbeelden genoemd die meer gericht zijn op de kwaliteit van de opvang, zoals adviesvragen over

onderwerpen die niet binnen het adviesrecht vallen, bijvoorbeeld via een ouderpanel. Deze vormen van ouderbetrokkenheid worden soms (33%), regelmatig (38%) of vaak (27%) gezien bij de organisaties. Daarbij wordt opgemerkt: *"Ouderbetrokkenheid is mijn inziens iets anders dan ouderraadpleging of onderdeel zijn van oudercommissie"*.

"Ouders zijn vaak wel meer betrokken bij het organiseren van bijvoorbeeld een zomerfeest of het volgen van een informatieavond"

"Ouderpanel. Via app wordt input gevraagd over wisselende onderwerpen aan alle ouders van een houder. Verbetermeters."

Beschouwing van de inspectie

Voor een goede borging en bevordering van de kwaliteit zijn ouderraadplegingen of medezeggenschap van groot belang. De inspectie vindt ook andere vormen van ouderbetrokkenheid, zoals informatieavonden of zomerfeesten, belangrijk om een constructieve samenwerkingscultuur te realiseren.

7 Bijlagen

7.1 Bijlage I

Wet Kinderopvang
Paragraaf 3. Oudercommissie

Artikel 1.58

1. Een houder van een kindercentrum of van een van een gastouderbureau stelt binnen zes maanden na de registratie, bedoeld in [artikel 1.46, tweede lid](#), voor elk door hem geëxploiteerd kindercentrum of gastouderbureau een oudercommissie in die tot taak heeft hem te adviseren over de aangelegenheden, genoemd in [artikel 1.60](#).
2. De verplichting tot het instellen van een oudercommissie, bedoeld in het eerste lid, geldt niet indien:
 - a. de houder zich aantoonbaar voldoende heeft ingespannen om een oudercommissie in te stellen; en
 - b. het een kindercentrum, waar maximaal 50 kinderen worden opgevangen, of een gastouderbureau, waarbij maximaal 50 gastouders zijn aangesloten, betreft.
3. In de situatie, bedoeld in het tweede lid, betreft de houder de ouders aantoonbaar voldoende op een andere wijze bij de onderwerpen, bedoeld in [artikel 1.60, eerste lid](#), biedt de houder de ouders de gelegenheid deel te nemen aan een oudercommissie, stelt de houder voor die oudercommissie in dat geval een reglement vast en zijn [artikel 1.59, tweede tot en met vijfde lid](#), en [artikel 1.60](#) van overeenkomstige toepassing.
4. De leden van de oudercommissie worden gekozen uit en door de ouders van wie de kinderen in het kindercentrum of door tussenkomst van het gastouderbureau worden opgevangen.
5. Personen werkzaam bij een kindercentrum onderscheidenlijk gastouderbureau zijn geen lid van de oudercommissie van dat kindercentrum of gastouderbureau.
6. De oudercommissie bepaalt haar eigen werkwijze.

Artikel 1.58a

1. In afwijking van [artikel 1.58, eerste lid](#), kan een houder van kindercentra of van gastouderbureaus een gecombineerde oudercommissie instellen indien de houder in hetzelfde of een aangrenzend gebouw meer dan een kindercentrum of gastouderbureau exploiteert.
2. Op een gecombineerde oudercommissie zijn de [artikelen 1.58, tweede tot en met zesde lid, 1.59](#) en [1.60](#) van deze wet van overeenkomstige toepassing.
3. Een gecombineerde oudercommissie bestaat in elk geval uit een afzonderlijke ouder per kindercentrum of gastouderbureau.
4. Onverminderd [artikel 1.59, vierde lid](#), is voor een beslissing van een gecombineerde oudercommissie een meerderheid van stemmen nodig per kindercentrum of gastouderbureau.

Artikel 1.59

1. De houder van een kindercentrum of van een gastouderbureau stelt binnen zes maanden na de registratie, bedoeld in [artikel 1.46, tweede lid](#), voor de oudercommissie een reglement vast, tenzij er op grond van [artikel 1.58, tweede lid](#), geen oudercommissie is ingesteld.
2. Het reglement bevat in ieder geval regels omtrent:
 - a. het aantal leden van de oudercommissie;
 - b. de wijze waarop de leden van de oudercommissie worden gekozen;
 - c. de zittingsduur van de leden van de oudercommissie.
3. Het reglement bevat geen regels omtrent de werkwijze van de oudercommissie.
4. De oudercommissie beslist bij meerderheid van stemmen.
5. Wijziging van het reglement behoeft instemming van de oudercommissie.

Artikel 1.60

1. De houder van een kindercentrum of van een gastouderbureau stelt de oudercommissie in ieder geval in de gelegenheid advies uit te brengen over elk voorgenomen besluit met betrekking tot:

- a. de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan [artikel 1.50, eerste lid](#), in het bijzonder het pedagogisch beleid dat wordt gevoerd, respectievelijk [artikel 1.56, eerste lid](#), in het bijzonder het beleid dat wordt gevoerd inzake het door de gastouder te voeren pedagogisch beleid;
 - b. voedingsaangelegenheden van algemene aard en het algemene beleid op het gebied van opvoeding, veiligheid of gezondheid;
 - c. openingstijden;
 - d. het beleid met betrekking tot het aanbieden van voorschoolse educatie;
 - e. de vaststelling of wijziging van een regeling inzake de behandeling van klachten als bedoeld in [artikel 1.57b, eerste lid](#);
 - f. wijziging van de prijs van kinderopvang.
2. Van een advies als bedoeld in het eerste lid kan de houder van het kindercentrum of van het gastouderbureau slechts afwijken indien hij schriftelijk en gemotiveerd aangeeft dat het belang van de kinderopvang zich tegen het advies verzet.
 3. De oudercommissie is bevoegd de houder van een kindercentrum of van een gastouderbureau ook ongevraagd te adviseren over de onderwerpen, genoemd in het eerste lid.
 4. De houder van een kindercentrum of van een gastouderbureau voert ten minste eenmaal per 12 maanden overleg met de oudercommissie over de invulling van het nog te voeren pedagogisch beleid en over het al gevoerde pedagogisch beleid, bedoeld in [artikel 1.50, eerste lid](#), respectievelijk [artikel 1.56, eerste lid](#), in verbinding met [artikel 1.56b, eerste lid](#).
 5. De houder van een kindercentrum of van een gastouderbureau verstrekt de oudercommissie tijdig en desgevraagd schriftelijk alle informatie die deze voor de vervulling van haar taak redelijkerwijs nodig heeft.
 6. Na vaststelling door de toezichthouder van het inspectierapport, bedoeld in [artikel 1.63, eerste lid](#), bespreekt de houder van een kindercentrum of van een gastouderbureau dit rapport met de oudercommissie.

De houder van een kindercentrum of van een gastouderbureau brengt de mogelijkheid om geschillen aan de geschillencommissie voor te leggen op passende wijze onder de aandacht van de oudercommissie.

7.2 Bijlage II

Voorwaarden uit modelrapport van GGD GHOR, domein Ouderrecht, item Oudercommissies:

1. De houder van een kindercentrum heeft voor de oudercommissie, tenzij er op grond van artikel 1.58, tweede lid geen oudercommissie is ingesteld, zes maanden na registratie een reglement oudercommissie vastgesteld.
2. Het reglement voor de oudercommissie omvat in ieder geval regels omtrent:
 - a. het aantal leden;
 - b. de wijze waarop de leden worden gekozen;
 - c. de zittingsduur van de leden.
3. Het reglement voor de oudercommissie bevat geen regels omtrent de werkwijze van de oudercommissie.
4. De houder van een kindercentrum wijzigt het reglement voor de oudercommissie na instemming van de oudercommissie.
5. De houder heeft, zes maanden na registratie, voor het kindercentrum een oudercommissie ingesteld die tot taak heeft de houder van een kindercentrum te adviseren over de onderwerpen in artikel 1.60 van de Wet. In afwijking hiervan kan een gecombineerde oudercommissie voor meerdere kindercentra zijn ingesteld als de houder in hetzelfde of een aangrenzend gebouw meer dan een kindercentrum exploiteert. OF De verplichting tot het instellen van een oudercommissie geldt niet omdat het een kindercentrum betreft waar maximaal 50 kinderen worden opgevangen en de houder van een kindercentrum zich aantoonbaar voldoende heeft ingespannen om een oudercommissie in te stellen.
6. Personen werkzaam bij het kindercentrum zijn geen lid van de oudercommissie.
7. De leden van de oudercommissie worden gekozen uit en door de ouders van wie de kinderen in het kindercentrum worden opgevangen. Als sprake is van een gecombineerde oudercommissie bestaat die in elk geval uit een ouder per afzonderlijk kindercentrum.
8. De oudercommissie bepaalt haar eigen werkwijze.

9. Als er conform artikel 1.58 tweede lid geen oudercommissie is ingesteld, betreft de houder van een kindercentrum de ouders aantoonbaar voldoende op een andere wijze bij:
- a. de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan artikel 1.50, eerste lid;
 - b. het pedagogisch beleid dat wordt gevoerd;
 - c. voedingsaangelegenheden van algemene aard;
 - d. het algemene beleid op het gebied van opvoeding, veiligheid of gezondheid;
 - e. openingstijden;
 - f. het beleid met betrekking tot het aanbieden van voorschoolse educatie;
 - g. de vaststelling of wijziging van een regeling inzake de behandeling van klachten;
 - h. wijziging van de prijs van kinderopvang.

Ook blijft de houder ouders de gelegenheid bieden om deel te nemen aan een oudercommissie.

Literatuur

- Andersson Elffers Felix. (2024, 24 juni). [Variatie in verschillen. Eindrapport van het onderzoek naar verschillen in uitvoering van toezicht en handhaving in de kinderopvang.](#)
- Berenschot. (2023, 30 november). [Druk op de keten.](#)
- Commissie Gunning. (2011, april). [Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam.](#)
- GGD GHOR Nederland. (2024, 1 augustus). [FAQ rookmelders.](#)
- GGD GHOR Nederland. (2024a). Monitor invoering Flexibele inspectieactiviteit toezicht kinderopvang. Fase 4: voorjaar 2024.
- GGD GHOR Nederland. (2024b). Signalen bevindingen toezicht kinderopvang. Q3 en Q4 2023.
- Inspectie van het Onderwijs. (2018a, 9 november). [Themaonderzoek Herhaalde Handhavingsadviezen.](#)
- Inspectie van het Onderwijs. (2018b, 9 november). [Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2017.](#)
- Inspectie van het Onderwijs. (2020, 21 juli) [Themaonderzoek Toezicht gastouderopvang.](#)
- Inspectie van het Onderwijs. (2020, 21 december). [Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht Kinderopvang 2019.](#)
- Inspectie van het Onderwijs. (2021, 30 november). [Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2020.](#)
- Inspectie van het Onderwijs. (2022, 30 september). [Flyer vertrouwensinspecteurs.](#)
- Inspectie van het Onderwijs. (2023, 19 december). [Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2022.](#)
- Inspectie van het Onderwijs. (2024). *Technisch rapport Landelijk Rapport Gemeentelijk Toezicht 2023-2024.*
- Ipsos I&O. (2024). *Ouderparticipatie in de kinderopvang.*
- Kinderopvang Werkt (2023, november). [Quickscan kinderopvang. Arbeidsmarktontwikkelingen november 2023 en vooruitblik tot en met mei 2024](#)
- Klachtenloket Kinderopvang. (z.d.). [Thema analyse: Geschillencommissie en Oudercommissie](#), geraadpleegd op 3 oktober 2024

- Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (2023, juni). [Kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang: De kinderopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang in beeld. Gecombineerde metingen 2017-2022.](#)
- Ministerie van Onderwijs Cultuur & Wetenschap. (2023, 26 september). [Notitie aantoonbaarheid kwalificatie-eisen voorschoolse educatie.](#)
- MIND-team. (2021). [Meertaligheid in dagopvang. Een onderzoek naar de effecten van het gebruik van twee talen op het kinderopvangverblijf.](#) Universiteit van Amsterdam, in opdracht van het ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid.
- Overheid.nl. (2014, 2 oktober). [Memorie van Toelichting Wet versterking positie ouders kinderopvang en peuterspeelzalen.](#)
- Overheid.nl. (2 december 2016). [Kamerstukken II, 2016/2017, 34045, nr. 15.](#)
- Overheid.nl. (2022, 23 december). [Ontwerp-Besluit wijziging 2 Besluiten kinderopvang.](#)
- Overheid.nl. (2023a, 26 april). [Voortgang Aanpak personeelstekort kinderopvang.](#)
- Overheid.nl. (2023b, 26 april). [Invulling van de motie van de leden Sahla en Maatoug over oplossingen voor geïdentificeerde knelpunten bij samenwerking tussen de kinderopvang en het onderwijs.](#)
- Overheid.nl. (2023, 7 oktober). [Verdere kwaliteitsverbeteringen voorschoolse educatie.](#)
- Overheid.nl. (2024, 30 mei). [Overzicht dossiers vertrouwensinspecteurs kinderopvang over de jaren 2021-2023.](#)
- Overheid.nl. (2024, 17 oktober). [Besluit kwaliteit kinderopvang, Art. 9a.](#)
- Rijksoverheid. (2023, 9 september). [Mogelijkheid tot meertalige kinderopvang per wet vastgelegd.](#)
- Rijksoverheid. (2024, 13 september). [Rapporten met modelformulieren voor beoordeling kwaliteit kinderopvangorganisaties en buitenschoolse en gastouderopvang per 1 juli 2024.](#)
- Sardes. (2022, februari). [Verbeteren start in het basisonderwijs. Een wetenschappelijk kader.](#)
- Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden. (2012, 24 september). [Aanwijzingsregeling ambtenaren interbestuurlijk toezicht Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.](#)
- Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden. (2022, 23 oktober). [Interbestuurlijk toezichtkader 2023.](#)

Swart, L., Van der Wiel, K., Houkes-Hommes, A. (2017, maart). [Samenwerking kinderopvang en onderwijs.](#)

Tweede Kamer der Staten Generaal. (z.d.). [Bij koninklijke boodschap van 6 maart 2024 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met verbetermaatregelen van de gastouderopvang.](#)

VNG & GGD GHOR Nederland. (2021, mei). [Verder met Herstelaanbod: Evaluatie van de ervaringen van gemeenten en GGD'en met herstelaanbod.](#)

VNG, IPO, Staatssecretaris van Financiën, & Minister van Buitenlandse Zaken. (2018). [Agenda toekomst van het \(interbestuurlijk\) toezicht.](#)

Colofon

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

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

© Inspectie van het Onderwijs | December 2024