Gemeente Amsterdam

Jaarverslag Toezicht en Handhaving Kinderopvang 2023



Foto: Edwin van Eis

Voorwoord

Goede kinderopvang in Amsterdam is belangrijk. Kinderopvang biedt een veilige en stimulerende omgeving waar kinderen kunnen spelen, leren en zich ontwikkelen. De ontwikkeling van het kind staat centraal in de kinderopvang. Het gaat daarbij om een brede ontwikkeling met aandacht voor sociale activiteiten als samen spelen, samenwerken en leren van en met elkaar. Deze aanpak helpt kinderen bij een goede start in het basisonderwijs en de samenleving. Goede kinderopvang zorgt ook dat ouders met vertrouwen zorg en arbeid kunnen combineren.

Om deze doelen te bereiken moet kinderopvang van goede kwaliteit zijn. Het college houdt zicht op en bevordert de kwaliteit van de kinderopvang door vergunningverlening, toezicht en handhaving. In dit jaarverslag leggen wij verantwoording (jaar 2023) af over deze taken.

Ook in 2023 heeft de gemeente voldaan aan de wettelijke verplichtingen: aanvragen zijn tijdig behandeld, de GGD heeft alle onderzoeken uitgevoerd en de gemeente heeft in alle gevallen waar dat nodig was gehandhaafd. Maar Amsterdam doet meer om te zorgen dat in Amsterdam alleen goede en zeer goede kinderopvang is. Met informatievoorziening voor kinderopvangorganisaties, overleg met sectorpartijen en opleidingen en gastlessen aan aankomend pedagogisch medewerkers dragen we bij aan de kwaliteit van de opvang in Amsterdam.

Helaas zien we dat ook in 2023 de kwaliteit van de kinderopvang onder druk staat door het personeelstekort. Dit baart zorgen. Dit vraagt een specifieke aanpak van gemeente en GGD. Waarbij we soms lastige afwegingen maken als er spanning is tussen kwaliteit en toegankelijkheid van de kinderopvang. We merken dat de aanpak van de gemeente en GGD om hiermee om te gaan werkt. Gelukkig zien we dat het grootste deel van de sector goede maatregelen neemt om te zorgen dat de opvang voldoende verantwoord is.

In het jaarverslag leest u hoe wij onze taken hebben uitgevoerd, en geven wij een vooruitblik naar de komende ontwikkelingen.

Gemeente Amsterdam,
Marjolein Moorman
Wethouder Onderwijs

Inhoud

1 Inleiding 4
1.1 Kinderopvang in Amsterdam 4
1.1.1 Omvang kinderopvang 5
1.1.2 Personeelstekort in Amsterdam 5

2 Vergunningverlening en registratie 8
2.1 Aanvragen 8
2.2 Wijzigingen 8

3 Toezicht 9
3.1 Inspectieonderzoeken 9
3.2 Herstelaanbod heeft effect 10
3.3 Flexibel toezicht 2023 11
3.4 Aanpak toezicht en handhaving bij arbeidskrapte 11
3.5 Risicoprofielen 11

4 Handhaving 13
4.1 Inleiding 13
4.2 Handhavingsacties 13
4.2.1 Sluiting 14
4.2.2 Overtreding 14
4.2.3 Bezwaar en beroep 15
4.4 Houderbijeenkomsten 15

5 Vooruitblik 16
5.1 Stelselwijziging 16
5.2 Ontwikkelingen toezicht en handhaving 16
5.3 Wijziging kwaliteitseisen 17
5.4 De gemeente signaleert, informeert en praat mee 17

1 Inleiding

Het college legt over de uitvoering van haar taken jaarlijks verantwoording af aan zowel de gemeenteraad (de horizontale toezichthouder), als de Inspectie van het Onderwijs (de interbestuurlijk toezichthouder). Verantwoording richting de Inspectie vindt plaats via de jaarverantwoording. Deze moet uiterlijk 1 juli worden ingediend en betreft het verslag van het voorgaande kalenderjaar.

Dit jaarverslag gaat over de uitvoering van de wettelijke taken en de behaalde resultaten in 2023 van gemeente Amsterdam, Kinderopvang Toezicht (GGD) en Handhaving (Onderwijs, team Vve en Kinderopvang).

1.1 Kinderopvang in Amsterdam

De kinderopvang in Amsterdam kenmerkt zich door een gevarieerd aanbod aan soorten voorzieningen en organisaties, van kleinschalige gastouderopvang in eigen huis tot opvang in een brede school waar opvang en onderwijs zijn gecombineerd. Daar zijn we in Amsterdam ook trots op. Ouders hebben verschillende mogelijkheden.

We streven na om voor ieder kind en jongere goed onderwijs en kinderopvang te bieden. Een kinderdagverblijf of school moet een veilige basis zijn, waar kinderen zich thuis voelen en zichzelf kunnen zijn. Belangrijkste voorwaarden daarvoor worden gecreëerd door het personeel en het management. Goede opleidingen, een open sfeer waarin men elkaar kan aanspreken op het gedrag, vertrouwenspersonen waar ouders en medewerkers een 'niet pluis gevoel' kunnen uiten, actuele 'verklaringen omtrent gedrag' van alle personeelsleden, een (locatie)manager met pedagogische achtergrond; het zijn allemaal belangrijke aspecten waar in de afgelopen jaren binnen de kinderopvang hard aan is gewerkt. En dat gebeurt nog steeds!

In Amsterdam hechten we aan een goede kwaliteit en toegang van de kinderopvang ook vanwege kansengelijkheid en tegengaan van segregatie. Ook bevorderen we daarmee de arbeidsparticipatie. Alle partijen en belanghebbenden binnen de Amsterdamse kinderopvang - ondernemers, beroepskrachten, ouders en opleidingsinstanties - worden gestimuleerd om hun rol te pakken in kwaliteitsverbetering en kwaliteitsbehoud van kinderopvang. Ouders rekenen hierop.

1.1.1 Omvang kinderopvang

Onder kinderopvang vallen verschillende soorten voorzieningen:

- **Dagopvang (KDV)**: dit is opvang in een kindercentrum voor kinderen van 0-4 jaar.
- **Buitenschoolse opvang (BSO)**: dit is opvang in een kindercentrum voor kinderen in de leeftijd dat ze naar het basisonderwijs kunnen gaan, voor of na schooltijd en tijdens vakanties.
- **Gastouderopvang (VGO)**: dit is opvang in een gezinssituatie door tussenkomst van een gastouderbureau.
- **Gastouderbureau (GOB)**: een gastouderbureau is een organisatie die gastouderopvang tot stand brengt en begeleidt en zorgt voor de betalingen van de ouder naar de gastouder.

Amsterdam had in 2023 1.125 kindercentra en gastouders met een totaal van 36.135 kindplaatsen. In de tabel ziet u het aantal voorzieningen per soort en de stijging of daling sinds 2022.

Soort opvang	Aantal voorzieningen op 31-12-2023	Aantal kindplaatsen op 31-12-2023
Dagopvang	526 (-2,9%)	19.192 (-0,1%)
Buitenschoolse opvang	330 (+3,4%)	15.613 (+3,8%)
Gastouderopvang	265 (-4,3%)	1.330 (-4,3%)
Gastouderbureaus	4 (+33,3%)	
Totaal	1.125	36.135

Er is een kleine daling in het aantal kinderdagverblijven in de stad. De belangrijkste oorzaak hiervan lijkt het personeelstekort. Een aantal kleine vestigingen in Amsterdam is door een aantal houders zelf gesloten of samengevoegd. De reden is om efficiënter het beschikbare personeel in te kunnen zetten. Het effect op het totaal aantal kindplaatsen is vooralsnog klein. Het is wel een ontwikkeling om in de gaten te houden, omdat de vraag naar kinderopvang toeneemt. Bovendien is het aantal geregistreerde kindplaatsen enkel indicatief voor het feitelijke aanbod in de stad. Als groepen tijdelijk sluiten, dan leidt dit niet tot een aanpassing in het landelijk register kinderopvang, maar heeft dit wel effect op het aanbod.

Het aantal voorzieningen voor gastouderopvang blijft dalen. Dit is in lijn met de landelijke ontwikkelingen. De brancheorganisatie kinderopvang geeft als oorzaken hiervan financiële overwegingen en vergrijzing[1]. We zien wel een toename in het aantal locaties voor BSO, mede door de komst van nieuwe woonwijken en stijgende vraag naar BSO.

1.1.2 Personeelstekort in Amsterdam

In Amsterdam werken we met alle partijen hard om de personeelskrapte tegen te gaan. Om mensen enthousiast te krijgen voor een baan in deze sector is in 2023 een gezamenlijke wervingscampagne Kinderopvang ontwikkeld. Hierin werken opleiders, brancheverenigingen, werkgevers, het arbeidsmarktfonds FCB, leerwerkbedrijven en gemeenten samen. Daarnaast organiseert de

[1] Aantal gastouders daalt - Brancheorganisatie Kinderopvang

gemeente bijeenkomsten voor kinderopvangorganisaties, waarin de sector de ruimte krijgt om goede voorbeelden te delen en oplossingen te zoeken.

Het personeelstekort in Amsterdam houdt aan. Wel lijkt er sprake van enige stabiliteit met de voorgaande jaren. Er zijn, 800 vacatures (tekort van ongeveer 1.000 medewerkers), gelijk aan voorgaande jaren. Het aantrekken van nieuw personeel en het behouden van zittend personeel blijft een uitdaging voor de sector. Het niet kunnen parkeren en de voordelen voor het werk als zzp´er bemoeilijken dit. Druk op de vaste medewerkers is onverminderd hoog. Op de voorscholen wordt het moeilijker om nieuw personeel aan te trekken en kampen zij met het voldoen aan de Amsterdamse eis met betrekking tot invalkrachten. Op dit moment laat de gemeente een onderzoek uitvoeren onder de grootste kinderopvangaanbieders, om dit signaal beter in kaart te brengen.

De komende tijd richten wij ons op het aantrekken van personeel uit de volgende groepen:

1. *Groepshulpen.* Vooruitlopend op het ontwikkelpad kinderopvang (ministerie SZW), start Amsterdam met de werving en het opleiden van groepshulpen. Enerzijds kan dit werkdruk verlagend werken, anderzijds zorgt dit mogelijk voor extra pedagogisch medewerkers in de toekomst. Wij verwachten dat een deel van de groepshulpen na behalen van het certificaat `Ondersteuning in de kinderopvang´, taalniveau 2F en werkervaring door kan stromen naar pedagogisch medewerker op niveau 3. De inzet als groepshulp kan de eerste periode met behoud van uitkering en in de Nationaal Programma gebieden zijn er middelen beschikbaar voor tegemoetkoming in loonkosten. Nadeel: om doorstroom, via de Beroeps Begeleidende Leerweg (BBL), in de voorscholen mogelijk te maken, zal er een wijziging in het besluit nodig zijn. BBL: dit is een opleidingstraject waarbij je werken en leren combineert. Als BBL medewerker ga je één of twee dagen naar school, en de rest van de week werk je in de kinderopvang.

2. *Pedagogisch medewerkers in ontwikkeling*: professionals met ervaring met werken met kinderen (bijvoorbeeld in de Kunst en Cultuur sector) die middels MBO certificaten ingezet worden als pedagogisch professionals. Nadeel: op dit moment wordt door de Amsterdamse ROC´s nog geen certificaatonderwijs aangeboden en zijn Amsterdamse houders genoodzaakt dit bij het ROC Midden Nederland in te kopen.

3. *MBO en HBO studenten*. Op het mbo worden periodiek gastlessen gegeven door de branche. Hiernaast is er in samenwerking met de HvA een poule aan werkgevers opgesteld die gezamenlijk 50 studenten een stageplek bieden aan pedagogiek studenten waarin studenten, vanaf het tweede jaar ook intallig op de groep mogen staan en na behalen van 50 studiepunten als invalkracht ingezet kunnen worden (conform Wet Kinderopvang).

Voor de groepshulpen, als voor de professionals in het IKC, is het ROCVA een aanbod aan het ontwikkelen in de vorm van modules. Ook worden er verkennende gesprekken met het ROCVA gevoerd, met betrekking tot de MBO certificaten.

Ook bij toezicht en handhaving houdt de gemeente rekening met de personeelstekorten. Hiervoor is een specifieke aanpak ontwikkelt. Hierover leest u meer in de hoofdstukken over toezicht en handhaving.

1.1.3. Vanaf 2024 landelijke afname

Vanaf maart 2024 wordt een landelijke afname van het tekort verwacht bij de dagopvang en de BSO. Bij de peuteropvang wordt een kleine toename van het tekort verwacht. Dit kan per regio verschillen (bron Kinderopvang Werkt![2]). Kinderopvang werkt! is de samenwerking van werkgeversorganisaties Brancheorganisatie Kinderopvang en Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang met werknemersorganisaties FNV Zorg & Welzijn en CNV Zorg & Welzijn. In het Platform Arbeidsmarkt Kinderopvang en het Overleg Arbeidsvoorwaarden Kinderopvang zetten zij zich samen in voor een aantrekkelijke sector en een gezonde arbeidsmarkt met goede arbeidsvoorwaarden.

[2] Quickscan-kinderopvang-arbeidsmarktontwikkelingen-november-2023.pdf (kinderopvang-werkt.nl)

2 Vergunningverlening en registratie

In Amsterdam gaan we alleen voor goede en zeer goede opvang. Ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat de kinderen vanaf de eerste dag in een veilige en verantwoorde omgeving worden opgevangen. Het college is daarom streng aan de poort: alleen goede kinderopvang mag starten in Amsterdam. Goede kinderopvang helpen we door aanvragen en wijzigingen snel te behandelen. In 2023 heeft de gemeente alle aanvragen en wijzigingsverzoeken binnen de termijn behandeld. Hiermee is aan de verplichting voldaan dat het register juist, volledig en actueel is.

2.1 Aanvragen

Als een organisatie een nieuw kindercentrum, een gastouderbureau of nieuwe voorziening voor gastouderopvang wil starten, dan moet hiervoor een aanvraag worden gedaan. Ook bij een verhuizing of een overname moet een organisatie een aanvraag doen. De gemeente besluit op de aanvraag, na een onderzoek door de toezichthouder. In 2023 zijn bij de gemeente 126 aanvragen ingediend voor de exploitatie van een voorziening voor kinderopvang[3]. Dit is een kleine toename ten opzichte van 2022 (+6). 20 van deze aanvragen bedroeg een aanvraag tot overname van een bestaand kindercentrum. Op 108 aanvragen is positief besloten. 13 aanvragen zijn buiten behandeling gesteld, omdat deze niet volledig waren. 5 aanvragen zijn afgewezen, omdat niet aan de kwaliteitseisen werd voldaan.

Alle aanvragen zijn binnen de wettelijke termijn van 10 weken behandeld.

2.2 Wijzigingen

Als de gegevens van een voorziening voor kinderopvang wijzigen, dan moet een organisatie dit melden. Bijvoorbeeld als een houder meer kinderen wil opvangen op een kindercentrum. Ook de start of beëindiging van een bemiddelingsrelatie tussen een gastouderbureau en een gastouder is een wijziging. Ook het sluiten van een kindercentrum moet een organisatie melden.

In 2023 zijn 367 wijzigingsverzoeken ingediend. Alle verzoeken zijn binnen de termijn van 8 weken behandeld.

[3] Dit betreft de periode van 1 oktober 2022 tot 1 oktober 2023, op grond van de bepalingen voor de gemeentelijke jaarverantwoording door de Inspectie van het Onderwijs.

3 Toezicht

De Inspectie kinderopvang van de GGD Amsterdam houdt namens de gemeente toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang. Jaarlijks onderzoekt de GGD alle kindercentra en gastouderbureaus minimaal eenmaal onaangekondigd. Bij gastouders is dit 50%. Sinds 2021 bestaat het toezicht flexibel. De gemeente en GGD maken afspraken hoe het toezicht wordt ingezet en waar extra aandacht aan wordt besteed. Ook in 2023 lag hierbij een belangrijke focus op de gevolgen van het personeelstekort op de kwaliteit.

De GGD heeft in 2023 alle wettelijk verplichte onderzoeken uitgevoerd. Maar goed toezicht is meer dan alleen onderzoek doen op locaties. Om de kwaliteit te bevorderen voert de GGD onder andere houdergesprekken met organisaties, informeert over de kwaliteitseisen en geeft gastlessen aan studenten.

3.1 Inspectieonderzoeken

De GGD voert het toezicht op de kinderopvang uit namens het college. Jaarlijks onderzoekt de GGD alle kindercentra en gastouderbureaus minimaal eenmaal onaangekondigd. Tijdens een inspectie onderzoekt de GGD of de opvang voldoet aan de Wet Kinderopvang. Er zijn verschillende onderzoeken:

- Onderzoek na aanvraag: onderzoek voor de start van een nieuwe locatie of organisatie.
- Jaarlijks onderzoek: periodiek onderzoek bij alle kindercentra en gastouderbureaus. Bij gastouderopvang is dit bij 50% van de voorzieningen en tenminste 1 keer per drie jaar bij iedere gastouder.
- Incidenteel onderzoek: onderzoek naar aanleiding van een wijzigingsverzoek of naar aanleiding van een melding of signaal.
- Nader onderzoek: extra onderzoek wanneer bij een eerdere inspectie niet alles in orde was.

Jaarlijks onderzoeken
De GGD is wettelijk verplicht om jaarlijks toezicht te houden op alle kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus. Op 31 december 2023 staan in totaal 850 voorzieningen geregistreerd waar jaarlijks een inspectieonderzoek had moeten plaatsvinden.

De GGD heeft al deze onderzoeken uitgevoerd.

Overige inspecties
Er zijn 52 incidentele inspectieonderzoeken uitgevoerd. Dit zijn onderzoeken die onder andere worden uitgevoerd n.a.v. wijzigingsverzoeken, zoals uitbreidingen. Maar ook na signalen of meldingen kan de GGD een dergelijk onderzoek instellen. Er zijn 122 nader onderzoeken uitgevoerd.

Deze worden uitgevoerd als tijdens eerder onderzoek overtredingen zijn geconstateerd. De GGD onderzoekt of de overtredingen zijn hersteld. Bij sommige voorzieningen worden meerdere nader onderzoeken uitgevoerd. Verder zijn er 72 onderzoeken na aanvraag uitgevoerd.

Dat betekent dat 100% van de nieuwe voorzieningen geïnspecteerd is.

Gastouderopvang
In 2023 zijn alle nieuwe aanvragen voor gastouderopvang geïnspecteerd voorafgaand aan de registratie. Vanaf 2023 is het wettelijk verplicht om 50% van de voorzieningen voor gastouderopvang te inspecteren. De gemeente Amsterdam had dit percentage al langer in het beleid opgenomen.

Van de bestaande gastoudervoorzieningen is 50,9% geïnspecteerd. Dit zijn 111 onderzoeken.

3.2 Herstelaanbod heeft effect

In de afgelopen jaren is het toezicht op de kinderopvang sterk gewijzigd: er wordt gewerkt met een herstelaanbod, het toezicht wordt flexibel ingericht en de toezichthouder maakt meer gebruik van zijn adviesbevoegdheid bij verzachtende omstandigheden. Deze wijzigingen zijn van invloed op de uitvoering van toezicht en handhaving.

Als de Inspectie overtredingen constateert tijdens de inspectie, kan de toezichthouder de mogelijkheid bieden om deze op te lossen tijdens de onderzoeksperiode. De houder krijgt dan de gelegenheid om de tekortkoming voor afronding van het inspectierapport te herstellen. Dit herstelaanbod is een eerste actie om de tekortkomingen op te lossen. Uitgangspunt van de toezichthouder daarvoor is altijd dat sprake moet zijn van structureel blijvend herstel. Dit wordt het herstelaanbod genoemd. Wanneer het inspectierapport definitief is geworden, wordt het ter beschikking gesteld aan de gemeente. De gemeente moet vervolgens alle rapporten waarin de GGD het advies 'handhaven' geeft, oppakken.

In 2023 is bij 262 jaarlijkse inspectieonderzoeken een herstelaanbod gedaan (voor 751 overtredingen). Van de geconstateerde overtredingen is 88% hersteld na aanbod. Dat is een lichte stijging ten opzichte van vorig jaar, waar het herstelaanbod in 83,5% van de gevallen heeft geleid tot direct geheel herstel.

Het herstelaanbod is dus een belangrijke interventie in toezicht en handhaving. Er worden hier extra middelen vooruit getrokken. Het kan ook voorkomen dat de tekortkomingen zijn hersteld, de gemeente de mogelijkheid heeft om alsnog een handhavingsactie in te zetten. Dit is afhankelijk van de aard van tekortkoming.

3.3 Flexibel toezicht 2023

Sinds 2022 is het toezicht op de kinderopvang flexibel. Dit betekent dat de GGD niet meer wettelijk verplicht een vaste set voorschriften beoordeeld bij ieder onderzoek. De flexibele inspectieactiviteit heeft als einddoel een verhoging van de kwaliteit van de kinderopvang. Dit doel wordt bereikt door drie verschillende aspecten van flexibel toezicht:

- het kunnen verbreden van de set geïnspecteerde items;
- het vergroten van de ruimte voor lokaal of regionaal maatwerk;
- het verminderen van voorspelbaarheid van toezicht

De GGD stemt samen met de gemeente af hoe invulling wordt gegeven aan 5 landelijk vastgestelde thema's: ontwikkeling en kwaliteit; veiligheid; gezondheid, stabiliteit en professionaliteit.

Het flexibel toezicht is opgebouwd uit 3 onderdelen:
1. wettelijk verplichte eisen: de verklaring omtrent het gedrag, inschrijving in het personenregister kinderopvang en de pedagogische kwaliteit zijn voorschriften die bij ieder jaarlijks onderzoek moeten worden beoordeeld.
2. afspraken gemeente en GGD: aan de hand van de vijf thema's. Ook in 2023 speelt de invloed van de arbeidskrapte een belangrijke rol in de invulling van het (flexibel) toezicht en de focus binnen de verschillende domeinen.
3. eigen invulling toezichthouder: de GGD-toezichthouder bepaalt voor een deel zelf waar het toezicht zich op richt. Dit is op basis van kenmerken van de houder of de vestiging, meldingen en signalen, de inspectiehistorie.

3.4 Aanpak toezicht en handhaving bij arbeidskrapte

In 2023 heeft de gemeente Amsterdam net als in 2022 ook in toezicht en handhaving rekening gehouden met de arbeidskrapte met een specifieke aanpak. Deze aanpak bestaat er uit dat de GGD goed toezicht houdt, juist wanneer de kwaliteit onder druk staat. De GGD is wettelijk verplicht om alle overtredingen te rapporteren. Dus ook als een overtreding te maken heeft met het personeelstekort. Wel weegt de GGD omstandigheden mee bij het advies aan de gemeente of handhaving nodig is. De toezichthouder kan in specifieke situaties adviseren om niet handhavend op te treden ondanks overtredingen van de wettelijke voorschriften. De toezichthouder doet dit alleen als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Hierbij houden we de lat hoog en bieden we maatwerk.

3.5 Risicoprofielen

Het toezicht is risico-gestuurd. Dit betekent dat de toezichthouder meer toezicht houdt waar dat nodig is en minder waar dat kan. De GGD stelt daarom bij kindercentra en gastouderbureaus een risicoprofiel op. Deze wordt na ieder jaarlijks onderzoek -en waar nodig vaker- bijgesteld. Het risicoprofiel is een (onderbouwde) inschatting van de mate waarin een voorziening aan de kwaliteitseisen zal voldoen. Hierbij wordt gekeken naar de inspectiegeschiedenis, het

kwaliteitsbeleid van de organisatie, de wijze waarop en snelheid waarmee overtredingen hersteld worden en het aantal en de ernst van binnengekomen meldingen en signalen.

In de tabel staat het overzicht van risicoprofielen van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangcentra per 1 januari van dat jaar.

	2020	2021	2022	2023
Groen	338	354	397	420
Geel	275	252	244	246
Oranje	91	89	73	64
Rood	33	25	31	29
Nog geen	77	109	116	97

Groen	Er is geen reden tot zorg; noch over de actuele situatie noch over de nabije toekomst.
Geel	Er is geen reden tot zorg over de actuele situatie, maar wel tot lichte zorg over de nabije toekomst
Oranje	Er is reden tot lichte zorg over de actuele situatie en reden tot zorg over de nabije toekomst.
Rood	Er is reden tot zorg of serieuze zorg over de actuele situatie en reden tot serieuze zorg over de nabije toekomst.
Grijs	Er is nog geen risicoprofiel.

In 2023 is het aantal voorzieningen met een groen of geel risicoprofiel toegenomen. Het aantal voorzieningen met een oranje en rood risicoprofiel is licht afgenomen.

Ook in 2023 legt het personeelstekort druk op de kwaliteit. De gevolgen van de arbeidskrapte worden weliswaar betrokken in het toezicht, maar leiden vooralsnog niet tot de inschatting dat meer inspectieactiviteit nodig is. Door de wijze waarop de gemeente Amsterdam het toezicht heeft georganiseerd, kan de GGD voldoende toezien op de kwaliteit binnen het reguliere toezicht.

Door het flexibel toezicht kan de GGD in afstemming met de gemeente bepalen welke onderwerpen worden onderzocht. De mogelijke gevolgen van de arbeidskrapte zijn uitdrukkelijk betrokken bij de afspraken over de invulling van het toezicht. De risico-inschatting leidt daarmee wel tot een gewijzigde focus van onderzochte onderwerpen, maar niet tot benodigde uitbreiding van het toezicht.

Tevens is er een lichte daling in het aantal locaties zonder een risicoprofiel zichtbaar. Dit zijn nieuwe locaties. Een risicoprofiel wordt vastgesteld nadat er twee jaarlijkse inspecties zijn uitgevoerd. De daling is te verklaren door de corona-periode, waarbij de kinderopvang deels gesloten was en geen nieuwe voorzieningen konden starten.

4 Handhaving

Gelukkig is de meeste kinderopvang van goede kwaliteit. Maar soms worden de kwaliteitseisen niet nageleefd. Als kinderopvangorganisaties de overtredingen niet zelf herstellen, dan grijpt de gemeente in.

4.1 Inleiding

De gemeente is belast met toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen van Wet kinderopvang[4]. Als er sprake is van tekortkomingen heeft de gemeente een beginselplicht tot handhaving. De gemeente gebruikt verschillende instrumenten om te sturen op de kwaliteit van de kinderopvang in Amsterdam. Zo wordt er consequent gehandhaafd op geconstateerde overtredingen en zet de gemeente tegelijkertijd in op preventie en informatie om de kwaliteit te verhogen. Ook voert de gemeente samen met de GGD regelmatig gesprekken met houders om samen te kijken hoe er structureel nog beter aan de kwaliteit gewerkt kan worden.

Vanaf 2016 wordt een samenvatting van handhavingsbesluiten openbaar gemaakt in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) zodra deze besluiten onherroepelijk zijn geworden. Dit is geregeld in artikel 1.81 van de Wet Kinderopvang. Dit betekent dat ouders en ondernemers kunnen zien welke stappen de gemeente zet om te sturen op opheffing van geconstateerde overtredingen.

In 2023 heeft de gemeente bij alle jaarlijkse onderzoeken met een handhavingsadvies handhavend opgetreden. Als er wordt afgezien van handhaving dan kan dit advies zijn gegeven door de GGD of bijvoorbeeld doordat er een kindercentrum inmiddels is gesloten. Ook wordt er afgezien van handhaving als uit de reactie van een houder op het ontwerprapport van de GGD blijkt dat een overtreding al structureel en volledig is hersteld. Dit gebeurt in afstemming met de toezichthouder en de kinderopvangorganisatie wordt hierover formeel bericht.

4.2 Handhavingsacties

De GGD heeft bij de kindercentra 959[5] afgeronde jaarlijkse inspecties uitgevoerd en geeft in elk rapport een advies aan handhaving. Bij een advies niet-handhaving zijn er geen overtredingen geconstateerd, is de overtreding opgelost na het herstelaanbod of er is sprake van verzachtende omstandigheden. In 9,5% van de rapporten (bij 91 van 959 jaarlijkse inspecties) gaf de GGD een

[4] Art 1.61 Wet kinderopvang.
[5] De aantallen die staan bij toezicht en handhaving m.b.t. tot de uitgevoerde inspecties zijn anders. In het toezicht wordt gerekend met het aantal uitgevoerde inspecties. Bij de handhaving wordt gekeken naar het aantal afgeronde rapporten.

advies tot handhaving[6]. Dat is een toename ten opzichte van vorig jaar (82 van 879 is 9,3%). Alle rapporten met een advies om te handhaven zijn door de gemeente opgepakt.

Bij 3 uitgevoerde incidentele inspectieonderzoeken is er een advies tot handhaven afgegeven. Bij de 122 uitgevoerde nadere onderzoeken is er in 47 gevallen een advies tot handhaven afgegeven. Bij de 72 uitgevoerde onderzoeken na aanvraag (kdv+bso) is er in 6 gevallen een advies tot handhaven afgegeven.

In 2023 zijn er 104 handhavingstrajecten ingezet. De aanwijzing is (met 93 keer) de meest ingezette actie. Dit is een verplichting voor de houder om overtredingen binnen de aangegeven termijn op te lossen. Een bestuurlijke boete is 11 keer opgelegd, meestal naar aanleiding van het jaarlijks onderzoek. De last onder dwangsom is 21 keer opgelegd nadat uit nader onderzoek blijkt dat de eerder opgelegde aanwijzing niet is opgevolgd.

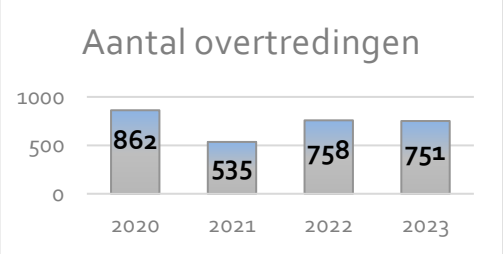
4.2.1 Sluiting

In 2023 is er 1 locatie voor gastouderopvang gesloten door middel van een exploitatieverbod omdat er geen verantwoorde gastouderopvang werd geboden. Verder zijn 2 vestigingen gedurende een handhavingstraject gestopt met exploiteren of verkocht aan een nieuwe houder. Bij verkoop stelt de gemeente scherpe voorwaarden dat de overtredingen na verkoop moeten worden opgeheven.

4.2.2 Overtreding

Als er overtredingen worden geconstateerd biedt de toezichthouder in de regel de mogelijkheid om deze op te lossen tijdens de onderzoeksperiode. Uitgangspunt van de toezichthouder daarvoor is altijd dat sprake moet zijn van structureel blijvend herstel. Dit wordt herstelaanbod genoemd. In 2023 waren er 751 overtredingen ten opzichte van 758 overtredingen in 2022.

Uit onderstaande tabel blijkt dat het aantal overtredingen ten opzichte van 2020 jaarlijks is afgenomen (2021 was het jaar van corona). Dit als gevolg van het toepassen van het herstelaanbod.



[6] Het aantal inspectierapporten met een handhavingsadvies is gebaseerd op alle afgeronde onderzoeken (jaarlijks, na registratie nader onderzoek of incidenteel onderzoek) met een datum van afsluiting tussen oktober 2022 en oktober 2023 waarin tekortkomingen werden geconstateerd en de toezichthouder een advies tot handhaven heeft gegeven. Het gaat hier alleen om voorzieningen die op 31 december 2023 nog steeds waren ingeschreven.

De meest voorkomende overtredingen zijn:

1. Zonder dat personeel is ingeschreven in het landelijk register kinderopvang met een verklaring omtrent het gedrag, is er gestart met werken. En/of er is niet vooraf gekoppeld aan de houder in het LRK (in 81 gevallen[7]),
2. De houder van een kindercentrum heeft voor elk kindercentrum een beleid dat ertoe leidt dat de veiligheid en gezondheid van de op te vangen kinderen zoveel mogelijk is gewaarborgd. De houder draagt er zorg voor dat er in de dagopvang conform het veiligheids- en gezondheidsbeleid wordt gehandeld. (53 gevallen),
3. De verhouding tussen het aantal beroepskrachten voorschoolse educatie en het feitelijk aantal aanwezige kinderen in de groep bedraagt ten minste één beroepskracht voorschoolse educatie per acht kinderen (48 gevallen).

4.2.3 Bezwaar en beroep

Als organisaties het niet eens zijn met het genomen handhavingsbesluit, kunnen zij bezwaar maken. In 2023 waren er in totaal 15 bezwaarzaken (in 2022 waren dit er 10), waarvan er uiteindelijk 7 zijn ingetrokken. De resterende bezwaarschriften die in behandeling zijn genomen zijn ongegrond verklaard. Er zijn 5 beroepszaken behandeld.

4.4 Houderbijeenkomsten

In 2023 zijn er twee houderbijeenkomsten op een externe locatie gehouden. GGD en Onderwijs organiseren dit in gezamenlijkheid en halen input voor onderwerpen op bij de sectorleden.
Voor de houderbijeenkomsten worden alle kinderopvangorganisaties uit Amsterdam uitgenodigd. Er wordt o.a. aandacht besteed aan actualiteiten, (komende) wetswijzigingen, vragen uit de sector zelf en er is tijd om met elkaar te netwerken.

[7] 16x niet in het bezit van een verklaring omtrent gedrag (VOG), 65 X VOG niet ingeschreven en/ of gekoppeld aan houder.

5 Vooruitblik

De kinderopvang is volop in beweging. Zowel qua organisatie van het stelsel, de ontwikkeling van kwaliteitseisen als het toezicht en de handhaving. De gemeente houdt zicht op de ontwikkelingen, informeert en praat mee waar dat nodig is. Het waarborgen van een goede kwaliteit van kinderopvang is essentieel.

5.1 Stelselwijziging

Naar aanleiding van onder andere de toeslagaffaire werkt de Rijksoverheid aan een stelselwijziging. Besluiten hierover worden overgedragen aan een nieuw kabinet. Alle partijen in de kinderopvangsector roepen in hun Kinderopvangakkoord een nieuw kabinet op om prioriteit te geven aan brede toegankelijkheid van de kinderopvang. De ambitie van het akkoord is om de kinderopvang zo snel mogelijk toegankelijk te maken voor ieder kind van nul tot twaalf jaar. Of de ouders nu werken of niet. Gemeente Amsterdam beaamt dit en pleit al langer voor dat kinderopvang een basisvoorziening zou moeten zijn.

5.2 Ontwikkelingen toezicht en handhaving

Onderzoeksbureau AEF heeft in 2022 in opdracht van het ministerie SZW een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van toezicht en handhaving in de kinderopvang. Op basis hiervan worden verschillende aanbevelingen gedaan om het toezicht en de handhaving te verbeteren. Ook is er een evaluatie geweest van de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang. Naar aanleiding van deze aanbevelingen uit het AEF rapport heeft het Ministerie een aantal ontwikkelingen aangekondigd:

- De ontwikkeling van de reflectieve functie voor het toezicht.
- Een onderzoek of de regelgeving en het toezicht meer ‘principle based’ kan worden ingevuld.
- Er loopt een onderzoek naar verschillen in het toezicht en de handhaving.

Daarnaast zijn er ook andere ontwikkelingen:

- De overdracht van het toezicht op de proceskwaliteit van de voorschoolse educatie van de Inspectie van het Onderwijs naar de GGD.
- Het Ministerie heeft aangekondigd de werkwijze rondom meldingen en signalen te willen wijzigen, waarbij incidenten verplicht moeten worden gemeld bij de toezichthouder.
- Jurisprudentie en rapporten over de effecten van overheidsoptreden zijn ook van invloed op de wijze waarop de gemeente handhaaft. Bij de besluitvorming over handhaving wordt nog meer rekening gehouden met de aard, ernst en omstandigheden van overtredingen. Daarnaast blijft de gemeente zich inzetten om overtredingen te voorkomen: door goede informatie en afstemming met de sector.

5.3 Wijziging kwaliteitseisen

De komende periode staan een aantal belangrijke wijzigingen van de kwaliteitseisen gepland.

- **Versoepelingen eisen BSO en beroepskrachten in opleiding**

Op 1 juli 2024 wijzigen kwaliteitseisen voor de buitenschoolse opvang (bso) en de dagopvang. De bso kan door de wijzigingen meer activiteiten aanbieden, die passen bij de ontwikkeling van de kinderen. In de dagopvang mogen beroepskrachten in opleiding onder voorwaarden een vaste beroepskracht (vast gezicht) zijn voor kinderen. Deze wijziging heeft als doel werkdruk en roosterproblemen door personele krapte te verminderen.

- **Taaleis: vanaf 1 januari 2025 moeten pedagogisch medewerkers taalniveau 3F of B2 Nederlands beheersen**

Deze zogenaamde taal-eis is onderdeel van de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK). Pedagogisch medewerkers die de taal goed beheersen, dragen bij aan een goede taalontwikkeling van kinderen. Wat de kinderen helpt bij een goede start op de basisschool. Maar er zijn ook zorgen over de haalbaarheid van de taaleisen en de gevolgen voor bestaand en nieuw personeel en de regeldruk. De gemeente en GGD geven input op deze wijziging via de uitvoeringstoetsen van GGD GHOR Nederland en de VNG.

- **Verhoging kwaliteit gastouderopvang**

Het kabinet wil de kwaliteit van de gastouderopvang verhogen. Onder andere een hogere pedagogische opdracht aan de gastouders, maximering van het aantal gastouderbureaus en eisen aan coaching. Gemeente en GGD ondersteunen de kwaliteitsverhoging, maar hebben wel zorgen of de gewenste kwaliteitsverhoging kan plaatsvinden zonder aanpassing van het kwalificatieniveau.

5.4 De gemeente signaleert, informeert en praat mee

De kwaliteit van de kinderopvang wordt voor een groot gedeelte landelijk bepaald. De gemeente heeft slechts beperkt invloed op de invulling van het toezicht en de handhaving. Als grootste stad hebben wij wel veel kennis en ervaring. Gemeente Amsterdam en de GGD bemoeien zich gevraagd en ongevraagd bij komende wetswijzigingen door deel te nemen aan klankbordsessies van de VNG en ministerie SZW en overleggen met de regio en andere gemeenten. De opgedane kennis (o.a. verzachtende omstandigheden, flexibel toezicht) en bereikte resultaten worden als input gebruikt voor verdere beleidsontwikkeling en de keuzes voor de toekomst.