Gemeente Amsterdam

Jaarverslag Toezicht en Handhaving Kinderopvang 2024



Foto: Edwin van Eis

Voorwoord

Kwalitatief sterke kinderopvang is essentieel voor de ontwikkeling van jonge kinderen in Amsterdam. Kinderopvang biedt een veilige en leerzame omgeving waarin kinderen zich breed kunnen ontwikkelen, zowel cognitief, sociaal als emotioneel. Activiteiten zoals samen spelen, samenwerken en leren van en met elkaar vormen een belangrijk fundament voor een goede start op de basisschool en deelname aan de samenleving.

Daarnaast stelt goede kinderopvang ouders in staat om arbeid en zorg te combineren, wat bijdraagt aan economische zelfstandigheid en gelijke kansen. Het stelt ouders vertrouwen om hun kind achter te laten bij de kinderopvang. Om deze doelstellingen te realiseren, is een hoge kwaliteit van kinderopvang noodzakelijk. Het college heeft hierin een wettelijke verantwoordelijkheid en ziet hierop toe via vergunningverlening, toezicht en handhaving. Met dit jaarverslag over 2024 legt het college verantwoording af over de uitvoering van deze taken.

In 2024 heeft de gemeente grotendeels voldaan aan haar wettelijke verplichtingen: alle aanvragen zijn tijdig behandeld, de GGD heeft, op vier locaties na, de jaarlijkse inspecties uitgevoerd, en in alle gevallen waarin dat noodzakelijk was, is handhavend opgetreden.

Maar Amsterdam doet meer om te zorgen dat in onze stad uitsluitend goede en zeer goede kinderopvang wordt aangeboden. Naast toezicht en handhaving investeert de gemeente actief in kwaliteitsbevordering. Door middel van gerichte informatievoorziening, houderbijeenkomsten voor alle kinderopvangorganisaties en structureel overleg met sectorpartijen stimuleren we een gezamenlijke kwaliteitsaanpak. We bouwen samen aan de toekomst van de kinderopvang: door opleidingen te versterken en jongeren te inspireren, zorgen we voor blijvende kwaliteit én een sterke beroepsgroep.

Ook in 2024 blijft de kwaliteit van de kinderopvang onder druk staan door aanhoudende personeelstekorten. Tegelijkertijd constateren we dat een groot deel van de sector verantwoord omgaat met deze uitdagingen en passende maatregelen treft om de continuïteit en veiligheid van de opvang te waarborgen. In Amsterdam is sprake van een intensieve en constructieve samenwerking tussen toezicht (GGD) en handhaving (gemeente). Onze inzet is gericht op de vroegtijdige signalering, heldere communicatie en gerichte voorlichting aan houders. Op die manier streven we naar behoud van kwaliteit binnen de grenzen van wat in deze omstandigheden haalbaar 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 4
1.1.2 Personeelstekort in Amsterdam 5

2 Vergunningverlening en registratie 7
2.1 Aanvragen 7
2.2 Wijzigingen 7

3 Toezicht 8
3.1 Inspectieonderzoeken 8
3.2 Herstelaanbod heeft effect 9
3.3 Flexibel toezicht 2024 10
3.4 Aanpak toezicht en handhaving bij arbeidskrapte 10
3.5 Risicoprofielen 10

4 Handhaving 12
4.1 Inleiding 12
4.2 Handhavingsacties 12
4.2.1 Sluiting 13
4.2.2 Overtreding 13
4.2.3 Bezwaar en beroep 14
4.4 Houderbijeenkomsten 14

5 Vooruitblik 15
5.1 Stelselwijziging 15
5.2 Ontwikkelingen toezicht en handhaving 15
5.3 Wijziging binnen de kinderopvang (wetgeving) 17
5.4 De gemeente signaleert, informeert en praat mee 18

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 2024 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 2024 1.109 kindercentra en gastouders met een totaal van 36.546 kindplaatsen. In de tabel ziet u het aantal voorzieningen per soort.

Soort opvang	Aantal voorzieningen op 31-12-2024	Aantal kindplaatsen op 31-12-2024
Dagopvang	528	19.420
Buitenschoolse opvang	329	15.836
Gastouderopvang	252	1.290
Gastouderbureaus	3	
Totaal	1.109	36.546

Er is een kleine daling in het aantal voorzieningen (van 1.121 in 2023 naar 1.109 in 2024) 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 totaal aantal kindplaatsen is juist gestegen van 36.135 in 2023 naar 36.546 kindplaatsen in 2024. We houden deze ontwikkeling nauw in de gaten. 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.

We zien wel een lichte toename in het aantal locaties voor BSO, mede door de komst van nieuwe woonwijken en stijgende vraag naar BSO. Het aantal voorzieningen voor gastouderopvang blijft dalen (van 265 in 2023 naar 252 in 2024). Dit is in lijn met de landelijke ontwikkelingen. De brancheorganisatie kinderopvang geeft als oorzaken hiervan financiële overwegingen en vergrijzing. Gastouderopvang is een onmisbaar onderdeel van de kinderopvang. Daarom blijven wij bij de politiek erop hameren dat het gastouderschap zo aantrekkelijk mogelijk moet worden gemaakt.

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 2024 een gezamenlijke wervingscampagne Kinderopvang ontwikkeld. Hierin werken opleiders, brancheverenigingen, werkgevers, het arbeidsmarktfonds FCB, leerwerkbedrijven en gemeenten samen. Daarnaast organiseert de gemeente bijeenkomsten voor kinderopvangorganisaties, waarin de sector de ruimte krijgt om goede voorbeelden te delen en oplossingen te zoeken.

Het personeelstekort in de Nederlandse kinderopvang is een blijvende zorg, ondanks recente signalen van lichte verbetering. Volgens een peiling van *Kinderopvang werkt!* in november 2024 is het percentage organisaties met personeelstekort gedaald. Desondanks blijft het tekort aanzienlijk. De belangrijkste oorzaken zijn een tekort aan geschikte kandidaten, ziekteverzuim en de wens van organisaties om te groeien. Om het tekort aan te pakken, heeft het demissionair kabinet maatregelen genomen, zoals het 'Ontwikkelpad Kinderopvang'. Het Ontwikkelpad Kinderopvang is een initiatief van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), samen met het ministerie van

Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), brancheorganisaties BK en BMK, en regionale partners. Het programma is ontworpen om de instroom en doorstroom in de kinderopvangsector te bevorderen, met name door mensen zonder relevante vooropleiding de kans te geven zich via praktijkleren te ontwikkelen tot pedagogisch medewerkers. Er is tot 2027 in totaal € 73,8 miljoen beschikbaar gesteld, en vanaf maart 2025 kon men deze subsidie aanvragen.

Desondanks wordt verwacht dat het tekort in de komende jaren aanhoudt, met prognoses die wijzen op een landelijke tekort van 6.000 medewerkers tot 2026, oplopend tot 35.000 in 2028. Het personeelstekort in de kinderopvang blijft een structureel probleem dat vraagt om blijvende aandacht en actie.

Ook in Amsterdam blijven wij actief in gesprek met de kinderopvangsector over de aanhoudende personeelstekorten. Het werven van nieuw personeel én het behoud van ervaren krachten blijft een structurele uitdaging. Factoren zoals het gebrek aan parkeergelegenheid/vergunningen en de beperkte beschikbaarheid van betaalbare woonruimte bemoeilijken de aantrekkelijkheid van werken in de stad. De werkdruk op vaste medewerkers blijft hoog. Op de voorscholen wordt het steeds lastiger om nieuwe medewerkers aan te trekken. Daarnaast ervaren veel locaties knelpunten bij het voldoen aan de Amsterdamse norm voor de inzet van gekwalificeerde invalkrachten.

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

1. *Groepshulpen.* Vooruitlopend op het ontwikkelpad kinderopvang (ministerie SZW), is Amsterdam ook in 2023 gestart met de werving en het opleiden van groepshulpen. Dit is voortgezet in 2024. Enerzijds kan dit werkdruk verlagend werken, anderzijds zorgt dit mogelijk voor extra pedagogisch medewerkers in de toekomst. Een deel van de groepshulpen kan na het behalen van het certificaat `Ondersteuning in de kinderopvang´, taalniveau 2F en werkervaring doorstromen naar pedagogisch medewerker op niveau 3.
2. *Pedagogisch medewerkers in ontwikkeling*: professionals met ervaring met werken met kinderen (bijvoorbeeld in de Kunst en Cultuursector) die middels mbo-certificaten ingezet worden als pedagogisch professionals.
3. *MBO en HBO studenten*. Op het mbo worden periodiek gastlessen gegeven door de branche. Hiernaast is er in samenwerking met de Ha 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 binnen het toezicht- en handhavingsbeleid houdt de gemeente nadrukkelijk rekening met de aanhoudende personeelstekorten in de kinderopvangsector. We realiseren ons dat structurele tekorten impact hebben op de dagelijkse praktijk binnen kinderopvangorganisaties, waaronder het naleven van wet- en regelgeving. Om hier zorgvuldig mee om te gaan, is een specifieke, risicogerichte aanpak ontwikkeld. Deze aanpak biedt ruimte voor maatwerk en proportionaliteit, waarbij rekening wordt gehouden met de context en omstandigheden van de betreffende opvanglocatie. In de

hoofdstukken over toezicht en handhaving gaan wij hier verder op in en lichten wij toe op welke wijze dit in de praktijk wordt toegepast.

1.1.3. Vanaf 2024 landelijke afname
Vanaf maart 2024 is er een landelijke afname van het tekort 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!). 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 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 2024 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 2024 zijn bij de gemeente 100 aanvragen ingediend voor de exploitatie van een voorziening voor kinderopvang.

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 2024 zijn 367 wijzigingsverzoeken ingediend. Alle verzoeken zijn binnen de termijn van 8 weken behandeld.

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 2024 lag hierbij een belangrijke focus op de gevolgen van het personeelstekort op de kwaliteit.

De GGD heeft in 2024 op vier locaties na alle wettelijk verplichte jaarlijkse 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 855 voorzieningen geregistreerd waar jaarlijks een inspectieonderzoek had moeten plaatsvinden.

De GGD heeft 851 (van de 855) jaarlijkse onderzoeken uitgevoerd. Na afstemming met de gemeente is besloten bij drie locaties de jaarlijks onderzoeken niet uit te voeren. Hiervoor is gekozen vanwege lopende rechtszaken en bezwaren. Bij de vestigingen is weliswaar geen jaarlijks onderzoek uitgevoerd, maar is wel toezicht gehouden in 2024. Er zijn namelijk wel andere onderzoeken uitgevoerd. Op 1 van deze 3 vestigingen werden er op dat moment geen kinderen opgevangen en is er geen jaarlijks onderzoek uitgevoerd. Daarnaast is bij een 4e vestiging – het betreft een gastouderbureau dat medio 2024 is verhuisd naar een andere gemeente – ook geen jaarlijks onderzoek is uitgevoerd. Per abuis was tot eind 2024 Amsterdam als verantwoordelijke gemeente geregistreerd.

Dit betekent dat de toezichthouder bij 99,6% van de kvd's en bso's en bij 75% van de gastouders in 2024 een jaarlijks inspectie heeft uitgevoerd.

Overige inspecties
Gebaseerd op de periode van oktober 2023 tot en met september 2024 (vaststellen definitief rapport) zijn er 37 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 58 onderzoeken na aanvraag uitgevoerd.

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

Gastouderopvang
Van de bestaande gastoudervoorzieningen is 51,94% geïnspecteerd. Dit zijn 107 onderzoeken 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.

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 2024 is bij 240 jaarlijkse inspectieonderzoeken een herstelaanbod gedaan (voor 723 overtredingen). Van de geconstateerde overtredingen is 89,05% hersteld na aanbod. Dat is een lichte stijging ten opzichte van vorig jaar, waar het herstelaanbod in 88% 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 2024

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 2024 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 2024 heeft de gemeente Amsterdam net als in 2023 ook in toezicht en handhaving rekening gehouden met de arbeidskrapte met een specifieke aanpak. Deze aanpak bestaat eruit 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.

	2021	2022	2023	2024
Groen	354	397	420	457
Geel	252	244	246	230
Oranje	89	73	64	65
Rood	25	31	29	26
Nog geen	109	116	97	79

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 2024 is het aantal voorzieningen met een groen risicoprofiel toegenomen. Het aantal voorzieningen met een geel, oranje en rood risicoprofiel is licht afgenomen.

Ook in 2024 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.

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[1]. 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 2024 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 977[2] 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 8,29% van de rapporten (bij 81 van 977 jaarlijkse inspecties) gaf de GGD een advies tot handhaving[3]. Dat is een afname ten opzichte van vorig jaar (91 van 959 is 9,5%). Alle rapporten met een advies om te handhaven zijn door de gemeente opgepakt.

[1] Art 1.61 Wet kinderopvang.
[2] 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.

[3] 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 2023 en oktober 2024 waarin tekortkomingen werden geconstateerd en de toezichthouder een advies tot handhaven heeft gegeven. Het gaat hier alleen om voorzieningen die op 31 december 2024 nog steeds waren ingeschreven.

Bij 2 uitgevoerde incidentele inspectieonderzoeken is er een advies tot handhaven afgegeven. Bij de 122 uitgevoerde nadere onderzoeken is er in 36 gevallen een advies tot handhaven afgegeven. Bij de 58 uitgevoerde onderzoeken na aanvraag (kdv+bso) is er in 4 gevallen een advies tot handhaven afgegeven.

In 2024 zijn er 81 handhavingstrajecten ingezet. De aanwijzing is (met 67 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 14 keer opgelegd, meestal naar aanleiding van het jaarlijks onderzoek. De last onder dwangsom is 20 keer opgelegd nadat uit nader onderzoek blijkt dat de eerder opgelegde aanwijzing niet is opgevolgd.

4.2.1 Sluiting

In 2024 is er 1 locatie voor gastouderopvang gesloten door middel van een exploitatieverbod omdat er geen verantwoorde gastouderopvang werd geboden. Verder zijn 3 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 2024 waren er 723 overtredingen ten opzichte van 751 overtredingen in 2023.

Uit onderstaande tabel blijkt dat het aantal overtredingen ten opzichte van 2020 jaarlijks is afgenomen. Dit als gevolg van het toepassen van het herstelaanbod.

Jaartal	Aantal overtredingen
2020	862
2021	535 (corona jaar)
2022	758
2023	751
2024	723

De meest voorkomende overtredingen zijn, vergelijkbaar met in 2023 voor 2024:

1. Zonder dat personeel is ingeschreven in het landelijk register kinderopvang met een verklaring omtrent het gedrag, is er gestart met werken. Of koppeling ontbreekt met de houder in het LRK.
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.
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.

4.2.3 Bezwaar en beroep

Als organisaties het niet eens zijn met het genomen handhavingsbesluit, kunnen zij bezwaar maken. In 2024 waren er in totaal 22 bezwaarzaken (in 2023 waren dit er 15), waarvan er uiteindelijk 4 zijn ingetrokken. Daarnaast zijn er 5 bezwaarschriften ongegrond en 5 deels (on) gegrond verklaard. Verder zijn 2 bezwaarschriften niet-ontvankelijk verklaard. Tot slot zijn er 6 bezwaarschriften die nog in behandeling zijn. Er zijn 6 beroepszaken behandeld.

4.4 Houderbijeenkomsten

De gemeente Amsterdam organiseert regelmatig bijeenkomsten voor houders van kinderopvanglocaties. GGD en Directie Onderwijs trekken hierin samen op en halen input op voor onderwerp bij de sectorleden. In 2024 zijn er twee houderbijeenkomsten op een externe locatie gehouden. Alle kinderopvangorganisaties uit Amsterdam worden hiervoor uitgenodigd.

Deze bijeenkomsten zijn bedoeld om kennis te delen, beleidswijzigingen te bespreken en samen te werken aan het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang in de stad. Ze bieden een platform voor houders om vragen te stellen, ervaringen uit te wisselen en op de hoogte te blijven van relevante ontwikkelingen. Tijdens deze bijeenkomsten worden onder andere onderwerpen behandeld zoals de Wet kinderopvang, kwaliteitsnormen, toezicht en handhaving, en de samenwerking met andere betrokken partijen zoals de GGD en de gemeente. Daarnaast is er ruimte voor het bespreken van actuele thema's, zoals het personeelstekort in de kinderopvang en de impact daarvan op de kwaliteit van de opvang. En kunnen de aanwezigen met elkaar netwerken.

Een stabiele onderwijsloopbaan begint bij de vroegste jaren. De gemeente zet daarom in op hechte samenwerking met partners in de kinderopvang en voorschoolse educatie, vanuit de overtuiging dat gezamenlijke verantwoordelijkheid cruciaal is voor het succes van elk kind.

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

De rijksoverheid werkt aan een herziening van het financieringsstelsel voor kinderopvang. De invoering van dit nieuwe stelsel is opnieuw uitgesteld: na eerdere verschuivingen van 2025 naar 2027, is de beoogde invoeringsdatum nu vastgesteld op 2029.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) werkt momenteel aan het wetsvoorstel dat deze stelselwijziging moet vormgeven. De planning is dat dit voorstel na de zomer van 2025 ter internetconsultatie wordt aangeboden. De sector roept SZW nadrukkelijk op om deze planning te handhaven, zodat het wetsvoorstel tijdens de formatie of bij de start van een nieuw kabinet direct kan worden opgepakt.

Binnen de kinderopvangbranche is brede consensus over de noodzaak van verandering. Alle betrokken partijen willen af van het huidige toeslagenstelsel, streven naar een eenvoudig en rechtvaardig financieringssysteem en willen werkende ouders beter ondersteunen. Daarnaast pleiten brancheorganisaties en gemeenten, waaronder Amsterdam, ervoor om de toegankelijkheid van kinderopvang te verbreden – bij voorkeur ook voor kinderen van niet-werkende ouders. Gemeente Amsterdam onderstreept dit punt al langer en zet zich actief in voor het erkennen van kinderopvang als een publieke basisvoorziening, toegankelijk voor alle kinderen. Werk aan kansengelijkheid!

5.2 Ontwikkelingen toezicht en handhaving

Er zijn diverse recente ontwikkelingen binnen het toezicht en de handhaving in de kinderopvang, zoals beschreven door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en andere betrokken partijen.

Hieronder een overzicht van de belangrijkste wijzigingen:

- **Modelleidraad Toezicht & Handhaving Kinderopvang (2024)**

De VNG heeft een nieuwe modelleidraad gepubliceerd om gemeenten te ondersteunen bij het opstellen van lokaal beleid voor toezicht en handhaving in de kinderopvang. Belangrijke aandachtspunten zijn:

- **Zorgvuldige belangenafweging**: Er wordt meer nadruk gelegd op het zorgvuldig afwegen van belangen bij handhavingsbesluiten, mede door jurisprudentie en veranderende wetgeving.
- **Flexibel toezicht**: Gemeenten krijgen ruimte voor maatwerk in inspecties, waardoor ze kunnen inspelen op specifieke situaties en risico's.

- **Aanpassing boeteregels**: Er is aandacht voor de afstemming van boeteregels op het strafrecht, wat leidt tot een meer proportionele en rechtvaardige handhaving.
- **Registratie en rapportage**: De leidraad biedt richtlijnen voor het registreren van bevindingen en het rapporteren van handhavingsacties, wat bijdraagt aan transparantie en verantwoording.

- **Landelijk Advies 2025**

In september 2024 hebben de VNG en GGD GHOR Nederland het Landelijk Advies 2025 uitgebracht. Dit advies bevat aanbevelingen voor een effectieve inzet van middelen en stimuleert uniformiteit in werkwijzen. Belangrijke punten zijn:

- **Incidenteel extra geld**: Er komt tijdelijk extra financiering beschikbaar voor 2024 en 2025 om de nieuwe kwaliteitseisen te toetsen, waaronder scholing, communicatie en extra toezicht.
- **Flexibel toezicht**: De flexibele inspectiewijze wordt verder doorontwikkeld, waardoor toezichthouders meer maatwerk kunnen leveren en beter kunnen inspelen op specifieke situaties.
- **Kwaliteitscyclus**: Gemeenten worden aangemoedigd om een cyclisch kwaliteitsproces te hanteren, waarbij doelen worden gesteld, uitgevoerd, gemonitord en geëvalueerd.
- **Ouderparticipatie**: Er wordt benadrukt dat oudercommissies een belangrijke rol spelen in het borgen van de kwaliteit van de kinderopvang.
- **Snelle handhaving**: Gemeenten wordt geadviseerd om snel en adequaat op tekortkomingen te reageren, zodat de kwaliteit van de opvang snel wordt hersteld.

- **Wijzigingen in Kwaliteitseisen per 1 juli 2024**

Per 1 juli 2024 zijn de kwaliteitseisen voor de kinderopvang aangepast, wat gevolgen heeft voor toezicht en handhaving:

- **Buitenschoolse opvang**: Er is meer ruimte voor het aanbieden van activiteiten die passen bij de ontwikkeling van kinderen, wat toezichthouders meer inzicht geeft in de activiteiten en de pedagogische aanpak.
- **Vaste gezichten**: Beroepskrachten in opleiding mogen onder voorwaarden een vaste beroepskracht zijn, wat flexibiliteit biedt in personeelsplanning en roosterbeheer.
- **Meertalige opvang**: Er zijn regels gesteld over meertalige kinderopvang, waarbij de GGD toeziet op de consistentie en volledigheid van het beleid in het pedagogisch beleidsplan.

- **Meldplicht Ernstige Incidenten (Wetsvoorstel)**

Er is een wetsvoorstel in voorbereiding dat een meldplicht introduceert voor ernstige incidenten in de kinderopvang. Dit houdt in:

- **Verplichte melding**: Kinderopvangorganisaties moeten ernstige incidenten, zoals ziekenhuisopnames of overlijden van een kind, zo snel mogelijk melden bij de toezichthouder (de GGD).
- **Betere monitoring**: Door deze meldplicht kan de toezichthouder beter toezicht houden en indien nodig direct actie ondernemen.
- **Ingangsdatum**: De verwachting is dat de meldplicht per 1 januari 2026 ingaat.

Deze wijzigingen zijn bedoeld om het toezicht en de handhaving in de kinderopvang te versterken, de kwaliteit te waarborgen en de veiligheid van kinderen te verbeteren.

5.3 Wijziging binnen de kinderopvang (wetgeving)

Een aantal belangrijke wijzigingen binnen de kinderopvang in de afgelopen periode en/of toekomst:

- **Meertaligheid in de kinderopvang, besluit van 24 januari 2024**

In de kinderopvang mag er naast Nederlands ook een andere taal worden gesproken. Maar de overheid stelt daar wel eisen aan. Daardoor blijft de kwaliteit van de opvang goed. Meertalige kinderopvang betekent dat er naast Nederlands ook een andere taal wordt gesproken. Dit kan Duits, Engels of Frans zijn. De andere taal wordt bijvoorbeeld gesproken tijdens een vast moment van de dag. Of er zijn vaste activiteiten in de andere taal. Ook kan 1 medewerker van de opvang de andere taal spreken. Dan spreekt de andere medewerker Nederlands. Zo worden dagelijks verschillende talen aan de kinderen aangeboden. De eisen voor meertalige kinderopvang zijn:

- Er mag maximaal 50% per dag in het Duits, Engels of Frans worden gesproken. Deze regel geldt ook voor de buitenschoolse opvang. Uitzondering voor de 50%-regel.
- De Nederlandssprekende medewerker op de stam- of basisgroep afwezig is door ziekte, vakantie of een ander soort verlof. Deze periode duurt maximaal 4 weken (achter elkaar). Daarbij is het de opvang niet gelukt om de andere Nederlandssprekende medewerkers als vervanging in te zetten. Of zij staan al ingeroosterd als vaste medewerker (in dagopvang).
- Een verplicht onderdeel in het beleidsplan.

- **Kwaliteit gastouderopvang, nieuwe eisen gaan in per 1 juli 2026**

Er komen nieuwe kwaliteitseisen voor de gastouderopvang. Deze veranderingen zorgen voor meer duidelijkheid en betere begeleiding in de opvang. De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel goedgekeurd. De nieuwe eisen gaan in op 1 juli 2026.

Om de gastouderopvang te versterken zijn er 10 maatregelen genomen langs drie pijlers:

1. Verlagen van de regeldruk
2. Betere verdiensten en lagere kosten voor de gastouder
3. Meer waardering voor en grotere bekendheid over gastouderopvang

Veel ouders kiezen bewust voor deze opvangvorm, bijvoorbeeld omdat zij flexibele werktijden hebben. Of ze hebben de voorkeur voor een meer huiselijke omgeving. De gastouderopvang heeft daarmee een belangrijke functie in het stelsel van kinderopvang.

- **Wetgevingstraject voor het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang van 2025 naar 2027 en nu naar 2029.**

Het kabinet zet in 2026 een volgende stap naar bijna gratis kinderopvang voor werkende ouders. De kinderopvang wordt dan voor een grotere groep werkende ouders beter betaalbaar. Dat betekent dat voor ouders meer werken meer gaat lonen. In 2026 investeert het kabinet in een hogere toeslag voor werkende ouders. Dit jaar is al een eerste stap gezet. Met de middelen krijgt de groep werkende ouders met een gezamenlijk inkomen tot circa € 55.000 volgend jaar recht op het maximale vergoedingspercentage van 96%. Ook hogere inkomens ontvangen een hogere percentage.

In 2027 gaat de vergoeding verder omhoog, waardoor de kinderopvang bijna gratis wordt voor middeninkomens met een gezamenlijk inkomen tot bijna 2 keer modaal. In 2029, wanneer het nieuwe

stelsel ingaat, wordt de vergoeding inkomensonafhankelijk. Alle werkende ouders krijgen dan recht op het maximale vergoedingspercentage van 96%.

De belangenorganisaties uit de kinderopvangsector roepen gezamenlijk de Tweede Kamer op om vooral door te gaan met het wetgevingstraject voor het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang. Er is behoefte aan duidelijkheid en een langetermijnvisie.

5.4 De gemeente signaleert, informeert en praat mee

De regels voor kinderopvang komen vooral uit Den Haag. Toch hebben wij als gemeente, juist door onze omvang en ervaring, een belangrijke rol in hoe toezicht en handhaving er in de praktijk uitzien. Amsterdam weet wat werkt en wat niet, en gebruikt die kennis om invloed uit te oefenen waar dat kan. Directie Onderwijs en de GGD dragen actief bij aan beleidsontwikkeling op landelijk niveau. Wij bemoeien ons gevraagd en ongevraagd met komende wetswijzigingen, onder meer door deel te nemen aan klankbordsessies van de VNG en het ministerie van SZW, en door afstemming met regionale partners en andere gemeenten. Deze betrokkenheid stelt ons in staat om vroegtijdig signalen vanuit de praktijk in te brengen, knelpunten te benoemen en beleidsvoornemens kritisch te wegen vanuit Amsterdams perspectief.

De opgedane kennis, bijvoorbeeld over verzachtende omstandigheden, het toepassen van risico gestuurd of flexibel toezicht en het belang van maatwerk, wordt gebruikt als input voor zowel gemeentelijk als landelijk beleid. Zo zorgen wij ervoor dat inzichten uit de praktijk bijdragen aan werkbare regels, uitvoerbaar toezicht en realistische kwaliteitsnormen. Ook delen wij geleerde lessen via landelijke gremia, met als doel een gezamenlijke, lerende aanpak te bevorderen.

Daarnaast informeren wij houders actief over relevante ontwikkelingen, bijvoorbeeld via houderbijeenkomsten (2x per jaar), nieuwsbrieven en directe communicatie. Op deze manier versterken we niet alleen de positie van kinderopvangorganisaties in het beleidsproces, maar stimuleren we ook gedeeld eigenaarschap in het waarborgen van de pedagogische kwaliteit en veiligheid van de opvang.

Tot slot blijven wij kritisch reflecteren op ons eigen toezicht en handhavingsinstrumentarium, zodat dit zo effectief en proportioneel mogelijk wordt ingezet, passend bij de dynamiek van de stad en de diversiteit aan aanbieders. Zo bouwen we aan een lerend en responsief toezichtkader, waarin kwaliteit en samenwerking centraal staan.