

BUREAU BARTELS B.V.

RESEARCH | CONSULTANCY | MANAGEMENT

Stationsplein 69
3818 LE Amersfoort
Postbus 318
3800 AH Amersfoort
Telefoon (033) 479 20 20
Fax (033) 479 20 21
E-mail info@brtls.nl
Internet www.bureaubartels.nl

**ERNST VAN DOOR GGD GECONSTATEERDE GEBREKEN
BIJ KINDEROPVANGCENTRA, GASTOUDERBUREAUS
EN GASTOUDERS**

Eindrapport

**Uitgebracht op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Amersfoort, 22 december 2011**

INHOUD

VOORWOORD

SAMENVATTING

1.	INLEIDING	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doelstelling en aanpak van het onderzoek	2
1.3	Steekproeftrekking en respons	5
1.4	Leeswijzer	7
2.	GECONSTATEERDE OVERTREDINGEN IN DAGOPVANG	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Mate van overtredingen in de dagopvang	9
2.3	Overtredingen op domein 1: ouders	11
2.4	Overtredingen op domein 2: personeel	12
2.5	Overtredingen op domein 3: veiligheid en gezondheid	13
2.6	Overtredingen op domein 4: accommodatie en inrichting	15
2.7	Overtredingen op domein 5: groepsgrootte en BKR	16
2.8	Overtredingen op domein 6: pedagogisch beleid en praktijk	17
2.9	Overtredingen op domein 7: klachten	19
3.	GECONSTATEERDE OVERTREDINGEN IN DE BSO	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Mate van overtredingen in de BSO	21
3.3	Overtredingen op domein 1: ouders	22
3.4	Overtredingen op domein 2: personeel	24
3.5	Overtredingen op domein 3: veiligheid en gezondheid	24
3.6	Overtredingen op domein 4: accommodatie en inrichting	26
3.7	Overtredingen op domein 5: groepsgrootte en BKR	27
3.8	Overtredingen op domein 6: pedagogisch beleid en praktijk	28
3.9	Overtredingen op domein 7: klachten	31
4.	OVERTREDINGEN BIJ GASTOUDERBUREAUS	33
4.1	Inleiding	33
4.2	Mate van overtredingen bij gastouderbureaus	33
4.3	Overtredingen op domein 1: GOB in zin van Wet Kinderopvang	34
4.4	Overtredingen op domein 2: ouders	34
4.5	Overtredingen op domein 3: personeel	36
4.6	Overtredingen op domein 4: pedagogisch beleid	36
4.7	Overtredingen op domein 5: klachten	37
4.8	Overtredingen op domein 6: veiligheid en gezondheid	38
4.9	Overtredingen op domein 7: kwaliteit gastouderbureau	39

5.	GECONSTATEERDE OVERTREDINGEN GASTOUDERS	41
5.1	Inleiding	41
5.2	Aandeel gastouders met overtredingen	41
5.3	Geconstateerde overtredingen bij gastouders	42
5.4	Verschillen tussen typen gastouders	44
6.	RECIDIVE IN DE DAGOPVANG	47
6.1	Inleiding	47
6.2	Recidive in cijfers	47
6.3	Achtergronden en redenen voor recidive	49
6.4	Ondernomen herstelpogingen	51
6.5	Rol van de gemeente	53
7.	RECIDIVE IN DE BUITENSCHOOLSE OPVANG	57
7.1	Inleiding	57
7.2	Recidive in cijfers	57
7.3	Achtergronden en redenen voor recidive	59
7.4	Ondernomen herstelpogingen	61
7.5	Rol van de gemeente	62
8.	RECIDIVE BIJ GASTOUDERBUREAUS	65
8.1	Inleiding	65
8.2	Recidive in cijfers	65
8.3	Achtergronden en redenen voor recidive	67
8.4	Ondernomen herstelpogingen	68
8.5	Rol van de gemeente	69
BIJLAGE 1	GERAADPLEEGDE SLEUTELPERSONEN	71
BIJLAGE 2	ITEMS DAGOPVANG	73
BIJLAGE 3	ITEMS BSO	77
BIJLAGE 4	ITEMS GASTOUDERBUREAU	81
BIJLAGE 5	ITEMS GASTOUDERS	83

VOORWOORD

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft Bureau Bartels in de periode tussen augustus en december 2011 een onderzoek gedaan naar de ernst van de door de GGD geconstateerde gebreken in de kinderopvangcentra, gastouderbureaus en gastouders. Van de uitkomsten van het onderzoek wordt in deze rapportage verslag gedaan.

Op deze plaats willen we de personen bedanken die een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek. In de eerste plaats bedanken we de sleutelpersonen die we in de eerste fase van het onderzoek gesproken hebben. Daarnaast gaat onze dank uit naar de GGD-inspecteurs en de locatiewoofden van kinderopvangcentra en gastouderbureaus die hun medewerking aan het onderzoek hebben verleend. Tevens bedanken we de heer B. Entjes van DUO voor het verstrekken van gegevens uit GIR Inspecteren 2.0 en voor de ondersteuning bij het gebruik ervan. Tot slot bedanken we de leden van de begeleidingscommissie – de heer J. van der Ploeg (ministerie van SZW, tot november 2011), mevrouw M. Engels (ministerie van SZW), mevrouw K. van Hees (ministerie van SZW, vanaf november 2011), de heer S. Boorsma (ministerie van SZW), mevrouw E. Radstake (VNG), mevrouw A. Schrik (GGD Nederland) en mevrouw A. Klein Velderman (GGD Nederland) – voor de prettige samenwerking en het deskundig advies.

We hopen dat de inhoud van dit rapport de opdrachtgever waardevolle inzichten geeft in de mate en aard van de niet-naleving van de kwaliteitseisen in de kinderopvang.

Bureau Bartels B.V.
Amersfoort

SAMENVATTING

van het onderzoek

Ernst van door GGD geconstateerde gebreken bij kinderopvangcentra, gastouderbureaus en gastouders

Doelstellingen en aanpak onderzoek

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is onderzoek gedaan naar de ernst van de door de GGD geconstateerde gebreken in de kinderopvang. Daarbij is gekeken naar de situatie in elk van de toezichtcategorieën, namelijk de dagopvang, de buitenschoolse opvang (BSO), de gastouderbureaus en de gastouders. De doelstelling die aan het onderzoek ten grondslag lag, was tweeledig, namelijk:

-
- 1. Inzicht geven in de typen overtredingen die in de GGD-inspecties voor de verschillende toezichtcategorieën zijn geconstateerd.*
 - 2. Inzicht geven in de recidive bij geconstateerde (ernstige) overtredingen en achtergronden daarvan.*
-

De eerste doelstelling is gerealiseerd aan de hand van een analyse van de inspectiegegevens die met reguliere GGD-inspecties zijn verkregen. Hierbij is gebruik gemaakt van data uit het systeem GIR Inspecteren 2.0. In dit systeem worden sinds juni 2011 de gegevens van alle inspecties ingevoerd door 23 van de 28 GGD-regio's. De gegevens van inspecties bij gastouders waren op het moment van het onderzoek nog maar beperkt in dit systeem ingevoerd. Vandaar dat we ons hiervoor hebben beroepen op informatie die we via interviews met GGD-inspecteurs hebben verkregen.

De mate van recidive – dezelfde overtreding die in twee achtereenvolgende reguliere inspecties zijn vastgesteld – kon niet via GIR Inspecteren 2.0 worden vastgesteld. Dit systeem bevat namelijk nu nog geen gegevens van twee achtereenvolgend inspecties. In samenspraak met de begeleidingscommissie is daarom gekozen om via het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) locaties te traceren waarbij een vergelijking tussen twee inspectierapporten mogelijk was. In dit deel van het onderzoek zijn de gastouders buiten beschouwing gelaten.

Via een screening van bijna 10.000 locaties uit het LRK zijn 554 locaties in de dagopvang, 502 BSO-locaties en 116 gastouderbureaus met twee achtereenvolgende inspectierapporten getraceerd. De recidive is alleen vastgesteld voor een deel van de inspectie-items. In samenspraak met de begeleidingscommissie zijn voor dit onderzoek namelijk zogenoemde 'prioritaire items' geselecteerd die op recidive zijn geanalyseerd. Om inzicht te krijgen in de achtergrond van het ontstaan van recidive en factoren die bijdragen aan het herstel van overtredingen, zijn gesprekken gevoerd met 'recidivisten' en 'als spiegel' met organisaties die overtredingen wel hersteld hadden. Ook in de gesprekken met GGD-inspecteurs is aandacht besteed aan (achtergronden van) recidive.

Niet naleving in de dagopvang en de BSO

Iets meer dan de helft van de door de GGD geïnspecteerde locaties in zowel de dagopvang (54%) als in de BSO (53%) bleek bij de laatste reguliere inspectie (2011) niet te voldoen aan alle gestelde kwaliteitseisen. Opvallend is dat in aangekondigde inspectiebezoeken meer overtredingen worden geconstateerd dan in onaangekondigde inspecties. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in aangekondigde inspecties vaak op (veel) meer items wordt beoordeeld dan in onaangekondigde inspectiebezoeken.

Bij de dagopvang blijkt de grootte van de organisatie geen rol te spelen bij de mate waarin overtredingen worden geconstateerd. In het geval van de BSO speelt grootte wel een rol. Bij kleine BSO's (tot 15 kindplaatsen) is het aandeel locaties met overtredingen beduidend hoger dan bij grotere BSO's. Ook het aantal overtredingen per locatie is bij kleine BSO's gemiddeld groter. Een sluitende verklaring hiervoor is op basis van dit onderzoek echter niet te geven.

De meest voorkomende overtreding is zowel de dagopvang als de BSO heeft betrekking op het niet instellen van een **oudercommissie**. Van alle locaties waar een overtreding is geconstateerd blijkt 28% van de dagopvang en 47% van de BSO-locaties deze overtreding te hebben begaan. Deze overtreding wordt in de optiek van inspecteurs vaak niet door onwil of nalatigheid van de houders begaan. Ondanks de nodige wervingsinspanningen blijken houders van de locaties veelal niet in staat om (voldoende) ouders bereid te vinden om zitting te nemen in de oudercommissie. Vooral in de BSO vormt de beperkte betrokkenheid van ouders op dit punt een probleem. Toch blijkt niet iedere houder serieus werk te maken van het instellen en goed laten functioneren van een oudercommissie. Dit blijkt onder meer ook uit het feit dat sommige houders zich bemoeien met de werkwijze van de oudercommissie en/of hun adviesrecht inperken. Ook op deze punten worden soms overtredingen begaan.

Een ander inspectie-item waarop weliswaar veel minder overtredingen worden geconstateerd dan bij de oudercommissies maar die in de optiek van GGD-inspecteurs wel als ernstig moeten worden beschouwd, is de **beroepskracht-kind-ratio (BKR)**. Dit inspectie-item wordt door 14% van de alle dagopvanglocaties met overtredingen en 9% van de BSO-locaties niet (goed) nageleefd. Op dit punt is sprake van een duidelijk verschil in beleving tussen GGD-inspecteurs en locatiehouders. GGD-inspecteurs zijn van mening dat veelal sprake is van een structurele tekortkoming die de kwaliteit direct negatief beïnvloedt. Bedrijfseconomische motieven blijken volgens de GGD-inspecteurs dan vooral aanleiding te zijn. Locatiehouders erkennen dat een efficiënte bedrijfsvoering inderdaad de aanleiding vormt voor de overtreding, maar zijn van mening dat het veelal om incidentele situaties gaat die de kwaliteit van opvang niet onder druk brengt.

Het **pedagogisch beleid** vormt een kerndomein binnen de GGD-inspecties. Bij dit domein is wat geconstateerde overtredingen betreft een duidelijk onderscheid te maken tussen het pedagogisch beleid 'op papier' en de toepassing daarvan in de praktijk. De verschillende items over de inhoud van het beleidsplan leveren relatief veel overtredingen, zowel binnen de dagopvang (4 items met 8% tot 16% overschrijding) als binnen de BSO (5 items met 5% tot 20% overschrijding). Vooral de uitwerking van het

beleid naar stamgroep of basisgroep vindt vaak niet (naar behoren) plaats. Op alle 19 items over de pedagogische praktijk worden zowel in de dagopvang als de BSO nauwelijks overtredingen geconstateerd. Dit lijkt in tegenspraak met elkaar te zijn.

Dit verschil wordt volgens GGD-inspecteurs vooral veroorzaakt door een verschil in 'meetbaarheid' van de items. De inhoud van het beleid is door hen op basis van documenten goed te beoordelen. Het beoordelen van de pedagogische praktijk daarentegen is voor hen veel lastiger, door de subjectiviteit van de te beoordelen items, de korte momentopname en een gebrek aan scholing om goed te kunnen beoordelen. Doordat de impact van een negatief oordeel voor de organisatie en individuele pedagogisch medewerkers groot kan zijn, stellen de inspecteurs zich bij de beoordeling van de pedagogische praktijk terughoudend op.

Binnen het domein '**veiligheid en gezondheid**' worden zowel bij de dagopvang als de BSO relatief veel overtredingen geconstateerd. Het aantal items waarop overtredingen plaatsvinden alsook het aandeel overtredingen per item is groot (veelal 10% tot 15%). Veel gesignaleerde overtredingen hebben betrekking op het ontbreken van (goede) plannen van aanpak, niet (goed) inventariseren van alle risico's en het niet treffen van (afdoende) preventiemaatregelen. Ook handelen medewerkers niet voldoende naar de plannen van aanpak gezondheid en veiligheid.

Een belangrijke verklaring die GGD-inspecteurs aandragen voor het grote aantal overtredingen binnen dit domein is dat kinderopvangorganisaties onvoldoende bewust zijn van het belang van een goede risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid. Organisaties zien de risico-inventarisatie vaak als een papieren verplichting richting de GGD en niet als instrument om de veiligheid en gezondheid op de groepen steeds verder te verbeteren. Het jaarlijks toetsen en waar nodig herzien van de risico-inventarisatie/plan van aanpak en het communiceren ervan naar de werkvloer, blijft dan ook vaak achterwege. Daarnaast speelt – zeker bij kleine organisaties – ook een gebrek aan kennis een rol.

Dat beroepskrachten moeten beschikken over een **VOG** heeft met name in 2011 veel aandacht van de GGD gekregen. Het blijkt een item dat in de praktijk vaak niet (geheel) op orde is. Een gebrek aan kennis over de verschillende eisen die aan een VOG worden gesteld, slordigheid, een rommelige administratie en economische motieven (VOG kost geld) spelen daarbij volgens zowel GGD-inspecteurs als kinderopvangorganisaties een rol. Ook het item dat stelt dat alle beroepskrachten in het bezit moeten zijn van een passende **beroepskwalificatie** wordt regelmatig als overtreding gesignaleerd. Ook hier spelen onwetendheid en een zekere slordigheid een rol. Organisaties verdiepen zich niet voldoende in de eisen die worden gesteld en of een bepaalde opleiding wel voldoet.

Niet-naleving bij gastouderbureaus en gastouders

Bij iets minder dan de helft van de geïnspecteerde gastouderbureaus (48%) heeft de GGD tijdens reguliere inspecties in 2011 overtredingen gesignaleerd. Hiermee ligt het aandeel locaties met één of meer overtredingen bij de gastouderbureaus wat lager dan bij de dagopvang en de BSO. Ook het aantal overtredingen op de afzonderlijke items is

bij de gastouderbureaus lager dan bij de andere twee toezichtcategorieën.

Het enige item dat door gastouderbureaus vaak wordt overtreden, heeft betrekking op het instellen van een oudercommissie (27% van de gastouderbureaus met overtredingen). De reden is ook hier dat het zeer lastig is om ouders te vinden die zitting willen nemen in de oudercommissie. Daarnaast speelt volgens de GGD-inspecteurs mee dat oudercommissies niet zo goed passen bij gastouderbureaus. Het bureau staat op grotere afstand van de vraagouder en vraagouders onderling delen – omdat ze verschillende gastouders hebben – weinig met elkaar. De vraagouders richten zich met hun wensen, kritiek en vragen eerder direct met hun gastouder.

Op de andere items is het aantal overtredingen bij de gastouderbureaus dus beperkt. Dit wordt door een meerderheid van de GGD-inspecteurs herkend vanuit de inspectiepraktijk. Ze zien dat de gastouderbureaus over het algemeen redelijk goed presteren op de punten waarop ze beoordeeld worden. GGD-inspecteurs geven echter wel aan dat de inspectie bij de gastouderbureaus zelf maar een beperkt beeld geeft van het functioneren van deze organisaties. Er ontstaat pas een compleet beeld wanneer ook inspecties bij de gastouders worden uitgevoerd. Alleen dan kan gecontroleerd worden of wat op papier goed geregeld lijkt ook in de praktijk goed functioneert. Uit het onderzoek komt naar voren dat dit zeker niet altijd het geval is.

Dit geldt bijvoorbeeld voor het domein 'veiligheid en gezondheid'. Slechts enkele gastouderbureaus scoren niet goed op het item van het (jaarlijks) opstellen van een – voor de individuele situatie passende – risico-inventarisatie. Het niet op orde hebben van de risico-inventarisatie staat echter op de eerste plaats in de top 10 van meest voorkomende overtredingen die volgens GGD-inspecteurs bij gastouders worden geconstateerd. Hetzelfde gaat ook op voor het domein 'pedagogisch beleid'. Volgens de inspecties informeren alle gastouderbureaus hun gastouders over het pedagogisch beleid en vrijwel allemaal zien ze er op toe dat gastouders volgens het pedagogisch beleid handelen. Dit strookt niet met het feit dat het geen/onvoldoende kennis hebben van het pedagogisch beleid op de tweede plaats staat in de top 10 van de meest geconstateerde overtredingen bij de gastouders.

Andere veel genoemde overtredingen bij gastouders zijn het niet hebben van een VOG (van meerderjarige huisgenoten), het onvoldoende kennis hebben van het protocol kindermishandeling en het roken in huis. Het door de geraadpleegde GGD-inspecteurs geschatte percentage gastouders waar overtredingen worden gesignaleerd bedraagt 35%. Exacte cijfers zijn niet te geven, aangezien de inspectieresultaten bij de gastouders niet in GIR Inspecties 2.0 zijn opgenomen. Op basis van de gesprekken met de GGD-inspecteurs lijken de overtredingen zich in sterkere mate voor te doen bij de opa's en oma's onder de gastouders. Verder lijkt er een patroon te bestaan waarbij gastouders die zijn aangesloten bij kleine, lokaal opererende gastouderbureaus de zaken beter op orde hebben dan de gastouders bij grotere, landelijke opererende gastouderbureaus. Een grotere fysieke afstand zorgt over het algemeen voor minder controle, langere 'lijnen' en minder kennis van de situatie ter plaatse.

Recidive

De tweede doelstelling van het onderzoek betrof het in beeld brengen van de mate waarin en de redenen waarom overtredingen door kinderopvangorganisaties niet worden hersteld (tussen twee reguliere inspectieonderzoeken). Uit het onderzoek blijkt dat bij 9% van de locaties in de dagopvang en bij 7% van de BSO-locaties er sprake is van recidive. Deze recidivepercentages vormen een minimum. Zo is er alleen gekeken naar niet-herstelde overtredingen op prioritaire items.

Bij de top 4 van items waarop recidive voorkomt, komen voor de dagopvang en de BSO drie voorwaarden overeen, namelijk de beroepskracht-kind-ratio, de opvang in stam- of basisgroepen en dat medewerkers in het bezit moeten zijn van een VOG. Alleen de mate van recidive op deze items verschilt tussen beide toezichtcategorieën. De top 4 bij de dagopvang wordt gecompleteerd door de overtreding op de voorwaarde dat beroepskrachten handelen volgens het plan van aanpak gezondheidsbeleid. Bij de BSO geldt dat ook relatief veel recidive voorkomt op het item dat beroepskrachten moeten beschikken over een passende beroepskwalificatie.

Bij de gastouderbureaus ligt het recidivepercentage beduidend hoger, namelijk op 23%. Dit komt voor een belangrijk deel doordat het item 'instellen van een oudercommissie' bij deze toezichtcategorie wel is meegenomen (en bij de BSO en dagopvang niet). Dit item scoort veruit het hoogst op het aantal niet-herstelde overtredingen (namelijk 75% van de gastouderbureaus met niet-herstelde overtredingen).

Vanuit de geraadpleegde organisaties uit zowel de dagopvang als de BSO worden dezelfde verklaringen geven voor het ontstaan van recidive. Het realiseren van continuïteit en efficiency in de bedrijfsvoering is een verklaring die door hen is gegeven, met name voor het ontstaan van overtredingen rond de BKR en de stam- en basisgroepen. Ook een bewust gekozen alternatieve werkwijze (bijvoorbeeld niet werken met stamgroepen) zorgt voor overtredingen op deze punten. Andere genoemde verklaringen zijn een gebrek aan kennis (met name over de eisen die worden gesteld aan een VOG) en het feit dat de administratie niet op orde is. Verder wijzen de organisaties er op dat het in hun optiek veelal gaat om incidenten. Inspecteurs weerleggen de bewering van veel organisaties dat ze een overtreding – bijvoorbeeld rond de BKR – zouden baseren op incidenten. Volgens de GGD-inspecteurs spelen – bij overtredingen rond de BKR en de stamgroepen – vooral economische motieven een rol.

Vanuit de gastouderbureaus wordt vrijwel uitsluitend als verklaring gegeven dat ze als organisatie zelf niet goed in staat zijn om tot herstel van de overtreding te komen. Het instellen van een oudercommissie (als belangrijkste punt van recidive) is niet mogelijk zolang ouders zich – naar meerdere verzoeken vanuit het gastouderbureau – niet beschikbaar stellen voor een functie binnen deze oudercommissie.

Uit het onderzoek blijkt verder dat bij recidive niet zondermeer sprake is van het langere tijd laten voortbestaan van een overtreding. Na de eerste inspectie wordt door een (ruime) meerderheid van de locaties in de dagopvang en de BSO herstel pogingen ondernomen (59% respectievelijk 50%). Bij de in dit onderzoek meegenomen gastouder-

bureaus proberen zelfs alle organisaties de overtreding te herstellen. Herstel wordt bij een deel zelfs ook (tijdelijk) gerealiseerd. Dat de overtreding in de loop van de tijd opnieuw wordt begaan, lijkt een duidelijke aanwijzing te zijn dat de betreffende kinderopvangorganisaties in onvoldoende mate komen tot een structurele aanpak van de problemen. Symptoombestrijding lijkt bij deze organisaties de voorkeur te hebben dan een aanpak bij de bron. Overigens speelt ook mee dat niet alle overtredingen door organisaties (snel) te herstellen zijn, zoals bijvoorbeeld het instellen van een oudercommissies bij gastouderbureaus.

Bij de dagopvang en de BSO kiest ongeveer een kwart van de organisaties in de recidivegroep er bewust voor om de overtreding(en) niet te herstellen. Deze organisaties kiezen voor een eigen, alternatieve werkwijze die op bepaalde punten niet tegemoet komt aan de eisen waarop de GGD controleert. Dit geldt vooral voor het werken met stam- of basisgroepen. De betreffende houders zijn van mening dat zij met hun manier van werken ook kwalitatief goede kinderopvang kunnen bieden. Een enkeling geeft aan geen actie te ondernemen omdat zij verwachten dat de gemeente toch niet tot handhaving zal overgaan.

Rol van de gemeente

De GGD-inspecteurs zijn stellig in hun mening dat een gebrek aan een goede handhaving door gemeenten er in belangrijke mate aan bijdraagt dat overtredingen door kinderopvangorganisaties niet (blijvend) worden hersteld. Een groot deel van de gemeenten handhaaft volgens de geraadpleegde GGD-inspecteurs niet of te weinig doeltreffend. Een actiever en strenger handhavingsbeleid is volgens hen het meest effectieve middel om recidive naar de toekomst toe te verminderen.

Dit lijkt te worden bevestigd door de uitkomst dat slechts een minderheid van de kinderopvangorganisaties (met niet-herstelde overtredingen) naar aanleiding van de GGD-inspectie iets van de gemeente heeft vernomen. Daar waar dit wel het geval was, ging het meestal om een brief en/of aanwijzing met een hersteltermijn. Slechts in beperkte mate is gekozen voor een last onder dwangsom. Andere 'zwaardere' handhavingsinstrumenten zoals een boete zijn nooit ingezet binnen deze groep. Bij de groep 'herstellers' daarentegen had ruim driekwart van de organisaties iets van de gemeente gehoord naar aanleiding van de overtreding. Bovendien geven organisaties in deze groep in grotere mate aan dat de reactie van de gemeente er aan heeft bijgedragen dat zij aan herstel van de overtreding zijn gaan werken.

Volgens de kinderopvangorganisaties in de 'recidivegroep' is de invloed van de gemeente op het al of niet herstellen van de overtreding gering. Ze zouden de overtreding vaak op eigen initiatief toch wel hebben hersteld. Een aankondiging tot handhaving door de gemeente zorgt er soms alleen voor dat iets sneller actie tot herstel zou worden genomen. Dit laatste duidt er juist op dat van handhaving wel degelijk een positief effectief uit kan gaan.

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2005 is de Wet kinderopvang (Wko) in werking getreden¹. De Wko biedt het wettelijk kader voor de waarborging van de kwaliteit van kinderopvang. Sinds de inwerkingtreding van de Wko gelden uniforme kwaliteitsregels voor de gehele kinderopvang. Er zijn globale eisen ('verantwoorde kinderopvang') en concrete eisen (bijvoorbeeld de verplichte Verklaring omtrent Gedrag). De sector (ondernemers en ouders) heeft de globale eisen via zelfregulering verder ingevuld in landelijke normen. Deze normen zijn overgenomen in beleidsregels en samen met de concrete eisen uit de wet toetsbaar uitgewerkt in de model-inspectierapporten.

De Wko regelt ook het toezicht op de kwaliteit van kinderopvang. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de gemeenten. Gemeenten schakelen de GGD in om inspecties bij aanbieders van kinderopvang uit te voeren. In deze inspecties wordt beoordeeld of kindercentra en gastouder(bureau)s aan de gestelde kwaliteitseisen voldoen. Aan de hand van de resultaten van deze inspecties adviseert de GGD de gemeenten om al dan niet tot handhaving over te gaan. De Inspectie van het Onderwijs (IvhO) is verantwoordelijk voor het tweedelijns toezicht: zij beoordeelt of het gemeentelijk toezicht voldoet.

Uit het meest recente rapport van de IvhO² over de kwaliteit van het gemeentelijk toezicht op de kinderopvang komt naar voren dat bij 60% van de GGD-inspecties richting de gemeenten geadviseerd is om tot handhaving over te gaan. De IvhO concludeert verder dat gemeenten nog onvoldoende handhaven, waardoor tekortkomingen langere tijd kunnen blijven bestaan en de borging van de kwaliteit verzwakt wordt. Voor de Minister van SZW vormden deze bevindingen de aanleiding om een aantal maatregelen aan te kondigen om de uitvoering van het toezicht en de handhaving te verbeteren³.

Het IvhO-onderzoek biedt dus inzicht in zaken zoals de aard van de overtredingen – en de frequentie daarvan – die in de praktijk door de GGD geconstateerd worden. Het ministerie van SZW wilde dit inzicht alsnog verkrijgen via aanvullend onderzoek. Dit onderzoek is tussen september en november 2011 uitgevoerd door Bureau Bartels. Van de uitkomsten wordt in deze rapportage verslag gedaan.

¹ De huidige naam van deze wet is 'Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen'. Gemakshalve spreken we in de rest van het document over de Wet kinderopvang.

² Inspectie van het Onderwijs, 'Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2009 en 2010', 2011.

³ Zie de brief van de Minister van SZW van 20 april jongstleden.

1.2 Doelstelling en aanpak van het onderzoek

Doelstelling

In het onderzoek stonden de volgende twee doelstellingen centraal:

-
- 1. Welke typen overtredingen komen uit de GGD-inspecties voor de verschillende toezichtcategorieën naar voren, wat is de frequentie daarvan en van welke combinatie en cumulatie van typen overtredingen is in de praktijk vooral sprake?*
 - 2. In welke mate is er bij de verschillende typen geconstateerde (ernstige) overtredingen sprake van recidive en wat zijn de achterliggende oorzaken daarvoor?*
-

De eerste doelstelling betreft een brede analyse van niet-naleving van de kwaliteitseisen in de dagopvang, de buitenschoolse opvang en door de gastouderbureaus. Daarbij wordt de mate van niet-naleving op alle inspectie-items uit de toetsingskaders van de GGD in kaart gebracht.

Bij de tweede doelstelling staat de vraag centraal in hoeverre er bij (ernstige) overtredingen sprake is van 'herhaling' ten opzichte van de voorgaande GGD-inspectie. Het onderzoek moet dus ook licht werpen op de vraag in welke mate er bij deze overtredingen sprake is van recidive en wat de achterliggende oorzaken daarvoor zijn. Bij deze analyse worden niet – zoals bij doelstelling 1 – alle inspectie-items van de GGD bekeken, maar concentreren we ons op de items die in overleg met de begeleidingscommissie als prioritair zijn aangemerkt. Het gaat hierbij om voorwaarden die van prioritair belang zijn voor de kwaliteit van de kinderopvang (zie bijlage 6 t/m 8). Dit wil overigens niet zeggen dat de overige items niet belangrijk zijn.

Bij de keuze van de prioritaire items heeft ook een onderzoekstechnische reden een rol gespeeld. Een goede vergelijking van twee achtereenvolgende reguliere inspectierapporten kan immers alleen plaatsvinden op de items die bij alle reguliere inspecties (zowel aangekondigd als onaangekondigd) worden beoordeeld. De lijst van prioritaire items vormt daarom een nadere indikking van de minimale lijst van items die veelal als basis wordt gebruikt voor onaangekondigde inspectiebezoeken.

Aanpak van het onderzoek

Hoewel de bovenstaande doelstellingen nauw met elkaar samenhangen, vergden zij elk hun eigen, specifieke aanpak. In het onderstaande lichten we voor elk van de doelstellingen de aanpak nader toe.

Analyse doelstelling 1: niet-naleving

Om de mate van niet-naleving in beeld te brengen gaan we zoals gezegd voor alle inspectie-items – die door de GGD-inspecteurs worden beoordeeld – na door welk percentage van de kinderopvangorganisaties deze items worden overtreden. Bij de analyse wordt alleen gekeken naar de inspectierapporten van de 'reguliere' GGD-inspecties⁴. Belangrijk om daarbij te benadrukken is dat de GGD-inspecteurs in deze inspectierapporten geen oordeel geven over de kwaliteit van de kinderopvang in de

⁴ Het gaat hierbij om de volgende 'reguliere inspecties': inspecties na aanvang exploitatie, aangekondigde inspecties en onaangekondigde inspecties volgens het Risico Gestuurd Toezicht. Incidentele onderzoeken en nadere onderzoeken zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

betreffende locatie. Het is een inventarisatie van de geconstateerde overtredingen op de minimale kwaliteitseisen.

We hebben bij de start verschillende bronnen bekeken die we voor de analyse van deze doelstelling zouden kunnen gebruiken. Uiteindelijk is in overleg met de opdrachtgever besloten om ons voor de niet-naleving te baseren op het databestand dat via '**GIR Inspecteren 2.0**' beschikbaar is gekomen⁵. De keuze voor dit bestand heeft echter wel enkele gevolgen gehad.

In de eerste plaats is de analyse van de niet-naleving een zeer tijdrovend proces geweest. De structuur van het systeem is – zoals blijkt – niet ontworpen voor grootschalige onderzoeks- en analysedoeleinden. In de tweede plaats is het GIR2.0-bestand pas sinds juni 2011 gevuld met inspectiegegevens. De analyses voor de eerste doelstelling zijn dan ook uitsluitend gebaseerd op inspecties die in het bestand zijn uitgevoerd tussen juni en september 2011. In de tweede plaats zijn de gegevens in het systeem niet landelijk dekkend. Er ontbreken enkele GGD-regio's in het GIR2.0 bestand. Dit is echter niet bezwaarlijk gebleken. De regio's die wel vertegenwoordigd zijn in het bestand (zowel grootstedelijk als landelijke gebieden in zowel Noord-, Zuid, West- als Oost-Nederland) geven een voldoende representatief beeld van de situatie in Nederland. Een derde gevolg van het gebruik van het GIR2.0-bestand is dat hiermee uitsluitend een analyse kon worden uitgevoerd voor de dagopvang, de buitenschoolse opvang (BSO) en de gastouderbureaus. Het systeem bevat onvoldoende gegevens over gastouders.

De informatie over de gastouders hebben we op een andere manier moeten verkrijgen. Dit hebben we gedaan door middel van telefonische interviews met ervaren GGD-inspecteurs. De gesprekken met de inspecteurs hebben we tevens gebruikt als extra controle om te kijken in hoeverre de inspecteurs zich herkennen in – via de analyses uit GIR2.0 verkregen – beeld van de niet-naleving. Ook hebben via de gesprekken met de inspecteurs meer inzicht willen krijgen in de achtergronden van en verklaringen voor de geconstateerde (mate van) overtredingen.

Naast aandacht voor de overtredingen bij bestaande locaties, hebben we ook aandacht besteed aan de situatie bij nieuwe locaties. Op basis van de meldingsonderzoeken in GIR Inspecteren 2.0 brengen we in beeld hoeveel overtredingen er worden geconstateerd bij nieuwe locaties en op basis van welk aantal (en welk type) overtredingen het advies wordt gegeven om de locatie al dan niet op te nemen in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK).

Aanpak doelstelling 2: Recidive

De tweede doelstelling van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in het herhalingskarakter van overtredingen en de achtergronden daarvoor. Om de mate van recidive te kunnen meten hebben we in dit onderzoek bepaald dat er sprake is van recidive, wanneer er bij een organisatie op twee achtereenvolgende reguliere inspectiemomenten op hetzelfde inspectie-item een overtreding wordt geconstateerd.

⁵ De GIR Inspecteren is een systeem waarmee GGD-inspecteurs hun waarnemingen, bevindingen en conclusies kunnen uitwerken en inzien. Gemeenten en de Inspectie van het Onderwijs gebruiken de informatie in dit systeem voor onder andere handhaving, beleid en rapportages.

Zoals gezegd hebben we bij de recidive uitsluitend gekeken naar overtredingen op prioritaire items.

Voor het in beeld brengen van de mate van recidive bleek gebruikmaking van het bestand GIR Inspecteren 2.0 niet mogelijk. Het bestand bevat immers uitsluitend gegevens van inspecties uit 2011. Om recidive aan te kunnen tonen is het noodzakelijk om gegevens uit twee inspectierapporten van verschillende jaren met elkaar te vergelijken. In overleg met de begeleidingscommissie is daarom besloten om voor de analyse van doelstelling 2 het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) te gebruiken. Daarbij moest een aantal stappen worden gezet.

Een eerste stap was het identificeren van locaties (dagopvang, BSO en gastouderbureaus) waarvan twee achtereenvolgende reguliere inspectierapporten beschikbaar waren op de site van het LRK. Het streven daarbij was om te komen tot 500 locaties met dubbele rapporten in de dagopvang, 500 locaties in de BSO en 250 gastouderbureaus. In eerste instantie was – in overleg met de opdrachtgever – een selectie gemaakt van 10 GGD regio's waarbinnen we locaties met dubbele rapporten zouden zoeken. Het aantal binnen het LRK beschikbare reguliere inspectierapporten is tot op heden echter zodanig beperkt dat binnen deze 10 regio niet voldoende locaties met dubbele rapporten konden worden gevonden. De lijst met na te zoeken GGD-regio's is daarom meerdere keren uitgebreid.

Uiteindelijk hebben we 20 van de 28 GGD-regio's moeten nalopen om voldoende dubbele rapporten voor de dagopvang en de BSO te kunnen vinden. Voor de gastouderbureaus hebben we naar alle GGD-regio's moeten kijken. In totaal hebben we bijna 10.000 kinderopvanglocaties bekeken. Dit leverde 552 locaties met dubbele rapporten op voor de dagopvang, 502 locaties voor de BSO en 116 locaties van gastouderbureaus.

Voor een tweede stap hebben we alle meest recente inspectierapporten van deze locaties bekeken. Indien er sprake was van een overtreding op één of meerdere prioritaire items, hebben we ook het voorgaande inspectierapport van de betreffende locaties geanalyseerd. Indien bij dit voorgaande rapport op dezelfde prioritaire items een overtreding is geconstateerd was er – volgende de definitie die in dit rapport is gehanteerd – sprake van recidive. Dit gold voor 50 locaties in de dagopvang, 35 BSO-locaties en 27 gastouderbureaus.

Om meer zicht te krijgen op hoe recidive ontstaat en waarom overtredingen niet worden hersteld hebben we - als derde stap – locatiehoofden geraadpleegd van kinderopvangorganisaties waar recidive is vastgesteld. De raadpleging heeft plaatsgevonden in de vorm van telefonische interviews. Om ook inzicht te krijgen in verklaringen waarom andere kinderopvangorganisaties overtredingen wel herstellen hebben we – als vierde stap – ook locatiehoofden van locaties gesproken waar herstel heeft plaatsgevonden.

Gastouders zijn in de analyse van de recidive niet meegenomen. De inspecties van gastouders zijn namelijk nog maar recent van start gegaan. Een vergelijking met voorgaande inspecties is daardoor niet mogelijk.

Rapportage

De met de bovenstaande stappen verzamelde informatie is geanalyseerd. Van de uitkomsten van deze analyse is in dit rapport verslag gedaan.

1.3 Steekproeftrekking en respons

Zoals in de voorgaande paragraaf is aangegeven hebben we een aantal onderzoeksgroepen geraadpleegd. In deze paragraaf geven we per groep inzicht in de steekproeftrekking en de respons.

GGD-inspecteurs

De doelstelling was om 25 GGD-inspecteurs te raadplegen. Voor de selectie en het benaderen van de te raadplegen GGD-inspecteurs is in eerste instantie contact gezocht met de leidinggevende van de inspecteurs in elk van de 28 GGD-regio's. Via een mail vanuit het ministerie zijn zij geïnformeerd over het onderzoek en is hen gevraagd of zij namen en contactgegevens zouden willen voordragen van GGD-inspecteurs die wij in het onderzoek zouden kunnen betrekken. Enkele leidinggevenden hebben ons direct enkele namen voorgedragen. De leidinggevenden uit de andere regio's zijn door ons na gebeld. Uiteindelijk hebben we met 27 inspecteurs uit 18 verschillende regio's contact gehad. Alle 27 inspecteurs hebben hun medewerking verleend aan het onderzoek.

Locatiehoofden van kinderopvanglocaties met recidive (recidive-groep)

Via het scannen van bijna 10.000 kinderopvangorganisaties hebben we in het LRK in totaal rond de 1.250 locaties gevonden waarvan twee reguliere inspectierapporten beschikbaar waren. Zoals in de voorgaande paragraaf duidelijk werd hebben we 112 locaties (50 dagopvang, 35 BSO en 27 gastouderbureaus) gevonden met niet-herstelde overtredingen op prioritaire inspectie-items. We wilden de hoofden van al deze locaties raadplegen. Een drietal BSO-locaties bleek – tijdens het verzamelen van de contactgegevens – niet meer te bestaan. De andere locaties hebben we allemaal telefonisch benaderd. Om de respondenten te informeren over het onderzoek hebben zij – voordat wij contact met hen opnamen – een aankondigingsbrief vanuit het ministerie gekregen.

Een deel van de locaties/locatiehoofden bleek – zelfs na meer dan 20 belpogingen – niet bereikbaar. Eén locatie bleek recentelijk te zijn gesloten. Bij andere locaties is het locatiehoofd of zelfs de eigenaar gewijzigd. De nieuwe verantwoordelijken hadden onvoldoende zicht op wat er rond GGD-inspecties in het verleden heeft plaatsgevonden en konden daarom geen zinnige bijdrage leveren aan het onderzoek. Slechts één locatie was niet bereid om mee te werken aan het onderzoek.

Tabel 1.1 Respons in de groep van locaties met recidive

Aspect	Dagopvang	BSO	Gastouderbureau
Totale populatie	47	32	27
Na herhaaldelijke pogingen niet bereikt	10	5	5
Bestaat niet meer	1	0	1
Nieuw locatiehoofd	0	2	0
Brief retour gekomen en niet bereikt	0	3	0
Nieuwe houder	3	0	0
Bereikte populatie	33	22	21
Non-respons (geen tijd/interesse)	1	0	0
Respons (absoluut)	32	22	21
Respons (relatief)	97%	100%	100%

Kinderopvangorganisaties met herstelde overtredingen (herstelgroep)

Als een soort 'spiegel' van de recidive-groep hebben ook een groep kinderopvangorganisaties geraadpleegd die – blijkens de achtereenvolgende inspectierapporten – (vergelijkbare) overtredingen wel hebben hersteld. Deze zogenoemde 'herstelgroep' bestond uit 25 locatiehoofden in de dagopvang en 25 locatiehoofden in de BSO geraadpleegd. Daarvoor hebben we in eerste instantie een groep van 100 organisaties aangeschreven. Voor de selectie van deze organisaties hebben we gebruik gemaakt van het bestand GIR Inspecteren 2.0. Via de in dit bestand opgenomen 'nadere onderzoeken' hebben we in beeld gekregen welke organisaties een overtreding op een prioritaire voorwaarde bleken te hebben hersteld. De locaties zijn (meerdere malen) benaderd, totdat we het benodigde streefaantal hadden bereikt.

Tabel 1.2 Respons in de groep van locaties met herstelde overtredingen

Aspect	Dagopvang	BSO
Brutosteekproef	50	50
Na herhaaldelijke pogingen niet meer gebeld wegens behalen streefaantal	23	23
Locatie gesloten	0	1
Telefoonnummer onjuist	1	0
Al gesproken als recidivist	0	1
Nettosteekproef	26	25
Non-respons (geen tijd/interesse)	1	0
Respons (absoluut)	25	25
Respons (relatief)	96%	100%

Ook voor deze groep geldt dat er sprake was van een hoge respons. Op één na wilden alle bereikte locatiehoofden meewerken aan het onderzoek.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van de rest van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 tot en met 5 staan in het teken van het beantwoorden van eerste doelstelling (mate en vormen van niet-naleving). Daarbij staan we in hoofdstuk 2 stil bij de situatie in de dagopvang, in hoofdstuk 3 bij de situatie in de BSO, in hoofdstuk 4 bij de situatie bij gastouderbureaus en in hoofdstuk 5 bij de situatie bij gastouders. In deze hoofdstukken wordt per item aangegeven door welk percentage van de kinderopvangorganisaties het item is overtreden. Daarbij valt op dat het totale aantal locaties waarover dit percentage is berekend (N) per item verschilt. Dit is grotendeel te verklaren doordat niet elk item in alle betrokken locaties is beoordeeld. Sommige items worden zowel in aangekondigde als onaangekondigde reguliere inspecties beoordeeld. Andere items worden alleen in de aangekondigde inspecties beoordeeld. In de analyse zijn beide type reguliere inspecties meegenomen.

In hoofdstuk 6 tot en met 8 staat de beantwoording van de tweede doelstelling – met betrekking tot de recidive – centraal. Daarbij wordt in de hoofdstukken achtereenvolgens aandacht besteed aan de dagopvang (hoofdstuk 6), de BSO (hoofdstuk 7) en de gastouderbureaus (hoofdstuk 8).

2. GECONSTATEERDE OVERTREDINGEN IN DAGOPVANG

2.1 Inleiding

De eerste onderzoeksdoelstelling is in kaart te brengen met welke frequentie overtredingen voorkomen in de kinderopvang. Voor de beantwoording van die doelstelling staan we in dit hoofdstuk eerst stil bij de situatie in de dagopvang. Bij elk van de domeinen uit het toetsingskader dat de GGD hanteert, gaan we per toetsingsitem na in welke mate dit item door kinderdagverblijven wordt overtreden. De gegevens zijn – zoals eerder aangegeven – afkomstig uit GIR Inspecties 2.0. Het betreft inspectie-onderzoeken uit de periode juni tot en met augustus 2011.

2.2 Mate van overtredingen in de dagopvang

Voordat we de overtredingen per domein behandelen brengen we in deze paragraaf eerst in beeld bij welk deel van de kinderdagverblijven in 2011 sprake is van overtredingen. Tabel 2.1 laat zien dat bij iets meer dan de helft (55%) van de 730 bekeken inspectie-onderzoeken één of meerdere overtredingen zijn geconstateerd.

Tabel 2.1 Aantal overtredingen per organisatie, bekeken naar type onderzoek

Aantal overtredingen	Onaangekondigd (N=464)	Aangekondigd (N=266)	Totaal (N=730)
Geen	51%	36%	45%
1 of 2	25%	32%	27%
3-10	21%	30%	24%
> 10	4%	3%	4%
Totaal	100%	100%	100%

Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

Daarbij valt op dat het percentage organisaties met overtredingen hoger is in de groep die een aangekondigd inspectiebezoek heeft gehad dan in de groep met een onaangekondigde inspectie. De mogelijke verklaring hiervoor is dat bij aangekondigde inspectiebezoeken over het algemeen meer items worden beoordeeld dan bij onaangekondigde bezoeken.

Het aantal overtredingen ligt veelal tussen de 1 en de 10. In 4% van de geïnspecteerde locaties ligt het aantal overtredingen boven die tien. Het gaat hier om dagverblijven die de zaken binnen één domein (bijvoorbeeld het domein veiligheid en gezondheid) niet goed op orde hebben. Veel verschillende items binnen hetzelfde domein worden dan overtreden.

In tabel 2.2 is een onderscheid gemaakt naar de omvang van organisaties die zijn bezocht. De omvang van de organisaties is berekend op basis van het aantal kindplaatsen.

Tabel 2.2 Aantal overtredingen naar omvang van de organisatie, op basis van het aantal kindplaatsen

Aantal overtredingen	Tot 15 (N=152)	16-25 (N=172)	26-50 (N=257)	51-100 (N=134)	> 100 (N=15)	Totaal (N=730)
Geen	46%	44%	50%	37%	53%	45%
1 of 2	20%	33%	26%	30%	20%	27%
3-10	28%	19%	21%	31%	27%	24%
> 10	6%	5%	2%	2%	0%	4%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

De tabel laat zien dat de percentages tussen de typen organisaties weliswaar iets variëren, maar dat zich over het algemeen geen grote verschillen voordoen. Het beeld is bij elke groep redelijk hetzelfde. Ook vanuit de GGD-inspecteurs is aangegeven dat het niet goed mogelijk is om een bepaald type organisatie (klein/groot) aan te wijzen waar zich beduidend meer overtredingen voordoen dan bij anderen. Toch zijn er volgens meerdere GGD-inspecteurs echter wel verschillen tussen grote en kleinere organisaties, niet zozeer in de mate waarin overtredingen voorkomen maar meer in de achtergronden van het ontstaan van overtredingen.

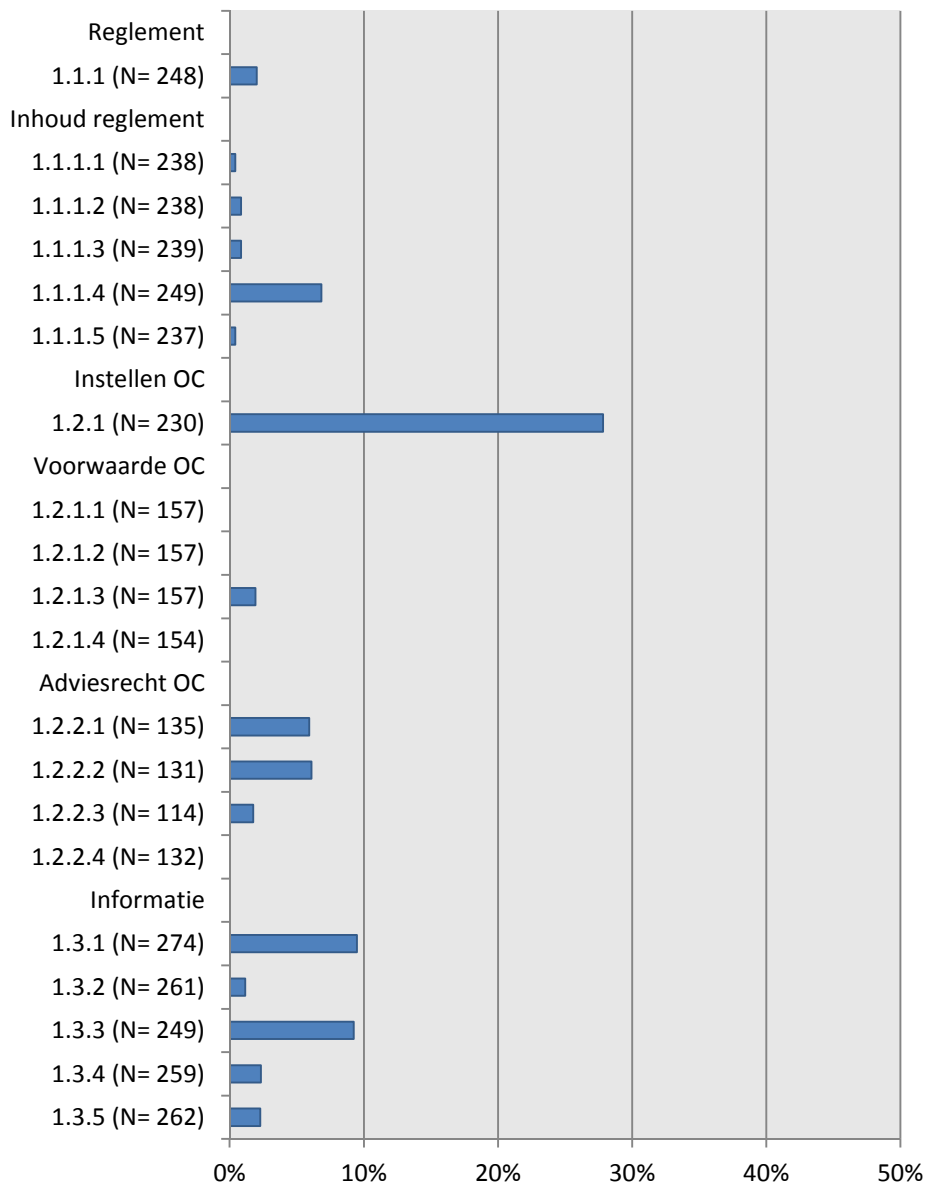
Zo stellen GGD-inspecteurs dat grotere organisaties over het algemeen meer kennis en deskundigheid hebben met betrekking tot de regelgeving. Overtredingen ontstaan dan ook meer bewust. Dat wil zeggen dat ze op basis van hun deskundigheid en kennis ervan uitgaan dat de ze de zaken goed op orde hebben (ook al oordeelt de GGD anders) en/of dat ze vinden dat hun alternatieve oplossing voor een door de GGD geconstateerde overtreding in de praktijk de kwaliteit van hun opvang garandeert. Verder zijn grotere organisaties volgens GGD-inspecteurs vaak beter in staat zijn om de mazen in regelgeving te vinden. Ze zoeken dan bewust de grenzen op van wat is toegestaan, Die grenzen worden dan soms wel overtreden. Overtredingen komen ook voort uit de grotere afstand tussen het management (die vaak voor het beleid en de protocollen zorgen) en de werkvloer, aldus GGD-inspecteurs. Door een wat minder goede communicatie gebeurt het sneller dat het opgestelde beleid niet goed wordt uitgevoerd in de praktijk. Ten slotte merken GGD-inspecteurs bij grotere organisaties dat er zogenaamde 'systeemfouten' kunnen voorkomen. Een item wat op het hoofdkantoor niet goed is geregeld, wordt dan niet goed 'uitgezet' in de rest van de organisatie. Een overtreding doet zich dan niet bij één locatie, maar al snel bij meerdere of alle locaties van de organisatie voor.

Bij kleine organisaties (zeker de éénpitters) komen de overtredingen volgens GGD-inspecteurs vaker voort uit een gebrek aan deskundigheid. De overtredende organisaties zijn vaak minder goed op de hoogte van de regelgeving, kennen niet alle items waaraan ze moeten voldoen en weten niet goed hoe ze aan bepaalde items kunnen voldoen. Bovendien hebben ze vaak minder mankracht en specifieke deskundigen (bijvoorbeeld pedagogen) in huis, aldus GGD-inspecteurs. Het is dan lastig om naast de daadwerkelijke opvang op de groepen ook voldoende, gerichte aandacht te besteden aan activiteiten als het opstellen en up to date houden van beleid, protocollen en plannen van aanpak.

2.3 Overtredingen op domein 1: ouders

In deze paragraaf brengen wij de overtredingen binnen het domein 'ouders' in beeld. De items binnen het domein 'ouders' hebben betrekking op de oudercommissie (het instellen van een oudercommissie, het reglement oudercommissie, de kenmerken en het adviesrecht van de oudercommissie) en de informatie richting de ouders. In figuur 2.1 is voor elk afzonderlijk item aangegeven bij welk percentage van de geïnspecteerde kinderopvanglocaties een overtreding op het item is geconstateerd.

Figuur 2.1 Percentage kinderdagverblijven waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein 'ouders', per item



Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

Wat in de figuur opvalt is het grote aantal overtredingen op item 1.2.1 (de houder heeft een oudercommissie ingesteld). Van de 230 geïnspecteerde locaties heeft 28% geen oudercommissie ingesteld. Hiermee is het de meest voorkomende overtreding (binnen alle domeinen) binnen de dagopvang. De oorzaak ligt volgens de geraadpleegde GGD-inspecteurs in veruit de meeste gevallen in het feit dat zich niet voldoende ouders beschikbaar stellen om zitting te nemen in de oudercommissie. De locaties zijn dan gewoonweg niet in staat om een oudercommissie in te stellen, hoeveel inspanningen ze op dit punt soms ook leveren.

In sommige gevallen zijn volgens enkele GGD-inspecteurs de kinderopvanglocaties er echter wel zelf verantwoordelijk voor dat er geen oudercommissie is. Kinderdagverblijven doen bijvoorbeeld niet altijd voldoende moeite om een oudercommissie tot stand te brengen. Ze leggen zich te makkelijk neer bij het feit dat ouders zich niet aanmelden voor de commissie. De GGD-inspecteurs geven verder aan dat zij in de praktijk tegenkomen dat sommige kinderopvangorganisaties de oudercommissie niet serieus nemen en hen niet in de gelegenheid stellen hun taken en verantwoordelijkheden naar behoren uit te voeren. Zo heeft een deel van de organisaties in het reglement van de oudercommissie regels opgenomen die de werkwijze van de oudercommissie vastleggen en de rechten van de commissie beperken (zie ook item 1.1.1.4). De oudercommissie kan dan niet goed functioneren en een deel van hen gooit het bijltje erbij neer.

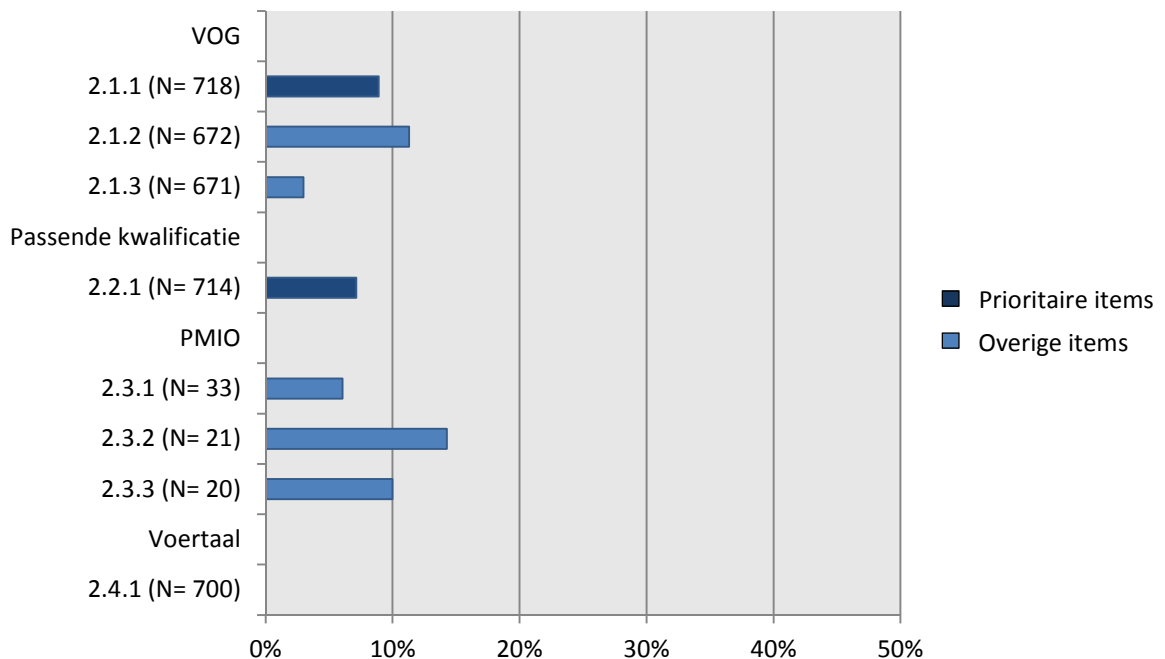
Op de andere items rondom de oudercommissie is het aantal overtredingen over het algemeen veel beperkter. Alleen bij de items omtrent het adviesrecht (1.2.2.1 en 1.2.2.2) zijn nog kleine uitschieters zichtbaar. Bij de items over de informatie richting de ouders blijkt dat bijna één op de tien kinderopvanglocaties de ouders niet/onvoldoende informeert over het beleid (1.3.1) en geen afschrift van het inspectierapport neerlegt op een voor ouders toegankelijke plaats.

2.4 Overtredingen op domein 2: personeel

De mate waarin overtredingen binnen het domein 'personeel' voorkomen is weergegeven in figuur 2.2. Binnen het domein personeel vallen twee zogenaamde prioritaire items. Deze items zijn in het figuur met een aparte kleur aangegeven.

Het eerste prioritaire item betreft de voorwaarde dat alle personen die werkzaam zijn bij het kindercentrum in het bezit zijn van een Verklaring omtrent het Gedrag (VOG). In de inspecties van 2011 is scherp op dit item gecontroleerd. Daarbij is geconstateerd dat in 9% van de geïnspecteerde kindercentra de VOG's (deels) niet goed op orde waren. De geraadpleegde GGD-inspecteurs bevestigen dat ze deze overtreding regelmatig in de praktijk zien. Om dit item volledig goed na te leven is het noodzakelijk dat organisaties standaard bij elke nieuwe medewerker (of bij functiewijziging van een medewerker) een nieuwe VOG bij de gemeente aanvragen. Het gebruiken van een oude VOG of van een VOG van een vorige functie kan niet worden goedgekeurd. Ook moet de VOG voor de start van de werkzaamheden van een medewerker aanwezig zijn. Toch gebeurt dat in de praktijk regelmatig niet. Dat blijkt onder meer uit onderstaand figuur bij item 2.1.2. Nalatigheid, gebrek aan kennis en economische motieven (kosten VOG's) spelen bij de overtredingen rond de VOG een rol, aldus de GGD-inspecteurs.

Figuur 2.2 Percentage kinderdagverblijven waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein 'personeel', per item



Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

Een ander prioritair item stelt dat alle beroepskrachten beschikken over een voor de werkzaamheden passende beroepskwalificatie (2.2.1). Deze voorwaarde wordt in 7% van de kindercentra overtreden. In deze centra worden bijvoorbeeld stagiairs als volwaardige medewerker ingezet op een groep.

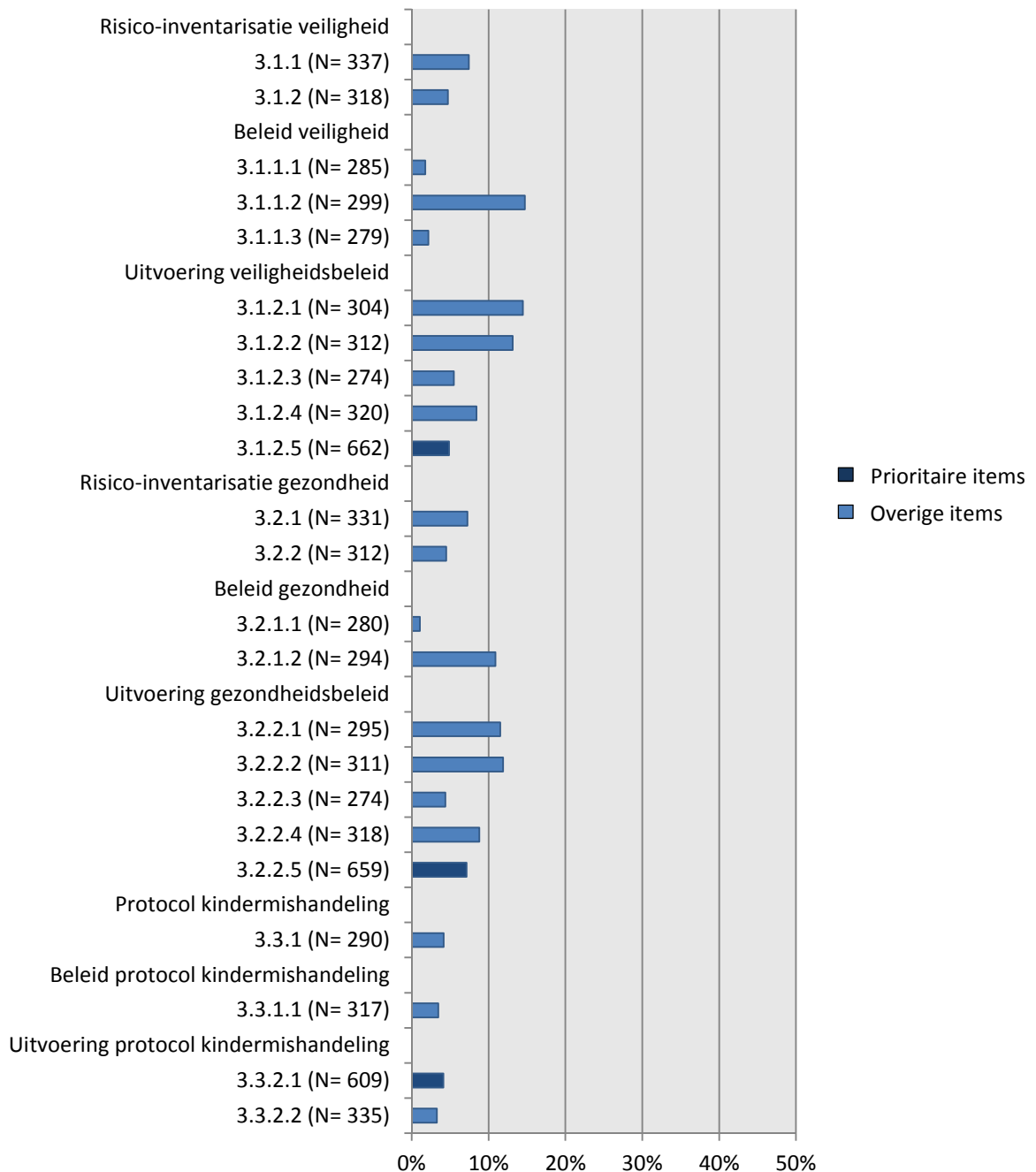
Het figuur laat zien dat relatief de meeste overtredingen binnen het domein personeel betrekking lijken te hebben op de pedagogisch medewerkers in opleiding. Het gaat hier echter maar om een hele kleine groep kindercentra waarbij deze items beoordeeld zijn (de N is beperkt tot 20 tot 33 centra).

Overtredingen op het item voertaal (de voorgeschreven voertaal wordt gehanteerd) komen bij de geïnspecteerde organisaties niet voor.

2.5 Overtredingen op domein 3: veiligheid en gezondheid

Het derde domein binnen het toetsingskader voor de dagopvang heeft betrekking op veiligheid en gezondheid. De mate van overtredingen in dit domein zijn weergegeven in figuur 2.3. Uit de figuur komt naar voren dat er binnen dit domein veel overtredingen worden geconstateerd. Verder laat de figuur een vergelijkbaar patroon zien bij de items met betrekking tot de risico-inventarisatie veiligheid en die met betrekking tot de risico-inventarisatie gezondheid (het toetsingskader kent vergelijkbare items voor beide risico-inventarisaties). Zo zijn bij beide risico-inventarisaties uitschieters in het aantal overtredingen daar waar het gaat over het hebben van een plan van aanpak (3.1.1.2 en 3.2.1.2), over het feit dat de geïnventariseerde risico's compleet moeten zijn (3.1.2.1 en 3.2.2.1) en over het treffen van preventieve maatregelen (3.1.2.2 en 3.2.2.2).

Figuur 2.3 Percentage kinderdagverblijven waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein 'veiligheid en gezondheid', per item



Bron: GIR Inspecteren 2.0

Van de geraadpleegde GGD-inspecteurs zegt 83% het bovenbeschreven beeld te herkennen. Het knelpunt rond de plannen van aanpak veiligheid en gezondheid ligt niet altijd in het feit dat er geen plan van aanpak is. Vaak is er wel een plan van aanpak, maar voldoet deze niet aan de gestelde eisen. De oorzaak voor het grote aantal overtredingen binnen dit domein ligt volgens de GGD-inspecteurs vooral in het feit dat de kindercentra zich niet goed bewust zijn van het belang van een goede risico-inventarisatie en het belang om deze jaarlijks opnieuw te bekijken en waar nodig te herzien. Een aanzienlijk deel van de kindercentra ziet de risico-inventarisatie volgens GGD-inspecteurs vooral als een document dat ze alleen voor de GGD moeten opstellen (papieren tijger) en niet als

een middel om via een cyclisch proces de veiligheid en gezondheid op de werkvloer te garanderen en verder te verbeteren. Er zit vaak een fout in het 'systeem' binnen organisaties. Wat betreft de risico-inventarisatie wordt volgens GGD-inspecteurs niet gestructureerd gewerkt aan het jaarlijks herzien, aan het vertalen naar een plan van aanpak en aan het consequent inventariseren van alle risico's wanneer de situatie in het kindercentra veranderd. Het komt ook regelmatig voor dat de risico-inventarisaties op het hoofdkantoor blijven liggen en niet goed gecommuniceerd worden naar de werkvloer binnen de verschillende locaties. Dit blijkt onder meer ook uit de scores op de prioritaire items 3.1.2.5. en 3.2.2.5 (beroepskrachten handelen conform plan van aanpak).

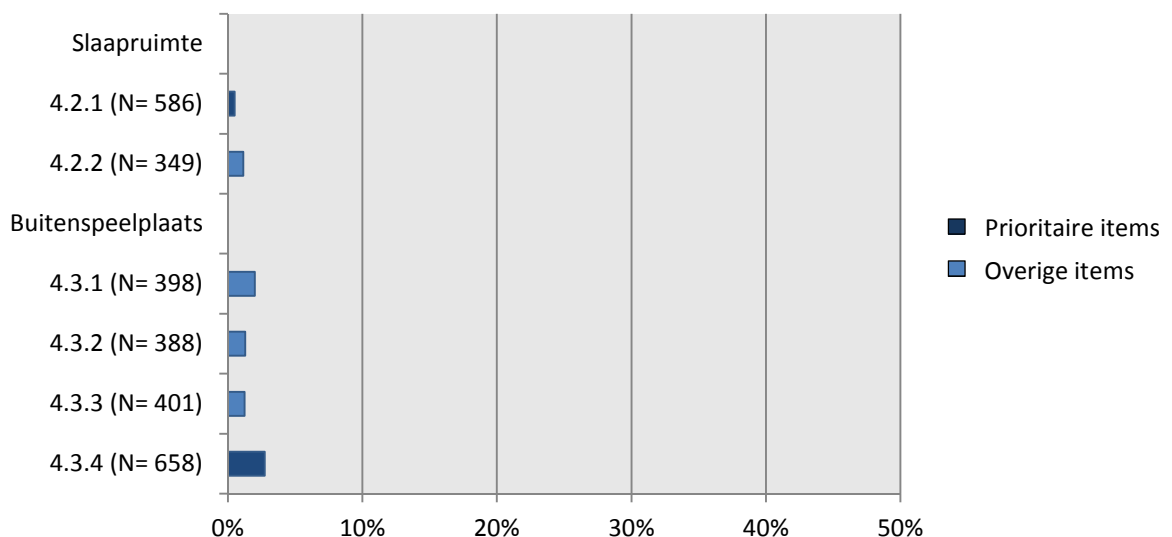
Als meer praktisch probleem is door de GGD-inspecteurs genoemd dat het gebruik van de Risicomonitor voor het opstellen van de risico-inventarisatie niet standaard leidt tot het opstellen van een plan van aanpak. Kindercentra zijn zich van deze verplichting onvoldoende bewust.

Een aantal GGD-inspecteurs heeft het afgelopen jaar niet heel veel problemen gezien met de plannen van aanpak veiligheid en gezondheid. Zij stellen dat op deze items in het verleden al is gehandhaafd en dat de meeste organisaties de zaken na handhaving inmiddels goed op orde hebben.

2.6 Overtredingen op domein 4: accommodatie en inrichting

Figuur 2.4 brengt de mate van overtredingen in beeld binnen het domein 'accommodatie en inrichting'. Daarbij moet worden opgemerkt dat de scores voor de items over de binnenspeelruimte (4.1 voorwaarde 1, 2 en 3) ontbreken. De reden is dat de inspectiegegevens voor deze items niet goed in GIR 2.0 staan geregistreerd.

Figuur 2.4 Percentage kinderdagverblijven waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein 'accommodatie en inrichting', per item



Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

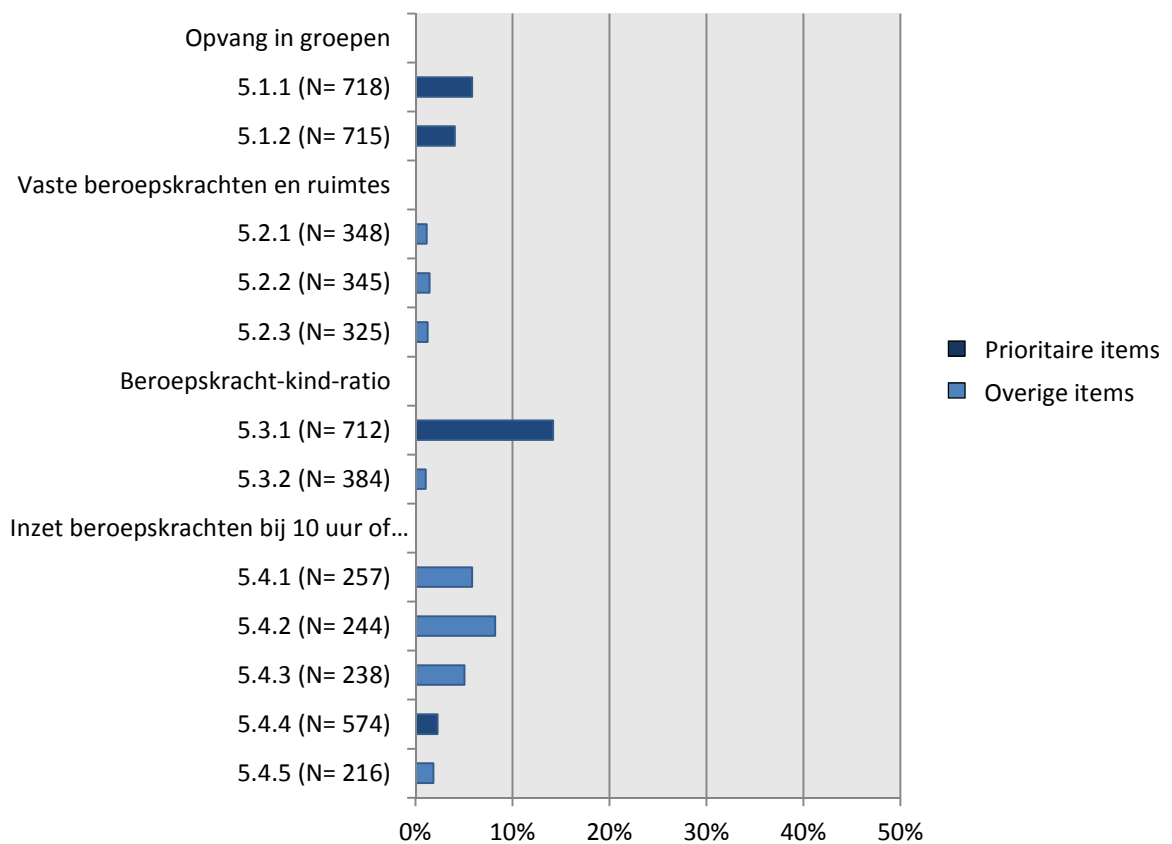
De overtredingen op de andere items binnen het domein zijn relatief beperkt. Aan de prioritaire voorwaarde dat er voor kinderen jonger dan 1,5 jaar een aparte slaapruimte

moet zijn, wordt in minder dan 1% van de dagverblijven niet voldaan. De prioritaire voorwaarde dat de buitenruimte passend moet zijn ingericht voor de leeftijd van de kinderen die worden opgevangen (4.3.4) wordt door 3% van de dagverblijven overtreden.

2.7 Overtredingen op domein 5: groepsgrootte en BKR

Eén van de belangrijkste voorwaarden voor het garanderen van een kwalitatief goede kinderopvang betreft de beroepskracht-kind-ratio (BKR). Het is daarom ook als prioritair item benoemd. De Wet Kinderopvang bevat richtlijnen over de verhouding van het aantal in te zetten pedagogisch medewerkers en het aantal op te vangen kinderen. De ratio is afhankelijk van de samenstelling van de groep wat betreft de leeftijd van de kinderen.

Figuur 2.5 Percentage kinderdagverblijven waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein ‘groepsgrootte en BKR’, per item



Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

Figuur 2.5 laat zien dat de BKR door een aanzienlijk aantal kindercentra in de dagopvang wordt overtreden (14%). Vrijwel alle geraadpleegde GGD-inspecteurs (91%) zeggen dat dit inderdaad één van de meest voorkomende overtredingen is die zij binnen de dagopvang constateren. Bijna allemaal leggen de ze oorzaak bij de economische motieven van de organisaties. Door calculerend ondernemen proberen de organisaties de kosten zo laag mogelijk te houden en de inkomsten te maximaliseren. De planning is vaak daardoor zo strak dat de BKR snel wordt overschreden (bijvoorbeeld als toch alle kinderen op het rooster komen of een kind een dag extra wordt gebracht). Door een deel van de organisaties worden de grenzen bewust opgezocht en is er structureel een

probleem rond de BKR. Onder het mom van bijvoorbeeld het open deurenbeleid proberen ze problemen rond de BKR op te lossen. Kindercentra verschuilen zich soms achter de oude berekeningen die voor de invoering van de Wet Kinderopvang golden. Er zijn ook organisaties die meer uit nood de BKR op gezette tijden overschrijden. Dit geldt met name voor kleine organisaties. Zij kampen soms met een situatie waarbij de BKR met één kind wordt overschreden en er voor dat ene kind een extra beroepskracht moet worden ingezet. De kosten voor een extra beroepskracht wegen dan volgens de organisatie te zwaar.

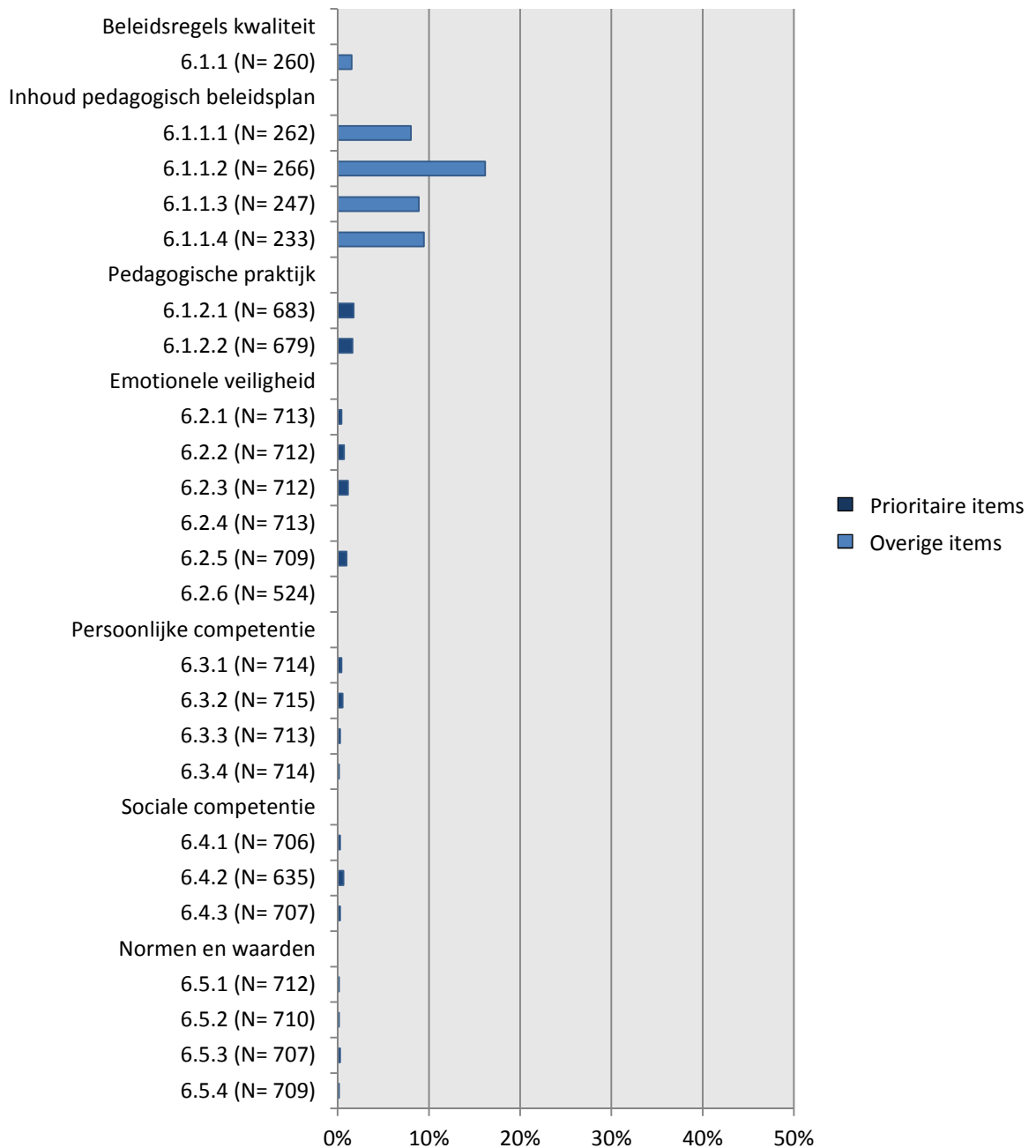
Een ander prioritair item – namelijk dat de opvang moet plaatsvinden in stamgroepen (5.1.1) – hangt nauw samen met de BKR. Als de BKR dreigt te worden overschreden grijpt een deel van de kindercentra naar de oplossing om te gaan schuiven met kinderen. Eén of meer kinderen worden dan uit hun eigen groep gehaald (waar de BKR wordt overschreden) en worden in een groep geplaatst waar nog wel ruimte is. Gezien het feit dat een redelijk groot deel van de organisaties de grens opzoekt met de BKR is het niet verwonderlijk dat ook het item van de stamgroepen door een deel van de organisaties wordt overschreden.

De items 5.4.1 tot en met 5.4.5 hebben betrekking op de zogenaamde 3-uurs norm waarbij onder voorwaarde mag worden afgeweken van de BKR. Ook dit blijkt regelmatig een knelpunt, in het bijzonder het feit dat de drie uur van afwijkende inzet alleen mag plaatsvinden voor 9.30 uur en na 16.30 uur en tijdens de vastgestelde lunchpauze.

2.8 Overtredingen op domein 6: pedagogisch beleid en praktijk

De kwaliteit van de kinderopvang valt of staat met de kwaliteit van het pedagogisch beleid en de uitvoering daarvan in de praktijk. Pedagogisch beleid en praktijk vormt daarom een kerndomein binnen de GGD-inspecties. Het merendeel van de items betreft daarom prioritaire items. Figuur 2.6 laat zien dat de GGD op een groot aantal items controleert.

Figuur 2.6 Percentage kinderdagverblijven waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein 'pedagogisch beleid en praktijk', per item



Bron: GIR Inspecteren 2.0

De inhoud van het pedagogisch beleidsplan is een onderdeel waarbinnen relatief veel overtredingen plaatsvinden. Vooral de voorwaarde dat het pedagogisch beleid een beschrijving bevat van de werkwijze, omvang en leeftijdsopbouw van de stamgroep scoort hoog op het aantal overtredingen. Vanuit de GGD-inspecteurs wordt onder andere aangegeven dat kindercentra de zaken op het gebied van pedagogisch beleid vaak op organisatie- of locatieniveau hebben omschreven, maar dat een (goede) uitwerking op stamgroep niveau ontbreekt. Dit komt voort uit nalatigheid, maar ook onwetendheid speelt een rol. Organisaties weten niet precies wat van hen verwacht wordt of hoe ze het moeten vormgeven.

Wat opvalt in figuur 2.6 is dat zich bij de toepassing van het beleid in de praktijk nauwelijks knelpunten lijken voor te doen (items 6.1.2.1 tot en met 6.5.4). Uit de gesprekken met de GGD-inspecteurs komt naar voren dat dit voor een belangrijk deel te verklaren is door de subjectiviteit van de te beoordelen items, de korte tijd die inspecteurs hebben voor een inspectie en de impact die de oordelen hebben voor de organisaties. De oordelen zijn namelijk volgens de GGD-inspecteurs niet goed objectief meetbaar, maar zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op hun eigen observaties en meningen. De inspecteurs brengen naar eigen zeggen maar een korte tijd door op dagverblijf en krijgen daardoor slechts een momentopname. Als een inspecteur vraagtekens heeft bij de pedagogische praktijk is dat vaak alleen op basis van 'onderbuik gevoelens'. Het is daarom voor een inspecteur lastig om een negatief oordeel te geven, zeker omdat dit – gezien het belang van dit domein – een grote impact heeft voor de organisatie.

Bovendien is de kritiek direct te koppelen aan de beoordeelde pedagogisch medewerker en daarmee erg persoonlijk, aldus veel van de geraadpleegde GGD-inspecteurs. Ze zijn – met het oog op het bovenstaande – daarom terughoudend in het geven van een negatieve score op een bepaald item. Alleen als ze echt zeker zijn, geven ze een dergelijke negatieve score. Wanneer ze sterk twijfelen vragen ze eerst een VPD⁶ aan.

Verder is vanuit de geraadpleegde GGD-inspecteurs naar voren gebracht dat de eisen voor de genoemde items in hun optiek laag zijn. Volgens deze inspecteurs voldoen pedagogisch medewerkers al snel aan de gestelde (lage) eisen die gesteld worden aan toepassing van het pedagogisch beleid in de praktijk.

Een andere verklaring die is genoemd is dat inspecteurs pedagogisch niet altijd voldoende geschoold waren om echt een goed oordeel te geven. Daar komt nu snel verandering in. Inspecteurs worden pedagogisch beter geschoold, omdat vanaf 2012 de pedagogische praktijk een kernpunt wordt binnen de inspecties.

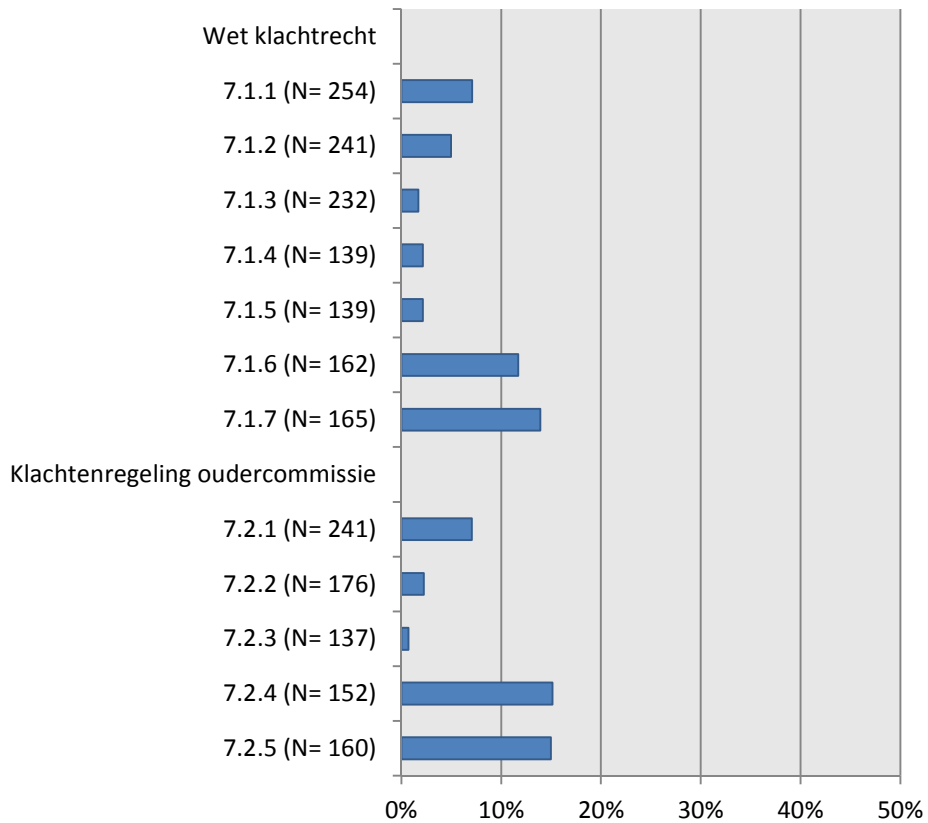
Volgens een aantal GGD-inspecteurs neemt het aantal overtredingen op de genoemde items in de loop van de tijd wel toe, onder andere omdat er meer onaangekondigde bezoeken worden afgelegd. Bij aangekondigde bezoeken kwam het wel voor dat er een speciaal programma was bedacht voor die dag waardoor de pedagogisch medewerkers zich goed bewust waren hoe ze zouden moeten handelen.

2.9 Overtredingen op domein 7: klachten

Het laatste domein in het toetsingskader van het toetsingskader dagopvang gaat over klachten. De items hebben betrekking op de Wet Klachtrecht cliënten zorgsector en op de klachtenregeling oudercommissies.

⁶ Vervolginspectie Pedagogisch Domein (VPD): Voor de nadere beoordeling van de pedagogische praktijk hebben inspecteurs de mogelijkheid om pedagogisch meetinstrument (VPD) in te zetten. Dit instrument is ontwikkeld door het SCO-Kohnstammstituut. De VPD wordt uitgevoerd door een speciaal opgeleide inspecteur Kinderopvang van de GGD. Het VPD is – indien ingezet – onderdeel van de regulier inspectie.

Figuur 2.7 Percentage kinderdagverblijven waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein 'klachten', per item



Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

Op een aantal punten wordt een groot aantal overtredingen geconstateerd. Het betreft zowel bij de Wet Klachtrecht als bij de klachtenregeling oudercommissies de voorwaarde dat de houder jaarlijks een openbaar verslag opstelt (7.1.6 en 7.2.4) en dit verslag opstuurt naar de GGD (7.1.7 en 7.2.5). Op deze punten laat een aanzienlijk deel van de kinderdagverblijven dus nog steken vallen.

3. GECONSTATEERDE OVERTREDINGEN IN DE BSO

3.1 Inleiding

Dezelfde analyses als in hoofdstuk 2 voor de dagopvang zijn ook uitgevoerd voor de situatie in de buitenschoolse opvang (BSO). De opbouw van het hoofdstuk is daarom dezelfde als die in hoofdstuk 2. Bij elk van de domeinen brengen we in beeld wat de mate is waarin overtredingen op de afzonderlijke items binnen het domein zijn geconstateerd. In paragraaf 3.2 staan we echter eerst stil bij het aandeel van de geïnspecteerde BSO dat één of meerdere items heeft overtreden.

3.2 Mate van overtredingen in de BSO

In tabel 3.1 is het aantal overtredingen per geïnspecteerde BSO weergegeven. Daaruit komt naar voren dat (op basis van de cijfers uit GIR 2.0) bij 53% van de BSO's ten minste één overtreding is geconstateerd. Opvallend is dat dat percentage nagenoeg overeenkomt met het percentage 'overtreders' in de dagopvang. Ook de rest van de percentages liggen dicht bij die in de dagopvang. De situatie lijkt in beide toezichtcategorieën dus vergelijkbaar. Zo worden ook bij de BSO bij aangekondigde onderzoeken vaker overtredingen geconstateerd dan bij onaangekondigde bezoeken. Ook hier is een mogelijke verklaring dat bij een aangekondigd bezoek meer items worden bekeken. De kans dat er een overtreding wordt geconstateerd is dan groter.

Tabel 3.1 Aantal overtredingen per organisatie, bekeken naar type onderzoek

Aantal overtredingen	Onaangekondigd (N=433)	Aangekondigd (N=245)	Totaal (N=678)
0	52%	37%	47%
1 of 2	26%	30%	27%
3-10	19%	28%	22%
> 10	4%	6%	4%
Totaal	100%	100%	100%

Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

Het aandeel overtredende organisaties is het grootst bij de kleine BSO's (met 1 tot 15 kindplaatsen). Dit wordt duidelijk uit tabel 3.2. Bij twee derde van deze BSO's is een overtreding geconstateerd. Het aantal overtredingen dat door de organisaties wordt begaan is ook gemiddeld groter. Bij 45% zijn meer dan drie overtredingen vastgesteld, bij de grote BSO's (meer dan 100 kindplaatsen) ligt dat percentage slechts op 7%.

Tabel 3.2 Aantal overtredingen per organisatie, bekeken naar aantal kindplaatsen

Aantal overtredingen	Tot 15 (N=152)	16-25 (N=172)	26-50 (N=257)	51-100 (N=134)	> 100 (N=15)	Totaal (N=730)
Geen	34%	44%	46%	59%	50%	47%
1 of 2	22%	26%	29%	23%	43%	27%
3-10	30%	25%	22%	16%	7%	22%
> 10	15%	6%	3%	2%	0%	4%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

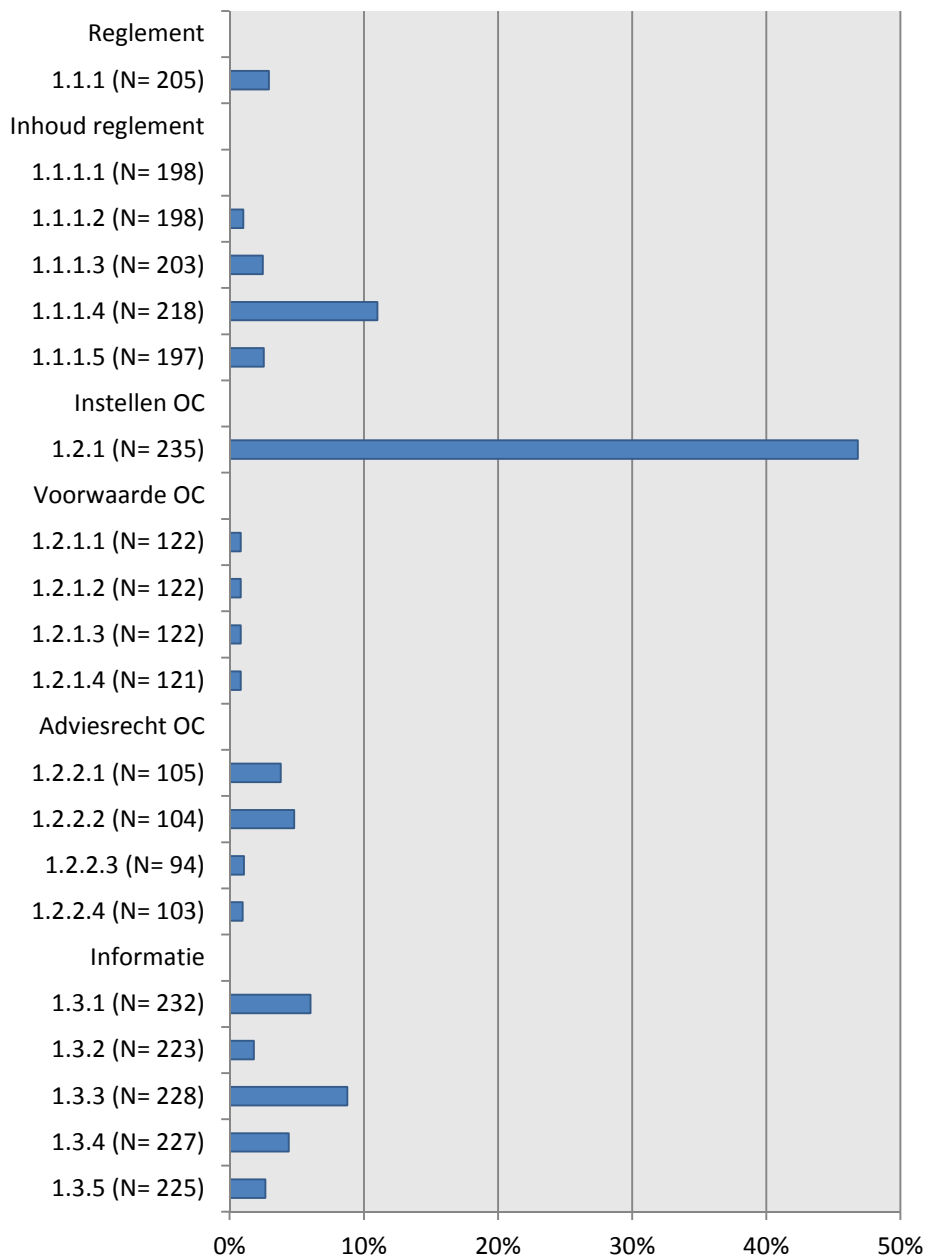
Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

De verklaring voor dit verschil tussen grote en kleinere organisaties is op basis van dit onderzoek niet volledig te achterhalen. Wel speelt mee dat het vooral voor kleine BSO's bijzonder moeilijk is om een oudercommissie tot stand te brengen. Dit is een reden waarom een groot deel van de kleine BSO's op tenminste één item een overtreding maakt (zie ook paragraaf 3.4).

3.3 Overtredingen op domein 1: ouders

Binnen het domein 'ouders' zijn items opgenomen over de oudercommissie en over de informatievoorziening richting de ouders (zie figuur 3.1). Daarbij valt item 1.2.1 als duidelijke uitschieter op. Het gaat hier om de voorwaarde dat de BSO-locatie een oudercommissie heeft ingesteld. Net als bij de dagopvang is dit item bij de BSO het meest overtreden item. Het percentage organisaties dat het item overtreedt is echter bij de BSO (met 47%) beduidend hoger dan bij de dagopvang (28%). De GGD-inspecteurs zijn unaniem in de verklaring hiervoor en wijzen erop dat het voor BSO's nog moeilijker is om ouders te vinden om zitting te nemen in de oudercommissie. De betrokkenheid van de ouders bij de BSO is volgens hen namelijk nog lager dan bij de dagopvang. De kinderen zitten immers geen hele dagen in de opvang (zoals bij de dagopvang), maar vaak slechts enkele uren. Bovendien gaan de kinderen naar school. Als ouders hun betrokkenheid willen tonen, dan nemen ze vaker zitting in de medezeggenschapsraad van de school dan dat ze kiezen voor de oudercommissie van de BSO. Door het gebrek aan interesse bij de ouders zijn veel – vooral kleinere – BSO's dus niet in staat om een oudercommissie in te stellen, aldus de GGD-inspecteurs.

Figuur 3.1 Percentage BSO's waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein 'ouders', per item



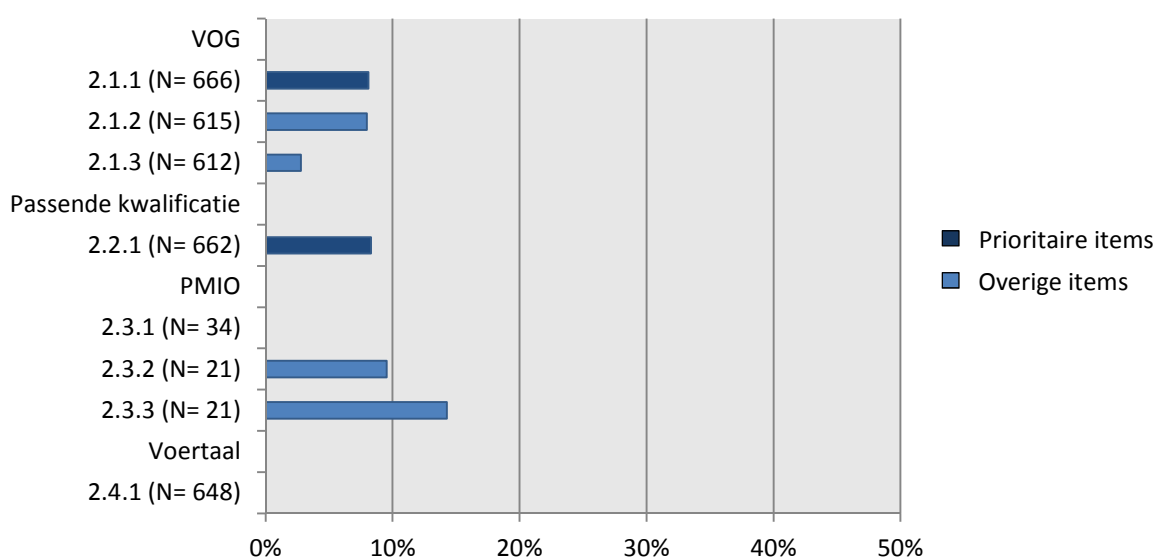
Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

Een ander item dat relatief veel wordt overtreden is de voorwaarde dat het reglement oudercommissie geen regels mag omvatten omtrent de werkwijze van de oudercommissie (1.1.1.4). Een deel van de BSO's wil de oudercommissie toch voorschrijven hoe ze moeten werken. Ook de informatievoorziening richting de ouders verloopt niet in alle BSO's naar behoren. Vooral het feit dat de BSO een kopie van het GGD-inspectierapport ter inzage moet leggen op een voor ouders toegankelijke plaats wordt regelmatig als overtreding geconstateerd.

3.4 Overtredingen op domein 2: personeel

Binnen het domein 'personeel' vallen twee prioritaire items. Het eerste item betreft de voorwaarde dat elke medewerker in het bezit moet zijn van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG). Bij 8% van de BSO's is dit niet op orde. Net als bij de dagopvang geldt een gebrek aan een gestructureerde aandacht voor de VOG's als belangrijke verklaring, aldus GGD-inspecteurs. Als er niet heel bewust aandacht aan de VOG's wordt besteed gaat het op dit punt al snel mis (VOG's te oud, niet toegespitst op de juiste functie, VOG ligt op het hoofdkantoor en niet op de locatie, VOG nog niet in bezit terwijl de medewerker al wel werkzaam is, VOG van uitzendkracht niet opgevraagd et cetera). Daarnaast spelen gebrek aan kennis en economische motieven een rol.

Figuur 3.2 Percentage BSO's waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein 'personeel', per item



Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

Een tweede prioritaire item gaat over de passende beroepskwalificatie die vereist is voor de medewerkers in de BSO. Ook hier speelt volgens de GGD een gebrek aan kennis en een zekere slordigheid een rol. Organisaties verdiepen zich niet voldoende in de eisen die hier omtrent worden gesteld of vinden het wel makkelijk om bijvoorbeeld een stagiair als volwaardige kracht in te zetten.

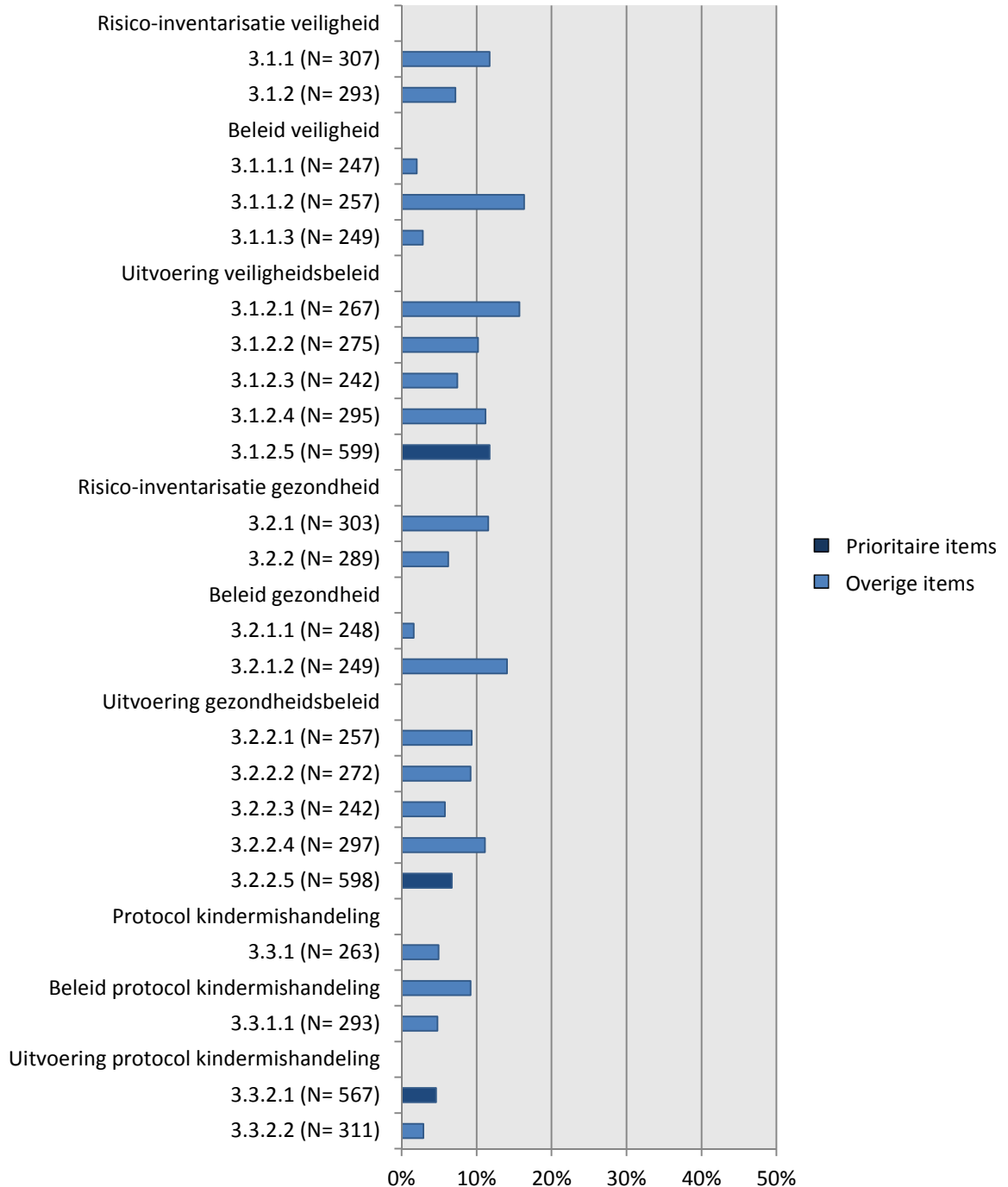
Net als bij de dagopvang zijn de hoogste scores wat betreft overtredingen te vinden bij de items over pedagogisch medewerkers in opleiding. Wederom gaat het echter om een zeer kleine groep BSO's die op dit punt onderzocht zijn.

3.5 Overtredingen op domein 3: veiligheid en gezondheid

Onder het domein 'veiligheid en gezondheid' valt een groot aantal items. Net als bij de dagopvang valt het op dat veel van de items regelmatig worden overtreden. Bij de meest overtreden items gaat het ook bij de BSO om het niet hebben van een plan van aanpak veiligheid en gezondheid (3.1.1.2 en 3.2.1.2) en de geïnventariseerde risico's omtrent veiligheid zijn niet volledig (3.1.2.1). Ook het percentage overtreders is hoog ten aanzien

van de voorwaarde dat de medewerkers de risico's en het plan van aanpak kennen en dat ze er naar handelen (prioritair) (3.1.2.4, 3.1.2.5, 3.2.2.4 en 3.2.2.5).

Figuur 3.3 Percentage BSO's waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein 'veiligheid en gezondheid', per item



Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

Vanuit de GGD-inspecteurs wordt genoemd dat een overtreding op item 3.1.1.2 – het niet hebben van een plan van aanpak – vaak betekent dat er wel een plan van aanpak was maar dat deze niet voldeed aan de eisen die eraan worden gesteld. Zo zijn de plannen regelmatig te weinig concreet (er ontbreken bijvoorbeeld duidelijke streefdata) en te

weinig toegespitst op de situatie in de betreffende locatie.

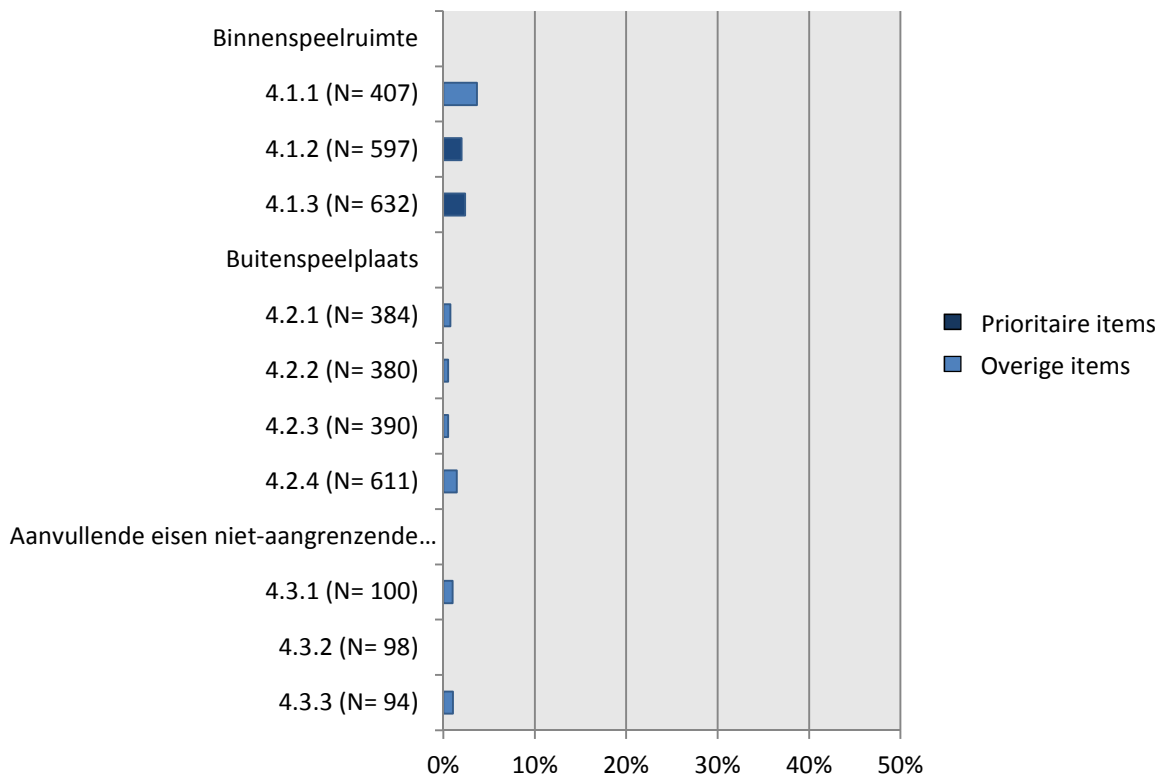
De reden dat in 17% van de BSO's de geïnventariseerde veiligheidsrisico's niet compleet waren, komt volgens de GGD-inspecteurs onder meer doordat BSO's niet alle ruimten in de risico inventarisatie hebben betrokken. Zeker BSO's die gevestigd zijn in scholen hebben te maken met veel plekken waar kinderen kunnen komen. Al deze ruimten dienen meegenomen te worden. Daarnaast geldt dat er bij de inventarisatie van de risico's regelmatig standaardlijstjes worden gebruikt. Locatie-specifieke risico's worden dan over het hoofd gezien., aldus verschillende GGD-inspecteurs

Verder spelen ook de verklaringen die bij de dagopvang naar voren zijn gebracht een rol bij de overtredingen in de BSO. Veel organisaties zien de gehele risico-inventarisatie meer als een papieren verplichting dan als een waardevol instrument om een veilige en gezonde kinderopvang te kunnen waarborgen. Van een gestructureerd systeem – waarbij jaarlijks standaard de gehele risico-inventarisatie wordt herzien en wordt vertaald en gecommuniceerd naar de werkvloer is zeker niet altijd sprake. Tenslotte speelt ook een gebrek aan kennis mee. Organisaties – zeker kleine – weten niet altijd precies wat van hen wordt verwacht en hoe ze precies te werk moeten gaan.

3.6 Overtredingen op domein 4: accommodatie en inrichting

Het vierde domein gaat over de accommodatie en inrichting van de BSO's. Figuur 3.4 laat zien dat het aantal overtredingen op dit domein beperkt is. Op de twee prioritaire items blijft het percentage overtreders beperkt tot 2% (inrichting binnenruimte is afgestemd op het aantal op te vangen kinderen) en 3% (inrichting binnenruimte is afgestemd op de leeftijd van de op te vangen kinderen). Het hoogste percentage overtredingen bij de binnenspeelruimte (4%) heeft betrekking op de omvang van de ruimte die per kind beschikbaar is (4.1.1), namelijk 4%. Bij alle overige items binnen dit domein ligt het aantal overtredingen lager, namelijk op 0% tot 3% van de geïnspecteerde organisaties.

Figuur 3.4 Percentage BSO's waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein 'accommodatie en inrichting', per item

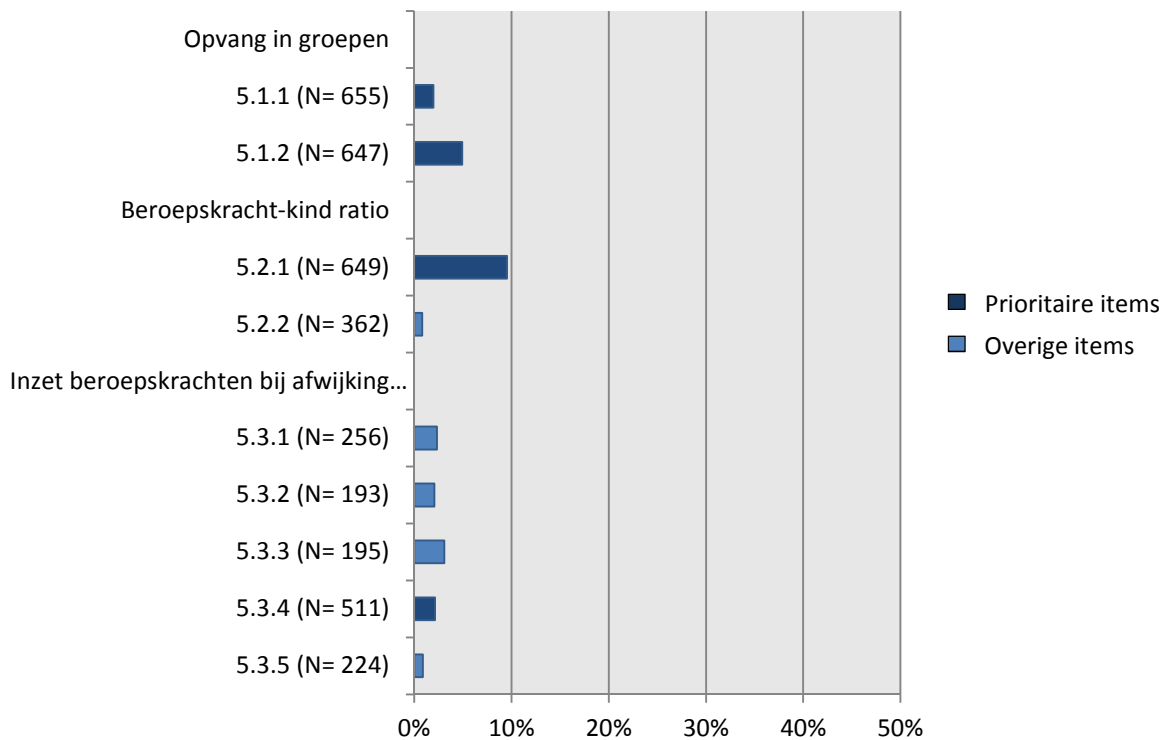


Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

3.7 Overtredingen op domein 5: groepsgrootte en BKR

In paragraaf 2.7 werd al ingegaan op het belang van de beroepskracht-kind-ratio. Ook in de BSO geldt de BKR als prioritair item. In figuur 3.5 wordt duidelijk dat bijna 10% van de geïnspecteerde BSO's de BKR niet op orde had. Dit percentage is lager dan bij de dagopvang. Toch wordt het door de GGD-inspecteurs ook bij de BSO gezien als (één van) de belangrijkste, regelmatig voorkomende overtreding(en) die zij in de praktijk tegenkomen. De belangrijkste verklaring wordt door de GGD-inspecteurs wederom gezocht in de economische motieven van de organisaties. Aan de ene kant maken de relatief hoge verdiensten die te behalen zijn bij de opvang van kinderen dat ondernemers er op gebrand zijn om het aantal kinderen maximaal in te plannen. Aan de andere kant zorgen de hoge personele kosten ervoor dat ondernemers soms terughoudend zijn om bij een kleine overschrijding van de BKR direct een extra beroepskracht in te zetten. Hierdoor werken organisaties snel op de grens van het toelaatbare. De GGD-inspecteurs geven aan dat ze zich niet laten leiden door incidenten. Wanneer een organisatie negatief scoort op de BKR dan betekent dat dat de organisatie meerdere malen (soms zelfs structureel) de zaken rond de BKR niet goed op orde had.

Figuur 3.5 Percentage BSO's waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein 'groeps grootte en BKR', per item



Bron: *GIR Inspecties 2.0*

Overtredingen met de BKR hangen – net als bij de dagopvang – samen met overtredingen aangaande de opvang in basisgroepen (5.1.1) en de omvang van de basisgroepen (5.1.2). Bij problemen rond de BKR wordt namelijk als één van de oplossingen gekozen om met kinderen te gaan ‘schuiven’ en/of groepen samen te voegen. Van opvang in een basisgroep (met de juiste omvang) is dan geen sprake meer. Deze samenhang blijkt uit de scores op beide genoemde prioritaire items. Een laatste prioritaire item binnen dit domein stelt dat bij een tijdelijke afwijking van de BKR ten minste de helft van de beroepskrachten moet worden ingezet. Dit item (5.3.4) is door 2% van de BSO's overtreden.

3.8 Overtredingen op domein 6: pedagogisch beleid en praktijk

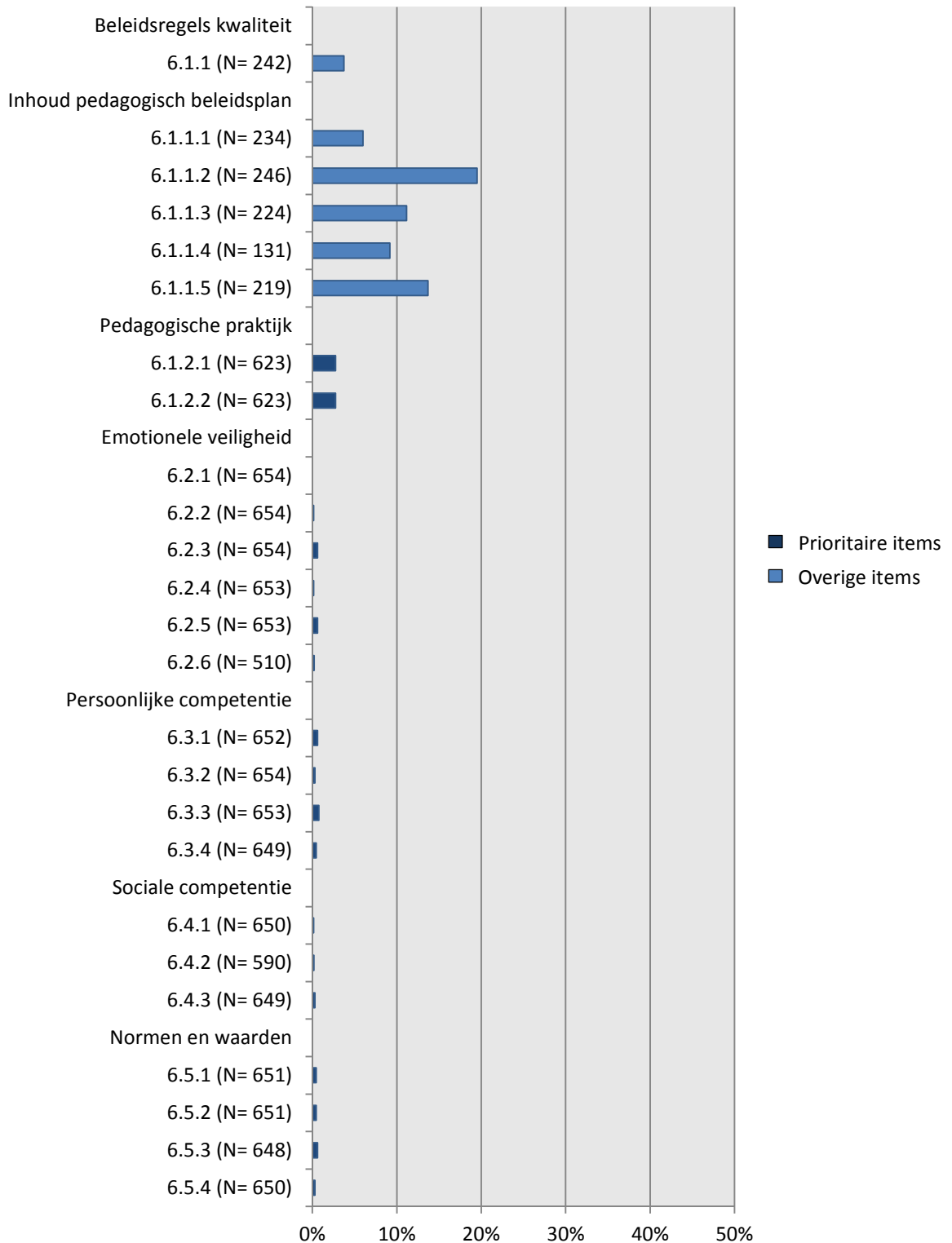
Figuur 3.6 maakt duidelijk dat de inhoud van het pedagogisch beleid een lastig punt is bij de BSO's. Bij de items 6.1.1.1 tot en met 6.1.1.5 doen zich relatief veel overtredingen voor. De plannen laten voornamelijk te wensen over wat betreft de beschrijving van de werkwijze, de maximale omvang en de leeftijdsopbouw van de basisgroepen (6.1.1.2) en de beschrijving bij welke activiteiten de kinderen hun basisgroep verlaten (6.1.1.3). Ook de wijze waarop de medewerkers in hun werk worden ondersteund door andere volwassenen (6.1.1.5) is vaak niet goed beschreven.

De helft van de GGD-inspecteurs herkent het gebrek aan een goede uitwerking van het pedagogisch beleid naar het niveau van de basisgroep als een veelvoorkomend probleem. Zij wijzen erop dat het werken met basisgroepen in de BSO veel minder duidelijk is dan het werken met stamgroepen bij de dagopvang. Van een strikte indeling

in basisgroepen is in BSO's niet altijd sprake. In BSO's komt het regelmatig voor dat er (vrijwel) de gehele middag een open deuren beleid wordt gevoerd. Kinderen kunnen vrij kiezen waar en met wie, in welke ruimte en onder leiding van welke pedagogische medewerker ze willen spelen. Het inrichten van basisgroepen is dan meer een theoretische en 'papieren' zaak. Omdat er geen duidelijk idee achter de basisgroepen zit wordt de uitwerking ervan binnen het pedagogisch beleid dan ook regelmatig vergeten.

De andere GGD-inspecteurs herkennen het niet als een veelvoorkomend probleem. Dit komt mede doordat in het afgelopen jaar met name onaangekondigde bezoeken zijn uitgevoerd. Bij deze onderzoeken wordt niet gekeken naar de inhoud van het pedagogisch beleidsplan. Dit wordt bevestigd door de cijfers in figuur 3.6. Het aantal op dit punt geïnspecteerde organisaties is beperkt (N=246).

Figuur 3.6 Percentage BSO's waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein 'pedagogisch beleid en praktijk', per item



Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

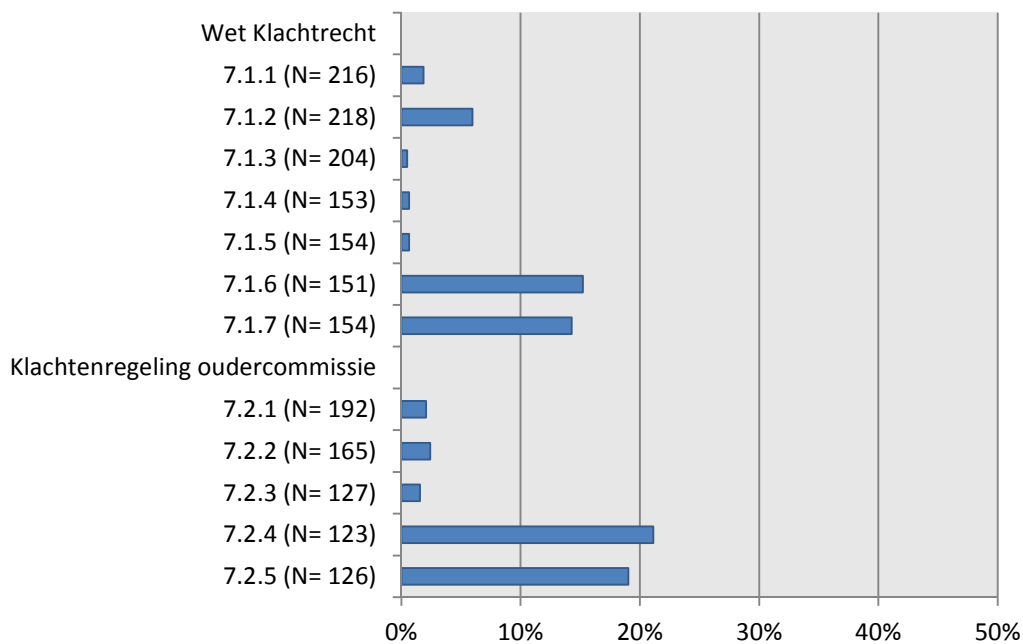
Bij 3% van de geïnspecteerde BSO's is geconstateerd dat de medewerkers niet voldoende goed op de hoogte zijn van het pedagogisch beleid (6.1.2.1) en dat medewerkers niet handelen conform dit beleid (6.1.2.2). Verder geldt voor de items die betrekking hebben op het pedagogisch beleid in de praktijk (6.2.1 tot en met 6.5.4) dat ze

nauwelijks worden overtreden. Dit beeld komt overeen met dat in de dagopvang. Ook de verklaringen voor dit kleine aantal overtredingen zijn dezelfde als die bij de dagopvang zijn genoemd. De belangrijkste verklaring is dat inspecteurs het lastig vinden om een negatief oordeel te geven. De items zijn namelijk niet goed objectief meetbaar. De inspecteurs moeten bovendien hun oordeel geven op basis van een heel kort bezoek (momentopname). Een negatief oordeel heeft verder een groot effect voor de organisatie en de individuele medewerker die is beoordeeld.

3.9 Overtredingen op domein 7: klachten

Domein 7 heeft betrekking op de Wet Klachtrecht cliënten zorgsector en op de klachtenregeling oudercommissies. Net als bij de dagopvang zijn een aantal grote uitschieters te zien in het aantal overtredingen. Het gaat hierbij om de voorwaarden dat jaarlijks een openbaar verslag moet worden opgesteld (7.1.6 en 7.2.4) en dat dit verslag naar de GGD moet worden gezonden (7.1.7 en 7.2.5). Het percentage overtreders is bij de BSO – zeker waar het gaat om de de klachtenregeling oudercommissies – nog iets hoger dan bij de dagopvang.

Figuur 3.7 Percentage BSO's waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein 'klachten', per item



Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

4. OVERTREDINGEN BIJ GASTOUDERBUREAUS

4.1 Inleiding

Ook voor de toezichtcategorie gastouderbureaus hebben we op basis van de gegevens uit GIR Inspecties 2.0 geanalyseerd wat de mate van overtreding is binnen elk van de onderscheiden domeinen in het toetsingskader. De opbouw van het hoofdstuk is hetzelfde als die in de voorgaande twee hoofdstukken.

4.2 Mate van overtredingen bij gastouderbureaus

Het aantal overtredingen dat bij 165 geïnspecteerde gastouderbureaus is geconstateerd is weergegeven in tabel 4.1. Uit de tabel is af te leiden dat 48% van de gastouderbureaus één of meer voorwaarden uit het toetsingskader heeft overtreden. Een kleine meerderheid van de gastouderbureaus (52%) heeft dus geen overtredingen begaan bij de laatste reguliere inspectie. Dit percentage is hoger dan bij de dagopvang en de BSO. Bovendien blijkt uit tabel 4.1 dat bij het merendeel van de overtreeders binnen de gastouderopvang 'slechts' één of twee overtredingen zijn gesignaleerd.

Tabel 4.1 Aantal overtredingen per gastouderbureau

Aantal overtredingen	Totaal (N=165)
0	52%
1 of 2	28%
3-10	18%
> 10	2%
Totaal	100%

Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

Dat er gemiddeld minder overtredingen zijn geconstateerd binnen de gastouderopvang zal ook blijken in de volgende paragrafen, waar de situatie per domein zal worden toegelicht. Zo wordt slechts op één item een percentage van meer dan 10% (percentage gastouderbureaus dat het item overtreedt) gehaald. Dit geldt voor het item over het instellen van de oudercommissie. Bij de dagopvang en de BSO ligt het aantal items met een score van 10% of meer veel hoger (respectievelijk 12 en 18 items).

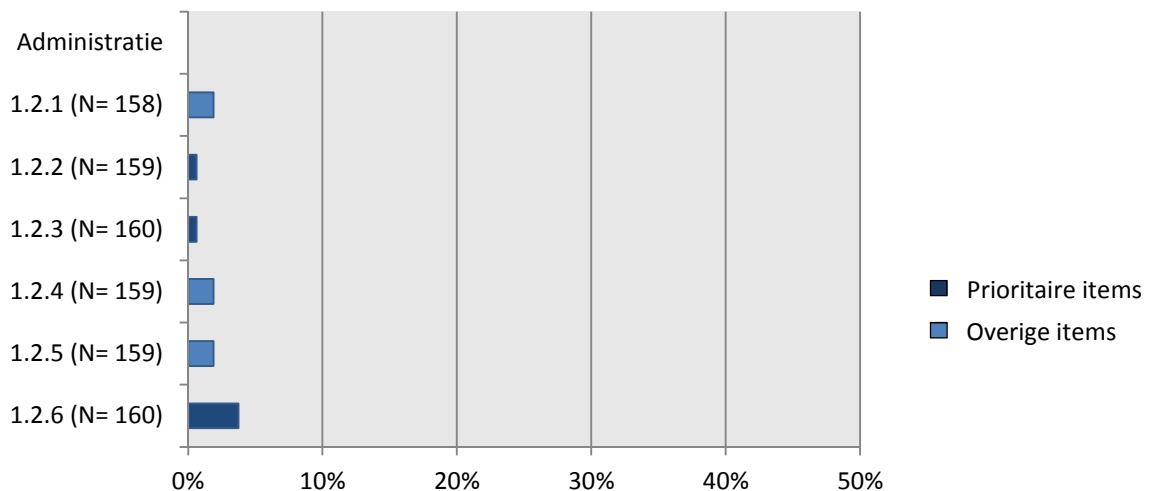
Aan de GGD-inspecteurs is gevraagd of dit beeld van een beperkt aantal overtredingen (per item) overeenkomt met de praktijk zoals zij die kennen. Iets meer dan de helft van de geraadpleegde GGD-inspecteurs (55%) zegt dit te herkennen. Zij geven aan dat de meeste gastouderbureaus aan de punten – waarop ze gecontroleerd worden – voldoen. Vooral doordat ze de laatste jaren strenger zijn geworden met het inspecteren en toelaten van gastouderbureaus hebben de meeste gastouderbureaus de zaken inmiddels (redelijk) goed op orde. Echter, 39% van de inspecteurs ziet in de praktijk een ander beeld. Naast gastouderbureaus die het goed doen, zien zij ook een groep bureaus die de zaken minder goed op orde hebben. Dit geldt volgens de inspecteurs onder meer voor een deel van de landelijk werkende organisaties met een groot aantal gastouders.

Daarnaast wordt er vanuit de GGD-inspecteurs opgemerkt dat de inspecties bij de gastouderbureaus zelf maar een beperkt beeld laten zien. Op basis van deze inspectie – die voornamelijk plaats vindt op basis van documenten – lijken de zaken soms goed op orde. Wanneer naar inspecties bij gastouders wordt gekeken komt soms pas goed in beeld waar het gastouderbureau steken laat vallen. Wat op papier goed geregeld lijkt te zijn blijkt dan in de praktijk niet altijd goed uit te werken. Alleen een combinatie van een inspectie van het gastouderbureau zelf en de inspectie van de gastouders geven een compleet beeld van het functioneren van de gastouderbureaus, aldus GGD-inspecteurs.

4.3 Overtredingen domein 1: GOB in zin van Wet Kinderopvang

Het eerste domein binnen het toetsingskader voor gastouderbureaus is het domein ‘Gastouderbureau in de zin van de Wet Kinderopvang’. Zoals in de voorgaande paragraaf al werd geconstateerd is het aantal overtredingen per item redelijk beperkt. De prioritaire voorwaarden 1.2.2 (administratie van gastouderbureau bevat kopieën van de VOG's van gastouders en volwassen huisgenoten) en 1.2.3 (administratie bevat kopieën getuigschriften, EVC-bewijsstukken en certificaten EHBO) worden door maar één gastouderbureau overtreden. Iets vaker gaat het mis bij het prioritaire item 1.2.6 dat stelt dat administratie een origineel van de ondertekende risico-inventarisatie bevat.

Figuur 4.1 Percentage gastouderbureaus waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein GOB in de zin van de Wet Kinderopvang, per item



Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

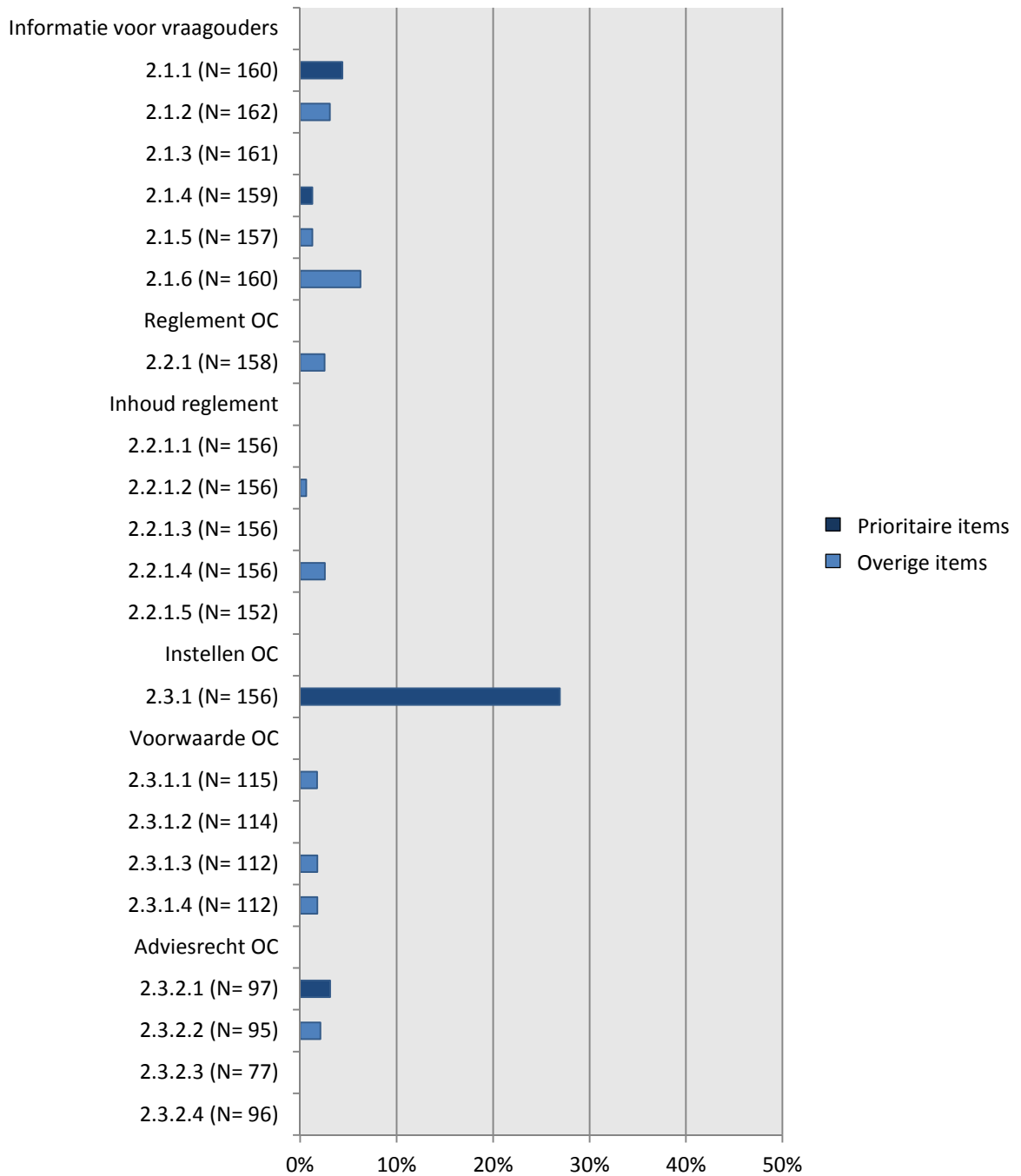
4.4 Overtredingen op domein 2: ouders

Het meest overtreden item bij de gastouderbureaus is – net als bij de dagopvang en de BSO – de voorwaarde dat de organisatie een oudercommissie heeft ingesteld. Ruim een kwart van de gastouderbureaus (27%) beschikt niet over een oudercommissie. Volgens de GGD-inspecteurs zijn hier twee belangrijke oorzaken voor aan te wijzen. De meest genoemde verklaring is wederom dat het voor de organisaties lastig is om ouders te vinden die zitting willen nemen in een oudercommissie.

Als tweede verklaring wordt door GGD-inspecteurs gegeven dat oudercommissies niet zo goed passen bij gastouderbureaus. De vraagouders hebben eigenlijk alleen direct

contact met de gastouder. Met de gastouder bespreken ze hun ervaringen, wensen, behoeften en kritiek. Het gastouderbureau staat op veel grotere afstand. Zeker als de gastouderopvang in de directe familie plaatsvindt (opa en oma) is er weinig behoefte aan contact en overleg met het gastouderbureau. Daarnaast speelt mee dat vraagouders weinig delen met andere vraagouders bij hetzelfde gastouderbureau, aldus GGD-inspecteurs. De kinderen worden immers op verschillende adressen en bij verschillende gastouders opgevangen en de situatie bij elke gastouder is weer anders. De behoefte aan onderling overleg is daarom vaak beperkt.

Figuur 4.2 Percentage gastouderbureaus waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein 'ouders', per item



Bron: GIR Inspecteren 2.0

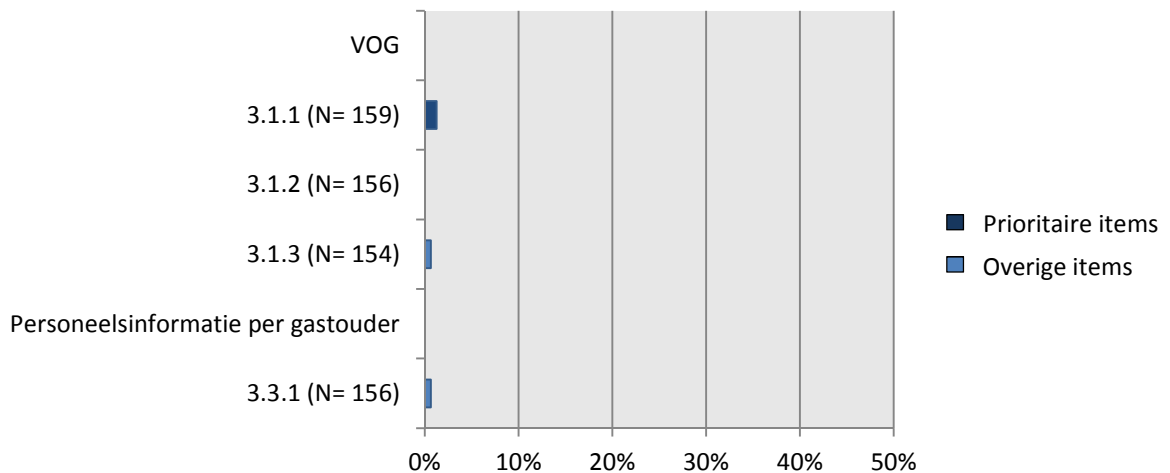
Het aantal overtredingen op de andere items binnen dit domein is beduidend kleiner. De kleine uitschieter (item 2.1.6) gaat over de voorwaarde dat een kopie van het GGD-inspectierapport op een voor vraag- en gastouders toegankelijke plaats moet worden gelegd. Dit is een overtreding die ook bij de dagopvang en de BSO relatief wat vaker werd geconstateerd.

Verder bevat dit domein een drietal prioritaire items. Het eerste prioritaire item (2.1.1) stelt dat het gastouderbureau in een schriftelijke overeenkomst laat zien dat welk deel van het betaalde bedrag naar het gastouderbureau gaat en welk deel naar de gastouder. Aan dit item wordt door 4% van de gastouderbureaus niet voldaan. Het percentage gastouderbureaus dat niet voldoende gedetailleerde informatie geeft over het te voeren beleid (prioritair item 2.1.4) is slechts 1%. De prioritaire voorwaarde dat de houder van het gastouderbureau geen lid mag zijn van de oudercommissie wordt door 3% van de bureaus overtreden.

4.5 Overtredingen op domein 3: personeel

Domein 3 gaat over het personeel dat werkzaam is op het gastouderbureau. De items hebben dus geen betrekking op de bij het gastouderbureau aangesloten gastouders. Het aantal overtredingen binnen dit domein zijn (zeer) beperkt. De meest geconstateerde overtreding betreft het prioritaire item (3.1.1.) dat de bij het gastouderbureau werkzame personen (houder, bestuurder, bemiddelingsmedewerkers) allen in het bezit moeten zijn van een Verklaring Omtrent Gedrag. Deze overtreding vindt plaats bij 1% van de geïnspecteerde gastouderbureaus.

Figuur 4.3 Percentage gastouderbureaus waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein 'personeel', per item



Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

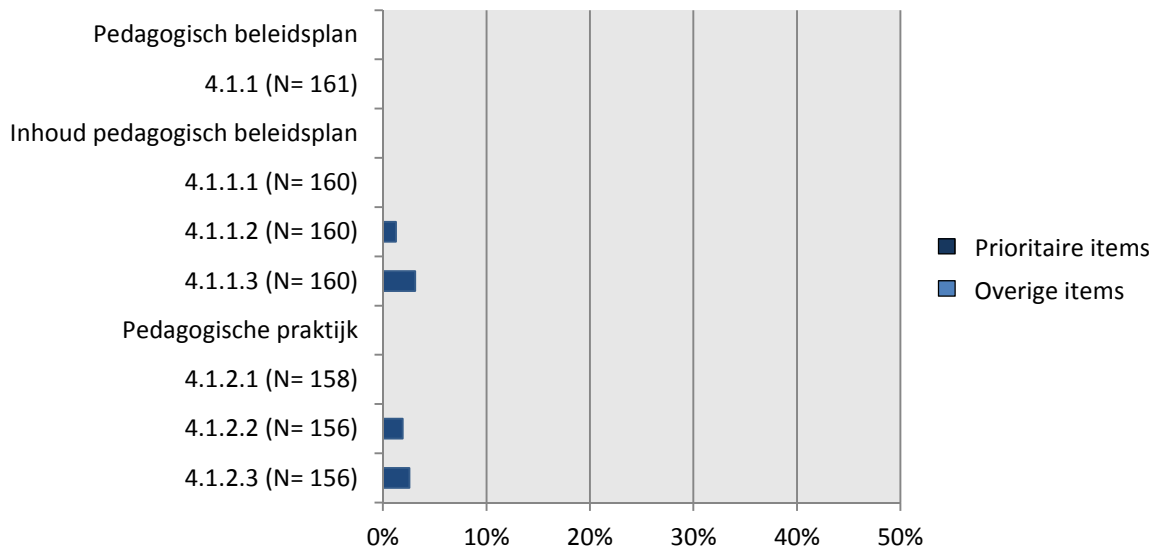
4.6 Overtredingen op domein 4: pedagogisch beleid

Alle geïnspecteerde gastouderbureaus beschikken over een pedagogisch beleidsplan. Dit wordt duidelijk in figuur 4.4. In alle pedagogische beleidsplannen staat ook in duidelijke en observeerbare termen beschreven wat de wijze is waarop de emotionele

veiligheid van de kinderen wordt gewaarborgd, welke mogelijkheden de kinderen hebben tot ontwikkeling van de sociale en persoonlijke competenties en de wijze waarop de overdracht van waarden en normen plaatsvindt. Aan deze items wordt dus door alle gastouderbureaus voldaan.

Op een aantal prioritaire punten worden in beperkte mate wel overtredingen geconstateerd. Zo wordt in 3% van de pedagogische beleidsplannen niet voldoende goed omschreven welke eisen er aan een opvangadres worden gesteld (item 4.1.1.3). Daar waar het gaat om de pedagogische praktijk, blijkt dat 2% van de houders er niet goed op toeziet dat de gastouders handelen conform het pedagogisch beleidsplan (4.1.2.2) en dat 3% van de houders de gastouders onvoldoende begeleidt bij het handelen conform het beleidsplan (4.1.2.3).

Figuur 4.4 Percentage gastouderbureaus waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein 'pedagogisch beleid', per item

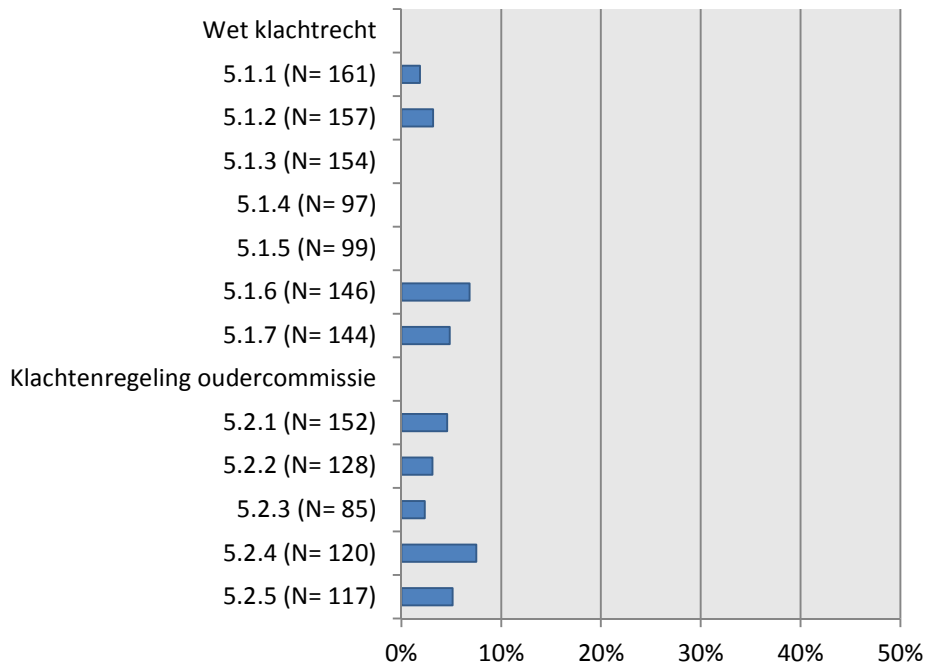


Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

4.7 Overtredingen op domein 5: klachten

Bij de dagopvang en de BSO waren binnen het domein sterke uitschieters zichtbaar wat betreft de overtreding van de voorwaarden om jaarlijks een openbaar verslag op te stellen en toe te zenden aan de GGD. Bij de gastouderbureaus zien we dergelijke sterke uitschieters op deze items (5.1.6 en 5.2.4 en 5.1.7 en 5.2.5) niet. Wel zijn deze items binnen het domein klachten bij de gastouderbureaus wel het meest voorkomend. Op de andere items is het aandeel organisaties dat een overtreding begaat kleiner.

Figuur 4.5 Percentage gastouderbureaus waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein 'klachten', per item

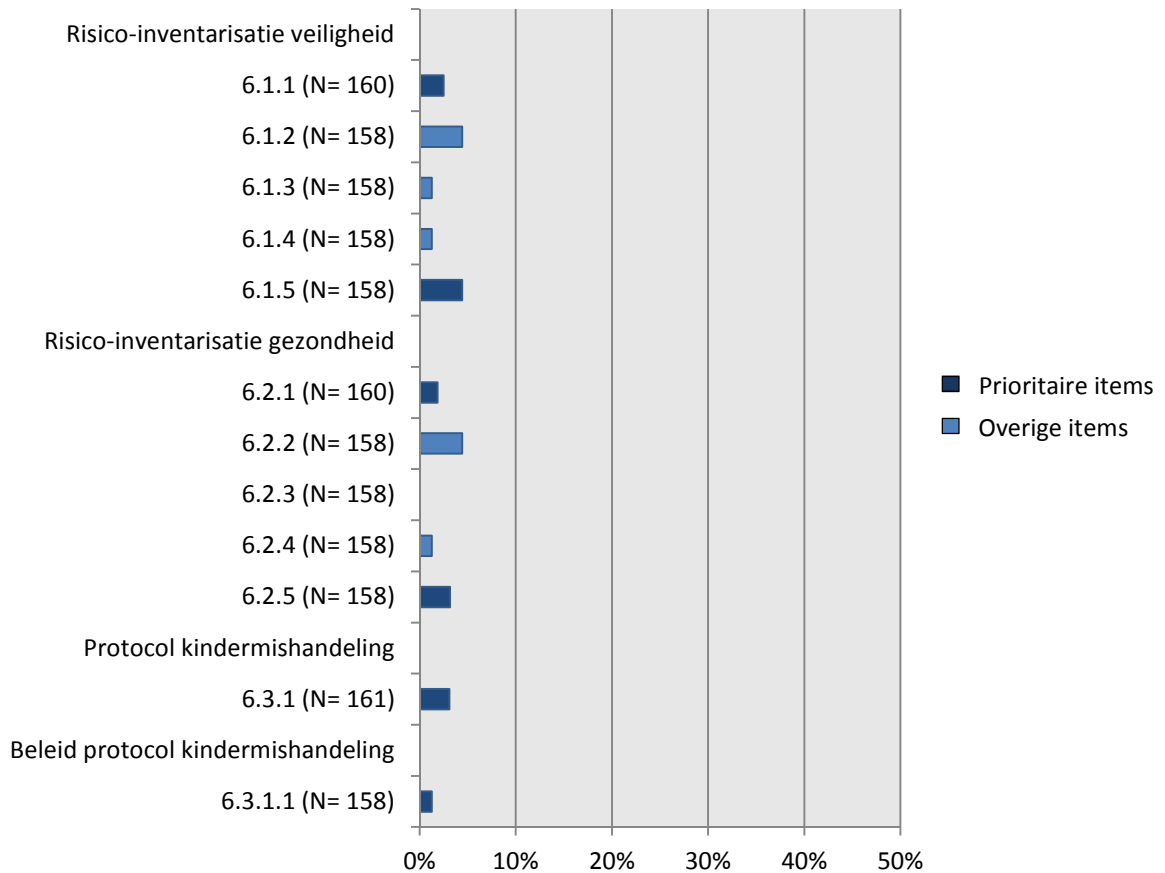


Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

4.8 Overtredingen op domein 6: veiligheid en gezondheid

Binnen het domein 'veiligheid en gezondheid' wordt er door de GGD gekeken naar de risico-inventarisatie veiligheid, de risico-inventarisatie gezondheid en het protocol kindermishandeling. Wanneer we het algemene beeld in figuur 4.6 bezien valt op dat het aantal overtredingen per item beperkt is, zeker als de situatie wordt vergeleken met die in de dagopvang en de BSO. Daar zagen we immers dat relatief veel overtredingen werden geconstateerd binnen het domein veiligheid en gezondheid. Veel scores lagen daar rond of zelfs flink over de 10%. Bij de gastouderbureaus hebben de hoogst scorende items (gemiddeld 4%) in de eerste plaats betrekking op het moment van opstellen van de risico-inventarisaties (6.1.2 en 6.2.2). Deze moeten voor aanvang van de opvang en daarna jaarlijks worden opgesteld. In de tweede plaats is er de prioritaire voorwaarde dat in het plan van aanpak preventieve maatregelen moeten zijn opgenomen waarmee de veiligheidsrisico's moeten worden gereduceerd (ook 4%).

Figuur 4.6 Percentage gastouderbureaus waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein ‘veiligheid en gezondheid’, per item

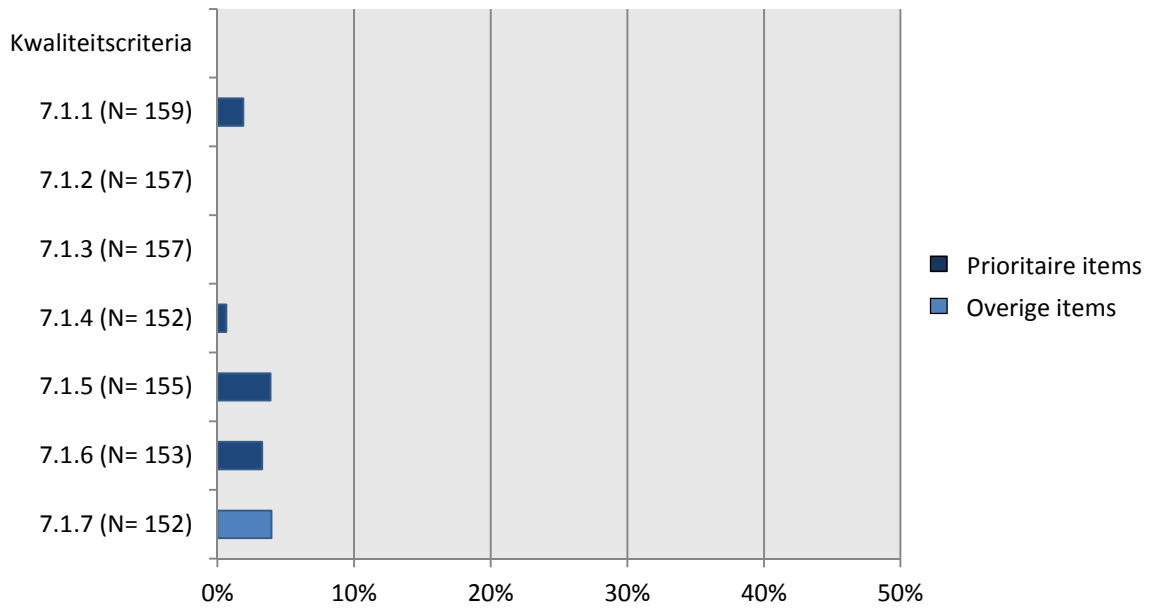


Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

4.9 Overtredingen op domein 7: kwaliteit gastouderbureau

Op basis van de inspecties bij ruim 150 gastouderbureaus constateren de GGD-inspecteurs dat al deze organisaties intakegesprekken voeren met zowel de gastouder als de vraagouder (item 7.1.2 en 7.1.3). De andere items binnen dit domein worden relatief wat vaker overtreden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de prioritaire voorwaarde dat de houder er zorg voor draagt dat elk opvangadres minimaal twee keer per jaar wordt bezocht (7.1.5), dat de houder jaarlijks met de vraagouders de gastouderopvang evalueert (7.1.6) en dat de houder per gastouder beoordeelt hoeveel kinderen er opgevangen kunnen worden (7.1.1).

Figuur 4.7 Percentage gastouderbureaus waarbij een overtreding is geconstateerd op de items binnen het domein 'kwaliteit gastouderbureau', per item



Bron: *GIR Inspecteren 2.0*

Een overtreding op het punt van de twee bezoeken per gastouder per jaar komt volgens de GGD-inspecteurs vooral voor bij gastouderbureaus die in een grote regio of zelfs landelijk actief zijn. De grote afstanden tot en tussen de gastouderadressen maken dat het plannen en afleggen van de bezoeken lastig en kostbaar is, waardoor een deel van deze gastouderbureaus besluit om minder bezoeken af te leggen.

5. GECONSTATEERDE OVERTREDINGEN GASTOUDERS

5.1 Inleiding

De vierde toezichtcategorie betreft de gastouders. Gegevens over de inspecties bij de gastouders zijn (nog) niet te verkrijgen uit GIR Inspecties 2.0. Vandaar dat we voor informatie over de overtredingen bij gastouders een beroep hebben moeten doen op de expertise en ervaringen van GGD-inspecteurs. Deze ervaringen hebben we via de gesprekken met de 27 GGD-inspecteurs verkregen en worden in dit hoofdstuk gepresenteerd. Bij de gepresenteerde gegevens gaat het dus meer om inschattingen van de GGD-inspecteurs dan om harde feiten. Desalniettemin gaan we er vanuit dat het een goede weergave biedt van de situatie in de gastouderopvang. In paragraaf 5.2 brengen we in beeld bij welk deel van de gastouders gemiddeld overtredingen worden geconstateerd. Paragraaf 5.3 laat zien welke overtredingen bij de gastouders met name worden geconstateerd. In paragraaf 5.4 wordt ten slotte stil gestaan bij de verschillen die zich tussen gastouders voordoen.

5.2 Aandeel gastouders met overtredingen

Van de 27 geraadpleegde GGD-inspecteurs houden zich 18 (ook) bezig met het inspecteren van gastouders. Het aantal gastouders dat zij in het afgelopen jaar hebben bezocht loopt uiteen van 20 tot 350, maar gemiddeld ligt het aantal bezochte gastouders op 116.

Aan de genoemde 18 GGD-inspecteurs is gevraagd een inschatting te maken van het percentage gastouders bij wie zij overtredingen hebben gesignaleerd. Gemiddeld geven zij aan dat dat voor 25% van de gastouders geldt. Tussen de GGD-inspecteurs varieert het genoemde percentage echter wel. Dit komt naar voren in tabel 5.1.

Tabel 5.1 Percentage van de bezochte gastouders waar overtredingen geconstateerd zijn, volgens de GGD-inspecteurs

Categorie	GGD-inspecteurs (N=17)
1% - 20%	35%
20% - 40%	53%
Meer dan 40%	12%
Totaal	100%

Een deel van de GGD-inspecteurs ziet dus bij meer dan een kwart van de gastouders overtredingen. Vanuit de GGD-inspecteurs wordt wel opgemerkt dat het veelal een beperkt aantal en makkelijk te herstellen overtredingen betreft. De meeste overtredingen kunnen binnen een korte herstelperiode ongedaan worden gemaakt. Daarnaast zien veel GGD-inspecteurs dat de situatie in de loop van de tijd verbetert. Bij de eerste groep gastouders die werden bezocht was het percentage gastouders met overtredingen hoog, daarna is het percentage overtredders duidelijk afgenomen. Zowel gastouders als gastouderbureaus hebben beter voor ogen gekregen aan welke eisen gastouders moeten voldoen en op welke punten de GGD-inspecteurs controleren.

5.3 Geconstateerde overtredingen bij gastouders

In de gesprekken met de GGD-inspecteurs is hen gevraagd de drie overtredingen te noemen die zij in de praktijk het meest tegenkomen bij gastouders. De genoemde overtredingen zijn weergegeven in tabel 5.2 in de vorm van een top 10.

Tabel 5.2 Meest voorkomende overtredingen bij gastouders, volgens de GGD-inspecteurs

Overtreding	GGD-inspecteurs (N=18)
1. RI&E niet op orde	78%
2. Geen/onvoldoende kennis van pedagogisch beleid	67%
3. VOG niet aanwezig	56%
4. Geen/onvoldoende kennis van protocol kindermishandeling	50%
5. Roken	33%
6. Geen rookmelders	17%
7. Geen EHBO-diploma	17%
8. Opvang door ander persoon dan gastouder	17%
9. Voertaal	11%
10. Aantal kinderen klopt niet (geen kinderen of juist teveel)	11%

De respondenten konden meerdere antwoorden geven. De percentages tellen daarom niet op tot 100%.

1. Risico-inventarisatie niet op orde

Op de eerste plaats van deze top 10 van veel voorkomende overtredingen staat het feit dat de risico-inventarisatie bij de gastouders niet op orde is. De risico-inventarisatie ontbreekt, is niet actueel, is niet goed uitgevoerd of niet compleet. De in de risico-inventarisatie opgenomen risico's komen dan niet overeen met de situatie in de praktijk.

Als verklaring voor deze overtreding wijzen de GGD-inspecteurs vooral naar de gastouderbureaus. Zij zijn er volgens de inspecteurs verantwoordelijk voor dat een risico-inventarisatie aanwezig is en passend is voor de situatie ter plaatse.

Het feit dat deze overtreding bovenaan de top 10 staat is opvallend. De inspecties bij de gastouderbureaus lieten immers zien dat het aantal overtredingen op de items rond de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid heel beperkt waren. Zo zou slechts 4% van de geïnspecteerde gastouderbureaus niet goed zorgen voor het tijdig en jaarlijks (her)opstellen van een risico-inventarisatie. Hieruit lijkt te kunnen worden vastgesteld dat wat bij de inspectie van de gastouderbureaus op papier goed geregeld lijkt geen garantie is dat het in de praktijk ook altijd goed functioneert.

2. Geen/onvoldoende kennis van het pedagogisch beleid

Twee derde van de GGD-inspecteurs komt het – naar eigen zeggen – veel tegen dat gastouders geen of onvoldoende kennis hebben van het pedagogisch beleid dat door het gastouderbureau is opgesteld. Een deel van de gastouders beschikt niet over een versie van het beleidsdocument. Echter ook bij de gastouders die wel een pedagogisch beleidsplan in huis hebben laat de kennis van de inhoud ervan regelmatig (erg) te wensen over.

Dit probleem doet zich volgens GGD-inspecteurs vooral voor bij de opa's en oma's onder de gastouders. Zij zien het oppassen op hun kleinkinderen niet altijd als professionele zorg en vinden het daarom vaak niet nodig om zich te verdiepen in en te handelen naar een pedagogisch beleid. Ze weten – naar eigen zeggen – zelf wel wat goed is voor hun kleinkinderen en vinden het creëren van een gezellige en huiselijke sfeer belangrijker dan het pedagogische aspect.

Daarnaast speelt volgens enkele GGD-inspecteurs het opleidingsniveau van de gastouders mee. Een deel van de gastouders heeft weinig tot geen opleiding. Zij hebben dan vaak problemen om grip te krijgen op de inhoud van het pedagogisch beleidsplan en om dit vervolgens te vertalen naar het eigen handelen in de praktijk. Dit geldt ook voor sommige oudere gastouders, bij wie het leervermogen beperkt is. Zij hebben het beleidsplan dan wel eens gelezen, maar de inhoud is niet blijven hangen, aldus enkele GGD-inspecteurs.

De verantwoordelijkheid voor dit probleem ligt volgens sommige GGD-inspecteurs ook bij de gastouderbureaus. Zij doen te weinig om het pedagogisch beleidsplan actief te communiceren en/of gaan er onterecht vanuit dat alle gastouders uit zichzelf het pedagogisch beleid goed gaan bestuderen.

Wederom kan de hoge positionering van deze overtreding in de top 10 als verrassend worden genoemd. Immers in figuur 4.4 werden maar in beperkte mate knelpunten bij de gastouderbureaus op dit punt gevonden. Zo zouden alle gastouderbureaus hun gastouders informeren over de inhoud van het pedagogisch beleidsplan en ruim 97% van hen er op toezien dat de gastouders volgens het plan handelen en dat ze de gastouders waar nodig begeleiden bij het toepassen van het pedagogisch beleid. De inspanningen (op papier) blijken dus wederom niet voldoende om het hanteren van het beleid in de praktijk te garanderen.

3. VOG niet aanwezig

De Verklaring Omtrent Gedrag is – net als bij de dagopvang en de BSO – ook bij de gastouders een punt waarop veel overtredingen worden geconstateerd. In de meeste gevallen gaat het bij de gastouders niet om de VOG van de gastouder zelf, maar om de VOG van (één van) de meerderjarige huisgenoten. De VOG is nooit aangevraagd of de VOG is alleen bij het gastouderbureau aanwezig (en niet op het opvangadres). De gastouders weten vaak niet dat ook voor hun huisgenoten een VOG verplicht is. De oorzaak ligt volgens de GGD-inspecteurs dan ook wederom voor een belangrijk deel in de nalatigheid en slordigheid van de gastouderbureaus. Zij vergeten de gastouders op deze verplichting te wijzen en er op toe te zien dat deze documenten bij de gastouders op orde zijn.

4. Geen kennis van het protocol kindermishandeling

Bij deze overtreding spelen dezelfde verklaringen en achtergronden een rol als bij punt 2 (kennis van het pedagogisch beleid). Het protocol is niet altijd voldoende goed gecommuniceerd (en uitgereikt) door het gastouderbureau en gastouders hebben niet de moeite genomen om het protocol goed door te lezen. Zeker opa's en oma's vinden het niet nodig om het protocol te kennen. Verder speelt onwetendheid bij gastouders een rol.

Een deel van de gastouders is niet bekend met het feit dat het protocol bestaat en dat zij daar kennis van moeten hebben.

5. Roken

In het huis waar gastouderopvang plaatsvindt mag niet gerookt worden. Dit geldt voor alle ruimten in het huis, voor zowel gastouders als partners/kinderen/bezoek en ook voor de momenten dat er geen kinderen aanwezig zijn (avonduren/weekend). De overtredingen op dit punt komen volgens de GGD-inspecteurs niet voort uit onwetendheid. Gastouders zijn bekend met de regels omtrent het roken, maar kiezen er bewust voor om de regels te negeren. Ze vinden de regel lastig en/of onnodig, vooral op de momenten dat er toch geen kinderen zijn en wanneer ze weten dat er thuis bij de kinderen ook wordt gerookt. Zo hebben gastouders (bijvoorbeeld opa's en oma's) soms toestemming van de ouders om te roken.

Overige overtredingen

De overige in tabel 5.2 weergegeven overtredingen zijn in mindere mate door de GGD-inspecteurs genoemd. Het gaat onder meer om het niet aanwezig zijn van rookmelders en het niet kunnen overleggen van een EHBO-diploma. Slordigheid en nalatigheid van het gastouderbureau en/of de gastouder liggen daar aan ten grondslag. Punt 8 stelt dat de opvang plaats vindt door andere personen dan de gastouder. Hiermee wordt onder andere bedoeld dat gastouders een oppas inschakelen op momenten dat dat niet direct noodzakelijk is (als er geen sprake is van bijvoorbeeld een noodgeval). Daarnaast is als voorbeeld gegeven dat bij opa's en oma's de opa als gastouder wordt opgegeven terwijl de opvang wordt verzorgd door de oma. Dit laatste komt voort uit het feit dat het fiscaal aantrekkelijker is om het op deze manier te regelen.

Enkele GGD-inspecteurs hebben in hun inspectiepraktijk regelmatig te maken met gastouders die tijdens de opvanguren een andere taal (bijvoorbeeld Marokkaans) spreken dan de voorgeschreven voertaal (het Nederlands).

Een laatst genoemd punt is dat het aantal opgevangen kinderen op een opvangadres niet klopt. Er worden meer kinderen opgevangen dan toegestaan (bijvoorbeeld doordat de eigen kinderen tot tien jaar van de gastouder ook moeten worden meegerekend). Ook komt het voor dat er helemaal geen opvang plaatsvindt terwijl door de gastouder wel uren worden gedeclareerd. In deze gevallen is er sprake van fraude en oneigenlijk gebruik van de regeling vanuit economische motieven.

5.4 Verschillen tussen typen gastouders

De in tabel 5.2 genoemde overtredingen blijken in de praktijk bij bepaalde typen gastouders vaker voor te komen dan bij andere gastouders, aldus acht op de tien GGD-inspecteurs. Een eerste onderscheidend kenmerk is het type gastouderbureau waar de gastouders bij zijn aangesloten. Bij gastouders verbonden aan landelijk opererende gastouderbureaus worden vaker overtredingen geconstateerd dan bij gastouders die zijn aangesloten bij lokaal werkende gastouderbureaus. De landelijke gastouderbureaus hebben letterlijk en figuurlijk een grotere afstand tot de gastouders, aldus GGD-inspecteurs. Een grote fysieke afstand maakt vaak dat de opvangadressen van

gastouders minder bezocht worden. De controle en de kennis van de situatie ter plaatse is daardoor minder groot. Ook de lijnen tussen gastouder en gastouderbureau zijn langer. De communicatie – over bijvoorbeeld (veranderingen in) het beleid – verloopt daardoor vaak minder soepel en gastouders zullen niet zo snel met vragen komen. Bij lokaal opererende gastouderbureaus zijn de lijnen volgens GGD-inspecteurs over het algemeen korter, is de communicatie beter en wordt er vaak beter gecontroleerd.

Overtredingen bij gastouders doen zich relatief ook vaker voor bij grootschalige (internet)gastouderbureaus volgens GGD-inspecteurs. Deze zijn veelal vooral gericht op het realiseren van zoveel mogelijk koppelingen en hebben minder aandacht voor het selecteren en begeleiden van gastouders en het maken van goed passende ‘matches’ tussen gastouders en vraagouders.

Een ander belangrijk onderscheid doet zich volgens de GGD-inspecteurs voor tussen de ‘opa’s en oma’s’ en de andere gastouders. Ruim zes op de tien inspecteurs zijn van mening dat opa’s en oma’s (en andere directe familieleden) gemiddeld een beduidend minder professionele opstelling hebben dan andere gastouders. Ze nemen het vaak niet zo nauw en tonen minder bereidheid om aan de regels te voldoen. Veel van deze gastouders zijn van mening dat ze zelf wel weten wat goed is voor hun kleinkinderen en vinden alle controle en regels daarom overbodig. Vanuit meerdere GGD-inspecteurs is verder het vermoeden geuit dat bij de opa’s en oma’s ook meer misbruik van de gastouderregeling voorkomt, bijvoorbeeld doordat er teveel uren in rekening worden gebracht (onder andere voor logeerpartijtjes in het weekend). Verschillende GGD-inspecteurs geven aan dat ze het goed zouden vinden als de regels omtrent opvang door directe familieleden verder zouden worden aangescherpt, om op die manier de professionaliteit van de gastouderopvang te vergroten.

6. RECIDIVE IN DE DAGOPVANG

6.1 Inleiding

De voorgaande hoofdstukken stonden in het teken van de beantwoording van de eerste doelstelling van dit onderzoek. De komende hoofdstukken zullen gewijd zijn aan het beantwoorden van de tweede doelstelling, namelijk de recidive bij verschillende typen (ernstige) overtredingen en de achterliggende oorzaken daarvoor. Onder recidive wordt hier verstaan dat de GGD op achtereenvolgende reguliere inspectiemomenten bij een kinderopvangorganisatie dezelfde overtreding constateert. De overtredingen worden in deze gevallen dus niet hersteld, maar blijven bestaan. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven hebben voor het in kaart brengen van de mate van recidive geen gebruik kunnen maken van GIR Inspecties 2.0. Als alternatief 'spoor' hebben we via het Landelijk Register Kinderopvang organisaties opgespoord waarvan twee achtereenvolgende reguliere inspectierapporten beschikbaar waren.

In dit hoofdstuk gaan we in op de recidive in de dagopvang. In paragraaf 6.2 schetsen we een beeld van de mate waarin en de items waarop recidive voorkomt. Vervolgens gaan we in paragraaf 6.3 in op de achtergronden en redenen voor recidive. In 6.4 staan we stil bij de mate waarin de dagverblijven pogingen hebben ondernomen om tot herstel van de overtreding te komen. In paragraaf 6.5 staat de rol die gemeenten middels de handhaving speelt bij het ontstaan of voorkomen van recidive bij kinderdagverblijven.

Om de navolgende uitkomsten in een goed perspectief te kunnen plaatsen, dient opgemerkt te worden dat we in absolute zin niet veel organisaties met niet-herstelde overtredingen hebben kunnen traceren en dus ook in dit onderzoek kunnen betrekken. De uitkomsten – zeker wat betreft de gegeven achtergronden en meningen – moeten daarom met de nodige voorzichtigheid worden behandeld.

6.2 Recidive in cijfers

Bij de analyse van de recidive hebben we niet gekeken naar alle items uit het toetsingskader van de dagopvang. De aandacht is gefocust op de zogenaamde prioritaire items. Alle prioritaire items worden zowel tijdens de aangekondigde (volledige) inspecties als bij de onaangekondigde (beknoptere) inspecties onderzocht en worden dus op alle inspectiemomenten meegenomen door de GGD. Een overzicht van de prioritaire items is opgenomen in bijlage 6.

Mate waarin recidive voorkomt

In het LRK hebben we in totaal 552 kinderdagverblijven gevonden waarvoor twee achtereenvolgende rapporten van reguliere GGD-inspecties beschikbaar waren. Bij 9% van deze kinderdagverblijven is er sprake van een niet-herstelde overtreding op een prioritair item. Bij de groep waar recidive heeft plaatsgevonden heeft de meerderheid één niet-herstelde overtreding. De anderen hebben hooguit twee punten van recidive. Recidive op een groter aantal prioritaire items komt niet voor.

Tabel 6.1 Aantal items waarop recidive op prioritaire items plaatsvindt binnen kinderdagverblijven

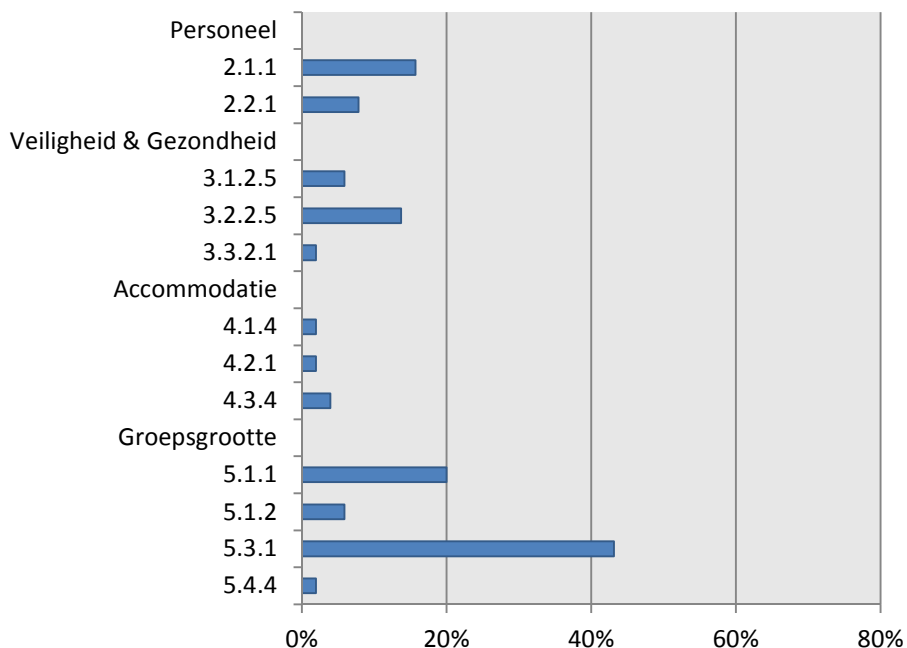
Aantal niet-herstelde overtredingen	Kinderdagverblijven (N=552)
0	91%
1	7%
2	2%
Totaal	100%

We merken hier op dat het gevonden percentage organisaties met recidive een minimum is. Zoals in hoofdstuk 1 is toegelicht, heeft dit deel van het onderzoek zich uitsluitend gericht op (recidive op) prioritaire items. Recidive kan echter ook op niet-prioritaire items plaatsvinden, maar dit is bewust buiten het scope van dit onderzoek gehouden. Daarnaast kan het zo zijn dat meer organisaties op twee achtereenvolgende inspecties op een bepaald prioritair punt niet aan de regels hebben voldaan. Echter, wanneer de voorlaatste inspectie een onaangekondigde inspectie betreft kan het zijn dat de overtreding op dat meetmoment niet in beeld is gekomen, terwijl die zich wel heeft voorgedaan. Bij een onaangekondigd bezoek beoordelen GGD-inspecteurs namelijk in de meeste gevallen niet alle items.

Items waarop recidive voorkomt

Op 12 van de 33 onderscheiden prioritaire items vindt recidive plaats. Figuur 6.1 laat zien om welke items (van welke domeinen) het hierbij gaat. Opvallend is dat het domein 'pedagogisch beleid en praktijk' ontbreekt. Op dat domein – dat 18 prioritaire items omvat – is geen recidive aangetroffen. Dit sluit aan bij de gegevens in figuur 2.6, waarin duidelijk werd dat het aantal overtredingen op deze items zeer beperkt is.

Figuur 6.1 Typen en frequentie van overtredingen waarop recidive op prioritaire kwaliteitseisen voorkomt bij kinderdagverblijven (N=47)



Bron: *Landelijk Register Kinderopvang*

Recidive op prioritaire items komt bij kinderdagverblijven met name voor in het domein 'groeps grootte en BKR'. Het item waarop veruit de meeste recidive plaatsvindt is de beroepskracht-kind-ratio (5.3.1). Op enige afstand volgt de voorwaarde dat de opvang moet plaatsvinden in stamgroepen (5.1.1). Zoals al eerder duidelijk werd hangen deze overtredingen nauw samen. Bij de kinderopvangorganisaties met twee punten van recidive komt deze combinatie van overtredingen vaak voor. De andere combinatie die voorkomt is de BKR in combinatie met het niet (volledig) op orde hebben van de VOG's (2.1.1). Op dit item vindt ook relatief veel recidive plaats. Op de vierde plaats van meest voorkomende recidivepunten staat het item dat de beroepskrachten handelen conform het plan van aanpak gezondheid (3.2.2.5).

Aan de GGD-inspecteurs die in de dagopvang inspecteren is gevraagd in hoeverre zij zich herkennen in deze 'top 4' van recidive-items. Allen herkennen ze het feit dat de BKR op de eerste plaats van niet-herstelde overtredingen staat. De meesten van hen noemen direct de voorwaarde van opvang in stamgroepen als tweede item. Over het item omtrent de VOG bestaat wat minder consensus. Ongeveer de helft van de inspecteurs ziet dit niet echt als veelvoorkomend recidive-item, met name omdat dergelijke overtredingen vaak snel hersteld (kunnen) worden.

Tabel 6.2 Mate waarin GGD-inspecteurs de top 4 aan meest voorkomende recidive-items herkennen

Item	GGD-inspecteurs (N=23)
Beroepskracht-kind-ratio (5.3.1)	100%
Opvang vindt plaats in stamgroepen (5.1.1)	83%
Werkenden in bezit VOG (2.1.1)	52%
Beroepskrachten handelen volgens plan van aanpak gezondheidsbeleid (3.2.2.5)	61%

6.3 Achtergronden en redenen voor recidive

Om de achtergronden en redenen van de geconstateerde recidive te achterhalen, hebben we 32 kinderopvangorganisaties uit de 'recidivegroep' telefonisch geraadpleegd⁷.

Redenen voor overtredingen

In de eerste plaats is hen gevraagd wat de redenen zijn dat zij tijdens twee opeenvolgende reguliere inspecties niet aan de beoordeelde voorwaarde(n) hebben voldaan. Een deel van de respondenten kon geen antwoord geven, bijvoorbeeld omdat ze ten tijde van de inspecties nog niet werkzaam waren op de locatie.

⁷ De overige 18 locaties zijn niet bereikt en konden dus niet worden meegenomen.

Tabel 6.2 Redenen voor niet voldoen aan voorwaarden bij recidive, volgens de dagverblijven met recidive

Redenen	Recidivegroep (N=32)
Efficiënte bedrijfsvoering	31%
Onwetendheid	19%
Administratie niet op orde	16%
Alternatieve werkwijze	13%
Niet eens met oordeel GGD	9%
Voorkomen groter probleem	6%
Terminologie GGD sluit niet aan op praktijk	3%
Nog geen tijd gehad	3%
Niet aan gedacht	0%
Weet niet	19%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren.

Efficiënte bedrijfsvoering

Een belangrijke reden – die vooral als verklaring wordt gegeven voor het overtreden van de BKR en de voorwaarde omtrent de stamgroep – is naar eigen zeggen van de dagverblijven dat ze proberen hun bedrijfsvoering zo efficiënt mogelijk te maken. Om bijvoorbeeld elke dag de groepen optimaal te ‘vullen’ hanteren sommige dagverblijven op bepaalde momenten een overbezetting op papier. Op papier wordt dan inderdaad niet aan de BKR voldaan, maar in de praktijk levert het volgens de dagverblijven geen problemen op. Er is namelijk elke dag wel een kind ziek of afwezig. De kinderdagverblijven vinden dan ook dat ze de regels niet echt overtreden of dat de kwaliteit van hun opvang in gevaar komt, zeker omdat het bij veel dagverblijven maar incidenteel gebeurt.

De GGD-inspecteurs beamen dit min of meer. Zij noemen het echter geen efficiënte bedrijfsvoering, maar stellen dat het gaat om puur economische motieven. Hierdoor wordt er gerommeld met de verhouding tussen beroepskrachten en het aantal kinderen of wordt er ‘geschoven’ met kinderen tussen de groepen. Dit heeft volgens hen wel degelijk invloed op de kwaliteit. Veel GGD-inspecteurs weerleggen ook het argument dat het om incidenten gaat. De inspecteurs gaan naar eigen zeggen niet af op incidenten, maar meer op patronen. Zij registeren naar eigen zeggen pas een overtreding als uit documenten en de praktijk blijkt dat het op meerdere momenten niet goed zat met de BKR.

Onwetendheid

Het niet op orde hebben van de VOG's komt volgens de geraadpleegde kinderdagverblijven vooral voort uit onwetendheid. Ze waren niet goed op de hoogte van eisen die aan een geldig VOG worden gesteld. Zo wisten ze niet dat – wanneer een medewerker van functie wisselt, een stagiair een vaste medewerker wordt of wanneer een medewerker (inclusief VOG) overkomt vanuit een andere kinderopvangorganisatie – een nieuwe VOG moet worden aangevraagd.

Vanuit de GGD-inspecteurs wordt dit bevestigd. Zij merken in de praktijk vaak dat organisaties zich niet bewust zijn van de regelgeving omtrent de VOG's. De huidige opzet van de VOG's maakt het volgens de inspecteurs ook wel lastig. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk om voor iemand met een dubbele functie (directeur en pedagogisch medewerker) één VOG aan te vragen. Per functie moet een aparte VOG worden aangevraagd.

Onwetendheid wordt door kinderdagverblijven ook genoemd als verklaring voor het geconstateerde knelpunt dat de medewerkers niet handelen volgens het plan van aanpak gezondheid. De locatiemanagers waren zich er niet van bewust dat hun personeel niet goed op de hoogte was.

Administratie niet op orde

Een deel van de dagverblijven met een niet-herstelde overtreding geeft aan dat de oorzaak lag in het niet op orde hebben van de administratie. Zo klopte bij een organisatie het rooster met de planning van de kinderen niet met de situatie in de praktijk. Een kind dat niet meer naar de opvang kwam stond nog wel op de lijst, waardoor er op papier sprake was van overplanning. Ook het niet op locatie aanwezig hebben van de VOG's (maar op het hoofdkantoor) is een voorbeeld van een administratief probleem.

Alternatieve werkwijze

Een viertal kinderdagverblijven hanteert naar eigen zeggen een alternatieve werkwijze. Dat wil zeggen dat ze bewust kiezen voor een bepaalde werkwijze, hoewel ze daarmee niet kunnen voldoen aan de wettelijke regels. Organisaties die flexibel willen werken of graag veel met open deurenbeleid willen doen, komen in de knel met de voorwaarden rond BKR en vaste stamgroepen. Zij vinden dat ze op deze wijze een kwalitatief goede opvang kunnen bieden en houden bewust de overtreding in stand.

Andere redenen

Bij enkele kinderdagverblijven hebben de overtredingen andere oorzaken. Overtredingen zijn voortgekomen omdat de door de GGD gehanteerde terminologie niet aansloot bij die van de medewerkers van de dagverblijven. Wanneer de GGD-inspecteur vroeg naar het plan van aanpak wisten sommige medewerkers niet wat ze bedoelden omdat dit document in hun organisatie een andere naam had bijvoorbeeld. Anderen maakten een kleine overtreding om grotere overtredingen te voorkomen (liever medewerker inzetten van wie de VOG nog niet aanwezig is, dan te werken met te weinig medewerkers op de groep) of zijn het niet eens met het oordeel van de GGD en vinden zelf dat ze geen overtreding maken.

6.4 Ondernomen herstelpogingen

We hebben de kinderdagverblijven met een niet-herstelde overtreding gevraagd of ze na de eerste GGD-inspectie stappen hebben ondernomen om alsnog aan de voorwaarden te voldoen (dus om recidive te voorkomen). Bijna zes op de tien zeggen dit te hebben gedaan (zie tabel 6.3). Van degenen die geen stappen hebben ondernomen zeggen er twee dat na aanvullende communicatie met de GGD bleek dat er toch geen sprake was van een overtreding. Anderen hebben geen pogingen ondernomen tot herstel, omdat zij achter hun eigen werkwijze staan (3) of omdat zij zelf vinden dat ze niet in overtreding

zijn (4). Zij kiezen er dus bewust voor om de overtreding te laten bestaan.

Tabel 6.3 Herstelpoging en daadwerkelijk herstel na eerste inspectie, volgens geraadpleegde dagverblijven met recidive (N=32)

Antwoordcategorie	Herstelpoging ondernomen	Daadwerkelijk hersteld
Ja	59%	40%
Nee	28%	44%
Weet niet	13%	16%
Totaal	100%	100%

Een deel van de overtredingen was eenvoudig op te lossen, bijvoorbeeld door het aanvragen van een (nieuwe) VOG of door de VOG vanuit het hoofdkantoor naar de locatie te laten sturen. In andere gevallen waren er meer inspanningen nodig om de overtreding te herstellen. Zo hebben dagverblijven hun planning moeten aanpakken waardoor de BKR en de opvang in stamgroepen goed geregeld konden worden. Andere dagverblijven hebben extra personeel moeten inzetten om aan de BKR te kunnen voldoen. Ook hebben enkelen aandacht moeten besteden aan het beter communiceren van de plannen van aanpak gezondheid en veiligheid.

Tabel 6.3 laat zien dat niet alle dagverblijven die stappen hebben ondernomen er ook daadwerkelijk in zijn geslaagd om de voorwaarde te herstellen. De verklaringen hiervoor zijn dat ze wel de eerste stappen hebben gezet en wel vooruitgang hebben geboekt, maar dat het nog niet voldoende was gebleken om het knelpunt volledig op te lossen. Bij de andere dagverblijven is het dus wel gelukt om tot herstel van de overtreding te komen.

De vraag rijst dan waarom de dagverblijven bij de volgende reguliere GGD-inspectie weer hetzelfde item blijken te overtreden. Volgens de respondenten komt dat omdat het om een nieuw probleem gaat. Zo waren de problemen rond de VOG voor de ene medewerker opgelost, maar bleek bij de volgende meting dat de VOG voor een ander persoon niet klopte. Ook knelpunten met de BKR zouden niet zijn blijven bestaan. Het ene incident was opgelost en een jaar later was er een ander incident dat door de GGD werd opgemerkt, aldus enkele dagverblijven.

Na de laatste GGD-inspectie is een groter deel van de respondenten overgegaan tot het ondernemen van herstelpogingen (81%). Dit komt naar voren in tabel 6.4.

Tabel 6.4 Herstelpoging en daadwerkelijk herstel na tweede inspectie, volgens geraadpleegde dagverblijven met recidive (N=32)

Antwoordcategorie	Herstelpoging ondernomen	Daadwerkelijk hersteld
Ja	81%	75%
Nee	19%	25%
Weet niet	0%	0%
Totaal	100%	100%

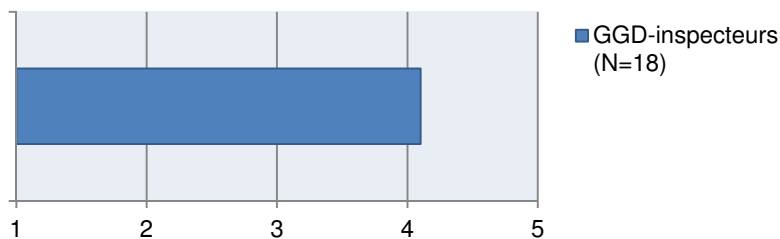
De stappen die zijn genomen zijn dezelfde die ook na de eerste inspectie zijn gezet. Van de respondenten die stappen hebben ondernomen geeft bijna iedereen aan dat het uiteindelijk gelukt is om de overtreding te herstellen. Bij twee dagverblijven is het niet gelukt om de voorgenomen wijzigingen ook daadwerkelijk uitgevoerd te krijgen door de medewerkers in de praktijk. De andere respondenten hebben geen pogingen gedaan tot herstel, veelal uit de opvatting dat ze met hun huidige werkwijze in staat zijn om kwalitatief goede kinderopvang te bieden.

De informatie in deze paragraaf laat zien dat er bij recidive niet zondermeer sprake is van het langere tijd laten voortbestaan van een overtreding. In veel gevallen wordt er vanuit de dagverblijven wel gewerkt aan herstel en wordt herstel uiteindelijk ook gerealiseerd. Dat dezelfde overtreding in de loop van de tijd weer wordt begaan, maakt duidelijk dat het lastig is voor de dagverblijven om tot een structurele aanpak van de knelpunten te komen. Er wordt vaak gekozen voor symptoombestrijding in plaats van een aanpak bij de bron. Zo wordt bij een overtreding met een VOG gewoon een nieuwe VOG aangevraagd. Er wordt niet gekozen voor het opstellen van een systematiek of beleid waardoor het aanvragen van een nieuwe VOG standaard wordt, zodat de overtreding nooit meer zal voorkomen.

6.5 Rol van de gemeente

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving in geval van overtredingen die door de GGD worden geconstateerd. Hiermee heeft de gemeente invloed op het ontstaan of juist voorkomen van recidive. Volgens de geraadpleegde GGD-inspecteurs speelt een gebrek aan een goede handhaving vanuit de gemeente een grote rol bij het ontstaan van recidive. Dat wordt duidelijk in figuur 6.2.

Figuur 6.2 Rol (gebrek aan) handhaving van gemeenten bij niet-herstel van overtredingen in dagopvang, volgens de geraadpleegde GGD-inspecteurs



Legenda: 5 = zeer grote rol
 4 = grote rol
 3 = geen grote/geen kleine rol
 2 = kleine rol
 1 = zeer kleine rol

De GGD-inspecteurs zijn stellig in hun mening dat de handhaving door de gemeente in het algemeen sterk te wensen overlaat. Er zijn wel gemeenten die het goed doen, maar de meerderheid heeft de handhaving volgens de GGD-inspecteurs niet goed op orde. Veel gemeenten ondernemen niets en als zij wel stappen ondernemen is het vaak te laat of weinig doeltreffend. Zo kiezen gemeenten vaak voor een milde vorm van handhaving. Ze sturen alleen een aanwijzing met een hersteltermijn. Ze leggen vrijwel nooit een boete of dwangsom op en pakken niet door wanneer een hersteltermijn niet wordt gehaald. Ook

zijn gemeenten – volgens enkele GGD-inspecteurs – gevoelig voor de argumenten van de kinderdagverblijven. Ze besluiten op basis daarvan dat handhaving niet nodig is.

Dat gemeenten niet altijd handhaven wordt ook duidelijk wanneer we de dagverblijven uit de recidivistengroep vragen of zij na de eerste of tweede GGD-inspectie iets van de gemeente hebben gehoord.

Tabel 6.5 Mate waarin geraadpleegde dagverblijven met recidive (N=32) na de eerste en tweede inspectie iets hebben vernomen vanuit de gemeente

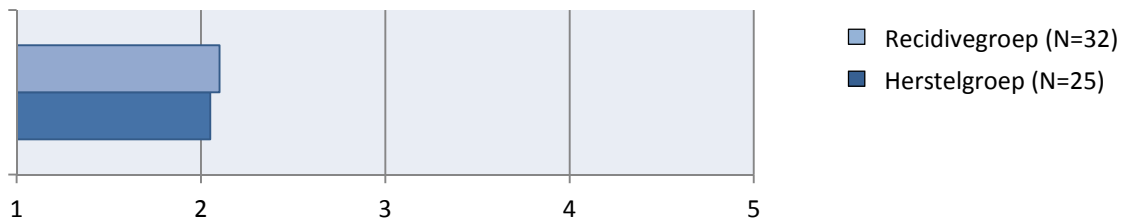
Antwoordcategorie	Na eerste inspectie	Na tweede inspectie
Ja	34%	44%
Nee	50%	50%
Weet niet	16%	6%
Totaal	100%	100%

Slechts een derde van de dagverblijven heeft na vaststelling van een overtreding van de eerste inspectie iets van de gemeente gehoord. Dit gebeurt veelal in de vorm van een brief. In enkele gevallen volgt er een persoonlijk gesprek tussen de gemeente en het dagverblijf. In bijna driekwart van de gevallen is er een handhavingsinstrument ingezet, in de meeste gevallen een aanwijzing en in drie gevallen een last onder dwangsom. Geen enkele keer is een boete opgelegd. Bij geen van de organisaties heeft de gemeente vervolgstappen ondernomen (zoals het innen van een dwangsom). Dit komt omdat de overtreding tijdig is hersteld en/of omdat bij nader inzicht toch aan de voorwaarden werd voldaan.

In het onderzoek hebben we naast de recidivegroep ook een groep dagverblijven gesproken die wel tot herstel van de overtreding zijn overgegaan (herstelgroep). Opvallend is dat 78% van deze groep na constatering van de overtreding wel wat van de gemeente hebben gehoord. Dit zou er op kunnen wijzen dat de stelling klopt dat de rol van de gemeente van invloed is op het ontstaan van recidive (of het herstel van de overtredingen).

De dagverblijven uit de recidivegroep zelf zeggen dat de gemeente nauwelijks van invloed is geweest op hun besluit om al of niet te gaan werken aan herstel van de overtreding. Als verklaring geven zij aan dat de brief van de gemeente vaak pas enkele weken na de inspectie binnenkomt. In de tussentijd zijn veel dagverblijven dan al begonnen met het herstellen. Daarnaast zijn er dagverblijven die niets van de gemeente hebben gehoord en toch hebben besloten om de overtredingen te herstellen. Enkele respondenten geven wel aan dat de gemeente invloed heeft op de snelheid waarmee een overtreding wordt aangepakt, maar niet op de beslissing om het te doen.

Figuur 6.3 Rol optreden gemeente in besluit om overtreding al dan niet te herstellen, volgens dagverblijven



Legenda: 5 = zeer grote rol
4 = grote rol
3 = geen grote/geen kleine rol
2 = kleine rol
1 = zeer kleine rol

Figuur 6.3 laat zien dat ook de dagverblijven uit de geraadpleegde herstelgroep maar een kleine rol toedichten aan de gemeente bij hun besluit om te gaan werken aan het herstel van de overtreding.

7. RECIDIVE IN DE BUITENSCHOOLSE OPVANG

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de situatie aangaande de recidive voor de BSO in beeld. Daarbij is dezelfde opzet gehanteerd als bij de dagopvang. In paragraaf 7.2 wordt aandacht besteed aan de mate van recidive en de items waar niet-herstelde overtredingen zich voordoen. Vervolgens wordt in 7.3 ingegaan op de achtergronden en verklaringen voor recidive. In welke mate de organisatie herstellpogingen hebben ondernomen wordt behandeld in paragraaf 7.4. In paragraaf 7.5 staan we ten slotte stil bij de rol van de gemeenten bij (het voorkomen van) recidive.

Ook hier geldt dat de informatie in dit hoofdstuk – zeker daar waar het gaat om meningen en oordelen van de kinderopvangorganisaties – met de nodige voorzichtigheid moeten worden behandeld. Het absolute aantal BSO-locaties met recidive dat we hebben kunnen vinden en vervolgens betrekken in het onderzoek, is namelijk beperkt.

7.2 Recidive in cijfers

Net als bij de analyse van de recidive in de dagopvang hebben we bij de recidive in de BSO enkel gekeken naar de zogenoemde prioritaire items. Een overzicht van de in samenspraak met de begeleidingscommissie geselecteerde prioritaire items is te vinden in bijlage 7.

Mate waarin recidive voorkomt

In het LRK hebben we in totaal 502 BSO locaties gevonden waarvoor twee achtereenvolgende rapporten van reguliere GGD-inspecties beschikbaar waren. Bij 7% van deze organisaties is er sprake van minstens één niet-herstelde overtreding op een prioritaair item. Van de organisaties waar wel recidive heeft plaatsgevonden ging het bij de meerderheid om één niet-herstelde overtreding. In zeven gevallen zijn twee niet-herstelde overtredingen geconstateerd en bij één BSO locatie was er sprake van maar liefst zes niet-herstelde items.

Tabel 7.1 Aantal items waarop recidive op prioritaire items plaatsvindt bij BSO-locaties

Aantal niet-herstelde overtredingen	BSO-locaties (502)
0	93%
1	5%
2	1%
6	1%
Totaal	100%

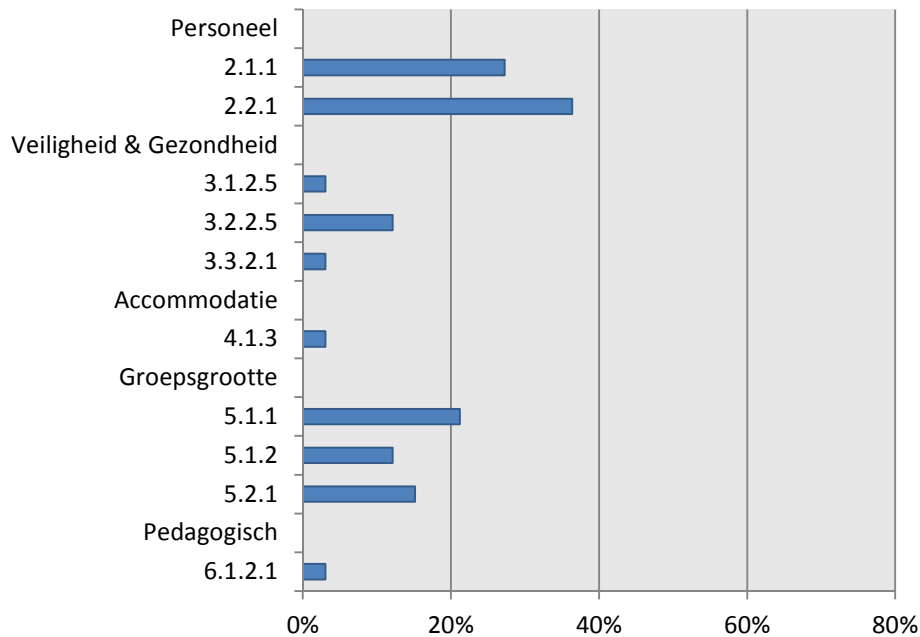
Ook hier geldt dat de gevonden recidive een minimum is, om dezelfde redenen als bij de dagopvang. Zo is er alleen gekeken naar de prioritaire items. Ook kan het zo zijn dat meer organisaties al langere tijd niet aan de voorwaarden voldoen, maar dat dit niet in beeld is gekomen omdat een voorwaarde in de eerste meting niet is beoordeeld omdat

het een onaangekondigde inspectie betrof.

Items waarop recidive voorkomt

Op 10 van de 31 onderscheiden prioritaire items vindt recidive plaats. In figuur 8.1 staat weergegeven op welke items er recidive heeft plaatsgevonden en in welke domeinen recidive is geconstateerd.

Tabel 7.1 Typen en frequentie van niet-herstelde overtredingen op prioritaire kwaliteitseisen bij BSO-locaties (N=33)



Bron: *Landelijk Register Kinderopvang*

Figuur 7.1 laat een wat ander beeld zien dan de recidive in de dagopvang. Daar was de BKR veruit het belangrijkste item waarop recidive plaatsvindt. Dit blijkt bij de BSO in mindere mate het geval. Bij de BSO komt recidive vooral voor op twee items binnen het domein 'personeel', namelijk 'de beroepskrachten beschikken over de voor de werkzaamheden passende beroepskwalificatie zoals in de CAO-kinderopvang is opgenomen (2.2.1)' en 'personen werkzaam bij het kindercentrum zijn in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag (2.1.1)'. Bij de BSO's met meerdere punten van recidive komen deze twee overtredingen vaak in combinatie voor. Binnen het domein groepsgrootte en BKR valt op dat vooral het item 'opvang in basisgroep' (5.1.1) hoog scoort, hoger ook dan de beroepskracht-kind-ratio (5.2.1). BSO's kiezen er bewust voor om niet te werken met basisgroepen. Ze zijn dan ook minder snel geneigd om op dit punt veranderingen door te voeren en de overtreding op te heffen.

Aan de GGD-inspecteurs die de afgelopen twee jaar inspecties hebben uitgevoerd bij BSO locaties hebben we de 'top 4' van recidive-items voorgelegd, met de vraag of zij zich hierin herkennen. Wat meteen opvalt is dat de nummer 1 (passende beroepskwalificatie) door de meerderheid van de GGD-inspecteurs niet herkend wordt als onderdeel van de top 4. Ze herkennen zich niet in de mate waarin recidive op dit punt plaatsvindt. De overtreding komt wel regelmatig voor, maar de organisaties pakken het in de ogen van

GGD-inspecteurs vaak toch wel snel op. Ze zetten geen stagiairs meer in of starten snel een EVC procedure voor hun medewerker(s). Ook het item over de VOG wordt niet door iedere GGD-inspecteur als grootschalig recidive-item gezien, zeker omdat dit punt vaak snel en makkelijk te herstellen is. Driekwart van de GGD-inspecteurs herkent wel twee andere prioritaire items uit de 'top 4', namelijk de opvang in basisgroepen en de BKR.

Tabel 7.2 Mate waarin geraadpleegde GGD-inspecteurs de top 4 van meest voorkomende recidive-items bij BSO-locaties herkennen

Item	GGD inspecteurs (22)
1. Werkenden hebben passende beroepskwalificatie (2.2.1)	36%
2. Werkenden in bezit van VOG (2.1.1)	41%
3. Opvang vindt plaats in basisgroep (5.1.1)	77%
4. Beroepskracht-kind-ratio (5.2.1)	77%

7.3 Achtergronden en redenen voor recidive

We hebben 22 locatiemanagers van BSO-locaties waar recidive is geconstateerd telefonisch geraadpleegd⁸. Met deze gesprekken hebben we in beeld willen brengen wat de achtergronden en verklaringen zijn voor het ontstaan van recidive.

Redenen voor overtredingen

Er bestaan verschillende redenen waarom BSO's niet voldoen aan de gestelde, prioritaire voorwaarden. Tabel 7.3 geeft de achtergronden voor het niet voldoen aan de voorwaarden. Hierbij merken we wel op dat het gaat om een kleine groep respondenten, waardoor het lastig is om harde uitspraken te doen. De uitkomsten geven in ieder geval een indicatie van redenen die meespelen bij recidive.

Tabel 7.3 Redenen voor niet voldoen aan voorwaarden, volgens de geraadpleegde BSO-locaties met recidive

Redenen	Recidivisten (N=22)
Onwetendheid	32%
Alternatieve werkwijze	23%
Administratie niet op orde	18%
Continuïteit en effectiviteit bedrijfsvoering	18%
Niet eens met oordeel GGD	9%
Bleek toch niet in overtreding	9%
Niet aan voorwaarde gedacht	9%
Voorkomen groter probleem	5%
Weet niet	5%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren.

⁸ De overige 13 locaties met niet-herstelde overtredingen hebben we niet kunnen bereiken en dus niet kunnen betrekken in het onderzoek.

Het valt op dat het in hoofdlijnen dezelfde argumenten zijn die hiervoor ook door locaties in de dagopvang naar voren zijn gebracht.

Onwetendheid

De door de BSO's meest genoemde reden is onwetendheid. Locatiemanagers geven vooral aan dat ze niet goed op de hoogte waren van de diploma's die passen binnen de wettelijke regels voor een 'passende beroepskwalificatie'. Dat er op het punt van de beroepskwalificatie recidive plaatsvindt komt volgens de GGD-inspecteurs vaak meer door slordigheid en onzorgvuldigheid. Zo controleren de BSO's niet goed of de diploma's van hun (potentiële) medewerkers in het lijstje staan dat in de CAO is opgenomen. Verder speelt volgens GGD-inspecteurs mee dat locaties te maken krijgen met diploma's van medewerkers die in opzet wel voldoen aan de eisen voor de beroepskrachten voor BSO's, maar waarvan de naam niet voorkomt in het CAO-lijstje. Het zou volgens hen daarom beter zijn als er meer uniformiteit komt in de benaming van opleidingen.

Alternatieve werkwijze

Het hanteren van een alternatieve werkwijze is voor BSO-locaties een belangrijke reden om niet te voldoen aan de eisen rondom basisgroepen. Zoals eerder werd aangegeven wordt in de BSO in de praktijk bewust niet altijd met basisgroepen gewerkt. Kinderen kunnen bij binnenkomst een activiteit kiezen en zich voegen bij de medewerker die de activiteit begeleidt. Vaak worden kinderen ook in één ruimte opgevangen, waardoor het indelen in stamgroepen niet altijd de meest natuurlijke manier van opvang is.

De GGD-inspecteurs herkennen dit beeld. De argumenten die zij vaak horen is dat het niet handig en niet nodig is om met basisgroepen te werken. Ze hebben te maken met kinderen (van verschillende scholen) die op verschillende momenten binnenkomen, vriendengroepjes die niet uit elkaar gehaald willen worden en kinderen die graag zelf bepalen wat ze die middag gaan doen. Het voelt dan volgens de BSO's onlogisch of kunstmatig om met basisgroepen te werken. Omdat de BSO's er vanuit gaan dat ze op deze manier in het belang van de kinderen werken vinden ze niet dat ze in overtreding zijn. Ze zetten dan ook vaak geen stappen om de overtreding te herstellen. De GGD-inspecteurs merken verder op dat volgens hen ook vaak vanuit economische motieven gekozen wordt voor een alternatieve werkwijze. Door geen basisgroepen te hanteren is het vaak makkelijker om aan de beroepskracht-kind-ratio te voldoen. Wisselingen in het aantal aanwezige kinderen kan dan makkelijker worden opgevangen, zonder dat ze extra personeel in hoeven zetten.

Administratie niet op orde

Bij een vijfde van de geraadpleegde BSO-locaties was naar eigen zeggen de administratie niet op orde waardoor de GGD een voorwaarde als niet voldaan moest aanmerken. Dit gaat bijvoorbeeld om VOG's of diploma's die niet op de locatie maar op het hoofdkantoor worden bewaard.

Continuïteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering

Een vijfde van de BSO-locaties noemt de continuïteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering als verklaring voor een niet-herstelde overtreding aan. Om goed en efficiënt te kunnen

blijven functioneren kiezen ze er naar eigen zeggen soms voor om een medewerker al in te zetten als deze de opleiding al wel heeft afgerond, maar nog niet zijn diploma en een VOG in het bezit heeft. Ook het werken met één grote groep (in plaats van basisgroepen) wordt vanuit deze gedacht genoemd. De GGD spreekt bij dergelijke gevallen eerder over economische motieven (financieel gewin).

7.4 Ondernomen herstel pogingen

Van de 22 BSO locaties waar recidive heeft plaatsgevonden heeft ruim de helft na de eerste GGD-inspectie stappen ondernomen om de overtreding te herstellen (zie tabel 7.4). Ze zijn EVC-trajecten gestart voor medewerkers zonder passende kwalificatie. Anderen hebben VOG's opgevraagd en verzameld op de locatie. Ook zijn locaties (soms alleen op papier) gaan werken met basisgroepen. Zo worden kinderen in één BSO nu opgehaald door dezelfde medewerker en naar de BSO gebracht (waar ze vervolgens alsnog kunnen kiezen waar, met wie en wat ze gaan spelen).

Tabel 7.4 Herstelpoging en daadwerkelijk herstel na eerste inspectie, volgens geraadpleegde BSO-locaties met recidive (N=22)

Antwoordcategorie	Herstelpoging ondernomen	Daadwerkelijk hersteld
Ja	55%	50%
Nee	27%	41%
Weet niet	18%	9%
Totaal	100%	100%

Van de zes BSO-locaties waar geen stappen zijn ondernomen om alsnog te voldoen aan de overtreden voorwaarde(n), deed een deel dat niet omdat het probleem vanzelf is opgelost. Zo is een medewerker zonder VOG of geldig diploma vanuit zichzelf vertrokken en zijn aangevraagde VOG's inmiddels op de locatie aanwezig. Eén respondent was het niet eens met de constatering dat de voorwaarde overtreden was en kwam om die reden niet in actie. Gebrek aan tijd en gebrek aan kennis (hoe het probleem op te lossen, zijn andere genoemde redenen. Eén organisatie stelt dat zij toch niet verwachtten dat de gemeente zou handhaven en heeft daarom bewust de overtreding niet hersteld.

Bij de helft van de geraadpleegde BSO-locaties met recidive is de overtreding voor de tweede inspectie hersteld. In deze groep vallen ook twee BSO's waarvan achteraf bleek dat er in het geheel geen sprake was van een overtreding. Bij anderen is de overtreding blijven bestaan. Er is door de organisaties geen actie tot herstel ondernomen of de pogingen tot herstel zijn (nog) niet gelukt. Hierbij bleek de periode tot de volgende inspectie te kort om het herstel tijdig te kunnen realiseren.

Hoewel een deel van de organisaties de overtreding dus heeft hersteld na de eerste inspectie, is bij deze organisaties tijdens de tweede inspectie opnieuw een overtreding op hetzelfde item geconstateerd. Volgens de BSO-locaties gaat het daarbij om een 'nieuw probleem' dat losstaat van het reeds herstelde probleem. Hoewel dat in theorie klopt, betekent het wel dat de locatie op hetzelfde terrein weer steken heeft laten vallen. Net als bij de dagopvang kan daarom ook hier worden gesteld dat deze organisaties niet

(voldoende) hebben gewerkt aan een structurele oplossing van het probleem. Een deel van de locaties heeft dit min of meer bewust niet gedaan. Ze zijn het niet eens met de GGD, zien het niet als probleem en/of kiezen bewust voor een andere werkwijze.

Na de tweede inspectie is een grotere groep BSO's gaan werken aan het oplossen van de knelpunten. Driekwart heeft bewust activiteiten ondernomen om tot herstel te komen. Het gaat om hetzelfde type oplossingen als ook na de eerste inspectie zijn doorgevoerd.

Tabel 7.5 Herstelpoging en daadwerkelijk herstel na tweede inspectie, volgens geraadpleegde BSO-locaties met recidive (N=22)

Antwoordcategorie	Herstelpoging ondernomen	Daadwerkelijk hersteld
Ja	75%	95%
Nee	25%	5%
Weet niet	0%	0%
Totaal	100%	100%

Vrijwel alle BSO-locaties zeggen nu de overtreding daadwerkelijk hersteld te hebben. Sommigen vinden in ieder geval dat ze naar eigen inzicht de zaken op orde hebben. Gezien het feit dat het om hetzelfde type oplossingen gaat als bij de eerste inspectie, is het de vraag in hoeverre het herstel blijvend is en de organisaties niet opnieuw een overtreding op hetzelfde item gaan maken.

We hebben ter vergelijking ook nog gekeken naar de geraadpleegde groep BSO-locaties die de knelpunten hebben aangepakt voordat sprake was van recidive (de herstelgroep). Voor een deel kiezen deze organisaties voor dezelfde oplossingen als de locaties uit de recidivegroep (aanvragen VOG's, inrichten stamgroepen). Het valt echter op dat ze daarnaast ook kiezen voor – in ieder geval op het oog – meer duurzame oplossingen, zoals het inzetten van meer personeel op een groep, het toevoegen van een nieuwe (extra) groep, het samenstellen van een geheel nieuw team van uitsluitend gediplomeerde medewerkers en het opstellen van een protocol voor het standaard aanvragen van een VOG voor stagiairs en medewerkers. Het is niet duidelijk of dit daadwerkelijk leidt tot minder recidive dan in de recidivegroep, maar dit type oplossingen lijkt te kunnen leiden tot meer duurzaam herstel.

7.5 Rol van de gemeente

Voor de BSO geldt dat na de eerste reguliere inspectie slechts een zeer beperkt aantal respondenten iets gehoord heeft vanuit de gemeente. Slechts één respondent (5%) heeft vanuit de gemeente bericht gehad naar aanleiding van de geconstateerde overtreding. Het handhavinginstrument dat de gemeente zou gaan inzetten was een last onder dwangsom.

Tabel 7.6 Mate waarin geraadpleegde BSO-locaties met recidive (N=22) na eerste en tweede inspectie iets hebben vernomen vanuit de gemeente

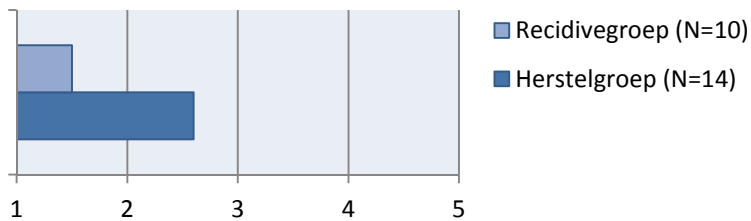
Antwoordcategorie	Na eerste inspectie	Na tweede inspectie
Ja	5%	45%
Nee	64%	55%
Weet niet	31%	0%
Totaal	100%	100%

Na de tweede inspectie ontstaat een ander beeld. Bijna de helft (45%) van de BSO-locaties ontving toen bericht van de gemeente naar aanleiding van het rapport van de GGD. De gemeenten stuurden een brief met daarin een aanwijzing (3 gevallen) of een dwangsom (5 gevallen). In twee gevallen heeft de gemeente geen handhavingsinstrument genoemd. De hersteltermijn die de locaties kregen voordat de gemeente het handhavingsinstrument daadwerkelijk zou inzetten, varieerde van twee weken tot de volgende inspectie. Tot op heden heeft geen van de gemeenten ook vervolgstappen (invorderen dwangsom) hoeven te nemen. In een deel van de gevallen komt dit omdat de hersteltermijn nog loopt. In andere gevallen is de overtreding tijdig hersteld.

Volgens de GGD inspecteurs speelt het gebrek aan handhaven door de gemeente een belangrijke rol in het verminderen van recidive. Driekwart (74%) van de GGD-inspecteurs die de afgelopen twee jaar inspecties hebben uitgevoerd bij BSO-locaties denkt dat recidive onder locaties in de BSO verminderd zou kunnen worden door verbetering van de handhaving vanuit de gemeente. Net als bij de dagopvang geldt hier dat de handhaving momenteel te wensen overlaat. Gemeenten ondernemen niets, laten pas te laat van zich horen of zetten alleen hele lichte vormen van handhaving in. Het uitdelen van last onder dwangsom of een boete gebeurt slecht op hele beperkte schaal.

Vanuit de locatiemanagers van de geraadpleegde BSO-locaties wordt dit beeld echter niet bevestigd. Van de locatiemanagers die wel een bericht hebben ontvangen vanuit de gemeente is het grootste deel van mening dat de brief van de gemeente geen grote rol heeft gespeeld op het al dan niet herstellen van de overtreding. Slechts drie respondenten geven aan dat de brief wat extra druk op de ketel heeft gezet, hoewel de aanwijzing die zij ontvingen niet heel veel indruk heeft gemaakt. Zij zijn van mening dat een mogelijke boete meer effect zou hebben gehad.

Figuur 7.2 Rol optreden gemeente in besluit om al dan niet overtreding te herstellen, volgens geraadpleegde BSO-locaties uit recidivegroep en herstelgroep



Legenda: 5 = zeer grote rol
4 = grote rol
3 = geen grote/geen kleine rol
2 = kleine rol
1 = zeer kleine rol

Vanuit de herstelgroep – BSO locaties waarbij overtredingen zijn hersteld – wordt het beeld van de GGD-inspecteurs iets meer onderschreven. De brief heeft een aantal mensen naar eigen zeggen wakker geschut en laten schrikken. Van het totale aantal locaties in de herstelgroep (24) geeft een derde aan dat zij tot herstel van de overtreding zijn overgegaan om te voorkomen dat de gemeente zou gaan handhaven en bij de helft was een reden die meespeelde dat er een vervolgininspectie was aangekondigd. Ook hier blijkt uit dat handhaving vanuit de gemeente wel degelijk een rol kan spelen bij het herstellen van overtredingen.

Naast verbetering van de handhaving vanuit de gemeente geeft een vijfde van de GGD-inspecteurs ook aan dat meer voorlichting recidive in de BSO zou kunnen verminderen. Een aantal inspecteurs denkt dat het voor houders niet altijd duidelijk is bij wie informatie over regels ingewonnen kan worden. Zo is het niet voor iedereen duidelijk dat de GGD niet verantwoordelijk is voor informatieverstrekking. GGD-inspecteurs zien in deze een rol weggelegd voor de brancheorganisatie.

8. RECIDIVE BIJ GASTOUDERBUREAUS

8.1 Inleiding

Net als bij de dagopvang en BSO is voor gastouderbureaus het voorkomen van recidive bekeken. In paragraaf 8.2 zal de recidive in cijfers worden weergegeven. In paragraaf 8.3 wordt vervolgens in gegaan op de achtergronden en verklaringen voor recidive. De ondernomen herstelpogingen komen aan bod in paragraaf 8.4. De rol van de gemeente wordt behandeld in paragraaf 8.5.

Ook hier moet worden opgemerkt dat het absolute aantal gastouderbureaus met niet-herstelde overtredingen beperkt is. De informatie in dit hoofdstuk – zeker daar waar het gaat om de ervaringen en meningen van de gastouderbureaus – moet daarom met de nodige voorzichtigheid worden behandeld.

8.2 Recidive in cijfers

Mate waarin recidive voorkomt

In het LRK hebben we in totaal 116 gastouderbureaus aangetroffen waarvan twee achtereenvolgende rapporten van reguliere GGD-inspecties beschikbaar waren. Bij 23% van deze gastouderbureaus komt recidive op prioritaire items voor. Het recidivepercentage is beduidend hoger dan bij de dagopvang (9%) en de bij de BSO (7%). Dit hoge percentage bij de gastouderbureaus is vrijwel volledig toe te schrijven aan één overtreding die bij gastouderbureaus heel vaak voorkomt, namelijk het niet hebben van een oudercommissie (zie figuur 8.1).

Tabel 8.1 Aantal items waarop recidive op prioritaire items plaatsvindt bij gastouderbureaus

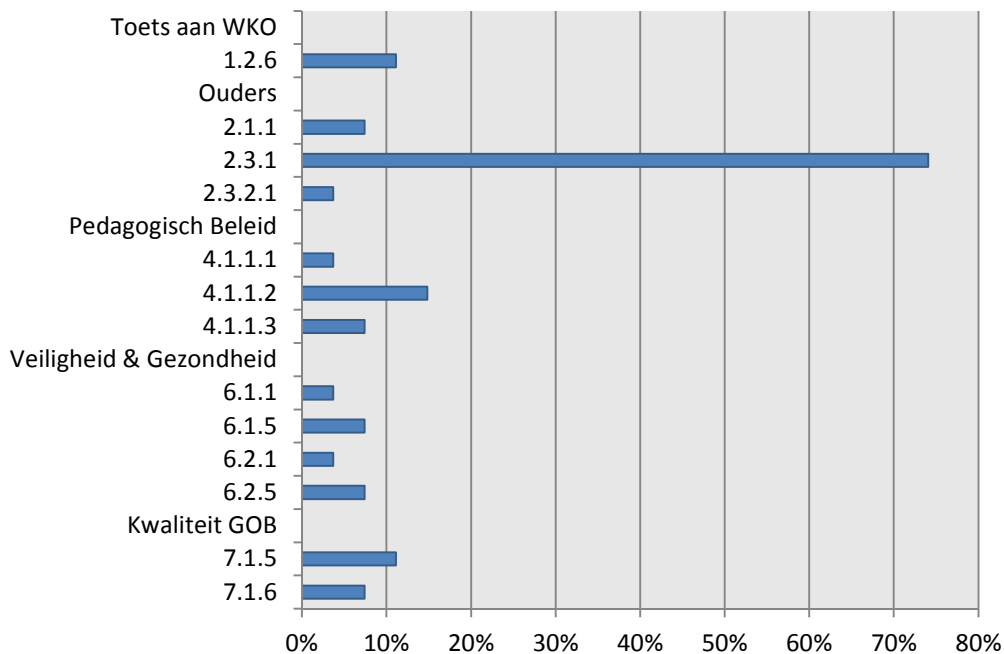
Aantal niet-herstelde overtredingen	Gastouderbureaus (116)
0	77%
1	16%
2	5%
3 >	3%
Totaal	100%

Net als bij de dagopvang en BSO merken we op dat de gevonden recidive om een minimum gaat, omdat er alleen gekeken is naar recidive op prioritaire punten. Ook kan het zo zijn dat tijdens de eerste inspectie een aantal items niet is beoordeeld, bijvoorbeeld omdat het een verkort toezicht betrof.

Items waarop recidive voorkomt

Bij gastouderbureaus komt op 13 van de 26 prioritaire items recidive voor. In figuur 8.1 is te zien om welke prioritaire items dit gaat en in welke domeinen recidive voorkomt.

Figuur 8.1 Typen en frequentie van niet-herstelde overtredingen op prioritaire kwaliteitseisen bij gastouderbureaus (N=27)



Bron: *Landelijk Register Kinderopvang*

Zoals gezegd is er één prioritaair item waarop recidive vooral voorkomt. Driekwart van gastouderbureaus met niet-herstelde overtredingen heeft (in ieder geval ook) niet voldaan aan de eis van het instellen van een oudercommissie (2.3.1). We zagen in hoofdstuk 4 al dat gastouderbureaus het lastig vinden om ouders te vinden voor een oudercommissie. Dit knelpunt is blijkbaar niet snel op te lossen en blijft langere tijd als overtreding bestaan.

Verder is op een aantal andere prioritaire items relatief vaak sprake van recidive, zoals het beschrijven van de leeftijdsopbouw en het aantal kinderen in het pedagogisch beleidsplan (4.1.1.2), de administratie bevat een risico-inventarisatie (1.2.6) en jaarlijks twee keer bezoek op elk opvangadres (7.1.5).

Aan de GGD-inspecteurs die de afgelopen twee jaar inspecties hebben uitgevoerd bij gastouderbureaus is de 'top 4' van recidive-items voorgelegd. Negen op de tien GGD inspecteurs herkennen dat het instellen van een oudercommissie een prioritaair item is waarop veel recidive voor komt. De rest van de top 4 wordt in beduidend mindere mate herkend als recidive-items.

Tabel 8.2 Mate waarin geraadpleegde GGD-inspecteurs de top 4 aan meest voorkomende recidive-items bij gastouderbureaus herkennen

Item	GGD-inspecteurs (18)
Instellen oudercommissie (2.3.1)	89%
Beschrijven leeftijdsopbouw en aantal kinderen in pedagogisch beleidsplan (4.1.1.2)	22%
Administratie bevat risico-inventarisatie (1.2.6)	50%
Jaarlijks twee keer bezoek op elke opvangadres (7.1.5)	39%

8.3 Achtergronden en redenen voor recidive

Om de achtergronden en redenen van de geconstateerde recidive te bekijken zijn er 21 gastouderbureaus gesproken binnen de recidivegroep⁹.

Redenen voor overtredingen

Zoals hierboven is vermeld vindt recidive bij gastouderbureaus veruit het meest plaats op punt 2.3 vw 1 (de houder heeft een oudercommissie ingesteld). Het merendeel van de respondenten is dan ook bevraagd over dit punt, dus de uitkomsten zijn overwegend op dit punt gebaseerd. In tabel 8.3 zijn de redenen weergegeven waarom het gastouderbureau tijdens twee opeenvolgende reguliere inspecties niet aan de beoordeelde voorwaarden heeft voldaan.

Tabel 8.3 Redenen voor niet voldoen aan voorwaarden, volgens geraadpleegde gastouderbureaus met recidive

Redenen	Recidivisten (N=21)
Het is moeilijk/onmogelijk om aan deze voorwaarde te voldoen	80%
Geen tijd voor gehad om aan te pakken	10%
Voldoen aan voorwaarde zou grote investering van organisatie vergen	10%
Waren deze voorwaarde vergeten/niet aan gedacht	5%
Weet niet	5%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren.

Niet verrassend is dat als veruit de belangrijkste reden wordt genoemd dat ze zelf niet in staat zijn om aan de voorwaarde te voldoen. Ze zijn naar eigen zeggen afhankelijk van de vraagouders. Zolang die niet in de oudercommissie zitting willen nemen is het niet mogelijk om een oudercommissie in te stellen. Deze problematiek wordt ook door de GGD-inspecteurs onderschreven.

⁹ De andere 6 organisaties hebben we niet kunnen bereiken en daarom niet kunnen betrekken in het onderzoek.

8.4 Ondernomen herstelpogingen

Vervolgens is aan de respondenten gevraagd of ze tussen de eerste en tweede inspectie stappen hebben ondernomen om alsnog aan de voorwaarde(n) te voldoen. Alle respondenten geven aan dat ze met dat doel stappen hebben ondernomen (zie tabel 8.4). Zo hebben de respondenten die een overtreding hebben begaan op het punt van het instellen van een oudercommissie aangegeven dat ze via verschillende kanalen – bijvoorbeeld e-mail, (digitale) nieuwsbrieven, persoonlijke of telefonische gesprekken – ouders hebben benaderd om hen te interesseren voor de oudercommissie.

Tabel 8.4 Herstelpoging en daadwerkelijk herstel na eerste inspectie, volgens geraadpleegde gastouderbureaus met recidive (N=21)

Antwoordcategorie	Herstelpoging ondernomen	Daadwerkelijk hersteld
Ja	100%	10%
Nee	0%	90%
Weet niet	0%	0%
Totaal	100%	100%

Slechts twee gastouderbureaus (10%) hebben de overtreding daadwerkelijk hersteld. Daarvan ging het bij één respondent bovendien maar om herstel van één van de twee overtreden items. Bij beide gastouderbureaus was er overigens sprake van een ander recidive-item dan de oudercommissie.

Negen van de tien respondenten geven aan dat het ondanks de pogingen die zij hebben ondernomen, niet gelukt is om de overtreding te herstellen. Dit geldt in het bijzonder voor het niet instellen van een oudercommissie. De houders van de gastouderbureaus geven aan dat het een blijvend punt van aandacht is en veel respondenten zijn continue bezig met werven. Uit tabel 8.5 blijkt dan ook dat een groot deel ook na de tweede inspectie herstelpogingen heeft ondernomen.

Tabel 8.5 Herstelpoging en daadwerkelijk herstel na tweede inspectie, door geraadpleegde gastouderbureaus met recidive (N=21)

Antwoordcategorie	Herstelpoging ondernomen	Daadwerkelijk hersteld
Ja	90%	29%
Nee	10%	71%
Weet niet	0%	0%
Totaal	100%	100%

Sinds de tweede inspectie heeft 29% van de gastouderbureaus de overtreding uiteindelijk hersteld. Wederom gaat het vooral om andere items dan de oudercommissie. Bij slechts 2 van de 16 recidivisten waar geen oudercommissie aanwezig was, is het uiteindelijk gelukt om dit item te herstellen.

8.5 Rol van de gemeente

De gemeente is verantwoordelijk voor de handhaving in het geval van overtredingen die door de GGD-inspecteurs worden geconstateerd. In paragraaf 6.5 is gebleken dat GGD-inspecteurs het niet of niet voldoende sterk handhaven door gemeenten als een belangrijke oorzaak voor het ontstaan van recidive zien.

Aan de recidivisten is gevraagd of zij na de eerste en de tweede inspectie iets gehoord hebben van de gemeente. Uit tabel 8.6 blijkt dat gemeenten ook bij gastouderbureaus lang niet altijd handhaven.

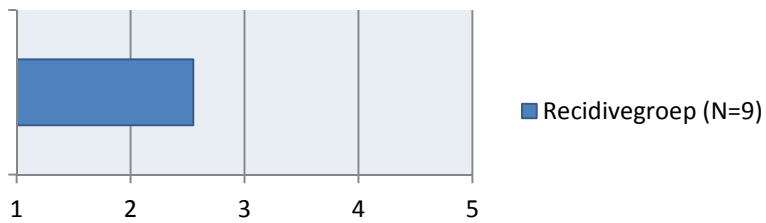
Tabel 8.6 Mate waarin gastouderbureaus (N=21) na de eerste en tweede inspectie iets hebben vernomen vanuit de gemeente

Antwoordcategorie	Na eerste inspectie	Na tweede inspectie
Ja	33%	43%
Nee	67%	57%
Weet niet	0%	0%
Totaal	100%	100%

Na de eerste inspectie heeft slechts een derde van de gastouderbureaus iets van de gemeente vernomen en na de tweede inspectie was dit slechts iets hoger met 43%. Als er iets vernomen is van de gemeente is dit over het algemeen in de vorm van een brief geweest. Vergeleken met de dagopvang en BSO is het opvallend dat er vaker niet dan wel een handhavingsinstrument wordt ingezet. Van de negen organisaties die bij de tweede inspectie een brief hebben ontvangen is bij slechts een derde aangegeven dat er een handhavingsinstrument ingezet zou gaan worden. In alle gevallen ging dit om een last onder dwangsom. Bij geen van de gastouderbureaus is de dwangsom ook echt geïnd. Dit komt in één geval doordat de hersteltermijn nog niet is verstreken en twee keer omdat de overtreding tijdig is hersteld. De hersteltermijn die wordt gegeven voordat het handhavingsinstrument wordt ingezet verschilt van enkele weken tot enkele maanden.

De rol van de gemeente bij het herstellen van de overtreding is – volgens de gastouderbureaus die wat van de gemeente hebben gehoord – niet heel erg groot. Ze wilden naar eigen zeggen de overtreding namelijk zelf ook graag herstellen. Enkele gastouderbureaus geven wel aan dat de brief van de gemeente een stok achter de deur was om wat sneller in actie te komen.

Figuur 6.3 Mate waarin optreden gemeente een rol heeft gespeeld in het besluit om te gaan werken aan herstel van de overtreding, volgens de gastouderbureaus



Legenda: 5 = zeer grote rol
4 = grote rol
3 = geen grote / geen kleine rol
2 = kleine rol
1 = zeer kleine rol

De respondenten die niets hebben vernomen van de gemeente geven aan dat – als de gemeente ze wel actief had aangesproken op de overtreding – dit weinig invloed op hun handelen zou hebben gehad. Ze zijn immers al druk bezig om een oudercommissie op te kunnen richten. Zelfs al zou de gemeente actief handhaven, dan nog zou het niet sneller mogelijk zijn om aan de eis van de oudercommissie te kunnen voldoen.

BIJLAGE 1 GERAADPLEEGDE SLEUTELPERSONEN

Naam	Organisatie
De heer S. Boorsma	Ministerie van SZW
Mevrouw Y. Derks	GGD Nederland
Mevrouw M. Engels	Ministerie van SZW
De heer J. van der Ploeg	Ministerie van SZW
Mevrouw A. Schrik	GGD Nederland

BIJLAGE 2 ITEMS DAGOPVANG

NB: de onderstreepte items zijn de prioritaire items

Domein	Item
0. TOETS AAN WKO	
	0.1 VW 1 bedrijfsmatig
	0.1 vw 2 verzorging en opvoeding
	0.1 vw 3 gericht op kinderen
1. OUDERS	
1.1 Reglement	1.1 vw 1 reglement
1.1.1 Inhoud reglement	1.1.1 vw 1 aantal leden oudercommissie
	1.1.1 vw 2 kiezen leden
	1.1.1 vw 3 zittingsduur leden
	1.1.1 vw 4 geen regels over werkwijze OC
	1.1.1 vw 5 wijziging na instemming OC
1.2 Instellen OC	1.2 vw 1 OC ingesteld
1.2.1 Voorwaarde OC	1.2.1 vw 1 houder geen lid OC
	1.2.1 vw 2 personeel geen lid OC
	1.2.1 vw 3 leden gekozen uit ouders
	1.2.1 vw 4 OC kan eigen werkwijze bepalen
1.2.2 Adviesrecht OC	1.2.2 vw 1 OC advies over voorgenomen besluit
	1.2.2 vw 2 OC krijgt schriftelijke info
	1.2.2 vw 3 alleen gemotiveerd afwijken van advies OC
	1.2.2 vw 4 ook ongevraagd adviezen
1.3 Informatie	1.3 vw 1 ouders krijgen informatie over beleid
	1.3 vw 2 info over stamgroep en beroepskrachten
	1.3 vw 3 inspectierapport op toegankelijke plaats
	1.3 vw 4 informatie gedetailleerd genoeg
	1.3 vw 5 praktijk sluit aan op verstrekte informatie
2. PERSONEEL	
2.1 VOG	<u>2.1 vw 1</u> <u>werkenden in bezit van VOG</u>
	2.1 vw 2 voor aanvang werk VOG overhandigd
	2.1 vw 3 VOG niet ouder dan 2 maanden
2.2 Passende kwalificatie	<u>2.2 vw 1</u> <u>passende beroepskwalificatie</u>
2.3 PMIO	2.3 vw 1 bezit diploma's
	2.3 vw 2 Alle PMIO's krijgen POP binnen 2 maanden
	2.3 vw 3 PMIO's worden ingezet conform POP
2.4 Voertaal	<u>2.4 vw 1</u> <u>Gebruik voorgeschreven voertaal</u>
3. VEILIGHEID EN GEZONDHEID	
3.1 Risico-inventarisatie veiligheid	3.1 vw 1 risico-inventarisatie van max. 1 jaar
	3.1 vw 2 risico-inventarisatie geeft actueel beeld
3.1.1 Beleid veiligheid	3.1.1 vw 1 veiligheidsrisico's beschreven
	3.1.1 vw 2 plan van aanpak
	3.1.1 vw 3 ongevallenregistratie
3.1.2 Uitvoering veiligheidsbeleid	3.1.2 vw 1 geïnterviewde risico's compleet/actueel
	3.1.2 vw 2 preventieve maatregelen
	3.1.2 vw 3 uitvoering plan van aanpak
	3.1.2 vw 4 beroepskrachten weten van risico's/aanpak
	<u>3.1.2 vw 5</u> <u>beroepskrachten handelen volgens plan</u>

3.2	Risico-inventarisatie gezondheid	3.2 vw 1	risico-inventarisatie van max. 1 jaar
		3.2 vw 2	risico-inventarisatie geeft actueel beeld
3.2.1	Beleid gezondheid	3.2.1 vw 1	gezondheidsrisico's beschreven
		3.2.1 vw 2	plan van aanpak
3.2.2	Uitvoering gezondheidsbeleid	3.2.2 vw 1	geïnventariseerde risico's compleet/actueel
		3.2.2 vw 2	preventieve maatregelen
		3.2.2 vw 3	uitvoering plan van aanpak
		3.2.2 vw 4	beroepskrachten weten van risico's/aanpak
		<u>3.2.2 vw 5</u>	<u>beroepskrachten handelen volgens plan</u>
3.3	Protocol kindermishandeling	3.3 vw 1	er is protocol
3.3.1	Beleid protocol kindermishandeling	3.3.1 vw 1	houder informeert beroepskrachten over protocol
3.3.2	Uitvoering protocol	<u>3.3.2 vw 1</u>	<u>beroepskrachten kennen inhoud protocol</u>
		3.3.2 vw 2	beroepskrachten handelen volgens protocol

4. ACCOMMODATIE EN INRICHTING

4.1	Binnenspeelruimte	4.1 vw 1	eigen vaste groepsruimte
		4.1 vw 2	3,5 m ² per kind
		<u>4.1 vw 3</u>	<u>binnenspeelruimte ingericht voor aantal kinderen</u>
		<u>4.1 vw 4</u>	<u>passend ingericht voor leeftijd/ped.beleid</u>
4.2	Slaapruijme	<u>4.2 vw 1</u>	<u>afzonderlijke slaapruijme kinderen < 1,5 jr</u>
		4.2 vw 2	slaapruijme afgestemd voor aantal kinderen
4.3	Buitenspeelplaats	4.3 vw 1	3 m ² ruimte per kind
		4.3 vw 2	toegankelijk voor kinderen
		4.3 vw 3	aangrenzend aan kindercentrum
		<u>4.3 vw 4</u>	<u>passend ingericht voor leeftijd/ped.beleid</u>

5. GROEPSGROOTTE EN BEROEPSKRACHT-KIND-RATIO

5.1	Opvang in groepen	<u>5.1 vw 1</u>	<u>opvang in stamgroepen</u>
		<u>5.1 vw 2</u>	<u>omvang van de stamgroep</u>
5.2	Vaste beroepskrachten en ruimtes	5.2 vw 1	max. 3 vaste beroepskrachten
		5.2 vw 2	dagelijks minimaal 1 vaste beroepskracht
		5.2 vw 3	max. 2 stamgroepuimtes per week
5.3	Beroepskracht-kind-ratio	<u>5.3 vw 1</u>	<u>verhouding</u>
		5.3 vw 2	bij calamiteiten ondersteuning
5.4	Inzet beroepskrachten bij 10 uur of langer	5.4 vw 1	minder beroepskrachten bij langere openingstijden
		5.4 vw 2	afwijking voor 9.30 en na 16.30 uur
		5.4 vw 3	afwijking max 1,5 uur voor 9.30/na 16.30 uur
		<u>5.4 vw 4</u>	<u>bij afwijking minstens helft BKR</u>
		5.4 vw 5	bij afwijking minstens 1 andere volwassene

6. PEDAGOGISCH BELEID

6.1	Beleidsregels kwaliteit	6.1 vw 1	pedagogisch beleidsplan
6.1.1	Inhoud pedagogisch beleidsplan	6.1.1 vw 1	beschrijving 4 kwaliteitsdoelen
		6.1.1 vw 2	beschrijving werkwijze, omvang etc.
		6.1.1 vw 3	beschrijving spelactiviteiten
		6.1.1 vw 4	beschrijving ondersteuning beroepskrachten
6.1.2	Pedagogische kwaliteit	<u>6.1.2 vw 1</u>	<u>beroepskrachten kennen ped. beleidsplan</u>
		<u>6.1.2 vw 2</u>	<u>beroepskrachten handelen volgens plan</u>
6.2	Emotionele veiligheid	<u>6.2 ind 1</u>	<u>communicatie met kinderen</u>
		<u>6.2 ind 2</u>	<u>respectvolle verhouding</u>

		<u>6.2 ind 3</u>	<u>ontspannen open sfeer</u>
		<u>6.2 ind 4</u>	<u>kinderen uitgenodigd tot participatie</u>
		<u>6.2 ind 5</u>	<u>vaste beroepskrachten en bekende leeftijdgenootjes</u>
		<u>6.2 ind 6</u>	<u>informatieoverdracht tussen ouders en beroepskracht</u>
6.3	Persoonlijke competentie	<u>6.3 ind 1</u>	<u>ondersteunen-stimuleren ind. kinderen</u>
		<u>6.3 ind 2</u>	<u>goede interactie</u>
		<u>6.3 ind 3</u>	<u>eigen ervaringen opdoen</u>
		<u>6.3 ind 4</u>	<u>leermomenten</u>
6.4	Sociale competentie	<u>6.4 ind 1</u>	<u>ondersteuning bij interactie</u>
		<u>6.4 ind 2</u>	<u>ondersteuning bij conflicten</u>
		<u>6.4 ind 3</u>	<u>kinderen deel van groepsgebeuren</u>
6.5	Normen en waarden	<u>6.5 ind 1</u>	<u>afspraken, regels aanwezig</u>
		<u>6.5 ind 2</u>	<u>afspraken, regels duidelijk</u>
		<u>6.5 ind 3</u>	<u>afspraken, regels uitgelegd</u>
		<u>6.5 ind 4</u>	<u>beroepskrachten geven goede voorbeeld</u>
<hr/>			
7.	KLACHTEN		
7.1	Wet klachtrecht	7.1 vw 1	regeling voor klachten
		7.1 vw 2	regeling onder aandacht van ouders
		7.1 vw 3	toezien op klachtencommissie
		7.1 vw 4	termijn reactie op klacht
		7.1 vw 5	geheimhouding
		7.1 vw 6	openbaar verslag
		7.1 vw 7	verslag naar GGD
7.2	Klachtenregeling oudercommissie	7.2 vw 1	regeling behandeling klachten OC
		7.2 vw 2	regeling onder aandacht van OC
		7.2 vw 3	naleving van regeling
		7.2 vw 4	openbaar verslag
		7.2 vw 5	verslag naar GGD

BIJLAGE 3 ITEMS BSO

NB: de onderstreepte items zijn de prioritaire items

Domein	Item	
0. TOETS AAN WKO		
	0.1 vw 1	bedrijfsmatig
	0.1 vw 2	verzorging en opvoeding
	0.1 vw 3	gericht op kinderen
1. OUDERS		
1.1 Reglement	1.1 vw 1	reglement
1.1.1 Inhoud reglement	1.1.1 vw 1	aantal leden oudercommissie
	1.1.1 vw 2	kiezen leden
	1.1.1 vw 3	zittingsduur leden
	1.1.1 vw 4	geen regels over werkwijze OC
	1.1.1 vw 5	wijziging na instemming OC
1.2 Instellen OC	1.2 vw 1	OC ingesteld
1.2.1 Voorwaarde OC	1.2.1 vw 1	houder geen lid OC
	1.2.1 vw 2	personeel geen lid OC
	1.2.1 vw 3	leden gekozen uit ouders
	1.2.1 vw 4	OC kan eigen werkwijze bepalen
1.2.2 Adviesrecht OC	1.2.2 vw 1	OC advies over voorgenomen besluit
	1.2.2 vw 2	OC krijgt schriftelijke info
	1.2.2 vw 3	alleen gemotiveerd afwijken van advies OC
	1.2.2 vw 4	ook ongevraagd adviezen
1.3 Informatie	1.3 vw 1	ouders krijgen informatie over beleid
	1.3 vw 2	info over stamgroep en beroepskrachten
	1.3 vw 3	inspectierapport op toegankelijke plaats
	1.3 vw 4	informatie gedetailleerd genoeg
	1.3 vw 5	praktijk sluit aan op verstrekte informatie
2. PERSONEEL		
2.1 VOG	<u>2.1 vw 1</u>	<u>werkenden in bezit van VOG</u>
	2.1 vw 2	voor aanvang werk VOG overhandigd
	2.1 vw 3	VOG niet ouder dan 2 maanden
2.2 Passende kwalificatie	<u>2.2 vw 1</u>	<u>passende beroepskwalificatie</u>
2.3 PMIO	2.3 vw 1	bezit diploma's
	2.3 vw 2	Alle PMIO's krijgen POP binnen 2 maanden
	2.3 vw 3	PMIO's worden ingezet conform POP
2.4 Voertaal	<u>2.4 vw 1</u>	<u>Gebruik voorgeschreven voertaal</u>
3. VEILIGHEID EN GEZONDHEID		
3.1 Risico-inventarisatie veiligheid	3.1 vw 1	risico-inventarisatie van max. 1 jaar
	3.1 vw 2	risico-inventarisatie geeft actueel beeld
3.1.1 Beleid veiligheid	3.1.1 vw 1	veiligheidsrisico's beschreven
	3.1.1 vw 2	plan van aanpak
	3.1.1 vw 3	ongevallenregistratie
3.1.2 Uitvoering veiligheidsbeleid	3.1.2 vw 1	geïnventariseerde risico's compleet/actueel
	3.1.2 vw 2	preventieve maatregelen
	3.1.2 vw 3	uitvoering plan van aanpak
	3.1.2 vw 4	beroepskrachten weten van risico's/aanpak
	<u>3.1.2 vw 5</u>	<u>beroepskrachten handelen volgens plan</u>
3.2 Risico-inventarisatie	3.2 vw 1	risico-inventarisatie van max. 1 jaar

	gezondheid		
3.2.1	Beleid gezondheid	3.2 vw 2 3.2.1 vw 1 3.2.1 vw 2	risico-inventarisatie geeft actueel beeld gezondheidsrisico's beschreven plan van aanpak
3.2.2	Uitvoering gezondheidsbeleid	3.2.2 vw 1 3.2.2 vw 2 3.2.2 vw 3 3.2.2 vw 4 <u>3.2.2 vw 5</u>	geïnterpreteerde risico's compleet/actueel preventieve maatregelen uitvoering plan van aanpak beroepskrachten weten van risico's/aanpak <u>beroepskrachten handelen volgens plan</u>
3.3	Protocol kindermishandeling	3.3 vw 1	er is protocol
3.3.1	Beleid protocol kindermishandeling	3.3.1 vw 1	houder informeert beroepskrachten over protocol
3.3.2	Uitvoering protocol	<u>3.3.2 vw 1</u> 3.3.2 vw 2	<u>beroepskrachten kennen inhoud protocol</u> beroepskrachten handelen volgens protocol

4. ACCOMMODATIE EN INRICHTING

4.1	Binnenspeelruimte	4.1 vw 1 <u>4.1 vw 2</u> <u>4.1 vw 3</u>	3,5 m ² per kind <u>binnenspeelruimte ingericht voor aantal kinderen</u> <u>passend ingericht voor leeftijd/ped beleid</u>
4.2	Buitenspeelplaats	4.2 vw 1 4.2 vw 2 4.2 vw 3 4.2 vw 4	3 m ² ruimte per kind toegankelijk voor kinderen buitenruimte vast beschikbaar voor BSO passend ingericht voor leeftijd/ped. beleid
4.3	Aanvullende eisen niet-aangrenzend ruimte	4.3 vw 1 4.3 vw 2 4.3 vw 3	in directe nabijheid voor kinderen goed bereikbaar veilig bereikbaar

5. GROEPSGROOTTE EN BEROEPSKRACHT-KIND-RATIO

5.1	Opvang in groepen	<u>5.1 vw 1</u> <u>5.1 vw 2</u>	<u>behoort in basisgroep</u> <u>omvang van de basisgroep</u>
5.2	Beroepskracht-kind-ratio	<u>5.2 vw 1</u> 5.2 vw 2	<u>verhouding</u> bij calamiteiten ondersteuning
5.3	Inzet beroepskrachten bij afwijking b/k/ratio	5.3 vw 1 5.3 vw 2 5.3 vw 3 <u>5.3 vw 4</u> 5.3 vw 5	half uur minder krachten als b-k-ratio afwijking op vrije dagen voor 9.30 en na 16.30 uur afwijking max 1,5 uur voor 9.30/na 16.30 uur <u>bij afwijking minstens helft BKR</u> bij afwijking minstens 1 andere volwassene

6. PEDAGOGISCH BELEID

6.1	Beleidsregels kwaliteit	6.1 vw 1	pedagogisch beleidsplan
6.1.1	Inhoud pedagogisch beleidsplan	6.1.1 vw 1 6.1.1 vw 2 6.1.1 vw 3 6.1.1 vw 4 6.1.1 vw 5	beschrijving 4 kwaliteitsdoelen beschrijving werkwijze, omvang etc. beschrijving spelactiviteiten bij groepen >30 aandacht voor omgang in basisgroep beschrijving ondersteuning beroepskrachten
6.1.2	Pedagogische kwaliteit	<u>6.1.2 vw 1</u> <u>6.1.2 vw 2</u>	<u>beroepskrachten kennen ped. beleidsplan</u> <u>beroepskrachten handelen volgens plan</u>
6.2	Emotionele veiligheid	<u>6.2 ind 1</u> <u>6.2 ind 2</u> <u>6.2 ind 3</u> <u>6.2 ind 4</u> <u>6.2 ind 5</u>	<u>communicatie met kinderen</u> <u>respectvolle verhouding</u> <u>ontspannen open sfeer</u> <u>kinderen uitgenodigd tot participatie</u> <u>vaste beroepskrachten en bekende</u>

		<u>6.2 ind 6</u>	<u>leeftijdgenootjes</u>
6.3	Persoonlijke competentie	<u>6.3 ind 1</u>	<u>informatieoverdracht tussen ouders en beroepskracht</u>
		<u>6.3 ind 2</u>	<u>ondersteunen-stimuleren ind. kinderen</u>
		<u>6.3 ind 3</u>	<u>goede interactie</u>
		<u>6.3 ind 4</u>	<u>eigen ervaringen opdoen</u>
6.4	Sociale competentie	<u>6.3 ind 4</u>	<u>leermomenten</u>
		<u>6.4 ind 1</u>	<u>ondersteuning bij interactie</u>
		<u>6.4 ind 2</u>	<u>ondersteuning bij conflicten</u>
		<u>6.4 ind 3</u>	<u>kinderen deel van groepsgebeuren</u>
6.5	Normen en waarden	<u>6.5 ind 1</u>	<u>afspraken, regels aanwezig</u>
		<u>6.5 ind 2</u>	<u>afspraken, regels duidelijk</u>
		<u>6.5 ind 3</u>	<u>afspraken, regels uitgelegd</u>
		<u>6.5 ind 4</u>	<u>beroepskrachten geven goede voorbeeld</u>
<hr/>			
7.	KLACHTEN		
7.1	Wet klachtrecht	7.1 vw 1	regeling voor klachten
		7.1 vw 2	regeling onder aandacht van ouders
		7.1 vw 3	toezien op klachtencommissie
		7.1 vw 4	termijn reactie op klacht
		7.1 vw 5	geheimhouding
		7.1 vw 6	openbaar verslag
		7.1 vw 7	verslag naar GGD
7.2	Klachtenregeling oudercommissie	7.2 vw 1	regeling behandeling klachten OC
		7.2 vw 2	regeling onder aandacht van OC
		7.2 vw 3	naleving van regeling
		7.2 vw 4	openbaar verslag
		7.2 vw 5	verslag naar GGD

BIJLAGE 4 ITEMS GASTOUDERBUREAU

NB: de onderstreepte items zijn de prioritaire items

Domein	Item	
1. TOETS AAN WKO		
1.0	GOB en handhaving	1.0 vw 1 geen handhaving i.h.k.v. WKO 1.0 vw 2 maatregelen om recidive te voorkomen
1.1	Gastouderbureau volgens WKO	1.1 vw 1 verzorgt gastouderopvang door bemiddeling
1.2	Administratie	1.2 vw 1 adm. bevat contract per vraagouder 1.2 vw 2 adm. bevat VOG gastouder 1.2 vw 3 adm. bevat kopieën getuigschriften/EVC 1.2 vw 4 betaling van vraagouder inzichtelijk 1.2 vw 5 betaling aan gastouder inzichtelijk 1.2 vw 6 adm. bevat risico-inventarisatie
2. OUDERS		
2.1	Informatie voor vraagouders	<u>2.1 vw 1</u> <u>schriftelijke overeenkomst over kosten GOB</u> 2.1 vw 2 vraagouders krijgen informatie over beleid 2.1 vw 3 goede bereikbaarheid GOB voor vraagouders <u>2.1 vw 4</u> <u>informatie gedetailleerd genoeg richting vraagouders</u> 2.1 vw 5 praktijk sluit aan op verstrekte informatie 2.1 vw 6 afschrift inspectierapport op toegankelijke plaats
2.2	Reglement OC	2.2 vw 1 reglement
2.2.1	Inhoud reglement	2.2.1 vw 1 aantal leden oudercommissie 2.2.1 vw 2 kiezen leden 2.2.1 vw 3 zittingsduur leden 2.2.1 vw 4 geen regels over werkwijze OC 2.2.1 vw 5 wijziging na instemming OC
2.3	Instellen OC	<u>2.3 vw 1</u> <u>OC ingesteld</u>
2.3.1	Voorwaarde OC	2.3.1 vw 1 houder geen lid OC 2.3.1 vw 2 personeel geen lid OC 2.3.1 vw 3 leden gekozen uit vraagouders 2.3.1 vw 4 OC kan eigen werkwijze bepalen
2.3.2	Adviesrecht OC	<u>2.3.2 vw 1</u> <u>OC advies over voorgenomen besluit</u> 2.3.2 vw 2 OC krijgt schriftelijke info 2.3.2 vw 3 alleen gemotiveerd afwijken van advies OC 2.3.2 vw 4 ook ongevraagd adviezen
3. PERSONEEL		
3.1	VOG	<u>3.1 vw 1</u> <u>werkenden in bezit van VOG</u> 3.1 vw 2 bij aanvraag opname register niet ouder dan 2 maanden 3.1 vw 3 VOG niet ouder dan 2 maanden
3.2	Beroepskwalificatie bemiddelingsmedewerkers	3.2 vw 1 relevante pedagogische opleiding op MBO-niveau
3.3	Personeelsinformatie per gastouder	3.3 vw 1 gastouders jaarlijks 16 uur begeleiding

4. PEDAGOGISCH BELEID			
4.1	Pedagogisch beleidsplan	<u>4.1 vw 1</u>	<u>pedagogisch beleidsplan</u>
4.1.1	Inhoud pedagogisch beleidsplan	<u>4.1.1 vw 1</u>	<u>beschrijving 4 kwaliteitsdoelen</u>
		<u>4.1.1 vw 2</u>	<u>beschrijving leeftijdsopbouw en aantal kinderen</u>
		<u>4.1.1 vw 3</u>	<u>beschrijving eisen opvangadres</u>
4.1.2	Pedagogische kwaliteit	<u>4.1.2 vw 1</u>	<u>gastouders geïnformeerd over ped plan</u>
		<u>4.1.2 vw 2</u>	<u>houder zie toe op handelen conform plan</u>
		<u>4.1.2 vw 3</u>	<u>houder begeleidt gastouders</u>
5. KLACHTEN			
5.1	Wet klachtrecht	5.1 vw 1	regeling voor klachten
		5.1 vw 2	regeling onder aandacht van vraagouders
		5.1 vw 3	toezien op klachtencommissie
		5.1 vw 4	termijn reactie op klacht
		5.1 vw 5	geheimhouding
		5.1 vw 6	openbaar verslag
		5.1 vw 7	verslag naar GGD
5.2	Klachtenregeling oudercommissie	5.2 vw 1	regeling behandeling klachten OC
		5.2 vw 2	regeling onder aandacht van OC
		5.2 vw 3	naleving van regeling
		5.2 vw 4	openbaar verslag
		5.2 vw 5	verslag naar GGD
6. VEILIGHEID EN GEZONDHEID			
6.1	Risico-inventarisatie veiligheid	<u>6.1 vw 1</u>	<u>veiligheidsrisico's in risico-inventarisatie</u>
		6.1 vw 2	risico-inventarisatie voor aanvang en jaarlijks
		6.1 vw 3	veiligheidsrisico's beschreven
		6.1 vw 4	gastouders op hoogte van risico's
		<u>6.1 vw 5</u>	<u>plan van aanpak</u>
6.2	Risico-inventarisatie gezondheid	<u>6.2 vw 1</u>	<u>risico-inventarisatie gezondheid</u>
		6.2 vw 2	risico-inventarisatie voor aanvang en jaarlijks
		6.2 vw 3	gezondheidsrisico's beschreven
		6.2 vw 4	gastouders op hoogte van risico's
		<u>6.2 vw 5</u>	<u>plan van aanpak</u>
6.3	Protocol kindermishandeling	<u>6.3 vw 1</u>	<u>er is protocol</u>
6.3.1	Beleid protocol kindermishandeling	<u>6.3.1 vw 1</u>	<u>houder informeert gastouders over protocol</u>
7. KWALITEIT GASTOUDERBUREAU			
7.1	Kwaliteitscriteria	<u>7.1 vw 1</u>	<u>jaarlijkse beoordeling hoeveelheid kinderen</u>
		<u>7.1 vw 2</u>	<u>intakegesprek met gastouder</u>
		7.1 vw 3	intakegesprek met vraagouder
		<u>7.1 vw 4</u>	<u>koppelingsgesprek</u>
		<u>7.1 vw 5</u>	<u>jaarlijks 2 keer bezoek elk opvangadres</u>
		<u>7.1 vw 6</u>	<u>jaarlijks evaluatie met vraagouder</u>
		7.1 vw 7	ondertekend verslag evaluatiegesprek

BIJLAGE 5 ITEMS GASTOUDERS

Domein	Item	
1. TOETS AAN WKO		
1.1 Gastouderopvang volgens WKO	1.1 vw 1	opvang via tussenkomst geregistreerd GOB
	1.1 vw 2	gastouder is niet de ouder
	1.1 vw 3	maximaal 1 voorziening
	1.1 vw 4	op woonadres gastouders of adres vraagouders
	1.1 vw 5	gastouder niet inwonend bij vraagouder
2. GASTOUDER		
2.1 VOG	2.1 vw 1	gastouder in bezit van VOG
	2.1 vw 2	alle huisgenoten va 18 jaar in bezit VOG
	2.1 vw 3	VOG bij aanvang werkzaamheden niet ouder dan 2 maanden
2.2 Onder toezicht gestelde kinderen	2.2 vw 1	geen eigen kinderen die onder zoekzicht staan
	2.2 vw 2	gastouder niet ontheven van ouderlijk gezag
2.3 Deskundigheid gastouder	3.2 vw 2	gastouder in bezit van certificaat Eerst Hulp
2.4 Kwaliteitseisen gastouder	2.4 vw 1	telefonisch bereikbaar
2.5 Gebruik voorgeschreven voertaal	2.5 vw 1	voorgeschreven voertaal gebruikt
3. ACCOMMODATIE EN INRICHTING		
3.1 Binnen- en buitenspeelruimte	3.1 vw 1	woning is rookvrij
	3.1 vw 2	voldoende binnenspeelruimte
	3.1 vw 3	voldoende buitenspeelruimte
	3.1 vw 4	rookmelders
3.2 Slaapruimte opvangadres	3.2 vw 1	afzonderlijke slaapruimte voor kind < 1,5 jaar
	3.2 vw 2	slaapruimte afgestemd op aantal kinderen
4. PEDAGOGISCH BELEID		
4.1 Pedagogisch beleid	4.1 vw 1	gastouder kent inhoud ped beleidsplan
	4.1 vw 2	gastouder handelt conform plan
4.2 Pedagogische praktijk	4.2 vw 1	gastouder waarborgt sociaal emotionele veiligheid
	4.2 vw 2	mogelijkheden ontwikkeling pers. competenties
	4.2 vw 3	mogelijkheden ontwikkeling soc. competenties
	4.2 vw 4	overdracht waarden en normen
5. AANTAL KINDEREN		
5.1 Opvang aantal kinderen	5.1 vw 1	max 2 kinderen van 0 jaar tegelijkertijd
	5.1 vw 2	max 4 kinderen 0-1 tegelijkertijd
	5.1 vw 3	max 5 kinderen jonger dan 4 jaar
5.2 Achterwacht	5.2 vw 1	bij 3 of meer kinderen andere volwassene
	5.2 vw 2	achterwacht telefonisch bereikbaar
	5.2 vw 3	achterwacht binnen 15 minuten aanwezig
6. VEILIGHEID EN GEZONDHEID		
6.1 Risico-inventarisatie veiligheid	6.1 vw 1	risico-inventarisatie van max. 1 jaar oud
	6.1 vw 2	beschrijft actuele situatie

6.1.1	Beleid veiligheid	6.1.1 vw 1	plan van aanpak
		6.1.1 vw 1	registratie ongevallen
6.1.2	Uitvoering beleid veiligheid	6.1.2 vw 1	risico's compleet en volgens praktijk
		6.1.2 vw 2	preventieve maatregelen
		6.1.2 vw 3	gastouder kent risico's en handelt conform plan
		6.1.2 vw 4	gastouder informeert andere volwassenen
6.2	Risico-inventarisatie gezondheid	6.2 vw 1	risico-inventarisatie van max 1 jaar oud
		6.2 vw 2	beschrijft actuele situatie
6.2.1	Beleid gezondheid	6.2.1 vw 1	plan van aanpak
6.2.2	Uitvoering beleid gezondheid	6.2.2 vw 1	risico's compleet en volgens praktijk
		6.2.2 vw 2	preventieve maatregelen
		6.2.2 vw 3	gastouder kent risico's en handelt conform plan
		6.2.2 vw 4	gastouder informeert andere volwassenen
6.3	Protocol kindermishandeling	6.3 vw 1	er is protocol op opvangadres aanwezig
6.3.1	Beleid protocol kindermishandeling	6.3.1 vw 1	gastouder kent inhoud protocol
		6.3.1 vw 2	gastouder handelt conform protocol
