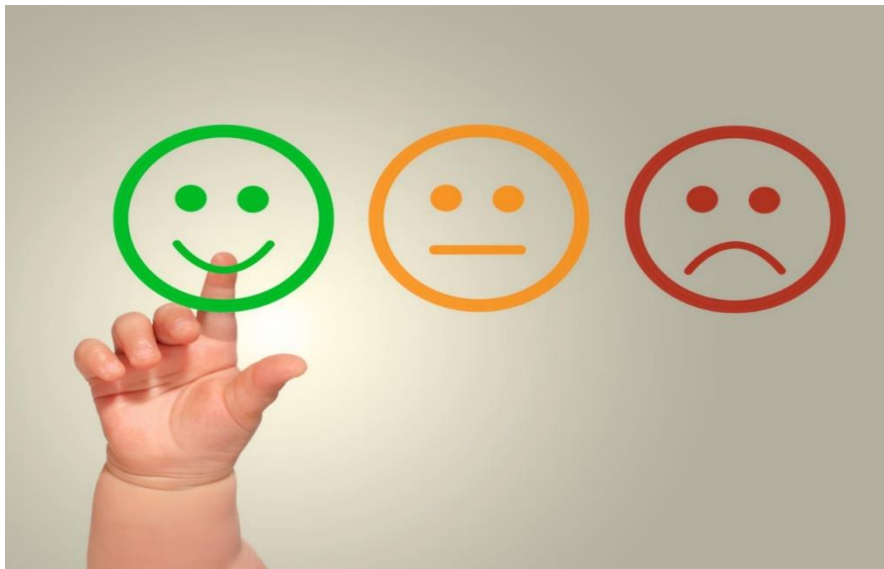


Verder met Herstelaanbod:

Evaluatie van de ervaringen van gemeenten en GGD'en met herstel aanbod



GGD GHOR Nederland
VNG Naleving

mei 2021

Inhoud

Samenvatting en conclusies.....	2
1. Inleiding.....	3
Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet.....	3
Respons.....	4
2. Resultaten enquête onder GGD'en en gemeenten	5
Voorwaarden voor het bieden van herstelaanbod	5
Financiering en overige afspraken met gemeenten.....	13
Resultaten herstelaanbod.....	15
Tot slot.....	19
3. Herstelaanbod in cijfers.....	20
4. Aanbevelingen.....	24

Samenvatting en conclusies

Vanaf 2019 adviseren VNG Naleving en het LCTK (GGD GHOR Nederland) gemeenten en GGD'en om herstelaanbod als methode te gebruiken. Een herstelaanbod is het aanbod van de toezichthouder aan de houder om binnen de tijd van het opstellen van het conceptinspectierapport een geconstateerde overtreding te herstellen. De werkwijze handreiking herstelaanbod is opgesteld door VNG Naleving en GGD GHOR Nederland. Zij hebben begin 2021 de inzet van herstelaanbod geëvalueerd, met als doel om de werkwijze verder te ontwikkelen.

De centrale vraag van het onderzoek is: *Is de werkwijze herstelaanbod werkbaar voor gemeenten en toezichthouders en wat levert het op?* De subvragen zijn ingedeeld naar kwantitatieve en kwalitatieve vragen. Voor de beantwoording van de kwantitatieve vragen zijn de GIR-data van 2018, 2019 en 2020 en de gegevens uit het Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2019 geanalyseerd. Voor de beantwoording van de kwalitatieve vragen is een enquête uitgezet onder gemeenten en GGD'en met deels open en deels gesloten vragen.

Alle GGD'en hebben de enquête beantwoord, een respons van 100%. In totaal hebben 55 van de 352 gemeenten de enquête beantwoord, een respons van circa 16%. Zowel grote als kleine gemeenten uit alle GGD regio's hebben de enquête beantwoord. Hoewel een beperkte respons van de gemeenten, is de spreiding groot genoeg naar type gemeenten om een goede indicatie te verkrijgen van het landelijke beeld. Gezien de beperkte aantallen geven we in de figuren de absolute aantallen weer.

Resultaten

In alle GGD-regio's en in bijna alle deelnemende gemeenten wordt gewerkt met herstelaanbod. Om deze werkwijze uit te voeren wordt de handreiking herstelaanbod van VNG en GGD GHOR Nederland grotendeels gevolgd, zo wordt onder andere herstelaanbod aangeboden wanneer er geen sprake is van recidive; het aantal voorschriften wat niet wordt nageleefd beperkt is; en herstel binnen de maximale hersteltermijn van vier weken te realiseren is. Wanneer er meerdere overtredingen niet worden nageleefd, wordt er in de meeste gevallen één termijn voor herstel aangeboden. Alle risicoprofielen komen in aanmerking voor herstelaanbod.

Op een aantal onderwerpen wijken de GGD'en en gemeenten af van de werkwijze die staat beschreven in de handreiking herstelaanbod. In een ruime meerderheid van GGD'en en de helft van de gemeenten komen niet alle overtredingen in aanmerking voor herstelaanbod. Drie voorwaarden worden veruit het meest genoemd waarop geen herstelaanbod geboden wordt, namelijk: de beroepskracht-kindratio (BKR), de VOG en inschrijving in het PRK en de pedagogische praktijk. Daarnaast biedt een kleine meerderheid van de GGD'en en gemeenten toch herstelaanbod aan op een deel van de voorwaarden, ook als niet alle overtredingen hiervoor in aanmerking komen. Het aanbieden van herstelaanbod is maatwerk.

Het is nog te vroeg om te concluderen dat het herstelaanbod budgetneutraal is. Voor de meerderheid van de GGD'en en gemeenten lijkt dit wel het geval. In de meeste gevallen heeft het herstelaanbod niet geleid tot aanpassing van het gemeentelijk handhavingsbeleid. Sommige gemeenten hebben echter wel de waarschuwing uit het handhavingsbeleid gehaald.

Alle GGD'en en gemeenten zijn namelijk enthousiast over herstelaanbod en willen ermee doorgaan. Een van de redenen hiervoor is dat herstelaanbod leidt tot snellere en betere naleving van de kwaliteitseisen en tot een meer actieve houding van houders om te voldoen aan de kwaliteitseisen.

Op basis van de resultaten van de evaluatie is er weinig reden om herstelaanbod aan te passen. De werkwijze herstelaanbod is werkbaar voor GGD'en en gemeenten. Alleen enkele kleine aanpassingen maken dat de werkwijze beter aansluit bij de praktijk.

1. Inleiding

Vanaf 2019 adviseren VNG Naleving en het LCTK (GGD GHOR Nederland) gemeenten en GGD'en om herstelaanbod als methode te gebruiken. Een herstelaanbod is het aanbod van de toezichthouder aan de houder om binnen de tijd van het opstellen van het conceptinspectierapport een geconstateerde overtreding te herstellen. Het is in de plaats gekomen van Overleg & Overreding. Herstelaanbod is één van de werkwijzen die is ingevoerd na een succesvolle pilot in 2017 in het kader van Het Nieuwe Toezicht.

In de loop van 2019 zouden alle GGD'en en gemeenten moeten zijn gaan werken met herstelaanbod. VNG Naleving en GGD GHOR Nederland evalueren de werkwijze herstelaanbod, met als doel om de werkwijze verder te ontwikkelen. In dit hoofdstuk gaan we eerst nog kort in op de uitgangspunten voor herstelaanbod, de onderzoeksvragen, de onderzoeksopzet en de respons.

Uitgangspunten bij het invoeren van herstelaanbod zijn efficiënter en effectiever toezicht en handhaving. Een overtreding wordt sneller hersteld en een nader onderzoek is niet meer nodig. Dit laatste levert een besparing op van het aantal nadere onderzoeken. Hierdoor zou herstelaanbod budgetneutraal moeten plaatsvinden, ondanks dat de onderzoeken iets langer duren, wanneer herstelaanbod wordt aangeboden. Een toezichthouder moet namelijk controleren of de overtreding is hersteld.

Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet

De centrale vraag van het onderzoek is:

Is de werkwijze herstelaanbod werkbaar voor gemeenten en toezichthouders en wat levert het op?

De onderzoeksvraag is uitgewerkt in een aantal subvragen, te weten:

Kwantitatief

1. Hoe vaak is herstelaanbod aangeboden in 2019 en 2020? Hoe vaak heeft herstelaanbod geleid tot herstel van de overtreding?
2. Op welke voorwaarden is herstelaanbod aangeboden?
3. Wordt er nog een nader onderzoek gehouden als er herstelaanbod is aangeboden? Is het aantal nader onderzoeken afgenomen in 2019 t.o.v. 2018?

Kwalitatief

1. Werken alle gemeenten en GGD'en met herstelaanbod?
2. Welke afspraken maken gemeenten en GGD'en over herstelaanbod?
3. Werken ze volgens de handreiking van GGD GHOR Nederland en VNG Naleving? Op welke punten wordt afgeweken van de handreiking?
4. Hebben gemeenten het handhavingsbeleid aangepast naar aanleiding van herstelaanbod?
5. Is herstelaanbod budgetneutraal ingevoerd? En in de praktijk?
6. Hoe ervaren de toezichthouders de mogelijkheid om herstelaanbod aan te bieden? Hoe reageren houders hierop?
7. Wat zijn de overwegingen van toezichthouders om wel of niet herstelaanbod aan te bieden? Komen ze hierbij knelpunten tegen?
8. Draagt herstelaanbod bij aan snellere en betere naleving van de kwaliteitseisen door houders volgens gemeenten en toezichthouders?
9. Heeft het toezicht in de coronaperiode nog effect gehad op het wel of niet aanbieden van herstelaanbod?
10. Welke verbeteringen in de werkwijze herstelaanbod zien gemeenten en GGD'en nog?

Voor de beantwoording van de vragen zijn zowel de ervaringen van gemeenten als GGD'en van belang. Voor de kwantitatieve vragen is informatie uit de gemeenschappelijke inspectie ruimte (GIR) de basis. We hebben daarom de volgende twee methoden gebruikt:

- Enquête via internet onder gemeenten en GGD'en met deels open en deels gesloten vragen. De link van de enquête voor de GGD'en is naar de contactpersonen bij toezicht kinderopvang van de GGD'en gestuurd. De gemeenten zijn geïnformeerd over deelname aan de enquête via het VNG Forum toezicht en handhaving kinderopvang.

De vragen in de enquête voor GGD'en en gemeenten zijn waar mogelijk identiek gehouden. Vragen over toezicht zijn alleen aan de GGD'en gesteld en vragen over handhaving zijn alleen aan de gemeenten gesteld.

- Analyse van de GIR-data van 2018, 2019 en 2020 over de inzet van herstelaanbod en het effect op het aantal nadere onderzoeken. Ook de analyses van de Inspectie van het Onderwijs uit het landelijk rapport toezicht kinderopvang voor 2019 hebben we gebruikt.

Respons

Alle GGD'en hebben de enquête beantwoord. Dit is een respons van 100%. In totaal hebben 55 van de 352 gemeenten de enquête beantwoord. Dit is een respons van circa 16%. Zowel grote als kleine gemeenten uit alle GGD regio's hebben de enquête beantwoord. Hoewel dit een beperkte respons onder de gemeenten is, is de spreiding groot genoeg naar type gemeenten om een goede indicatie te verkrijgen van het landelijke beeld.

2. Resultaten enquête onder GGD'en en gemeenten

In dit hoofdstuk staan de resultaten van de enquête onder de GGD'en en gemeenten. We presenteren de resultaten voor de GGD'en en gemeenten gezamenlijk per onderwerp.

In alle GGD-regio's en in bijna alle gemeenten wordt gewerkt met herstelaanbod

Inmiddels werken alle GGD'en voor bijna alle gemeenten met herstelaanbod. In twee regio's zijn gemeenten die afwijken. Zo is er één gemeente die heeft aangegeven dat zij (nog) niet werken met herstelaanbod, omdat deze gemeente nog gebruik maakte van overleg en overreding. Per 2020/2021 gaat ook deze gemeente werken met herstelaanbod. Verder is er een gemeente die de handhaving volledig in eigen hand wil houden.

Voorwaarden voor het bieden van herstelaanbod

Herstelaanbod kan voor elk voorschrift toegepast worden. In de handreiking herstelaanbod van de VNG en GGD GHOR Nederland staan daarbij wel een aantal situaties, waarbij herstelaanbod niet aan de orde is, namelijk als:

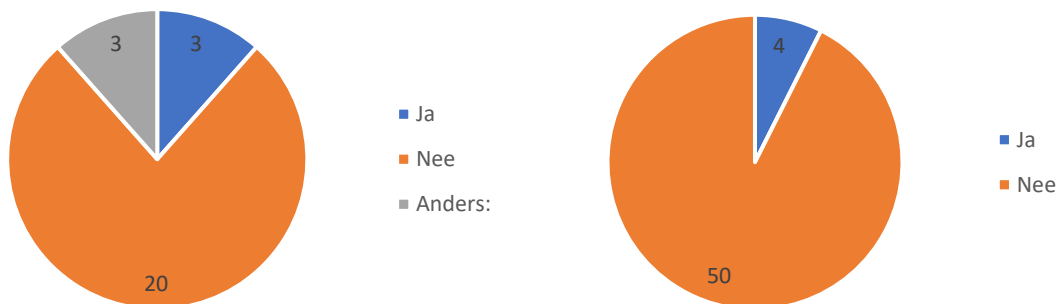
- De geconstateerde overtreding een recidive betreft;
- Er te veel voorschriften niet nageleefd worden. Er is voor gekozen geen aantal te benoemen, maar dit over te laten aan de deskundigheid van de toezichthouder;
- Herstel niet binnen de maximale hersteltermijn van vier weken te realiseren is;
- Gemeente en GGD vooraf hebben afgestemd dat bepaalde overtredingen niet in aanmerking komen voor herstelaanbod, bijvoorbeeld vanwege lokale politieke keuzes (vastgelegd in het handhavingsbeleid);
- Een overtreding is geconstateerd waarvoor een bevel wordt opgelegd. In dat geval wordt geadviseerd voor andere overtredingen naast dat bevel geen herstelaanbod te doen.

De precieze invulling is echter aan gemeenten en GGD'en in overleg met elkaar. Gemeenten en GGD'en is uitgevraagd welke zij hanteren en lopen deze hieronder langs.

In de meeste gevallen geen herstelaanbod bij recidive

De gemeenten en GGD'en laten een vergelijkbaar beeld zien: Veruit de meerderheid biedt geen herstelaanbod bij recidive. Twintig van de 26 GGD'en bieden geen herstelaanbod als er sprake is van recidive (zie figuur 1). De andere bieden afhankelijk van de situatie soms wel herstelaanbod. Het is namelijk maatwerk volgens een respondent. Een GGD merkt hierover op: '*In de regel niet. De toezichthouder kan in voorkomende gevallen ook anders in beslissen, afhankelijk van de situatie.*' Een andere GGD doet het alleen na overleg met de gemeente als het een overtreding betreft in hetzelfde domein.

Figuur 1: herstelaanbod bij recidive (in absolute aantallen)

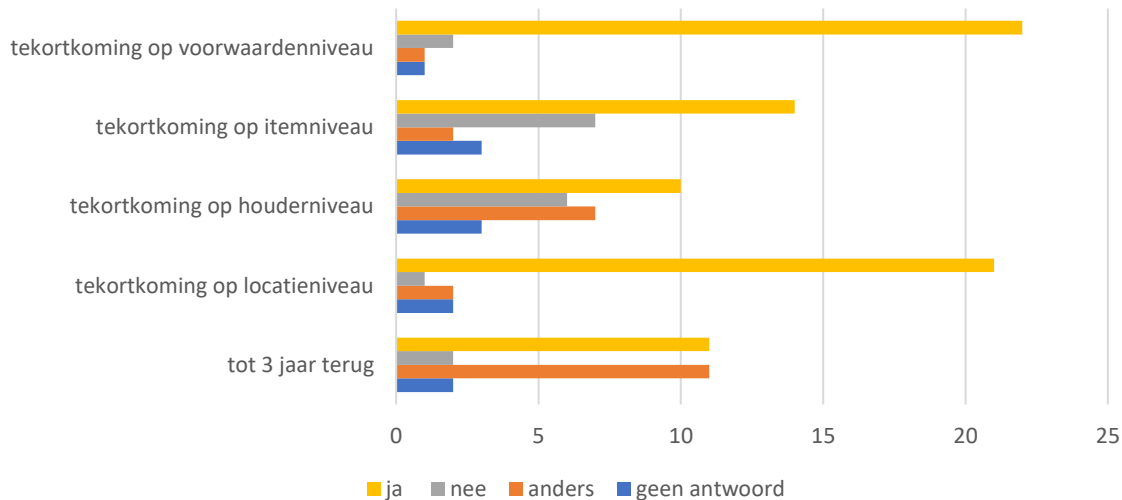


GGD'en

Gemeenten

Er kan sprake zijn van recidive op verschillende vlakken, bijvoorbeeld de voorwaarden. Het gaat dan om een nieuwe overtreding op eenzelfde voorwaarde als bij een eerder onderzoek. Het kan gaan om recidive op houder of locatieniveau. In figuur 2 staat een overzicht.

Figuur 2: Wanneer is hierbij sprake van recidive (in absolute aantallen)



De GGD'en definiëren recidive vooral op voorwaardenniveau en op locatieniveau. Als het gaat om hoe ver teruggekeken wordt voor recidive zijn er duidelijke verschillen tussen GGD'en. Een aantal GGD'en kijkt 2 jaar terug en andere 1 jaar. Een GGD merkt op: *'Over het algemeen vermijden wij de term recidive omdat het een juridisch nauw begrip is. Het gaat om herhaling van overtredingen, waarbij de aard en oorzaak van de overtreding meeweegt in de beoordeling of er wel of geen sprake is van recidive. De ene overtreding op het gebied van veiligheid en gezondheid is de ander niet.'*

In de toelichtingen benadrukken veel GGD'en opnieuw dat het maatwerk is. Het is onder meer afhankelijk van de voorwaarde waarop een overtreding geconstateerd wordt en afhankelijk van de ernst van de overtreding. Ook het kijken naar overtredingen op houderniveau is afhankelijk van de voorwaarden. Een respondent zegt hierover: *'Wij bepalen recidive in principe op voorwaardenniveau voor de locatie. Wanneer duidelijk is dat het een overtreding is die op houderniveau wordt gemaakt, kiezen we bij herhaling niet voor aanbieden van herstelaanbod en beoordelen we recidive dus op houderniveau (denk aan herhaaldelijk geen 3F taalniveau bij invallers of onjuiste EHBO-diploma's).'*

Twee GGD'en geven aan dat ze binnen het team concretere afspraken willen maken over in welke gevallen herstelaanbod wordt geboden. De meesten benadrukken echter dat het aan de beoordeling van de toezichthouder is om de keuze voor herstelaanbod te maken.

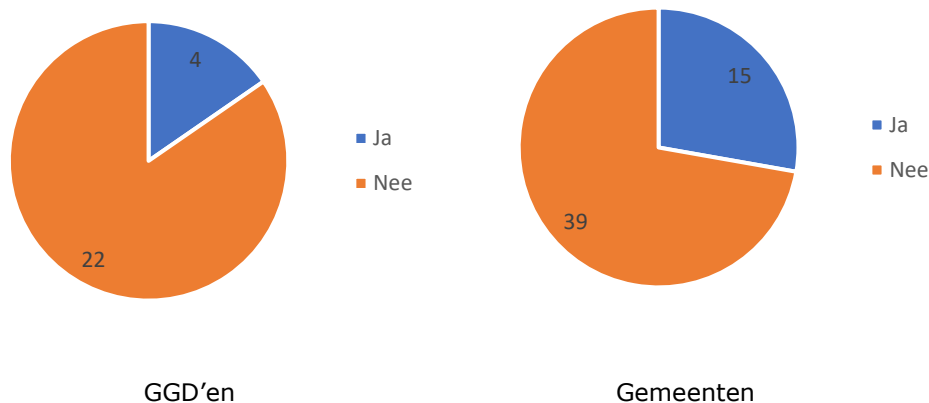
De meerderheid hanteert geen maximaal aantal voorschriften voor herstelaanbod

In overleg met de gemeenten kunnen GGD'en een maximaal aantal voorschriften vaststellen waarbij nog herstelaanbod aangeboden kan worden. Een ruime meerderheid van de GGD'en en gemeenten heeft geen maximaal aantal vastgesteld (zie figuur 3).

De GGD'en en gemeenten die wel een maximum hebben vastgesteld, hanteren hierbij verschillende grenzen, namelijk tussen de één en vijf overtredingen en maximaal binnen twee domeinen. De overige GGD'en geven aan dat er niet een vaste grens is bepaald. Ook hier geldt weer dat sprake is van maatwerk, afhankelijk van de ernst van de overtredingen, recidive en, belangrijk, of de afweging of het herstel van de overtredingen binnen vier weken reëel is. Een respondent namens de toezichthouders zegt hierover: *'Hierover zijn geen concrete afspraken gemaakt. Dit is mede afhankelijk van de inschatting van de inspecteur, of het haalbaar is dat de tekortkoming hersteld wordt na het aanbieden van herstelaanbod, en de voorwaarde waarop een tekortkoming geconstateerd is.'* Een andere toezichthouder merkt hierover op: *'Bij een teveel aan overtredingen wordt er geen herstelaanbod toegepast. Wanneer en in welke situatie er 'teveel' overtredingen zijn voor het toepassen van herstelaanbod, is ter inschatting aan de toezichthouder.'*

Ook de gemeenten die wel afspraken met de GGD hebben gemaakt over het aantal overtredingen, geven daarbij bijna allemaal aan dat zij dit aan de deskundige overweging van de toezichthouder overlaten.

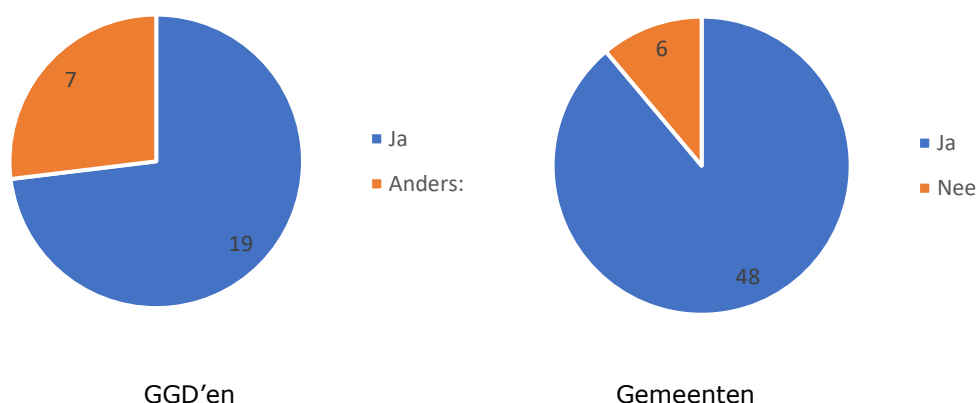
Figuur 3: GGD hanteert een maximaal aantal voorschriften waar bij overschrijding geen herstelaanbod wordt geboden (in absolute aantallen)



Gehanteerde hersteltermijn is vier weken of minder

In de handreiking herstelaanbod staat een hersteltermijn van maximaal vier weken. Als het langer duurt om een overtreding te herstellen, wordt afgeraden om gebruik te maken van herstelaanbod. Bijna driekwart van de GGD'en hanteren een termijn van maximaal vier weken (zie figuur 4). De overige GGD'en hanteren voor sommige gemeenten kortere termijnen, zoals twee weken (tien werkdagen) of drie weken. De overgrote meerderheid van de respondenten namens de gemeenten geeft aan dat de termijn van maximaal vier weken wordt gehanteerd. Diegenen die hiervan afwijken, hebben niet aangegeven welke termijn er dan wel wordt gehanteerd. Gezien de antwoorden van de GGD'en zal dit minder dan vier weken zijn.

Figuur 4: GGD en gemeente hanteren de eis dat het herstel van een overtreding binnen een termijn van vier weken te realiseren is (in absolute aantallen)



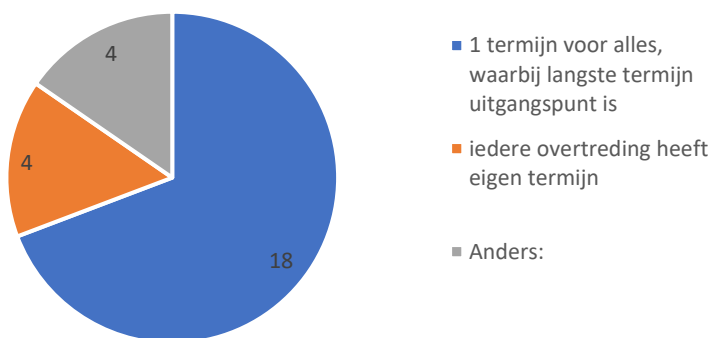
Uit de toelichtingen door de GGD'en blijkt dat de inzet zo kort mogelijk is, één tot twee weken en dat het in de meeste gevallen vier weken niet nodig is. Eén GGD geeft aan dat in een uitzonderlijk geval in overleg met de gemeente de termijn verlengd kan worden. Een respondent geeft aan: *'In principe hanteren we twee weken als hersteltermijn (afpraak met gemeenten). Wanneer een houder goede redenen heeft om vier weken nodig te hebben, doen we dit incidenteel (houder wil gewijzigd beleid langs oudercommissie sturen bijvoorbeeld). Wij starten met vragen welke tijd de houder nodig heeft en sturen zo op een zo kort mogelijke periode.'* Eén GGD hanteert een iets andere insteek: *'Over het algemeen hanteren we maximaal vier weken. Maar wij zetten waar mogelijk altijd in op*

snelle start van het herstel. Wij zullen dus ook een herstelaanbod doen als het herstel langer duurt, bijvoorbeeld omdat er ook beleidsmatige of organisatorische wijzigingen nodig zijn. Het herstelaanbod is dan 'gelaagd', maatregelen die direct kunnen worden genomen, en een plan voor de lange termijn.'

Bij meer overtredingen wordt er in de meeste gevallen één termijn voor herstel geboden

Overtredingen kunnen een verschillende hersteltermijn hebben. Zo kan het aanleveren van een ontbrekend document vaak al binnen een week, terwijl het aanpassen van beleid meer tijd kost. Herstelaanbod kan dan toch aangeboden worden. Bijna driekwart van de GGD'en hanteert dan één termijn waarbij de langste termijn het uitgangspunt is (zie figuur 5). Vier GGD'en hanteren een eigen termijn per overtreding. De overige vier geven aan dat het maatwerk is, soms één termijn, soms aparte termijnen en één GGD hanteert ook hierbij een maximale periode van twee weken.

Figuur 5: Termijn die GGD hanteert als er meer overtredingen in aanmerking komen voor herstelaanbod (in absolute aantallen)

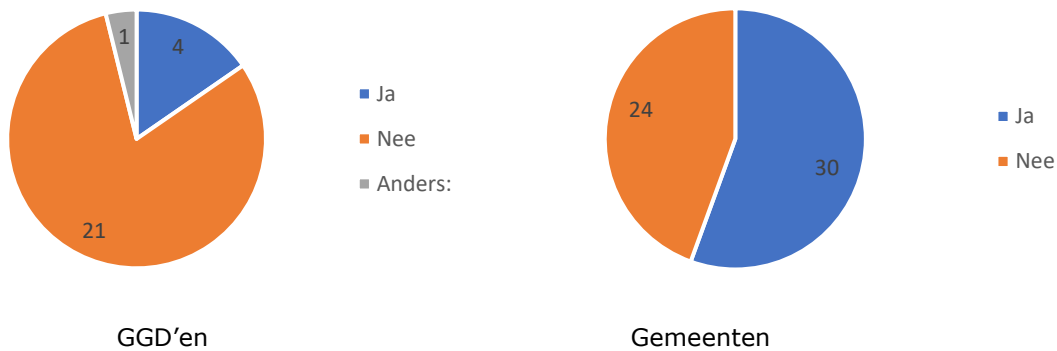


Overigens blijkt uit de toelichtingen van de GGD'en dat één termijn voor alles vooral het uitgangspunt is, maar dat er incidenteel van afgeweken wordt. Zo zegt een respondent: 'Op basis van de voorwaarden wordt in overleg met de houder bepaald hoelang de termijn is. Volgens onze werkafspraken kunnen we ook verschillende termijnen aanbieden, maar praktisch komt dat niet voor.' Een ander voegt daaraan toe: 'De termijnen worden zoveel mogelijk geclusterd, maar er is wel onderscheid tussen maatregelen die per direct moeten worden genomen (bijvoorbeeld koppeling in het PRK, of inzet beroepskracht bij overtreding) en maatregelen die langer duren. De termijnen worden ook besproken met de houder wat deze zelf haalbaar vindt.'

Volgens een ruime meerderheid van GGD'en en de helft van de gemeenten komen niet alle overtredingen in aanmerking voor herstelaanbod

In de handleiding van GGD GHOR Nederland en VNG Naleving staat dat in principe alle overtredingen in aanmerking komen voor herstelaanbod. In de praktijk blijkt dat een ruime meerderheid van de GGD'en en bijna de helft van de gemeenten die hebben deelgenomen aan de enquête niet alle overtredingen in aanmerking laat komen voor herstelaanbod (zie figuur 6). De categorie anders betreft dat het basisprincipe 'ja' is, maar dat het in de praktijk soms 'nee' is.

Figuur 6: Alle overtredingen komen in aanmerking voor herstelaanbod (in absolute aantallen)



Drie voorwaarden worden veruit het meest genoemd waarop geen herstelaanbod geboden wordt, namelijk: de beroepskracht-kindratio (BKR), de VOG en inschrijving in het PRK en de pedagogische praktijk. De gemeenten merken daarbij nog op dat ze het overlaten aan het deskundig oordeel van de toezichthouders.

Over overtredingen op de BKR merkt een GGD op: *'Herstelaanbod is ook niet van toepassing voor een overtreding op de beroepskracht-kind-ratio. Een overtreding op dit onderwerp heeft een economisch motief en heeft voor de desbetreffende houder financieel voordeel ten opzichte van concurrenten. Overigens kan bij een incidentele overtreding de toezichthouder op basis van historie tot een ander professioneel oordeel komen en besluiten om hiervan af te wijken.'*

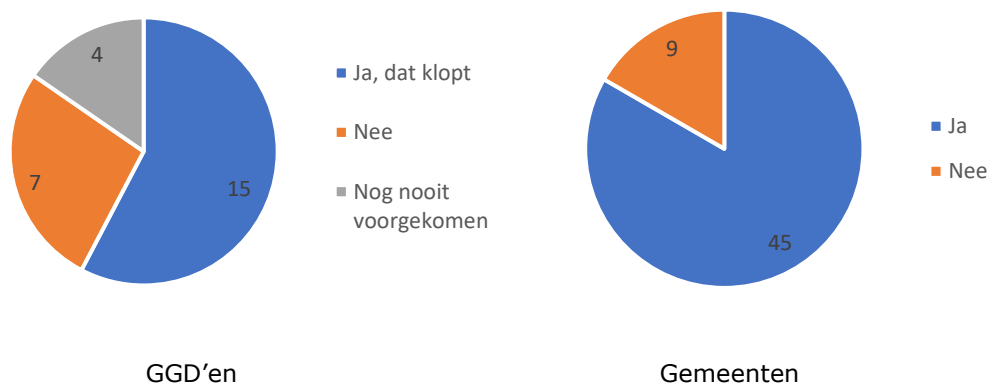
Verder worden overtredingen op de pedagogische praktijk relatief vaak genoemd. Een respondent geeft aan dat zij met een gemeente hebben afgesproken dat zij geen herstelaanbod aanbieden bij overtredingen op de pedagogische praktijk en overtredingen waar de gemeente in beginsel altijd een bestuurlijke boete voor oplegt, zoals BKR, beroepskwalificatie en VOG/PRK. Andere voorwaarden waarop een enkele GGD geen herstelaanbod doet bij overtredingen zijn: ontbreken van stukken voor pedagogisch of veiligheid- en gezondheidsbeleid, meldcode, oudercommissie, groepsgrootte, telefonische bereikbaarheid gastouders, VE of 3F-certificering.

Overigens noemen verschillende GGD'en dat de termijn waarop een overtreding kan worden opgelost en de aard van de overtreding doorgaans bepaald of wel of niet herstelaanbod wordt aangeboden. Tot slot merkt een GGD nog het volgende op: *'We werken in principe voor alle gemeenten zoveel mogelijk met dezelfde afspraken, waarbij we de richtlijnen van herstelaanbod van GGD GHOR Nederland en de VNG volgen. Echter wanneer een gemeente hiervan wil afwijken, dan kan dat. Het meest werkbaar scenario is natuurlijk als we voor de gemeenten zoveel mogelijk dezelfde richtlijnen volgen, dit stimuleren we dan ook.'*

Wanneer er een overtreding is geconstateerd waarvoor bevel wordt opgelegd, wordt er geen herstelaanbod voor andere overtredingen aangeboden

Veruit de meeste GGD'en en gemeenten geven aan dat er in het geval van het opleggen van een bevel geen herstelaanbod voor andere overtredingen wordt geboden, in overeenstemming met de handleiding. Overigens hebben verschillende GGD'en dit nog nooit bij de hand gehad. Ze verwachten echter dat er dan geen herstelaanbod wordt geboden: *'Dit is niet voorgekomen tot nu toe. Zou het voorgekomen zijn dan zouden we op basis van het alles of niets principe geen herstelaanbod doen.'*

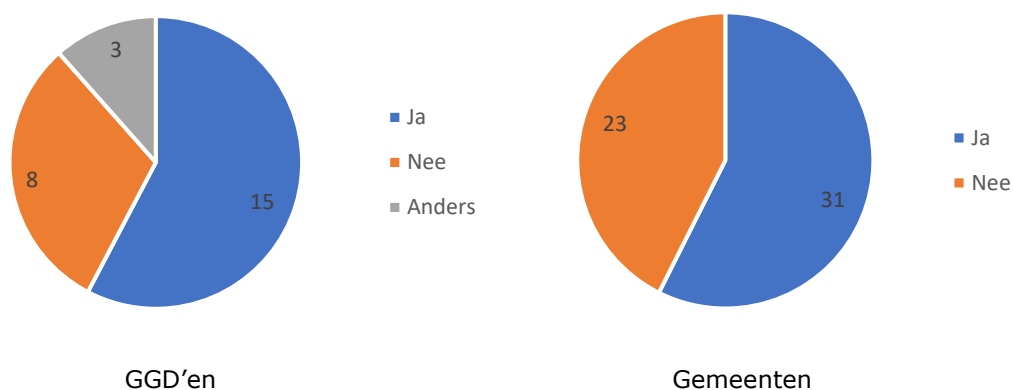
Figuur 7: als er een overtreding is geconstateerd waarvoor een bevel wordt opgelegd, geldt geen herstelaanbod (in absolute aantallen)



Een kleine meerderheid van de GGD'en en gemeenten biedt alleen herstelaanbod als alle overtredingen hiervoor in aanmerking komen

GGD GHOR Nederland en VNG Naleving adviseren in de handreiking herstelaanbod om geen herstelaanbod te bieden zodra één of meerdere overtredingen zich niet lenen voor herstelaanbod. Het advies luidt daarentegen om het inspectierapport zo snel mogelijk over te dragen aan de gemeente voor verdere afhandeling. In de praktijk blijkt dat ruim de helft van de GGD'en en gemeenten dit advies ook opvolgt (zie figuur 8). Bij de overige GGD'en en gemeenten komt het weleens voor dat er herstelaanbod wordt geboden voor een deel van de overtredingen. Voor sommige GGD'en geldt dat zij in principe de afspraak hebben dat er in die situatie geen herstelaanbod wordt geboden, maar dat het in de praktijk toch wel eens gebeurt. Andere GGD'en doen het vaker, zij geven aan dat er sprake is van maatwerk. Zo zegt een respondent: *'Als geen herstelaanbod op een tekortkoming wordt aangeboden wegens ernst, spoed of recidive, dan wordt geen herstelaanbod gedaan voor de rest van de tekortkomingen. Als er geen herstelaanbod wordt gedaan wegens verzachtende omstandigheden of gedoogsituaties dan bieden wij wel voor andere overtredingen herstelaanbod.'* Bij een andere GGD komt het vaker voor: *'Voor de tekortkomingen, die binnen vier weken opgelost kunnen worden en geen recidive zijn, bieden we wel herstelaanbod, ondanks dat het niet kan voor alle tekortkomingen en er dus alsnog handhaving geadviseerd zal worden.'* Gemeenten die hebben aangegeven dat bij hen herstelaanbod wordt aangeboden wanneer niet alle overtredingen hiervoor in aanmerking komen, geven de volgende motivatie: *'Spoedig herstel is belangrijk, ongeacht de aard (mix) van overtredingen. Herstelaanbod werkt niet vertragend of negatief op andere overtredingen.'* en *'Alles wat met herstelaanbod opgelost kan worden, is sneller verholpen, dus doen.'*

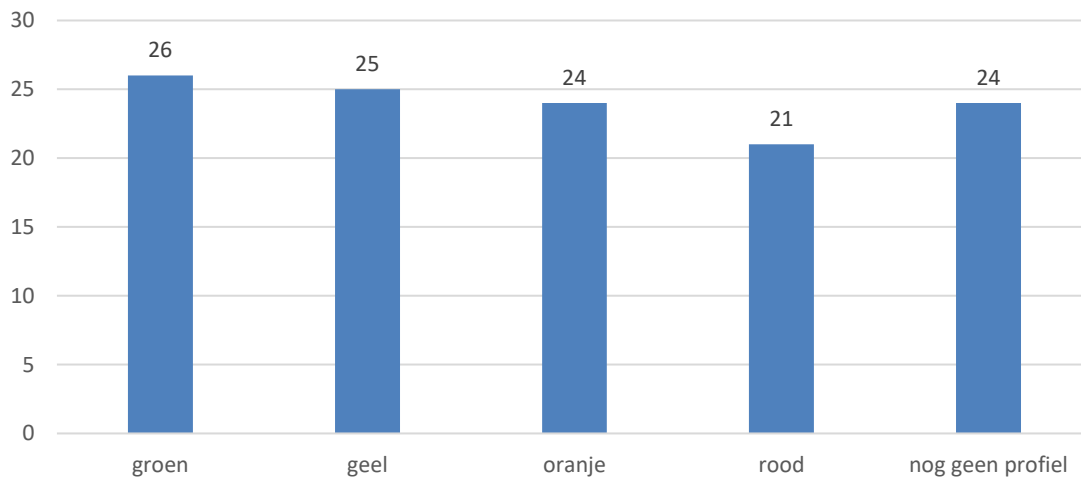
Figuur 8: herstelaanbod wordt alleen aangeboden als alle overtredingen in aanmerking komen voor herstelaanbod (in absolute aantallen)



In principe komen alle risicoprofielen in aanmerking voor herstelaanbod

We hebben de GGD'en gevraagd of alle risicoprofielen in aanmerking komen voor herstelaanbod. In principe komen bij vrijwel alle GGD'en alle risicoprofielen in aanmerking (figuur 9). Het risicoprofiel op zich is geen criterium. Ook 45 gemeenten geven aan dat hier geen specifieke afspraken over zijn gemaakt met de GGD. Alle risicoprofielen komen dus in aanmerking voor herstelaanbod. Bij de negen gemeenten waar hier wel afspraken over zijn gemaakt met de GGD, bekrachtigt de meerderheid van de gemeenten de richtlijn omtrent risicoprofielen en herstelaanbod uit de handreiking.

Figuur 9: Aantal GGD'en per risicoprofiel dat aangeeft dat dat risicoprofiel in aanmerking komt voor herstelaanbod (in absolute aantallen)

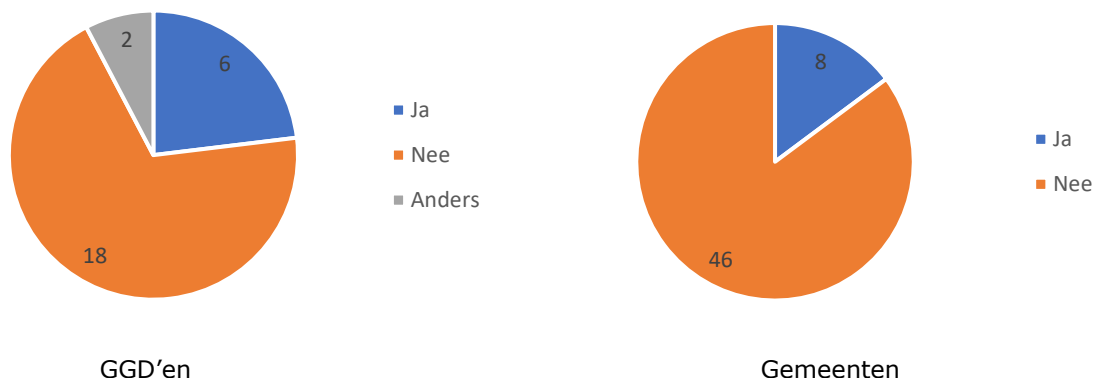


Wel is de ervaring van de meeste GGD'en dat in de praktijk vaker herstelaanbod wordt geboden bij locaties met een groen of geel risicoprofiel dan bij oranje/rood. Echter bij rood en oranje locaties is vaker sprake van meer ernstige overtredingen waarbij herstelaanbod vaak niet wordt aangeboden. Een respondent geeft aan: *'Afhankelijk van hoe veel en hoe lang (recidive) er al iets speelt bij een rode of oranje locatie, wordt herstelaanbod toegepast in overleg met de gemeente. In principe komen alle risicoprofielen in aanmerking voor herstelaanbod.'* Of zoals een andere respondent verwoordt: *'Bij een rood risicoprofiel is er wel een grotere kans dat er sprake is van eerdere overtredingen, die niet voor herstelaanbod in aanmerking komen. Maar dan is dat de afweging en niet het profiel an sich.'*

De meeste GGD'en wijken niet af van de gemaakte afspraken over herstelaanbod

Driekwart van de GGD'en geeft aan dat ze in de praktijk niet afwijken van de hiervoor beschreven afspraken over herstelaanbod bij recidive, aantal overtredingen, termijnen en dergelijken (zie figuur 10). Ook een ruime meerderheid van de gemeenten (85%) merkt op dat ze in de praktijk niet afwijken van de hiervoor beschreven afspraken over herstelaanbod bij recidive, aantal overtredingen, termijnen en dergelijken (zie figuur 10). In uitzonderlijke gevallen wordt afgeweken van de afspraken, waarbij wordt vertrouwd op de deskundigheid van de toezichthouder. Een gemeente zegt hierover het volgende: *'De GGD maakt een afweging op basis van individuele situatie en omstandigheden, wat kan leiden tot afwijking van de gemaakte afspraken. Een voorbeeld is het toepassen van herstelaanbod bij recidive.'* Wanneer er wordt afgeweken, vindt dit altijd plaats in overleg tussen GGD en gemeente.

Figuur 10: Er wordt wel eens afgeweken van de gemaakte afspraken over herstelaanbod (in absolute aantallen).

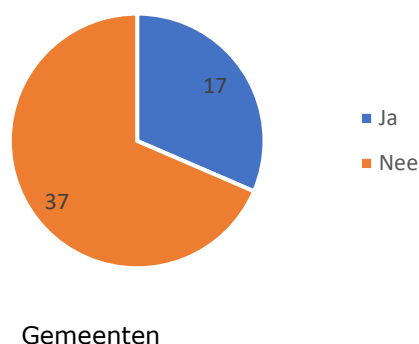


Uit de toelichting voor eventuele afwijkingen door de GGD'en komen drie typen antwoorden naar voren. De belangrijkste is het feit dat het aanbieden van herstelaanbod maatwerk is, zoals al verschillende malen eerder is aangegeven. Zo zegt een respondent: *'Het blijft situatie-afhankelijk. In overleg met het team kan een situatie afwijken van de afspraken die gemaakt zijn.'* De afweging is dat de toezichthouder verwacht dat herstelaanbod wel het juiste effect heeft, ondanks dat er sprake is van bijvoorbeeld recidive.

Het herstelaanbod heeft in de meeste gevallen niet geleid tot aanpassing van het gemeentelijk handhavingsbeleid

Bij ruim twee derde van de gemeenten heeft de werkwijze herstelaanbod niet geleid tot het aanpassen van het gemeentelijk handhavingsbeleid (zie figuur 11). De gemeenten die wel het handhavingsbeleid hebben aangepast, geven geen waarschuwing meer of slaan een stap over in de handhaving: *'In ons beleid staat vermeld dat wij de oorspronkelijke overtreding en de resultaten van het herstelaanbod meewegen bij onze beslissing om wel of niet te handhaven. Wanneer er herstelaanbod heeft plaatsgevonden, kan dit van invloed zijn op de handhaving die we gaan inzetten. Bij positief herstelaanbod starten we geen herstellend handhavingstraject meer, maar we kunnen nog wel een bestraffende sanctie opleggen (boete) aangezien tijdens het eerste inspectiebezoek wel een overtreding van de wettelijke eisen is geconstateerd (wel afhankelijk van o.a. de ernst en mate van de overtredingen) als ook de voorgeschiedenis. Als het na herstel niet is opgelost, dan handhaven wij volgens het reguliere handhavingsbeleid maar dan slaan we stap 1 (aanwijzing) over en gaan we gelijk over naar een voornemen tot LOD of voornemen last onder bestuursdwang.'*

Figuur 11: Het herstelaanbod heeft geleid tot aanpassing van het gemeentelijke handhavingsbeleid (in absolute aantallen)



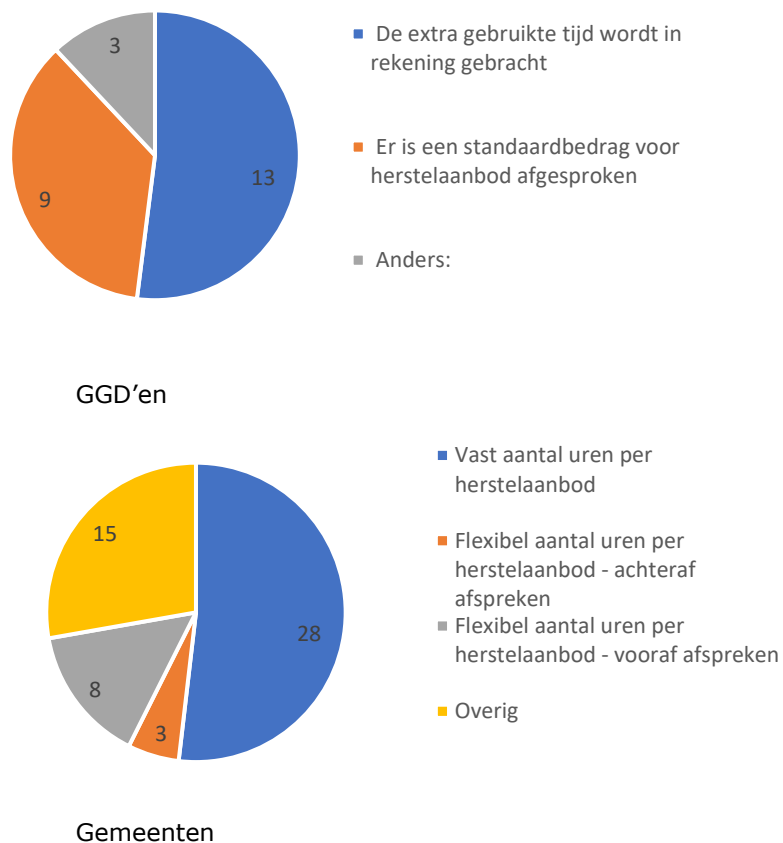
Financiering en overige afspraken met gemeenten

De helft van de GGD'en brengt de extra uren voor herstelaanbod in rekening bij de gemeenten. Hierover zijn vaste afspraken gemaakt met de gemeenten

De GGD'en hebben afspraken gemaakt met de gemeenten over het verrekenen van de extra tijd voor herstelaanbod. De helft van de GGD'en brengt de extra gebruikte tijd in rekening (zie figuur 12). De meeste andere GGD'en hebben een standaardbedrag afgesproken voor herstelaanbod. Onder anders valt dat de tijd voor herstelaanbod bij rode en oranje profielen binnen de standaarduren voor dit profiel valt en dat voor groen en geel de uren apart in rekening worden gebracht. Een andere manier is dat er een basistarief is afgesproken dat kan worden verhoogd als het nodig is.

De gemeenten geven aan dat zij met de GGD afspraken hebben gemaakt omtrent de ureninzet van de GGD voor herstelaanbod. De meerderheid van de gemeenten heeft met de GGD een vast aantal uren per herstelaanbod afgesproken. Een aantal gemeenten heeft een flexibel aantal uren afgesproken, waarbij het verschilt of dit vooraf of achteraf tussen de gemeenten en GGD wordt afgesproken. Een afspraak die in de antwoordcategorie 'overig' veelal terugkomt is dat de daadwerkelijke uren worden gefactureerd. Als er bijvoorbeeld meer dan zes uur nodig is, vindt er overleg plaats tussen de GGD en gemeente.

Figuur 12: Afspraken met de gemeenten voor het verrekenen van de extra tijd voor herstelaanbod (in absolute aantallen)

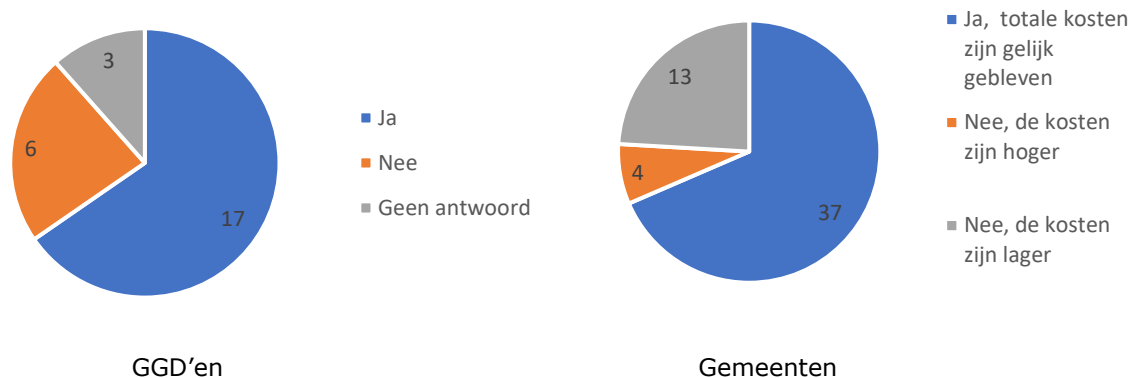


Het aantal uren dat is afgesproken met de gemeenten verschilt wel tussen de GGD'en. Een aantal GGD'en rekenen gemiddeld twee uur, anderen gemiddeld drie uur en een enkele GGD mag maximaal drie uur besteden. Een andere GGD geeft aan dat meer dan zes uur in overleg wordt gegaan met de gemeente. Eén GGD hanteert verschillende afspraken voor herstelaanbod op basis van documenten of dat er een extra bezoek aan de locatie moet worden gebracht.

Voor de meerderheid van de GGD'en en gemeenten lijkt herstelaanbod budgetneutraal

De meeste GGD'en komen goed uit met het financiële afspraken over herstelaanbod met de gemeenten. Zoals uit de vorige vraag naar voren kwam brengt de helft van de GGD'en de daadwerkelijk gemaakte uren voor herstelaanbod in rekening. Ook de andere GGD'en geven aan dat de afgesproken 2 tot 3 uur doorgaans voldoende is. Als dat niet het geval is dan zoeken zij contact met de gemeente. Zes GGD'en geven aan dat het nog niet budgetneutraal is: *'Deze werkwijze is vrij nieuw en daardoor kost het nu meer tijd, casuïstiek en overleg. Wellicht op termijn wordt het budgetneutraal.'* De respondenten die geen antwoord hebben gegeven, geven daarbij als toelichting dat het eigenlijk nog te vroeg is om te zeggen. Ze hebben er nog geen zicht op. Een deel van de GGD'en voegt toe dat het voor de gemeenten budgetneutraal is, aangezien er minder nadere onderzoeken worden uitgevoerd.

Tabel 13: Herstelaanbod is budgetneutraal ingevoerd (in absolute aantallen)



Voor de meeste gemeenten geldt dat de invoering van herstelaanbod budgetneutraal lijkt te zijn, dat wil zeggen dat de totale kosten voor toezicht en handhaving gelijk zijn gebleven. Ruim een kwart van de gemeenten geeft echter aan dat de invoering van herstelaanbod juist meer of minder kosten met zich mee heeft gebracht.

De gemeenten die hebben aangegeven dat herstelaanbod budgetneutraal lijkt te zijn, geven veelal aan dat het lastig is in te schatten of dit daadwerkelijk zo is: *'De extra uren die gerekend worden voor herstelaanbod komen ongeveer overeen met de uren voor een nader onderzoek. Maar ik denk dat het te vroeg is om met zekerheid te zeggen of het gelijk blijft of dat de kosten lager worden.'* Eén gemeente geeft hier een specifieke reden voor: *'Deze vraag is lastig te beantwoorden omdat de kosten om andere redenen zijn gestegen (een tweetal zwaardere casussen). Onze inschatting is echter dat het herstelaanbod weinig effect heeft op de kosten.'*

Eén gemeente geeft aan dat het invoeren van herstelaanbod zeker niet kostenverhogend is: *'We maken meer kosten voor het inspectieonderzoek, maar besparen op handhaving en nader onderzoek. Per saldo zal het budgetneutraal zijn, wellicht wat lager, maar zeker niet kostenverhogend.'*

Er zijn gemeenten die aangeven dat de totale kosten voor de kinderopvang zijn toegenomen, mogelijk door invoering van herstelaanbod: *'Ik signaleer dat het budget t.o.v. voorgaande jaren grotendeels gelijk is gebleven, maar de jaarlijkse kosten inmiddels ca. 15% zijn gestegen. Kanttekening is dat deze 15% uiteraard niet enkel toe te schrijven is aan herstelaanbod.'* en *'Qua uren is herstelaanbod voordeliger, maar door de forse tariefsverhoging van de uren zijn wij niet voordeliger uit.'*

De meeste GGD'en en gemeenten hebben geen aanvullende afspraken gemaakt

De meeste GGD'en hebben geen aanvullende afspraken met de gemeenten gemaakt. Een aantal GGD'en geeft aan dat er wel aanvullende afspraken zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om:

- Als een houder geen gebruik maakt van herstelaanbod werkt dit niet verzwarend in de handhaving.
- De brief die naar de houders gaat, wordt opgeslagen in de GIR zodat deze ook in te zien is voor de gemeente.

- Er is een verschil in uren gemaakt bij de gastouderinspecties. Hiervoor rekenen we een half uur extra.
- In regionaal verband wordt in overleg met alle gemeenten de afspraken vastgelegd. Bij veranderingen in de afspraken wordt overleg gepleegd met alle gemeenten.
- Er wordt uitdrukkelijk ingezet op structurele verbetering. Dus niet alleen pleisters plakken of incidentpolitiek. Als bijvoorbeeld iemand niet gekoppeld is, is alleen de koppeling van die medewerker niet voldoende. De houder moet ook beleidsaanpassingen doen om te waarborgen dat personen in de toekomst wel tijdig worden gekoppeld. Ook is afgesproken dat de maatregelen waarvan de GGD vindt dat die genomen moeten worden, ook worden gebruikt als basis voor de handhaving. En er is de afspraak dat als een overtreding binnen de termijn nog niet helemaal hersteld is, maar duidelijk wel op koers ligt om op korte termijn hersteld te worden, het advies is niet handhaven.
- Bij één van de gemeenten is de afspraak wel te adviseren tot handhaven, ook als de overtreding na herstelaanbod opgelost is. De overige gemeenten willen dat het advies gegeven wordt niet te handhaven als de overtreding na herstelaanbod opgelost is.
- Omdat bij OVR gastouders geen 'Streng aan de Poort' wordt toegepast, bieden wij bij deze inspectie bij kleine overtredingen, ook herstelaanbod, tot maximaal 1 uur.

Ook twee derde van de gemeenten geeft aan dat ze geen andere afspraken hebben gemaakt met de GGD over het herstelaanbod. De gemeenten die aangeven af te wijken van de afspraken geven in hun reactie voornamelijk aan dat zij de richtlijnen in de handreiking volgen. Twee gemeenten geven aan dat er regionaal dezelfde afspraken worden gehanteerd.

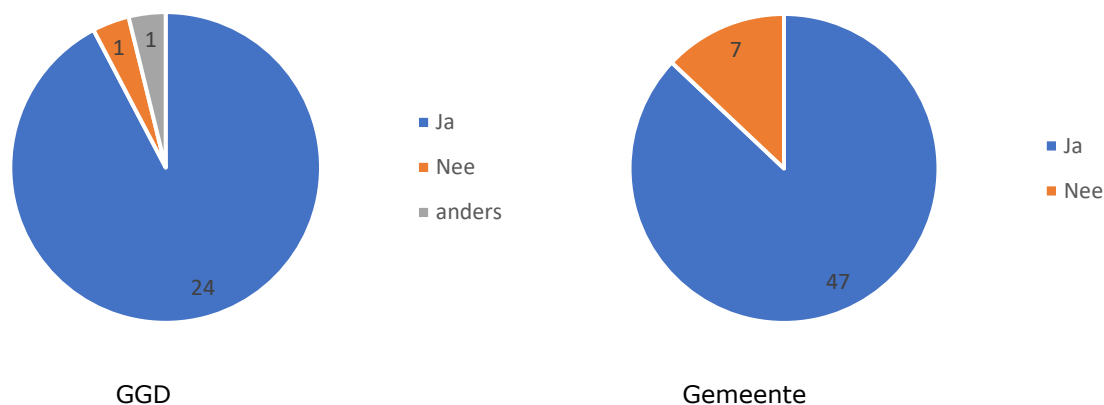
Resultaten herstelaanbod

Herstelaanbod leidt tot snellere en betere naleving van de kwaliteitseisen

Eén van de redenen om herstelaanbod in te voeren was de verwachting dat overtredingen sneller hersteld worden. Vrijwel alle GGD'en hebben de ervaring dat dit in de praktijk ook zo is (zie figuur 14). Verschillende respondenten geven aan dat hun ervaring is dat herstelaanbod motiverend werkt voor veruit de meeste houders. Waar houders voorheen nog wel eens het rapport afwachtten, gaan ze nu direct aan de slag. Een respondent zegt hierover: *'De houder wil graag voldoen aan de voorwaarden en is gemotiveerd om tijdens/na herstelaanbod te voldoen aan de eisen. Herstelaanbod geeft ons (GGD) ook de gelegenheid om houders in de goede richting te krijgen/duwen. De drempel is ook wat lager.'* Wel maken verschillende GGD'en de kanttekening dat het afhangt van de houder. Dit betreft voornamelijk houders die minder gemotiveerd lijken of houders die onvoldoende op de hoogte zijn van de eisen/veranderingen van de Wet kinderopvang.

De gemeenten schetsen een vergelijkbaar beeld. Een ruime meerderheid van de gemeenten is van mening dat door herstelaanbod er sprake is van een snellere en betere naleving van de kwaliteitseisen (zie figuur 14). Gemeenten die dit aangeven noemen veelal als reden hiervoor dat herstelaanbod meer ruimte biedt voor een dialoog met de houder: *'Het zorgt voor een dialoog met de houder, waardoor de overtreding sneller hersteld wordt en voldaan kan worden aan de kwaliteitseisen.'* Wat ook veel door gemeenten wordt genoemd is dat herstelaanbod leidt tot stimulering van het snel oplossen van de geconstateerde overtredingen: *'Uit inspectierapporten blijkt dat houders geneigd zijn overtredingen snel op te lossen als ze een herstelaanbod hebben gekregen. Uiteindelijk gaat het erom dat houders zich houden aan de eisen. Een herstelaanbod is snel bekend bij de houder en hij kan vervolgens ook snel actie ondernemen. Een gemeentelijk handhavingstraject is per definitie langzamer.'* Eén gemeente geeft aan dat het leidt tot bewustwording bij de houders en zelfs kan leiden tot een sneeuwbaaleffect: *'Bij de zogenoemde éénpitters leidt dit tot bewustwording. Houders worden weer even wakker geschud, met name als het gaat om aanpassingen in het beleidsplan. Bij de houders met meerdere vestigingen heeft het een waterbedeffect. Alle vestigingen worden weer even op scherp gezet.'* Door een enkele gemeente wordt een kanttekening geplaatst: *'Het lijkt soms of er wordt gedacht we krijgen toch nog de tijd het op te lossen / aan te passen.'*

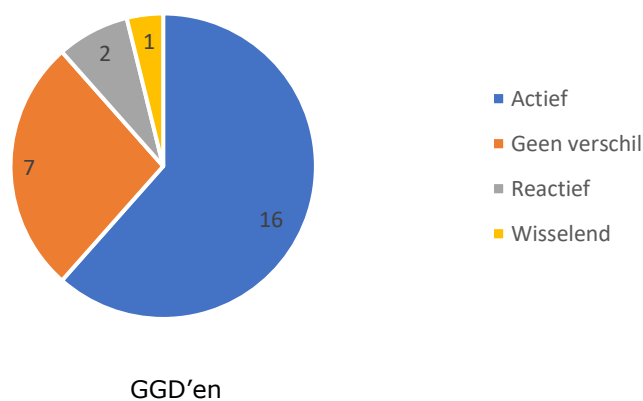
Figuur 14: Herstelaanbod leidt tot snellere en betere naleving van kwaliteitseisen door houders (in absolute aantallen)



Herstelaanbod leidt tot een meer actieve houding van houders om te voldoen aan de kwaliteitseisen.

De meerderheid van de GGD'en is van mening dat herstelaanbod leidt tot een meer actieve houding van houders om te voldoen aan de kwaliteitseisen (zie figuur 15). Hun ervaring is dat de meeste houders een actieve houding hebben om de kwaliteit te verbeteren. Degene die een meer afwachtende houding hebben, zijn in de minderheid. Een respondent meldt hierover: 'Actieve houders doen al hun uiterste best en zijn vaak blij dat ze het 'foutje' snel kunnen oplossen zonder al te grote gevolgen. Reactieve houders vragen wel vaak om herstelaanbod bij overtredingen, maar komen vaak niet in aanmerking.' Een GGD geeft aan positieve reacties van houders te krijgen. De houders vinden dat ze meer regie hebben in het verbeteren van de kwaliteit. Niet alle GGD'en zijn zo positief. Een respondent merkt op dat sommige houders de neiging hebben tot reactief gedrag, met name in gemeente waar geen boetebeleid is.

Figuur 15: Herstelaanbod leidt gemiddeld tot een meer actieve of reactieve houding van de houder om te voldoen aan de kwaliteitseisen (in absolute aantallen)

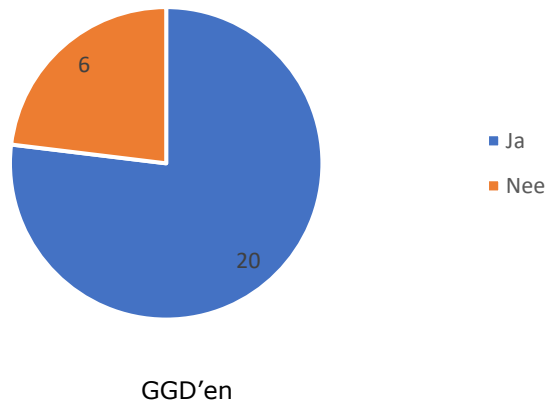


Herstelaanbod leidt tot snellere en betere naleving van de kwaliteitseisen

Driekwart van de GGD'en is van mening dat door herstelaanbod sprake is van een snellere en betere naleving van de kwaliteitseisen (zie figuur 16). Volgens hen streven houders ernaar om een overtreding zo snel mogelijk om te lossen en een advies tot handhaving te voorkomen. Ook de toezichthouder zelf vindt het prettig dat de overtredingen binnen eenzelfde onderzoek kunnen worden opgelost en afgerond. Een ander voegt daaraan toe dat het vooral geschikt is voor kleine overtredingen: 'Over het algemeen gaat het om kleine aanvullingen op de documenten. Waarbij het eigenlijk zonde is om hierop te handhaven. Herstelaanbod springt hier mooi op in.'

Een aantal respondenten zijn kritischer. Het leidt volgens hen wel tot snellere naleving, maar niet tot betere. Zo kan er het volgende jaar weer reden voor herstelaanbod zijn op die locatie: *'Het leidt tot snellere naleving van de kwaliteitseisen maar niet altijd tot een structureel betere naleving van kwaliteitseisen. Het leidt soms tot een reactieve houding van de houder.'*

Figuur 16: Herstelaanbod leidt tot een snellere en betere naleving van de kwaliteitseisen (in absolute aantallen)



Herstelaanbod het meest geschikt voor kwaliteitseisen voor beleidsstukken

De meeste GGD'en geven aan dat herstelaanbod het meest geschikt is voor het aanpassen van beleidsdocumenten, bijvoorbeeld het pedagogisch of het veiligheids- en gezondheidsbeleid. Het gaat dan om delen in de beleidsplannen die nog niet helemaal goed beschreven zijn, maar vaak in de praktijk al wel goed geregeld zijn. Verschillende respondenten noemen ook dat kwaliteitseisen voor de inrichting van de ruimte en speelmaterialen zich lenen voor herstelaanbod.

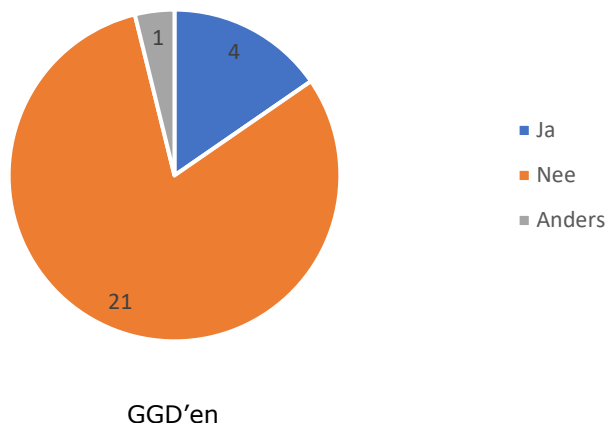
Herstelaanbod het minst geschikt voor BKR, VOG en pedagogische praktijk

De voorwaarden waarvoor herstelaanbod volgens gemeenten minder geschikt wordt geacht, komen zoals te verwachten sterk overeen met de voorwaarden die door verschillende GGD'en niet in aanmerking komen voor herstelaanbod. Het gaat hierbij om PRK/VOG, BKR en pedagogische praktijk. Verder worden de beroepskwalificaties en aanwezigheid EHBO-er vaak genoemd. Een respondent zegt hierover: *'De term herstelaanbod werkt niet goed bij overtredingen die in het verleden begaan zijn, zoals koppeling PRK, beroepskracht-kind-ratio, opsturen jaarverslag. Het zou fijner zijn als het 'verbeterafspraken' zou zijn genoemd. Dat past beter bij wat we doen. Want hoe herstel je een BKR-overtreding? Je kan niet terug in de tijd.'*

Weinig effect van corona op het wel of niet inzetten van herstelaanbod

In 2020 is de wijze van toezicht sterk beïnvloed door de coronamaatregelen. Gedurende een groot deel van het jaar konden toezichthouders op verschillende manieren rekening houden met de effecten van corona op de wijze waarop houders invulling gaven de kwaliteitseisen. De toezichthouders is daarom gevraagd of er effect van corona was op het wel of niet inzetten van herstelaanbod. De grote meerderheid van de GGD'en ziet geen effecten van corona wat het betreft het inzetten van herstelaanbod. Niet alle GGD'en hebben hier al zicht op, mede omdat er veel minder inspecties zijn gedaan. De effecten die door een viertal GGD'en wel zijn gezien, hebben met name betrekking op het overschrijden van de termijnen. Door de lockdown kon er bijvoorbeeld geen tweede controle plaatsvinden.

Figuur 17: Toezicht in de coronaperiode heeft effect gehad op het wel of niet aanbieden van herstelaanbod (in absolute aantallen)



Alle GGD'en zijn enthousiast over herstelaanbod en een ruime meerderheid van de gemeenten: Iedereen wil ermee doorgaan

Alle GGD'en zijn enthousiast over herstelaanbod en willen er mee doorgaan. Ook bijna alle gemeenten zijn tevreden over de werkwijze herstelaanbod. Een enkele gemeente is neutraal. Redenen die gemeenten noemen voor hun tevredenheid zijn met name gericht op snelheid, efficiëntie en vriendelijkere manier dan handhaven: *'Overtredingen sneller opgelost, minder administratieve rompslomp, minder nadere onderzoeken etc.'*, *'Het gehele proces gaat sneller, overtredingen zijn sneller hersteld wat de kinderopvang weer ten goede komt. En ook de houders vinden dit een prettige en duidelijke manier van werken.'* en *'Het zorgt ervoor dat de overtredingen sneller opgelost zijn, het zorgt ervoor dat de gemeente geen werk heeft aan het aanmaken van een handhavingstraject en ik vind het een vriendelijkere oplossing dan handhaven.'*

Alle gemeenten geven aan dat zij willen doorgaan met het herstelaanbod. *'Win win voor alle partijen zowel voor de houder, de gemeente als de kinderen die gebruik maken van kinderopvang.'* *'Het is een prima werkwijze die voldoet aan mijn verwachting van destijds om in te voeren. snelle herstellen van tekortkomingen; minder handhaving; meer dialoog tussen toezichthouder en houder, waardoor ook wederzijds begrip en inzicht ontstaat over de manier van doen en laten.'* *'Het werkt en voorkomt bestuurlijke handhaving op een later tijdstip.'*

De helft van de GGD'en ziet geen verbeterpunten. De andere helft van de GGD'en geeft de volgende tips:

Meer eenduidigheid creëren

- Concretere richtlijnen zodat er uniform door alle GGD'en gewerkt wordt. Bijvoorbeeld de werkwijze bij een recidive, waarbij herstelaanbod mogelijk uniform niet gebruikt wordt.
- Eenduidigheid creëren landelijk gezien op waar je herstelaanbod op toepast.
- De overtreding is soms sneller opgelost dan dat de brief 'herstelaanbod' verstuurd is. Het zou fijn zijn als hier een uniforme werkwijze voor is of wordt afgesproken.
- Duidelijkere afspraken maken, bijvoorbeeld wanneer is er sprake van recidive.
- Goede afstemming, vooral binnen het eigen team maar ook met andere regio's over de werkwijze.
- Uniformiteit op welke voorwaarden er geen herstelaanbod toegepast kan worden.

Herstelaanbod en relatie met houder

- Blijven bewaken dat houders niet denken dat ze er recht op hebben en het dus kunnen eisen.
- Voorkomen dat houders vinden dat ze recht hebben op herstelaanbod. Ze willen het beleid gaan bepalen over wat wel en geen recidive is.
- Houders kunnen er reactief van worden.
- Dat herstelaanbod ook als zodanig wordt herkend door de houder.

Invulling herstelaanbod

- Wijzig de naam naar verbeterafspraken.

- Herstelaanbod op houderniveau mag nog meer aandacht krijgen en verder ontwikkeld worden. In de praktijk blijkt dat herstelaanbod op houderniveau moeilijk te verantwoorden is. Het niet geven van herstelaanbod op grond van recidive van de voorwaarde op houderniveau niet verantwoord kan worden bij de inspectie op locatie. Geen herstelaanbod doen wanneer blijkt dat dezelfde voorwaarde bij alle locaties van de houder niet voldoen is dus lastig.
- Geef de GGD meer ruimte in het verbetertraject, in plaats van de krampachtige 4 weken en sluit hierbij meer aan bij de werkwijze van de rijksinspecties. De toezichthouder heeft daar een langduriger traject voor verbetering voordat handhaving aan bod komt.

Gemeenten noemen ook verbeteringen in de werkwijze herstelaanbod. Deze verbeteringen zijn met name systeemtechnische verbeteringen in de GIR.

Tot slot

De GGD'en konden ook nog aangeven of er nog andere aspecten zijn in de werkwijze herstelaanbod. De opmerkingen hebben voor een deel betrekking op de gemeenten. Een respondent namens de GGD heeft de indruk dat gemeenten nog niet goed op de hoogte zijn of niet goed weten wat ze kunnen doen na een herstelaanbod. Ook zorgt recidive wel eens voor dilemma's en maakt extra uitleg aan de gemeenten nodig. Vooral de vraag wanneer iets precies recidive is. Een andere GGD heeft daarentegen goede ervaringen. Ze hebben in samenspraak met de gemeenten richtlijnen opgesteld en die werken goed.

Verder geeft een GGD aan dat ook met herstelaanbod de eenzijdige focus van het toezicht op vestigingsniveau beperkend werkt: *'Een aantal eisen zijn duidelijk op organisatieniveau. En dan wil je het herstelaanbod ook daarop toepassen. En niet alleen bij één vestiging, om er dan bij de volgende vestiging weer hetzelfde te doen.'*

Tot slot vat een GGD het belang van herstelaanbod op de volgende manier samen: *'Wij vinden dat je met een herstelaanbod meer kunt gaan staan voor 'samen voor verantwoorde kinderopvang, ieder vanuit zijn eigen rol'. Als je daar met een houder uit weet te komen, dan kom je uiteindelijk tot waar het over zou moeten gaan, een veilige ontwikkelomgeving voor elk kind!'*

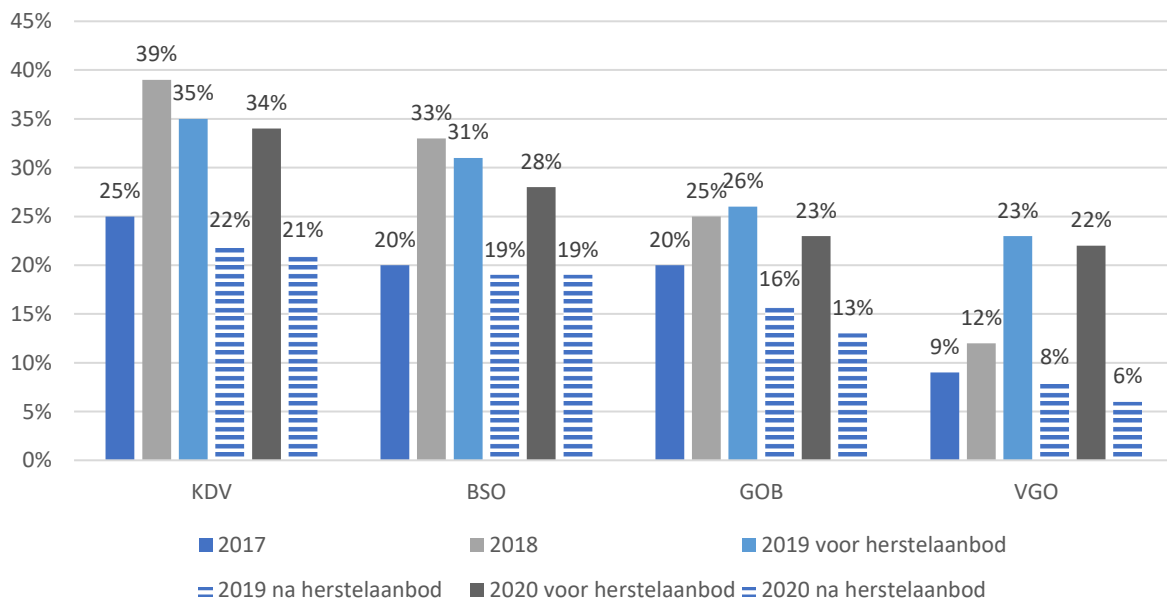
3. Herstelaanbod in cijfers

Vanaf 2019 is herstel aanbod in alle GGD-regio's onderdeel van het instrumentarium van de toezichthouder. In dit hoofdstuk kijken we naar de inzet van herstel aanbod in 2019 en 2020. De cijfers voor 2019 komen voornamelijk uit het Landelijk Rapport van de Inspectie van het Onderwijs.¹ De cijfers voor 2020 komen uit de GIR en zijn verwerkt door GGD GHOR Nederland.² Het jaar 2020 was vanwege de coronacrisis ook voor het toezicht een bijzonder jaar. Door de lockdowns konden niet alle jaarlijkse onderzoeken plaatsvinden, ondanks de wettelijke verplichting. Het aantal jaarlijkse onderzoeken is substantieel lager dan in andere jaren. We gebruiken de cijfers in dit hoofdstuk met de kanttekening dat ze met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

Herstelaanbod wordt in ongeveer de helft van de onderzoeken met overtredingen ingezet en leidt in de meeste gevallen tot een snelle oplossing van de overtredingen

Het aantal overtredingen bij de verschillende vormen van opvang nam sterk toe in 2018 als gevolg van de invoering van de wet IKK. Houders moesten wennen aan de nieuwe eisen. In 2019 en 2020 is zichtbaar wat het effect van herstel aanbod is. Het percentage overtredingen voorafgaand aan herstel aanbod in 2020 en 2019 is licht gedaald ten opzichte van 2018 (zie figuur 1). Lang niet op alle overtredingen wordt herstel aanbod aangeboden (zie tabel 1). Echter als herstel aanbod is aangeboden wordt in 90% van de gevallen de overtreding verholpen (IvHO, 2020). Het percentage overtredingen na herstel aanbod is dan ook een stuk lager zoals blijkt uit figuur 1.

Figuur 1. Percentage jaarlijkse onderzoeken met overtredingen en inzet herstel aanbod, 2017-2020**



** cijfers 2020 zijn nog niet compleet, stand van zaken afgeronde onderzoeken in GOR op 4 januari 2021.
Bron: 2018-2019: Inspectie van het Onderwijs, 2020: GIR, bewerking GGD GHOR Nederland

¹ Inspectie van het Onderwijs (2020) *Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

² De analyse van de Gir 2020 betreft alle afgeronde onderzoeken die opgenomen zijn in de GIR tot en met januari 2021. Dit is nog niet het totale aantal over 2020. Daarnaast ontbreken de onderzoeken van de GGD Amsterdam in deze analyse. Hun cijfers zijn niet opgenomen in de GIR en worden door de Inspectie van het Onderwijs later toegevoegd.

Tabel 1 geeft inzicht in hoe vaak herstelaanbod wordt ingezet bij onderzoeken met overtredingen. Vooral bij de gastouderopvang zetten toezichthouders herstelaanbod veel in. Bij de KDV en BSO ligt het percentage rond de 50%. Opvallend is dat bij KDV, BSO en GOB toch in 13-23% van de gevallen dat herstelaanbod is ingezet dit niet voor alle overtredingen geldt. Het advies voor herstelaanbod is om in dergelijke gevallen geen herstelaanbod aan te bieden.

Tabel 1: Inzet van herstelaanbod bij jaarlijkse onderzoeken met overtredingen, 2019, 2020**

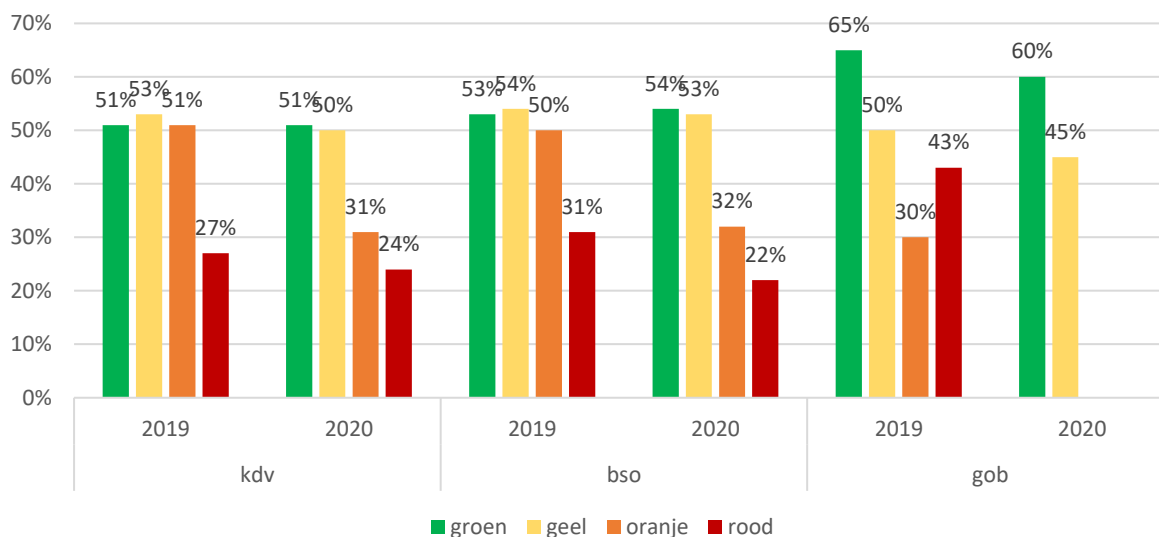
	KDV		BSO		GOB		VGO	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
totaal aantal onderzoeken met overtredingen	3.129	1.710	2.241	1.052	150	86	938	433
herstelaanbod ingezet	1.559	782	1.132	501	80	51	649	332
- op alle overtredingen	83%	81%	87%	84%	78%	80%	97%	96%
- deel overtredingen	17%	19%	13%	16%	23%	20%	3%	4%
% herstelaanbod ingezet	50%	46%	51%	48%	53%	59%	69%	77%

** cijfers 2020 zijn nog niet compleet, stand van zaken afgeronde onderzoeken in GOR op 4 januari 2021.

Bron: 2018-2019: Inspectie van het Onderwijs, 2020: GIR, bewerking GGD GHOR Nederland

GGD'en geven aan dat herstelaanbod maar in beperkte mate ingezet wordt bij recidive. Het risicoprofiel is in beginsel geen belemmering voor de keuze voor herstelaanbod, dat hangt veeleer af van het soort overtreding, zoals ook is aangegeven in het vorige hoofdstuk. Echter in de praktijk wordt herstelaanbod minder vaak ingezet bij voorzieningen met een rood risicoprofiel (zie figuur 3). Verder is in 2020 herstelaanbod in de dagopvang bij oranje en rode risicoprofielen minder vaak ingezet dan in 2019. Een mogelijke verklaring is dat er bij deze risicoprofielen vaker sprake is van recidive of overtredingen op meerdere domeinen.

Figuur 3: Inzet herstelaanbod bij jaarlijkse onderzoeken met overtredingen naar risicoprofielkleur, 2019, 2020**, (%)



** cijfers 2020 zijn nog niet compleet, stand van zaken afgeronde onderzoeken in GOR op 4 januari 2021.

*** de GOB's met een rood of oranje risicoprofiel zijn buiten beschouwing gelaten, omdat de aantallen met overtredingen onder de 5 liggen.

Bron: 2019: Inspectie van het Onderwijs (2020), 2020: GIR, bewerking GGD GHOR Nederland

Herstelaanbod wordt vooral op overtredingen op pedagogisch en veiligheids- en gezondheidsbeleid ingezet.

KDV/BSO

Niet op alle overtredingen wordt in dezelfde mate herstelaanbod ingezet. De Inspectie van het Onderwijs (2020) constateert in 2019 dat bij de kindercentra herstelaanbod vooral wordt ingezet bij overtredingen op het pedagogisch beleid (55%) en het veiligheids- en gezondheidsbeleid (47%). Er wordt minder vaak herstelaanbod gedaan bij overtredingen op voorwaarden aan de voorschoolse educatie, de VOG en PRK en eisen aan personeel en groepen.

Voor 2020 hebben we gekeken op voorwaardenniveau (zie tabel 2). Ook dan zijn het vooral de beleidsvoorwaarden waarop vaak herstelaanbod wordt aangeboden, zoals de beschrijving van de werkwijze, maximale omvang en leeftijdsopbouw van de stam-/basisgroepen of van de 3-uursregeling in het pedagogisch beleidsplan. Verder wordt herstelaanbod aangeboden als de eisen die betrekking hebben op het informeren van ouders niet goed beschreven staan in het beleid, bijvoorbeeld de rol van ouders bij VE of het mentorschap.

Tabel 2: top 10 herstelaanbod op voorwaardenniveau, KDV en BSO, 2020

Voorwaarde	Korte omschrijving	%
2.1.5	Concrete beschrijving in het pedagogisch beleidsplan van de werkwijze, maximale omvang en leeftijdsopbouw van de stamgroepen.	61,8
2.1.7	Concrete beschrijving 3-uursregeling in pedagogisch beleidsplan	60,3
6.1.2	Informeren van ouders en personeel over inspectierapport	57,8
4.1.8	Concrete beschrijving regeling achterwacht	56,9
4.1.2	Actueel houden schriftelijk veiligheids- en gezondheidsbeleid	56,3
2.1.9	Concrete beschrijving in pedagogisch beleidsplan van gebruik maken extra dagdelen	55,2
2.1.4	Concrete beschrijving in pedagogisch beleidsplan van hoe de mentor met de ouders het kind bespreekt en hoe de ouders weten wie de mentor is	54,7
2.1.10	Concrete beschrijving in het pedagogisch beleidsplan van de taken die beroepskrachten in opleiding, stagiairs en vrijwilligers in de dagopvang kunnen uitvoeren en de wijze waarop zij hierbij worden begeleid.	54,0
2.3.4	Concrete beschrijving in pedagogisch beleidsplan hoe ouders worden betrokken bij voorschoolse educatie	53,1
2.3.15**	Vaststellen opleidingsplan voor beroepskracht voorschoolse educatie	52,5

** geldt alleen voor KDV

Bron: GIR, bewerking GGD GHOR Nederland

Bij de voorwaarden voor voorschoolse educatie geldt, net zoals de Inspectie van het Onderwijs constateert in 2019, dat herstelaanbod nauwelijks wordt ingezet op de eisen aan het personeel, maar wel op het beschrijven van onderdelen in het pedagogisch beleidsplan, zoals het vaststellen van het opleidingsplan en de beschrijving van de wijze waarop de uren VE worden ingezet

Het niet voldoen aan kwaliteitseisen in de beleidsbeschrijvingen zijn vaak snel op te pakken door de houder, waardoor herstelaanbod hier een goede werkwijze is. De praktijk is in deze gevallen doorgaans wel in orde, maar onvoldoende beschreven. Overtredingen op het ontbreken van de juiste kwalificatie of een VOG zijn daarentegen veel lastiger te herstellen.

GOB/Gastouderopvang

De Inspectie van het Onderwijs (2020) constateert voor 2019 dat bij gastouderbureaus vooral herstelaanbod gedaan op overtredingen op informatie (54 procent) en VOG en PRK (43 procent). Bij voorzieningen voor gastouderopvang wordt in zeer hoge mate herstelaanbod geboden bij overtredingen aan de speel- en slaapruiimte en buitenspeelmogelijkheid (78 procent). Ook wordt vaak herstelaanbod gedaan bij overtredingen op de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid (63 procent), de VOG en PRK (54 procent) en de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (49 procent). Er wordt beduidend minder herstelaanbod gedaan bij overtredingen in de pedagogische praktijk (32 procent) en de groepssamenstelling (26 procent).

Het aantal inspecties van GOB zijn beperkt in 2020 vanwege corona, hierdoor ook het aantal overtredingen en eventuele aanbod van herstelaanbod. Ondanks deze beperkingen zien we dezelfde overtredingen als de Inspectie, namelijk op de informatievoorziening en PRK (zie tabel 3).

Tabel 3: top 5 herstelaanbod op voorwaardenniveau, GOB, 2020

Voorwaarde	Korte omschrijving	%
4.2.1	Vaststellen meldcode	100,0
5.1.4	Ouders en medewerkers informeren over inspectierapport	100,0
3.1.2	Koppeling met PRK	77,8
3.1.3	Aanvangen werkzaamheden na koppeling PRK	66,7
6.2.5	Overzicht van alle personen die VOG moeten beschikken en bijbehorende gegevens	66,7

Bron: GIR, bewerking GGD GHOR Nederland

Geen duidelijke afname nadere onderzoeken tussen 2018 en 2019 bij invoering herstelaanbod

Eén van de vooronderstellingen bij de invoer van herstelaanbod was dat er minder nadere onderzoeken nodig zouden zijn en daarmee de invoering budgetneutraal. Om hier enigszins zicht op te krijgen hebben we gekeken naar het aantal jaarlijkse onderzoeken en nadere onderzoeken in 2018 en 2019. 2020 hebben we buiten beschouwing gelaten, omdat mogelijk Covid-19 ook invloed heeft op het uitvoeren van de nadere onderzoeken. Het blijkt dat tussen 2018 en 2019 het aantal nadere onderzoeken is toegenomen. Hiervoor zijn verschillende verklaringen. Voor de invoer van herstelaanbod werd vaak Overleg en Overreding toegepast. Dit is niet opgenomen in de GIR. Het feit dat het percentage nadere onderzoeken op het aantal onderzoeken zonder herstelaanbod tussen 2018 en 2019 sterk is toegenomen duidt hierop. Er wordt vaker een nader onderzoek uitgevoerd om na te gaan of de overtredingen zijn opgelost. Dit geldt vooral voor de KDV. Bij de BSO is daarnaast sprake van een absolute toename van het aantal voorzieningen.

Tabel 4: Aantal nadere onderzoeken per jaar

	2018		2019	
	KDV	BSO	KDV	BSO
Jaarlijks/na registratie	8.431	6.566	8.442	7.034
Nadere onderzoeken	1.444	967	1.539	1.140
Totaal aantal onderzoeken met overtredingen	3.193	1.652	2.835	2.068
Zonder herstelaanbod	2.900	1.366	1.717	1.213
% nadere onderzoeken van onderzoeken zonder herstelaanbod	50%	71%	90%	94%

Vrijwel geen nadere onderzoeken als herstelaanbod is aangeboden

Tot slot hebben we op basis van de GIR gekeken of er toch nog een nader onderzoek plaatsvindt als er herstelaanbod is aangeboden. De cijfers voor de dagopvang (BSO en KDV) zijn hiervoor geanalyseerd. Het blijkt dat er alleen alsnog een nader onderzoek plaatsvindt als er niet op alle overtredingen herstelaanbod is aangeboden of als de overtreding na het aanbod van herstelaanbod toch niet hersteld is in de afgesproken termijn. Het gaat om een beperkt aantal onderzoeken waarbij dit voorkomt.

4. Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van de kwalitatieve en kwantitatieve analyse zijn enkele aanbevelingen voor de werkwijze herstelaanbod geformuleerd.

1. Herstelaanbod leidt tot snellere en betere naleving van de kwaliteitseisen en tot een meer actieve houding van houders om te voldoen aan de kwaliteitseisen. Alle GGD'en en gemeenten zijn enthousiast over herstelaanbod en willen ermee doorgaan. De werkwijze herstelaanbod blijkt in de praktijk goed werkbaar voor GGD'en en gemeenten. GGD GHOR Nederland en VNG Naleving bevelen de GGD'en en gemeenten aan om de huidige uitvoering van herstelaanbod te continueren.
2. De handreiking herstelaanbod biedt mogelijkheden om de richtlijnen flexibel te hanteren, bijvoorbeeld omtrent de voorwaarden voor het bieden van herstelaanbod. Er wordt een aantal richtlijnen genoemd, maar de precieze invulling is aan de GGD'en en gemeenten in goed overleg met elkaar. Zo kunnen de GGD en gemeente afspraken maken over welke overtredingen in welke situatie wel of niet in aanmerking komen voor herstelaanbod. GGD GHOR Nederland en VNG Naleving bevelen de GGD'en en gemeenten aan om deze mogelijkheden te benutten.
3. Daarnaast biedt de handreiking herstelaanbod de mogelijkheid voor GGD'en en gemeenten om, waar nodig in goed overleg, maatwerk toe te passen. Bijvoorbeeld bij het bieden van herstelaanbod terwijl niet alle overtredingen hiervoor in aanmerking komen. Vertrouwen in de deskundigheid van de toezichthouder is hierbij essentieel. GGD'en en gemeenten worden geadviseerd om ook daadwerkelijk gebruik te maken van de mogelijkheid die de handreiking geeft in het bieden van maatwerk.
4. Een specifieke aanbeveling aan gemeenten is om indien nodig het lokale (of regionale) handhavingsbeleid aan te passen aan de hand van de gemaakte afspraken omtrent herstelaanbod.
5. Volgens de handreiking herstelaanbod komen alle voorwaarden in aanmerking voor herstelaanbod. Uit de evaluatie blijkt echter dat in de praktijk niet alle overtredingen geschikt lijken voor herstelaanbod. Drie voorwaarden worden veruit het meest genoemd waarop geen herstelaanbod wordt geboden, namelijk: de beroepskracht-kindratio (BKR), de VOG en inschrijving in het PRK en de pedagogische praktijk. We adviseren GGD'en gemeenten om deze voorwaarden niet in aanmerking te laten komen voor herstelaanbod, tenzij gemeenten en GGD hier zelf specifieke afspraken over maken. De nieuw versie van de handreiking is hierop aangepast.