



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

Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2009 en 2010

Voorwoord

De kwaliteit van de kinderopvang is van het grootste belang. Kinderen moeten zich veilig voelen en de kans krijgen zich te ontwikkelen. Ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat hun kind in goede handen is. Dit vertrouwen is onlangs op pijnlijke wijze minder vanzelfsprekend geworden door de zedenzaak in Amsterdam. De kwaliteit van de kinderopvang staat op dit moment volop in de belangstelling, en daarmee ook het toezicht op de kinderopvang.

Gemeenten houden toezicht op de kinderopvanglocaties en gastouderbureaus. De GGD'en voeren inspecties namens de gemeente uit. Wanneer de kwaliteitseisen niet worden nageleefd, zal de gemeente hierop handhaven.

De Inspectie van het Onderwijs onderzoekt jaarlijks hoe gemeenten deze taken uitvoeren, op basis van de gemeentelijke verslagen. Dit rapport beschrijft hoe gemeenten in 2009 het toezicht en de handhaving op de Wet kinderopvang hebben uitgevoerd.

Dit jaar is ervoor gekozen om ook te rapporteren over de bevindingen van het project 'Achterblijvende gemeenten' in 2010. De Inspectie van het Onderwijs is in 2009 gestart met dit project, waarbij gerichte verbeterafspraken worden gemaakt met gemeenten die op specifieke onderdelen van het toezicht op de kinderopvang achterblijven.

Afgelopen jaren zijn hectische jaren geweest door de vele ontwikkelingen in het toezicht. Genoemd kan worden de ontwikkeling van risicogestuurd toezicht (RGT), het Landelijk Register Kinderopvang (LRK), de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) voor de kinderopvang, en het toezicht op gastouders. Deze ontwikkelingen hebben veel aandacht en tijd gevergd van gemeenten, GGD'en, en andere partijen in de branche.

De inspectie constateert dat er vooruitgang is geboekt in het toezicht. Verbeteringen zijn echter nog steeds nodig. De inspectie hoopt dat de inzichten en de suggesties die dit rapport biedt door gemeenten worden opgepakt, zodat het toezicht op de kinderopvang nog verder zal verbeteren.

Mevrouw drs. A.S. Roeters
Inspecteur-generaal van het Onderwijs
Utrecht, maart 2011

Inhoudsopgave

Samenvatting

1	Inleiding	9
1.1	Toezicht op de kinderopvang	9
1.2	Aantal locaties kinderopvang 2006-2009	9
1.3	Doelstelling en opbouw van het rapport	10
2	Nieuwe focus van het toezicht	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Achterblijvende gemeenten kinderopvang	11
2.3	Ontwikkelingen in het toezicht op de kinderopvang	12
3	Register	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Gemeentelijk register	15
3.3	Bevindingen 2010 uit het project ‘achterblijvende gemeenten kinderopvang’	15
3.4	Conclusies	16
4	Uitvoering onderzoeken	17
4.1	Inleiding	17
4.2	Uitgevoerde (wettelijk verplichte) onderzoeken	17
4.3	Bevindingen 2010 uit het project ‘achterblijvende gemeenten kinderopvang’	19
4.4	Conclusies	20
5	Handhaving	21
5.1	Inleiding	21
5.2	Handhaving	21
5.3	Handhavingsbeleid gemeenten	24
5.4	Communicatie	25
5.5	Bevindingen 2010 uit het project ‘achterblijvende gemeenten kinderopvang’	27
5.6	Conclusies	28

Literatuur	30
Bijlage(n)	
Methode van onderzoek	31

Samenvatting

De Nederlandse gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang. De Inspectie van het Onderwijs beoordeelt of het gemeentelijk toezicht voldoet en rapporteert hier jaarlijks over op basis van de gemeentelijke verslagen. Dit rapport beschrijft de bevindingen uit het jaar 2009, enerzijds op basis van de gemeentelijke verslagen en anderzijds aan de hand van de eerste resultaten in 2010 van het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang'. Het rapport beperkt zich tot het toezicht op gemeenten en besteedt geen aandacht aan de kwaliteit van GGD-onderzoeken of de kwaliteit van de kinderopvang in zijn algemeenheid.

Focus op achterblijvende gemeenten

In 2009 is de Inspectie van het Onderwijs gestart met het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang'. Doel van het project is om toezicht en handhaving door gemeenten te verbeteren bij gemeenten die op specifieke onderdelen van hun (wettelijke) taken achterblijven, ter verbetering van de kwaliteit van kinderopvang. Hierbij is gekozen voor een individuele benadering waarbij gemeenten worden aangesproken op tekortkomingen. De toetscriteria zijn gedefinieerd als:

1. Register: is het register kinderopvang op orde?
2. Uitvoering inspecties: worden alle locaties kinderopvang onderzocht?
3. Handhaving: wordt er gehandhaafd op de door de GGD gerapporteerde tekortkomingen?
4. Handhavingsbeleid: is er een beleid aanwezig en is dit actueel?

Achterblijvende gemeenten zijn eind 2009 op deze punten in kaart gebracht en vanaf 2010 individueel benaderd voor het maken van gerichte verbeterafspraken. In 2010 is, op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, prioriteit gegeven aan het toetscriterium 'handhaving' omdat in gemeenten waar niet gehandhaafd wordt tekortkomingen blijven bestaan.

Toezicht op de kinderopvang effectiever en efficiënter

In 2009 en 2010 zijn stappen gezet voor een effectiever en efficiënter toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang. Zo heeft GGD Nederland in 2009 het risicogestuurd toezicht (RGT) geïntroduceerd, waarmee het toezicht zich vooral richt op de locaties waar de zaken minder goed op orde zijn. In 2010 is dit model aangepast voortgezet door de afspraken over maatwerk (ook wel bekend als versobering of verkort toezicht). Met deze maatwerkafspraken is beoogd de beperkte capaciteit (vanwege de vele controles in de gastouderopvang) in te zetten op locaties waar de kernzaken niet op orde waren.

Met de invoering van het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) in 2010 zijn alle gemeentelijke registers vervangen door één geautomatiseerd landelijk systeem. De verwachting is dat dit systeem de professionaliteit en betrouwbaarheid verhoogt, en dat misbruik van de kinderopvangtoeslag kan worden voorkomen. In 2010 zijn de eerste GGD'en gaan werken met de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR). De GIR Kinderopvang, een geautomatiseerd systeem met een module 'inspecteren' en een module 'handhaven' zal het mogelijk maken efficiënter en effectiever te werken. In 2011 wordt de landelijke implementatie van de module 'inspecteren' verwacht. Het is nog niet duidelijk wanneer de module 'handhaven' beschikbaar zal zijn.

Register kinderopvang

Een groot deel van de gemeentelijke registers kinderopvang bleek in 2009 niet op orde te zijn. In veel gevallen waren variabelen niet (volledig) ingevuld, wat de betrouwbaarheid van het register niet ten goede komt. De komst van het LRK, met verplichte invulvelden, lijkt een welkome oplossing te bieden voor deze betrouwbaarheidsproblemen.

De uitvoering van onderzoeken

De Wet kinderopvang schrijft voor dat gemeenten alle locaties kinderopvang jaarlijks onderzoeken op kwaliteit. Het percentage afgeronde wettelijke onderzoeken is in 2009 weer gestegen, maar de norm is nog niet gehaald. Een gevolg hiervan is dat er niet volledig zicht is op de kwaliteit van de kinderopvanglocaties. Bij de gemeenten die achterbleven op dit punt ontbreekt het vooral aan regie en inzicht in de planning. Met meerdere gemeenten heeft de Inspectie van het Onderwijs verbeterafspraken gemaakt over bijvoorbeeld het maken van plannings en het voeren van voortgangsgesprekken met de GGD. Een aantal van de gemeenten waarmee verbeterafspraken zijn gemaakt, verwachten in 2010 de 100 procentnorm wel te behalen, onder andere door regie te voeren en door de maatwerkafspraken uit te voeren.

Handhaving

In 2009 zijn meer tekortkomingen opgeheven binnen de hersteltermijn, een groei van 10 procent ten opzichte van 2008. Hierbij is overleg en overreding het meest toegepaste handhavingsinstrument, door gemeenten dan wel door de GGD zelf. Het aantal handhavingsacties waarbij de gemeente geen inzicht had in het resultaat, is gedaald ten opzichte van 2008, maar is met 17 procent nog steeds hoog te noemen.

Door achterblijvende gemeenten zijn veelal geen of terughoudende acties ingezet. Hierdoor verliezen GGD-onderzoeken aan impact en blijven tekortkomingen (langere tijd) bestaan. Tevens ontbreekt het aan een volgsysteem van de handhavingsacties. De oorzaken hiervan lijken te liggen in capaciteitsproblemen, lage prioriteitsstelling en personeelwisselingen. Dat verzwakt de borging van de kwaliteit en continuïteit. Daarnaast ontbreekt het vaak aan kennis van en ervaring in moeilijke handhavingstrajecten. Met achterblijvende gemeenten zijn verbeterafspraken gemaakt op het gebied van capaciteit, het beleggen van taken en procedures, het zorgdragen voor juridische kennis, en het opzetten van een voortgangssysteem.

De handhavingsmodule van de GIR kan een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van de kennis van handhavingstrajecten, inzicht in soortgelijke handhavingsacties door andere gemeenten en de mogelijkheid om de eigen ingezette handhavingsacties te volgen.

Voor een adequate uitvoering van handhaving is het wenselijk dat handhavingsbeleid is opgesteld en up-to-date is. Iets minder dan de helft van de gemeenten bleek het handhavingsbeleid aangepast te hebben aan de wetwijzigingen van 2008. Veel gemeenten hielden rekening met de invoering van de Wet OKE in augustus 2010 om daarna het handhavingsbeleid alsnog aan te passen.

Samenvattend oordeel

De gegevens van de gemeentelijke verslagen laten zien dat in 2009 een aantal verbeteringen heeft plaatsgevonden ten opzichte van 2008. Zo is het percentage wettelijk uitgevoerde onderzoeken gestegen, evenals het percentage tekortkomingen dat binnen de hersteltermijn is opgelost. Het totaal aantal uitgevoerde inspecties is gegroeid met 23 procent. Op het gebied van het register kan niet worden gesproken van een verbetering noch van een verslechtering, vanwege de vele ontwikkelingen die op dit gebied hebben plaatsgevonden.

Omdat inmiddels het LRK is ingevoerd, verwacht de Inspectie van het Onderwijs vanaf 2010 echter een aanzienlijke verbetering op dit vlak.

Een belangrijk punt ter verbetering van het gemeentelijk toezicht is het oppakken van de regierol in de uitvoering van de inspecties en in de handhaving. Immers wanneer niet alle locaties onderzocht worden, is er geen zicht op de kwaliteit van de kinderopvang waardoor handhaving indien nodig niet kan plaatsvinden. Het is hierbij van belang dat de kwaliteit en continuïteit gewaarborgd blijven. De taken en procedures dienen binnen de gemeente goed belegd te worden en minder gevoelig te zijn voor personele wisselingen.

Met het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' heeft de Inspectie van het Onderwijs gekozen voor een nieuwe manier van toezicht houden die effectief is gebleken. Doordat gemeenten individueel zijn aangesproken en er gerichte verbeterafspraken zijn gemaakt, hebben veel gemeenten verbeteracties in gang gezet. De uitvoering van de handhaving door gemeenten is de belangrijkste zorg voor de inspectie. Immers, wanneer de gemeenten niet handhaven, blijven de door de GGD geconstateerde tekortkomingen bestaan. Daarom geeft de inspectie prioriteit aan handhaving bij de gemeenten die op dat criterium achterblijven.

1 Inleiding

Het rapport Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2009 en 2010 geeft een oordeel over de kwaliteit van het toezicht op de kinderopvang door gemeenten. Hierbij is speciale aandacht voor het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' dat in 2009 is geïnitieerd door de toenmalige staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), mevrouw Dijkema. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het onderscheid tussen gemeentelijk toezicht en toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. Vervolgens wordt kort de omvang van de kinderopvang in Nederland geschetst. Daarna is er aandacht voor de doelstelling en de opbouw van dit rapport.

1.1 Toezicht op de kinderopvang

Volgens de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (in het vervolg aangeduid met Wet kinderopvang) zijn de Nederlandse gemeenten verantwoordelijk voor het toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang. In de praktijk betekent dit dat gemeenten in een register bijhouden welke kinderopvanglocaties binnen de gemeente gevestigd zijn. Door de GGD laten zij onderzoek uitvoeren naar de kwaliteit van kinderopvanglocaties. Vervolgens rapporteert de GGD daarover aan de gemeenten, waarna een gemeente, indien nodig, handhaving inzet. Voorbeelden van zaken die aan de orde komen bij kwaliteitscontroles zijn:

- Is de risico-inventarisatie veiligheid actueel?
- Beschikken alle medewerkers over een verklaring omtrent het gedrag?
- Beschrijft de risico-inventarisatie de gezondheidsrisico's die de opvang van de kinderen met zich meebrengt op de thema's 'ziektekiemen', 'binnenmilieu', 'buitenmilieu' en 'medisch handelen'?

De Inspectie van het Onderwijs houdt tweedelijns toezicht op gemeenten. Dit betekent dat de inspectie kijkt of gemeenten voldoen aan de wettelijke taken met betrekking tot het toezicht op de kinderopvang. Dit betreft het bijhouden van het register, de uitvoering van de verplichte onderzoeken en het inzetten van handhaving. Dit rapport gaat niet in op de kwaliteit van het toezicht door de GGD.

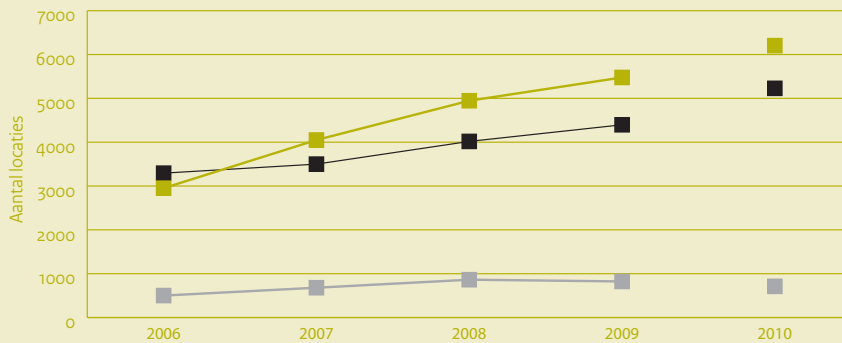
Met de nieuwe kabinetsformatie is besloten de beleidsdirectie kinderopvang over te plaatsen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) naar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De uitvoering van het toezicht op gemeenten blijft in ieder geval tot en met 2011 de verantwoordelijkheid van de Inspectie van het Onderwijs.

1.2 Aantal locaties kinderopvang 2006-2009

In Nederland waren eind 2009 ruim vierduizend locaties dagopvang, ruim vijfduizend locaties buitenschoolse opvang en ruim achthonderd gastouderbureaus. Figuur 1.2a laat zien dat het aantal locaties kinderopvang in de afgelopen jaren fors is gegroeid. In 2009 zette deze groei door bij de buitenschoolse opvang en de dagopvang; deze vormen van opvang groeiden

¹ Een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) geeft aan dat het gedrag van een persoon geen belemmering vormt voor een bepaalde functie. Een VOG is verkrijgbaar als uit onderzoek blijkt dat er geen strafbare feiten zijn gepleegd (www.overheid.nl).

respectievelijk met 11 en 9 procent. Alleen bij gastouderbureaus was sprake van een daling: in 2009 waren er 5 procent minder bureaus dan in 2008.



Figuur 1.2a
Aantal locaties kinderopvang in 2006 t/m 2009²

■ Dagopvang
■ Buitenschoolse opvang
■ Gastouderbureaus

1.3 Doelstelling en opbouw van het rapport

Dit rapport over de kwaliteit van het gemeentelijk toezicht op kinderopvang in 2009 en 2010 geeft een beeld van het landelijk toezicht op de kinderopvang door Nederlandse gemeenten. Het rapport is opgebouwd aan de hand van de drie toetspunten³ waarop gemeenten worden beoordeeld, namelijk het register kinderopvang, de uitvoering van de onderzoeken en handhaving. In elk hoofdstuk wordt eerst aandacht besteed aan de resultaten van 2009, op basis van de gemeentelijke verslagen. Vervolgens worden de ontwikkelingen in 2010 vanuit het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' beschreven. In de meeste hoofdstukken zijn voorbeelden genoemd van wat de Inspectie van het Onderwijs in de dagelijkse praktijk tegenkomt.

² De cijfers van 2010 zijn afkomstig uit een andere bron en daarom niet geheel vergelijkbaar met de cijfers van de andere jaren. De peildatum van deze cijfers is 31-12-2010.

³ Het toezicht op kinderopvang kent drie toetspunten: register kinderopvang, uitvoering onderzoek en handhaving. Binnen het project 'achterblijvende gemeenten kinderopvang' is 'handhaving' echter verdeeld in 'handhaving' en 'handhavingsbeleid', hierdoor zijn er binnen dit project vier toetscriteria.

2 Nieuwe focus van het toezicht

2.1 Inleiding

Zowel in 2009 als in 2010 gebeurde er veel op het gebied van de kinderopvang. Zo introduceerde de Inspectie van het Onderwijs in 2009 het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang', waarin de focus ligt op gemeenten die achterblijven ten opzichte van hun wettelijk verplichte taken. In 2010 vonden uiteenlopende ontwikkelingen plaats, zoals de invoering van de Wet Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE), de invoering van het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) en de invoering van maatwerkafspraken in het toezicht. In dit hoofdstuk is aandacht voor al deze ontwikkelingen, maar eerst gaat paragraaf 2.2 in op het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang'.

2.2 Achterblijvende gemeenten kinderopvang

In 2009 is de inspectie gestart met het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang'. De aanleiding voor dit project was dat een aanzienlijk deel van de gemeenten op specifieke toezicht- en handhavingsonderdelen achterbleef ten opzichte van wat de wetgeving van hen vraagt, zo bleek uit eerdere inspectierapporten. De gevolgen zijn van invloed op de kwaliteit van kinderopvang, immers als er bij een gedeelte van de kinderopvanglocaties geen zicht is op de kwaliteit, kan er bij eventuele tekortkomingen niet gehandhaafd worden. Bovendien verliezen GGD-onderzoeken aan impact als de gemeenten deze niet ondersteunen met handhavingsacties.

Met het project wil de inspectie de uitvoering van het toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang door gemeenten verbeteren. Om deze doelstelling te bereiken is gekozen voor een individuele aanpak, waarbij achterblijvende gemeenten worden aangesproken op hun tekortkomingen.

Het project bestaat uit enkele fasen. Allereerst heeft de inspectie de achterblijvende gemeenten in kaart gebracht, om vervolgens gerichte verbeterafspraken met deze gemeenten te kunnen maken. Bij het uitvoeren van de verbeterafspraken kunnen gemeenten de hulp van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) invoeren. De volgende stap is een inventarisatie van het effect van de genomen maatregelen, waarna de inspectie kan beoordelen of een gemeente de uitvoering op orde heeft. Indien gemeenten vervolgens niet tot de afgesproken verbetering komen, beoordeelt de inspectie of er sprake is van een mogelijke ernstige tekortkoming. In een dergelijk geval kan een aanwijzing aan de individuele gemeente volgen door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

In 2009 heeft de Inspectie van het Onderwijs het project vormgegeven door alle gemeenten met een aankondigingsbrief te informeren over de criteria waarop getoetst wordt. De preventieve werking die deze brief had, bleek uit de reactie van gemeenten die van de inspectie wilden weten hoe ze plaatsing op de lijst konden voorkomen. In overleg met het ministerie van OCW en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn vier vaste toetscriteria bepaald om vast te stellen of gemeenten achterblijven in hun toezicht op en handhaving van kinderopvang.

De toetscriteria zijn:

1. register
(Zijn alle variabelen, waaronder exploitatiedatum, goed en volledig ingevuld?)
2. uitvoering onderzoeken
(Zijn alle locaties kinderopvang in de gemeente onderzocht?)
3. handhaven
(Wordt er gehandhaafd op de door de GGD gerapporteerde tekortkomingen?)
4. handhavingsbeleid
(Is er handhavingsbeleid aanwezig en is dit beleid actueel?)

Eind 2009 zijn alle gemeenten in kaart gebracht en beoordeeld volgens de toetscriteria. Gemeenten die alles op orde hadden, hebben hierover een brief ontvangen. Met de gemeenten die tot de groep 'mogelijk achterblijvende gemeenten' behoren, is de inspectie vanaf 2010 in contact getreden om op basis van een nader onderzoek de actuele situatie te bepalen en vervolgens afspraken te maken voor een mogelijk verbetertraject. In 2010 heeft het onderdeel 'handhaving' op verzoek van het ministerie van OCW prioriteit gekregen binnen het project.

2.3 Ontwikkelingen in het toezicht op de kinderopvang

In 2010 vonden vele ontwikkelingen plaats in het toezicht op kinderopvang, die hieronder een voor een worden toegelicht.

Aanpassing kwaliteitseisen gastouders

Vanaf januari 2010 zijn gastouders wettelijk verplicht om te voldoen aan nieuwe kwaliteitseisen op het gebied van deskundigheid, veiligheid en hygiëne. Deze kwaliteitseisen moeten de kwaliteit en betaalbaarheid van de gastouderopvang waarborgen. Nieuw hierbij is dat de GGD ook rechtstreeks toezicht houdt op de gastouders.

Wet OKE

Sinds 1 augustus 2010 is de Wet OKE (Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie) in werking getreden. Met de komst van deze wet gaan de kwaliteitseisen die de Wet kinderopvang noemt voor kinderdagverblijven, grotendeels ook gelden voor peuterspeelzalen. Op deze manier ontstaat een landelijk kwaliteitskader voor kinderopvang en peuterspeelzalen, met harmonisatie als gevolg. De houders van een peuterspeelzaal krijgen door de Wet OKE zorgplicht voor verantwoord peuterspeelzaalwerk. De Inspectie van het Onderwijs zal met de komst van deze wet ook toezicht houden op de kwaliteit van voorschoolse educatie.

Invoering Landelijk Register Kinderopvang (LRK)

Een andere ontwikkeling is de invoering van een geautomatiseerd landelijk register voor kinderopvang. Het nieuwe LRK fungeert als basisadministratie voor de kinderopvang en vervangt de gemeentelijke registers. Naast meer professionaliteit en betrouwbaarheid heeft het tot doel misbruik van de kinderopvangtoeslag te voorkomen. Bijkomend voordeel is dat het LRK inzicht geeft in het aantal locaties kinderopvang per gemeente. Niet alleen dagopvang en buitenschoolse opvanglocaties, maar ook gastouders en gastouderbureaus moesten eind 2010 geregistreerd zijn in het LRK.

Tijdens de implementatie vergde een aantal zaken veel aandacht en tijd van de gemeenten. De 'oude' gemeentelijke registers, die onvoldoende betrouwbaar waren, moesten worden gecontroleerd op volledigheid en juistheid, alvorens invoering in het LRK kon plaatsvinden.

Daarnaast is een groot aantal (nieuwe) gastouders ingevoerd in het LRK. De invoer was moeilijk te plannen doordat het lang onduidelijk bleef hoeveel gastouders zich zouden aanmelden. Ook is er veel aandacht geweest bij de gemeenten voor de borging van de toegang tot en kennis over het LRK. Om continuïteit te garanderen, ook als een medewerker door ziekte uitvalt of wisselt van baan, is daarom gestreefd per gemeente twee personen te autoriseren voor het LRK.

De verwachting is dat met de komst van het LRK de betrouwbaarheid van de gegevens zal toenemen. Gegevens zoals exploitatiedatum of Kamer van Koophandel-nummer werden tot nog toe veelal niet ingevuld door gemeenten. De verplichte invulvelden in het LRK lossen dit probleem op. Wanneer eind 2011 de koppeling met de gemeentelijke basisadministratie (GBA) en het Nieuw Handelsregister zal plaatsvinden, is het mogelijk om automatisch onderlinge controles van systemen uit te voeren die tevens bijdragen aan de betrouwbaarheid van de gegevens.

Invoering Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR)

In 2010 is het geautomatiseerde systeem Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte Kinderopvang (GIR) verder ontwikkeld. Dit systeem bestaat uit twee modules: één voor het proces 'inspecteren' en één voor het proces 'handhaven'. Het onderdeel 'inspecteren' is ontwikkeld om GGD-inspecteurs te ondersteunen bij de uitvoering van hun toezichtstaak, zodat zij efficiënter en effectiever kunnen werken. Medio 2011 zal de nieuwste versie van de GIR Inspecteren beschikbaar zijn voor alle GGD'en en gemeenten. Het onderdeel 'handhaven' heeft vooral tot doel om het handhavingstraject te ondersteunen en te volgen. Het is nog onbekend wanneer de GIR Handhaven beschikbaar zal zijn. Behalve dat het systeem de werkprocessen van gemeenten en GGD'en ondersteunt, draagt de GIR bij aan kwaliteitsverbetering van het gemeentelijk toezicht en de betrouwbaarheid van de gegevens.

De GIR is ontwikkeld met inhoudelijke betrokkenheid van de VNG, GGD Nederland, het ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs, gemeenten en GGD'en. Hoewel het gebruik van de GIR door gemeenten en GGD'en niet verplicht is, is de aanbeveling van het ministerie van OCW, de Inspectie van het Onderwijs en de VNG aan gemeenten om zo veel mogelijk gebruik te maken van de GIR.

In 2010 hebben ongeveer twaalf GGD'en met de GIR inspecteren gewerkt. De GGD'en zijn overwegend positief over hun ervaringen met het systeem. Als de GIR in de basis volledig is, kan het systeem leiden tot meer effectiviteit en efficiëntie in het toezicht. Nagenoeg alle andere GGD'en hebben aangegeven in 2011 aan te sluiten op het systeem.

Invoering Risicogestuurd Toezicht (RGT) en maatwerk

In september 2009 heeft GGD Nederland een nieuw toezichtmodel geïntroduceerd, het risicogestuurd toezicht. Dit model bestond oorspronkelijk uit een jaarlijkse inspectie van alle locaties kinderopvang, waarbij het ene jaar een aangekondigd bezoek en het volgende jaar een onaangekondigd bezoek zou plaatsvinden. In het eerste jaar zou worden getoetst op alle voorwaarden, terwijl bij het onaangekondigd bezoek in het andere jaar de nadruk zou liggen op de praktijkuitvoering en op gedragsgerelateerde voorwaarden, die in het voorgaande jaar niet aan de orde waren gekomen. Deze vorm van toezicht zou meer ruimte en tijd overlaten voor de locaties die de zaken minder goed op orde hadden.

Echter, als gevolg van de wijzigingen in de Wet kinderopvang – waardoor alle (nieuwe) gastouders vanaf 2010 op kwaliteitseisen worden getoetst – kon dit nieuwe toezichtmodel in 2010 niet volledig worden ingevoerd. Zowel de GGD'en als de gemeenten kregen door deze uitbreiding

van werkzaamheden te maken met capaciteitsproblemen. Daarbij was het voor gemeenten onmogelijk een adequate planning te maken, omdat niet duidelijk was hoeveel gastouders zich zouden aanmelden. Om personeel en middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten, hebben het ministerie van OCW, de VNG, GGD Nederland en de Inspectie van het Onderwijs afgesproken om de zogenaamde maatwerkafspraken in te voeren. Voor gastouders betekent dit dat zij per inspectie een uur op locatie worden bezocht. Voor de dagopvang en de buitenschoolse opvang geldt dat de nadruk bij inspecties vooral ligt op de locaties die in het voorgaande jaar niet voldoende scoorden op de belangrijkste kwaliteitseisen: de kernzaken.

Halverwege 2010 is in overleg met ketenpartijen besloten om de gastouders in 2010 alleen op een gedeelte van de toetscriteria te onderzoeken en in 2011 het overige gedeelte daarbij te betrekken. Aanleiding voor deze beslissing vormden onder andere de capaciteitsproblemen bij gemeenten en GGD'en.

Uit de contacten die de inspectie heeft, blijkt dat gemeenten verwachten dat het maatwerk winst in geld en tijd gaat opleveren. Daarnaast verwachten gemeenten dat een onaangekondigd GGD-onderzoek tot andere uitkomsten zal leiden dan een aangekondigd onderzoek. Gemeenten willen dan ook dat het maatwerk verder wordt ontwikkeld. De huidige vorm wordt nog als te beperkt ervaren; gemeenten willen zelf kunnen kiezen welke locaties wel en niet onderzocht moeten worden. Er zijn gemeenten die overwegen een eigen invulling aan een RGT-model te geven, omdat zij vinden dat de verdere ontwikkeling te lang op zich laat wachten. GGD Nederland heeft inmiddels het team dat het RGT-model ontwikkelt uitgebreid.

3 Register

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het register kinderopvang centraal. Hierbij is aandacht voor de gemeentelijke registers die gemeenten van 2005 tot 2010 hebben bijgehouden. In het verlengde daarvan komen ook de gemeenten aan bod die achterblijven op het criterium 'register'.

3.2 Gemeentelijk register

Vanaf 2005 houdt elke gemeente een eigen gemeentelijk register bij waaruit blijkt hoeveel locaties kinderopvang in totaal binnen de gemeente zijn geregistreerd. De registratie van een locatie kon tot aan het 'Besluit registratie kinderopvang' in december 2009 nog direct na aanmelding van de nieuwe locatie plaatsvinden. Vanaf 2010 kan registratie alleen plaatsvinden indien de locatie aan een aantal kwaliteitseisen voldoet. Dit wordt vastgesteld door de GGD, zodat zeker is dat de locatie bij aanvang van de exploitatie van voldoende kwaliteit is. Het register is voor ouders een belangrijke informatiebron, omdat zij zo kunnen zien welke locaties geregistreerd zijn en bovendien weten dat de gemeente jaarlijks toeziet op de kwaliteit. Daarnaast is het register voor de houder van een locatie en de ouders van belang omdat de Belastingdienst uitsluitend een tegemoetkoming (kinderopvangtoeslag) in de kosten verstrekt bij een geregistreerde opvanglocatie.

3.3 Bevindingen 2010 uit het project 'achterblijvende gemeenten kinderopvang'

Uit het bureauonderzoek⁴, als onderdeel van het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang', eind 2009, waarbij gegevens uit 2008 en de gegevens op de websites van de gemeenten zijn beoordeeld, bleken 311 van de 430 gemeenten achter te lopen op een goede uitvoering van het register. Dit betekent dat niet alle variabelen (volledig) zijn ingevuld. Voorbeelden van gegevens die ontbreken in de gemeentelijke registers zijn⁵:

- naam en adres houders;
- Kamer van Koophandel-nummer houders;
- datum start exploitatie;
- aantal kindplaatsen;
- alle mutaties met datum.

Vooraf de exploitatiedatum is een belangrijk gegeven dat in het register niet mag ontbreken, omdat de Belastingdienst op basis daarvan de toeslag vaststelt en uitkeert.

⁴ Aan de hand van toetscriteria is tijdens het bureauonderzoek bepaald of sprake is van een potentieel achterblijvende gemeente. Om dit te bepalen is onder andere het gemeentelijk verslag 2008 gebruikt.

⁵ Dit blijkt uit een nader onderzoek onder gemeenten in 2010.

Voorbeeld van een gemeente

Het in 2009 bij de gemeente aangetroffen register bevatte niet de nieuwe locaties of de wijzigingen bij bestaande locaties. De gemeente bleek zich niet bewust te zijn van de regels voor een juiste registervoering.

Vanwege de (wets)wijzigingen die in 2010 rond het register speelden, heeft de Inspectie van het Onderwijs in afstemming met de beleidsdirectie kinderopvang van het ministerie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een andere invulling gegeven aan het toetscriterium 'register'. Hierbij kwam de nadruk te liggen op de implementatie van het LRK. Daarnaast heeft de Inspectie van het Onderwijs, in het kader van het project, concrete verbeterafspraken met gemeenten gemaakt. Hierbij is onder andere aandacht geweest voor het beleggen van taken en verantwoordelijkheden bij meerdere personen en deelname aan een implementatiecursus met betrekking tot het Landelijk Register Kinderopvang (LRK).

3.4 Conclusies

Eind 2009 was ruim 70 procent van de gemeentelijke registers niet op orde. Met de achterblijvende gemeenten zijn concrete verbeterafspraken gemaakt. Dat was nodig gelet op het belang van het register voor zowel de ouders, Belastingdienst als het toezicht. Daarnaast is aandacht besteed aan de implementatie van het LRK, de borging van de kennis en de toegang tot het LRK. De komst van het LRK lijkt een welkome oplossing te bieden voor het betrouwbaarheidsprobleem van de gemeentelijke registers.

4 Uitvoering onderzoeken

4.1 Inleiding

De GGD voert onderzoeken uit bij alle kinderopvanglocaties om te controleren of zij voldoen aan de kwaliteitseisen die in de wet en beleidsregels staan. De verschillende onderzoeken, ook wel inspecties genoemd, zijn te verdelen in wettelijk verplichte onderzoeken en niet-wettelijk verplichte onderzoeken.

De wettelijk verplichte onderzoeken bestaan uit twee soorten onderzoeken, namelijk jaarlijkse onderzoeken en onderzoeken naar nieuwe locaties. Elke locatie kinderopvang wordt jaarlijks onderzocht om na te gaan of de locatie nog steeds aan de kwaliteitseisen voldoet. Gemeenten moeten voldoen aan een wettelijke norm van 100 procent afgeronde onderzoeken om de kwaliteit van de kinderopvang in zicht te houden en te waarborgen. Wanneer een nieuw te openen locatie zich bij de gemeente heeft gemeld, volgt een nieuw meldingsonderzoek. Ook bij zo'n onderzoek naar een nieuwe locatie wordt nagegaan in hoeverre de locatie aan de kwaliteitseisen voldoet. Bij onvoldoende resultaat wordt de locatie uit het register verwijderd.⁶

Indien uit een jaarlijks onderzoek blijkt dat een locatie niet aan alle kwaliteitseisen voldoet, kan na een hersteltermijn of handhavingsmaatregel, opgelegd door de gemeente, een herinspectie door de GGD plaatsvinden. Dit wordt een nader onderzoek genoemd.

Ten slotte worden er zonodig incidentele onderzoeken uitgevoerd. Deze onderzoeken worden ingezet naar aanleiding van een klacht, een mediabericht, een signaal of bijvoorbeeld gemeentelijk beleid rondom een bepaald thema. Ook kan de uitbreiding van een locatie, een verhuizing of een verbouwing aanleiding zijn voor het uitvoeren van een incidenteel onderzoek.

Dit hoofdstuk gaat hoofdzakelijk in op de omvang en resultaten van de uitgevoerde wettelijk verplichte onderzoeken. Daarnaast is er aandacht voor de gemeenten die achterblijven op het criterium 'uitvoering onderzoek'. Tot slot wordt ingegaan op de ontwikkelingen die in 2010 hebben plaatsgevonden.

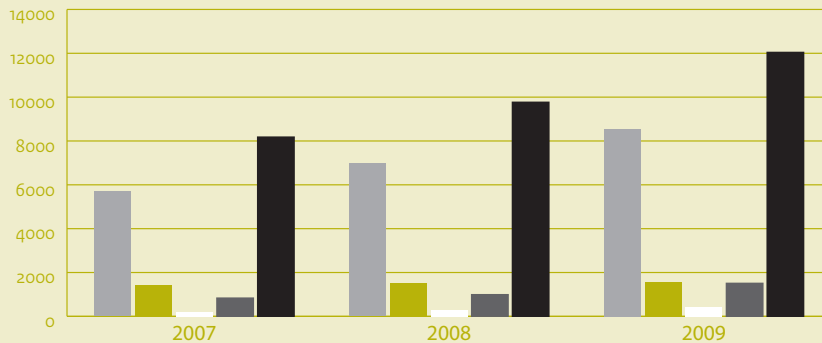
4.2 Uitgevoerde (wettelijk verplichte) onderzoeken

In figuur 4.2a wordt zichtbaar dat het totaal aantal uitgevoerde onderzoeken jaarlijks stijgt. In 2008 bedroeg het totaal aantal uitgevoerde onderzoeken nog 9.770. In 2009 was er sprake van 12.045 uitgevoerde onderzoeken, een stijging van 23 procent ten opzichte van 2008. De grootste stijgingen zijn waar te nemen bij de uitgevoerde jaarlijkse onderzoeken en de uitgevoerde nadere onderzoeken.

Als beide wettelijk verplichte onderzoeken (jaarlijkse en nieuwe meldingsonderzoeken) worden opgeteld, dan is het percentage van de afgeronde onderzoeken gestegen van 75 procent in 2008 naar 80 procent in 2009.

⁶ Vanaf 2010 kan een nieuwe locatie alleen worden ingeschreven als voldaan wordt aan een aantal kwaliteitseisen.

Inschrijving in het register is hierdoor alleen mogelijk na een nieuw meldingsonderzoek.



Figuur 4.2a

Absolute aantal afgeronde onderzoeken per jaar, uitgesplitst naar soort onderzoek

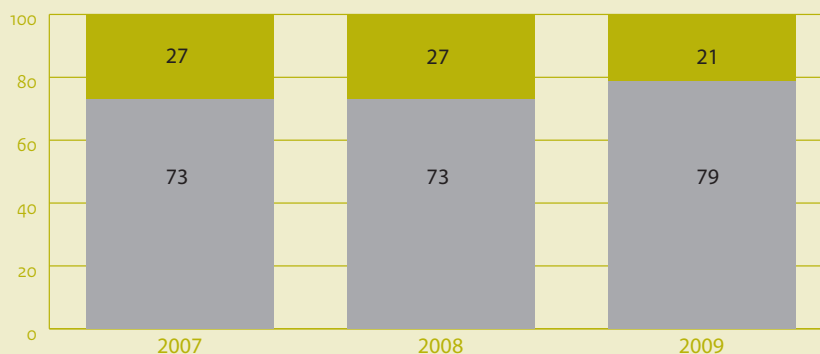
- Jaarlijks onderzoek
- Onderzoek nieuwe locaties
- Incidenteel onderzoek
- Nader onderzoek
- Totaal

Hoewel er sprake is van een stijging van het aantal verplichte onderzoeken, is de voorgeschreven wettelijke norm van 100 procent in 2009 niet gehaald.

Volgens een onderzoek⁷ van de Inspectie van het Onderwijs (2009) naar de oorzaken van het niet behalen van de 100 procentnorm speelt onder andere mee dat de planning van de uit te voeren inspecties niet adequaat is. Er zijn gemeenten die geen planning hanteren en/of geen inzicht hebben in de voortgang van de uitvoering van inspecties. Tevens houden sommige gemeenten geen rekening met eventuele groei van het aantal kinderopvanglocaties. Maar ook de extra uit te voeren inspecties als gevolg van handhavingsacties zijn niet altijd ingecalculleerd.

4.2.1 Jaarlijks onderzoek

Uit figuur 4.2b blijkt dat 79 procent (8.544 onderzoeken) van de uitgevoerde jaarlijkse onderzoeken in 2009 is afgerond. Ten opzichte van 2008 is dit een stijging van 6 procent.



Figuur 4.2b

Aantal afgeronde en niet-afgeronde jaarlijkse onderzoeken per jaar in percentages

- Niet afgerond/niet onderzocht
- Afgerond

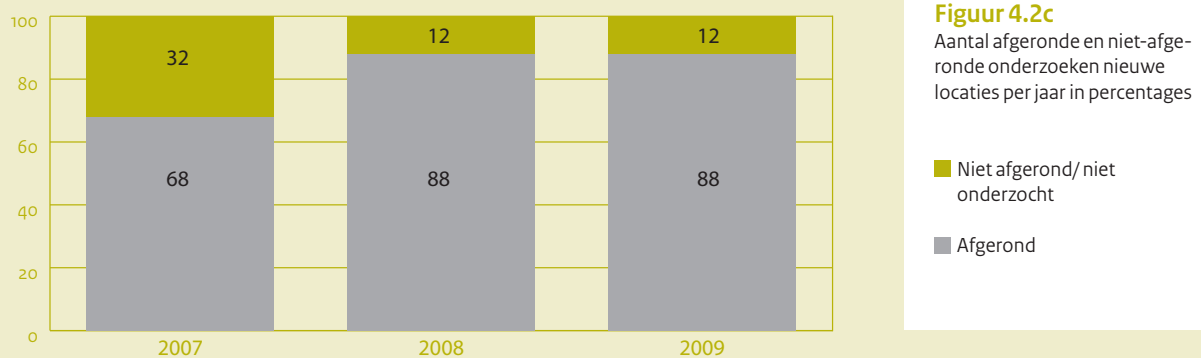
Het aantal niet-afgeronde onderzoeken bestaat uit een groep onderzoeken die wel zijn uitgevoerd maar waarvan nog geen definitief rapport is verschenen, en uit een groep niet-onderzochte locaties. In de groep afgeronde onderzoeken bevinden zich ook de locaties die in 2008 zijn onderzocht en in 2009 zijn afgerond.

7 Inspectie van het Onderwijs. (2009). Inspecteren is vooruit kijken. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs

Om meer zicht te krijgen op de hoeveelheid afgeronde rapporten per gemeente, is een analyse gedaan op gemeenteniveau. Hieruit blijkt dat 32 procent van de gemeenten de 100 procentnorm heeft gehaald.

4.2.2 Onderzoek nieuwe locatie

Figuur 4.2c toont het aantal afgeronde en niet-afgeronde onderzoeken naar nieuwe locaties. In 2009 is 88 procent van de nieuwe locaties onderzocht, exact evenveel als in 2008.



Net als bij de jaarlijkse onderzoeken geldt dat het aantal niet-afgeronde onderzoeken bestaat uit een groep onderzoeken die in 2009 wel zijn uitgevoerd maar waarvan nog geen definitief rapport is verschenen, en uit een groep niet-onderzochte locaties. In de groep afgeronde onderzoeken bevinden zich ook de locaties die in 2008 zijn onderzocht en waarvan het rapport in 2009 is afgerond.

4.3 Bevindingen 2010 uit het project 'achterblijvende gemeenten kinderopvang'

Eind 2009 heeft de Inspectie van het Onderwijs een bureauonderzoek uitgevoerd waarbij gebruik is gemaakt van informatie uit 2008. Op basis van dit onderzoek werden begin 2010 271 van de 430 gemeenten aangewezen als 'mogelijk achterblijvende gemeente' op het punt 'uitvoering onderzoeken'. Dit betekent onder andere dat deze gemeenten niet alle locaties kinderopvang in hun gemeente hadden onderzocht.

Uit nader onderzoek naar de oorzaken van achterblijven onder negentien achterblijvende gemeenten bleek dat er bij zeventien gemeenten sprake was van geen of weinig regie vanuit de gemeente op de planning van de GGD. Het maken van de planning werd aan de GGD overgelaten en ook de voortgang werd niet door de gemeente bewaakt. Soms was er zelfs geen overleg tussen de gemeente en de GGD of was de gemeente niet bekend met de planning.

Voorbeeld van een gemeente

Een gemeente verklaart: "We gaan ervan uit dat de GGD het goed doet, dus we hoeven er zelf niet achteraan of alle onderzoeken wel worden uitgevoerd."

De inspectie heeft met een gedeelte van de achterblijvende gemeenten op dit punt verbeteracties afgesproken (eind 2010: 70 van de 180 gemeenten die nader zijn onderzocht). Deze verbeterafspraken zijn er vooral op gericht dat gemeenten de regie bij deze taak beter oppakken. Gemeenten hebben hier voortvarend gevolg aan gegeven, onder andere door:

- met de GGD een planning te maken voor de uit te voeren inspecties en deze niet te laat in het kalenderjaar te plannen;
- periodiek voortgangsgesprekken te voeren met de GGD over de planning;
- afspraken te maken over hoe om te gaan met onverwachte situaties.

Meer gemeenten waarmee verbeterafspraken zijn gemaakt, verwachten de 100 procentnorm met betrekking tot wettelijke onderzoeken in 2010 wel te halen. Gemeenten hopen dit te bereiken door onder andere beter regie te voeren en eventueel locaties die in 2009 voldoende scoorden, in 2010 niet op locatie te inspecteren.

4.4 Conclusies

Het percentage afgeronde onderzoeken is gestegen van 75 procent in 2008 naar 80 procent in 2009. Het totaal aantal uitgevoerde onderzoeken is in 2009 gestegen met 23 procent. De wettelijke norm van 100 procent afgeronde onderzoeken is door 32 procent van de gemeenten gehaald. De Inspectie van het Onderwijs ziet als mogelijke oorzaken voor het niet behalen van deze norm, een gebrek aan planning van onderzoeken, een gebrek aan continuïteit in personele bezetting en het feit dat gemeenten nog onvoldoende de regierol oppakken.

In het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' zijn na het bureauonderzoek 271 gemeenten aangewezen als achterblijvers op het criterium 'uitvoering onderzoeken'. Deze gemeenten hebben niet alle wettelijk verplichte onderzoeken uitgevoerd. Een gevolg hiervan is dat er voor een gedeelte van de locaties geen zicht is op de kwaliteit van kinderopvang en dat bij eventuele tekortkomingen ook niet kan worden gehandhaafd. Oorzaken voor achterblijven bleken vooral te liggen in het ontbreken van sturing en een planning. Daarbij werd de uitvoering geheel overgelaten aan de GGD. De inspectie heeft dit punt uitvoerig met de gemeenten besproken. Hier hebben de gemeenten voortvarend op gereageerd. Er zijn inmiddels verbeterafspraken gemaakt met zeventig gemeenten. Deze betreffen veelal het maken van planningen en het voeren van voortgangsgesprekken met de GGD.

In 2010 verwachten meer gemeenten waarmee verbeterafspraken zijn gemaakt, de 100 procentnorm wel te kunnen behalen door onder andere beter regie te voeren en eventueel locaties die in 2009 voldoende scoorden, in 2010 niet te inspecteren.

5 Handhaving

5.1 Inleiding

Op het gebied van handhaving voeren gemeenten verschillende taken uit. Bijna alle Nederlandse gemeenten stellen, zonder dat het een wettelijke verplichting is, een handhavingsbeleid op. Daarnaast onderhouden gemeenten contact met de GGD over de handhaving en voeren zij, indien nodig, de daadwerkelijke handhavingsacties uit richting de houders.

Na elke vorm van onderzoek kan de GGD de gemeente adviseren handhavingsacties in te zetten op één of meerdere tekortkomingen. Zo kan de GGD bij tekortkomingen op een nieuw te openen locatie adviseren deze nieuwe locatie niet in exploitatie te nemen voordat de tekortkomingen zijn opgelost.

De resultaten van handhavingsacties kunnen worden onderverdeeld in vier categorieën:

1. De tekortkoming is opgeheven binnen of buiten de afgesproken termijn.
2. De tekortkoming is niet opgeheven, er is een volgende handhavingsactie ingezet.
3. De tekortkoming is niet opgeheven, er is geen volgende handhavingsactie ingezet.
4. De gemeente heeft geen inzicht in de situatie.

Als de tekortkoming is opgeheven binnen of buiten de hersteltermijn, is er geen vervolgactie nodig.

Dit hoofdstuk beschrijft de ingezette handhavingsacties per vorm van onderzoek en de resultaten van deze handhavingsacties. Daarnaast is er aandacht voor de wijze waarop gemeenten zijn omgegaan met het handhavingsbeleid en de manier waarop is gecommuniceerd met de GGD'en. Aan het einde van het hoofdstuk wordt, evenals in de voorgaande hoofdstukken, ingegaan op de achterblijvende gemeenten.

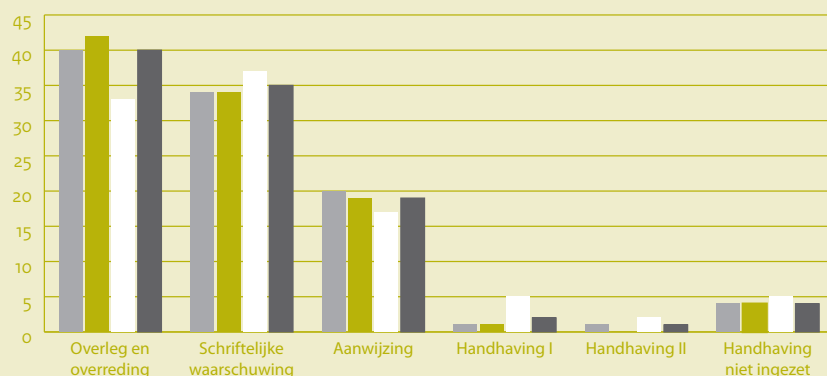
5.2 Handhaving

In ieder inspectierapport geeft de GGD een advies over de handhaving. In 2009 zijn er in totaal bijna negenduizend adviezen uitgebracht. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen de adviezen 'niet handhaven', 'handhaven conform handhavingsbeleid' en 'andere handhavingsadviezen'. In bijna 40 procent van de rapporten geeft de GGD het advies om niet te handhaven. Hierbij gaat het om situaties waarin geen tekortkomingen zijn gesignaleerd of gevallen waarin ingrijpen niet noodzakelijk is. In vrijwel alle andere gevallen wordt het advies 'handhaven conform handhavingsbeleid' gegeven. Slechts in een klein deel geeft de GGD een ander handhavingsadvies. Dit beeld is vergelijkbaar met dat van 2008.

5.2.1 Handhaving na jaarlijkse onderzoeken

Na de jaarlijkse onderzoeken wordt in 40 procent van de gevallen met een handhavingsadvies 'handhaven' het instrument 'overleg en overreding' ingezet door de GGD of de gemeente, zo blijkt uit figuur 5.2a. Dit is vergelijkbaar met 2008. In 2008 werd dit instrument door de GGD en de gemeente in gelijke mate gebruikt, terwijl de GGD dit in 2009 vaker gebruikt dan de

gemeente: de GGD 25 procent en de gemeenten 16 procent. Hoewel dit niet als zodanig is onderzocht, kan een verklaring voor dit verschil zijn dat invulling is gegeven aan een aanbeveling van GGD Nederland in 2009. GGD Nederland gaf hierin aan dat het maken van directe afspraken met de houder van de locatie door de GGD-inspecteurs efficiënt en effectief werkt. Doordat de GGD-inspecteur dit instrument direct toepast, kunnen met de houder ook op korte termijn afspraken over verbeterpunten worden gemaakt. Hierdoor worden tekortkomingen sneller opgelost en zijn verdere handhavingsacties door gemeenten veelal niet meer noodzakelijk. In het rapport *Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2008* heeft de Inspectie van het Onderwijs het toepassen van overleg en overreding als aanbeveling opgenomen. Dit is door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) overgenomen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft hiervoor een richtlijn ontwikkeld, die in 2010 naar de gemeenten is gecommuniceerd.



Figuur 5.2a

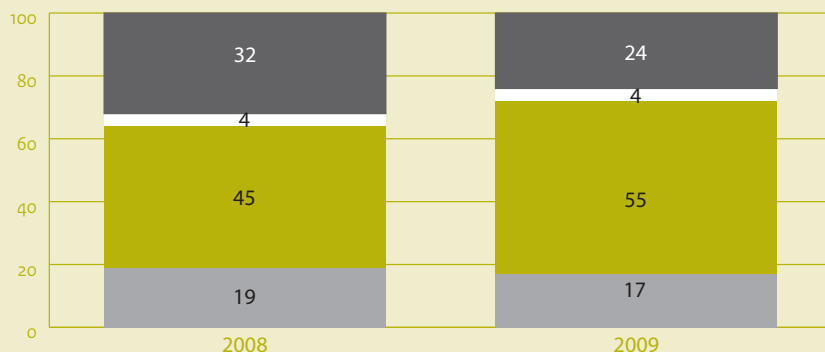
Handhavingsinstrumenten naar aanleiding van afgeronde jaarlijkse onderzoeken in 2009, in percentages⁸

■ Dagopvang
■ Buitenschoolse opvang
□ Gastouderbureaus
■ Totaal

In figuur 5.2b is een vergelijking gemaakt tussen de resultaten van handhavingsacties naar aanleiding van jaarlijks onderzoek in 2008 en 2009. Hieruit blijkt dat het percentage tekortkomingen dat is opgeheven binnen de hersteltermijn met 10 procent is gegroeid ten opzichte van 2008 (van 45 naar 55 procent). In 2009 is er vanuit de inspectie aandacht geweest voor het oplossen van tekortkomingen. Ook vanuit de VNG (onder andere in een ledenbrief) en het ministerie van OCW (in een brief aan de Kamer) is aandacht aan dit onderwerp besteed.

⁸ Handhaving I bestaat uit: schriftelijk bevel; verlenging van de schriftelijke bevelen; verboden om in exploitatie te nemen; verboden om exploitatie voort te zetten. Handhaving II bestaat uit: hanteren bestuursdwang; opleggen dwangsom; strafrechtelijke opsporing.

Het totaal verwijst naar alle locaties dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus gezamenlijk.



Figuur 5.2b

Resultaat van ingezette handhavingsacties voortvloeiend uit afgerond jaarlijks onderzoek in 2008 en 2009, in percentages

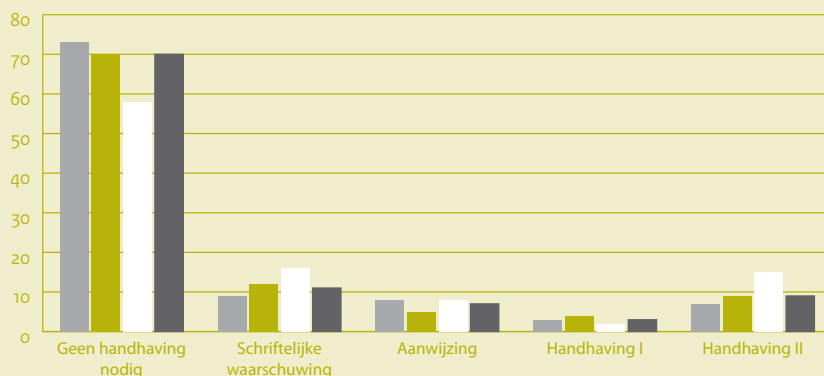
- Hersteltermijn nog niet verlopen
- Tekortkoming opgeheven na hersteltermijn
- Tekortkoming opgeheven binnen hersteltermijn
- Geen inzicht

De figuur toont verder dat het aantal gevallen waarin geen inzicht was in het resultaat van de handhaving is afgenomen, van 19 procent in 2008 naar 17 procent in 2009. Voor deze categorieën zijn de resultaten van 2009 dus beter dan in 2008.

5.2.2 Handhaving na nader onderzoek

Als tijdens het jaarlijks onderzoek wordt vastgesteld dat een instelling niet aan alle kwaliteitseisen voldoet, wordt met de houder een hersteltermijn afgesproken. Na afloop van deze hersteltermijn kan de gemeente de GGD een nader onderzoek (herinspectie) laten uitvoeren om na te gaan of de houder tijdig aan de eisen heeft voldaan. Zoals in het vorige hoofdstuk al duidelijk werd (zie figuur 4.2a), is het aantal nadere onderzoeken sterk toegenomen (52 procent) ten opzichte van 2008.

De soorten handhavingsadviezen naar aanleiding van een nader onderzoek zijn te zien in figuur 5.2c. Hieruit blijkt dat in 70 procent van de gevallen de tekortkomingen zijn opgeheven na uitvoering van een nader onderzoek. Dit betekent een daling ten opzichte van 2008, toen dit voor driekwart van de gevallen gold. In 11 procent van de gevallen is een schriftelijke waarschuwing ingezet en in 7 procent was een aanwijzing van het college van burgemeester en wethouders (B&W) nodig.



Figuur 5.2c

Handhavingsinstrumenten naar aanleiding van afgeronde nadere onderzoeken in 2009, in percentages⁹

- Dagopvang
- Buitenschoolse opvang
- Gastouderbureaus
- Totaal

⁹ Handhaving I bestaat uit: schriftelijk bevel; verlenging van de schriftelijke bevelen; verboden om in exploitatie te nemen; verboden om exploitatie voort te zetten. Handhaving II bestaat uit: hanteren bestuursdwang; opleggen dwangsom; strafrechtelijke opsporing.

Het totaal verwijst naar alle locaties dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus gezamenlijk.

In tabel 5.2a is te zien dat de tekortkoming na een nader onderzoek in ruim de helft van de gevallen is opgeheven. Daarnaast is voor het grootste deel van de tekortkomingen (18 procent) de termijn tot opheffen nog niet afgelopen. Voor een iets kleiner deel (16 procent) geldt dat er een andere uitkomst is, waarbij zeer uiteenlopende toelichtingen worden gegeven. Een voorbeeld is dat een houder bezwaar heeft aangetekend, waardoor de procedure nog loopt.

Tabel 5.2a Resultaat van de ingezette handhavingsactie als gevolg van een afgerond rapport nader onderzoek in 2009, in percentages

	Dagopvang	Buitenschoolse opvang	Gastouderbureau	Totaal
1. De tekortkoming is opgeheven binnen de afgesproken termijn	55	53	45	53
2. De tekortkoming is opgeheven, maar na de afgesproken termijn	7	8	5	7
3. De afgesproken termijn om de tekortkoming op te heffen is nog niet afgelopen	19	22	6	18
4. Geen inzicht door gemeente	6	5	16	7
5. Anders	13	13	28	16
6. Totaal	100	100	100	100

5.2.3 Handhaving na onderzoek nieuwe locatie

De GGD beoordeelt de kwaliteit van een nieuw ingeschreven locatie. Van de 1.559 onderzochte nieuwe locaties kan 88 procent direct in exploitatie gaan. Ten opzichte van 2008 (95 procent) betekent dit een daling van 7 procent.

Opvallend in de cijfers is dat de locaties buitenschoolse opvang en dagopvang in negen van de tien gevallen direct in exploitatie kunnen gaan. Voor gastouderbureaus geldt dit maar in twee derde van de gevallen (66 procent).

5.3 Handhavingsbeleid gemeenten

In de Wet kinderopvang is niet opgenomen dat handhavingsbeleid door het college van B&W moet worden vastgesteld. Betrokken partijen (de VNG, het ministerie van OCW, GGD Nederland, werkgeversorganisaties, branchepartijen en de Inspectie van het Onderwijs) zijn echter van mening dat het voor een adequate uitvoering (rechtsgelijkheid, motivering van de handhavingsactie) wenselijk is om handhavingsbeleid te hebben.

De VNG heeft in 2005 een format voor het afwegingsmodel, handhavingsbeleid en de boetebeleidsregels opgesteld dat gemeenten als uitgangspunt kunnen nemen voor hun handhavingsbeleid. Iedere gemeente heeft beleidsvrijheid bij de uitvoering van het handhavingsbeleid. Binnen een gemeente geldt wel dat sprake moet zijn van rechtsgelijkheid. Om dit te bewerkstelligen ligt vaststelling van een handhavingsbeleid door het college voor de hand. Ongeveer 80 procent van de gemeenten had in 2007 een handhavingsbeleid vastgesteld.

Voorbeeld van een gemeente

Een gemeente waarbij de hersteltermijnen in het kader van handhaving meer dan een jaar bedroegen, heeft voortvarend deze termijnen aangepast conform het handhavingsmodel van de VNG.

Op 1 april 2008 zijn de nieuwe beleidsregels Wet kinderopvang vastgesteld, waarna de VNG een nieuw format handhavingsbeleid heeft opgesteld. Zoals zichtbaar wordt in tabel 5.3a heeft in 2009 55 procent van de gemeenten de wijzigingen die per april 2008 in werking zijn getreden, opgenomen en vastgesteld in nieuw handhavingsbeleid. Daarnaast geeft 39 procent van de gemeenten aan dat het beleid in ontwikkeling is en in 2010 wordt vastgesteld. Veelal is hierbij rekening gehouden met de ontwikkelingen in de Wet OKE die in augustus 2010 werd geïmplementeerd, zo blijkt uit de toelichting van gemeenten. Daarnaast geeft 5 procent aan dat er geen nieuw beleid is vastgesteld en 1 procent geeft aan dat dit ook niet zal gebeuren.

Tabel 5.3a Aantal gemeenten dat het handhavingsbeleid al dan niet heeft aangepast aan de nieuwe beleidsregels van april 2008

Wijzigingen doorgevoerd	Aantal gemeenten	Percentage
Ja, het beleidsplan is aangepast en vastgesteld in 2008	79	19
Ja, het beleidsplan is aangepast en vastgesteld in 2009	149	36
Nee, nieuw beleid is in ontwikkeling en wordt in 2010 vastgesteld	162	39
Nee, er wordt geen nieuw beleid vastgesteld	20	5
Nee, er was geen beleid vastgesteld en dit wordt ook niet gedaan	4	1
Totaal	417	100

Voorbeeld van een gemeente

Bij een kleine gemeente werden de inspectierapporten na binnenkomst in een ordner gestopt zonder verdere actie. In deze gemeente was geen handhavingsbeleid en werd niet gehandhaafd.

5.4 Communicatie

Aangezien de GGD'en en gemeenten gezamenlijk het toezicht op de kinderopvang uitvoeren, zijn korte lijnen en heldere communicatie tussen de gemeente en GGD van groot belang. In het rapport Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2008 werd gerapporteerd dat er onvoldoende communicatie was tussen de gemeente en GGD. Vooral het ontbreken van structureel overleg bleek een belangrijk aandachtspunt. Een advies van de Inspectie van het Onderwijs in dit rapport was dan ook dat met goede communicatie en een professionele invulling van de relatie tussen gemeenten en GGD'en een verbetering van de uitvoering kon worden bewerkstelligd. Met de betrokken partijen is dit advies besproken en de VNG en GGD Nederland hebben dit

in regiobijeenkomsten en in workshops met de gemeenten besproken. Daarnaast heeft de inspectie het belang van goede communicatie nadrukkelijk aandacht gegeven in de contacten met de gemeenten.

Uit de gemeentelijke verslagen over 2009 blijkt dat bij bijna 88 procent van de gemeenten periodiek overleg plaatsvindt met de GGD. Uit de toelichting blijkt dat het hierbij in de meeste gevallen gaat om een frequentie van twee tot vier keer per jaar.

Bij 8 procent van de gemeenten vindt er altijd overleg plaats op basis van een inspectierapport. Maar in ruim 90 procent van de gemeenten vindt er alleen overleg plaats indien er vragen zijn over de inhoud van het inspectierapport. Als er handhavingsacties worden ingezet, wordt dit door 88 procent van de gemeenten altijd gecommuniceerd met de GGD. Ruim de helft van de gemeenten (53 procent) communiceert altijd met de GGD, ook al zijn er geen handhavingsacties ingezet. Tabel 5.4a laat tevens zien dat 16 procent van de gemeenten niet communiceert met de GGD als er geen handhavingsacties zijn ingezet.

Tabel 5.4a Communicatie indien er geen handhavingsacties getroffen zijn

	Aantal gemeenten	Percentage
Ja, altijd	219	53
Nee, niet altijd	118	28
Nee	66	16
Weet niet	11	3
Totaal	417	100

Met betrekking tot de tevredenheid over het overleg tussen de gemeenten en GGD'en geeft 98 procent van de gemeenten aan tevreden te zijn (zie tabel 5.4b).

Tabel 5.4b Tevredenheid over overleg tussen gemeente en GGD

	Aantal gemeenten	Percentage
Ja	403	98
Nee	6	2
Totaal	417	100

Tijdens de contacten die de Inspectie van het Onderwijs heeft gehad met achterblijvende gemeenten, bleek dat de gemeenten bereid zijn om de communicatie te optimaliseren. Alle gemeenten waarmee contact is geweest, hebben eind 2010 de communicatie met de GGD verbeterd. Hiermee is een grote stap voorwaarts gezet en zal de kwaliteit van toezicht en handhaving verder kunnen verbeteren.

5.5 Bevindingen 2010 uit het project ‘achterblijvende gemeenten kinderopvang’

Eind 2009 heeft de Inspectie van het Onderwijs een bureauonderzoek uitgevoerd. Op basis van dit onderzoek konden begin 2010 165 van de 430 gemeenten als ‘mogelijk achterblijvende gemeente’ op het aspect ‘handhaving’ worden aangewezen. Dit betekent onder andere dat een gemeente weinig tot niet handhaaft en/of de voortgang van handhavingsactie niet bewaakt. Een gevolg hiervan is dat tekortkomingen bij kinderopvanglocaties blijven bestaan.

Daarnaast wees de inspectie 280 van de 430 gemeenten aan als ‘mogelijk achterblijvende gemeente’ op handhavingsbeleid. Dit betekent dat deze gemeenten begin 2010 nog geen actueel handhavingsbeleid hadden vastgesteld. Tijdens de contacten met een deel van deze groep gemeenten bleek dat de meeste gemeenten bezig waren om beleid te actualiseren dan wel te ontwikkelen. Gemeenten zijn van mening dat handhavingsbeleid hun houvast biedt om handhavingsacties uit te voeren bij geconstateerde tekortkomingen. Evenals uit de gemeentelijke verslagen opviel, bleek ook uit de contacten dat veel gemeenten, gezien de wetswijzigingen, met aanpassing van het bestaande beleid hebben gewacht tot de VNG eind 2010 een nieuw model handhavingsbeleid had vastgesteld. In dit model zijn, naast alle wijzigingen in de Wet kinderopvang, ook de handhavingsmogelijkheden opgenomen op de kwaliteitsregels voor peuterspeelzalen, die vanaf 1 augustus 2010 van toepassing zijn.

Voorbeeld van een gemeente

Een gemeente met een door het college vastgesteld handhavingsbeleid was zich er niet van bewust dat dit beleid ook toegepast moest worden en dacht dat de GGD de problemen met de locaties zou oplossen.

In 2009 heeft de inspectie onderzoek uitgevoerd naar de oorzaken van het achterblijven op handhaving. Hieruit bleek dat het merendeel van die gemeenten concreet kampt met de volgende tekortkomingen op het gebied van handhaving:

- De gemeente onderneemt geen actie, ondanks een GGD-advies om te handhaven.
- Er worden hersteltermijnen van een jaar gehanteerd, wat feitelijk betekent dat de tekortkoming pas tijdens de volgende inspectie wordt meegenomen.
- De acties van de gemeente zijn onduidelijk of terughoudend.
- De gemeente heeft geen systeem om de afhandeling van tekortkomingen te volgen.
- De handhavingstaak is onvoldoende (bij één persoon) belegd; dit geeft een probleem bij personele wisselingen.

Capaciteitstekort en/of een lage prioriteitsstelling van het onderwerp ‘kinderopvang’ binnen de gemeenten bleken veelvoorkomende oorzaken van de tekortkomingen. Gemeenten ervaren bovendien problemen bij handhaving wanneer een houder over meerdere locaties beschikt in verschillende gemeenten. Immers, in zo’n geval kan het voorkomen dat bij een vergelijkbare tekortkoming de ene gemeente een geheel andere handhavingsactie inzet dan de andere gemeente. Dit is moeilijk aan de houders uit te leggen. De inspectie heeft contact gehad met deze gemeenten om na te gaan wat de huidige stand van zaken is. Eind 2010 zijn met 52 gemeenten die de handhaving nog niet op orde hadden verbeterafspraken gemaakt. Dit kan betrekking hebben op één aspect van de handhaving of op de uitvoering van de gehele handhavingstaak.

Verbeteringen bestaan onder andere uit:

- het beleggen van taken en verantwoordelijkheden, zowel ambtelijk als bestuurlijk, inclusief de daarbij behorende procedures;
- het zorgdragen voor juridische deskundigheid;
- het invoeren van een voortgangssysteem;
- meer inzet van gemeentelijke capaciteit.

Voorbeeld van een gemeente

De gemeenteraad van een gemeente besloot geen budget beschikbaar te stellen voor de uitvoering van de taken 'toezicht' en 'handhaving'. Dit had tot gevolg dat de gemeente deze taken niet of nauwelijks had opgepakt.

Zorgpunten van de Inspectie van het Onderwijs met betrekking tot handhaving zijn de prioriteit op bestuurlijk niveau en de continuïteit in de uitvoering. Evenals in voorgaande jaren is sprake van veel wisselingen in personeel binnen gemeenten, waardoor de voortgang en ook de kwaliteit in het geding komt. Dit aspect is volgens de inspectie vooralsnog een groot risico voor de borging van de bereikte verbeteringen naar de toekomst toe. Omdat gedegen kennis en ervaring ontbreken, kost het gemeenten veel inspanning om moeilijke handhavingstrajecten binnen de gemeente uit te voeren. Daar komt bij dat er onvoldoende expertise wordt opgebouwd vanwege het beperkte aantal gevallen waarin (zwaar) gehandhaafd moet worden. Een gevolg van deze tekortkomingen is dat zwaardere handhavingstrajecten onnodig veel capaciteit kosten of zelfs niet worden uitgevoerd.

Vanuit het ministerie van OCW is medio 2010 het verzoek gekomen om handhaving prioriteit te geven binnen het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang'. De personele capaciteit om deze intensivering in gang te zetten is eind 2010 verwezenlijkt.

Met de invoering van de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR), module 'handhaving', verwacht de inspectie een ondersteuning van het proces van handhaving, omdat de GIR kennis over ingezette handhavingstrajecten toegankelijker en de voortgang van trajecten inzichtelijker maakt.

5.6 Conclusies

In 2009 werd door de GGD bij bijna 60 procent van de onderzoeken geadviseerd te handhaven. Het meest gebruikte handhavingsinstrument is overleg en overreding, dat in 40 procent van de handhavingsacties is toegepast, door gemeenten dan wel door de GGD zelf. In 17 procent van de gevallen was er geen inzicht in het resultaat van de handhavingsactie. En het percentage tekortkomingen dat is opgeheven binnen de hersteltermijn is met 10 procent gegroeid ten opzichte van 2008.

Handhaving heeft in 2010 binnen het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' prioriteit gekregen. Begin 2009 waren er 165 mogelijke achterblijvers op het gebied van handhaving en 280 mogelijke achterblijvers op het gebied van handhavingsbeleid. Door achterblijvende gemeenten zijn veelal geen of terughoudende acties ingezet en ontbreekt het aan een volgsysteem van de handhavingsacties. Gevolg is dat GGD-onderzoeken aan impact verliezen en tekortkomingen blijven bestaan. De oorzaken hiervan lijken vooral te liggen in capaciteits-

problemen, lage prioriteitsstelling en wisseling in personeel. Dat verzwakt de borging van de kwaliteit en continuïteit. Ook ontbreekt het vaak aan kennis van en ervaring in moeilijke handhavingstrajecten. Eind 2010 heeft de inspectie met 52 gemeenten verbeterafspraken gemaakt.

Voor een adequate uitvoering van handhaving is het wenselijk dat een handhavingsbeleid is opgesteld, aangepast aan de nieuwe beleidsregels van de Wet kinderopvang uit 2008 en de Wet OKE uit 2010. Iets minder dan de helft van de gemeenten bleek het handhavingsbeleid in 2009 aangepast te hebben aan de wetswijzigingen van 2008. De meeste gemeenten geven aan dat er rekening wordt gehouden met de ontwikkelingen rond de wet OKE in 2010, waarna het beleid alsnog zal worden aangepast.

Literatuur

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *De nieuwe regels voor gastouderopvang. Voor gastouders*. 's Gravenhage: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Inspectie van het Onderwijs (2010). *Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2009). *Kwaliteit van gastouderbureaus, het handhaven waard*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2009). *Inspecteren is vooruitkijken*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Websites:

Wet Ontwikkelingskansen kinderen en educatie (2009). www.wetoke.nl

Landelijk Register (2010). www.implementatiekinderopvang2010.nl

GGD Nederland (2010). www.GGDNederland.nl

CBS (2010). Gemeentelijke indeling op 1 januari 2009. www.cbs.nl

Operatie Kinderopvang (2010). www.operatiekinderopvang.nl

Bijlage I

Methode van onderzoek

Verantwoording door gemeenten

Gemeenten verantwoorden zich in hun jaarverslag jaarlijks over de uitvoering van het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang aan de verantwoordelijke minister. Deze werkwijze is vastgelegd in artikel 67 van de Wet kinderopvang.

Het verslag wordt opgesteld volgens een door de minister vastgesteld verantwoordingsmodel dat gemeenten aangeleverd krijgen door de Inspectie van het Onderwijs. Het model is vooraf afgestemd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en GGD Nederland. Gemeenten is gevraagd het jaarverslag digitaal in te vullen en te versturen. Nadat het verslag is ingevuld, stelt het college van burgemeester en wethouders (B&W) het verslag vast en verstrekt dit, na ondertekening, aan de gemeenteraad en de minister. De gemeenteraad en het ministerie gebruiken het verslag als management- en sturingsinformatie.

De Inspectie van het Onderwijs heeft gemeenten gevraagd dit verslag vóór 1 mei 2010 op te sturen. Ruim de helft van de gemeenten, 58 procent, gaf gehoor aan dit verzoek. 1 juli 2010 was de wettelijk uiterste datum van verzending; op dat moment was 80 procent van de gemeentelijke verslagen ontvangen. Dit is een lichte daling ten opzichte van het voorgaande jaar: op 1 juli 2009 was 83 procent van de gemeentelijke verslagen binnen. Op 1 september 2010 ontbrak nog 13 procent, een lichte stijging ten opzichte van het voorgaande jaar, toen 7 procent van de verslagen ontbrak na 1 september. Halverwege november was 95 procent van de gemeentelijke verslagen door de inspectie ontvangen. Ruim 99 procent van deze gemeenten heeft aangegeven kinderopvang te hebben aangeboden zoals bedoeld in de Wet kinderopvang.

De gezamenlijke verslagen geven een totaalbeeld van de verschillen in de uitvoering van het toezicht in 2009 door de 441 gemeenten (CBS, 2010) en de 28 GGD' en (GGD Nederland, 2010).

Beoordeling door de Inspectie van het Onderwijs

De verslagen van de gemeenten worden beoordeeld door de Inspectie van het Onderwijs. De inspectie hanteert hierbij de Wet kinderopvang en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang als norm. De beoordeling gaat volgens de wet in op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het toezicht dat de gemeenten uitoefenen. Bij rechtmatigheid gaat het om de vraag of alle wettelijk vereiste onderzoeken zijn uitgevoerd en het register naar behoren door de gemeenten wordt beheerd. De wet bevat voor het aspect 'doeltreffendheid' in veel gevallen geen expliciet vastgestelde normen. De inspectie geeft daarom voor dit onderdeel een inventarisatie en een beschrijving van de bevindingen. In het bijbehorend rapport spreekt de inspectie haar oordeel uit over die onderdelen die op rechtmatigheid zijn getoetst.

De betrouwbaarheid van gemeentelijke gegevens

In een bestuurlijke mededeling van het college van B&W wordt verklaard dat het gemeentelijk verslag naar waarheid is ingevuld. Dit zou een garantie voor de betrouwbaarheid van de gegevens in het verslag moeten zijn. De Wet kinderopvang verplicht gemeenten namelijk niet om hun verslagen te voorzien van een accountantsverklaring of een verklaring van (bijvoorbeeld) een certificerende instantie.

Omdat zo'n verklaring bij de gegevens ontbreekt, houdt de Inspectie van het Onderwijs onder een selectie van gemeenten een zogenoemd validatieonderzoek. Op deze manier toetst de inspectie of de gegevens consistent, juist en volledig zijn ingevuld. Zo wordt inzichtelijk in hoeverre de inspectie zich bij haar landelijk oordeel over toezicht en handhaving kan baseren op de informatie uit de verslagen.

Consistentietoets

Met de consistentietoets wordt de logica van antwoorden nagegaan, mede in relatie tot andere antwoorden. Deze toets moeten gemeenten in eerste instantie zelf uitvoeren voordat het verslag naar de Inspectie van het Onderwijs wordt verzonden. In 2010 heeft de inspectie van de ongeveer 150 grootste gemeenten, de verslagen opnieuw beoordeeld. Ondanks de zelfcontrole van de gemeenten werden bij een behoorlijk aantal gemeenten toch nog inconsistenties in het gemeentelijk verslag geconstateerd. Deze inconsistenties zijn door de inspectie vervolgens aan de gemeenten voorgelegd met de vraag om toelichting te geven en de gegevens zonodig te corrigeren. Inconsistenties hadden veelal betrekking op handhavingsacties waarbij het ging om het aantal rapporten in plaats van het aantal tekortkomingen.

Validatieonderzoek

Met het validatieonderzoek wordt bij de gemeente ter plaatste getoetst of de in de verslagen opgenomen informatie in overeenstemming is met de gemeentelijke administratie. Bij een steekproef van dertig gemeenten is hier onderzoek naar verricht. Het onderzoek heeft ook tot doel om inhoudelijke vragen van de gemeente over de uitvoering van het toezicht te beantwoorden en om toelichting te geven op belangrijke ontwikkelingen die nu actueel zijn op het gebied van kinderopvang. Bovendien krijgt de inspectie uit de feedback van gemeenten een scherper beeld van de uitvoering van het toezicht en handhaving op het gebied van de kinderopvang.

Colofon

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

2011-08 | € 8,-
ISBN: 978-90-8503-244-1
Postbus 51-nummer: 22DW2011B013

Exemplaren van deze publicatie zijn te bestellen bij Postbus 51: bel 0800-8051 (gratis) of kijk op www.rijksoverheid.nl. De medewerkers zijn op werkdagen telefonisch bereikbaar van 08.00 tot 20.00 uur.

© Inspectie van het Onderwijs | maart 2011

