

Vergaderjaar 2009–2010

31 322

Kinderopvang

Nr. 69

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2009

1. Inleiding

Gemeenten zijn op basis van de Wet kinderopvang verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang. Voor deze wettelijke taak is door mij geld beschikbaar gesteld in het Gemeentefonds (in 2009: € 11,9 miljoen). Dit geld is niet geormerkt. Gemeenten dienen wettelijk het feitelijke toezicht op de kindercentra en de gastouderopvang te laten uitvoeren door de GGD. De GGD-en voeren dit toezicht uniform uit op basis van landelijk gestandaardiseerde criteria, waarin de eisen uit de Wet kinderopvang en de normen uit de beleidsregels één op één zijn overgenomen en zijn geconcretiseerd. De uitvoering van de handhaving geschiedt op basis van gemeentelijk beleid. Het is de taak van de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) te onderzoeken hoe de gemeenten het toezicht en de handhaving op de kwaliteit van de kinderopvang uitvoeren. Daarnaast diept de IvHO, als zij daartoe aanleiding ziet, een bepaald thema nader uit, zoals bij dit onderzoek naar de jaarlijkse GGD-inspecties.

Hierbij bied ik u het door de Inspectie van het Onderwijs uitgebrachte onderzoeksrapport: «Inspecteren is vooruitkijken- Inventarisatie van factoren die van invloed zijn op het uitvoeren van inspecties kinderopvang door GGD-en» aan.¹

Aanleiding voor dit onderzoek was dat in 2007 dertig procent van de wettelijk verplichte jaarlijkse inspecties niet werden uitgevoerd. Signalen vanuit gemeenten en GGD-en wezen erop dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar zou zijn om deze verplichte inspecties uit te voeren. Voor een deel kon dat worden verklaard uit de sterke groei van de kinderopvang. Echter ook andere factoren zouden van invloed kunnen zijn op het al dan niet tijdig uitvoeren van alle jaarlijkse inspecties. Waarom slagen sommige gemeenten en GGD-en daar beter in dan andere gemeenten en GGD-en, zo was de vraag van de IvHO. Vandaar dat de IvHO besloot hiernaar nader onderzoek te doen, met als doel het bieden van inzichten die

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

aanleiding zouden kunnen geven tot een verbetering van de uitvoering bij gemeenten en GGD-en.

In deze brief ga ik zowel in op de inhoud van dit rapport als op de beleidsconclusies die ik hieraan verbind. De beleidsconclusies worden ondersteund door de VNG en GGD Nederland.

2. Het onderzoeksrapport «Inspecteren is vooruitkijken»

Het onderzoek «Inspecteren is vooruitkijken» is uitgevoerd bij alle GGD-en en bij een aselechte steekproef van gemeenten. De resultaten zijn representatief. In het onderzoek zijn de GGD-en in drie categorieën verdeeld: de GGD-en die in 2007 van de jaarlijkse inspecties: 75–99%, 50–74% of minder dan 50% hebben uitgevoerd. De gemeenten zijn in vier categorieën verdeeld: gemeenten die in 2007 van de jaarlijkse inspecties 100%, 75–99%, 50–74 of minder dan 50% hebben uitgevoerd. De verschillende categorieën GGD-en en gemeenten werden in de analyse van het onderzoek onderling vergeleken. De gegevens hebben betrekking op de jaren 2007 en 2008.

2.1. Conclusies

De IvHO trekt uit het onderzoek de volgende conclusies:

- *Onvoldoende budget in 2007 en 2008 naar mening van de helft van de GGD-en*
Naar de mening van de helft van de GGD-en kregen zij in 2007 en 2008 onvoldoende budget van de gemeenten voor het uitvoeren van alle inspecties. Het structurele extra budget van € 3 miljoen dat eind december 2007 voor intensivering van toezicht en handhaving werd overeengekomen, is in maart 2008 overgemaakt aan de gemeenten. Dit geld werd vervolgens naar de mening van de GGD-en, door gemeenten vaak te laat ter beschikking gesteld aan de GGD, om nog in 2008 slagvaardig te kunnen handelen. Nieuwe inspecteurs konden daarom pas in een laat stadium geworven worden.
- *Goede communicatie tussen gemeente en GGD onontbeerlijk*
Een goede communicatie tussen gemeenten en GGD-en is volgens de IvHO een succesfactor voor het kunnen halen van de planning en daarmee voor het uitvoeren van alle jaarlijkse onderzoeken. Dit geldt ook voor het maken van afspraken over de financiering. De afspraken over planning en financiering moeten worden vastgelegd en de voortgang hiervan regelmatig worden besproken. Hoewel de GGD de regie bij de uitvoering van de inspecties heeft, blijft de gemeente ervoor verantwoordelijk dat alle locaties jaarlijks worden geïnspecteerd. De gemeente staat nu nog teveel aan de zijlijn.
- *Planning nog niet adequaat*
Als in de planning onvoldoende rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld de groei van de kinderopvang, wordt daarmee in het budget, dat gemeenten en GGD met elkaar afspreken, ook geen rekening gehouden. Dat zou wel moeten gebeuren.
- *Vicieuze cirkel bij uitstel van jaarlijkse onderzoeken*
De groei van de kinderopvang, de toename van het aantal nadere onderzoeken en het tekort aan ingewerkte inspecteurs zijn de belangrijkste redenen voor het uitstellen van de jaarlijkse onderzoeken. Dat blijkt een vicieuze cirkel: als met deze factoren onvoldoende rekening wordt gehouden, wordt de planning niet gerealiseerd.
- *Financiële deskundigheid bij gemeenteambtenaren onvoldoende*
Door onvoldoende kennis over de financiering van toezicht en handhaving in de kinderopvang worden de gemeentelijke middelen ten behoeve van kinderopvang niet ten volle benut. Wanneer de gemeen-

teambtenaar beter zicht heeft op de financiering, is de gemeente beter in staat alle noodzakelijke inspecties te bekostigen.

- *Onvoldoende anticipatie op landelijke ontwikkelingen*
Gemeenten en GGD-en anticiperen soms te laat op landelijke ontwikkelingen. Voorbeelden hiervan zijn de hiervoor genoemde vanaf 2008 beschikbaar gestelde extra middelen voor intensivering van het toezicht en daarnaast de invoering van de nieuwe beleidsregels per 1 april 2008. Wel hebben GGD-en en gemeenten te maken met praktische en organisatorische aspecten die het snel implementeren van landelijk beleid naar de lokale situatie bemoeilijken.
- *Negatief effect van het bovenmatig inzetten van tijdelijke krachten*
GGD-en die in veel hogere mate dan andere GGD-en gebruik (hebben moeten) maken van tijdelijke krachten, voeren vaker niet alle jaarlijkse inspecties uit. Daarnaast geldt dat er van inhuur of uitleen van inspecteurs tussen GGD-en onderling nauwelijks sprake is.
- *Nog niet alle mogelijkheden benut om inspecteurs efficiënt in te zetten*
Van inhuur of uitleen van inspecteurs bij GGD-en onderling is nauwelijks sprake. Het aanwijzen van GGD-inspecteurs door de gemeente wordt echter per 1 januari 2010 vereenvoudigd. Zo zouden inspecteurs met een breed takenpakket tijdelijk uitsluitend kunnen worden ingezet op toezicht kinderopvang. Vervolgens zouden andere medewerkers (bijvoorbeeld uitzendkrachten) werk over kunnen nemen dat binnen de GGD minder inwerktijd vergt.
- *Verschil in prijzen en duur inspecties*
Prijzen en de duur van inspecties verschillen nogal per GGD. Er is landelijk gezien onvoldoende zicht op de kosten in relatie tot de wijze waarop GGD-en hun werk organiseren. Overigens ligt in de prijs voor de inspectie geen relatie met het behalen van alle jaarlijkse inspecties.

2.2. Verbetermogelijkheden

De IvHO ziet de volgende mogelijkheden tot verbetering bij zowel de GGD-en als bij de gemeenten:

- GGD-en zouden standaard een adequate planning moeten opstellen en afspraken moeten maken met de gemeenten over de opzet en uitvoering van de planning en deze vastleggen. Afspraken over de planning moeten in de loop van het jaar bijgesteld kunnen worden.
- Tevens zouden GGD-en en gemeenten scenario's moeten ontwikkelen om beter voorbereid te zijn op een plotseling tekort aan capaciteit. GGD Nederland zou hierin richting GGD-en zowel een ondersteunende als sturende rol moeten hebben.
- Inspectierapporten dienen tijdig door de GGD aan de gemeente gestuurd te worden, zodat eventuele benodigde handhaving op tijd kan starten ten behoeve van een goede kwaliteit kinderopvang.
- Gemeentebtenaren dienen van het management voldoende tijd te krijgen voor een goede uitvoering van het toezicht en de handhaving kinderopvang. Dit betreft zowel de beleidsmatige – als de financiële kant. De noodzaak van de verhoogde aandacht die de VNG geeft aan de gemeenten voor het interne gemeentelijk begrotingsproces is groot.
- Vooral de kleine gemeenten die achterblijven in de uitvoering van de handhavingstaak zouden de mogelijkheden tot samenwerking in regionaal verband moeten onderzoeken. In het project «Achterblijvende gemeenten» van de IvHO zal de IvHO gemeenten hierop, waar nodig, attenderen.
- Het verschil in prijzen en de duur van de inspecties is soms groot. Een onderzoek om zicht te krijgen op het feit hoe de verschillende GGD-en hun werk organiseren, in relatie tot de kosten die gemoeid zijn met de inspecties kinderopvang, is de moeite waard.
- Uitstel of afzien van jaarlijkse inspecties waartoe binnen het huidige

systeem van toezicht en handhaving door gemeenten en GGD-en meermaals wordt overgegaan, is naar de mening van de lvhO alleen mogelijk in een systeem van risicogestuurd toezicht. De lvhO onderschrijft de keuze die inmiddels voor invoering van een landelijk systeem van risicogestuurd toezicht is gemaakt.

3. Beleidsconclusies

In mijn brief van 12 maart 2009 heb ik al beleidsconclusies gegeven in reactie op het rapport «Kwaliteit gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2007».¹ In die brief gaf ik aan dat in 2007 de GGD-en een gebrek aan capaciteit hadden voor de jaarlijkse inspecties. Zij moesten, vanwege de enorme groei van het aantal locaties, zowel voorrang geven aan de inspecties bij de start van nieuwe kinderopvanglocaties of nieuwe gastouderbureaus als aan vervolgininspecties (bij slecht of minder goed functionerende kinderopvangorganisaties).

In de hiervoor genoemde brief gaf ik tevens aan welke maatregelen ik zou gaan inzetten om de situatie te verbeteren. Een van deze maatregelen was het vragen aan de lvhO om gerichte verbeterafspraken (inclusief termijnen) met de gemeenten te maken die kunnen variëren naar de aard van de tekortkomingen en de herstelduur. De lvhO betreft daarbij het landelijke oordeel over het jaar 2008. Alle gemeenten die de uitvoering van het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang op orde hebben, krijgen van de lvhO vóór 2010 bericht. Met gemeenten waarbij dat niet het geval is, zal de lvhO vanaf begin 2010 gerichte afspraken maken. De feitelijke resultaten zullen dus vooral in 2010 worden bereikt. De conclusies en aanbevelingen uit het rapport «Inspecteren is vooruitkijken» kunnen in de contacten van de lvhO en de VNG met de achterblijvende gemeenten meegenomen worden om tot een daadwerkelijke verbetering te komen.

Tevens onderschrijf ik met de VNG en GGD Nederland de conclusies en aanbevelingen van de lvhO, die betrekking hebben op een professionelere invulling van de relatie tussen gemeenten en GGD-en. Kenmerken van een dergelijke professionelere invulling zijn een opdrachtgever- opdrachtnemerrelatie, waarin transparante prijs- en prestatieafspraken worden gemaakt over de uitvoering van het toezicht op de kinderopvang door de GGD. In 2010 komen er mede door de invoering van de Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met de herziening van het stelsel van gastouderopvang per 1 januari 2010 toezichtstaken bij en komt er meer variatie in de zwaarte van de verschillende inspecties. Daarin past des te meer bovenstaande professionele en zakelijke invulling, die een goede samenwerking overigens niet in de weg hoeft te staan.

Uit het rapport blijkt immers dat waar dit al gebeurt en er regelmatig overleg is over de voortgang de beste resultaten worden behaald qua effectiviteit van het toezicht. De VNG communiceert deze conclusie en aanbeveling momenteel actief aan gemeenten via ledenbrieven, de recent gehouden regionale bijeenkomsten voor gemeenten en zal dat ook in de toekomst blijven doen. Hetzelfde geldt voor GGD Nederland in relatie tot de GGD-en.

De VNG, GGD Nederland en ik onderschrijven eveneens dat veel verbetering mogelijk is door een goede planning en monitoring van de toezichtstaak in samenspraak tussen gemeenten en GGD-en. Wat betreft de prijs en de tijdsduur van de inspecties concludeert het rapport dat er grote verschillen lijken te zijn. Verschillende wijzen van begroten door GGD-en, waarbij het onderdeel kinderopvang maar een zeer bescheiden post vormt kan hiervan de oorzaak zijn.

¹ Kamerstukken II, 2008–2009, 31 322, nr. 59.

Ik ben met de VNG en GGD Nederland van mening dat het aan de gemeenten en aan de veelal in gemeenschappelijke regelingen georganiseerde GGD-en is om hun begroting adequaat in te richten. Ook het bestuur van een gemeenschappelijke regeling moet de begroting op orde hebben. Daarbinnen moet uiteraard efficiency en transparantie van de uitvoering een belangrijk meetpunt zijn.

Tot slot deel ik u hierbij mee dat de invoering per 1 januari 2010 van het directe toezicht op de kwaliteit van de gastouders, een sterke uitbreiding van de werkzaamheden van de GGD-en en de gemeenten betekent voor toezicht en handhaving kinderopvang in eerste instantie voor het jaar 2010. Om deze uitbreiding mogelijk te maken, heeft het ministerie van OCW voor 2010 € 10 miljoen in het gemeentefonds beschikbaar gesteld voor toezicht en handhaving in de kinderopvang. Gemeenten en GGD-en bereiden zich voor op deze uitbreiding van taken. Zo worden bijvoorbeeld extra inspecteurs aangesteld.

In lijn met de aanbevelingen van de IvhO onderschrijf ik het belang van tijdige duidelijkheid over de voor de GGD beschikbare middelen, zodat deze belangrijke toezichttaak goed kan worden uitgeoefend.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkema