

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap
Mevrouw S.A.M. Dijkma
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Datum 1 oktober 2008
Uw brief van
Onderwerp Uitkomsten Deelproject evaluatie innovatieve gastouderopvang
Ons kenmerk 2691949
Doorkiesnummer 079-3203333
E-mail s.winkel@owinsp.nl

Geachte mevrouw Dijkma,

In 2007 heeft u met de Inspectie van Werk en Inkomen afgesproken dat de Inspectie van het Onderwijs in 2008 een bijdrage zal leveren aan de algehele evaluatie van het Tijdelijk besluit innovatieve kinderopvang. Deze algehele evaluatie dient een half jaar voor de afloop van de periode van vier jaar (looptijd experiment) plaats te vinden.¹ Begin 2008 is de invulling van deze bijdrage door de Inspectie van het Onderwijs nader uitgewerkt en met uw ministerie besproken. Afgesproken is dat onze bevindingen en conclusies in een brief aan u worden gerapporteerd. Deze brief voorziet daarin.

De rapportage bevat ten eerste de probleemstelling van het project, ten tweede de resultaten onderverdeeld naar de bevindingen van de GGD-inspectierapporten op drie subdomeinen, de handavingsadviezen van de GGD, de uitvoering van de handhaving door de gemeenten en tenslotte de bevindingen uit het aanvullend onderzoek van de inspectie. Tenslotte volgt onze conclusie naar aanleiding van dit onderzoek.

1. Probleemstelling project

Uit overleg met uw ministerie bleek dat het onderzoek in het kader van de algehele evaluatie van het experiment innovatieve gastouderopvang, gericht zou zijn op zowel de gastouderbureaus die innovatieve gastouderopvang aanbieden, als op de gastouders die deze experimentele vorm van gastouderopvang uitgevoerd hebben. De inspectie heeft de focus van het onderzoek gericht op de uitvoering van de inspecties door de GGD en de handhaving door de gemeenten, omdat dit aansluit bij de rol van tweedelijns toezichthouder Wet kinderopvang. Het bureau dat de algehele evaluatie van

¹ Nota van Toelichting van 'Tijdelijk besluit innovatieve kinderopvang'. In april 2005 heeft de minister gebruik gemaakt van dit Tijdelijk besluit door te experimenteren met twee vormen van gastouderopvang te weten:

1. Gastouderopvang met maximaal zes niet-eigen kinderen (in plaats van maximaal vier) en/of
2. Gastouderopvang op het woonadres van de vraagouder of gastouder.

het experiment uitvoert, hoeft daardoor dit aspect niet te onderzoeken en kan onze resultaten betrekken bij de eindconclusies over dit experiment.

De GGD rapporteert over de uitvoering kinderopvang in landelijk vastgestelde GGD-inspectierapporten. Iedere vorm van kinderopvang kent een eigen inspectiemodelrapport: dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. De inspectierapporten zijn gebaseerd op de normen uit de drie onderscheiden toetsingskaders. In een inspectierapport wordt de uitvoering door de onderneming beoordeeld op zeven domeinen. In dit onderzoek is het toetsingskader gastouderopvang en het daarbij behorende inspectierapport gastouderopvang de basis.

In de zeven domeinen van het GGD-inspectierapport 'Gastouderopvang' wordt alleen bij het subdomein *informatie aan ouders* en de twee vragen met betrekking tot het subdomein *pedagogisch beleidsplan* specifiek aandacht besteed aan innovatieve kinderopvang. Aangezien het innovatieve aspect van gastouderopvang het doel van het onderzoek is, heeft de inspectie de volgende hoofdvraag voor een vergelijkend onderzoek geformuleerd:

"Wat zijn de verschillen tussen gastouderopvangbureaus die reguliere gastouderopvang aanbieden en bureaus die innovatieve gastouderopvang bieden ten aanzien van de oordelen van de GGD-rapporten op de onderdelen informatie aan ouders en het pedagogisch beleidsplan dat de bureaus moeten hebben?"

2. Resultaten van het onderzoek

Een landelijk overzicht met alle gastouderbureaus en alle innovatieve gastouderbureaus, is niet beschikbaar. Daarom moest de inspectie zich baseren op door de GGD-en (en soms gemeenten) op hun website openbaar gemaakte inspectierapporten. GGD-inspectierapporten moeten volgens art. 63, lid 5 van de Wet kinderopvang uiterlijk binnen drie weken na de vaststelling openbaar gemaakt worden.

Aangezien dit vergelijkend onderzoek vraagt om de resultaten van gastouderbureaus die innovatieve gastouderopvang aanbieden, te vergelijken met bureaus die reguliere opvang aanbieden en bureaus die beide soorten opvang aanbieden, moest tot een gelijke populatie worden gekomen. Omdat er drie soorten gastouderbureaus in Nederland bestaan, zijn in totaal 69 GGD-inspectierapporten beoordeeld. De bevindingen en conclusie van dit onderzoek zijn op dit bestand gebaseerd.

De score op een subdomein kent drie waarderingen, te weten: voldoende; onvoldoende en slecht. Als een GGD-inspecteur door verschillende oorzaken niet tot een oordeel kan komen, wordt de score 'geen oordeel' vermeld.

De onderzoeksperiode besloeg de GGD-inspectierapporten die zijn opgesteld in de periode 1 januari 2007 tot 1 april 2008.

2.1 Bevindingen inspectierapporten op drie subdomeinen

Subdomein 'Informatie aan ouders'

Voor het subdomein *informatie aan ouders* geldt dat de gastouderbureaus die reguliere opvang aanbieden en de bureaus die beide soorten opvang aanbieden beter scoren dan de bureaus die alleen innovatieve opvang aanbieden. Namelijk 95 en 91 procent tegenover 78 procent kenden een score 'voldoende'.

De score 'onvoldoende' is respectievelijk vier procent voor zowel gastouderbureaus met reguliere opvang als de bureaus met de gecombineerde opvang tegenover negen procent voor de bureaus met innovatieve opvang. De score 'slecht' ad negen procent komt alleen

voor bij de innovatieve bureaus. Bij vier procent van de gecombineerde bureaus en de innovatieve bureaus komt de score 'geen oordeel' voor.

Subdomein 'Pedagogisch beleidsplan'

Voor het subdomein *pedagogisch beleidsplan* geldt ook dat de reguliere en de gecombineerde bureaus het beter doen dan de innovatieve bureaus: 91 procent 'voldoende' voor de reguliere, 87 procent 'voldoende' voor de gecombineerde en 65 procent 'voldoende' voor de innovatieve bureaus. De score 'onvoldoende' respectievelijk 9, 13 en 26 procent. De score 'slecht' komt met negen procent alleen bij de innovatieve bureaus voor.

Subdomein 'Pedagogisch beleidsplan innovatief'

Voor het subdomein *pedagogisch beleidsplan innovatief* geldt dat deze vraag niet van toepassing is voor de gastouderbureaus met reguliere opvang. Vergelijking op dit onderdeel toont aan dat er nauwelijks verschillen zijn. De gecombineerde bureaus en de innovatieve bureaus scores beide 96 procent 'voldoende'. De score 'onvoldoende' komt bij vier procent van de innovatieve gastouderbureaus voor en de score 'slecht' bij vier procent van de gecombineerde bureaus.

2.2 Bevindingen handhavingsadviezen GGD

Op basis van de handhavingsadviezen van de GGD, neemt de gemeente een besluit om wel of niet tot handhaving over te gaan. Daarna kiest de gemeente het in haar ogen meest geschikte handhavingsinstrument om kwaliteitsverbetering door de houder te bereiken. Zoals hiervoor is aangegeven richt dit onderzoek zich op de handhavingsadviezen die betrekking hebben op de informatie aan ouders, pedagogisch beleidsplan en pedagogisch beleidsplan innovatief.

In 13 van de 69 GGD-inspectierapporten (19 procent) voldeed de uitvoering van het gastouderbureau niet aan de gestelde normen. Dat leidde ofwel tot een score 'onvoldoende' of 'slecht' op één of meer van deze subdomeinen. Een score 'onvoldoende' of 'slecht' leidt niet per definitie altijd tot een handhavingsadvies. Dat hangt van de verzachtende of verzwarende omstandigheden af. Bij deze dertien gastouderbureaus volgde in alle gevallen ook het GGD-advies 'handhaven volgens gemeentelijk beleid'. Dat betekent dat de GGD-inspecteur in alle gevallen van mening is dat er geen zwaardere of lichtere omstandigheden zijn, die reden voor de gemeente zou kunnen zijn om een ander handhavingsinstrument te kiezen dan is aangegeven in het gemeentelijk beleid.

Bij de reguliere bureaus doet dit advies zich voor in twee gevallen, bij de gecombineerde bureaus in vijf en bij de innovatieve bureaus in zes gevallen.

In de twee GGD-inspectierapporten die betrekking hebben op de reguliere bureaus zijn de oordelen onderbouwd en zijn beschouwingen van de GGD-inspecteur aangetroffen.

In alle vijf GGD-inspectierapporten die betrekking hebben op de gecombineerde bureaus zijn de oordelen eveneens onderbouwd en ook de beschouwingen van de GGD-inspecteur aangetroffen.

Voor de innovatieve bureaus geldt dat in vier van de zes GGD-inspectierapporten oordelen ten aanzien van de aangetroffen tekortkomingen zijn onderbouwd. In vijf van de zes rapporten heeft de GGD-inspecteur een beschouwing gegeven.

Dit betekent dat de GGD in voldoende mate het advies tot handhaven heeft onderbouwd.

2.3 Bevindingen op het vlak van handhaving

De volgende stap in het onderzoek betreft de inventarisatie van de handhavingsacties door de gemeenten. Op basis van de dertien GGD-inspectierapporten, waarbij sprake was van

een of meer scores 'onvoldoende' en/of 'slecht' is telefonisch contact met de gemeenten opgenomen.

2.3.1 Handhaving bij de reguliere bureaus

Bij de reguliere bureaus blijkt in alle twee de GGD-inspectierapporten sprake te zijn van 'onvoldoende' op het subdomein *pedagogisch beleid*. Het instrument 'overleg en overreding' met de houder is in die gevallen reeds door de GGD uitgevoerd. De gemeente heeft vervolgens aansluitend hierop gekozen voor het handhavingsinstrument 'schriftelijke waarschuwing'. De beide brieven zijn door de gemeente verstuurd. De handhaving was op het moment van het onderzoek nog niet afgerond.

2.3.2 Handhaving bij de gecombineerde bureaus

Bij de gecombineerde bureaus komt de GGD-inspecteur op het subdomein *informatie aan ouders* in één van de vijf rapporten tot de uitspraak 'geen oordeel', in drie rapporten tot de score 'onvoldoende' op het subdomein *pedagogisch beleidsplan* en in één rapport tot de score 'slecht' op het subdomein *pedagogisch beleidsplan innovatief*.

In alle vijf gevallen heeft de GGD-inspecteur al 'overleg en overreding' met de houder toegepast en in twee situaties blijkt dat de gemeente aanvullend daarop ook nog overleg en overreding heeft toegepast.

De gemeente heeft op basis van de inspectierapporten vier waarschuwingsbrieven gestuurd. Bij vier van de vijf bureaus was de handhaving op het moment van het onderzoek nog niet afgerond, in één situatie is de handhaving wel afgerond en in één situatie blijkt dat de hersteltermijn is verlopen, maar het tekort nog niet is opgeheven.

2.3.3 Handhaving bij de innovatieve bureaus

Bij de innovatieve bureaus zijn de tekortkomingen in de zes rapporten als volgt verdeeld: *informatie aan ouders* levert in twee gevallen de score 'onvoldoende' op, de score 'slecht' eveneens in twee gevallen en 'geen oordeel' in één situatie.

De meeste 'onvoldoende' scores komen voor bij het subdomein *pedagogisch beleid*, namelijk in vijf gevallen. De score 'slecht' en 'geen oordeel' blijken elk één keer aan de orde te zijn.

De beoordeling van het *pedagogisch beleidsplan innovatief* levert één keer een 'onvoldoende' en één keer 'geen oordeel'.

In alle zes gevallen heeft de GGD-inspecteur overleg en overreding als instrument toegepast in een gesprek met de houder en in één geval heeft de gemeente dit aanvullend nog eens moeten toepassen. In twee gevallen heeft de gemeente een schriftelijke waarschuwing verstuurd en één keer is een aanwijzing gegeven.

In drie van de zes gevallen heeft de gemeente de handhaving afgerond. In de andere drie gevallen is men nog bezig met handhaving. In één situatie blijkt dat de hersteltermijn is verlopen, maar het tekort nog niet is opgeheven.

Uit de inventarisatie van de uitvoering van de handhaving blijkt dat de GGD in de dertien gevallen vrijwel altijd overleg en overreding heeft toegepast in het gesprek met de houder van het gastouderbureau om tot kwaliteitsverbetering te komen. De handhavingssacties die de gemeente vervolgens heeft ingezet betreffen vooral de zogenoemde zachtere handhavingsinstrumenten 'overleg en overreding' en een 'schriftelijke waarschuwing'. Slechts in één geval is een 'aanwijzing' gegeven. De inzet van een zwaarder instrument kan aan de orde zijn, indien het tekort na afloop van de hersteltermijn nog niet is opgeheven. In beide gevallen is de gemeente hier nog niet toe overgegaan.

De bewaking door gemeenten van doorlooptermijnen in de handhaving, is in algemene zin nog een aandachtspunt.

3. Conclusie

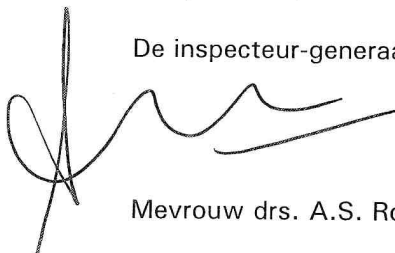
De resultaten van het onderzoek van de inspectie, gebaseerd op 69 GGD-inspectierapporten tonen aan dat er verschillen zijn in de uitkomsten in de GGD-rapporten tussen innovatieve en reguliere gastouderopvang ten aanzien van de informatie aan ouders en het pedagogisch beleidsplan.

Deze verschillen zijn ook aangetroffen bij vergelijking van de uitkomsten op de andere domeinen.

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de bureaus waar alleen innovatieve kinderopvang plaatsvindt op veel punten minder goed scoren dan de bureaus die reguliere en de gecombineerde gastouderopvang verzorgen.

Hoogachtend,

De inspecteur-generaal van het Onderwijs,



Mevrouw drs. A.S. Roeters

Bijlage : Uitkomsten onderzoek alle domeinen.

Tabel 1; Uitkomsten op de subdomeinen van domein 1 'Ouders'

1.1 Reglement Oudercommissie	<i>Volgende</i>	<i>Onvoldoende</i>	<i>Slecht</i>	<i>Geen oordeel</i>
Gastouderbureaus Regulier	82,61%	13,04%	4,35%	0,00%
Gastouderbureaus Gecombineerd	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Gastouderbureaus Innovatief	91,30%	0,00%	4,35%	4,35%
1.2 Voorwaarden Oudercommissie				
Gastouderbureaus Regulier	21,74%	8,69%	43,47%	26,10%
Gastouderbureaus Gecombineerd	65,20%	0,00%	34,80%	0,00%
Gastouderbureaus Innovatief	56,52%	0,00%	26,09%	17,39%
1.3 Reglement Adviesrecht				
Gastouderbureaus Regulier	17,39%	0,00%	4,35%	78,26%
Gastouderbureaus Gecombineerd	52,18%	0,00%	4,35%	43,47%
Gastouderbureaus Innovatief	56,52%	0,00%	0,00%	43,48%
1.4 Informatie voor ouders				
Gastouderbureaus Regulier	95,65%	4,35%	0,00%	0,00%
Gastouderbureaus Gecombineerd	91,30%	4,35%	0,00%	4,35%
Gastouderbureaus Innovatief	78,27%	8,69%	8,69%	4,35%

Tabel 2; Uitkomsten op de subdomeinen van domein 2 'Personeel'

2.1 Regels voor VOG	<i>Volgende</i>	<i>Onvoldoende</i>	<i>Slecht</i>	<i>Geen oordeel</i>
Gastouderbureaus Regulier	86,96%	13,04%	0,00%	0,00%
Gastouderbureaus Gecombineerd	95,65%	4,35%	0,00%	0,00%
Gastouderbureaus Innovatief	65,22%	26,09%	0,00%	8,69%
2.2 Passende beroepskwalificatie				
Gastouderbureaus Regulier	91,30%	0,00%	0,00%	8,70%
Gastouderbureaus Gecombineerd	86,96%	0,00%	0,00%	13,04%
Gastouderbureaus Innovatief	86,96%	0,00%	0,00%	8,69%

Tabel 3; Uitkomsten op de subdomeinen van domein 3 'Veiligheid en Gezondheid'

3.1 Risico inventarisatie Veiligheid	<i>Volgende</i>	<i>Onvoldoende</i>	<i>Slecht</i>	<i>Geen oordeel</i>
Gastouderbureaus Regulier	78,26%	8,69%	4,35%	8,70%
Gastouderbureaus Gecombineerd	82,61%	17,39%	0,00%	0,00%
Gastouderbureaus Innovatief	60,87%	26,09%	4,35%	8,69%
3.2 Risico inventarisatie Gezondheid				
Gastouderbureaus Regulier	78,26%	8,69%	4,35%	8,70%
Gastouderbureaus Gecombineerd	82,61%	13,04%	4,35%	0,00%
Gastouderbureaus Innovatief	60,87%	26,09%	4,35%	8,69%

Tabel 4; Uitkomsten op de subdomein van domein 'Pedagogisch Beleid en Kwaliteit'

4.1 Pedagogisch beleidsplan	<i>Volgende</i>	<i>Onvoldoende</i>	<i>Slecht</i>	<i>Geen oordeel</i>
Gastouderbureaus Regulier	91,30%	8,70%	0,00%	0,00%
Gastouderbureaus Gecombineerd	86,96%	13,04%	0,00%	0,00%
Gastouderbureaus Innovatief	65,22%	26,09%	0,00%	8,69%
4.2 Pedagogisch beleidsplan Innovatief				
Gastouderbureaus Regulier	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Gastouderbureaus Gecombineerd	95,65%	0,00%	4,35%	0,00%
Gastouderbureaus Innovatief	95,65%	4,35%	0,00%	0,00%
4.3 Criteria voor de kwaliteit				
Gastouderbureaus Regulier	86,96%	13,04%	0,00%	0,00%
Gastouderbureaus Gecombineerd	95,65%	4,35%	0,00%	0,00%
Gastouderbureaus Innovatief	69,56%	21,74%	4,35%	4,35%

Tabel 5; Uitkomsten op het domein 'Klachten'

5.1 Wet Klacht recht cliënten zorgsector	<i>Volgende</i>	<i>Onvoldoende</i>	<i>Slecht</i>	<i>Geen oordeel</i>
Gastouderbureaus Regulier	91,30%	8,70%	0,00%	0,00%

Bijlage Scores van de GGD-inspectierapporten gastouderopvang in alle domeinen volgens het aanvullend onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs. Zie onder 2.4.

Gastouderbureaus Gecombineerd	86,96%	13,04%	0,00%	0,00%
Gastouderbureaus Innovatief	69,56%	17,39%	4,35%	8,70%