



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

**KWALITEIT GEMEENTELIJK
TOEZICHT KINDEROPVANG
2010/2011**

Utrecht, januari 2012

Voorwoord

Kinderopvang is in Nederland een belangrijke voorziening geworden. Eind 2011 telden de kinderdagverblijven bijna 240.000 kindplaatsen, de buitenschoolse opvang bijna 290.000 kindplaatsen en de gastouderopvang ruim 255.000 kindplaatsen. Vaak maken twee kinderen gebruik van één kindplaats in een kindercentrum.

De kwaliteit van de kinderopvang is bijzonder belangrijk. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving kinderopvang. De GGD'en voeren namens de gemeente inspecties uit. Worden kwaliteitseisen niet nageleefd, dan zal de gemeente hierop handhaven. De Inspectie van het Onderwijs onderzoekt hoe gemeenten deze taken uitvoeren en rapporteert hier jaarlijks over. De kwaliteit van de GGD-inspecties maakt hier geen deel van uit. Deze zijn, net als de handhaving, een belangrijke schakel in het toezichtproces.

2010 was een belangrijk jaar voor de gemeenten omdat nieuwe regelgeving van kracht werd, waaronder de verhoging van de kwaliteit van de gastouderopvang. De gewijzigde regelgeving en de groei van de kinderopvang maakten dat 2010 en 2011 voor gemeenten en GGD'en intensieve jaren waren. Desondanks is de kwaliteit van het toezicht en de handhaving over de hele linie licht toegenomen.

Dit rapport 'Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2010/2011' bevat de conclusies uit de gemeentelijke jaarverslagen 2010. Het rapport gaat ook in op de resultaten uit het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang'. De individuele benadering van gemeenten draagt bij aan meer bewustwording van het belang van goed toezicht op de kinderopvang. Gemeenten gaan gemotiveerd aan de slag om de overeengekomen verbeterafspraken op te pakken. Sinds eind oktober 2011 wordt de status van de gemeente op de website van de inspectie gepubliceerd. Dit zorgt voor transparantie en het vergroot het inzicht voor gemeenten, ouders en houders van de kindercentra.

De inspectie hoopt dat gemeenten erin slagen de stijgende lijn voort te zetten, zodat alle wettelijk verplichte inspecties worden uitgevoerd en handhaving ertoe leidt dat tekortkomingen tijdiger en beter worden opgelost in het belang van alle kinderen die gebruikmaken van kinderopvang.

De Inspecteur-generaal van het Onderwijs

Mevrouw drs. A.S. Roeters
januari 2012

Inhoud

Samenvatting

1	Inleiding 7
1.1	Toezicht 7
1.2	Kinderopvang in Nederland 8
1.3	Ontwikkelingen in het toezicht 8
1.4	Opbouw van het rapport 10
2	Kwaliteit gemeentelijk toezicht in 2010 11
2.1	Inleiding 11
2.2	Uitvoering onderzoeken totaal 11
2.3	Handhavingsbeleid 13
2.4	Handhavingsadviezen 14
2.5	Handhavingsacties 14
2.6	Resultaten van handhaving en vervolghandhaving 15
3	Achterblijvende gemeenten kinderopvang 17
3.1	Inleiding 17
3.2	Bevindingen 18
3.3	Oorzaken en aanpak van de tekorten bij gemeenten 19
4	Conclusies 22
4.1	Uitvoering onderzoeken 22
4.2	Handhaving 22
4.3	Samenvattende conclusie 23
	Literatuurlijst 24
	Colofon 29
	Bijlage(n)
I	Gemeenten die het jaarverslag niet hebben ingediend 25
II	Versie handhavingsbeleid 26
III	Methode van onderzoek bij bepaling kwaliteit gemeentelijk toezicht in 2010 27

Samenvatting

Het rapport 'Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2010/2011' beschrijft hoe gemeenten het toezicht en de handhaving op de kwaliteit van de kinderopvang uitvoeren.

Wettelijke taken

Het eerste deel van dit rapport (hoofdstuk 2) geeft antwoord op de vraag of gemeenten in 2010 voldeden aan hun wettelijke taken kinderopvang. Het blijkt dat in 2010 gemeenten 85 procent van de wettelijk verplichte onderzoeken hebben uitgevoerd. Dit is een verbetering van 5 procent ten opzichte van 2009. Omdat ook alle gastouders in 2010 object van toezicht en handhaving zijn geworden, zijn zogenaamde maatwerkafspraken gemaakt. Dit betekent dat bij locaties die in 2009 een voldoende scoorden geen inspectie op locatie nodig was in 2010. Van de gemeenten paste 60 procent in 2010 de maatwerkafspraken toe.

Andere belangrijke uitkomsten over 2010 zijn:

- Meer dan 90 procent van de gemeenten in Nederland heeft handhavingsbeleid. Dit is beleid dat in 2008 is aangepast of beleid dat is aangepast aan de laatste wijzigingen in de Wet kinderopvang op 1 augustus 2010.
- In 2010 werd bij 55 procent van de onderzochte locaties één of meer tekortkomingen aangetroffen.
- Het totaal aantal ingezette handhavingsacties na jaarlijkse onderzoeken is in 2010 maar licht toegenomen. Daarnaast blijkt dat het aantal 'schriftelijke waarschuwingen' en het aantal 'aanwijzingen door B&W' met respectievelijk 14 en 17 procent zijn gestegen ten opzichte van 2009.
- Het aantal onderzoeken om te zien of de tekortkomingen op een locatie zijn opgeheven, is ten opzichte van 2009 in 2010 met ruim 30 procent gestegen.

Achterblijvende gemeenten

Het tweede deel van dit rapport (hoofdstuk 3) geeft een weergave van het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang', uitgevoerd door de inspectie. Deze weergave laat zien of gemeenten die niet voldeden aan hun wettelijke taken kinderopvang, in 2011 verbeterden in het toezicht of de handhaving. Eind 2011 beschikt de inspectie over het beeld van 240 gemeenten. Daarvan voldoen 193 gemeenten aan hun wettelijke taken en 47 gemeenten niet. In 2012 kijkt de inspectie naar de gemeenten die nog niet zijn onderzocht.

In 2011 was het voor gemeenten gemakkelijker om de voortgang van de uit te voeren inspecties te bewaken omdat zij betere afspraken met GGD'en hebben gemaakt. Ook de aandacht voor de beoordeling van de ingezette handhavingsacties en eventuele verdere opvolging van de handhaving is toegenomen. Winst kan nog worden behaald in het aanpassen van de ramingen voor de aantallen onderzoeken bij wijzigingen in de aanvragen of handhavingstrajecten, en in de voortgangsbewaking van de handhaving.

Het niet voldoen aan wettelijke minimumeisen blijkt vooral te komen door tekortkomingen in de randvoorwaarden die ten grondslag liggen aan het uitvoeren van de wettelijke taken. Een voorbeeld hiervan is een goede verdeling van taken en verantwoordelijkheden en afspraken over vervanging bij uitval. Afspraken over die randvoorwaarden vormen dan ook vaak de basis van de verbeterafspraken die gemeenten met de inspectie maken.

Conclusie

Conclusie is dat gemeenten hun wettelijke taken kinderopvang in 2010 en 2011 beter uitvoerden, al voldoen nog niet alle gemeenten aan de wettelijke minimumeisen. Belangrijk is dat gemeenten de toezicht- en handhavingstaak beide goed uitvoeren en dat verbeteringen van de ene taak niet ten koste gaan van de andere.

1 Inleiding

Het rapport 'Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2010/2011' beschrijft de kwaliteit van het toezicht op de kinderopvang door gemeenten in 2010. Hierbij gelden de wettelijke taken van gemeenten als minimumeisen voor deze kwaliteit. Daarnaast geeft dit rapport speciale aandacht aan het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' van de Inspectie van het Onderwijs (inspectie). Zo wordt informatie over de uitvoering van het gemeentelijk toezicht in 2011 gepresenteerd.

Ondernemers in de kinderopvang zijn volgens de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wet kinderopvang) verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opvang die zij bieden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op deze kwaliteit. Het feitelijke toezicht dienen gemeenten volgens de wet te laten uitvoeren door de GGD'en, die het toezicht uniform uitvoeren op basis van landelijk gestandaardiseerde criteria. De GGD'en rapporteren over het toezicht aan de gemeenten, die handhavingsmaatregelen moeten opleggen aan ondernemers die de regels niet naleven. Deze handhaving geschiedt op basis van gemeentelijk beleid. In het Landelijk Register Kinderopvang (LRK)¹ moeten gemeenten daarnaast bijhouden welke kinderopvanglocaties binnen de gemeente gevestigd zijn. Voor het toezicht en de handhaving stort de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) structureel geld in het gemeentefonds. Vanuit de verantwoordelijkheid voor het gehele stelsel van kinderopvang scheidt de minister landelijke kaders en randvoorwaarden.

Dit hoofdstuk beschrijft het tweedelijns toezicht door de inspectie. Ook wordt de omvang van de kinderopvang in Nederland geschetst en wordt ingegaan op de ontwikkelingen in het toezicht van afgelopen jaar.

1.1 Toezicht

De inspectie houdt interbestuurlijk toezicht op het gemeentelijk toezicht. Dit betekent dat zij onderzoekt hoe gemeenten het toezicht en de handhaving op de kwaliteit van de kinderopvang uitvoeren. Belangrijkste vraag hierbij is in hoeverre gemeenten voldoen aan hun wettelijke taken kinderopvang. Dit rapport toont de situatie in 2010. Een tweede centrale vraag waar dit rapport antwoord op geeft, is of het toezicht of de handhaving bij gemeenten die niet voldoen aan hun wettelijke taken kinderopvang verbetert. Deze verbeteringen kunnen bijdragen aan het verhelpen van de tekortkomingen in de kinderopvang.

Op basis van jaarverslagen² die gemeenten aanleveren over de werkzaamheden die zij in het kader van de kinderopvang uitvoeren, genereert de inspectie een landelijk

1 De gemeente zorgt binnen tien weken voor inschrijving in het register als na een eerste onderzoek blijkt dat aan de wet voldaan wordt of als wordt verwacht dat aan de wettelijke eisen zal worden voldaan. Het college van B&W neemt hiervoor een besluit op het advies van de toezichthouder. Het register kinderopvang is bij de gemeentesecretarie kosteloos te raadplegen en in te zien via www.landelijkregisterkinderopvang.nl.

2 Het college van burgemeester en wethouders stelt jaarlijks op een door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te bepalen tijdstip een verslag vast van alle werkzaamheden die de gemeente en de toezichthouder in het voorafgaande kalenderjaar hebben verricht. Het college zendt het verslag aan de gemeenteraad en een afschrift daarvan aan de minister.

beeld van de uitvoering van het gemeentelijk toezicht en wordt de eerste vraag beantwoord.

Beantwoording van de tweede vraag volgt uit het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang'. Dit betreft voornamelijk informatie uit 2011. In 2009 is de inspectie gestart met dit project waarbij zij alle gemeenten nader onderzoekt. De inspectie analyseert gericht informatie en als gemeenten niet voldoen aan hun wettelijke taken wordt vervolgens een verbetertraject gestart. Hierbij worden afspraken gemaakt om weer aan de wettelijke eisen te gaan voldoen.

Het uiteindelijke doel van het toezicht door de inspectie is dat alle gemeenten hun wettelijke taken op het gebied van toezicht op de kinderopvang uitvoeren, zodat het voldoen aan deze minimumeisen bijdraagt aan de kwaliteit van de kinderopvang.

Het toezicht van de inspectie richt zich niet op de kwaliteit van de GGD-onderzoeken en ook niet op de kwaliteit van de geboden kinderopvang.

1.2 Kinderopvang in Nederland

Kinderopvang in Nederland bestaat uit diverse vormen: kinderdagverblijven (dagopvang), buitenschoolse opvang (bso), gastouderbureaus en gastouders.

Uit het LRK blijkt dat er eind 2010 ruim vijfduizend locaties dagopvang, ruim zesduizend locaties bso en ruim zevenhonderd gastouderbureaus in Nederland waren. In 2011 zette de groei bij dagopvang en bso verder door en eind 2011 waren er bijna zesduizend locaties dagopvang en ruim 6.500 locaties bso. Dit is een stijging van respectievelijk 13 en 9 procent ten opzichte van 2010. Het aantal gastouderbureaus is ongeveer gelijk gebleven.

Er zijn relatief veel gemeenten met weinig locaties. Zo heeft 30 procent van de gemeenten maximaal tien locaties (dagopvang, bso en gastouderbureaus). Driekwart van de gemeenten heeft tussen de elf en dertig locaties. Maar 4 procent van de gemeenten draagt zorg voor meer dan honderd locaties.

In 2010 waren er ruim 47.000 geregistreerde gastouders. Dat aantal is in 2011 opgelopen naar ruim vijftigduizend.

1.3 Ontwikkelingen in het toezicht

In 2010 heeft een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden in het stelsel van toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang. Hieronder volgt een beschrijving van de belangrijkste daarvan.

Kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen

Met een aanvulling op de bestaande Wet kinderopvang (Wet Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie) in augustus 2010 zijn de kwaliteitseisen voor kinderopvang ook grotendeels voor peuterspeelzalen gaan gelden. Op deze manier is een landelijk kwaliteitskader voor kinderopvang en peuterspeelzalen ontstaan. Eind 2012 moeten alle bestaande peuterspeelzalen een eerste keer zijn geïnspecteerd.

Gastouders

Een andere wijziging in de Wet kinderopvang was dat alle gastouders object van toezicht en handhaving zijn geworden in 2010. Dit betekende onder meer dat van alle gastouders bepaalde documenten/gegevens gecontroleerd moesten worden.

Bij gastouders die opvang bieden in de woning van de gastouder (en niet de vraagouder), werd daarnaast een inspectie op de opvanglocatie gehouden. 'Goedgekeurde' gastouders worden vanaf 2010 opgenomen in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK).

De inspecties tot goedkeuring en opname in het LRK van alle bestaande gastouders betekende een fors hoger aantal GGD-onderzoeken. Dit leidde zowel bij gemeenten als bij GGD'en tot capaciteitsproblemen. Om deze het hoofd te bieden en ruimte te scheppen om al deze inspecties uit te voeren, hebben het ministerie van SZW, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), GGD Nederland en de inspectie de volgende afspraken gemaakt:

1. toepassing van maatwerk bij de inspecties dagopvang en bso;
2. toetsing voor opname in het LRK bij de groep bestaande en nieuwe gastouders die opvang bieden bij de gastouder, kon in 2010 aangepast uitgevoerd worden.

1. Toepassing van maatwerk

Bij locaties dagopvang en bso die in 2009 op de kernwaarden³ een voldoende scoorden, was in 2010 geen inspectie op locatie nodig. Dit zijn de zogenaamde maatwerkafspraken. Van de gemeenten paste 60 procent in 2010 de maatwerkafspraken toe.

2. Inspecties gastouders in 2010

De GGD inspecteert bij aanmelding van een houder controlepunten op de opvanglocatie. Gemeenten konden er in 2010 voor kiezen om deze punten bij gastouders pas later te controleren, uiterlijk voor eind 2011. Vanaf 2012 inspecteert de GGD alle nieuwe gastouders op zowel de documenten/gegevens als op de locatie. Vervolgens worden niet alle gastouders jaarlijks gecontroleerd, maar vindt een steekproefsgewijze controle plaats (tussen 5 en 30 procent van de gastouders).

Landelijk Register Kinderopvang (LRK)

Een andere ontwikkeling is de invoering van het geautomatiseerd Landelijk Register Kinderopvang (LRK) dat fungeert als een basisadministratie voor de kinderopvang. Eind 2010 moesten alle bestaande locaties dagopvang, bso, gastouderbureaus en gastouders, na een onderzoek, in het LRK zijn ingevoerd. Deze implementatie vereiste veel aandacht en tijd van de gemeenten. De verwachting is dat de betrouwbaarheid van de gegevens over de locaties kinderopvang toeneemt door het gebruik van het LRK.

In vervolg op het LRK zijn bijna alle GGD'en in 2010 en 2011 met het geautomatiseerde systeem 'Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte Kinderopvang' (GIR) gaan werken. Het onderdeel 'Inspecteren' ondersteunt de GGD-inspecteurs bij hun toezichtstaak. Zo kunnen de inspectie-uitkomsten worden ingevuld in het systeem waarna het inspectierapport kan worden gegenereerd. Het tweede deel van de GIR, 'GIR Handhaven' genaamd, wordt vanaf 2012 fasegewijs ingevoerd bij gemeenten. Het ondersteunt gemeenten bij hun handhavingstaak. Zo kan bijvoorbeeld het handhavingstraject ten aanzien van een specifieke locatie kinderopvang gemakkelijker worden gevolgd.

³ Volgens het Landelijk Model Risico Gestuurd Toezicht van GGD Nederland

Landelijk model voor Risicogestuurd Toezicht

Het landelijk model voor Risicogestuurd Toezicht (RGT) bij de kinderopvang heeft in 2010 en 2011 een ontwikkelimpuls doorgemaakt, ingezet door GGD Nederland. Het model is gebaseerd op een risicoanalyse. Kinderdagverblijven, bso's en gastouderbureaus worden intensiever geïnspecteerd waar dat nodig is, en minder intensief waar het goed gaat.

In dit model worden inspectiehistorie, externe informatie (klachten), interne factoren (personeelsverloop) en nalevingsbereidheid meegenomen. Afhankelijk van het geconstateerde risico varieert de omvang, frequentie, duur en diepgang van de inspectie. In augustus 2011 is gestart met de implementatie van het nieuwe model en in 2012 wordt de nieuwe werkwijze verder geïmplementeerd en geëvalueerd.

Publicatie gemeenten op website

Vanaf eind 2011 wordt op de website van de inspectie weergegeven of gemeenten wel of (nog) niet voldoen aan hun wettelijke taken kinderopvang. Dit geldt voor die gemeenten waarvan de inspectie het onderzoek in het kader van het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' heeft afgerond. Hiermee wordt het presteren van gemeenten openbaar gemaakt met als doel een verbetering teweeg te brengen. In hoofdstuk 3 wordt hier nader op ingegaan.

1.4 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 beschrijft de uitkomsten aan de hand van de belangrijkste wettelijke taken voor gemeenten over het verslagjaar 2010. Hoofdstuk 3 gaat in op het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' en de in 2011 behaalde resultaten. Hoofdstuk 4 bevat de belangrijkste conclusies van dit rapport.

2 Kwaliteit gemeentelijk toezicht in 2010

2.1 Inleiding

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang. In opdracht van de gemeenten inspecteren de GGD'en de kinderopvanglocaties. In 2010 waren er in Nederland 430 gemeenten (CBS, 2010) en 28 GGD'en (GGD Nederland, 2010). De overzichten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op gegevens van 426 gemeenten⁴. Dit jaar heeft de inspectie ervoor gekozen om de gemeenten die geen jaarverslag hebben aangeleverd bij naam te noemen. Het betreft één gemeente (zie bijlage I).

In onderstaande paragrafen komen de verplichte onderzoeken bij de kinderopvanglocaties als eerste aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op de eventuele handhaving bij die locaties door gemeenten. Bij al deze bevindingen wordt weergegeven in hoeverre gemeenten voldoen aan hun wettelijke taken. Het onderzoek van de inspectie heeft niet tot doel gehad om verklaringen bij de uitkomsten te presenteren.

In 2010 is het Landelijk Register Kinderopvang geïmplementeerd en hebben gemeenten veel aandacht gegeven aan de vulling ervan, zo blijkt uit de positieve signalen die de inspectie kreeg. Daarom heeft de inspectie voor dit onderzoek de belangrijkste focus gelegd bij de uitvoering van de inspecties en de handhaving.

De inspectie heeft in 2010 de aantallen jaarlijkse onderzoeken gastouderbureaus opgevraagd bij gemeenten. Ze heeft niet gevraagd naar overige informatie over gastouderbureaus, zoals handhaving. Ook over gastouders heeft de inspectie geen informatie opgevraagd. De uitvoering van deze onderzoeken was in 2010 en 2011 nog sterk in ontwikkeling, zodat geen betrouwbaar beeld geleverd kon worden.

2.2 Uitvoering onderzoeken totaal

De GGD onderzoekt, na een aanvraag van een houder van kinderopvang, of de exploitatie van een kinderopvanglocatie redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de wet. Vervolgens onderzoekt de GGD jaarlijks of de exploitatie nog aan de voorwaarden voldoet. Deze onderzoeken worden in opdracht van de gemeente uitgevoerd. Het is een wettelijke plicht om de onderzoeken na aanvraag en de jaarlijkse onderzoeken uit te voeren. Daarmee vormen zij een belangrijk toetspunt voor de Inspectie van het Onderwijs.

In 2010 is landelijk 85 procent van de wettelijk verplichte onderzoeken (dagopvang, bso en gastouderbureaus) door gemeenten uitgevoerd. Dit is een verbetering van 5 procent ten opzichte van 2009, toen 80 procent van de wettelijk verplichte onderzoeken werd uitgevoerd. In 2008 lag het percentage afgeronde onderzoeken op 75 procent.

In de berekening over 2010 zijn de locaties waar in het kader van de maatwerkafspraken op rechtmatige gronden geen inspectie op de locatie is uitgevoerd, als 'afgerond onderzoek' meegeteld.

⁴ Twee gemeenten hebben geen kinderopvang aangeboden. Eén gemeente heeft, na herhaaldelijk rappelleren, geen jaarverslag aangeleverd. Van een andere gemeente konden de gegevens niet gebruikt worden, omdat het jaarverslag te laat was ingeleverd.

Het percentage van 85 procent in 2010 vertegenwoordigt de bijna achtduizend afgeronde jaarlijkse onderzoeken (dagopvang, bso en gastouderbureaus), en de zestienhonderd afgeronde onderzoeken van nieuwe meldingen (dagopvang en bso)⁵, maar ook het aantal van ruim 2.500 locaties (dagopvang en bso) waar als gevolg van maatwerkafspraken geen inspectie op de locatie is gehouden. Dit komt op een totaal van ruim twaalfduizend onderzoeken.

In vergelijking: in 2008 en 2009 zijn respectievelijk bijna 7.000 en 8.500 jaarlijkse onderzoeken afgerond (dagopvang, bso en gastouderbureaus). Voor wat betreft de nieuwe meldingsonderzoeken lagen de aantallen op 1.300 in 2008 en ruim 1.400 in 2009 (dagopvang en bso)⁶.

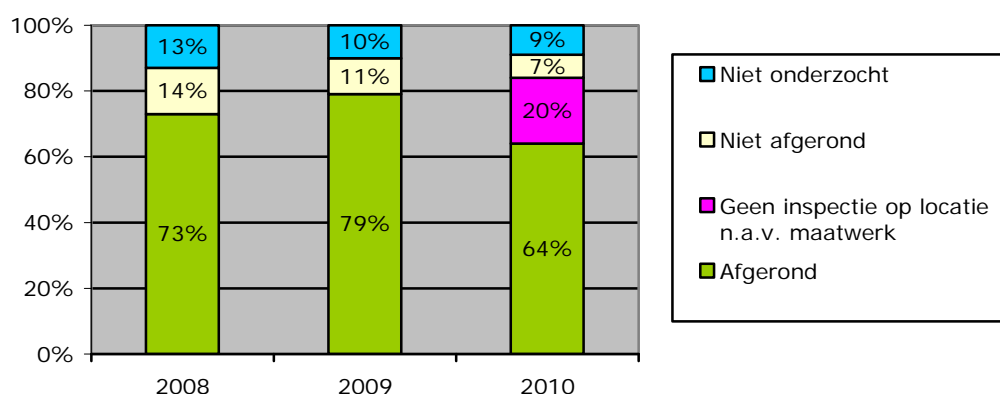
Het Rijk heeft extra financiële middelen beschikbaar gesteld voor het nieuwe toezicht op gastouders. Daarnaast zijn de maatwerkafspraken in het leven geroepen zodat gemeenten en GGD'en capaciteit konden vrijmaken voor inspectie van gastouders in 2010. Dit onderzoek geeft geen antwoord op de vraag of de capaciteit die vrijkwam door de maatwerkafspraken en die is ingezet voor de gastouders, deels ook is ingezet voor het uitvoeren van verplichte onderzoeken dagopvang en bso.

De aantallen GGD-onderzoeken naar gastouders zijn door de inspectie niet in het onderzoek betrokken. Ook uit het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) zijn hierover geen betrouwbare gegevens te verkrijgen.

Jaarlijkse onderzoeken en onderzoeken nieuwe melding

Het aantal jaarlijkse onderzoeken kan worden uitgesplitst naar afgerond, niet afgerond, niet onderzocht of (in 2010) niet geïnspecteerd op locatie als gevolg van de maatwerkafspraken. Uit figuur 2.2a blijkt dat in 2010 5 procent meer jaarlijkse onderzoeken zijn afgerond dan in 2009 (inclusief maatwerk).

Figuur 2.2a Jaarlijkse onderzoeken in 2008 (n=9.543), 2009 (n=10.884) en 2010 (n=12.539), inclusief gastouderbureaus



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2011

5 Over verslagjaar 2010 is gemeenten niet gevraagd naar het aantal afgeronde onderzoeken van nieuwe meldingen gastouderbureaus. Deze aantallen zijn daarom ook niet meegerekend in het percentage van 85 procent.

6 Over verslagjaar 2010 is gemeenten niet gevraagd naar het aantal afgeronde onderzoeken van nieuwe meldingen gastouderbureaus. De aantallen afgeronde nieuwe meldingsonderzoeken over vorige jaren zijn daarom exclusief de aantallen gastouderbureaus weergegeven.

Het aantal niet onderzochte locaties is in 2010 9 procent van het totaal aantal uit te voeren onderzoeken. In 2009 was dit 10 procent. De 9 procent in 2010 bestaat uit 1.133 locaties die niet zijn onderzocht. De 10 procent in 2009 staat voor 1.107 locaties. Hieruit blijkt dat het aantal niet onderzochte locaties in 2010 ten opzichte van 2009 in aantal ongeveer gelijk is gebleven.

De nieuwe meldingsonderzoeken kunnen worden uitgesplitst naar afgerond, niet afgerond en niet onderzocht. Uit figuur 2.2b blijkt dat deze vorm van onderzoek ook met 5 procent gestegen is ten opzichte van 2009.

Figuur 2.2b Onderzoeken nieuwe melding in 2008 (n=1.430), 2009 (n=1.634) en 2010 (n=1.720), exclusief gastouderbureaus



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2011

Vanaf 2010 kan een nieuwe locatie alleen in het Landelijk Register Kinderopvang worden ingeschreven als een nieuw meldingsonderzoek is uitgevoerd en voldaan is aan een aantal kwaliteitseisen. Het blijkt dat na uitvoering van ruim zestienhonderd nieuwe meldingsonderzoeken, ruim 93 procent van de locaties (dagopvang en bso) direct in het register opgenomen kon worden. Dit is een lichte toename ten opzichte van 2009 toen 90 procent van de locaties (dagopvang en bso) na de nieuwe meldingsonderzoeken in exploitatie kon worden genomen.

De 'niet afgeronde onderzoeken' in bovenstaande tabellen zijn onderzoeken waarbij de inspectie wel is uitgevoerd, maar waarvan het definitieve GGD-rapport nog niet in het verslagjaar 2010 door de gemeente is ontvangen.

2.3 Handhavingsbeleid

Hoewel het hebben van handhavingsbeleid niet wettelijk verplicht is voor gemeenten, zijn de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), GGD Nederland en de inspectie van mening dat het voor een adequate handhaving (rechtsgelijkheid, motivering van de handhavingsactie) wenselijk is handhavingsbeleid te hebben.

In het jaarverslag over 2010 hebben 47 gemeenten gerapporteerd geen handhavingsbeleid te hebben⁷. Uit recentere informatie, onder meer uit het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang', blijkt dat eind 2011 van gemeenten die kinderopvang in hun gebied hebben, 31 gemeenten geen handhavingsbeleid

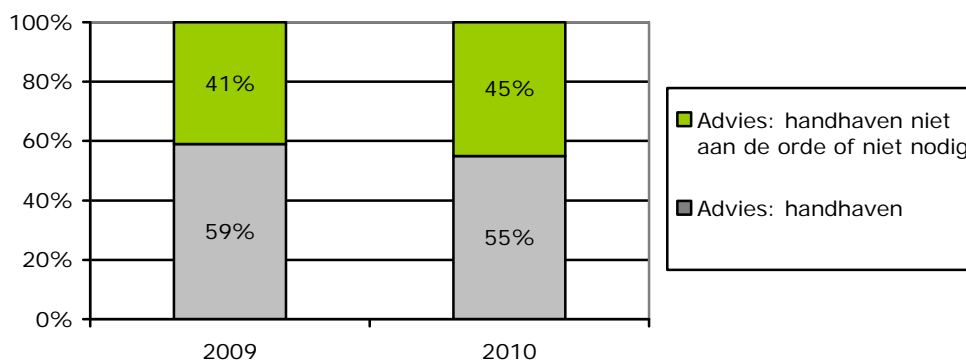
⁷ Omdat dit onderwerp vorig jaar op een andere manier is uitgevraagd, is geen vergelijking met 2009 te maken.

hebben. Dit betekent dat meer dan 90 procent van de gemeenten in Nederland wel handhavingsbeleid heeft. Dat kan beleid zijn dat is aangepast aan de laatste wetswijzigingen in de Wet kinderopvang of beleid dat daaraan niet is aangepast (zie bijlage II).

2.4 Handhavingsadviezen

De GGD legt haar bevindingen en oordeel naar aanleiding van een (jaarlijks) onderzoek vast in een inspectierapport. Voor elk controlepunt wordt aangegeven of dit wordt nageleefd. De GGD geeft ook een advies aan de gemeente of er wel of niet gehandhaafd zou moeten worden. Wanneer geen tekortkomingen worden gesignaleerd of ingrijpen niet noodzakelijk is, geeft de GGD de gemeente het advies dat handhaven niet aan de orde of niet nodig is. Zijn tekortkomingen gesignaleerd, dan geeft de GGD de gemeente het advies om te handhaven volgens het eigen gemeentelijk handhavingsbeleid.

Figuur 2.4 Percentage handhavingsadviezen



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2011

In 2010 werd in 55 procent van alle jaarlijkse onderzoeken (dagopvang en bso) door de GGD het advies 'handhaven conform handhavingsbeleid' gegeven (bijna vierduizend adviezen). Dit betekent dat bij meer dan de helft van de onderzochte locaties een of meer tekortkomingen zijn aangetroffen. In 2009 werd in 59 procent van de jaarlijkse onderzoeken geadviseerd te handhaven.

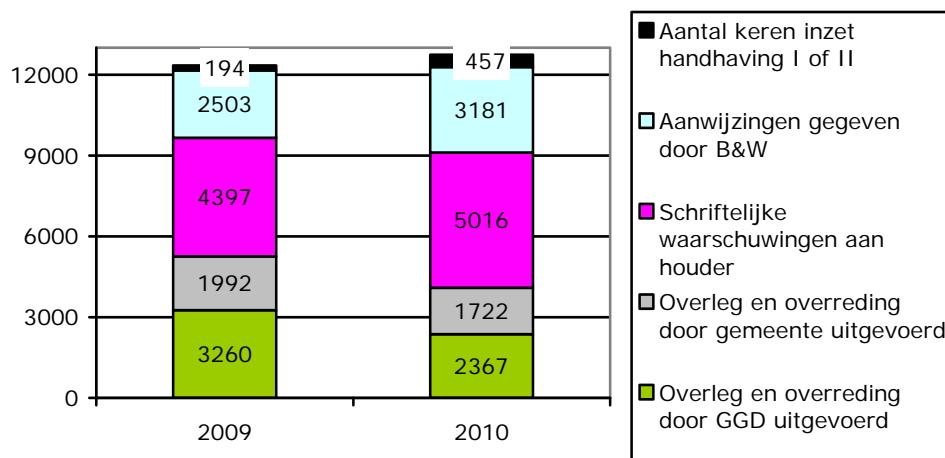
2.5 Handhavingsacties

Op basis van het GGD-handhavingsadvies en de bevindingen in het GGD-onderzoek, zet een gemeente wel of geen handhaving in. Er zijn verschillende soorten handhavingsacties, bijvoorbeeld 'overleg en overreding', het opleggen van een bestuurlijke boete of sluiting van een locatie.

De meest gebruikte handhavingsacties na een jaarlijks onderzoek (dagopvang en bso) in 2010 zijn de 'schriftelijke waarschuwing' en de 'aanwijzing'. Ongeveer 40 procent van de handhavingsacties betrof een 'schriftelijke waarschuwing aan de houder', 25 procent van alle acties betrof een 'aanwijzing door B&W'.

Het totaal aantal ingezette handhavingsacties na jaarlijkse onderzoeken (dagopvang en bso) in 2010 is ten opzichte van 2009 met 3 procent toegenomen, van 12.346 naar 12.743 acties.

Figuur 2.5 Aantallen ingezette handhavingsacties in 2009 en 2010



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2011

Uit figuur 2.5 blijkt dat zowel het aantal 'schriftelijke waarschuwingen', als het aantal 'aanwijzingen door B&W' in 2010 is toegenomen ten opzichte van 2009. Het aantal 'schriftelijke waarschuwingen' is met bijna 14 procent toegenomen. Het aantal 'aanwijzingen' is ten opzichte van 2009 met 27 procent gestegen.

In 2010 is 237 keer handhaving I ingezet tegen een houder en 220 keer handhaving II (dagopvang en bso)⁸. Samen vormt dit 4 procent van alle handhavingsacties in 2010. Dit is meer dan een verdubbeling ten opzichte van 2009.

2.6 Resultaten van handhaving en vervolghandhaving

Nadat een handhavingsactie is ondernomen, moet door de GGD worden onderzocht of de tekortkomingen bij een locatie zijn opgeheven⁹. Het aantal onderzoeken van deze soort (dagopvang en bso) is in 2010 ten opzichte van vorig jaar met ruim 30 procent gestegen, van 1.356¹⁰ naar 1.787 onderzoeken. Ook in 2009 was dit aantal al sterk toegenomen.

Bijna 60 procent van de onderzoeken (dagopvang en bso) om te bezien of de tekorten zijn opgelost, werden in 2010 onaangekondigd uitgevoerd. In 2009 werd ruim 20 procent onaangekondigd uitgevoerd.

Het resultaat van de handhaving (dagopvang en bso) kan worden uitgedrukt in *locaties* die na handhaving wel of niet op orde zijn of in *tekortkomingen* die na handhaving wel of niet zijn opgeheven.

1. Bij ongeveer de helft van de *locaties* waar een onderzoek is uitgevoerd om te bezien of de tekortkomingen na handhaving waren opgelost, blijkt dat

⁸ Handhaving I zijn de handhavingsinstrumenten uit de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen: schriftelijk bevel, verlenging van schriftelijk bevel, verbod om in exploitatie te nemen, verbod om exploitatie voort te zetten, bestuurlijke boete, verwijdering uit register. Handhaving II zijn handhavingsinstrumenten die hun basis niet in de Wet kinderopvang vinden: hanteren bestuursdwang, opleggen dwangsom, strafrechtelijke opsporing.

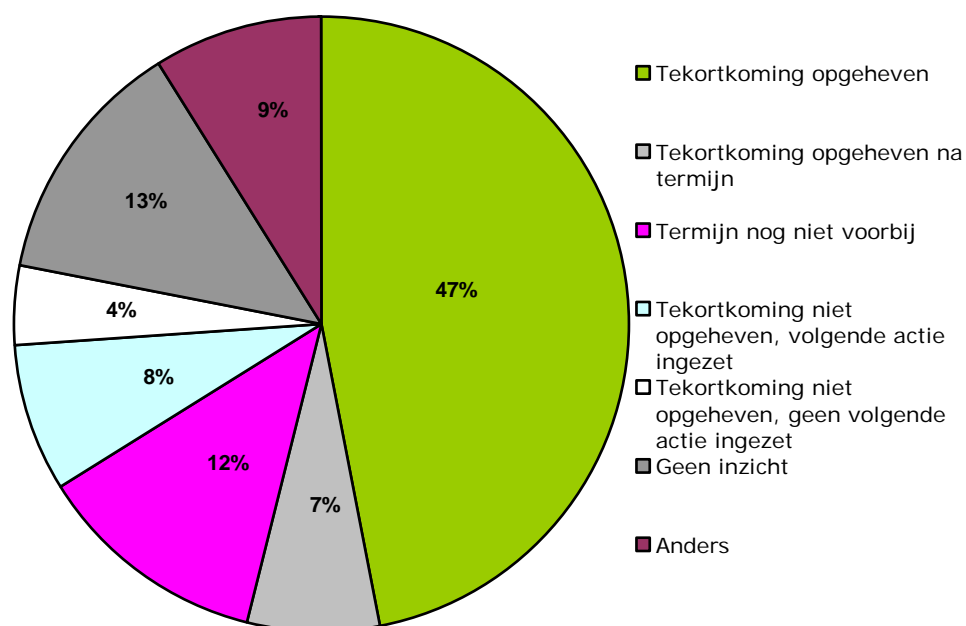
⁹ Als de termijn die voor het oplossen van de tekortkoming staat dat toelaat, kan ook in het volgende jaarlijkse onderzoek gecontroleerd worden of de tekortkoming is opgeheven.

¹⁰ In het rapport van vorig jaar (Inspectie van het Onderwijs, 2010) werd het aantal onderzoeken na handhaving van dagopvang, bso en gastouderbureaus weergegeven. Hier worden alleen de cijfers van dagopvang en bso genoemd.

geen vervolgactie nodig was. Bij de andere helft van deze locaties was vervolghandhaving nodig. In 2010 zijn vervolgens negenhonderd vervolghandhavingacties ingezet. In 2009 was na een derde van dit soort onderzoeken vervolghandhaving nodig.

2. Na handhaving is bijna de helft van de *tekortkomingen* binnen de afgesproken termijn opgelost (zie figuur 2.6). Dit cijfer is ongeveer gelijk aan 2009.

Figuur 2.6 Aantallen resultaten van handhavingsacties, dagopvang en bso¹¹



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2011

Uit bovenstaande figuur blijkt dat bij 4 procent van de tekortkomingen die niet zijn opgeheven na handhaving, geen vervolgactie werd ingezet door gemeenten. In 2009 was dit 3 procent. Het zou bijvoorbeeld kunnen gaan om het niet aanwezig zijn van een oudercommissie. Dit wordt gedoogd als de houder kan aantonen voldoende inspanningen gepleegd te hebben.

Ook blijkt dat gemeenten geen zicht hebben op de uitkomsten van de handhaving bij 13 procent van de tekortkomingen. In 2009 was dit bij 14 procent van de tekortkomingen het geval.

Vervolg handhaving

Als uit GGD-onderzoek blijkt dat de tekorten, ook na een handhavingsactie, niet zijn verholpen, zal de GGD de gemeente opnieuw adviseren te handhaven. De gemeente is vervolgens weer aan zet om een nieuwe handhavingsactie in te zetten.

De negenhonderd vervolghandhavingacties die in 2010 zijn ingezet, zijn als volgt in te delen: ongeveer een derde hiervan zijn schriftelijke waarschuwingen geweest, een derde aanwijzingen en een derde betrof de inzet van handhaving I en II.

¹¹ Het totaal aantal resultaten (12.154) is uitgedrukt in tekortkomingen. Het aantal handhavingsacties (12.743), weergegeven in figuur 2.5, is uitgedrukt in aantal acties. Omdat gemeenten één actie voor meerdere tekortkomingen in kunnen zetten, zijn deze aantallen niet vergelijkbaar.

3 Achterblijvende gemeenten kinderopvang

3.1 Inleiding

Sinds 2009 werkt de inspectie aan het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang'. Dit project heeft als doel de uitvoering van toezicht en handhaving op de kwaliteit van kinderopvang door individuele gemeenten te verbeteren als gemeenten niet voldoen aan de wettelijke minimumeisen.

Gemeenten worden individueel benaderd, waarbij de inspectie ze aanspreekt op tekortkomingen en gerichte verbeterafspraken maakt. Vervolgens monitort de inspectie het effect van de genomen maatregelen en neemt daarin de borging voor de toekomst mee. Daarnaast biedt de inspectie ook ondersteuning bij het kunnen voldoen aan de wettelijke eisen.

Om gemeenten nog meer bewust te laten worden dat verbetering van toezicht en handhaving noodzakelijk is, wordt sinds oktober 2011 op de site van de inspectie openbaar gemaakt welke onderzochte gemeenten wel en (nog) niet aan de wettelijke eisen voldoen. De gemeenten worden daarbij onderverdeeld in drie categorieën met bijbehorende status:

- status A - De gemeente leeft haar wettelijke taken na;
- status B - De gemeente leeft haar wettelijke taken niet of onvoldoende na, maar werkt wel mee aan het maken en uitvoeren van verbeterafspraken tussen de inspectie en het college van B&W;
- status C - De gemeente leeft haar wettelijke taken niet of onvoldoende na en werkt niet of onvoldoende mee aan het maken en uitvoeren van verbeterafspraken tussen de inspectie en het college van B&W¹².

Een gemeente voldoet niet aan de wettelijke minimumeisen als zij:

- de handhaving op kinderopvanginstellingen niet of onvoldoende uitvoert en/of;
- de wettelijk verplichte inspecties niet (allemaal) heeft uitgevoerd en/of¹³;
- het Landelijk Register Kinderopvang niet juist en volledig heeft bijgehouden.

De status van een gemeente geeft overigens geen waardeoordeel over de kwaliteit van individuele kinderopvanglocaties in die gemeente.

Toezichthouden en handhaven zijn dynamische processen en onderhevig aan diverse invloeden. Wat op een moment voldoende is, kan een jaar later onvoldoende worden uitgevoerd door gemeenten. Dit betekent dat gemeenten niet alleen van status B naar A kunnen overgaan, maar ook kunnen terugvallen van A naar B.

12 Op dat moment wordt beoordeeld 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).

13 De inspectie baseert haar oordeel over de 'uitvoering van onderzoeken' op de jaarverslagen van gemeenten en dus op gegevens van een voorgaand kalenderjaar. Om ook meer actueel te kunnen beoordelen of er voldoende vertrouwen is dat alle verplichte onderzoeken het lopende jaar uitgevoerd gaan worden, kijkt de inspectie gedurende dat jaar naar de randvoorwaarden die nodig zijn om alle verplichte onderzoeken uit te voeren.

3.2 Bevindingen

Op basis van de deskresearch, begin 2010, op de jaarverslagen uit 2008¹⁴, bleken zestien gemeenten aan de wettelijke eisen te voldoen. Alle andere gemeenten werden gekwalificeerd als risicogemeenten en zijn in verder onderzoek betrokken.

In onderstaande tabel is per wettelijke eis inzichtelijk gemaakt hoeveel gemeenten begin 2010 risicogemeenten waren.

Tabel 3.2a Aantal risicogemeenten per wettelijke eis, begin 2010

Criterion	Aantal risicogemeenten
Handhaving	167
Uitvoering inspecties	271
Register	311

Omdat in 2010 het LRK is ingevoerd en alle gemeenten hiermee werken, controleert de inspectie sinds 2011 niet meer op het criterium 'register'. Het werken met het geautomatiseerde systeem geeft waarborgen dat het register juist en volledig wordt bijgehouden. In onderzoek bij gemeenten is de inspectie hierop nog geen afwijkingen tegengekomen.

In 2009 werd ook handhavingsbeleid als criterium gerekend binnen het project. Omdat het hebben van een handhavingsbeleid niet wettelijk verplicht is voor gemeenten, heeft de inspectie vanaf 2011 besloten handhavingsbeleid niet meer als criterium te hanteren, maar als randvoorwaarde om aan het criterium van handhaving te kunnen voldoen. Het ontbreken van handhavingsbeleid is dus geen reden om als 'achterblijvende gemeente kinderopvang' aangemerkt te worden. De minister van SZW heeft de Tweede Kamer in de zomer van 2011 laten weten dat als de inspectie vaststelt dat gemeenten tekortschieten op het terrein van handhaving, zij een handhavingsbeleid dienen te formuleren¹⁵. De VNG heeft een model voor het handhavingsbeleid opgesteld dat gemeenten kunnen gebruiken.

Gemeenten die aan het begin van het project tot de categorie van risicogemeenten behoorden, maar eind 2011 een A-status hebben, hebben in hun gemeentelijke organisatie mogelijk verbeteringen bewerkstelligd. Dit komt bij een deel van de gemeenten door groter bewustzijn van de toezichtstaak. Soms als gevolg van de aankondiging van en communicatie over het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang', soms wegens andere redenen.

Een ander deel van deze gemeenten heeft nu de A-status omdat zij de met de inspectie afgesproken verbeteringen heeft doorgevoerd. Deze afspraken kunnen variëren van een afspraak over het gereedkomen van nieuw handhavingsbeleid tot omvangrijke afspraken die veel inspanning van een gemeente vragen en waarbij een gemeente langere tijd door de inspectie wordt gevolgd.

Eind 2011 beschikte de inspectie over het beeld van 240 gemeenten (tabel 3.2b)

¹⁴ De jaarverslagen van 2009 waren op dat moment nog niet beschikbaar.

¹⁵ Brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2011, 32 500 VI, 11 juli 2011.

Tabel 3.2b Aantal onderzochte gemeenten en hun status, eind 2011

Categorie	Aantal gemeenten
Status A	193
Status B	47
Status C	0
Totaal aantal gemeenten	240

De inspectie onderzoekt de overige gemeenten in 2012.

Van de gemeenten die eind 2011 niet voldeden (status B) is per wettelijke eis in onderstaande tabel aangegeven op welke punten zij achterbleven. Gemeenten kunnen ook op beide punten achterblijven.

Tabel 3.2c Aantal gemeenten eind 2011 (n=240) en hun scores

Criterium	Aantal gemeenten 'niet op orde'
Handhaving	39
Uitvoering inspecties	20

3.3 Oorzaken en aanpak van de tekorten bij gemeenten

De inspectie stuitte de afgelopen jaren in de contacten met gemeenten op een veelheid aan oorzaken voor het niet voldoen aan de wettelijke taken. Deze zijn divers en liggen ook op het terrein van de gemeentelijke organisatie.

Het niet voldoen aan wettelijke minimumeisen blijkt vooral te komen door tekortkomingen in de randvoorwaarden die ten grondslag liggen aan het uitvoeren van de wettelijke taken. Om weer te gaan voldoen aan de wettelijke eisen, is het een belangrijke stap om de randvoorwaarden op orde te krijgen. Afspraken over die randvoorwaarden vormen dan ook vaak de basis van de verbeterafspraken die gemeenten met de inspectie maken.

De tekortkomingen in de randvoorwaarden worden regelmatig veroorzaakt doordat kinderopvang een relatief klein beleidsterrein is binnen een gemeente en de bestuurlijke betrokkenheid niet altijd groot is.

Voorbeelden van randvoorwaarden zijn:

- Adequate planning inspecties: het is een randvoorwaarde een adequate planning inclusief tijdspad (week of maand of kwartaal) met de GGD af te spreken waarin alle inspecties uitgevoerd kunnen worden.
- Voortgangsbewaking inspecties: om goed te volgen of alle inspecties ook tijdig worden uitgevoerd en er geen vertraging wordt opgelopen, is het nodig om een voortgangsbewaking te hanteren.
- Handhavingstaak duidelijk beleggen: de gemeentelijke organisatie moet de handhavingstaak op het terrein van kinderopvang daar beleggen waar deskundige inbreng aanwezig is of zo structureren dat deskundige inbreng is gewaarborgd.
- Voortgangsbewaking ingezette handhavingsacties: het is van belang een voortgangsbewaking te hanteren voor de ingezette handhavingsacties. Op die manier is er een duidelijk controlespoor voor het handhavingsproces.
- Procesbeschrijving: een beschrijving/toedeling van taken en verantwoordelijkheden in het toezicht op en de handhaving van de kinderopvang is belangrijk zodat duidelijk is wie voor welke taken verantwoordelijk is. Bij

eventueel uitval van de behandelend medewerker kunnen de taken dan makkelijker worden overgenomen door een vervanger.

Aanpak gemeenten op tekorten 'Uitvoering onderzoeken'

De verbeteringen die gemeenten in 2011 in de randvoorwaarden voor de verplichte onderzoeken hebben bereikt, bestaan onder meer uit:

- afsluiten van een contract met de GGD over uit te voeren werkzaamheden;
- planning voor de uit te voeren inspecties opstellen of de GGD opdracht geven hiervoor een planning te maken;
- houden van periodieke voortgangsgesprekken met de GGD over de planning;
- afspraken maken over hoe om te gaan met onverwachte situaties.

Op basis van bovenstaande verbeteringen is het voor de gemeente gemakkelijker om de regierol op zich te nemen en de voortgang van de uit te voeren inspecties te bewaken.

De inspectie ziet een verbetermogelijkheid in het op tijd verstrekken aan de GGD van de opdracht tot het uitvoeren van inspecties. Zo kan deze hiervoor op tijd voldoende capaciteit inzetten. Ook kan winst worden behaald door meer adequate voortgangsbewaking, en een betere inschatting van het aantal onderzoeken bij nieuwe locaties en van het aantal onderzoeken om te bezien of tekortkomingen zijn verholpen. Maar ook tijdig de raming aanpassen als er wijzigingen zijn in aanvragen of handhavingstrajecten kan tot verbetering leiden. Met een sterkere regievoering op deze punten krijgen gemeenten de uitvoering van hun wettelijke taken verder op orde.

Aanpak gemeenten op tekorten 'Handhaving'

De verbeteringen die gemeenten in 2011 hebben getroffen om weer te gaan voldoen aan de wettelijke eisen, liggen op het vlak van de randvoorwaarden voor handhaving. Deze bestaan onder andere uit:

- beleggen van taken en verantwoordelijkheden zowel ambtelijk als bestuurlijk, inclusief de daarbij behorende procedures;
- zorg dragen voor (juridische) deskundigheid;
- invoeren van een voortgangssysteem;
- opstellen van handhavingsbeleid;
- meer inzet van gemeentelijke capaciteit.

Op basis van bovenstaande verbeteringen in de randvoorwaarden, pakken gemeenten de handhaving op de kinderopvang beter en met meer succes op. Dit blijkt uit de gesprekken die de inspectie met gemeenten heeft, waarbij de inspectie expliciet ingaat op de voorwaarden om goed te kunnen handhaven. Door de randvoorwaarden voor goed handhaven te bekijken en steekproefsgewijs een aantal handhavingstrajecten te volgen, kan de inspectie beoordelen of de gemeente de handhavingstaak voldoende uitvoert.

Op basis van contacten die de inspectie met gemeenten heeft, is zij van mening dat er winst te boeken is in de tijd die het duurt voordat een gemeente een handhavingssactie in gang zet. Inspectierapporten van de GGD kunnen eerder opgepakt worden om te bezien of handhaving noodzakelijk is. Daarnaast kunnen de gemeenten winst boeken in de voortgangsbewaking van de handhaving. Dit betekent dat de gemeente snel beoordeelt, of via de GGD laat beoordelen, of de ingezette handhaving heeft gewerkt of dat opnieuw een actie moet worden opgezet richting de houder. Gebruik van automatiseringsinstrument GIR Handhaven (GIR

HH), dat in 2012 operationeel wordt, gaat gemeenten hierin ondersteunen. Een ander gesignaleerd initiatief van gemeenten zelf is de onderlinge regionale samenwerking bij de uitvoering van de handhavingstaak. Deze samenwerking zou verder kunnen worden uitgebreid om zo de uitvoering te verbeteren.

Aanpak tekorten overig

In 2011 hebben niet alleen gemeenten zich ingezet om de tekorten in het toezicht en de handhaving op de kinderopvang te verbeteren. Ook bij GGD'en is een omslag in denken waargenomen. Er wordt meer proactief gewerkt en ook volgen GGD'en zelf vaker de ingezette handhavingstrajecten van de gemeenten om te zien of de door de GGD geconstateerde tekortkomingen bij de kinderopvanglocaties al zijn verholpen.

Daarnaast is er nog een positieve ontwikkeling waargenomen in GGD-verband. Een GGD heeft met alle bijbehorende gemeenten een samenwerking voor het beter invullen van de wettelijke taken voorgesteld. Omdat de taken kinderopvang bij veel gemeenten niet omvangrijk zijn, is de borging van deskundigheid en de invulling van de randvoorwaarden vaak een risicopunt. Als gemeenten samenwerken, kunnen deze problemen voorkomen worden. Ook GGD Nederland ondersteunt het verbeterproces door in haar landelijke communicatie aan GGD'en aandacht te besteden aan onderwerpen die kunnen helpen in het proces van het uitvoeren van de wettelijke inspecties.

De VNG werkt samen met de inspectie met betrekking tot het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' om zo bij te dragen aan verbetering van de uitvoering van de gemeentelijke taken. De VNG heeft in 2011 meer ingezet op een intensieve ondersteuning van het project. Daarnaast stemt de inspectie periodiek met de VNG af over het verloop van de verbetertrajecten bij de verschillende gemeenten.

Gemeenten zijn in 2011 meer gaan handhaven. Het aantal onderzoeken dat de GGD'en uitvoeren om vast te stellen wat de uitkomst van die handhaving is, zijn als gevolg hiervan ook toegenomen en oversteeg daarmee de planning. Bij de jaarplanning was rekening gehouden met het aantal onderzoeken van de laatste jaren. Omdat GGD'en meer capaciteit nodig hadden dan gepland was voor deze onderzoeken, had een aantal GGD'en te weinig capaciteit voor het uitvoeren van een andere belangrijke gemeentelijke taak: het uitvoeren van alle jaarlijkse verplichte inspecties in 2011.

Het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' krijgt in de toekomst binnen de inspectie een meer structureel karakter. In die vorm van toezicht zal de inspectie jaarlijks op basis van een vaste set informatie beoordelen of gemeenten voldoen aan hun wettelijke taken. Bij gemeenten die niet voldoen, volgt nader onderzoek en zo nodig een verbetertraject.

4 Conclusies

In hoofdstuk 2 is per wettelijke taak geschetst of gemeenten in 2010 hieraan voldeden. Hiermee is antwoord gegeven op de eerste centrale vraag van het onderzoek. In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen uit het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' weergegeven. Het betreft hier voornamelijk bevindingen uit 2011 die het antwoord geven op de tweede vraag van dit onderzoek: zijn er verbeteringen te constateren in het toezicht of de handhaving bij gemeenten die niet voldoen aan hun wettelijke taken kinderopvang?

De conclusies naar aanleiding van de twee vragen worden hieronder per wettelijke taak gegeven. Ten slotte volgt een samenvattende conclusie.

4.1 Uitvoering onderzoeken

De wettelijke eis dat alle verplichte onderzoeken moeten worden uitgevoerd, is met een score van 85 procent niet behaald (dagopvang, bso en gastouderbureaus). Toch is het behaalde percentage een verdere verbetering ten opzichte van 2009 met 5 procent. De positieve trend van de afgelopen jaren zet zich voort. Naast deze toename in uitgevoerde onderzoeken zijn in 2010 alle bestaande gastouders object van toezicht geworden en als gevolg daarvan door de GGD'en onderzocht.

Dit onderzoek geeft geen antwoord op de vraag of de capaciteit die vrijviel door de maatwerkafspraken en die is ingezet voor de gastouders, deels ook is ingezet voor het uitvoeren van verplichte onderzoeken dagopvang en bso.

Gemeenten hebben in 2011 een stap gezet in het invullen van noodzakelijke randvoorwaarden voor de uitvoering van onderzoeken. Zij zijn meer en intensiever gaan samenwerken met de GGD waardoor meer resultaatgericht kon worden gewerkt. Gemeenten ervaren nu vaker de regierol die zij hebben, zodat zij deze rol ook verder in kunnen vullen.

4.2 Handhaving

Hoewel in 2010 meer jaarlijkse onderzoeken zijn uitgevoerd is, zowel relatief als absoluut, minder vaak het advies gegeven om te handhaven naar aanleiding van die onderzoeken (55 versus 59 procent in 2009).

Verder kan geconcludeerd worden dat de handhavingsacties richting houders in 2010 zwaarder waren dan in 2009. Het aantal acties is ongeveer gelijk gebleven ten opzichte van 2009, maar in 2010 zijn meer aanwijzingen en meer waarschuwingen gegeven, terwijl het aantal keren overleg en overreding is afgenomen. De aantallen zwaardere handhavingsacties (uit de Wet kinderopvang en uit overige wetten¹⁶), zijn daarnaast verdubbeld ten opzichte van 2009.

Uit de aantallen onderzoeken om te bezien of de tekortkomingen zijn opgeheven kunnen twee conclusies getrokken worden.

1. Gemeenten hebben in 2010 vaker gecontroleerd of tekorten bij locaties daadwerkelijk zijn opgeheven. Het aantal van deze onderzoeken is toegenomen, terwijl het aantal handhavingsacties gelijk is gebleven.

¹⁶ In paragraaf 2.5 handhaving I en II genoemd.

2. De opgelegde handhaving lijkt vanuit het perspectief van locaties minder effectief te zijn dan in 2009. Uit de onderzoeken blijkt dat bij de helft van de locaties nog een vervolg op de handhavingsactie nodig was. In 2009 was na 30 procent van deze onderzoeken een vervolgactie nodig. Of dit betekent dat de houders de opgelegde handhavingsmaatregel vaker negeren, is niet op voorhand te zeggen.

De inspectie constateert dat in 2011 bij gemeenten de aandacht voor de beoordeling van de ingezette handhavingsacties en eventuele verdere opvolging van de handhaving verder groeide. Dit blijkt onder meer uit de gemaakte verbeteringen in randvoorwaarden voor die handhaving zoals een voortgangsbewakingssysteem.

4.3 Samenvattende conclusie

Gemeenten zijn hun wettelijke taken kinderopvang in 2010 beter gaan uitvoeren. De positieve trend in het behalen van alle verplicht uit te voeren onderzoeken heeft zich in 2010 verder doorgezet. Op basis van de bevindingen wordt deze trend ook in 2011 verwacht. Gemeenten zijn hun regierol in de eigen organisatie en richting de GGD verder aan het invullen.

Gemeenten zijn zich daarnaast bewuster van hun handhavingstaak. Dit blijkt onder meer uit het feit dat gemeenten zich meer toeleggen op het scheppen van de randvoorwaarden voor goed handhaven. Meer winst kan behaald worden op de voortgangsbewaking van de handhaving. Het systeem GIR Handhaven kan hierin een belangrijke rol spelen.

Nu gemeenten zich meer toeleggen op de handhaving, is extra GGD-capaciteit nodig om te onderzoeken wat de resultaten daarvan zijn. Daardoor daalt de capaciteit voor de uitvoering van de verplichte inspecties. Dit vraagt goede regievoering op de planning. Belangrijk is dat gemeenten de toezichts- en handhavingstaak beide goed uitvoeren en dat verbetering van de ene taak niet ten koste gaat van de andere. Het op een juiste manier inzetten van de randvoorwaarden is hierbij onontbeerlijk.

Literatuurlijst

Inspectie van het Onderwijs (2010). *Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2009 en 2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Bijlage I

Gemeenten die het jaarverslag niet hebben ingediend

De inspectie heeft de gemeenten gevraagd het verslag over verslagjaar 2010 vóór 1 mei 2011 in te sturen. Dit is eerder dan de wettelijke datum van 1 juli, om zo sneller na afloop van het verslagjaar een landelijk beeld te kunnen genereren.

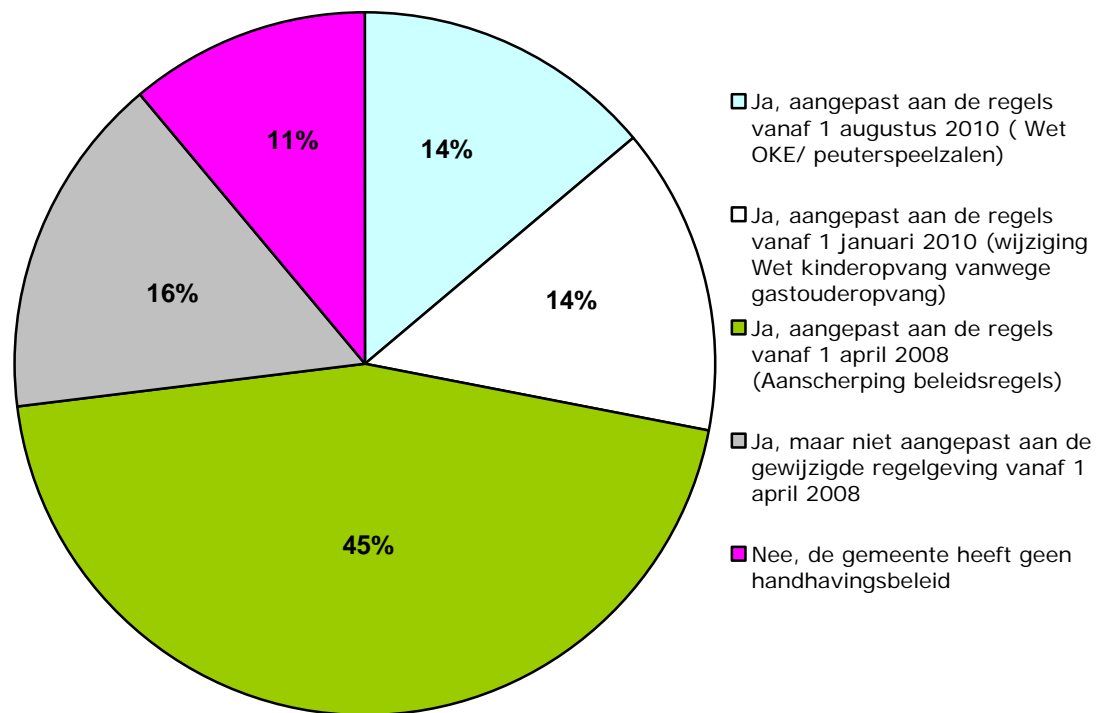
Gemeenten die in augustus 2011 het jaarverslag nog niet hadden aangeleverd hebben een brief ontvangen, waarin zij werden verzocht het jaarverslag alsnog voor 1 september 2011 aan te leveren. In deze brief is aangegeven dat gemeenten die het jaarverslag niet inleveren, de wet overtreden en daarom in dit rapport bij naam worden genoemd. Vervolgens zijn de gemeenten nog herhaaldelijke malen benaderd om het jaarverslag in te leveren. Half januari 2012 ontbrak nog van een gemeente een verslag:

- Zuidplas

Bijlage II

Versie handhavingsbeleid

In de onderstaande figuur is aangegeven of gemeenten die kinderopvang in hun gebied hebben, een handhavingsbeleid hebben en zo ja, welke versie. Bijna 14 procent van de gemeenten (59 gemeenten) heeft een beleid dat is aangepast aan de laatste wetswijziging van augustus 2010. Een groot deel van de gemeenten (bijna 45 procent) heeft handhavingsbeleid dat is aangepast aan de aanscherping van de beleidsregels kwaliteit kinderopvang in 2008.



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2011

Bijlage III

Methode van onderzoek bij bepaling kwaliteit gemeentelijk toezicht in 2010

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. Het model is vooraf afgestemd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en GGD Nederland. 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 heeft de 430 gemeenten gevraagd het verslag over verslagjaar 2010 vóór 1 mei 2011 op te sturen. Gemeenten konden het model jaarverslag invullen als een enquête die digitaal verspreid is onder de gemeenten.

227 van de 430 gemeenten (bijna 53 procent) gaven gehoor aan dit verzoek. De wettelijk uiterste datum van verzending was 1 juli 2011. Op dat moment waren 335 verslagen binnen (78 procent). Dit is geen verbetering ten opzichte van het voorgaande jaar; op 1 mei 2010 was 58 procent van de gemeentelijke verslagen binnen en op 1 juli 2010 was 80 procent ontvangen.

De gemeenten die het verslag op 1 september niet hadden aangeleverd, zijn door middel van een brief geïnformeerd dat de namen van gemeenten van wie geen verslag is ontvangen, worden gepubliceerd in dit rapport. Uiteindelijk ontbrak van één gemeente het verslag. Dit is een verbetering ten opzichte van het voorgaande jaar, toen 13 procent van de verslagen ontbrak. In 2010 waren er daarnaast twee gemeenten die geen kinderopvang aanboden. Deze gemeenten zijn niet meegenomen in de analyses.

De gezamenlijke verslagen geven een totaalbeeld van de verschillen in de uitvoering van het toezicht in 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 kwaliteitseisen peuterspeelzalen als norm. De beoordeling gaat volgens de wet in op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het toezicht dat de gemeenten uitvoeren. Bij rechtmatigheid gaat het onder meer om de vraag of alle wettelijk vereiste onderzoeken zijn uitgevoerd. De wet bevat voor het aspect 'doeltreffendheid' in veel gevallen geen expliciet vastgestelde normen. De inspectie hanteert hierbij de vraag of er verbeteringen zijn te constateren in het toezicht of de handhaving bij gemeenten die niet voldoen aan hun wettelijke taken kinderopvang.

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. Gezien de afspraken die in de toekomst over toezicht gaan gelden, onder meer als gevolg van de commissie Oosting, is door de inspectie geen onderzoek uitgevoerd om de gegevens over verslagjaar 2010 te valideren bij gemeenten.

Vervolgens volgde, net als in andere jaren, de consistentietoets. Met deze toets 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. Daarna heeft de inspectie nog een check op de gegevens uitgevoerd. Ondanks de zelfcontrole van de gemeenten werden toch nog inconsistenties in de gemeentelijke verslagen geconstateerd. Negentien gemeenten vertoonden inconsistenties die effect kunnen hebben op het verkregen beeld. Met die gemeenten heeft de inspectie contact opgenomen om te vragen of de inconsistenties konden worden aangepast. Alle negentien gemeenten hebben het jaarverslag aangepast en opnieuw verzonden aan de inspectie.

Analysemethode

Na het schonen van het databestand door middel van de consistentietoets is met behulp van het programma SPSS een aantal analyses uitgevoerd om tot antwoorden op, met name, de eerste deelvraag van het rapport te komen.

Colofon

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

2012-02 | gratis
ISBN: 978-90-8503-271-7
Publicatienummer: 22PD2012G007

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | januari 2012