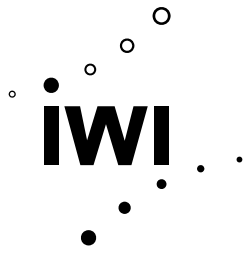


De tweede stap

Vervolgonderzoek op het rapport 'De eerste stappen'

Implementatie eerstelijnstoezicht op Wet kinderopvang door gemeenten in 2006



R 07/09, mei 2007
ISSN 1383-8733
ISBN 978-90-5079-184-7



Voorwoord

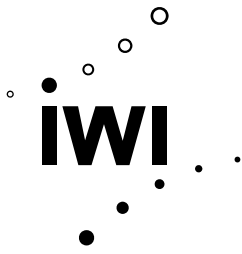
De kwaliteit van de kinderopvang moet goed geregeld zijn. Dat is in de eerste plaats nodig voor kinderen omdat het om de belangrijkste ontwikkelingsfase in hun leven gaat, maar ook voor hun ouders of verzorgers. De kwaliteit van de kinderopvang is allereerst de verantwoordelijkheid van de ondernemers. Het toezicht op de kwaliteitseisen uit de wet is een verantwoordelijkheid van de gemeenten, waarbij de GGD de inspecties uitvoert. De Inspectie Werk en Inkomen beoordeelt hoe de gemeenten hun verantwoordelijkheid waarmaken.

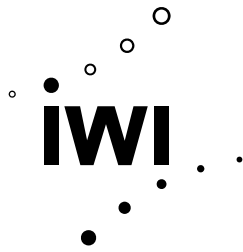
Bij toezicht op kinderopvang moet de kwaliteit van de zorg voor het kind altijd centraal staan. Mede vanwege het maatschappelijk belang hecht de inspectie grote waarde aan goed gemeentelijk toezicht op de kwaliteitsregels in de kinderopvang. De waarborgfunctie die gemeenten in dit kader hebben, is essentieel omdat kinderen een kwetsbare groep vormen. Van gemeenten wordt verwacht dat zij daarom zodanig handhaven, dat kinderopvangorganisaties onvoldoende scores in de uitvoering snel wegwerken. Ouders moeten daarop kunnen vertrouwen. Dit is de belangrijkste optiek voor IWI om het presteren van gemeenten te beoordelen. Zo levert IWI ook een bijdrage tot een betere invulling van de waarborgfunctie door gemeenten.

In 2005 heeft de inspectie in twee metingen de implementatie en de vormgeving onderzocht van het lokale toezicht en de handhaving door gemeenten. De resultaten zijn neergelegd in het rapport 'De eerste stappen'. Het oordeel van de inspectie was dat de implementatie en vormgeving van het toezicht op de Wet kinderopvang door gemeenten over geheel 2005, matig op gang kwam. De toenmalige minister van SZW heeft IWI gevraagd ultimo 2006 een derde meting te houden om vast te stellen of gemeenten progressie geboekt hebben.

Gemeenten hebben zich in algemene zin sterk verbeterd in 2006. Ze hebben duidelijk meer werk gemaakt van het neerleggen van een goede basis om goed toezicht te kunnen houden en zijn zich beter bewust van hun verantwoordelijkheid. Op de belangrijkste terreinen is zo'n driekwart van de gemeenten op orde. IWI oordeelt kritisch over de gemeenten die achterblijven, omdat zij twee jaar na inwerkingtreding van de wet het toezicht niet of onvoldoende geïmplementeerd hebben. Voor een verder uitstel gelden voor die gemeenten geen argumenten meer, aangezien zij de waarborgfunctie die zij voor het kind hebben onvoldoende waarmaken. De gemeenteraad zou het college daarop moeten aanspreken. Ik breng mijn zorgen over die gemeenten, via dit rapport, over aan de staatssecretaris van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Mw. mr.dr.s. C. Kervezee
Inspecteur-generaal Werk en Inkomen





Inhoud

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inleiding | 7 |
| 1.1 | Onderzoeksopzet | 8 |
| 1.2 | Participatie van gemeenten aan het onderzoek | 9 |
| 1.3 | Representativiteit van de resultaten | 9 |
| 2 | Conclusies invulling eerstelijns toezicht op de Wet kinderopvang | 11 |
| 2.1 | Vaststelling toezicht- en handhavingsbeleid en gebruik faciliterend instrument | 11 |
| 2.2 | Voorwaarden om taak als eerstelijns toezichthouder in te vullen | 12 |
| 2.3 | Kenbaar maken van gemeentelijk beleid | 12 |
| 2.4 | Niet gemelde kinderopvang | 13 |
| 2.5 | Uitgevoerde inspecties in 2006 | 13 |
| 3 | Oordeel | 15 |
| 4 | Bestuurlijke reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten en GGD-Nederland | 19 |
| | Lijst van afkortingen | 20 |
| | Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen | 21 |





1 Inleiding

De op 1 januari 2005 in werking getreden Wet kinderopvang regelt in hoofdzaak de tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en het waarborgen van de kwaliteit van de kinderopvang. De wet bevat een beperkt aantal kwaliteitseisen voor de kinderopvang, die gedeeltelijk zijn uitgewerkt in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang. De basis hiervoor ligt in het 'Convenant kwaliteit kinderopvang' van de twee brancheorganisaties en de belangenorganisatie voor ouders in de kinderopvang. Het eerstelijns-toezicht op en handhaving van de kwaliteitseisen uit de Wet kinderopvang is de verantwoordelijkheid van de gemeenten. De gemeente wijst GGD-ambtenaren aan voor de feitelijke werkzaamheden. Ondernemers in de kinderopvang kunnen de beoordeling van de gemeentelijke toezichthouder benutten voor verdere kwaliteitsverbetering. De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) beoordeelt in hoeverre het toezicht van de gemeenten goed functioneert.

De minister heeft besloten, dat het kalenderjaar 2005 een overgangsjaar is voor het lokale toezicht (eerstelijns-toezicht) en de handhaving van de Wet kinderopvang.¹ Het jaar 2005 stond hiermee voor de gemeenten grotendeels in het teken van de vormgeving en de implementatie van het toezicht en de handhaving.

IWI heeft de wijze waarop gemeenten dit hebben vormgegeven, onderzocht op basis van de gegevens van zo'n 350 gemeenten. Dit heeft zij in twee metingen gedaan, naar de situatie op 1 juni 2005 (eerste meting) en naar de situatie op 31 december 2005 (tweede meting). In november 2005 heeft de inspectie over het resultaat van de eerste meting een verkennende studie² opgesteld, die aan alle gemeenten in Nederland is toegezonden. Het resultaat van de tweede meting, die tevens een vergelijking trekt tussen beide metingen, is neergelegd in het (eind) rapport 'De eerste stappen'.³ De eindconclusie van dit rapport is dat de concrete invulling van het eerstelijns-toezicht Wet kinderopvang door gemeenten in 2005 matig op gang is gekomen.

Gemeenten hebben weliswaar in 2005 het nodige werk verzet om hun verantwoordelijkheden onder de nieuwe Wet kinderopvang vorm te geven, maar zij hebben in algemene zin in 2005 niet in voldoende mate uitvoering gegeven aan hun taken voor het toezicht op de kinderopvang en de handhaving. Pas in het tweede halfjaar van 2005 is zichtbaar geworden dat gemeenten de verantwoordelijkheid voor het eerstelijns-toezicht meer handen en voeten hebben gegeven.

Er was nog veel ruimte voor verbetering in het toezicht op de kwaliteit van kinderopvang. Veel van de achterblijvende gemeenten gaven aan dat zij in 2006 verwachtten de meeste taken wel geregeld te hebben.

¹ Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang; Toelichting; par. 4 'Toezichthouden in 2005'.

² Verkennende studie 'Implementatie van het eerstelijns-toezicht op de Wet kinderopvang in 2005' naar de stand van zaken op 1 juni 2005, nr. V05/07, november 2005.

³ Rapport – september 2006: 'De eerste stappen: onderzoek naar de implementatie van het eerstelijns-toezicht op de Wet kinderopvang door gemeenten in 2005'.



De toenmalige minister van SZW heeft op 23 oktober 2006 de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer in kennis gesteld van het rapport van IWI en zijn visie daarop. Hij deelde de conclusies van IWI. Op basis van het IWI-rapport 'De eerste stappen' vervolgt de minister dat er niet zonder meer van mag worden uitgegaan dat gemeenten zich in 2006 sterk hebben verbeterd. Om die reden heeft de minister IWI gevraagd een derde meting onder de gemeenten uit te voeren ultimo 2006.

Nu het beleidsdossier kinderopvang bij het vormen van een nieuw kabinet in februari 2007 is overgegaan van het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, brengt de Inspectie Werk en Inkomen dit rapport uit aan de staatssecretaris Primair Onderwijs van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

1.1 Onderzoeksopzet

Bij de uitvoering van de derde meting is het van belang dat een goede vergelijking getrokken kan worden met de twee metingen uit 2005. Hiermee kan objectief worden vastgesteld hoe het beeld uit 2006 is. Daarom heeft IWI bij de uitvraag van gegevens voor deze derde meting dezelfde onderzoeksvraag gehanteerd en voegt de vergelijking tussen het beeld van 2005 en 2006 daaraan toe. De peildatum van deze derde meting is op 1 december 2006 vastgesteld.

Onderzoeksvraag

'Op welke wijze hebben de gemeenten het toezicht en de handhaving op de Wet kinderopvang ingevuld in december 2006 en is er een verbetering ten opzichte van 2005?'

Onderwerpen die in de beide vorige metingen al een voldoende robuust en qua prestaties voldoende beeld gaven, zijn niet opnieuw opgenomen. IWI heeft daarom nu gekozen voor deelvragen gericht op de onderwerpen waarop gemeenten in 2005 in onvoldoende mate scoorden. De inzet van het aan gemeenten toegekende budget voor de kosten van toezicht en handhaving (inclusief de onderverdeling tussen gemeente en GGD) is niet in deze derde meting opgenomen omdat een extern bureau hiernaar een apart onderzoek doet.

Deelvragen

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, zijn onderstaande deelvragen geformuleerd:

- Is zichtbaar dat de gemeenten de taken zodanig oppakken dat zij daarmee toegerust zijn op hun toezichttaak?
- Hoeveel inspecties hebben plaatsgevonden bij de gemeenten en tot hoeverre is de capaciteit bij de GGD hierin een belemmerende factor?
- Hebben de gemeenten het handhavingsbeleid al zichtbaar ingevuld en welke faciliterende instrumenten zetten zij daarbij in?
- In hoeverre hebben gemeenten en GGD'en, met het oog op de aansturende rol die gemeenten hebben, al afspraken gemaakt over de wijze van afhandelen van de resultaten van die inspecties?



- Hebben de gemeenten hun toezichtbeleid binnen de gemeente en bij de ondernemers al bekend gemaakt?

1.2 Participatie van gemeenten aan het onderzoek

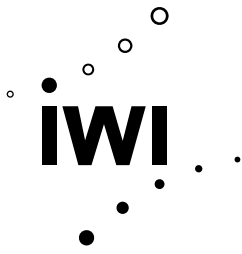
De inspectie is bij de keuze van gemeenten niet specifiek uitgegaan van de gemeenten die in 2005 onvoldoende scoorden. Door alleen die gemeenten te betrekken, zou een score ontstaan die niet 1 op 1 vergelijkbaar is met de score van de twee eerdere metingen. Dan zou ook niet de exacte progressie van gemeenten kunnen worden vastgesteld.

IWI heeft voor deze derde meting een nieuwe aselechte steekproef van 150 gemeenten getrokken en deze gemeenten benaderd met een verkorte vragenlijst. Er is gekozen voor een geringer aantal gemeenten dan bij de eerste en tweede meting (waaraan op vrijwillige basis 300 tot 350 gemeenten deelnamen), om minder belastend te zijn voor gemeenten en ook om een kortere doorlooptijd van het onderzoek te realiseren.

1.3 Representativiteit van de resultaten

Het onderzoek is uitgevoerd onder een representatieve steekproef⁴ van 150 van de 458 gemeenten die er eind 2006 in Nederland waren. Uiteindelijk hebben 135 van deze 150 gemeenten deelgenomen. Dit is een respons van 90 procent, meer dan voldoende om de resultaten te kunnen generaliseren naar alle 458 Nederlandse gemeenten. Door deze meting is een goed beeld verkregen van de verrichte taken implementatie Wet kinderopvang in de gemeenten in bijna het gehele jaar 2006. Op basis van deze gegevens heeft de inspectie in dit rapport zich een oordeel gevormd over de verrichte prestaties van de gemeenten.

⁴ Er is een 'simple random' steekproef getrokken, wat wil zeggen dat alle gemeenten een gelijke kans hadden om in de steekproef terecht te komen. Dit betekent dat de steekproef een één-op-één afspiegeling is van de onderzoekspopulatie, in dit geval de Nederlandse gemeenten.



2 Conclusies invulling eerstelijns-toezicht op de Wet kinderopvang

IWI is in het rapport ‘De eerste stappen’ van oordeel dat concrete invulling van het eerstelijns-toezicht in het invoeringsjaar 2005 matig heeft plaatsgevonden. In het tweede half jaar van 2005 werd wel zichtbaar dat gemeenten hun verantwoordelijkheid voor het eerstelijns-toezicht meer oppakten. Nu twee jaar na de invoering van de Wet kinderopvang is het beeld dat ongeveer driekwart van de gemeenten hun taak als eerstelijns-toezichthouder inmiddels duidelijk handen en voeten heeft gegeven. De overige kwart gemeenten is nog zoekende, vooral bij de invulling van de handhavingstaak. Ongeveer tien procent van de gemeenten in Nederland heeft ultimo 2006 nog niet laten zien volop werk te maken van de inrichting van het eerstelijns-toezicht op de Wet kinderopvang.

In dit hoofdstuk staat omschreven hoe gemeenten in 2006 hun verantwoordelijkheid hebben genomen ten opzichte van 2005. Er is op verzoek van de toenmalige minister van SZW, voornamelijk gekeken naar de aspecten die gemeenten in 2005 nog onvoldoende hadden opgepakt.

2.1 Vaststelling toezicht- en handhavingsbeleid en gebruik faciliterend instrument

Bijna driekwart van de gemeenten heeft eind 2006 een toezicht- en handhavingsbeleid geformuleerd waarin staat vastgelegd welke prioriteiten de gemeente stelt bij handhaving, wanneer en welke sancties worden ingezet bij tekorten en welke hersteltermijnen daarbij horen. Dit is met een verdubbeling van het aantal gemeenten ten opzichte van 2005 een behoorlijke groei. Een kwart van de gemeenten heeft evenwel nog geen beleid vastgelegd. Dit betekent dat die gemeenten handhaven zonder dat daaraan beleid ten grondslag ligt. Dat brengt risico's met zich mee voor willekeur en het niet realiseren van uniformiteit.

Positief is dat waar eind 2005 nog dertien procent van de gemeenten aangaf in het geheel geen toezicht- en handhavingsbeleid te zullen formuleren, dit nu nog maar twee procent is.

Veel gemeenten die nog niet zover zijn, kiezen ervoor hun beleid regionaal met andere gemeenten te gaan invullen. Het kost meer tijd om dit beleid te laten vaststellen omdat hierbij meerdere gemeenteraden zijn betrokken.

Vijf op de zes gemeenten heeft eind 2006 een keuze gemaakt voor een handhavingsinstrument. Ruim de helft van de gemeenten kiest voor de VNG-handreiking Handhaving, met of zonder eigen gemeentelijke accenten, als instrument ter ondersteuning van het handhavingsproces. Alle gemeenten zien het belang van een handhavingsinstrument inmiddels in. Voor de gemeenten waarbij het instrument nog in ontwikkeling is of die nog geen keuze hebben gemaakt, gelden dezelfde risico's voor willekeur en onvoldoende uniformiteit in de uitvoering van de handhaving.



2.2 Voorwaarden om taak als eerstelijnstoezichthouder in te vullen

Eind 2005 waren de voorwaarden waaronder de taak als eerstelijnstoezichthouder kan worden uitgevoerd bij 47 procent van de gemeenten nog in ontwikkeling. Ultimo 2006 is het aantal achterblijvende gemeenten gedaald tot 25 procent. Dit betekent dat driekwart van de gemeenten inmiddels een goede basis heeft gelegd voor de uitvoering van het toezicht op de Wet kinderopvang. IWI heeft gevraagd naar voorwaarden als het toekennen van voldoende formatie binnen de gemeente, het houden van risicoanalyses in het proces tussen gemeente en GGD, of er goede afspraken met de GGD zijn gemaakt over de invulling van beider taken en of het gemeentelijk toezicht- en handhavingsbeleid al is vertaald in een procesbeschrijving of werkinstructie.

Inmiddels heeft al 87 procent van de gemeenten afspraken met de GGD gemaakt. Meer dan de helft hanteert een beleidsplan of werkinstructie voor de uitvoering van het toezicht, een verdubbeling ten opzichte van 2005. Grote gemeenten kennen vaker formatie toe dan kleine gemeenten. Bij kleine gemeenten is de toezichttaak vaak maar een onderdeel van de taak van de gemeenteambtenaar. Slechts tien procent van de gemeenten past risicoanalyses toe bij de uitvoering van het toezichtproces. Het in beeld brengen van de risico's is derhalve nog geen meengoed.

Bijna driekwart van de gemeenten heeft een procedure hoe wordt omgegaan met de GGD-inspectierapporten. Dit is een verdubbeling ten opzichte van vorig jaar. Een kwart van de gemeenten is nog bezig met de ontwikkeling en vastlegging van een procedure of ziet daarvan af. Het werken zonder een procedure geeft risico's voor willekeur en onvoldoende uniformiteit.

2.3 Kenbaar maken van gemeentelijk beleid

Om de uitvoering van de gemeentelijke toezicht- en handhavingstaken goed te kunnen verrichten, dient het te voeren gemeentelijk beleid alsmede de toezichtactiviteiten van de GGD binnen de gemeente bekend gemaakt te worden. Zo ontstaat transparantie in toezicht. Inmiddels heeft tweederde van de gemeenten eind 2006 informatie of voorlichting gegeven aan de kinderopvangcentra over het toezicht- en handhavingsbeleid dat zij voert. De een derde van de gemeenten die dat nog niet heeft gedaan, zegt dat dit geen hoge prioriteit heeft. Het zijn vooral de kleine gemeenten die de voorlichting overlaten aan de GGD.

Behalve de voorlichting over het toezichtbeleid aan de kinderopvangorganisaties, is ook de voorlichting aan de gemeenteraad belangrijk omdat het college van B&W jaarlijks verslag uitbrengt aan de gemeenteraad over het door de gemeente uitgevoerde toezichtbeleid op de Wet kinderopvang. Het stelt de gemeenteraad in staat haar functie als controleur beter invulling te geven.

Ruim de helft van de gemeenten heeft eind 2006 haar gemeenteraad ingelicht over de wijze waarop de gemeente de verantwoordelijkheid voor het eerstelijnstoezicht invult. De stijging van 25 procent in 2005 naar 56 procent in 2006 is behoorlijk. Het betekent echter ook dat 44



procent nog geen voorlichting heeft gegeven. Elf procent van de gemeenten ziet in deze taak zelfs geen prioriteit.

Geconcludeerd kan worden dat ondanks de toename nog een groot deel van de ondernemers en gemeenteraadsleden onbekend zijn met het gemeentelijke beleid van het eerstelijnstoezicht kinderopvang. Ondernemers kunnen daardoor niet goed anticiperen of rekening houden met het toezicht van de gemeente op de kwaliteitseisen waaraan zij moeten voldoen. Gemeenteraadsleden moeten aan het eind van het jaar de prestaties van de gemeente beoordelen, zonder goed door de gemeente voorgelicht te zijn.

2.4 Niet gemelde kinderopvang

Iets meer dan de helft van de gemeenten heeft beleid geformuleerd hoe om te gaan met niet-gemelde kinderopvang. Dit is een verdubbeling van het aantal ten opzichte van 2005, maar betekent ook dat bijna de helft van de gemeenten hiervoor nog geen procedure heeft. Deze, vooral kleinere, gemeenten nemen een afwachtende houding aan totdat het probleem zich voordoet en vinden het maken van beleid voor dit deel van de toezichtuitvoering geen prioriteit hebben. Zij passen maatwerk toe op het moment dat ten onrechte niet gemelde kinderopvang zich voordoet.

2.5 Uitgevoerde inspecties in 2006

Elke kinderopvanglocatie moet minimaal een keer per jaar geïnspecteerd worden door de toezichthouder. Uit de IWI-onderzoeken over het jaar 2005 is gebleken dat in totaal minder dan een kwart van de jaarlijkse onderzoeken in 2005 uitgevoerd zijn. Dat vindt zijn belangrijkste oorzaak in de benoeming van het jaar 2005 tot overgangsjaar door de toenmalige minister van SZW.

Op de peildatum van 1 december 2006 zegt de helft van de gemeenten bijna alle locaties binnen hun gemeente minimaal één keer geïnspecteerd te hebben in 2006. Inspecties die in de maand december plaatsvonden, of rapporten die in december pas zijn binnengekomen, zijn door gemeenten niet meegerekend in deze telling. Gemeenten tellen de verrichte GGD-inspecties eerst mee, zodra het inspectierapport van de GGD is ontvangen. Toezending hiervan vindt eerst plaats na de hoor en wederhoor procedure bij de houder van de kinderopvangorganisatie. Daardoor zijn gemeenten vaak niet goed op de hoogte van de planning van de GGD. Gemeenten kunnen hun sturingskracht op de GGD vergroten door de GGD-planning intensiever te volgen, waardoor ze een scherper zicht hebben op de voortgang en mogelijke vertragingen.

Behalve de inventarisatie van IWI bij 135 gemeenten is de inventarisatie die begin 2007 door GGD-Nederland is gedaan bij 32 van de 36 GGD-en van belang, omdat deze het actuele beeld geeft over het gehele jaar 2006. Deze inventarisatie komt uit op negentig procent verrichte jaarinspecties bij alle kinderopvanglocaties in Nederland op 1 januari 2007.



Dit betekent dat in 2006 in tien procent van alle locaties kinderopvang en gastouderbureaus het verplichte jaarlijkse onderzoek niet heeft plaatsgevonden. Gebrek aan capaciteit bij de GGD is de belangrijkste oorzaak. Dit komt bij de grote gemeenten significant vaker voor.

Behalve jaarlijkse en eerste onderzoeken hebben relatief weinig gemeenten andere inspecties ingezet. Eerste onderzoeken, bij een nieuwe melding om een kinderdagverblijf te beginnen, komen vaker voor bij grote gemeenten. Dit is te verklaren door een grotere behoefte aan kinderopvang.

De overige onderzoeken zoals incidentele, nadere of onaangekondigde onderzoeken komen eveneens vaker voor bij grote gemeenten. Dat is ook logisch omdat de kans dat nader onderzoek (herinspectie) of incidenteel onderzoek (op basis van signalen of klachten) in een grote gemeente met bijvoorbeeld tachtig kinderopvangorganisaties nodig is, veel groter is dan in een kleine gemeente met drie kinderopvangorganisaties. Kleine gemeenten bouwen hierdoor ook minder expertise op dan de grote gemeenten. Dit werkt ook door naar de handhavingstaak van de gemeente, omdat de noodzaak tot het inzetten van een handhavingsinstrument vaak gekoppeld is aan een nader of incidenteel onderzoek.



3 Oordeel

IWI is in algemene zin van oordeel dat de implementatie en vormgeving van het eerstelijns-toezicht Wet kinderopvang door gemeenten in 2006 is verbeterd ten opzichte van 2005. Gemeenten maken zichtbaar meer werk van hun taak. Zij zijn zich meer bewust van hun verantwoordelijkheid voor het eerstelijns-toezicht en dat het nodig is om te zorgen voor goede waarborgen en goede samenwerkingsafspraken met de GGD. Een positieve ontwikkeling.

IWI maakt zich wel zorgen over de gemeenten die achterblijven. Vooral over de gemeenten die na twee jaar nog geen toezicht- en handhavingsbeleid hebben geformuleerd en over de gemeenten die zonder procedures of werkinstructies de handhavingstaak uitvoeren en GGD-inspectierapporten beoordelen. Juist omdat bij toezicht op kinderopvang de kwaliteit van de zorg voor het kind centraal staat, nemen deze gemeenten risico's als zij onvoldoende waarborgen creëren voor goed toezicht. Kinderen zijn nu eenmaal op jonge leeftijd extra kwetsbaar. Daarom oordeelt IWI kritisch over de gemeenten die achterblijven. Feitelijk zijn er, twee jaar na de inwerkingtreding van de wet, geen argumenten voor die gemeenten voor een verdere verlenging van de implementatieperiode inrichting toezicht Wet kinderopvang.

Dit algemene oordeel van IWI wordt hieronder gespecificeerd op onderstaande aspecten.

Eind 2006 heeft driekwart van de gemeenten toezicht- en handhavingsbeleid geformuleerd. Er heeft daarmee een verdubbeling plaatsgevonden ten opzichte van 2005. Dat is een goede ontwikkeling. In het toezicht- en handhavingsbeleid geven gemeenten aan welke prioriteiten zij geven aan handhaving, wanneer en welke handhavingssancties worden ingezet bij tekorten en welke hersteltermijnen daarbij horen.

Bij het kwart van de gemeenten dat nog geen toezicht- en handhavingsbeleid heeft geformuleerd, ontstaat het risico van willekeur en niet uniforme toepassing. IWI is van oordeel dat dit belemmerend kan zijn voor een goed functionerend toezicht en handhaving.

Alle gemeenten zien inmiddels het belang in van het hanteren van een faciliterend handhavingsinstrument. Het hanteren van een handhavingsinstrument draagt bij aan het bereiken van uniformiteit in toezicht, dat een van de doelstellingen van de Wet kinderopvang is. Vijf op de zes gemeenten heeft inmiddels een keuze gemaakt. De VNG-handreiking Handhaving wordt het meest gebruikt.

Gemeenten leggen in 2006 nog meer de samenwerkingsafspraken met de GGD vast, 87 procent van de gemeenten is inmiddels zo ver. Dat gemeenten belang hechten aan een goede samenwerking met de GGD is verheugend, omdat goed eerstelijns-toezicht kinderopvang niet zonder die samenwerking kan. Toch vertaalt pas de helft van de gemeenten deze afspraken in een werkinstructie met de GGD. Bij het werken zonder een werkinstructie tussen twee partijen moet steeds maatwerk worden toegepast. Dat wringt zich het meest bij de besluitvorming van de gemeente om wel of niet tot handhaving over te gaan. En zo ja, wordt dan ook in gelijke gevallen voor dezelfde handhavingsactie gekozen. Maatwerk kan passend zijn, maar ook hier



liggen er risico's voor willekeur en onvoldoende uniformiteit. Dat kleine gemeenten eerder voor maatwerk kiezen dan de grote gemeenten is voorstelbaar. Maar dan dienen deze (kleine) gemeenten hun administratie wel zodanig in te richten dat bij nieuwe adviezen van de GGD tot het inzetten van handhaving, de gemeente eenvormigheid in haar keuzes tot toepassing van de handhaving toepast.

Driekwart van de gemeenten heeft inmiddels een interne procedure ontwikkeld en vastgelegd voor het omgaan met de GGD-rapporten. Dit is een verdubbeling ten opzichte van 2005. De vraag is of bij gemeenten die zonder procedure of werkinstructie GGD-rapporten afhandelen, wel voldoende aandacht is voor de inhoud van het GGD-rapport. In een volgend onderzoek gaat IWI na hoe de taakverdeling, de afspraken en de feedback verzorgd zijn tussen gemeente en GGD, bij dit belangrijke onderdeel van het toezichtproces.

Gemeenten zijn nog niet zover dat zij risicoanalyses opstellen om verstoringen in het toezichtproces zoveel mogelijk voor te zijn. Net als in 2005 past tien procent van de gemeenten deze in 2006 toe. Dit lage percentage wordt voor een deel verklaard doordat gemeenten prioriteit hebben gegeven aan de inrichting van het gemeentelijke toezicht- en handhavingsbeleid en de samenwerking met de GGD. Die keuze in volgorde van uitwerking is op zich niet onterecht, maar zonder de risico's in kaart te brengen is het lastiger voor de gemeente om de GGD goed aan te sturen. Nu de elementaire toezichtzaken door gemeenten allengs meer geregeld zijn, moeten gemeenten in 2007 eigenlijk laten zien dat zij veel alerter zijn op mogelijke verstoringen van het toezichtproces.

Iets meer dan de helft van de gemeenten heeft beleid geformuleerd hoe om te gaan met niet-gemelde kinderopvang. Ook dit is een verdubbeling ten opzichte van 2005. De gemeenten die achterblijven zijn vooral kleinere gemeenten. De belangrijkste zorg betreft ook hier de positie van het kind. Bij ten onrechte niet gemelde kinderopvang vinden er geen GGD-inspecties plaats, zodat de toets op de vraag of de kinderopvangondernemer voor voldoende kwaliteit zorgt, niet plaatsvindt. Tevens is ontdekking van niet gemelde kinderopvang van belang uit een oogpunt van tegengaan van oneerlijke concurrentie met wel bij de gemeente geregistreerde kinderopvangorganisaties.

Op 1 januari 2007 heeft bij negentig procent van alle locaties van kinderopvangorganisaties het jaarlijkse onderzoek van de GGD plaatsgevonden. Dat betekent dat in tien procent van de gevallen niet is voldaan aan de jaarlijkse verplichting. Hoewel deze score een grote verbetering is ten opzichte van het matige jaar 2005, is het wettelijke aantal uit te voeren inspecties niet gehaald.

In absolute aantallen betreft dat nog altijd ruim vijfhonderd locaties, die het in 2006 dus zonder toets op aspecten als veiligheid en gezondheid hebben moeten doen. Dan gaat het bij benadering wel om zo'n 20.400 kindplaatsen.⁵

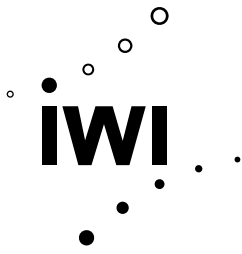
⁵ Bron: 'Resultaten landelijk onderzoek Buitenhok Management & Consulting naar capaciteit kinderopvang' - November 2006: Aantal kindplaatsen 2006 = 204.648. Bij tien procent geen inspecties betekent dat afgerond 20.400 kindplaatsen. Aanname is dat deze 10 procent een reële afspiegeling is van het landelijk totaal, hoewel een hoger of lager getal mogelijk is omdat niet onderzocht is hoe groot de kinderopvanglocaties zijn, die niet geïnspecteerd zijn.

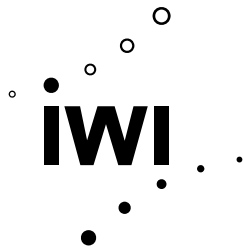


Gemeenten dienen meer zicht te houden op het voortgangproces bij de GGD en meer actief te sturen bij capaciteitsproblemen van de GGD.

In vergelijking met de jaarlijkse en eerste meldingsonderzoeken komen de andere inspecties veel minder voor in een gemeente. Dan gaat het vooral om nadere onderzoeken (herinspecties) en incidentele onderzoeken. Een nader onderzoek is onder meer nodig als bij een kinderopvangorganisatie de kwaliteit op korte termijn verbeterd moet worden. Bij een op de zes gemeenten heeft de GGD in 2006 zo'n onderzoek uitgevoerd. Daaruit blijkt dat deze vorm van onderzoek gemeengoed is geworden. Zorgpunt is wel dat kleine gemeenten nog weinig expertise opbouwen over de waarde en inhoud van deze onderzoeken omdat ze vooral bij de grote gemeenten voorkomen.

Om het gemeentelijke toezicht op de Wet kinderopvang transparant te maken, is het van belang dat gemeenten hun beleid kenbaar maken aan zowel de kinderopvangorganisaties in hun gemeente als aan de gemeenteraad. Transparantie in toezicht maakt het effect van toezicht groter. In 2005 vond de voorlichting aan beide partijen nog teleurstellend weinig plaats. De stijging van 25 procent in 2005 naar 56 procent in 2006 is bemoedigend, maar te veel gemeenten blijven nog achter. Indien gemeenten meer in gesprek blijven met ondernemers in de kinderopvang over de accenten die de gemeente in haar toezicht- en handhavingsbeleid zet, kan dat een positieve bijdrage betekenen aan de verbetering van de kwaliteit. Het informeren van de gemeenteraad is vooral van belang omdat zij uiteindelijk verantwoordelijk is voor het handelen van het college van B&W. De wet legt ook een belangrijke functie bij de gemeenteraad neer, door de verplichting dat het college jaarlijks aan de gemeenteraad verslag moet uitbrengen over de werkzaamheden toezicht kinderopvang. De gemeenteraad is beter in staat een bijdrage te leveren aan verbeterd kwalitatief toezicht, als zij beter geïnformeerd wordt.

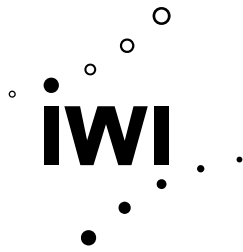




4 Bestuurlijke reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten en GGD-Nederland

Wat betreft het toezicht op de Wet kinderopvang heeft IWI in 2005 met de VNG en GGD-Nederland afgesproken dat zij zonodig zullen reageren op het oordeel nadat de minister of staatssecretaris het rapport, vergezeld van zijn of haar visie daarop, aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer hebben toegezonden.

De VNG en GGD-Nederland hebben gereageerd op de bevindingen in het verslag van het onderzoek, waarop IWI haar oordeel heeft gebaseerd. Beide organisaties konden zich herkennen in de situatie die volgens hen ultimo 2006 aan de orde was.



Lijst van afkortingen

| | |
|------------------|--|
| IWI | Inspectie Werk en Inkomen |
| SZW | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| OCW | Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap |
| Wet kinderopvang | Wet van 9 juli 2004 met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van de kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van de kinderopvang |
| VNG | Vereniging van Nederlandse Gemeenten |
| GGD-Nederland | Vereniging voor GGD-en |
| GGD | Een gemeentelijke gezondheidsdienst als bedoeld in artikel 5 lid 1 van de Wet collectieve preventie volksgezondheid |
| B&W | College van burgemeester en wethouders |



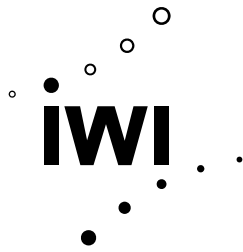
Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2007

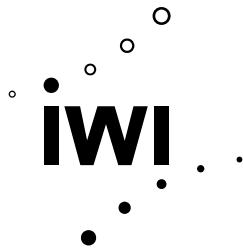
- R07/09 De tweede stap
Vervolgonderzoek op het rapport 'De eerste stappen'
Implementatie eerstelijnstoezicht op Wet kinderopvang door gemeenten in 2006
- R07/08 Jaarverantwoording toezicht en handhaving Wet kinderopvang door gemeenten 2005
Landelijk beeld van het eerste uitvoeringsjaar
Jaarverslag 2006
- R07/07 Uitvoering Wet werk en bijstand 2005
- R07/06 In de bijstand, en dan
Wat gemeenten doen aan activering van pas ingestroomde bijstandsccliënten
- R07/05 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2005
- R07/04 Rondom machines
Certificering in het werkveld 'EG-richtlijn machines'
- R07/03 De waarde van vasthoudendheid
Integriteitszorg bij certificatie- en keuringsinstellingen
- R07/02 Betrokken bij kwaliteit
Borging deskundigheid bij certificatie- en keuringsinstellingen
- R07/01 Samenwerking tussen CWI en UWV bij aanvragen voor een WW-uitkering

2006

- R06/28 Duurzaamheid van re-integratie
Korte- en langetermijneffecten van re-integratie van arbeidsgehandicapten
- R06/27 Burger aan zet
Onderzoek naar de invloed van herbeoordeelde WAO-gerechtigden op hun re-integratie
- R06/26 Eerste contacten met de keten
Volgonderzoek naar de werkzoekende burger in de keten
- R06/25 Nabestaanden in beeld bij gemeenten
Beschikbaarheid en gebruik van gegevens van nabestaanden
- R06/24 De Wia-claim beoordeeld
Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen 2006 - 2008
- R06/23 UWV en Walvis
Zesde rapportage
- R06/22 Zorg om arbo
Werkveldonderzoek naar certificering van veiligheidskundigen, arbeids- en organisatiedeskundigen, arbeidshygiënist en bedrijfsartsen



- R06/21 Handhaving door de Sociale Verzekeringsbank in 2005
- R06/20 Wsw-indicatiestelling door CWI
- R06/19 De eerste stappen
Onderzoek naar de implementatie van het eerstelijnstoezicht op de Wet kinderopvang door de gemeenten in 2005
- R06/18 Zorgen voor bejegening
Onderzoek naar de wijze waarop UWV een zorgvuldige bejegening van WW- en ZW-gerechtigden en werkgevers nastreeft
- R06/17 Vreemdelingen aan het werk
Onderzoek naar de afgifte van tewerkstellingsvergunningen
- R06/16 Werken aan sociale activering
Onderzoek naar sociale activering als eerste stap naar re-integratie
- R06/15 Gedogen of handhaven
Jaarplan 2007
- R06/14 UWV en Walvis
Vijfde rapportage
- R06/13 Het CWI-systeem Sonar in de praktijk
- R06/12 De rol van de gemeenteraad bij de Wet werk en bijstand
- R06/11 Beoordeeld en bejegend
Onderzoek naar de wijze waarop UWV een zorgvuldige bejegening voor WAO- en Wia-gerechtigden nastreeft
- R06/10 Meesterschap, vakmanschap
Een onderzoek naar certificering in de werkvelden 'springmeesters' en 'gasdeskundigen tankschepen'
- Jaarverslag 2005
- R06/09 Eén fase, één keten
De ondersteuning door CWI, UWV en gemeenten van werkzoekenden met een goede kans op werk
- R06/08 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2004
- R06/07 Inzicht in kostenbesparing CWI
- R06/06 Over druk
Een onderzoek naar het functioneren van certificatie- en keuringsinstellingen in het werkveld drukapparatuur
- R06/05 Waar een wil is, is een BVG
Samenwerking van de ketenpartners bij de vorming van bedrijfsverzamelgebouwen
- R06/04 Controle in concurrentie
Uitvoering periodieke keuring en certificatie van kranen en liften
- R06/03 Samen dienstverleners
Onderzoek naar de dienstverlening aan klanten met meerdere uitkeringen
- R06/02 De controleschakel
Onderzoek naar de werking van de controleschakel in de handhavingsketen
- R06/01 Doelbinding en beveiliging in de keten van werk en inkomen
De beveiliging van Suwinet en de privacy van de burger



U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen
Afdeling Strategie en communicatie

communicatie@iwiweb.nl
www.iwiweb.nl
Telefoon (070) 304 44 44
Fax (070) 304 44 45

Prinses Beatrixlaan 82
2595 AL Den Haag

Postbus 11563
2502 AN Den Haag