
Kosten toezicht en handhaving onder de Wet kinderopvang

Eindrapport

Cebeon, 5 april 2007

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding, doel en vragen onderzoek.....	3
1.2	Medewerking GGD'en en gemeenten.....	4
1.3	Inhoud rapport	4
2	Samenvatting	5
3	Taken GGD: toezicht kinderopvang.....	8
3.1	Inleiding.....	8
3.2	Steekproef, respons en kenmerken GGD'en.....	8
3.3	Uitgaven- en verschillenanalyse	10
3.4	Kosten.....	13
4	Taken gemeenten handhaving kinderopvang	16
4.1	Inleiding.....	16
4.2	Samenstelling gemeentelijke taken handhaving	16
4.3	Steekproef en respons	16
4.4	Kosten.....	17
5	Conclusies.....	19
5.1	Inleiding.....	19
5.2	Kosten van toezicht en handhaving tezamen, niveau 2006.....	19
5.3	Factoren van belang voor ontwikkeling van de kosten	19
5.4	Relatie met inkomsten gemeentefonds	20

1 Inleiding

1.1 Aanleiding, doel en vragen onderzoek

aanleiding

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft Cebeon een onderzoek uitgevoerd naar de kosten van toezicht en handhaving onder de Wet kinderopvang.

De toezichtstaken bestaan vooral uit inspecties van de GGD'en. Gemeenten vervullen in het algemeen de handhavingstaken. Het komt ook voor dat deze werkzaamheden (deels) door GGD'en worden verricht.

De minister van SZW heeft met ingang van 1 januari 2005 structureel een jaarlijks budget van € 7 miljoen ter beschikking gesteld voor de kosten van het toezicht door de GGD en de handhaving door de gemeente onder de Wet kinderopvang. Dit budget is bij de voorbereiding van de Wet kinderopvang bepaald door middel van extrapolatie van de kosten van het toezicht onder de Welzijnswet. Het budget is een onderdeel van de geldstromen in het kader van het gemeentefonds en wordt verdeeld over de gemeenten volgens een objectieve verdeelsleutel.

Eenzijds zijn er met name vanuit GGD'en, maar ook vanuit gemeenten, signalen gekomen, dat zij in de praktijk onvoldoende geld hebben om hun toezichtstaken conform de wettelijke eisen uit te voeren. Daar tegenover laten twee peilingen van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) over de situatie in 2005 zien, dat een belangrijk deel van de gemeenten niet het volledige beschikbare bedrag uitgeeft aan toezicht en handhaving. Deze onderbesteding heeft onder meer te maken met het gegeven dat 2005 een overgangsjaar was, waardoor niet alle inspecties hebben plaatsgevonden en er minder budget is besteed.

doel en probleemstelling van het onderzoek

Het ministerie van SZW wil met dit onderzoek in beeld brengen welke structurele kosten zijn gemoeid met toezicht en handhaving en hoe deze kosten zich verhouden tot het totale beschikbare budget.

Het doel van het uitgevoerde onderzoek is inzicht te verschaffen in:

- het wel of niet voldoende zijn van het door het Rijk verstrekte budget en de beschikbaarheid van de middelen – bij gemeenten en GGD'en – voor het uitvoeren van het toezicht op en het handhaven van de kwaliteit van de kinderopvang;
- de inzet en de verdeling van de middelen over de toezichts- (GGD) en handhavingstaken (gemeente).

onderzoeksvragen

Aansluitend bij het doel en de probleemstelling zijn de centrale onderzoeksvragen als volgt geformuleerd:

1. welk budget is nodig op zowel landelijk als gemeentelijk niveau voor het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang conform de Wet kinderopvang door de GGD'en en voor de handhaving door de gemeenten (inclusief de gemeentelijke kosten van hun aansturende rol richting GGD en algehele verantwoordelijkheid voor het eerstelijns-toezicht)?
2. hoe verhoudt deze behoefte aan financiële middelen zich tot het beschikbare jaarlijkse budget van € 7 miljoen?

1.2 Medewerking GGD'en en gemeenten

De onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op de gegevens van 20 GGD'en en 33 gemeenten. Ten behoeve van het aanleveren van gegevens hebben deze GGD'en en gemeenten een vragenlijst ontvangen.¹ De gegevens van GGD'en en gemeenten zijn de in de periode oktober-december 2006 ontvangen.

Zoals in hoofdstuk 3 verder wordt verduidelijkt, kunnen de uitkomsten voor de kosten van toezicht, die gebaseerd zijn op de gegevens van meer dan de helft van het aantal GGD'en, als representatief worden beschouwd. De uitkomsten voor de kosten van handhaving hebben veel meer een indicatief karakter, omdat de vormgeving van de handhaving door gemeenten op het moment van meten duidelijk nog in ontwikkeling was en daarmee ook de kosten.

Voorafgaand aan het per e-mail toezenden van de vragenlijst zijn de geselecteerde gemeenten en GGD'en telefonisch benaderd met het verzoek om aan het onderzoek mee te doen en zijn contactpersonen gevonden die als vast aanspreekpunt voor het onderzoek wilden optreden. Er heeft een tweetal rappelrondes plaatsgevonden om de respons te verhogen. Ook het ministerie van SZW heeft een aantal (grotere) gemeenten benaderd met het verzoek om gegevens voor het onderzoek aan te leveren.

Ten behoeve van het verkrijgen van transparante en vergelijkbare gegevens en zicht te krijgen op de achtergronden van uiteenlopende gegevens is ongeveer vier-vijfde van de respondenten (telefonisch of per e-mail) benaderd voor aanvullende informatie. Daarbij ging het naast achtergrondinformatie om aanvullingen op of correcties van bepaalde (financiële) gegevens. Bij deze correcties ging het bijvoorbeeld om het goed op elkaar afstemmen van de financiële opgaven van gemeenten en GGD'en vanuit het voorkomen van dubbeltellingen.

Dat het nodig was om de meeste GGD'en en gemeenten om aanvullende (achtergrond) informatie te vragen had te maken met het feit dat het onderzoek zich noodzakelijkerwijs op de eerste twee jaren van de Wet kinderopvang richt. Werkwijzen en gegevens waren veelal nog in ontwikkeling.

begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit de volgende personen:

A. Muusse-Schrevel (SZW, voorzitter), M. Visser (SZW), R. Braber (SZW), F. Kok (VNG), T. Peters-Volleberg (GGD -NL) en B. Riekert (IWI).

Met de begeleidingscommissie zijn de aanpak, voortgang en concept-resultaten van het onderzoek besproken. De vertegenwoordigers van de GGD-Nederland en van de VNG hebben ook een ondersteunende rol gespeeld bij het beschikbaar stellen van reeds aanwezige gegevens en bij het benaderen van de respondenten.

1.3 Inhoud rapport

Dit rapport bestaat uit de volgende onderwerpen:

- in hoofdstuk 2 wordt een samenvatting van de belangrijkste bevindingen gepresenteerd;
- de werkzaamheden en kosten van het toezicht (i.c. de inspecties van de GGD'en) komen in hoofdstuk 3 aan de orde;
- de werkzaamheden en kosten van handhaving vormen het onderwerp van hoofdstuk 4;
- in hoofdstuk 5 worden conclusies getrokken.

1. De vragenlijsten zijn als bijlage opgenomen.

2 Samenvatting

opdracht

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft Cebeon een onderzoek uitgevoerd naar de kosten van toezicht en handhaving onder de Wet kinderopvang.

De toezichtstaken bestaan vooral uit inspecties van de GGD'en. Gemeenten vervullen in het algemeen de handhavingstaken.

Het ministerie van SZW wil met dit onderzoek in beeld brengen welke structurele kosten zijn gemoeid met toezicht en handhaving en hoe deze kosten zich verhouden tot het totale beschikbare budget van € 7 miljoen.

samenstelling toezichts- en handhavingstaken

De taken van de GGD'en (toezicht) bestaan vooral uit inspecties, het opstellen van rapportages en het uitbrengen van een oordeel met advies tot handhaving aan de gemeente.

De taken van gemeenten (handhaving) hebben met name betrekking op het aansturen van GGD'en en het beoordelen van GGD-adviezen tot handhaving, het opleggen van sancties en juridische procedures, het bijhouden van het register en het opstellen van jaarverslagen en preventieve activiteiten, zoals voorlichting. Het komt voor dat enkele van deze werkzaamheden door GGD'en worden verricht.

beschikbare gegevens

De onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op de gegevens van een steekproef van 20 GGD'en en 33 gemeenten. De steekproef van de GGD'en had betrekking op 3.504 van de 5.304 locaties voor kinderopvang in Nederland (kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang) en gastouderbureaus.

De gegevens van GGD'en en gemeenten zijn met behulp van een uitgaven- en verschillenanalyse nader onderzocht. Daarbij is gebleken dat de kosten van de taken van de GGD'en (toezicht, inspecties) al veel meer zijn uitgekristalliseerd dan de taken van gemeenten op grond van de Wet kinderopvang, omdat de activiteiten voor toezicht eerder zijn gestart dan die voor handhaving.

bandbreedte van kosten voor toezicht

De kosten van toezicht zijn in de vorm van een tabel met bandbreedtes gepresenteerd (zie tabel 2.1).

2.1. Totale kosten toezicht (heel Nederland) bij verschillen in inspectie-frequentie en in ureninzet per inspectie

aantal inspecties per locatie	ureninzet per inspectie						
	10 uur	11 uur	12 uur	13 uur	14 uur	15 uur	16 uur
1,00	3.530.076	3.883.084	4.236.092	4.589.099	4.942.107	5.295.115	5.648.122
1,05	3.706.580	4.077.238	4.447.896	4.818.554	5.189.212	5.559.870	5.930.528
1,10	3.883.084	4.271.392	4.659.701	5.048.009	5.436.318	5.824.626	6.212.935
1,15	4.059.588	4.465.547	4.871.505	5.277.464	5.683.423	6.089.382	6.495.341
1,20	4.236.092	4.659.701	5.083.310	5.506.919	5.930.528	6.354.138	6.777.747
1,25	4.412.596	4.853.855	5.295.115	5.736.374	6.177.634	6.618.893	7.060.153
1,30	4.589.099	5.048.009	5.506.919	5.965.829	6.424.739	6.883.649	7.342.559
1,35	4.765.603	5.242.163	5.718.724	6.195.284	6.671.844	7.148.405	7.624.965

De bandbreedte richt zich op een tweetal kostenbepalende schakels: de ureninzet per inspectie (van 10 tot 16 uur per locatie) en het aantal inspecties per locatie (van gemiddeld 1,00 tot 1,35 per locatie per jaar). De kosten van de ingezette personele capaciteit zijn opgehoogd naar heel Nederland op basis van de verhouding tussen de wel en niet in de steekproef betrokken locaties.

kosten taken GGD voor toezicht kinderopvang in meer uitgekristalliseerde situatie

In tabel 2.1 is gemarkeerd binnen welke range de structurele uitgaven aan toezicht op de kinderopvang zich begeven, wanneer er sprake is van een meer uitgekristalliseerde werkwijze. Deze range sluit aan bij een gemiddelde ureninzet per inspectie tussen de 12 en 14 uur en een aantal inspecties per locatie dat varieert tussen de 1,05 en 1,20.

Binnen de GGD'en uit de steekproef was er sprake van een aantal 'best practices', waarbij op grond van een efficiënte werkwijze de ureninzet per inspectie ongeveer 12 uur per locatie bedroeg met een inspectie-frequentie per locatie van iets meer dan 1 per jaar. Deze situaties sluiten aan bij de linker bovenkant van het gemarkeerde vlak in tabel 2.1. Op grond van deze 'best practices' mag worden verwacht dat de kosten per locatie zich de komende jaren in de richting van de linker bovenkant van het gemarkeerde vlak van tabel 2.1 zullen bewegen.

Indien deze ontwikkeling zich voordoet, komen de structurele kosten voor inspecties - bij gelijkblijvend volumeaanbod - voor heel Nederland op een kostenniveau dat onder de € 5 miljoen per jaar ligt.

Naarmate de ureninzet per inspectie (ver) boven het niveau van 12 uur uitkomt en het gemiddelde aantal inspecties per locatie (ver) boven de 1,1 à 1,5, zullen de kosten (ruim) boven dit niveau van € 5 miljoen uitstijgen.

kosten gemeentelijke taken voor handhaving

De uitkomsten voor de kosten van toezicht, die gebaseerd zijn op de gegevens van meer dan de helft van het aantal GGD'en, kunnen als representatief worden beschouwd. De uitkomsten voor de kosten van handhaving door gemeenten hebben veel meer een indicatief karakter, omdat de vormgeving van de handhaving door gemeenten duidelijk nog in ontwikkeling is en daarmee ook de kosten.

Op basis van eerste, beperkte opgaven van gemeenten wordt ingeschat dat de structurele kosten van handhaving ongeveer € 1 miljoen per jaar bedragen. Daarbij zijn de kosten voor het grootste deel samengesteld uit een gemiddeld ingezette capaciteit voor het doornemen van de inspectierapporten en het bepalen van de noodzaak van handhavingsactiviteiten. Voor een klein deel bestaan ze uit variabele kosten, zoals het opleggen van sancties (waartoe in 2006 door slechts enkele van de ondervraagde gemeenten is besloten).

kosten van toezicht en handhaving tezamen (niveau 2006) en vergelijking met inkomsten gemeentefonds

Tezamen betekent dit dat de totale structurele kosten in een meer uitgekristalliseerde situatie voor toezicht en handhaving tezamen voor heel Nederland maximaal € 6 miljoen zullen bedragen.

Voor de bekostiging van de activiteiten in verband met toezicht en handhaving is ongeveer € 7 miljoen aan het gemeentefonds toegevoegd. Uit het bovenstaande blijkt dat de structurele kosten in een meer uitgekristalliseerde situatie en bij gelijkblijvend volumeaanbod naar verwachting niet boven dit niveau zullen uitkomen. In de aanloopfase kunnen de kosten voor toezicht en handhaving wel tijdelijk hoger of lager (zoals in 2005 veelal het geval was) zijn.

factoren van belang voor ontwikkeling van de kosten

In het bovenstaande zijn de structurele kosten van toezicht en handhaving geraamd voor de situatie die aansluit bij het niveau 2006. Ten opzichte van dit niveau kan in de komende jaren een aantal wijzigingen optreden die gevolgen hebben voor de omvang van de werkzaamheden en de kosten.

In dit verband kunnen de volgende kostenbepalende factoren worden genoemd:

- veranderingen in het volume aanbod door de groei van het aantal locaties voor kinderopvang en gastouderbureaus;
- aanvullende (wettelijke) kwaliteitseisen ten aanzien van het niveau van toezicht en handhaving;
- veranderingen in de praktijk van het toezicht en handhaven (nieuwe werkwijzen), afgestemd op de kwaliteitsontwikkeling bij de locaties van kinderopvang en de gastouderbureaus.

3 Taken GGD: toezicht kinderopvang

3.1 Inleiding

samenstelling toezicht- of inspectietaken

Onder toezichtstaken van de GGD'en zijn in dit onderzoek de volgende activiteiten gerangschikt: het uitvoeren van inspecties, het opstellen van rapportages en het uitbrengen van een oordeel met advies tot handhaving aan de gemeente.

Aan toezicht zijn derhalve niet toegerekend: repressieve handhavingstaken, het opstellen van een jaarverslag of het bijhouden van het register. Deze zijn aan de taken van gemeenten toegerekend (zie hoofdstuk 4).

indeling hoofdstuk

In dit hoofdstuk komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- de steekproef, respons en kenmerken van de GGD'en (paragraaf 3.2);
- de uitgaven- en verschillenanalyse (paragraaf 3.3);
- de uitkomsten in de vorm van gevonden bandbreedtes van uitgaven, de kosten bij een meer uitgekristalliseerde situatie en de uitkomsten voor heel Nederland (paragraaf 3.4).

3.2 Steekproef, respons en kenmerken GGD'en

3.2.1 Steekproef en respons

Er was per 1 januari 2006 formeel sprake van 36 GGD'en in Nederland. Doordat één fusie in praktijk nog niet zijn beslag had gekregen, waren er in de praktijk 37. Hieruit is een steekproef van 27 GGD'en getrokken, waarbij is gelet op een spreiding over Nederland en naar omvang (op basis van het aantal deelnemende gemeenten). Tabel 3.1 bevat een overzicht van de GGD'en naar aantal betrokken gemeenten, de hieruit samengestelde steekproef en de respons.

3.1. Steekproef en respons GGD'en, ingedeeld naar aantal betrokken gemeenten

<i>aantal gemeenten</i>	<i>NL</i>	<i>steekproef</i>	<i>respons</i>	<i>impliciete of expliciete weigering²</i>
<i>1 gemeente</i>	3	3	2	1
<i>2 – 9 gemeenten</i>	13	8	6	2
<i>10 – 19 gemeenten</i>	15	11	9	2
<i>20 of meer gemeenten</i>	6	5	3	2
<i>totaal</i>	37	27	20	7

-
2. Alle benaderde GGD'en hadden eerst aangegeven wel aan het onderzoek te willen meewerken. Bij een expliciete weigering is door de desbetreffende GGD na verloop van tijd aangegeven dat geen gegevens worden aangeleverd. Bij een impliciete weigering is (ook na rappel) geen informatie ontvangen.

Met een respons van 20 van de 37 aanwezige GGD'en (waarvan 27 in de steekproef) is van meer dan de helft van de GGD'en informatie ontvangen. Deze informatie strekt zich uit tot 66% van de locaties van kinderopvang. Dit en de aanvullende acties om de kwaliteit van de aangeleverde gegevens te vergroten maken dat de uitkomsten als representatief kunnen worden beschouwd.

3.2.2 Kenmerken GGD'en

locaties per GGD

De 37 GGD'en bestreken in 2006 4.903 locaties van kinderopvangcentra³, te onderscheiden naar twee typen kinderopvang, namelijk kinderdagverblijven (KDV) en buitenschoolse opvang (BSO), en 401 gastouderbureaus (GOB). In totaal gaat het om 5.304 locaties van kinderopvangcentra en gastouderbureaus.

De van GGD'en ontvangen gegevens hadden betrekking op 3.504 locaties, inclusief gastouderbureaus.

Per GGD varieerde het aantal locaties aanzienlijk: dit lag tussen de 54 en 433 locaties.

Voor de drie typen afzonderlijk is de variatie van het aantal locaties per GGD als volgt: KDV van 12 tot 262, BSO van 31 tot 194 en GOB's van 3 tot 30.

aantal gemeenten per GGD

Het aantal deelnemende gemeenten per GGD varieert van 1 tot 31. Met deze spreiding naar grootte is in het onderzoek rekening gehouden.

kindplaatsen

Het aantal kindplaatsen per ondervraagde GGD varieert van 1.900 tot 15.000, waarbij de gemiddelde omvang van een locatie van kinderopvang per GGD uiteenloopt van 29 tot 44 kindplaatsen (hierbij zijn de gastouderbureaus niet meegerekend).

Bij de KDV ligt het aantal kindplaatsen per ondervraagde GGD tussen de 1.200 en 9.800 en bij de BSO tussen 730 en 5.200.⁴

Het aantal kindplaatsen bij de GOB kon niet (voldoende eenduidig) worden aangegeven. Dit aantal is niet helder gedefinieerd en wordt ook niet geteld door de meeste GGD'en. Als er een aantal beschikbaar is, dan heeft dit vaak betrekking op het aantal plaatsingen en niet op het aantal (full time) kindplaatsen.

inspecties

In 2006 zijn er door toezichtambtenaren meer inspecties uitgevoerd dan in 2005. Volgens eigen opgaven hadden in 2005 slechts drie van de ondervraagde GGD'en minimaal 1 inspectie per locatie uitgevoerd. Daarentegen is er in 2006 bij maar drie van de ondervraagde GGD'en minder dan 1 inspectie per locatie gedaan.⁵ Deze toename houdt verband met de aanloopfase van de werkzaamheden voortvloeiende uit de Wet kinderopvang. Er was tijd nodig om voldoende inspecteurs te werven. Bovendien is de inspectietijd per locatie de eerste keer veelal relatief hoog, omdat inspecteurs en geïnspecteerde locaties ingespeeld moeten

3. Bron: info@buitenhek.nl; november 2006. Resultaten landelijk onderzoek Buitenhek Management & Consult BV naar capaciteit kinderopvang.

4. De specificatie per type kon door ongeveer 60% van de ondervraagde GGD'en worden aangegeven.

5. Bij bepaalde GGD'en kan het hierbij gaan om een tussenstand, gebaseerd op de situatie in oktober 2006. Bij andere GGD'en zijn de gegevens gebaseerd op een later tijdstip in 2006 (de sluitingsdatum van de gegevensverzameling was eind december 2006).

raken op veranderingen op het gebied van de kinderopvang en het toezicht daarop en de locaties veelal een aantal kwalitatieve verbeteringen moeten doorvoeren.

In 2006 was sprake van een inhaalslag. In dat jaar heeft een aantal GGD'en een relatief groot aantal inspecties uitgevoerd. Het gaat dan gemiddeld per GGD niet om (ruim) 1 inspectie per locatie, maar om 1,3 tot 1,65 inspecties per locatie. Deze uitkomst is het gevolg van de wettelijke verplichting om iedere locatie van kinderopvang jaarlijks eenmaal te controleren en daarnaast een inhaalslag ten opzichte van het jaar 2005 die zich richtte op nieuwe locaties en op locaties met een 'kritisch verleden'.

wijze van financiering

Het merendeel van de GGD'en ontvangt van de gemeenten een bedrag per inspectie, gebaseerd op een uurtarief dat sterk uiteen kan lopen (van € 45 tot € 84 per uur).

Andere bekostigingswijzen zijn een bedrag per kindplaats, een bedrag per inwoner of een toegekend jaarbudget. In een aantal gevallen zijn tussentijds extra budgetten toegekend.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de wijze waarop GGD'en hun financiële middelen van gemeenten ontvangen verschilt en nog duidelijk in ontwikkeling is.

3.3 Uitgaven- en verschillenanalyse

3.3.1 Inleiding

Voor het verkrijgen van een goed inzicht in de structurele kosten is een uitgaven- en verschillenanalyse toegepast.

uitgavenanalyse

De uitgavenanalyse is erop gericht om te komen tot transparante en vergelijkbare gegevens voor de gehele onderzoekspopulatie. Deze analyse houdt in dat de in het databestand verwerkte gegevens worden beoordeeld op plausibiliteit en consistentie.

verschillenanalyse

Door middel van een aanvullende verschillenanalyse wordt een helder beeld gecreëerd van de structurele kosten die zijn gemoeid met een verantwoorde en efficiënte uitvoering van toezicht en handhaving bij een volledige uitvoering van de wet. Bij deze analyse zijn de gegevens van GGD'en geanalyseerd op relevante achtergronden van verschillen in de samenstelling en het niveau van de structurele kosten.

De verschillenanalyse bestaat uit het verrichten van een aantal vergelijkende analyses binnen en tussen homogene (sub)groepen van GGD'en. Door voortdurende vergelijking kan het effect van de verschillende achtergronden van gevonden kostenverschillen worden onderscheiden. Daarbij is aandacht geschonken aan effecten van volume- en kwaliteitsverschillen, van tijdelijke en eenmalige inspanningen, en van organisatorische verschillen (zoals taakverdeling en samenwerkingsvormen). Voor zover gegevens ontbreken of achtergronden niet helder waren, is in het kader van deze analyse aan de betrokken GGD'en om nadere informatie gevraagd.

Door middel van de verschillenanalyse zijn 'good/best practices' op het spoor gekomen, die inzicht geven in de (structurele) kosten van verantwoord en efficiënt toezicht.

3.3.2 Bevindingen uitgavenanalyse

traceren relevante uitgaven

Er is aan de GGD'en zowel gevraagd naar de totale uitgaven aan toezicht als naar de personele inzet in fte's. Achter de opgegeven capaciteit kunnen verschillende activiteiten schuil gaan. In elk geval betreft het de inspecties. Een aantal GGD'en heeft aangegeven ook nog andere handelingen te verrichten, zoals het opzetten of bijhouden van het register. Kosten in verband met deze in beginsel niet onder de toezichtstaak vallende activiteiten, zijn voor dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten.

Daarnaast bleek dat in de opgaven van GGD'en verschillende wijzen van toerekening van overhead en algemene ondersteuning zaten verdisconteerd: relatief lage kosten (per fte) bleken het gevolg van het niet meetellen van bepaalde kostenonderdelen, zoals die voor overhead en algemene ondersteuning. Op basis van de uitgavenanalyse is daarvoor gecorrigeerd.

uitgaven 2006 vertonen een meer structureel beeld dan 2005

De totale omvang van de uitgaven aan toezicht kinderopvang blijkt tussen 2005 en 2006 aanzienlijk te zijn toegenomen. Dit hangt samen met de toename van het gemiddelde aantal inspecties per locatie in 2006 ten opzichte van 2005 (zie paragraaf 3.2.2). De cijfers met betrekking tot de personele inzet voor toezicht wijzen in dezelfde richting: in 2006 is er de helft meer personeel ingezet dan in 2005.

Deze bevindingen voor 2005 hangen samen met de aanloopsituatie van de werkzaamheden op grond van de Wet kinderopvang in dat jaar. Het betekent dat 2005 ongeschikt is voor het in kaart brengen van de (structurele) uitgaven aan toezicht.

Gegeven het bovenstaande heeft het onderzoek zich geconcentreerd op de gegevens voor het jaar 2006. Voor 2006 is nagegaan of in dat jaar een structureel niveau van toezicht (aantallen inspecties; aantal uren per inspectie) is bereikt, of dat er in dat jaar wellicht nog sprake is van een - tijdelijk - afwijkend niveau. Dit laatste kan samenhangen met een meer of minder dan gemiddeld aantal inspecties vanwege de inhaalslag of de aanloopperiode of met meer uren per inspectie in verband met het nog niet bereiken van een optimale situatie (efficiency) doordat standaardwerkwijzen nog in ontwikkeling waren.

eenmalige of tijdelijke kosten

In de analyse is expliciet gelet op de aanwezigheid van eenmalige of tijdelijke kosten in de uitgaven. Voor de beoordeling van het structurele uitgavenniveau is relevant dat de feitelijke uitgaven in de eerste jaren enerzijds worden bepaald door extra uitgaven in verband met het opstarten van nieuw beleid en anderzijds door lagere uitgaven in verband met het toegroeien naar een structureel activiteitsniveau.

Hiertoe is nagegaan welke kosten in 2006 zijn gemaakt, maar in de toekomst zullen wegvallen. Het gaat dan om een groot deel van de scholingskosten, de terugdringing van het aantal uren per inspectie en het aantal inspecties door kwaliteitsstijging en standaardisering en om lagere personeelslasten door vervanging van uitzendkrachten door vast personeel. Voorts is voor de GGD'en, die het toezicht nog niet op niveau hebben in 2006, in overleg geraamd wat het structurele uitgavenniveau zal worden.

3.3.3 Verschillenanalyse

De verschillenanalyse heeft zich op de volgende factoren geconcentreerd:

- de kosten en personele inzet per inspectie en
- het aantal inspecties per locatie.

kosten en personele capaciteit per inspectie

Op basis van de uitgavenanalyse blijken de uitgaven per inspectie te variëren van circa € 800 tot € 1.100. Daarbij zijn de gegevens van GGD'en die duidelijk achterlopen met het vormgeven van de inspecties en met een evident te lage berekening van personeelslasten per fte buiten beschouwing gelaten.

Achter deze variatie in uitgaven gaat een (tijdelijke of meer structurele) uiteenlopende werkwijze schuil. Bij een aantal GGD'en is expliciet nagevraagd hoeveel tijd er per inspectie wordt besteed. De meeste GGD'en hebben opgegeven in 2006 tussen de 12 en 14 uur per inspectie te besteden, maar er zijn er ook die meer of minder aangeven.

Voor situaties waarbij er gemiddeld genomen sprake is van relatief veel uren of kosten per inspectie, zijn de volgende verklaringen aangereikt:

- enkele van de hoogste scores betreffen een tijdelijk niveau. De verwachting is dat het aantal uren (sterk) zal gaan dalen als de kwaliteit van de centra op orde is en als er standaardisering van het inspectiewerk⁶ heeft plaatsgevonden;
- door een paar GGD'en is gewezen op de afstemming met gemeenten ten aanzien van de wijze van advisering en de kosten die daarvoor in rekening kunnen worden gebracht. Dit zou veel tijd kosten, wanneer het aantal betrokken gemeenten groot is. Hierbij kan worden aangetekend dat er ook GGD'en met een vergelijkbaar aantal deelnemende gemeenten zijn aangetroffen, die hebben aangegeven niet meer uren per inspectie te besteden dan GGD'en met minder gemeenten;
- door een aantal GGD'en is er op gewezen dat er relatief veel tijd met reizen is gemoeid in verband met de spreiding van de locaties. Ook hier zien we echter GGD'en met gespreide locaties, waarvoor de gemiddelde personeelsinzet per inspectie beduidend lager uitkomt;
- een uiteenlopende verhouding tussen locaties voor kinderopvang KDV, locaties voor kinderopvang BSO en gastouderbureaus (GOB) tussen GGD'en bleek geen verklaring op te leveren voor gevonden verschillen in ingezette capaciteit of kosten per locatie;
- waar de opgave van de gemiddelde personele capaciteit schattenderwijs is gedaan of is gebaseerd op de uren die bij gemeenten in rekening kunnen worden gebracht, kan dit afwijken van de feitelijk ingezette capaciteit op basis van de opgegeven kosten. Om de feitelijke uitgaven zo goed mogelijk te indiceren is in de analyse gerekend met de feitelijke gegevens van de ingezette formatie en met het feitelijke aantal inspecties en niet met de (geschatte of normatieve) opgaven van GGD'en.

aantal inspecties per locatie

In 2006 is er door alle ondervraagde GGD'en op drie na gemiddeld minimaal één inspectie per locatie uitgevoerd. Sommige GGD'en hebben beduidend meer inspecties verricht. Waar het aantal inspecties gemiddeld per GGD op 1 of minder per locatie uitkomt, blijken nog niet alle locaties te zijn geïnspecteerd. Waar deze relatief hoog uitkomen (boven 1,30 gemiddeld) blijkt dit samen te hangen met de in paragraaf 3.2.2 genoemde inhaaloperaties.

6. Bijvoorbeeld aansluitend bij de spelregels van het handboek van GGD-NL.

3.4 Kosten

3.4.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de kosten van de inspecties door de GGD'en gepresenteerd. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan bod:

- de gevonden bandbreedte van de kosten per locatie, bij een verschillende ureninzet per inspectie en een uiteenlopend aantal inspecties per locatie;
- de kosten bij een meer uitgekristalliseerde situatie;
- de (opgehoogde) kosten voor heel Nederland.

3.4.2 Bandbreedte van kosten per locatie

In tabel 3.2 is een bandbreedte van kosten per locatie opgenomen bij verschillen in ureninzet per inspectie en in het aantal inspecties per locatie. De bandbreedte van deze verschillende situaties sluit aan bij het gemiddelde per GGD en is in de praktijk waargenomen.

Voor de berekende bandbreedte zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- de gemiddelde ureninzet per inspectie varieert van 10 uur tot 16 uur per locatie;
- het aantal inspecties per locatie loopt uiteen van 1,00 tot 1,35 inspecties per jaar per locatie;
- de capaciteit in uren is eenduidig vertaald naar kosten. Daarbij is uitgegaan van 1.364 productieve uren per fte en een salarieringschaal van ruim 9. De ingezette inspecties blijken in de praktijk door medewerkers in (maximaal) schaal 9 te worden verricht. Voor de bepaling van de kosten per uur behorende bij deze schaal is aangesloten bij de tarieven per salarisschaal van het ministerie van Financiën. In verband met het relatief grote aantal administratieve verplichtingen (rapportages e.d.) ten opzichte van deze standaardtarieven is op grond van aanvullende feitelijke informatie van GGD'en uitgegaan van een niveau van € 67 per uur.

3.2. Kosten (gemiddeld per GGD) per locatie, bij verschillen in inspectie-frequentie en in ureninzet per inspectie

aantal inspecties per locatie	ureninzet per inspectie						
	10 uur	11 uur	12 uur	13 uur	14 uur	15 uur	16 uur
1,00	721	794	866	938	1.010	1.082	1.154
1,05	758	833	909	985	1.061	1.136	1.212
1,10	794	873	952	1.032	1.111	1.190	1.270
1,15	830	913	996	1.079	1.162	1.245	1.328
1,20	866	952	1.039	1.125	1.212	1.299	1.385
1,25	902	992	1.082	1.172	1.263	1.353	1.443
1,30	938	1.032	1.125	1.219	1.313	1.407	1.501
1,35	974	1.071	1.169	1.266	1.364	1.461	1.558

3.4.3 Ophoging naar heel Nederland

De gegevens van de steekproefgemeenten waren gebaseerd op 3.504 locaties. Zoals eerder aangegeven is het totale aantal locaties in Nederland in 2006 5.304.

Op grond van deze verhouding is in tabel 3.3 de bandbreedte van kosten voor heel Nederland berekend.

3.3. Totale kosten toezicht (heel Nederland) bij verschillen in inspectie-frequentie en in ureninzet per inspectie

aantal inspecties per locatie	ureninzet per inspectie						
	10 uur	11 uur	12 uur	13 uur	14 uur	15 uur	16 uur
1,00	3.530.076	3.883.084	4.236.092	4.589.099	4.942.107	5.295.115	5.648.122
1,05	3.706.580	4.077.238	4.447.896	4.818.554	5.189.212	5.559.870	5.930.528
1,10	3.883.084	4.271.392	4.659.701	5.048.009	5.436.318	5.824.626	6.212.935
1,15	4.059.588	4.465.547	4.871.505	5.277.464	5.683.423	6.089.382	6.495.341
1,20	4.236.092	4.659.701	5.083.310	5.506.919	5.930.528	6.354.138	6.777.747
1,25	4.412.596	4.853.855	5.295.115	5.736.374	6.177.634	6.618.893	7.060.153
1,30	4.589.099	5.048.009	5.506.919	5.965.829	6.424.739	6.883.649	7.342.559
1,35	4.765.603	5.242.163	5.718.724	6.195.284	6.671.844	7.148.405	7.624.965

3.4.4 Kosten bij een meer uitgekristalliseerde werkwijze

gemarkeerde bandbreedte in de tabellen 3.2 en 3.3

In de tabellen 3.2 en 3.3 is gemarkeerd binnen welke bandbreedte de structurele uitgaven aan toezicht op de kinderopvang zich begeven, uitgaande van een meer uitgekristalliseerde werkwijze.

Deze range sluit aan bij de volgende gegevens:

- de gemiddelde ureninzet per inspectie varieert tussen de 12 en 14 uur. Bij deze inzet is geen rekening gehouden met een afwijkende ureninzet die het gevolg is van incidentele factoren (in verband met de aanloopsituatie) noch met een aantal door enkele GGD'en aangegeven kostenverhogende factoren (reistijd, aantal gemeenten per GGD), die bij vergelijkbare GGD'en niet aantoonbaar zijn gebleken (zie paragraaf 3.3.3);
- het aantal inspecties per locatie varieert tussen de 1,05 en 1,20. Hierbij is uitgegaan van een tamelijk uitgekristalliseerde situatie waarbij er geen sprake is van veel extra (her-)inspecties in verband met de aanloopsituatie.

'best practices'

Binnen de GGD'en uit de steekproef was er sprake van een aantal 'best practices', waarbij op grond van een efficiënte, uitgekristalliseerde werkwijze de ureninzet per inspectie ongeveer 12 uur per locatie bedroeg met een inspectie-frequentie per locatie van iets meer dan 1 per jaar.

Deze situaties sluiten aan bij de linkerbovenkant van het gemarkeerde vlak in de tabellen 3.2 en 3.3. Op grond van deze 'best practices' mag worden verwacht dat de kosten per locatie zich de komende jaren in de richting van de linker bovenkant van het gemarkeerde vlak van tabel 3.2 zullen bewegen. Indien deze ontwikkeling zich voordoet, komen de structurele kosten voor inspecties - bij gelijkblijvend volumeaanbod - voor heel Nederland op een kostenniveau dat onder € 5 miljoen ligt.

Naarmate de ureninzet per inspectie (ver) boven het niveau van 12 uur uitkomt en het gemiddelde aantal inspecties per locatie (ver) boven de 1,1 à 1,5, zullen de kosten (ruim) boven dit niveau van € 5 miljoen uitstijgen.

4 Taken gemeenten handhaving kinderopvang

4.1 Inleiding

In deze paragraaf komen de kosten van handhavingstaken door gemeenten aan de orde.

Daartoe wordt in de paragrafen 4.2 en 4.3 ingegaan op de activiteiten in verband met handhaving en op de steekproef- en responsgemeenten.

Vervolgens komen in paragraaf 4.4 de kosten van handhaving aan bod.

4.2 Samenstelling gemeentelijke taken handhaving

Handhaving heeft betrekking op de volgende taken:

- aansturen GGD'en en beoordelen GGD-adviezen tot handhaving;
- opleggen sancties;
- juridische procedures;
- bijhouden register;
- opstellen jaarverslagen;
- preventieve activiteiten, zoals voorlichting.

De handhaving wordt in het algemeen uitgevoerd door een gemeentelijke afdeling. In de praktijk blijken handhavingstaken in enkele gevallen ook gedeeltelijk of geheel door de GGD te worden uitgevoerd.

De vragenlijsten over handhavingsinspanningen zijn aan gemeenten voorgelegd, tenzij deze taak door de GGD werd uitgevoerd. In dat geval zijn de kosten bij de gemeentelijke handhavingstaken meegenomen.

4.3 Steekproef en respons

steekproef

Er zijn per 1 januari 2006 458 Nederlandse gemeenten. Hieruit is een steekproef van ruim 50 gemeenten getrokken. Er is bij de steekproeftrekking rekening gehouden met de gemeentegrootte, de omgevingsadrendichtheid (OAD) en een spreiding over de geselecteerde GGD-regio's.

De geselecteerde gemeenten zijn vooraf aan het toezenden van de vragenlijst benaderd met het verzoek om aan het onderzoek mee te werken.

respons

Uiteindelijk hebben 33 gemeenten een ingevulde vragenlijst toegezonden (zie tabel 4.1). Een aanzienlijk aantal gemeenten (19) heeft na eerst toegezegd te hebben om mee te werken alsnog geweigerd.⁷ Deze

7. Alle benaderde gemeenten hadden eerst aangegeven wel aan het onderzoek te willen meerwerken. Bij een expliciete weigering is door de desbetreffende gemeente na verloop van tijd aangegeven dat geen gegevens konden worden aangeleverd. Bij een impliciete weigering is (ook na rappel) geen informatie ontvangen.

weigerings hadden vooral te maken met problemen om de gevraagde gegevens aan te leveren. In het onderstaande wordt daar nader op ingegaan.

4.1. Steekproefgemeenten en respons

<i>inwonertal</i>	<i>alle Nederlandse gemeenten</i>	<i>steekproef</i>	<i>respons</i>	<i>impliciete of expliciete weigering</i>
<i>< 10.000</i>	64	6	4	2
<i>10.000 – 20.000</i>	148	9	6	3
<i>20.000 – 50.000</i>	181	13	7	6
<i>50.000 – 100.000</i>	40	11	6	5
<i>100.000 – 250.000</i>	21	9	7	2
<i>> 250.000</i>	4	4	3	1
<i>totaal</i>	458	52	33	19

De invulling van de vragenlijsten gericht op handhaving door voornamelijk gemeenten leverde veel meer problemen op dan die voor toezicht (inspectie). Dit had te maken met de volgende factoren:

- de personele inzet voor handhaving kinderopvang wordt niet als zodanig geregistreerd. Dat betekent dat in deze gevallen de gegevens met behulp van controllers uit de financiële administratie moesten worden afgezonderd, moesten worden geschat of in het geheel niet kon worden opgegeven;
- de feitelijke handhaving volgt als activiteit op die van het toezicht. Handhavingsactiviteiten van gemeenten behelzen voor een belangrijk deel het lezen van de inspectierapporten, het beoordelen van de bevindingen van de GGD en eventueel het treffen van sanctiemaatregelen. Eerder is aangegeven dat 2006 het eerste jaar is van een al redelijk uitgekristalliseerd toezicht onder de nieuwe Wet kinderopvang. Omdat handhaving een vervolgactie is van toezicht, is het logisch dat deze activiteiten zich in 2006 nog in de aanloopfase bevinden.

representativiteit en kwaliteit respons

Bovengenoemde problemen voor het verstrekken van de gevraagde gegevens vormen de belangrijkste reden voor het alsnog weigeren van de medewerking.

De 33 gemeenten waarvan wel gegevens zijn ontvangen vormen ruim 60% van de geselecteerde steekproef van ruim 50 gemeenten. Omdat er daarbinnen een goede spreiding is naar bij de steekproeftrekking onderscheiden kenmerken gaat het toch om een representatieve populatie. Belangrijker voor de uitkomsten is echter de beperkte kwaliteit van de geleverde respons. We gaan daar in het vervolg nader op in.

4.4 Kosten

Gegeven de bovengeschetste problemen van gemeenten om over 2006 al voldoende uitgekristalliseerde gegevens betreffende de kosten van handhaving aan te leveren, kan alleen een eerste, voorlopige raming van de feitelijke kosten van handhaving worden gepresenteerd op basis van een beperkt aantal bruikbare waarnemingen.

Voor het ramen van de kosten van de handhavingstaken wordt onderscheid gemaakt tussen variabele en vaste activiteiten.

variabele activiteiten

Variabel is het nemen van sanctiemaatregelen, die verschillende vormen kunnen hebben met de daarbij behorende spreiding in personele inzet (het versturen van een gestandaardiseerde brief kost minder tijd dan het in gang zetten van een procedure tot sluiting).

Door slechts enkele van de ondervraagde gemeenten zijn sancties opgelegd (in totaal 4 voor de 33 respondenten tezamen). De kosten voor het onderdeel 'opleggen sancties' binnen de handhavingstaak kunnen op dit moment dan ook niet worden gekwantificeerd.

Overigens is door respondenten ook aangegeven dat er een verband is tussen intensiteit van het toezicht en het opleggen van sancties: als een GGD herinspecties doet om de kwaliteit van een centrum te bevorderen, dan kan dit sancties voorkomen.

vaste activiteiten

De kosten, verbonden met het opzetten van het register (veelal in 2005 gemaakt, maar ook wel in 2006), zijn als tijdelijk aan te merken. De vaste handavingsinspanningen hebben betrekking op het beheren van het register, het lezen van de inspectierapporten die in de loop van het jaar zijn opgesteld en het voeren van overleg met de GGD.

Bij de kwalitatief beste opgaven van gemeenten lopen de handavingskosten uiteen van € 0,35 tot € 0,75 per jongere (leeftijd tot en met 10 jaar).⁸ Op basis van de verschillenanalyse is duidelijk geworden dat deze marge het gevolg is van grote verschillen in de capaciteit die per inspectierapport wordt besteed. Deze capaciteit loopt uiteen van 15 minuten tot 4 uur per rapport.

Normeren we - met inachtneming van het gevonden relatief geringe aantal sanctiemaatregelen - de gemiddeld ingezette capaciteit per inspectierapport op maximaal 1 uur, dan komen de structurele kosten maximaal op € 0,4 per kind uit. Tezamen met een beperkte opslag voor de variabele kosten (sancties e.d.) betekent dit dat de structurele kosten op maximaal € 0,5 per kind worden geraamd. Bij de allerkleinste gemeenten is een beperkt negatief schaaffect geconstateerd, maar dit effect lijkt bij een verder uitgekristalliseerde werkwijze (standaardisering; samenwerking met andere gemeenten) te verwaarlozen.

Uitgaande van een structureel kostenniveau van maximaal € 0,5 per kind worden de kosten voor handhaving op ongeveer € 1 miljoen geraamd.⁹

8. Binnen de bestaande statistieken van het CBS is voor alle gemeenten alleen de leeftijdsklasse 0-10 jaar beschikbaar. Vanuit het bereik van de kinderopvang was het hanteren van de leeftijdsklasse 0-12 jaar beter geweest.

9. Op basis van het aantal jongeren in de leeftijdsklasse 0-10 jaar maal € 0,5.

5 Conclusies

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal conclusies geformuleerd. Daarbij wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de kosten voor toezicht en handhaving tezamen, niveau 2006 (paragraaf 5.2);
- factoren die op de ontwikkeling van de kosten van invloed zijn (paragraaf 5.3);
- de relatie met de inkomsten uit het gemeentefonds (paragraaf 5.4).

5.2 Kosten van toezicht en handhaving tezamen, niveau 2006

In hoofdstuk 3 zijn de kosten van inspecties door de GGD binnen een bepaalde bandbreedte aangegeven met daarbinnen de structurele kosten bij een meer efficiënte, uitgekristalliseerde werkwijze. Wanneer de ureninzet per inspectie ongeveer 12 uur per locatie bedraagt en de inspectiefrequentie per locatie iets boven de 1 per jaar ligt, komen de structurele kosten voor inspecties - bij gelijkblijvend volumeaanbod - voor heel Nederland op een kostenniveau dat onder € 5 miljoen ligt.

Daar bovenop komen de kosten van handhaving door gemeenten die op basis van de thans beschikbare gegevens ongeveer € 1 miljoen bedragen.

Tezamen betekent dit dat de totale structurele kosten in een meer uitgekristalliseerde situatie voor toezicht en handhaving tezamen voor heel Nederland maximaal € 6 miljoen zullen bedragen.

5.3 Factoren van belang voor ontwikkeling van de kosten

In het bovenstaande zijn de structurele kosten van toezicht en handhaving geraamd voor de situatie die aansluit bij het niveau 2006.

Ten opzichte van dit niveau kan in de komende jaren een aantal wijzigingen optreden die gevolgen hebben voor de omvang van de werkzaamheden en de kosten.

In dit verband kunnen de volgende kostenbepalende factoren worden genoemd:

- veranderingen in het volumeaanbod door de groei van het aantal locaties voor kinderopvang en gastouderbureaus;
- aanvullende (wettelijke) kwaliteitseisen ten aanzien van het niveau van toezicht en handhaving;
- veranderingen in de praktijk van het toezicht en handhaven (nieuwe werkwijzen), afgestemd op de kwaliteitsontwikkeling bij de locaties van kinderopvang en de gastouderbureaus.

Op dit moment is moeilijk in te schatten wat de gevolgen van deze factoren zijn voor de ontwikkeling van de kosten. Mede in verband met de aanloopfase waarin bepaalde onderdelen zich nog bevinden (vooral de handhaving) adviseren wij om over enkele jaren de kosten opnieuw in beeld te brengen.

5.4 Relatie met inkomsten gemeentefonds

volume

Voor de bekostiging van de activiteiten in verband met toezicht en handhaving is ongeveer € 7 miljoen aan het gemeentefonds toegevoegd. Uit het bovenstaande blijkt dat de structurele kosten in een meer uitgekristalliseerde situatie en bij gelijkblijvend volumeaanbod naar verwachting niet boven dit niveau zullen uitkomen. In de aanloopfase kunnen de kosten voor toezicht en handhaving wel tijdelijk hoger of lager (zoals in 2005 veelal het geval was) zijn.

verdeling

De middelen voor toezicht en handhaving zijn niet afzonderlijk aan het gemeentefonds toegevoegd, maar tezamen met die voor de kinderopvang van gemeentelijke doelgroepen. In totaal ging het om bijna € 40 miljoen, waarvan de middelen voor toezicht en handhaving met € 7 miljoen een relatief klein onderdeel uitmaken.

Voor de verdeling van het bedrag van bijna € 40 miljoen wordt in het gemeentefonds gebruik gemaakt van de verdeelmaatstaven bijstandontvangers (50%), inwoners (40%) en minderheden (10%). Uit de geselecteerde maatstaven bijstandontvangers en minderheden blijkt de relatie met doelgroepen. Voor de verdeling van de middelen voor toezicht en handhaving is vooral de maatstaf inwoners relevant.

Omdat de middelen voor toezicht en handhaving bij het onderbrengen in het gemeentefonds onderdeel uitmaken van een breder budget met andere bestedingsdoelen, kan op grond van de gegevens voor toezicht en handhaving alleen geen oordeel over de adequaatheid van de verdeling worden geveld. Op dit moment ontbreken immers gegevens over de kosten van de andere bestedingsdoelen naast toezicht en handhaving.