

Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
Fax (026) 355 13 99
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Rapport

Onderzoek naar uitvoerbaarheid één loket voor toezicht kinderopvang

Opdrachtgever
Inspecteur Generaal van de
Inspectie Werk en Inkomen

Referentie

Arnhem, 22 mei 2007
Ons kenmerk 1010024-006/mle/tjo

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Doel en aanpak	2
2.1	Onderzoeksvragen en doel	2
2.2	Aanpak van het onderzoek	3
3	De huidige situatie	4
4	Criteria voor adequaat toezicht	8
5	Scenario's voor één loket	13
5.1	Scenario 1: verbeteren vanuit de huidige situatie	13
5.2	Scenario 2: het lokale loket	14
5.3	Scenario 3: het algemene loket	16
5.4	Scenario 4: de voorhoede-inspecteur	17
5.5	Scenario 5: verdeling op toegeschreven competenties	19
5.6	Scenario 6: positionering toezichtstaken Wet kinderopvang op rijksniveau	20
5.7	Scenario 7: één rijksinspectiedienst voor de kinderopvang	21
6	Tenslotte	23

Bijlagen

1	Overzicht stuurgroepleden en leden begeleidingsgroep
2	Overzicht geïnterviewden

1 Inleiding

Op 11 maart 2006 hebben de diverse landelijke inspecties, de verantwoordelijke departementen en de brancheorganisaties een intentieverklaring ondertekend om de samenwerking en afstemming te verbeteren in het toezicht¹ op de kinderopvang. Vertegenwoordigers van VNG en GGD Nederland hebben de intentieverklaring niet ondertekend - zij kunnen geen bindende afspraken namens hun achterban maken - maar steunen een onderzoek naar de haalbaarheid van één loket voor het toezicht op de kinderopvang.

De intentieverklaring past in het kabinetsstreven om de toezichtslast voor ondernemers terug te brengen. In dit kader is onder meer het programma Eenduidig Toezicht gestart². In het werkplan van het IG Beraad is de kinderopvang genoemd als een van de domeinen waar sprake is van een onnodige stapeling van én onevenredige zware toezichtslast voor ondernemers. Het streven is om te komen tot één aanspreekpunt in de vorm van één loket toezicht kinderopvang.

Het begrip "één loket" dekt vele ladingen en kan in algemene zin worden omschreven als een loket (virtueel dan wel fysiek) binnen de bestaande structuur van (rijks)inspecties waarin informatieverstrekking en -verzameling samenkomt. Bedrijven en instellingen in een toezichtsdomein krijgen te maken met één aanspreekpunt, dat op een inzichtelijke manier het toezicht organiseert en naar buiten treedt met één gezicht.

In de werkgroep SIK (Samenwerking Inspecties Kinderopvang) - waarin alle belanghebbende partijen zijn vertegenwoordigd - is gediscussieerd over de mogelijkheden om te komen tot dit ene loket en de vorm waarin dit gestalte zou kunnen krijgen. Na een uitgebreide discussie heeft dit geleid tot het besluit om de voorwaarden en condities waaronder het loket ingericht kan worden nader te onderzoeken. Er is een begeleidingsgroep samengesteld die het onderzoek heeft begeleid in opdracht van een stuurgroep. Een overzicht van deelnemers van begeleidings- en stuurgroep treft u in bijlage 1 aan. Opdrachtgever voor het onderzoek is de Inspecteur Generaal van de Inspectie Werk en Inkomen.

De uitkomsten van het onderzoek dienen voor discussie en besluitvorming om te komen tot één loket voor toezicht op kinderopvang te ondersteunen. Hierbij treft u de rapportage aan van dit onderzoek naar mogelijke vormen voor één loket voor het toezicht op de kinderopvang.

¹ In dit rapport wordt onder "toezicht" verstaan de feitelijke controle bij kinderopvangcentra op naleving van wet- en regelgeving uitgevoerd door inspectiediensten. Hieronder valt niet de eventuele sanctionering die met de term "handhaving" wordt aangeduid.

² De rijksoverheid is al geruime tijd bezig met dit thema en is diverse projecten gestart, zoals er zijn: Aanpak administratieve lasten ondernemers, Bedrijvenloket, Strijdige Regels, Vereenvoudiging Vergunningen.

2 Doel en aanpak

2.1 Onderzoeksvragen en doel

De centrale vraag van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

"Op welke wijze en onder welke condities is het toezicht op kinderopvangvoorzieningen zodanig te organiseren dat de kinderopvangondernemers nog maar met één toezichtloket te maken hebben en de toezichtlast daardoor vermindert?"

Aanvullend op deze vraagstelling zijn de volgende specifieke onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke wettelijke toezichttaken op rijks- en gemeentelijk niveau voor kinderopvang zijn er?
2. Welke van deze taken kunnen worden gebundeld?
3. Welke randvoorwaarden van juridische, praktisch uitvoerbare, financiële en bestuurlijke aard zijn noodzakelijk en/of wenselijk voor het bundelen van het toezicht voor kinderopvang via één organisatorische voorziening? Bij de juridische voorwaarden wordt expliciet aandacht gegeven aan de wijze waarop de handhavingstructuur kan worden vormgegeven.
4. Welke organisatorische voorziening is daarvoor passend, een lokaal loket dat wordt gepositioneerd bij de GGD of een variant op een ander overheidsniveau?
5. Welke taken van de gemeentelijke en/of regionale Brandweer, van Bouw en Woningtoezicht en de Milieu-Inspectie kunnen door het loket worden overgenomen, voor zover overname niet haalbaar is via een frontoffice/backoffice worden geregeld, of in het geval dit ook niet mogelijk is, hoe kan tot een optimale structurele samenwerking en afstemming in taken worden gekomen?
6. Op welke wijze kan het toezichtloket als organisatorische voorziening het beste vormgegeven worden?
7. Voor zover toezichttaken worden ondergebracht in een front- en backofficestructuur, waar ligt de scheidslijn tussen frontoffice en backoffice (met andere woorden waar eindigen de frontoffice- en beginnen de backofficetaken)?
8. Hoe staan de belanghebbende partijen tegenover de onderzochte varianten (overheveling, front-/backoffice, samenwerking- en afstemming) en wat zien zij als kansen en bedreigingen?

Het achterliggende doel van het onderzoek is het op een transparante en objectieve wijze uitwerken van een aantal mogelijke scenario's voor de invulling van het frontoffice voor het toezicht op de kinderopvang. Daarnaast dienen de relevante beoordelingscriteria voor deze scenario's ontwikkeld en getoetst te worden.

Het onderzoek moet objectieve, herkenbare en realistische scenario's opleveren die in de vervolgdiscussie door alle betrokken partijen beoordeeld kunnen worden. Het moet de discussie enerzijds objectiveren en transparant maken en anderzijds versnellen door een aantal scenario's, de gevolgen daarvan én de voor- en nadelen helder uit te werken.

2.2 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is in de volgende fases uitgevoerd:

Fase 1: startbijeenkomst met de werkgroep SIK ter toetsing van de aanpak en kennismaking met de bij het onderzoek betrokken organisaties.

Fase 2: documentstudie en serie interviews met betrokken organisaties³ waarbij zijn onderzocht:

- ervaring met en mening over de huidige wijze van toezicht;
- wensen en eisen voor invulling van één loket voor toezicht;
- voorkeursvarianten op scenario's voor één loket;
- verwachte voordelen en nadelen van één loket voor toezicht.

Fase 3: terugkoppeling van de resultaten van fase 2 aan de werkgroep SIK inclusief een eerste voorzet voor scenario's voor één loket en de verwachte consequenties van deze scenario's.

Fase 4: opstellen van het eindrapport op basis van de uitkomsten van fase 2 en 3. Een concepteindrapport is besproken met de SIK-werkgroep.

Het onderzoek heeft tot doel helder te maken welke kwaliteitscriteria moeten worden gehanteerd bij besluitvorming over één loket voor toezicht en een aantal scenario's te ontwerpen volgens welke één loket voor toezicht vorm kan krijgen. De criteria en de scenario's moeten de discussie en de besluitvorming ondersteunen over de vormgeving van één loket voor toezicht.

Vervolprocedure

Op basis van voorliggende rapportage formuleert de stuurgroep een advies over de wenselijkheid, mogelijkheid en mogelijke vormgeving van het uitvoeren van éénduidig toezicht en de stappen die hiervoor moeten worden gezet en brengt dit advies uit aan de opdrachtgever, de waarnemend Inspecteur Generaal IWI. Het eindrapport en het advies worden vervolgens namens de opdrachtgever voor een reactie toegestuurd aan de Inspectieraad en het bestuur van de VNG. Het advies, inclusief de verwerking van de reacties, wordt aangeboden aan de verantwoordelijke ministers en besproken in een bestuurlijk overleg met de VNG.

³ In bijlage 2 wordt overzicht gegeven van de personen die zijn geïnterviewd in deze fase.

3 De huidige situatie

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van achtereenvolgens van de sector kinderopvang, de huidige inspectiediensten betrokken in de ontwikkeling naar één loket alsmede de huidige toezichtstructuur en de ontwikkelingen hierin van de afgelopen 3 jaar.

Onder toezicht wordt hier verstaan:

1. het verzamelen van informatie over naleving van regels door ondertoezichtgestelden;
2. de beoordeling van de naleving;
3. de interventie om naleving af te dwingen of het niet naleven te bestraffen.

Een schets van de sector

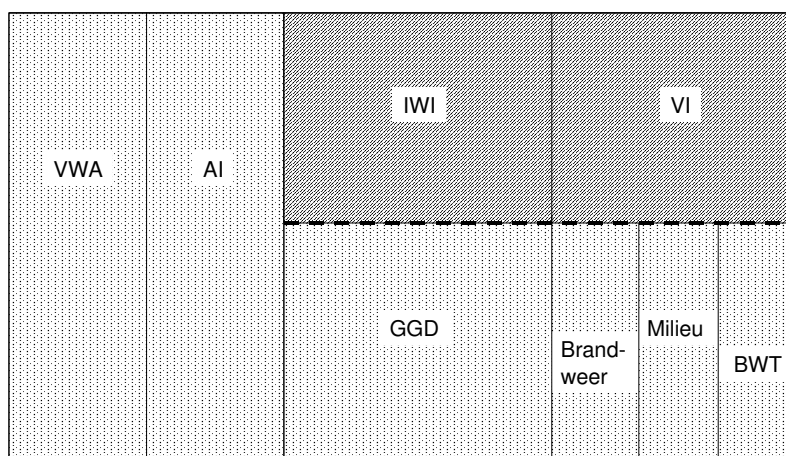
Per 31 december 2005 zijn er in Nederland 3.222 locaties waar dagopvang en 2.636 locaties waar buitenschoolse opvang (BSO) wordt aangeboden en zijn er 433 gastouderbureaus⁴. Er zijn ongeveer 204.000 opvangplaatsen in Nederland⁵. In 2004 maakten ongeveer 290.000 kinderen gebruik van professionele opvang. Naar verwachting zal de vraag naar kinderopvang in 2010 met 15% zijn gegroeid.

In 2006 is ongeveer 1,6 miljard euro uitgegeven aan kinderopvang. Hiervan is 590 miljoen uitgegeven door ouders, 660 miljoen door de overheid en 330 miljoen door werkgevers. De sector biedt werk aan ongeveer 45.000 mensen. Omgerekend naar fulltime banen betreft het een aantal van circa 27.000 arbeidsplaatsen.

Huidige toezichthouders

In deze paragraaf wordt ingegaan op de toezichthouders die nu een rol spelen in het toezicht op de kinderopvang.

De inspectiediensten zijn te verdelen in eerstelijns en tweedelijns toezichthouders. Eerstelijns toezichthouders houden direct toezicht op naleving van regelgeving door kinderopvang-organisaties. Tweedelijns toezichthouders zien erop toe dat het bevoegd gezag, zoals een gemeente, haar wettelijke taken uitvoert volgens de wet en het rijksbeleid.



⁴ Inspectie Werk en Inkomen (IWI), Rapport Jaarverantwoording van Gemeenten 2005.

⁵ Resultaten landelijk onderzoek naar capaciteit kinderopvang 2006, Buitenhok Management & Consultant bv.

Hieronder volgt een overzicht van eerstelijns toezichthouders die betrokken zijn bij de totstandkoming van één loket voor toezicht.

Toezicht-houder	Taken	Wettelijke grondslag	Niveau van het gezag	Programmering toezicht
GGD	Toezicht op algemene kwaliteit en veiligheid	Wet Kinderopvang Wet Klachtrecht cliënten zorginstellingen	Gemeente	Structureel 1 x per jaar en na melding
Brandweer	Toezicht op naleving voorschriften gebruiksvergunning	Bouwbesluit en Bouwverordening	Gemeente	Structureel 1 x per jaar en na melding
BWT	Toezicht op voorschriften bouwvergunning	Bouwbesluit en bouwverordening	Gemeente	Bij bouw en na melding
Milieu	Toezicht op naleving milieuvoorschriften	Wet Milieubeheer	Gemeente	Thematisch en steekproefsgewijs of na melding
VWA	Toezicht op speeltoestellen, bedden en boxen	Warenwet	Rijk	Thematisch en steekproefsgewijs ⁶ en na melding of incident
	Toezicht op hygiëne en voedselveiligheid	Warenwet	Rijk	Thematisch en steekproefsgewijs en na melding of incident
	Toezicht op naleving rookverbod	Tabakswet	Rijk	Steekproefsgewijs en na melding
Arbeidsinspectie	Toezicht op arbeidsomstandigheden	Wet arbeidsomstandigheden	Rijk	Steekproefsgewijs en na melding

Naast de bovenstaande inspectiediensten, heeft de sector kinderopvang ook te maken met de rijkdiensten Belastingdienst en de OVDB⁷ (inspecteert de erkenning als leerbedrijf). Tevens treden een aantal privaatrechtelijke organisaties op als controleur, te weten: Buma en de stichting Reprerecht. Deze zijn buiten het onderzoek gelaten.

De tweedelijns toezichthouders die betrokken zijn in dit onderzoek naar één loket voor toezicht zijn de Inspectie Werk en Inkomen en de VROM Inspectie. De Inspectie Werk en Inkomen voert het toezicht uit op de wijze waarop gemeenten hun taken uitvoeren zoals gesteld in de Wet Kinderopvang. Dit betreft enerzijds de wijze waarop de gemeente het feitelijk toezicht heeft gedelegeerd aan de GGD en anderzijds de wijze waarop de gemeente haar verplichting nakomt tot het opstellen en uitvoeren van handhavingsbeleid.

VROM Inspectie houdt toezicht op de wijze waarop gemeenten haar taken uitvoeren zoals voorgeschreven in het Bouwbesluit en de Wet milieubeheer.

⁶ De VWA houdt toezicht op basis van thema's. In 2005 zijn 375 kinderopvanglocaties bezocht nadat door middel van een monitor, was vastgesteld dat de naleving van voorschriften voor speeltoestellen te laag was. Omdat de uitgevoerde inspecties dit beeld bevestigden, zijn ook voor 2006 en 2007 inspecties op speeltoestellen in de kinderopvang gepland.

⁷ Opleiding voor verzorgende en dienstverlenende beroepen.

Toezichtslast

Uit de meting van de toezichtslast⁸ komen de volgende resultaten:

- de totale toezichtslast in het domein Kinderopvang wordt geraamd op € 2.787.161 per jaar. 93% van de last komt voort uit inspecties door lokale inspectiediensten;
- het belangrijkste deel van de kwantitatieve en kwalitatieve toezichtslast wordt veroorzaakt door de GGD die jaarlijks alle locaties voor kinderopvang onderwerpt aan inspectie. Deze inspectielast is met de invoering van de Wet kinderopvang toegenomen;
- deskundigheid, houding en werkwijze van de individuele inspecteur zijn voor bedrijven de belangrijkste belevingsfactoren voor toezichtslast;
- het feit dat veel inspecties zich concentreren op administratief toezicht (certificaten, het hebben van de vereiste documenten) wekt irritatie bij ondernemers die zouden willen dat de inspectie zich concentreert op de feitelijke uitvoering;
- bedrijven ervaren overlap (meerdere thema's worden door verschillende inspectiediensten aan de orde gesteld) en tegenstrijdigheden (inspecteurs geven soms tegenstrijdige aanwijzingen) bij controles.

Doordat het belangrijkste deel van de toezichtslast wordt veroorzaakt door lokale inspectiediensten is het van belang dat met name zij betrokken zouden moeten zijn in de vorming van één loket. Tenzij taken en bevoegdheden van deze toezichthouders worden verplaatst naar een van de rijksinspectiediensten.

Recente ontwikkelingen in het toezicht

In 2005 is het toezicht op de kinderopvang aanmerkelijk toegenomen. De oorzaken hiervan waren enkele onafhankelijke ontwikkelingen waaronder:

- de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang op 1 januari 2005 en de start van het jaarlijks toezicht op naleving van deze wet door de GGD;
- de extra aandacht die gemeenten hadden voor handhaving van de gebruiksvergunning daarbij aangespoord door het ministerie van VROM. Deze aandacht resulteerde in meer frequent toezicht op de brandveiligheidsvoorschriften door de brandweer;
- een project "toezicht op speeltoestellen bij kinderopvang" van de VWA gestart als gevolg van een nalevingsmeting die nalevingsrisico's in deze sector aan het licht bracht;
- toezicht door de Arbeidsinspectie naar aanleiding van het Arboconvenant dat in 1999 was afgesloten met de branche.

Een deel van de toename van toezichtslast in 2005 kent dus een jaarlijks terugkerend karakter een ander deel van de toename is veroorzaakt door projectmatig toezicht dat "toevallig" in 2005 is uitgevoerd.

Voor 2005 hadden zowel gemeentelijke als rijksinspecties relatief weinig inspecties uitgevoerd bij kinderopvangcentra. De enige inspectiedienst die voor 2005 regelmatig bij kindercentra kwam, was de GGD (of een andere door de gemeente aangewezen organisatie), maar met een deels andere taak en toetsingskader dan na 1 januari 2005. Met de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang, kreeg de branche te maken met een verschuiving van het toezicht van gemeentelijke voorschriften waaraan centra dienden te voldoen naar nationaal geldende voorschriften en een wijziging van de van oudsher adviserende rol van de GGD naar een puur controlerende.

⁸ Meting toezichtslasten in het domein Kinderopvang, SIRA Consulting, 2 april 2007.

De nieuwe voorschriften leggen meer accent op de pedagogische aanpak en op de eigen verantwoordelijkheid van het kindercentrum dan de oude, gemeentelijke voorschriften die vooral voorschriften stelden voor de technische en fysieke veiligheid van de kinderen.

Daarnaast veranderden de rol van de GGD inspecteurs. In plaats van adviseurs over technische veiligheid zijn zij verantwoordelijk voor de beoordeling van het pedagogisch beleid en de uitvoering in de kinderopvang.

Tevens veranderde de aard van de voorschriften voor de kinderopvang ingrijpend. Terwijl de lokale voorschriften voor kinderopvang vaak zeer gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften betrof, stelt de Wet op de kinderopvang alleen een aantal globale doelvoorschriften. De eisen in de Wet kinderopvang zijn zo geformuleerd om ruimte laten voor zelfregulering door partijen in de sector. Een deel van de ruimte is ingevuld door het Convenant kwaliteitseisen waarin brancheorganisaties en vertegenwoordigers van ouders de globale voorschriften in de wet, hebben uitgewerkt in specifieke voorschriften. Echter, een deel van de voorschriften moeten door de kinderopvangcentra zelf worden ingevuld met behulp van een risico-inventarisatie. In tegenstelling tot eerdere regelgeving, moeten kinderopvangorganisaties nu zelf aannemelijk maken dat zij aan de gestelde voorschriften voldoen. Deze wijze van regulering van een sector is innovatief en nog niet breed gevestigd in Nederland. Zowel bedrijven in de kinderopvang als de inspectiediensten hebben in meerderheid nog geen ervaring met deze vorm van regulering. Onderzoeken in de luchtvaart en sectoren die te maken hebben met gevaarlijke stoffen waar ook vormen van doelregelgeving zijn ingevoerd, laten zien dat vooral kleinere bedrijven of bedrijven die weinig ervaring hebben met systematische risicobeheersing, moeite hebben met dit type regelgeving. Dit type bedrijven heeft veel behoefte aan toelichting van het nut van de voorschriften en advies over de wijze waarop zij de regelgeving kunnen toepassen in hun bedrijf. Daarnaast is gebleken dat ook inspectiediensten moeten leren omgaan met dit type regelgeving omdat dit soort regelgeving doorgaans meer ruimte laat voor interpretatie vanuit de toezichthouder.

Een andere ingrijpende verandering in de wijze waarop toezicht wordt gehouden op de kinderopvang, is het openbaar register waarin inspectieresultaten in te zien zijn door iedere geïnteresseerde. Dit is een verschil met het eerdere toezichtstelsel, waarbij resultaten van toezicht alleen bekend werden gemaakt aan het betreffende bedrijf. Met deze verandering is toezicht niet alleen de basis voor beoordeling door het bevoegd gezag maar kunnen de resultaten ook door andere gebruikt worden zoals klanten en investeerders.

Tot slot veranderde de rol van de gemeente met de Wet op de kinderopvang. Gemeenten waren voor de Wet kinderopvang vrij om handhavingsbeleid te formuleren en uit te voeren. Op basis van de interviews en documentstudie in dit onderzoek, kan worden geconcludeerd dat veel gemeenten geen handhavingsbeleid hadden en zelden overgingen tot handhaving. Met de nieuwe Wet zijn zij daartoe nu verplicht. Namens de Minister van OCW, ziet het IWI erop toe dat de gemeenten die taak ook daadwerkelijk zullen uitvoeren. Gemeenten moeten dus daadwerkelijk tot handhaving overgaan.

Deze veranderingen zijn voor de sector en de belangrijkste toezichthouder ingrijpend geweest. De afgelopen twee jaar zijn concretiseringslagen gemaakt maar de wijze waarop het toezicht op de kinderopvang wordt uitgevoerd is nog volop in ontwikkeling. Het is belangrijk dit in acht te nemen bij het beoordelen van problemen in het huidige toezichtstelsel en mogelijke oplossingen die kunnen worden geboden in een nieuwe organisatie van het toezicht.

4 Criteria voor adequaat toezicht

Dit hoofdstuk gaat in op de criteria voor adequaat toezicht zoals deze uit de interviews en het onderzoek naar de toezichtslast naar voren zijn gekomen. Daarbij worden ook de verschillende beelden en standpunten die geïnterviewden hebben beschreven⁹.

Deze criteria vormen het kader waarbinnen de mogelijke scenario's worden ontwikkeld voor één toezichtslotet voor de kinderopvang waarbij overigens geen prioritaire volgorde wordt aangegeven aan de criteria. De scenario's worden vervolgens beoordeeld op kansen en risico's voor deze criteria.

Deskundig toezicht

Alle partijen zijn het er over eens dat toezicht deskundig moet worden uitgevoerd. De inspecteur moet weten waarover hij of zij het over heeft. Dit wil zeggen dat deze niet alleen kennis moet hebben van wet- en regelgeving maar ook inzicht moet hebben in hoe deze regelgeving uitwerkt in de praktijk en welke gevolgen deze heeft voor de onder toezichtgestelde. Deze deskundigheid heeft de inspecteur nodig om de regelgeving adequaat en proportioneel te toetsen en goed vast te stellen of er feitelijk sprake is van een risico wanneer de regels niet worden nageleefd. Daarnaast moet de inspecteur de ondernemer van praktisch advies kunnen voorzien over hoe regels kunnen worden uitgevoerd.

Overigens zijn niet alle geïnterviewden het er over eens dat het een taak van de inspecteur is de ondernemer te adviseren. Bij de implementatie van de Wet kinderopvang is er expliciet voor gekozen de GGD-inspecteur geen adviestaken te geven, dit om verwarring tussen beide rollen te voorkomen.

In de meeste gesprekken wordt deskundigheid van de inspectie gelijk gesteld met enerzijds, een zekere mate van specialistische kennis en, anderzijds kennis van de dagelijkse praktijk in de sector. Deze tweeledige visie over deskundigheid komt ook tot uitdrukking in het rapport over toezichtslast in de kinderopvang: sommige inspectiediensten (brandweer, Arbeidsinspectie, VWA) worden geprezen om hun specialistische kennis over de wet- en regelgeving waarop zij toezicht houden en hun vakgebied, maar worden bekritiseerd om hun gebrek aan kennis over de dagelijkse praktijk in de kinderopvang. Dit laatste zou leiden tot onuitvoerbare eisen van de inspecteurs en weinig zicht van de inspecteurs op de impact die zij met hun voorschriften en houding hebben op de organisaties.

Bijdragen aan kwaliteit

Geïnterviewden vinden allen dat toezicht moet bijdragen aan de kwaliteit van de kinderopvang. Echter, sommigen bedoelen daarmee het totale kwaliteitsniveau van de kinderopvang in Nederland, terwijl anderen doelen op de kwaliteit geleverd door individuele kinderopvang-organisaties.

⁹ Daarbij is het overigens mogelijk dat realisatie van de criteria volgens de beelden van de geïnterviewden niet altijd passen binnen de wettelijke mogelijkheden die toezichthouders hebben om hun taak uit te voeren.

De eerste groep legt meer nadruk op het selectieve proces van toezicht en minder op advisering en ondersteuning door toezicht. Zij stellen dat ondernemers in de kinderopvang die de regels niet willen of kunnen naleven, niet de wettelijk vereiste kwaliteit leveren en daarom ook niet moeten worden toegelaten op deze markt. Door dit selectieproces neemt het algemene niveau van de kinderopvang in Nederland toe, volgens de redenering van deze groep. Deze groep hecht daarom waarde aan strikte naleving van gestelde regels.

De tweede groep legt de nadruk op de bijdrage van toezicht aan de ontwikkeling van individuele ondernemingen naar het gewenste kwaliteitsniveau door hen te ondersteunen bij het optimaliseren van hun bedrijfsvoering. Zij hechten daarom belang aan de informerende en adviserende rol van de inspecteur. Een deel van deze groep vindt het om dezelfde reden ook belangrijk dat inspectiediensten niet aandringen op naleving van regels die ingrijpende investeringen vragen van de kinderopvangonderneming zonder dat deze investering een aantoonbaar effect heeft op de kwaliteit of de veiligheid van de kinderopvang. Dit ten bate van de economische levensvatbaarheid van ondernemingen in de kinderopvang.

Transparant

Toezicht moet transparant zijn. Transparantie van toezicht betekent hier in de eerste plaats transparantie over het hoe en waarom van het oordeel. De inspecteur moet helder kunnen beargumenteren hoe het oordeel tot stand is gekomen en waarom bepaalde zaken wel voldoen aan de voorschriften en andere zaken niet. Transparantie is noodzakelijk om twee redenen aldus geïnterviewden: het vergroot het begrip voor en de vergelijkbaarheid van het oordeel. Begrip is nodig voor de acceptatie van het oordeel, vergelijkbaarheid is nodig voor het draagvlak voor het toezicht.

Wanneer ondernemers begrijpen waarom zij wel of niet voldoen aan de regelgeving, zijn zij eerder bereid en in staat de regels na te leven¹⁰. Vergelijkbaarheid van het oordeel over de ene onderneming met die over een andere onderneming is belangrijk voor het draagvlak van het toezicht, omdat dit duidelijk maakt of elke onderneming volgens dezelfde regels wordt beoordeeld. Het kan een eventuele indruk van "willekeur" wegnemen. Dit is van groot belang voor de geloofwaardigheid van het toezicht.

Risicogericht

Toezicht moet risicogericht worden uitgevoerd. Dit verhoogt de effectiviteit en de efficiency van het toezicht, aldus alle geïnterviewden. Hiermee sluiten geïnterviewden zich aan bij de algemene opvatting in Nederland over toezicht: wanneer het toezicht zich primair richt op die organisaties waarvan wordt verwacht dat zij belangrijke regelgeving op het gebied van veiligheid en kwaliteit niet naleven, boekt toezicht het meeste resultaat. Daarnaast betekent dit ook minder toezichtslast voor organisaties die zich wel aan de wet- en regelgeving houden. Zij worden daarmee beloond voor hun gedrag.

Proportioneel

Toezicht zou ook proportioneel moeten zijn aldus geïnterviewden. Echter, wat dit betekent wordt verschillend ingevuld. Een aantal geïnterviewden bedoelt dat de toezichtslast voor kleinere organisaties minder groot moet zijn dan die voor grote organisaties.

¹⁰ De behoefte aan transparantie zal daarom ook per ondernemer kunnen verschillen. Immers, afhankelijk van eigen kennis, heeft de ene ondernemer meer behoefte aan toelichting van het oordeel dan de andere.

Andere geïnterviewden vinden dat de eisen die worden gesteld aan een onderneming in verhouding moet zijn met, enerzijds, de financiële draagkracht van een onderneming en, anderzijds, het risico dat met het vereiste wordt beheerst.

Deze uitleg van proportionaliteit komt naar voren uit de meting van toezichtslast¹¹. hierin wordt aangegeven dat een toezichthouder zou moeten overwegen geen grote investering te eisen in gecertificeerde bedjes of speeltoestellen wanneer de aanwezige bedjes of speeltoestellen ook veilig zijn. Wanneer de toezichthouder gecertificeerde bedjes eist, wordt dit gezien als een disproportionele investering ten opzichte van het risico dat de aanwezige bedjes opleveren.

Minimale last voor ondernemer

Alle geïnterviewden zijn het er over eens dat de toezichtslast voor ondernemers minimaal moet zijn. Echter deze stelling wordt door de geïnterviewden verschillend geïnterpreteerd. Sommige geïnterviewden bedoelen hiermee dat de ondernemer zo min mogelijk mag merken van toezicht. Zij vinden dat de toezichthouder zo min mogelijk een beroep mag doen op tijd en geld van de ondernemer. De last ligt in deze redenering voornamelijk bij de inspectiedienst.

Andere geïnterviewden bedoelen dat ondernemers niet mogen worden geconfronteerd met overbodig of (ogenschijnlijk) zinloos toezicht. Zij bedoelen daarmee dat inspectiediensten er voor moeten zorgen dat zij hun taken, verantwoordelijkheden en werkzaamheden zo organiseren en afstemmen dat de toezichtslast voor de ondernemer zo efficiënt mogelijk wordt gebruikt.

Weer anderen bedoelen dat de toezichtslast van de ondernemer in verhouding moet staan tot het doel van het toezicht namelijk het verkleinen van risico's die ontstaan wanneer de onderneming de regels niet naleeft. Volgens deze redenering mag de toezichtslast voor de kinderopvang zo groot zijn als de ernst van de risico's die kinderen en werknemers in de kinderopvang lopen wanneer regels niet worden nageleefd.

Uniform

Geïnterviewden noemde de uniformiteit van het toezicht en de handhaving als kwaliteitscriterium. Hiermee wordt bedoeld dat alle ondernemers op dezelfde wijze worden beoordeeld. Het mag niet gebeuren, aldus geïnterviewden dat hetzelfde pedagogisch beleid in de ene vestiging van een kinderopvangorganisatie wordt afgekeurd terwijl het in een andere vestiging wordt goedgekeurd. Zulke verschillende oordelen zijn niet uit te leggen en geven op zijn minst de indruk van willekeur. Dergelijk gebrek aan uniformiteit tast de geloofwaardigheid en het draagvlak voor toezicht aan.

Flexibel

Tegelijkertijd zou enige mate van flexibiliteit mogelijk moeten zijn in het toezicht, aldus sommige geïnterviewden. Het zou mogelijk moeten zijn om sommige overtredingen van de regels toe te staan wanneer bijvoorbeeld de lokale situatie van een vestiging het voldoen aan normen op korte termijn onuitvoerbaar maakt, de ernst van de overtreding klein is of er alternatieve oplossingen zijn.

¹¹ Meting toezichtslasten in het domein Kinderopvang, SIRA Consulting, 2 april 2007.

Zo zouden tekorten op de norm voor buitenruimte toelaatbaar moeten worden gemaakt voor kinderopvang in gemeenten waar buitenruimte schaars en duur is. Dergelijke tijdelijke gedoogsituaties zouden mogelijk moeten blijven, aldus sommige geïnterviewden.

Flexibiliteit is ook wenselijk wanneer er bij overtreding van normen tegelijkertijd maatregelen zijn getroffen die een oplossing zouden bieden voor het risico dat door het niet naleven van de norm ontstaat. Een voorbeeld van een dergelijke flexibiliteit is het toestaan van een hogere leidster-kind ratio wanneer het kindercentrum een zogenaamd "open deuren beleid" voert en er op een groep kinderen zijn die oorspronkelijk op een andere groep horen.

Overheid met één gezicht

Tot slot is aangegeven dat het ene loket voor toezicht ertoe moet leiden dat de overheid met één gezicht naar buiten treedt richting de sector. Dit zou daadwerkelijk één gezicht kunnen zijn, maar er wordt in ieder geval een overheid verwacht die geen tegenstrijdige normen stelt, uniform en helder communiceert met de onder toezichtgestelde en een helder aanspreekpunt heeft.

Resumé

Op hoofdlijnen, worden door alle geïnterviewden vergelijkbare criteria genoemd te weten:

- deskundig toezicht met deskundig oordeel;
- toezicht dat bijdraagt aan de kwaliteit;
- transparant toezicht;
- risicogericht toezicht;
- proportioneel toezicht;
- minimale toezichtslast voor de ondernemer;
- uniform toezicht;
- flexibel toezicht;
- toezicht door de overheid met één gezicht.

Echter, de wijze waarop vervolgens invulling wordt gegeven aan die criteria verschilt tussen de betrokken organisaties. De verschillende invalshoeken worden voornamelijk bepaald door de opvattingen die de organisaties hebben over het doel van het toezicht en de taken en verantwoordelijkheden van de toezichthouder.

Iedereen is het er over eens is dat toezicht gericht moet zijn op het naleven van de regels en het verhogen van de kwaliteit van de kinderopvang. Maar niet alle betrokken organisaties zijn van mening dat de toezichthouder de individuele ondernemer moet ondersteunen bij het naleven van de regelgeving en het op kwalitatief hoger plan brengen van de individuele ondernemingen. Een aantal organisaties vindt dat de inspecteur zich moet beperken tot controle en handhaving van regels en dat deze niet verantwoordelijk is voor de mate waarin ondernemers in staat zijn de regels na te leven.

Zij die wel vinden dat de toezichthouder moet ondersteunen, verschillen van mening over de mate waarin. Terwijl sommigen het voldoende vinden dat de inspecteurs de regels toelicht in termen die voor de ondernemer begrijpelijk zijn, willen anderen dat de inspecteurs de ondernemer adviseren over hoe praktisch invulling te geven aan de regels.

Naast dit verschil in visie op de functie van toezicht, is er ook sprake van een zekere spanning tussen het criterium deskundigheid en de één loket gedachte. Deskundigheid impliceert altijd een zekere mate van specialisatie en voor één loket is een zekere mate van generalisme van de toezichthouder noodzakelijk.

Een ander spanningsveld is de wens om uniformiteit en flexibiliteit: de wens om een uniform oordeel is in strijd met de wens flexibel te reageren op de lokale situatie of de situatie van de individuele ondernemer.

Zoals uit de bovenstaande beschrijvingen van de criteria duidelijk is, heeft dit verschil van visie op de rol van de toezichthouder grote consequenties voor verwachtingen die men heeft van het toezicht en daarom voor keuzes die gemaakt moeten worden bij de inrichting van één loket.

5 Scenario's voor één loket

In dit hoofdstuk worden een aantal scenario's beschreven voor de inrichting van het één loket voor toezicht op de kinderopvang. Elk scenario zal eerst op hoofdlijnen worden uitgewerkt. Vervolgens wordt ingegaan op de kansen en bedreigingen die elk scenario oplevert in termen van de eerder beschreven criteria. Daarnaast zal ook een inschatting worden gemaakt van de inspanning die moet worden gepleegd om het loket te realiseren in termen van organisatorische, financiële en wetstechnische inspanningen.

De scenario's worden beschreven in volgorde van intensiteit van samenwerking zowel horizontaal (samenwerking tussen gemeentelijke inspectie diensten of tussen rijksinspectie-diensten) als vertikaal (samenwerking tussen gemeentelijke inspectiediensten en rijksinspectie-diensten). Hierbij wordt de volgende opbouw van samenwerkingsintensiteit onderscheiden:

- a. behouden van huidige situatie;
- b. passieve uitwisseling van informatie (bijv. op een website zetten van toezichtresultaten);
- c. actieve uitwisseling van informatie (bespreken van resultaten, gebruik maken van gezamenlijke database met toezichtsgegevens);
- d. pragmatisch gezamenlijk optreden (gezamenlijke toezichtbezoeken, gezamenlijke rapportage, afstemming van bevindingen);
- e. delegeren van taken zonder overdracht van bevoegdheden;
- f. delegeren van taken met overdracht van bevoegdheden.

In de scenario's 1 tot en met 4 komt de hierboven beschreven opbouw van samenwerkingsintensiteit terug. In de scenario's 5, 6 en 7 spelen naast frontoffice-motieven ook andere, meer inhoudelijke motieven een rol:

1. de huidige situatie;
2. het lokale loket;
3. het algemene loket;
 - a. aansluiting van de Rijksinspecties bij het lokale loket;
 - b. overdragen van taken VWA en AI bij lokale toezichthouder;
 - c. een loket voor rijkstoezichthouders;
4. de voorhoede-inspecteur;
5. twee inspectiediensten verdeeld naar competenties;
6. positionering toezichtstaken Wet kinderopvang op rijksniveau;
7. één rijksinspectiedienst voor al het toezicht op de kinderopvang.

De scenario's worden in de volgende paragrafen nader uitgewerkt.

5.1 Scenario 1: verbeteren vanuit de huidige situatie

In dit scenario ontwikkelt het toezicht op de kinderopvang zich op basis van de structuur die nu bestaat. Dit betekent dat inspectiediensten hun huidige werkwijze, taken en bevoegdheden behouden en verder ontwikkelen en verbeteren.

Dit scenario biedt een aantal kansen:

- inspectiediensten blijven specialistisch georganiseerd en kunnen dit specialisme gebruiken voor de kwaliteit van hun toezicht. Dit sluit aan bij een wens van de sector en kan daarmee bijdragen aan een aanmerkelijke reductie van de kwalitatieve toezichtslast;
- sector en inspectiediensten worden niet geconfronteerd met een nieuwe, ingrijpende verandering en krijgen de tijd te wennen aan de bestaande structuur en werkwijze. De ingezette ontwikkeling krijgt de kans zich te bewijzen;
- opgebouwde competenties en werkstructuren blijven in tact en bestaande kennis en ervaring wordt gebruikt om deze verder te verbeteren;
- op pilootniveau wordt ook reeds in de bestaande structuren samengewerkt tussen rijksinspectiediensten (Onderwijsinspectie en VWA op terrein van VVE);
- inspectiediensten behouden de mogelijkheid om snel te reageren op geconstateerde risico's omdat zij hun optreden niet eerst hoeven af te stemmen met andere inspectiediensten.

Dit scenario kent ook een aantal risico's. Deze zijn dat:

- dit scenario geen reductie betekent voor de kwantitatieve toezichtslast;
- de sector geconfronteerd blijft worden met verschillende diensten die, in hun ogen, overlappende en dus overbodige taken en bevoegdheden hebben;
- de diensten geen of alleen incidenteel en op vrijwillige basis informatie uitwisselen voor risicogericht toezicht. In deze situatie blijft risicogericht toezicht altijd suboptimaal functioneren omdat onvoldoende gebruik wordt gemaakt van beschikbare informatie;
- de overheid vanuit verschillende richtingen en met verschillende doelen, termen en normen blijft communiceren wat leidt tot verwarring en irritatie bij de sector;
- de diensten individueel gaan investeren in het ontwikkelen van een backoffice voor risicogericht toezicht. Het zou efficiënter zijn wanneer zij dit samen doen.

Voor dit (en een aantal van de volgende) scenario('s) geldt dat door meer risicogestuurd toezicht te gaan houden een vermindering van de lastendruk kan optreden.

5.2 Scenario 2: het lokale loket

In dit scenario is het uitgangspunt bundeling en afstemming van het gemeentelijke deel van het toezicht op de kinderopvang. Uit het onderzoek naar de administratieve lastendruk in de sector is namelijk gebleken dat dit deel van het toezicht het merendeel van de lastendruk veroorzaakt.

Het lokale loket heeft de volgende kenmerken:

- er is een lokaal coördinatiepunt (accountmanager) voor de gemeentelijke inspecties dat als centraal aanspreekpunt fungeert voor de kinderopvangorganisaties;
- toezichtsbezoeken vinden plaats in teams van vertegenwoordigers uit de diverse gemeentelijke inspectiediensten (GGD, brandweer, indien aan de orde aangevuld met bouw- en woningtoezicht en milieu). Dit betekent dat in een vroegtijdig stadium de werkprogramma's op elkaar worden afgestemd en gecoördineerd worden uitgevoerd;
- de rapportage van het toezicht gebeurt in één rapport waarin de bevindingen op elkaar zijn afgestemd teneinde de gewenste éénvoudigheid te bereiken;
- lokale toezichthouders maken gebruik van elkaars inspectiebevindingen. De accountmanager speelt hierbij een trekkersrol.

In dit scenario is sprake van pragmatisch gezamenlijk optreden door afstemming van taken, bevindingen en centrale communicatie met de kinderopvangonderneming. Er is geen sprake van overdracht van taken en bevoegdheden tussen de gemeentelijke inspectiediensten. Handhaving blijft de bevoegdheid van de gemeente.

Dit scenario biedt de volgende kansen:

- ondernemers hebben één contactpersoon voor de gemeentelijke inspecties die in vergelijking met de rijksinspecties het meest frequent plaatsvinden en de hoogste toezichtslast veroorzaken. De contactpersoon zorgt ervoor dat vragen en opmerkingen die ondernemers hebben worden beantwoord en kan hen op de hoogte houden van aanstaande bezoeken en de voortgang van rapportages;
- ondernemers krijgen niet langer te maken met ambigue aanwijzingen van de inspectiediensten op lokaal niveau¹²;
- lokale inspecties wisselen informatie uit en kunnen elkaar ondersteunen bij het maken van risicoanalyses voor risicogericht toezicht (dit kan zover gaan dat zij een gezamenlijke risicoanalyse doen waarop zij hun gezamenlijk toezichtsprogramma baseren);
- lokale toezichthouders kunnen gebruik maken van de toezichtresultaten van de rijksinspecties om invulling te geven aan risicogericht toezicht;
- specialistische deskundigheid van de individuele diensten op lokaal niveau blijft intact;
- dit scenario sluit aan bij een beweging die reeds in meerdere gemeenten is ingezet, richting meer afstemming tussen handhavingstaken. Deze beweging wordt mede ingegeven door de mogelijke komst van de omgevingsvergunning. Dit vereist een bundeling van toezichtstaken van gemeenten op het gebied van milieu-, ruimtelijke ordenings- en BWT-toezicht.

Dit scenario kent ook een aantal risico's:

- rijksinspecties vormen geen onderdeel van dit loket. Er is dus geen sprake van lastenverlichting ten aanzien van het toezicht door de rijksinspecties, alhoewel uit het onderzoek naar de lastendruk blijkt dat deze beperkt is. Daarnaast is er geen afstemming van voorschriften tussen rijksinspectiediensten en lokale inspecties ter verhoging van eenduidigheid¹³;
- de slagvaardigheid van de individuele diensten op lokaal niveau neemt mogelijk af omdat zij hun werk op elkaar moeten afstemmen;
- er is sprake van een coördinatielast voor de lokale accountmanager;
- onder toezichtgestelde organisaties kunnen de komst van verschillende toezichthouders tegelijk als overweldigend en dus bedreigend ervaren.

Wat betreft de haalbaarheid van dit scenario zijn er de volgende kansen:

- het scenario vraagt geen overdracht van taken en bevoegdheden en grijpt daarmee minimaal in in de bestaande wettelijke structuur en heeft relatief weinig impact op de huidige werkwijze van de inspectiediensten;
- op lokaal niveau wordt in toenemende mate gewerkt via één toezichtskloket onder andere in voorbereiding van de omgevingsvergunning. In Rotterdam wordt een pilot uitgevoerd met een loket voor toezicht op de kinderopvang. Dit scenario wordt dus al in de praktijk uitgevoerd.

¹² Zie voor voorbeelden: Meting toezichtslasten in het domein Kinderopvang, SIRA Consulting, 2 april 2007.

¹³ Zie voor voorbeelden: Meting toezichtslasten in het domein Kinderopvang, SIRA Consulting, 2 april 2007.

Consequentie van dit scenario is dat de gemeentebesturen verantwoordelijk zijn voor de realisatie van het lokale loket. Deze ontwikkeling kan binnen het vigerende wettelijke kader dus niet vanuit de rijksoverheid worden afgedwongen en aangestuurd. In het tweedelijns toezicht vinden geen wijzigingen plaats.

5.3 Scenario 3: het algemene loket

Scenario 3 heeft vergelijkbare kenmerken als het lokale loket maar er is tevens sprake van een coördinatie van toezicht door rijksinspectiediensten via het lokale loket. In dit scenario zijn drie varianten mogelijk:

Scenario 3a: aansluiting van Rijksinspecties bij lokaal loket

Rijksinspecties met eerstelijns taken (VWA, VI en AI) sluiten zich aan bij de werkwijze van de lokale inspectiediensten en committeren zich tot afstemming met de lokale inspecties via de accountmanager. Zij voeren hun inspectiebezoek uit samen met de lokale inspectiediensten, rapporteren gezamenlijk met de lokale inspectiediensten en stemmen hun bevindingen af. Communicatie tussen ondernemer en rijksinspecties verloopt dan ook via de lokale accountmanager.

Naast de kansen die scenario 2 al biedt, biedt dit scenario de volgende extra kansen:

- lokale toezichthouders versterken hun oog- en oorfunctie voor de rijksinspecties. Dit betekent dat indien het toezichtsteam signalen krijgt die voor de rijksinspecties van belang zijn deze snel en adequaat zullen worden doorgegeven en dat hierop follow-up plaatsvindt door de rijksinspectie;
- extra kans van dit scenario ten opzichte van scenario 2 is dat de relatie tussen lokale- en rijksinspecties wordt versterkt doordat zij actief informatie uitwisselen over inspectiebevindingen. Dit kan de risicoanalyses van de betrokken diensten voeden en de doeltreffendheid van inspecties verhogen;
- dit scenario heeft geen wettelijke consequenties omdat er geen sprake is van overdracht van taken en bevoegdheden. Dit scenario heeft relatief weinig impact op de bestaande, inhoudelijke werkwijze van de inspectiediensten omdat er geen taken worden overgedragen.

Een nadeel van dit scenario is de aanmerkelijke consequentie die dit scenario heeft voor de organisatie van de rijksinspecties omdat zij hun programma's moeten afstemmen met die van de lokale inspectiediensten. In het tweedelijns toezicht vinden geen wijzigingen plaats.

Scenario 3b: overdragen uitvoeringstaken VWA en AI naar lokale inspectiediensten

Dit scenario is een vervolg op scenario 3a en gaat een stap verder. In dit scenario:

- beleggen VWA en AI de uitvoering van hun toezichtstaken naar de lokale inspectiediensten. De lokale inspectiediensten rapporteren hun bevindingen aan de rijksdiensten. VWA en AI blijven wel zelf verantwoordelijk voor de handhaving waaronder het uitvoeren van hercontrole en het opleggen van sancties;
- daarnaast hebben de rijksinspecties in dit scenario, de bevoegdheid om op basis van een signaal van de lokale inspectiedienst zelf ter plaatse kennis te nemen van de feiten.

De kans in deze variant is een daadwerkelijke verlichting van de kwantitatieve toezichtslasten omdat de AI en VWA alleen nog incidenteel bij individuele ondernemers over de vloer komen, wanneer verdiepingscontrole en handhaving nodig is of wanneer daar vanuit de lokale inspectie signalen voor komen.

Risico in dit scenario is een toename van de kwalitatieve toezichtslasten omdat de lokale inspectiediensten geen specialisten zijn op de wetgeving waarop VWA en AI toezicht houden en daarom minder deskundig zijn in hun toezicht en oordeel. Ook in deze subvariant vinden in het tweedelijnstoezicht geen wijzigingen plaats.

Scenario 3c: één loket voor Rijkstoezichthouders

In dit scenario:

- openen de rijksinspecties een toezichtloket voor de kinderopvang zoals beschreven in scenario 2, maar dan alleen voor de toezichtstaken die op rijksniveau zijn gepositioneerd (gezamenlijke inspectiebezoeken en rapportage);
- wordt actief informatie uitgewisseld tussen de rijksdiensten ten behoeve van risicoanalyse en worden bezoeken gezamenlijk afgelegd;
- er is geen sprake van overdracht van taken en bevoegdheden;
- op lokaal niveau verandert er in dit scenario in beginsel niets.

De kans in dit scenario is dat deze bijdraagt aan de eenduidigheid van het toezicht door de rijksinspecties.

Risico is dat dit scenario minimale gevolgen voor de sector kinderopvang heeft omdat de voornaamste toezichtslast voorkomt uit inspecties door gemeentelijke diensten. In het tweedelijnstoezicht vinden geen wijzigingen plaats

5.4 Scenario 4: de voorhoede-inspecteur

Scenario 4 gaat verder dan 2 en 3, omdat de diverse toezichtstaken van de inspectiediensten op lokaal en rijksniveau worden belegd bij één voorhoede inspectiedienst die op regionaal niveau wordt gepositioneerd.

Dit scenario heeft de volgende kenmerken:

- ondernemers krijgen te maken met één inspecteur voor alle reguliere controles op alle wetgeving;
- deze voorhoede-inspecteur voert een controle uit op basis van vooraf vastgestelde risico-elementen om vast te stellen of de ondernemer hieraan voldoet. Deze risico-elementen zijn die zaken waarop een nalevingstekort duidelijk constateerbaar is en duidt op een mogelijk groter nalevingsrisico. Deze zijn vooraf, op basis van een risicoanalyse, vastgesteld door de specialistische diensten en maken deel uit van het toezichtskader van de voorhoede-inspecteur;
- de voorhoede-inspecteur sluit zijn of haar controle af met een gestandaardiseerde rapportage aan de ondernemer en een rapportage richting de bevoegde (specialistische) inspectiediensten;
- wanneer de inspecteur op de risicogebieden nalevingstekorten constateert, wordt dat doorgegeven aan de inspectiedienst die is gespecialiseerd in én bevoegd is op de wetgeving waarop de tekortkoming is geconstateerd;
- de specialistische dienst gaat over tot nadere controle om vast te stellen of maatregelen noodzakelijk zijn en, zo ja, welke. Handhavingsbevoegdheden blijven zoals zij nu zijn, zowel qua feitelijke uitvoering als qua bestuurlijke verantwoordelijkheid;
- wanneer de voorhoede-inspecteur geen tekortkomingen constateert, wordt ook dit doorgegeven aan de bevoegde dienst door middel van een gestandaardiseerde en gedigitaliseerde rapportage;

- de informatie uit de controles door de voorhoede-inspecteurs en eventuele vervolgacties door gespecialiseerde inspectiediensten wordt centraal toegankelijk gemaakt in een digitale database¹⁴;
- wanneer op basis van risicoanalyse, door een specialistische dienst wordt geconstateerd dat er een structureel nalevingstekort bestaat op een specifiek gebied, wordt dit opgenomen als specifiek element in het programma van de voorhoede-inspecteur. Deze wordt op dit element getraind en de specialistische dienst reserveert extra capaciteit om vervolg onderzoek te kunnen doen om te bepalen of handhavend optreden noodzakelijk is;
- aangezien de gemeenten verantwoordelijk blijven voor de uitvoering vindt in het tweedelijnstoezicht geen wijziging plaats

De kansen van dit scenario zijn:

- er is een helder aanspreekpunt voor ondernemers in de kinderopvang dat op lokaal niveau is gepositioneerd. Het is letterlijk "toezicht met één gezicht";
- er ontstaat een structurele lastenverlichting voor ondernemers die de regels naleven;
- er ontstaat een efficiënte belasting van inspectiediensten. Alle basiscontroles worden uitgevoerd en gerapporteerd door één dienst. De specialistische diensten kunnen zich richten op ondernemers en andere sectoren waar specialistisch toezicht direct nodig is;
- er ontstaat een stevige informatiebasis voor risicoanalyse op individuele ondernemers en de sector waarop de specialistische inspectiediensten hun programma kunnen baseren.

Het scenario kent ook een aantal risico's. Deze zijn:

- gebrek aan deskundigheid bij de voorhoede-inspecteur. De voorhoede-inspecteur zal altijd een generalist zijn en zal op specialistische vragen van de ondernemer geen antwoord hebben. Uit het onderzoek naar de administratieve lastendruk blijkt dat het direct aanwezig zijn van deskundigheid door een deel van de ondernemers wel erg gewaardeerd wordt. Dit scenario kan hiermee voor deel van de ondernemers leiden tot een verhoging van de kwalitatieve toezichtslast die ervaren wordt wanneer de inspectiemedewerker als onvoldoende deskundig wordt ervaren;
- het stelt hoge eisen aan de risicoanalyse van de specialistische inspectiediensten en de vertaling daarvan naar het inhoudelijke toezichtskader van de voorhoede-inspecteur. Zij moeten vrij precies kunnen aangeven op grond waarvan kan worden beoordeeld of er sprake is van een nalevingstekort op hun wet- en regelgeving;
- het scenario vraagt een uitgebreide en geavanceerde backoffice waarin structureel en gedisciplineerd informatie wordt uitgewisseld tussen de voorhoede-inspecteur en de specialistische inspectiediensten. Deze backoffice dient ook volledig vertrouwen te hebben in de kwaliteiten van de voorhoede-inspecteur om tot een optimale samenwerking te komen.
- De voorhoede-inspecteur kan te maken krijgen met afstemmingsproblemen tussen de verschillende "backoffice"-diensten en elkaar bijtende verzoeken om voorrang vanuit deze diensten.

Naast de bovenstaande inhoudelijke risico's, vormt de feitelijke implementatie van de scenario's ook een risico. Implementatie van het scenario vraagt namelijk:

¹⁴ Voor de handhaving op wetgeving geldig voor de binnenvaart, maken Rijkswaterstaat, het Rotterdams Havenbedrijf en de KLPD gebruik van een dergelijke centrale database waarin alle toezichtgegevens toegankelijk zijn gemaakt voor de drie partijen. Dit om te bevorderen dat hercontroles worden uitgevoerd en kan worden nagegaan of er sprake is van een structureel nalevingstekort of recidive.

- om een forse ingreep in de organisatorische structuur van inspecties in Nederland. Basistaken moeten worden overgedragen aan de voorhoede-inspecteur. Inspectiediensten moeten reeds gebruik maken van risicoanalyse om vast te stellen welke elementen door de voorhoede-inspecteur moeten worden gecontroleerd. Daarnaast vraagt het om een nieuwe backoffice waarin informatie wordt verzameld en toegankelijk wordt gemaakt voor de voorhoede-inspecteur en de specialistische diensten;
- het vereist overdracht van taken (maar geen bevoegdheden) van de rijksinspecties en lokale inspecties naar de lokale inspectiedienst waar de voorhoede-inspecteur wordt ondergebracht.

5.5 Scenario 5: verdeling op toegeschreven competenties

In dit scenario wordt niet uitgegaan van één maar van twee loketten voor toezicht op de kinderopvang. Deze twee loketten zijn ingericht op tweedeling van competentieverdeling die in de verschillende gesprekken een aantal keren aan de orde is gesteld: de verdeling tussen deskundigheid en competenties op technische veiligheid en technische hygiëne enerzijds, en die van sociale hygiëne, sociale veiligheid en pedagogisch beleid anderzijds. Deze bundeling moet passen bij de deskundigheid die nu door ondertoezichtgestelden wordt toegeschreven aan verschillende diensten¹⁵. Deze beschouwen de GGD, de brandweer en BWT inspectie als competent op het gebied van technische voorschriften. Hieronder verstaan zij ook de technische aspecten van hygiëne. Competenties op het gebied van pedagogisch beleid, sociale hygiëne en arbeidsveiligheid worden toegekend aan Rijksinspectiediensten.

Dit betekent:

- een bundeling van taken en bevoegdheden op competenties en deskundigheid van de twee benoemde gebieden bij twee inspectiediensten. Deze diensten kunnen hun specialistische deskundigheid gericht ontwikkelen:
 - deskundigheid van technische hygiëne en veiligheid wordt gebundeld bij een inspectiedienst onder bevoegd gezag van de gemeente;
 - de competenties op het gebied van sociale veiligheid, sociale hygiëne en pedagogisch beleid worden gebundeld op rijksniveau om zo direct aan te sluiten op landelijk jeugd- en onderwijsbeleid;
- de twee type diensten wisselen onderling informatie uit ten behoeve van risicoanalyse;
- elke dienst wijst accountmanagers aan voor individuele ondernemers.

Dit scenario biedt de volgende kansen:

- de twee inspectiediensten waarmee een ondernemer te maken krijgt vormen een logisch aanspreekpunt voor informatie en vragen;
- een bundeling van deskundigheid bij één inspectiedienst sluit aan bij de beeldvorming rond deskundig toezicht. Op dit moment wordt verondersteld dat kennis van technische veiligheid en hygiëne van een andere aard is dan deskundigheid op het gebied van sociale hygiëne, veiligheid en pedagogisch handelen;
- de gebundelde deskundigheid kan worden aangewend voor eenduidige adviezen aan de ondernemer ter bevordering van naleving;

¹⁵ De toekenning van competenties is gebaseerd op beeldvorming door de ondertoezichtgestelden en niet op de feitelijke deskundigheid van de verschillende inspectiediensten.

- de bundeling van deskundigheid en bevoegdheden bevordert de ontwikkeling van eenduidig beleid en regelgeving op de genoemde gebieden;
- het plaatsen van taken en bevoegdheden voor toezicht op de sociale veiligheid en het pedagogisch handelen in de kinderopvang sluit aan bij de toenemende aandacht van het rijk voor jeugdbeleid (ketenaanpak) en onderwijs (VVE).

Naast kansen, kent dit scenario ook een aantal risico's:

- de overheid krijgt niet één gezicht;
- de kwantitatieve lastenverlichting voor ondernemers is twijfelachtig want deze krijgt nog steeds jaarlijks twee inspectiediensten over de vloer die beiden op een groot aantal aspecten toezicht houden;
- de splitsing tussen de twee genoemde competenties doet geen recht aan de inhoudelijke relatie die er bestaat tussen de "technische" kwaliteit van kinderopvang en de sociale, pedagogische kwaliteit;
- alhoewel het risicogericht toezicht per competentie versterkt kan worden blijft afstemming en uitwisseling van informatie tussen beide competenties noodzakelijk. Gezien de hiervoor genoemde inhoudelijke relatie tussen de "technische" kwaliteit van kinderopvang en de sociale, pedagogische kwaliteit is de noodzaak hiervoor in dit scenario wel sterk aanwezig;
- de implementatie van dit scenario vraagt een ingrijpende herziening van het bestaande toezichtstelsel en vraagt dus om wijzigingen in het vigerende wettelijke kader.

Het tweedelijns toezicht dient in dit scenario aangepast te worden aan de ontstane verdeling van taken en bevoegdheden op lokaal en rijksniveau.

5.6 Scenario 6: positionering toezichtstaken Wet kinderopvang op rijksniveau

In scenario 6 worden de toezichtstaken uit hoofde van de Wet kinderopvang, die in de huidige situatie bij de gemeente (GGD) zijn ondergebracht, op rijksniveau gepositioneerd. De organisatie van de overige lokale toezichtstaken blijft ongewijzigd, dan wel verloopt via het lokale loket. De basis voor dit lokale loket is echter zeer beperkt aangezien de toezichtstaken van de GGD de bulk van de lokale toezichtslasten veroorzaken. De overige rijkstoezichtstaken kunnen vanuit de bestaande organisaties worden uitgevoerd of bij de rijkstoezichthouder voor de Wet op de kinderopvang worden ondergebracht. Duidelijk mag zijn dat invoering van deze variant vraagt om een herziening van het vigerende wettelijke kader.

Kansen in dit scenario zijn:

- meer directe aansturing vanuit landelijk jeugd- en onderwijsbeleid op het toezicht en de handhaving van de kinderopvang;
- daarmee nemen de sturingsmogelijkheden vanuit de rijksoverheid op het toezicht en de handhaving aanzienlijk toe waardoor een koppeling mogelijk is met de beleidsmatige inzet op aanverwante beleidsterreinen;
- de toename van de eenduidigheid van het toezicht omdat de wijze waarop getoetst wordt binnen één organisatie eenvoudiger kan worden afgestemd dan tussen de huidige GGD-organisaties;
- meer mogelijkheden om ook de handhaving op uniforme en eenduidige wijze vorm en inhoud te geven vanuit één rijkstoezichthouder;
- dat de slagkracht van de handhaving toeneemt omdat deze vanuit één centraal beleid vorm krijgt en wordt aangestuurd.

Risico's zijn:

- dat er een grote afstand ontstaat tussen het inspectiewerk op lokaal niveau (brandweer, BWT, milieu) en dat op rijksniveau. Er is in dit scenario sprake van minimaal 2 loketten voor het toezicht op de kinderopvang: een gemeentelijk loket en een rijksloket. Op gemeentelijk niveau is geen prikkel om specifiek voor de kinderopvang tot de vorming van één loket te komen;
- de mogelijkheid om op lokaal niveau een integrale afweging te maken met andere belangen en/of aan te sluiten bij het lokale handhavingsbeleid is in deze subvariant niet meer mogelijk;
- tijdens de overgangperiode van een lokale naar een rijksinspectie moeten de reguliere toezicht- en handhavingstaken wel worden uitgevoerd; de motivatie hiervoor ontbreekt wellicht, met als gevolg dat gemeenten wellicht minder prioriteit geven aan toezicht/handhaving op de kinderopvang;
- invoering van het scenario levert op zichzelf geen extra impulsen op voor het risicogericht toezicht. Vergelijkbaar met de huidige situatie is een goede informatie-uitwisseling en -afstemming noodzakelijk en ook goed mogelijk bij een rijksinspectiedienst. Kijkend naar de taken van de GGD, brandweer en bouw- en woningtoezicht dient dit in de huidige situatie vooral op lokaal niveau plaats te vinden. Bij de invoering van dit scenario zou dit tussen lokaal en rijksniveau moeten gaan plaatsvinden;
- de invoering van deze variant zal aanzienlijke veranderingslasten met zich meebrengen aangezien capaciteit en kwaliteit die nu bij de GGD is gepositioneerd op rijksniveau wordt ondergebracht. Daarbij bestaat het risico dat opgebouwde ervaring en deskundigheid bij de huidige toezichthouder (GGD) verloren gaat.

Het tweedelijns toezicht op de uitvoering van de wet op de Kinderopvang zou, bij een positionering van deze taken op rijksniveau, komen te vervallen. Kijkend naar frontoffice-varianten in dit scenario, dan lijkt de vorming van één loket voor alle rijksinspectiediensten (zie ook 3c) voor de hand liggend. Met het verplaatsen van de toezichtstaken van de GGD naar landelijk niveau ligt daar dan ook het merendeel van de administratieve lastendruk. Koppeling met toezichtstaken van de VWA en AI levert een één-loket functie op rijksniveau op. Afstemming vanuit dit rijksloket met de lokale toezichthouders is gezien de hoeveelheid en verscheidenheid van lokale toezichthouders en het beperkte aandeel dat de kinderopvang van hun werk uitmaakt, geen vanzelfsprekendheid.

5.7 Scenario 7: één rijksinspectiedienst voor de kinderopvang

In dit scenario is de uitvoering van toezicht op de kinderopvang ondergebracht bij één rijksinspectiedienst. Alle taken die nu worden uitgevoerd door eerder genoemde inspectiediensten, zijn ondergebracht bij deze inspectiedienst en vallen onder het bevoegd gezag van de minister. Dit geldt voor zowel de feitelijke controle op de kinderopvang als de handhaving van overtredingen.

Dit scenario biedt een aantal kansen:

- de kwantitatieve toezichtslast kan worden gereduceerd;
- er ontstaat een meer helder, eenduidig gezicht en een aanspreekpunt voor toezicht op de kinderopvang. Ditzelfde geldt voor de handhaving;
- doelen, werkwijze, handhaving en communicatie voor toezicht op de kinderopvang zijn gecentraliseerd en kunnen daarmee makkelijker eenduidig vorm krijgen;

- nationaal jeugd- of onderwijsbeleid (denk aan VVE) kan direct worden uitgevoerd en aangestuurd vanuit het rijk;
- resultaten van toezicht kunnen relatief eenvoudig worden verzameld en verwerkt in toezichtsdoelen en -programma's voor risicogericht toezicht;
- deskundigheid en kennis over de praktijk van kinderopvang kunnen relatief eenvoudig centraal worden ontwikkeld en staan direct ter beschikking aan beleidsontwikkelaars op nationaal niveau.

Het scenario kent ook een aantal risico's:

- omdat deze rijksdienst in feite alle bestaande specialismen moet beheersen om op alle wet- en regelgeving toezicht te houden, worden zeer hoge eisen gesteld aan het kennisniveau van de dienst en de individuele inspecteurs. Wanneer deze niet voldoet aan vereiste kennisniveau en niet als voldoende deskundig worden ervaren door de sector, zal dit negatief bijdragen aan de ervaren toezichtslast;
- door het bundelen van inspectietaken die generiek zijn voor toezicht op alle soorten inrichtingen (brandweer, Arbeidsinspectie, VWA, bouw- en woningtoezicht en milieu-inspectie) speciaal voor de kinderopvang, ontstaat schaalnadeel en dit zal leiden tot inefficiëntie en is daarmee relatief kostbaar;
- daarnaast bestaan er potentiële afstemmings- en kennisuitwisselingsproblemen wanneer de specialisten in deze disciplines apart worden gezet van de specialistische diensten die zich met dit type toezicht bezig houden. Hierdoor kunnen verschillen ontstaan in het toezicht op bepaalde regelgeving in de kinderopvang enerzijds en in andere bedrijven anderzijds. Hierdoor neemt de eenduidigheid in toepassing van specifieke regelgeving (bijvoorbeeld het Bouwbesluit of de Warenwet) af;
- tot slot, wordt het moeilijker om bij de handhaving rekening te houden met de lokale situatie zoals nu wel het geval is in de Wet voor de kinderopvang en andere regelgeving waar de gemeente bevoegd gezag is. Het toezicht wordt daarmee minder flexibel dan nu mogelijk is.

Naast deze structurele risico's van één rijksinspectiedienst voor de kinderopvang, zijn er ook een aantal risico's voor het daadwerkelijk realiseren van dit scenario. Het belangrijkste risico is de wijziging die moet worden aangebracht in alle wetgeving die van toepassing is op de kinderopvang. Het gaat hierbij niet alleen om regelgeving over de aanwijzing van de toezicht-houder maar ook die aangaande het bevoegd gezag.

Zoals eerder betoogd, vallen de meeste inspectiediensten die nu controles uitvoeren bij de kinderopvang, bijna allemaal onder het bevoegd gezag van gemeenten. De stichting van één rijksinspectiedienst voor kinderopvang, zou betekenen dat de gemeenten dit gezag verliezen specifiek voor deze sector en dat vraagt om zeer ingrijpende wijzigingen in het wettelijk kader aangaande deze taken. Het tweedelijns-toezicht op de uitvoering van de wet op de Kinderopvang- en eventuele andere wettelijke taken - zou, bij een positionering van deze taken op rijksniveau, komen te vervallen.

6 Tenslotte

Dit onderzoek gaat over de verschillende mogelijkheden om het toezicht op de kinderopvang via één loket te organiseren. Gedurende de uitvoering van het onderzoek is gebleken dat alvorens de verschillende opties beoordeeld kunnen worden het van belang is om eerst de vraag te beantwoorden wat het doel van het toezicht is. Hier lopen de visies van de verschillende partijen namelijk uiteen op onder meer de volgende punten:

- de wens om een deskundige toezichthouder versus de wens om tot één loket te komen en daarmee het toezicht per definitie algemener van aard te laten zijn;
- de wens om een toezichthouder die ook adviseert versus de ingezette werkwijze waarin de toezichthouder zich tot het inspecteren beperkt;
- de wens om te komen tot uniform toezicht versus de wens om te komen tot meer flexibiliteit om met plaatselijke omstandigheden rekening te houden.

Daarnaast is het voor de beoordeling van de scenario's van belang om te beseffen dat de ervaringen van sector en toezichthouders met het kader van de Wet kinderopvang nog beperkt zijn: de wet is per 1 januari 2005 van kracht geworden en het toezicht op de wet is nog volop in ontwikkeling. Met de invoering van de wet is ook de inhoudelijke focus van het toezicht gewijzigd, naast de veiligheids- en hygiëne aspecten staat nu ook de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang meer in de aandacht van de toezichthouder.

Ook de sector is aan ontwikkelingen onderhevig: de laatste jaren is deze sterk gegroeid. In de beoordeling van het toezicht vanuit de sector zijn dan ook verschillen waarneembaar tussen de diverse kinderopvangorganisaties.

Een opmerking die wij plaatsen bij de beoordeling van de verschillende scenario's betreft het besef dat het merendeel van de huidige toezichtslasten op lokaal niveau ligt en door de jaarlijkse inspecties van de GGD wordt veroorzaakt. De bijdrage van de rijksinspecties in de toezichtslasten is zeer beperkt en dit geldt in mindere mate ook voor de overige lokale toezichthouders (bijvoorbeeld brandweer). Daarbij geldt dat in alle scenario's het meer risicogestuurd toezicht gaan houden, bijdraagt aan de vermindering van de administratieve lastendruk.

Tenslotte wijzen wij op het verschil tussen sturing en toezicht. Waar de sturing op de kwaliteit van de kinderopvang nu vooral in een systeem van zelfregulering tussen sector en vertegenwoordigers van ouders tot stand komt, vindt het toezicht vanuit de overheid op lokaal niveau plaats. Een wens om meer politieke en bestuurlijke invloed op de kwaliteit en positie van de kinderopvang uit te oefenen grijpt daarmee primair in het systeem van zelfregulering in, maar heeft in mindere mate invloed op het toezicht. Dit betekent dat ook bij meer centrale sturing het toezicht lokaal georganiseerd kan blijven.

In de geschetste scenario's zijn twee hoofdsenario's te onderkennen:

- een groeiscenario waarbij gestart wordt met scenario 2 en via 3 naar scenario 4 wordt doorgroeid. In dit scenario worden weliswaar taken overgedragen en veranderd de werkwijze van de toezichthouders, maar blijven de bevoegdheden ongewijzigd. Basisgedachte achter deze scenario's is de vermindering van de lastendruk door het vormen van een frontoffice;

- een trendbreukscenario waarbij de huidige verdeling van taken en bevoegdheden ingrijpend wordt gewijzigd (scenario's 5, 6 en 7). In deze scenario's ligt de nadruk op het toezicht op de pedagogische kwaliteit dat op rijksniveau wordt gepositioneerd. In scenario 7 worden zelfs alle toezichtstaken op de kinderopvang op rijksniveau ondergebracht.

De weging van beide hoofdsenario's is afhankelijk van het belang dat wordt gehecht aan de diverse beoordelingscriteria die in hoofdstuk 4 zijn geschetst. Bij de uiteindelijke beoordeling van de scenario's zou de vraag voorop moeten staan wat het te bereiken doel van het toezicht op de kinderopvang is. De mate waarin een scenario bijdraagt aan de bereiking van dit doel vormt de uiteindelijke toetssteen voor de keuze die gemaakt moet worden.

Bijlage 1

Overzicht stuurgroepleden en leden begeleidingsgroep

Stuurgroep

Inspectie Werk en Inkomen – drs. J.G.H.M. Lamboo – hoofd afdeling toezicht gemeenten Noord
Ministerie van OCW – drs. R.P. Minnée – directeur primair onderwijs
Programmadirectie Eenduidig Toezicht – drs. C.P.L. van Zutphen
Vereniging Nederlandse Gemeenten – dr. W. Kuiper – lid directieraad

Begeleidingsgroep

Inspectie Werk en Inkomen - Ben Riekert
Ministerie van OCW - Marjan Engels
Programmadirectie Eenduidig Toezicht - Rieneke van Zutphen
Vereniging Nederlandse Gemeenten - Frans Rutjes

Bijlage 2

Overzicht geïnterviewden

Arbeidsinspectie - Stefan Segboer
Belangenvereniging van ouders in de kinderopvang (Boink) - Gjalt Jellesma
Branchevereniging voor Ondernemers in de Kinderopvang - Miriam van Elsloo
Brandweer Utrecht, Landelijk Netwerk Brandpreventie - Hans Nederhoff
GGD-Nederland - Anja Schrik
Inspectie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu - Victor Heitkamp
Inspectie Werk en Inkomen - Ben Riekert, Jos Lamboo, Anke Muusse
Ministerie van Economische Zaken - Laura Ouwehand
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap - Marjan Engels
MOgroep - Carla Bienemann
Onderwijsinspectie - Bep Corporaal, Dré van Dongen
Programmadirectie Eenduidig Toezicht - Rieneke van Zutphen
Vereniging Nederlandse Gemeenten - Elly Dekker
Voedsel en Waren Autoriteit - Ineke Thien