

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA S 'Gravenhage

Den Haag
13 juli 2007

Ons kenmerk
PO/KOV/ 2007/ 25038

Uw brief van

Onderwerp
Diverse rapporten over 1e lijnstoezicht in de
kinderopvang

Bijlage(n)
7

1. Inleiding

Met de invoering van de Wet kinderopvang in januari 2005 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor het toezicht op de houders van kinderopvangcentra en gastouderbureaus. Gemeenten laten het toezicht uitvoeren door de GGD. De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beoordeelt in hoeverre het toezicht van de gemeenten goed functioneert.

Hierbij bied ik u twee rapporten aan die door IWI recent zijn uitgebracht over de implementatie en uitvoering van het gemeentelijk toezicht in respectievelijk 2005 en in 2006. Daarnaast zend ik u vier rapporten toe, die het huidige toezicht op de kwaliteit in de kinderopvang beschrijven en analyseren en eventuele mogelijkheden voor verbetering aangeven. Het betreffen de onderzoeken naar de huidige toezichtlast, naar de uitvoerbaarheid van één loket voor toezicht, naar de mogelijkheden voor verminderd overheidstoezicht en naar de kosten van toezicht en handhaving. Tot slot maak ik van deze gelegenheid gebruik om u een onderzoeksrapport over innovatieve gastouderopvang aan te bieden.

In deze brief ga ik zowel in op de resultaten van deze onderzoeken als op de beleidsconclusies die ik aan deze resultaten voor de jaren 2008 en 2009 verbind.

2. Relatie met hoofdlijnennota "Samen spelen, samen leren"

Gelijktijdig met deze brief stuur ik u de hoofdlijnennota "Samen spelen, samen leren". Daarin schets ik hoe ik in grote lijnen op de wat langere termijn (per 1 januari 2010) uitwerking wil geven aan de in het coalitieakkoord beschreven harmonisering van de regelgeving voor voorzieningen voor kinderen van 0 tot 4 jaar. In deze Hoofdlijnennota staat in paragraaf 5.3 het volgende: "Bij de uitvoering van het toezicht op VVE (voor- en vroegschoolse educatie) wil het kabinet dubbel toezicht voorkomen en gelijktijdig de huidige systematiek verbeteren. Een dergelijke ingrijpende keuze kan alleen gemaakt worden na nadere analyse."

De uitkomsten van deze onderzoeken zullen hierbij betrokken worden.

3. Huidige stand van het toezicht in de kinderopvang en mogelijkheden voor verbetering

Voor de beoordeling van de huidige stand van het toezicht in de kinderopvang en mogelijkheden voor verbetering, stuur ik u de volgende onderzoeksrapporten.

1. IWI-rapporten over toezicht door gemeenten op de kinderopvang (2005 en 2006):
 - Jaarverantwoording toezicht en handhaving Wet kinderopvang door gemeenten 2005;
 - De tweede stap. Implementatie eerste lijnstoezicht op Wet kinderopvang door gemeenten;
2. SIRA Consulting: Meting toezichtlasten in het domein Kinderopvang;
3. KplusV organisatieadvies: Onderzoek naar uitvoerbaarheid één loket voor toezicht kinderopvang;
4. ITS: Mogelijkheden voor verminderd overheidstoezicht op de kwaliteit van de kinderopvang;
5. Cebeon: Kosten toezicht en handhaving onder de Wet kinderopvang.

3.1. IWI-rapporten over toezicht door gemeenten op de kinderopvang (2005 en 2006).

Het rapport 'Jaarverantwoording toezicht en handhaving Wet kinderopvang door gemeenten' geeft een beeld over de situatie in 2005. Dit rapport is gebaseerd op de door gemeenten ingediende jaarverslagen over 2005. Het rapport 'De tweede stap' betreft het resultaat van de derde meting (met behulp van een enquête) naar de implementatie van het eerste lijnstoezicht per ultimo 2006. Dit laatste onderzoek werd op verzoek van de minister van SZW gedaan, omdat uit de resultaten over 2005 bleek dat veel gemeenten de inrichting van het eerstelijns toezicht nog niet op orde hadden. Mijn ambtsvoorganger heeft het jaar 2005 dan ook geschetst als een overgangsjaar.

Uit deze rapporten blijkt dat het toezicht in het jaar van invoering van de Wet kinderopvang 2005 traag op gang is gekomen. De organisatie van het toezicht en de prestaties van de gemeenten waren in 2005 nog niet voldoende. Om het toezicht en de handhaving te versterken is begin 2006 voor twee jaar subsidie gegeven aan twee projecten van de VNG en GGD Nederland. Daarmee krijgen gemeenten die dat nodig hebben gerichte ondersteuning en wordt de inspectie door de GGD verder verbeterd en gestroomlijnd. In 2006 is de situatie sterk verbeterd en hebben veel meer gemeenten het toezicht op de kinderopvang georganiseerd. Driekwart van de gemeenten geeft aan dat ze eind 2006 een toezicht- en handhavingsbeleid hebben geformuleerd. In dit toezicht en handhavingsbeleid geven gemeenten aan welke prioriteiten zij geven aan handhaving, wanneer en welke handhavings sancties worden ingezet bij tekorten en welke hersteltermijnen daarbij horen. Een even grote groep van gemeenten werkt eind 2006 met procedures voor de handhaving en voor de beoordeling van GGD-inspectierapporten. Daarnaast blijkt uit het rapport 'De tweede stap' dat in 2006 bij 90 procent van de locaties in de kinderopvang het verplichte jaarlijkse onderzoek door de GGD heeft plaatsgevonden. Ook dat is een grote vooruitgang vergeleken met het startjaar 2005. Het wettelijke aantal van 100 procent uit te voeren inspecties is echter in 2006 niet gehaald. Gemeenten noemen gebrek aan capaciteit bij de GGD als de voornaamste oorzaak. Bij grote gemeenten komt dit meer voor dan bij kleine.

Ik onderschrijf het in beide rapporten door IWI opgenomen oordeel over het jaar 2005 en 2006. Een kwart van de gemeenten heeft geen toezicht- en handhavingsbeleid geformuleerd. Daardoor kan ook mijn inziens het risico ontstaan van willekeur en niet-uniforme toepassing. Dit kan een goed functionerend systeem van toezicht en handhaving belemmeren. Daarom zal ik IWI vragen om na te gaan welke gemeenten achterblijven. IWI zal bij die gemeenten nagaan in hoeverre zij de voorwaarden hebben geschapen om toezicht te kunnen uitoefenen. Tevens zal worden gevraagd of zij al een toezicht- en handhavingsbeleid hebben geformuleerd, of zij een procedure hebben ontwikkeld om inspectierapporten af te handelen en welk ondersteuningsinstrument voor de handhaving beschikbaar is.

Tenslotte zal ik het lopende project van GGD Nederland ter versterking van het toezicht ook de komende twee jaar met een subsidie ondersteunen. Met de VNG zal ik over de verlenging van hun project in overleg treden. Met de verlenging van deze projecten wordt de kwaliteit van toezicht en handhaving verder verbeterd, krijgen de gemeenten die dat nodig hebben gerichte ondersteuning en wordt de inspectie door de GGD verder verbeterd en gestroomlijnd.

3.2. Meting toezichtlasten in het domein Kinderopvang door SIRA Consulting

In het kader van het rijksbrede project "Eenduidig Toezicht" is door SIRA Consulting een toezichtlastmeting uitgevoerd op basis van interviews met kinderopvangorganisaties. Het project Eenduidig Toezicht is ingesteld in reactie op de motie Aptroot, gericht op vermindering van de onnodige last die bij bedrijven door toezicht wordt veroorzaakt.¹ Het (laten) uitvoeren van een toezichtlastmeting in verschillende sectoren van het bedrijfsleven is één van de acties in dit project. Dit onderzoek betreft zowel de administratieve lasten als de kwalitatieve beleving van het toezicht. 'Uit dit onderzoek blijkt dat de kinderopvangsector circa 0,15 procent van hun kosten aan toezichtactiviteiten kwijt is. Van een financiële toezichtlast is derhalve nauwelijks sprake. Wel zijn er vooral in de kwalitatieve beleving van het toezicht knelpunten. Zo reageren kinderopvangorganisaties kritisch op inspecteurs die vooral beleidsdocumenten en certificaten controleren en minder naar de praktijk kijken. Hier staat tegenover dat ook controle van de praktijk slechts een momentopname biedt en dat controle van documenten, zoals bijvoorbeeld roosters (inzet van personeel) zicht kan geven op de dagelijkse praktijk. Ook ervaren ondernemers dubbelingen en tegenstrijdigheden tussen toezichthouders, die voor irritatie zorgen. Het onderzoeksrapport biedt goede aanknopingspunten voor de inspecties om hun werkwijze te verbeteren, bijvoorbeeld door betere voorlichting, overdracht van taken en meer samenwerking. In totaal zijn er acht landelijke en gemeentelijke toezichthouders betrokken bij de kinderopvang die samen vijftien verschillende inspecties uitvoeren. Gemeentelijke toezichthouders zorgen voor het grootste deel van de toezichtlast (97 procent).

Ik ben verheugd met het rapportcijfer 7,6 dat de inspecties krijgen. Voorts zullen de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek naar de toezichtlastmeting worden betrokken in de verbeteracties, die zowel op gemeentelijk terrein als op rijksterrein bij de inspecties doorgevoerd gaan worden. Daarnaast zijn de resultaten van dit onderzoek ook gebruikt als informatie voor het hierna te bespreken onderzoek naar de uitvoerbaarheid van één loket voor het toezicht kinderopvang.

¹ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2005-2006, 29362, nr. 77, aangenomen op 23 februari 2006.

3.3 Onderzoek naar uitvoerbaarheid één loket voor toezicht kinderopvang door KplusV

In opdracht van de inspecteur-generaal van IWI heeft KplusV onderzoek gedaan naar hoe het toezicht op de kinderopvang zodanig is te organiseren dat de ondernemers nog maar met één toezichtloket te maken hebben, waardoor de toezichtlast vermindert. Het rapport met de resultaten van dit onderzoek bevat een aantal scenario's voor verbeteringen van het toezicht in de kinderopvang en criteria waaraan adequaat toezicht zou moeten voldoen. Tevens zijn bij de verschillende scenario's kansen en risico's benoemd. Het rapport spreekt zich niet uit over de vraag welk scenario de voorkeur verdient of welke criteria doorslaggevend zouden moeten zijn bij de onderlinge vergelijking van scenario's.

Er zijn twee hoofdrichtingen te onderkennen in het rapport:

- Groeiscenario's. Hierbij verandert de werkwijze van de toezichthouders. Ze gaan meer samenwerken door gezamenlijke planning, delen van informatie en overdracht van taken. De taakverdeling tussen rijkstoezichthouders en gemeentelijke toezichthouders blijft op hoofdlijnen ongewijzigd. Basisgedachte achter deze scenario's is de vermindering van de lastendruk en het vormen van een frontoffice;
- Trendbreuksscenario's. Hierbij wordt de huidige verdeling van taken en bevoegdheden ingrijpend gewijzigd en wordt (een deel van) het lokale toezicht op rijksniveau gepositioneerd.

Bij de nadere uitwerking van het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang zal de uitkomst van dit onderzoek worden betrokken.

3.4. Mogelijkheden voor verminderd overheidstoezicht op de kwaliteit van de kinderopvang door ITS

ITS heeft in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor verminderde overheidstoezicht bij privaat gecertificeerde kinderopvangorganisaties. Uitkomst van het onderzoek is dat aangepast toezicht mogelijk is op basis van een risicomodel waarin naast de certificatie, de inspectiehistorie, eventuele klachten of signalen en andere factoren worden gewogen. Op basis van een te ontwikkelen risicomodel kan de inspecteur van de GGD besluiten of een kinderopvanglocatie minder frequent, op minder onderwerpen dan wel minder diepgaand wordt geïnspecteerd. Uitgangspunt van de Wet kinderopvang is dat jaarlijks geïnspecteerd wordt. De Wet kinderopvang biedt ruimte voor minder frequente, minder intensieve en minder diepgaande inspectie.

Ik heb GGD Nederland gevraagd de ontwikkeling van een risicomodel met voorrang op te pakken, zodat nog in 2008 begonnen kan worden met deze nieuwe wijze van inspecteren. Dit model zal verder ontwikkeld worden om te komen tot een verfijnd systeem van risicogestuurd toezicht.

3.5. Kosten toezicht en handhaving onder de Wet kinderopvang door CEBEON

CEBEON heeft in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek gedaan naar de kosten van het eerstelijnstoezicht op de kinderopvang over het jaar 2006. Dit betreft de inspectiekosten van de GGD en de handavingskosten van de gemeente. Met invoering van de Wet kinderopvang is hiervoor € 7 miljoen toegevoegd aan het Gemeentefonds. Aanleiding voor het

onderzoek waren signalen van gemeenten en GGD'en dat er onvoldoende geld zou zijn om de wettelijke toezichttaken uit te voeren. Uit het onderzoek blijkt dat er voor de huidige situatie voldoende geld beschikbaar is: de onderzoekers schatten de structurele kosten voor het eerstelijnstoezicht bij gelijkblijvend volume en ongewijzigd beleid op circa € 6 miljoen.

Mijn conclusie op basis van dit onderzoek is dat het niet noodzakelijk is om het budget van gemeenten voor de kosten van toezicht en handhaving te verhogen.

4. Vyvoj: Onderzoek innovatieve gastouderopvang.

Met de Wet kinderopvang is het mogelijk om te experimenteren met twee vormen van innovatieve gastouderopvang. Het betreft gastouderopvang van maximaal zes (in plaats van maximaal vier) niet-eigen kinderen en gastouderopvang op het woonadres van de (gast)ouder dat niet het woonadres is, mits geschikt (gemaakt) voor de opvang van kinderen.

Ter voorbereiding van een evaluatie van dit experiment in 2008 heeft Vyvoj in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek hiernaar gedaan. Dit onderzoek geeft een tussenstand. Uit het onderzoek blijkt dat het opvangen van zes niet-eigen kinderen in een behoefte voorziet.

Over het aanbieden van gastouderopvang op een andere plek dan het woonhuis biedt het onderzoek onvoldoende informatie. Deze vorm van opvang wordt niet apart vermeld in de registers van de gemeenten, waardoor in het onderzoek alleen de bureaus zijn betrokken die ook opvang met zes niet-eigen kinderen bieden.

Het experiment zal volgens plan worden voortgezet tot april 2009 en een half jaar daarvoor worden geëvalueerd. Deze evaluatie zal zo worden vormgegeven, dat er ook over het onderdeel van gastouderopvang op een andere plek dan het woonhuis voldoende informatie beschikbaar zal zijn.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sharon A.M. Dijkma