

Kwaliteit gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2007

Voorwoord

Op 1 januari 2008 is de verantwoordelijkheid voor de uitoefening van het tweedelijns toezicht op de Wet kinderopvang overgekomen van de Inspectie Werk en Inkomen naar de Inspectie van het Onderwijs. Daarmee is een belangrijk maatschappelijk onderdeel toegevoegd aan het toezicht op onderwijs, meer in het bijzonder het basisonderwijs. De ontwikkeling van het kind begint al in de vroegste jaren. Daarom wordt de aansluiting tussen kinderopvang en de basisschool ook in het kader van de pedagogische praktijk en de voor- en vroegschoolse educatie steeds meer van belang.

Het begint bij de kinderopvang met een goede kwalitatieve opvang. Ouders en kinderen moeten erop kunnen rekenen dat de houders van kinderopvanglocaties en gastouderbureaus de wettelijke kwaliteitseisen naleven en de gemeenten hierop toezicht houden en zondig handhaven.

De Inspectie van het Onderwijs onderzoekt namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hoe gemeenten die taak uitvoeren. Dat doet zij op basis van verantwoordingsinformatie van de gemeenten en aanvullend onderzoek.

Dit rapport beschrijft hoe gemeenten en GGD-instanties in 2007 het toezicht en de handhaving op de Wet kinderopvang hebben uitgevoerd. De inspectie ziet op onderdelen vooruitgang bij gemeenten maar heeft zorgen over de uitvoering van de handhavingsfunctie. Nu de beginjaren van de nieuwe wet voorbij zijn, zijn de uitkomsten ook in dat licht beoordeeld.

Eerdere rapporten van mijn rechtsvoorganger (Inspecteur Generaal Inspectie Werk en Inkomen) hebben al bijgedragen aan de opzet en inrichting van het gemeentelijk toezicht op de kinderopvang. Een groter aantal gemeenten heeft mede daardoor inmiddels een gemeentelijk toezichts- en handhavingsbeleidsplan. De inspectie hoopt dat het inzicht en de verbetermogelijkheden die dit rapport biedt door gemeenten worden opgepakt, opdat de prestaties van gemeenten in de uitvoering van het toezicht op kinderopvang kunnen verbeteren.

Mevrouw drs. A.S. Roeters
Inspecteur-generaal van het Onderwijs
Utrecht, december 2008

Inhoudsopgave

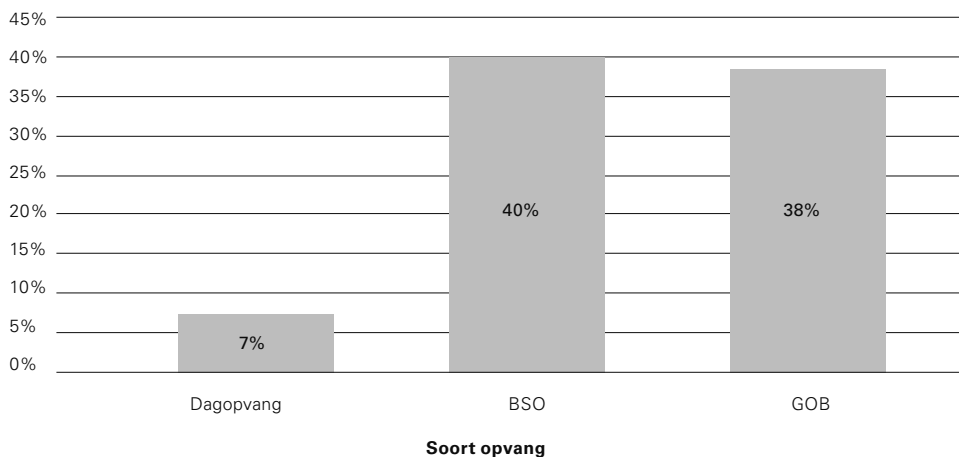
Voorwoord	3
1. Inleiding	7
2. Samenvattend oordeel	11
3. Oordelen op onderdelen	15
3.1 Stijging toezicht- en handhavingsbeleid	15
3.2 Register slecht op orde	15
3.3 Percentage afgeronde onderzoeken verklaarbaar	17
3.4 Handhaving onder de maat	22
Bijlagen	
Bijlage 1 Aantallen kinderopvangorganisaties	27
Bijlage 2 Organisatie van het toezicht	29
Bijlage 3 Methode van onderzoek	30
Bijlage 4 Uitkomsten kwaliteit kinderopvang	34
Bijlage 5 Toelichting bij beoordeelde onderwerpen	36

1. Inleiding

De maatschappelijke aandacht voor kinderopvang is groot. Kinderopvang is een belangrijke randvoorwaarde voor de arbeidsparticipatie van vrouwen om (meer) te gaan werken. Daarnaast zijn jonge kinderen kwetsbaar. De omgevingskwaliteit van de eerste jaren van een kind heeft grote invloed op de latere ontwikkeling. Het aanbieden van verantwoorde kinderopvang in een gezonde en veilige omgeving is dus van belang. Daarom stelt de rijksoverheid kwaliteitseisen aan kinderopvangorganisaties.

In 2007 is het aantal kinderopvangorganisaties fors gegroeid. Eind 2007 waren er in Nederland bijna 3.500 locaties voor dagopvang, ruim 4.000 locaties buitenschoolse opvang (BSO) en bijna 700 Gastouderbureaus (GOB). Inmiddels wordt in 98 procent van de gemeenten kinderopvang, dagopvang en BSO, aangeboden. Deze voorzieningen bieden opvang aan zo'n 557.000 kinderen¹. Hieronder een overzicht van de procentuele stijging van het aantal locaties in 2007.

Stijgingspercentages aantal locaties kinderopvanginstellingen in 2007



De Nederlandse gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteitseisen kinderopvang. Ten behoeve hiervan worden de kinderopvanglocaties en gastouderbureaus door de GGD onderzocht en getoetst op deze eisen. Zijn er bijvoorbeeld voldoende leidsters/beroepskrachten? Heeft een kinderdagverblijf wel een risico-inventarisatie gemaakt van alle gezondheids- en veiligheidsrisico's? Als de kwaliteit van de kinderopvang niet op orde is, geeft de GGD de gemeente het advies om te handhaven². Het handhaven zelf is een taak van de gemeenten. Houders van kinderopvangorganisaties krijgen van de gemeente bijvoorbeeld een termijn om het tekort te herstellen of krijgen, afhankelijk van het tekort, een waarschuwing of boete opgelegd.

¹ Voor bron en verdere toelichting zie bijlage 1.

² De GGD geeft bij de inspectierapporten per locatie een advies ten aanzien van de handhaving. Dit advies gaat niet in op het instrument dat zou moeten worden ingezet, dat is aan de gemeente, maar of gehandhaafd zou moeten worden volgens het gemeentelijk handhavingsbeleid of dat rekening gehouden moet worden met verlichtende of verzwarende omstandigheden. De gemeente is niet verplicht zich aan dit advies te houden.

Op dit eerstelijns-toezicht houdt de Inspectie van het Onderwijs tweedelijns-toezicht³. De inspectie doet het werk van de gemeenten niet over, maar kijkt of het toezicht en de handhaving volgens de wettelijke regels verloopt. Het object van toezicht van gemeenten is dus wezenlijk anders dan het object van toezicht van de inspectie. Het betreft respectievelijk de kwaliteit van de kinderopvang en de uitvoering van het toezicht door gemeenten. In dit onderzoek zijn de werkzaamheden van de GGD geen object van toezicht geweest.

Bij de invulling van het tweedelijns-toezicht neemt ondersteuning van de gemeenten (443) en GGD'en (30) een belangrijke plaats in. Dit om het gemeentelijk toezicht te verbeteren. Voorbeelden van ondersteuning die wordt gegeven zijn het actief voeren van overleg binnen de sector, het geven van presentaties, het meedenken bij de opzet en aanpassing van toezichtinstrumenten, het uitvoeren van benchmarking en het verstrekken van 'best practices'.

De gegevens voor dit rapport zijn ontleend aan 430 ontvangen gemeentelijke verslagen Kinderopvang over 2007⁴. De geaggregeerde gegevens vormen de basis voor het voorliggende oordeel. Het betreft een oordeel over de uitvoering van het toezicht en de handhaving door gemeenten in 2007. De inspectie hanteert hierbij de Wet kinderopvang, de Regeling Wet kinderopvang en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang als norm en toetst de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het toezicht dat de gemeenten uitoefenen⁵. Het oordeel en de onderliggende bevindingen betreffen het verslagjaar 2007. Daar waar het nodig is voor de juiste context, worden bij onderwerpen ook ontwikkelingen uit 2008 benoemd. Deze zijn niet meegenomen in de oordeelsvorming.

De inspectie stelt vast dat op bepaalde onderdelen de onderzochte jaarverslagen niet toereikend zijn voor een juist beeld over de uitvoering. Een aantal cijfers zijn niet of niet voldoende betrouwbaar⁶. Bij de betreffende onderdelen in dit rapport is dit aangegeven en wordt met de onzekerheid rekening gehouden. Ook zijn daarom in dit rapport minder kwantitatieve gegevens opgenomen dan in vorige jaren.

De Inspectie van het Onderwijs is een risicogerichte toezichthouder die problemen tijdig wil signaleren zodat in een vroeg stadium oplossingsrichtingen geschetst kunnen worden. Aspecten van het eerstelijns-toezicht die niet voldoende zijn, krijgen hierdoor automatisch relatief meer aandacht. Dat neemt niet weg dat bij veel gemeenten het toezicht in zijn totaliteit of op onderdelen op orde is. Waar dit mogelijk is, wordt in een percentage uitgedrukt hoeveel gemeenten goed presteren. De gemeenten waar het toezicht goed verloopt, zijn een voorbeeld voor gemeenten waar verbeteringen kunnen en moeten plaatsvinden.

3 Zie verdere toelichting in bijlage 2.

4 Het verslag over kalenderjaar 2007 dienden gemeenten 1 juli 2008 ingeleverd te hebben bij de inspectie, waarna de inspectie het landelijk beeld kon vormen over de uitvoering van het toezicht in 2007.

5 Zie voor de methode van onderzoek bijlage 3.

6 Dit is gebaseerd op de betrouwbaarheidsonderzoeken. Deze bestaan uit het zogenaamde validatieonderzoek en de consistentietoets. Met het eerste onderzoek wordt bij gemeenten ter plaatste getoetst of de in de verslagen opgenomen informatie in overeenstemming is met de gemeentelijke administratie. Bij een steekproef van dertig gemeenten is hier onderzoek naar verricht door de inspectie. Bij de consistentietoets wordt getoetst of de antwoorden in een gemeentelijke jaarverslag met elkaar consistent zijn. Zie ook bijlage 3.

Hoofdstuk twee van dit rapport bevat het oordeel van de inspectie over de uitvoering van toezicht op de kwaliteit van kinderopvang door de gemeenten in Nederland over verslagjaar 2007. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de suboordelen per onderwerp. Hierbij worden ook de onderliggende bevindingen gepresenteerd.

2. Samenvattend oordeel

De Inspectie van het Onderwijs heeft een gemengd eindoordeel over de uitvoering van het toezicht op de kwaliteit van kinderopvang in 2007:

- ◆ De opzet van het toezicht zoals zich dit uit in het beleid voor toezicht en handhaving, is bij veel gemeenten op orde en wordt gedurende de jaren steeds beter.
- ◆ De honderd procent norm voor jaarlijkse en nieuwe meldingsonderzoeken is niet gehaald. Wel is het totaal aantal onderzoeken, inclusief nadere en incidentele onderzoeken, met dertig procent gestegen ten opzichte van 2006. Omdat het aantal locaties kinderopvang in 2007 zo sterk is gegroeid, vindt de inspectie het verklaarbaar dat niet alle verplichte onderzoeken zijn uitgevoerd. Zo is het percentage uitgevoerde jaarlijkse onderzoeken gelijk gebleven met vorig jaar (zeventig procent).
- ◆ De inspectie oordeelt negatief over het op orde zijn van de registers kinderopvang bij gemeenten en de uitvoering van de handhaving door gemeenten.

Belangrijke oorzaken van de punten waarop gemeenten minder goed presteren, komen voort uit factoren bij gemeenten zelf. De inspectie wil nadrukkelijk ingaan op deze onderliggende oorzaken omdat deze factoren al meerdere jaren spelen en nagenoeg geen verbetering zichtbaar is.

- ◆ De belangrijkste interne oorzaak is dat het toezicht op de kinderopvang niet hoog op de agenda staat bij veel gemeenten. Dit blijkt uit het feit dat medewerkers onvoldoende tijd krijgen voor dit beleidsterrein en de werkzaamheden moeten uitvoeren naast werkzaamheden op andere beleidsterreinen. Daarnaast is er sprake van veel personeelwisselingen onder de medewerkers die taken op het gebied van kinderopvang uitvoeren. Vijftig procent van de gemeenten heeft in 2007 een personeelwisseling op dit terrein ondergaan. Door deze wisselingen ontstaat er een tekort aan kennis over bijvoorbeeld het structureel en uniform toepassen van handhaving en ontstaan onnauwkeurigheden in het bijhouden en actueel houden van het register. Personeelwisselingen leiden ook tot een tekort aan kennis over het gehele toezicht- en handhavingproces.

Al met al ontbreekt het bij gemeenten aan continuïteit en borging van de deskundigheid op het beleidsterrein kinderopvang. Op eenvoudige wijze kan hier veel worden gewonnen, met name door acties van gemeenten zelf ten aanzien van de interne organisatie.

Daarnaast kan de invoering van het automatisch systeem om het proces van toezicht en handhaving te ondersteunen, in de toekomst bijdragen aan zowel de betrouwbaarheid van gemeentelijke informatie als aan een verbetering in de daadwerkelijke uitvoering van het toezicht en handhaving⁷.

7 In 2009 start de inspectie, samen met de VNG en GGD-Nederland, de implementatie van een geautomatiseerd systeem waarin inspecteurs (GGD), handhavers (gemeente) en toezichthouder (inspectie) gezamenlijk waarnemingen en bevindingen kunnen uitwerken, gebruiken en inzien. De naam van dit systeem is de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte Kinderopvang (GIR Kinderopvang). Met dit systeem wint het register automatisch aan nauwkeurigheid en actualiteit en daarmee aan betrouwbaarheid. Het geeft de verschillende partijen, binnen de gemeenten en de GGD'en, inzicht in elkaars werk. Dit maakt overdrachtsmomenten minder kwetsbaar. Doordat partijen meer inzicht hebben in elkaars werk ontstaan als vanzelf betere 'checks and balances'. Ook bevat het systeem zelf de nodige 'kennis' over het verloop van het toezicht- en handhavingproces zodat een eventuele kennisachterstand hierover bij gemeenteambtenaren de uitvoering minder kwetsbaar maakt. Het maakt beslissingen in de tijd gezien inzichtelijk. Bijvoorbeeld gelijke behandeling van gelijke gevallen bij de toepassing van handhaving. De GIR kan nog niet gebruikt worden voor de rapportage over verslagjaar 2008.

◆ Een andere interne oorzaak is dat toezicht en handhaving kinderopvang bij veel gemeenten door verschillende afdelingen wordt uitgevoerd. Op zich is dit geen probleem als er een goed systeem van afstemming en coördinatie aanwezig is en wordt nageleefd. Uit de betrouwbaarheidsonderzoeken van de inspectie, maar ook uit informatie tijdens de VNG workshops blijkt dit vaak niet het geval te zijn.

Een gevolg van het niet goed uitvoeren van het handhavingsproces door de gemeenten is dat de mogelijkheid bestaat dat er geen adequate acties volgen op de gerapporteerde tekortkomingen in de GGD-inspectierapporten. Hierdoor blijven er risico's bestaan voor de kwaliteit van de opvang in de kinderopvanglocaties.

De inspectie pleit voor een hogere prioriteit binnen de gemeenten voor het onderwerp kinderopvang en voor continuïteit als het gaat om medewerkers die toezicht kinderopvang in het werkpakket hebben. Gemeenteambtenaren moeten meer tijd krijgen voor deze belangrijke taak en de opgebouwde deskundigheid moet beter geborgd blijven,

In het geval dat de verschillende toezichttaken over meerdere afdelingen verdeeld zijn, moeten gemeenten meer aandacht besteden aan het opzetten en naleven van een goed systeem van afstemming en coördinatie.

3. Oordelen op onderdelen

3.1 Stijging toezicht- en handhavingsbeleid

De inspectie vindt het positief dat eind 2007 90 procent van de gemeenten toezichtbeleid⁸, en 80 procent van de gemeenten handhavingsbeleid heeft⁹. Het toezicht- en handhavingsbeleid is van belang omdat het 'systeem' van toezicht en handhaving door twee verschillende partijen wordt uitgevoerd, respectievelijk door GGD'en en gemeenten. Goede onderlinge afspraken en duidelijkheid over de handhavingsinzet op de geconstateerde tekortkomingen zijn dan onontbeerlijk¹⁰.

Bovengenoemde percentages betekenen een behoorlijke stijging ten opzichte van 2006. Respectievelijk met tien en dertig procent. Dit is een goede ontwikkeling ook al is het vaststellen van een handhavingsbeleid niet wettelijk verplicht. Het handhavingsbeleid stelt gemeenteambtenaren in staat beter en duidelijker te handhaven en geeft de GGD als toezichthouder een handvat voor het geven van een handhavingsadvies aan de gemeenten. Belangrijkste oorzaken van gemeenten om nog geen handhavingsbeleid te hebben waren capaciteitstekort en/of een lagere prioriteitsstelling van het onderwerp kinderopvang. Soms werd onvoldoende het belang van het opstellen van beleid ingezien¹¹.

De inspectie heeft zorgen over de invoering van nieuw handhavingsbeleid bij alle gemeenten. Het nieuwe afwegingsmodel voor handhaving- en sanctiebeleid van de VNG, dat in 2008 is opgesteld, vraagt van de gemeenten namelijk opnieuw actie. Gemeenten die al handhavingsbeleid hebben moeten de nieuwe regels opnieuw beoordelen (welke nemen we over en waar willen wij andere locale accenten?) en vervolgens een nieuw handhavingsbeleid vaststellen. De inspectie vindt het van belang dat gemeenten die achterblijven in 2009 worden benaderd om te zien wat de stand van zaken is met betrekking tot de invoering van het nieuwe handhavingsbeleid¹² en dat zij zo nodig hier gerichte ondersteuning bij ontvangen.

3.2 Register slecht op orde

De inspectie oordeelt negatief over het voeren van het register kinderopvang bij gemeenten. Dit is in veel gevallen slecht op orde. Hierbij spelen twee punten.

8 Van de gemeenten die eind 2007 een toezichtbeleid hebben, bestaat 20 procent uit werkafspraken die niet officieel zijn vastgesteld als toezichtbeleid. Deze cijfers zijn vergelijkbaar met het verslagjaar 2006.

9 Handhavingsbeleid betreft de keuze in de zwaarte die gemeenten hangen aan de tekortkomingen en wanneer welke maatregel of sanctie volgt. Veel gemeenten volgen hierbij de handreiking van de VNG, maar dit is niet verplicht. Gemeenten kunnen eigen keuzes maken, gebaseerd op de lokale omstandigheden.

10 Als de inspecties niet goed worden uitgevoerd, te laat of helemaal niet, worden tekorten in de kwaliteit van de kinderopvang niet opgemerkt. Mochten deze in de rapportages van de GGD-inspecties wel worden vermeld, maar volgt vervolgens geen handhaving, dan bestaat de kans dat deze tekorten ook blijven bestaan. Dit vormt daarmee een risico voor de kwaliteit van de kinderopvang.

11 Informatie uit de betrouwbaarheidsonderzoeken, andere onderzoeken en signalen.

12 Medio 2007 heeft de VNG in samenwerking met de Inspectie Werk en Inkomen (de rechtsvoorganger van de Inspectie van het Onderwijs als tweedelijntoezichthouder op de kinderopvang) een actie ondernomen naar gemeenten die nog geen handhavingsbeleid hadden. Deze gemeenten zijn door de inspectie benaderd en er is toelichting gegeven op de voordelen van het hebben van een handhavingsbeleid. Vervolgens heeft de VNG deze gemeenten ondersteuning aangeboden.

In de eerste plaats de betrouwbaarheid van de door gemeenten aangeleverde cijfers in de jaarverslagen. Uit 76 procent van de gemeentelijke verslagen komt naar voren dat het register betrouwbaar is. Dit betekent dat er een 'juiste en tijdige verwerking van gegevens' is geweest en ten tweede dat de 'communicatie, over deze gegevens, correct is verlopen'. Echter uit de betrouwbaarheidsonderzoeken van de inspectie blijkt dat dit percentage tientallen procenten lager ligt. Gemeenten hebben blijkbaar een verkeerd beeld van de mate van juiste, volledige en tijdige invulling van het register kinderopvang.

De oorzaak van een onjuiste verantwoording door gemeenten is dat zij de administratie van het register en de administratie van het toezicht onvoldoende op orde hebben. Dit ligt aan het feit dat het binnen gemeenten vaak ontbreekt aan continuïteit van personeel en aan de beperkte capaciteit die gemeenteamttenaren hebben voor het toezicht op de kinderopvang. Dit vertaalt zich ook in een gebrek aan inzicht in welke mutaties wel en niet zijn verwerkt in het register.

Het tweede punt betreft het slecht op orde zijn van de registers zelf. Over het verslagjaar 2006 is geoordeeld dat de registers op orde waren. Dit oordeel kwam voort uit de stap voorwaarts die gemeenten ten opzichte van 2005 hadden gemaakt. Maar dat drie jaar na de invoering van de wet de registers onvoldoende op orde zijn, terwijl het beheer van het register een relatief eenvoudige taak is, is een negatieve ontwikkeling. Het gaat hierbij om veel kleine fouten. Dit blijkt ook uit de uitkomsten van de betrouwbaarheidsonderzoeken.

Een aantal voorbeelden:

- ◆ Exploitatiedatum van een locatie wordt niet opgenomen.
- ◆ Bij 10-15 procent van de gemeenten is in het register niet precies na te gaan hoeveel locaties er in het begin van het jaar waren, hoeveel erbij zijn gekomen, hoeveel er zijn uitgeschreven.
- ◆ Informatie van houders, zoals gemelde mutaties, wordt niet op tijd verwerkt.
- ◆ Communicatie richting de houder verloopt niet altijd goed. Een houder wordt bijvoorbeeld structureel niet, te laat of gebrekkig geïnformeerd over registratie of doorgevoerde wijzigingen in het register.
- ◆ Het aantal beschikbare kindplaatsen wordt slecht bijgehouden en is onbetrouwbaar.
- ◆ Inschrijfnummer Kamer van Koophandel is niet opgenomen.

Vaak blijkt dat de houders van kinderopvangorganisaties wijzigingen niet goed doorgeven aan gemeenten. Wanneer de GGD-inspecteur dan voor inspectie naar een locatie gaat, blijkt dat registergegevens niet kloppen. Dit bemoeilijkt het onderzoek van de GGD-inspecteur.

De gevolgen van het niet op orde zijn van het register zijn divers. Kleine fouten zijn gemakkelijk op te lossen maar kunnen grote problemen in stand houden. Een betrouwbaar register staat aan de basis van het ontdekken en tegengaan van fraude. Zo is in 2008 een zaak over misbruik en oneigenlijk gebruik van kinderopvanggelden ontdekt, waarbij het feit of het register juist en actueel is een belangrijke rol speelde. In te veel gevallen is het register nog geen betrouwbare basis voor het tegengaan of opsporen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

De registers blijken tenslotte vaak niet actueel. Dit is nadelig voor de concurrentiepositie van houders. Tevens vormt het register daardoor geen goede informatiebron voor ouders.

3.3 Percentage afgeronde onderzoeken verklaarbaar

De GGD voert onderzoeken uit bij kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus om te controleren of zij voldoen aan de kwaliteitseisen die in de wet en beleidsregels staan. Er kunnen verschillende onderzoeken worden uitgevoerd (zie kader).

-
- ◆ Het onderzoek na melding; onderzoek direct na een melding van nieuwe kinderopvanglocatie;
 - ◆ Het jaarlijkse onderzoek; regulier onderzoek bij bestaande organisaties en het onderzoek binnen drie maanden na exploitatie bij nieuwe locaties (het eerste jaarlijkse onderzoek);
 - ◆ Het nadere onderzoek; een vervolg op een al eerder uitgevoerd onderzoek;
 - ◆ Het incidentele onderzoek; onderzoek naar aanleiding van signalen.
-

De inspectie geeft op landelijk niveau een oordeel over de uitvoering van elk type onderzoek.

Onderzoeken na melding

De inspectie constateert dat het uitvoeren van 'onderzoeken na melding' veel aandacht heeft gehad van de GGD'en. De wettelijke plicht om alle nieuwe locaties te onderzoeken is echter niet gehaald. De inspectie vindt dit niet goed maar wel verklaarbaar. In 2007 zijn er door alle GGD'en 1.440 onderzoeken na melding uitgevoerd. Dit is een sterke stijging ten opzichte van 2006 toen 650 onderzoeken zijn uitgevoerd. Een groei van meer dan 120 procent.

Als gevolg van de nog sterkere stijging van het aantal nieuwe locaties in Nederland, zijn niet al deze locaties onderzocht en is het percentage onderzochte locaties zelfs gedaald. In 2006 controleerden de GGD-inspecteurs 88 procent van de nieuwe locaties binnen de wettelijke termijn, in 2007 betrof dit percentage slechts 68 procent.

De onderzoeken na melding gelden als belangrijke kwalificatie voor de opening van een locatie. Ze hebben dan ook een soort poortwachtersfunctie waarbij het kaf van het koren wordt gescheiden. Omdat niet alle locaties bij opening zijn beoordeeld, is er bij de aanvang van de opvang geen zicht op de kwaliteit. Eventuele tekortkomingen worden hierdoor pas op een later tijdstip bij het jaarlijks onderzoek ontdekt.

In tabel 1 is te zien hoeveel onderzoeken na melding zijn uitgevoerd in 2007. Deze gegevens komen voort uit de gemeentelijke verslagen.

Tabel 1: Percentage onderzoeken na melding in 2007, per soort opvang weergegeven.

Onderzoeken na melding	Dagopvang	Buitenschoolse opvang	Gastouder-bureaus	Totaal
In 2007 afgeronde onderzoeken.	62%	71%	63%	68%
Locatie onderzocht in 2007, onderzoek afgerond in 2008	20%	18%	15%	18%
Niet onderzocht in 2007	18%	11%	22%	14%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Uit de betrouwbaarheidsonderzoeken concludeert de inspectie echter dat met dit type onderzoek op verschillende wijzen wordt omgegaan.

- ◆ GGD'en maken vaak geen rapportage van het onderzoek na melding, zoals wettelijk voorgeschreven, maar schrijven de gemeente hierover een brief.
- ◆ Deze brieven worden door sommige gemeenten meegerekend als onderzoek na melding en door andere gemeenten niet.
- ◆ Sommige gemeenten tellen in het verslag aan de inspectie, ten onrechte, het onderzoek drie maanden na exploitatie als onderzoek na melding in plaats van als een jaarlijks onderzoek.

Soms worden onderzoeken na melding of onderzoeken drie maanden na exploitatie niet uitgevoerd of gecombineerd uitgevoerd om zo capaciteit te besparen.

Zowel het lagere percentage uit te voeren onderzoeken na melding als de verschillende manieren waarop met het onderzoek om wordt gegaan, bevorderen de kwaliteit van de kinderopvang niet. De groei binnen de kinderopvang mag geen excuus zijn om de rapportageplicht te veronachtzamen. De inspectie is van mening dat alle gemeenten een rapportage van het onderzoek na melding dienen te (laten) maken, net zoals wettelijk is voorgeschreven. GGD Nederland heeft in 2008 in instructies aan GGD-inspecteurs en gemeenten nogmaals gewezen op deze wettelijke verplichting.

Jaarlijkse onderzoeken

De wettelijke plicht om alle locaties jaarlijks regulier te onderzoeken is niet gehaald. Net zoals bij de onderzoeken na melding is de inspectie van oordeel dat dit niet goed, maar wel verklaarbaar is. In vergelijking met vorig jaar zijn er meer jaarlijkse onderzoeken uitgevoerd. Het aantal is met 850 gestegen tot 5.700 uitgevoerde onderzoeken in 2007. Een stijging van bijna twintig procent ten opzichte van 2006¹³. Het aantal locaties van alle soorten opvang, te weten dagopvang, BSO, GOB, is met ruim twintig procent gegroeid (zie ook bijlage 1). In 2006 bedroeg deze groei maar zes procent. Het percentage onderzochte locaties is gelijk gebleven met 2006. Zeventig procent van de verplicht uit te voeren jaarlijkse onderzoeken is uitgevoerd.

13 Een onderzoek is afgerond als zowel de inspectie is uitgevoerd als de hoor- en wederhoorprocedure is afgerond en het rapport naar de gemeente is verstuurd. Pas op dat moment is het toezichtsdeel afgerond en kan, indien nodig, de handhaving starten. In 2006 zijn naast de 70 procent afgeronde onderzoeken ook onderzoeken gestart maar niet afgerond. De afronding vond plaats in 2007 en dus tellen de onderzoeken voor dat jaar mee. Zo bestaat het totaal van 70 procent gehaalde onderzoeken in 2007 uit 20 procent van de alsnog afgeronde onderzoeken uit 2006 en voor 50 procent uit afgeronde onderzoeken uit 2007. Ook in 2007 zijn onderzoeken gestart die nog niet zijn afgerond. Deze zullen in 2008 worden afgerond en in dat jaar meetellen. Het betreft bijna tien procent van de jaarlijkse onderzoeken over 2007.

Tabel 2: Percentage locaties, per soort, waarbij jaarlijkse onderzoeken zijn uitgevoerd.

Jaarlijkse onderzoeken	Dagopvang	Buitenschoolse opvang	Gastouderbureaus	Totaal
In 2007 afgeronde onderzoeken	76%	71%	65%	73%
Locatie onderzocht in 2007, onderzoek afgerond in 2008	8%	10%	11%	9%
Niet onderzocht in 2007	16%	19%	24%	18%
Totaal	100%	100%	100%	100%

NB De in 2007 afgeronde onderzoeken bevatten ook onderzoeken waarvan de inspecties reeds in 2006 zijn uitgevoerd, maar waarvan de afronding van het onderzoek de jaargrens heeft overschreden.

Een belangrijke oorzaak van het niet uitvoeren van alle jaarlijkse onderzoeken is de grote groei aan kinderopvangcentra en gastouderbureaus in Nederland.

De inspanning van GGD'en om de groei van de locaties bij te houden en de locaties te inspecteren is groot geweest. De capaciteit aan GGD-inspecteurs bleek niet voldoende om het extra aantal onderzoeken uit te voeren. Wel zijn verschillen tussen gemeenten en GGD'en onderling waar te nemen. De inspectie voert in 2008-2009 een onderzoek uit om te achterhalen welke factoren van invloed zijn op het wel of niet kunnen uitvoeren van alle jaarlijkse onderzoeken.

Vanaf 2008 verwacht de inspectie verbeteringen die in 2009 moeten gaan resulteren in het bereiken van de wettelijke verplichting om alle locaties jaarlijks te onderzoeken. Om dit te bereiken is in januari 2008 door staatssecretaris Dijkzema structureel extra budget ter beschikking gesteld voor intensivering van het toezicht en de handhaving op de kinderopvang.

De weg die deze financiële middelen afleggen van het rijk tot zij kunnen worden ingezet bij de gemeenten en het feit dat het niet geoormerkt geld betreft, maakt echter dat het veel gemeenten niet gelukt is om deze middelen al (vroeg) in 2008 in te zetten. Het blijkt dat gemeenten wachten tot zij weten wat het specifieke bedrag voor hun gemeente wordt, om pas daarna een beslissing te nemen over de inzet ervan. Vervolgens moet een deel van dit bedrag aan de GGD ter beschikking worden gesteld voordat nieuwe inspecteurs geworven kunnen worden. Dit alles heeft gevolgen voor de uit het extra budget te verwachten verbeteringen in 2008.

Er is een begin gemaakt met de opzet van een systeem van risicogestuurd toezicht door GGD Nederland. Bij de ontwikkeling hiervan wordt gebruik gemaakt van de ruimte die de Wet kinderopvang biedt voor aanpassing in frequentie en diepgang van de inspecties. Goed presterende locaties kunnen op afstand of minder worden onderzocht en slechter presterende locaties kunnen vaker en intensiever onderzocht worden. Het risicogestuurd toezicht betekent niet dat in totaliteit minder toezicht wordt gehouden. De verwachting is wel dat het toezicht intensiever wordt. Mogelijk kan de invoering van deze vorm van toezicht in de toekomst leiden tot het in hogere mate halen van de verplichte jaarlijkse onderzoeken. Gemeenten zijn al langere tijd op de hoogte van een eventuele invoering van risicogestuurd toezicht.

De inspectie ziet een tendens bij sommige gemeenten om al een eigen invulling te geven aan het risicogericht toezicht. Dit leidt bijna altijd tot het bewust niet uitvoeren van wettelijk verplichte jaarlijkse onderzoeken. De inspectie ziet twee oorzaken. Financiële oorzaken (niet al het budget kunnen of willen inzetten) en het capaciteitstekort dat bij de GGD aanwezig kan zijn. Naast te weinig capaciteit bij de GGD'en hebben sommige gemeenten vooraf een bepaald aantal inspecties met de GGD afgesproken en daarvoor een bepaald bedrag begroot. Extra inspecties leiden dan tot overschrijding van het budget. Beide redenen zijn echter niet valide. Bij het risicogestuurd toezicht dient gestuurd te worden op daadwerkelijke risico's in de uitvoering van het toezicht en de handhaving op de kwaliteit van de kinderopvang.

De inspectie pleit voor snelle duidelijkheid ten aanzien van de vorm en inhoud van volgende fasen van het risicogestuurd toezicht. Bij het lang uitblijven van de invoering van risicogestuurd toezicht ontstaat het gevaar dat meer gemeenten gaan starten zonder landelijk vastgestelde uitgangspunten.

Nadere onderzoeken

De inspectie vindt het positief dat gemeenten het instrument van nadere onderzoeken meer dan in 2005 en 2006 inzetten.

In vergelijking met 2006 zijn er bijna 50 procent meer nadere onderzoeken uitgevoerd. Dit speelt met name bij BSO en GOB's. In 2006 volgde na het uitvoeren van een jaarlijks onderzoek in twaalf procent een nader onderzoek. In 2007 is dit gestegen tot vijftien procent.

Tabel 3: Aantal rapportages nadere onderzoeken, per soort opvang in 2007.

Soort opvang	Aantallen onderzoeken
Dagopvang	493
Buitenschoolse opvang	299
Gastouderbureaus	45
Totaal	837

Het grootste gedeelte, 59 procent, van de nadere onderzoeken vindt plaats bij de dagopvang. Nadere onderzoeken zijn een effectief middel om geconstateerde tekorten te blijven volgen tot ze zijn opgelost. Maar gemeenten gaan verschillend om met dit type onderzoek¹⁴.

14 Er zijn gemeenten die bij een geconstateerd tekort in het jaarlijkse onderzoek direct een nader onderzoek uitvoeren. Andere gemeenten voeren het nader onderzoek uit als de hersteltermijn is verstreken of als het handhavingstraject is afgerond. Nog weer andere gemeenten voeren geen nader onderzoek uit maar passen, indien nodig, alleen handhavingsinstrumenten toe. Tenslotte zijn er gemeenten die geen nader onderzoek instellen maar er voor kiezen, soms in navolging van hun handhavingbeleid, om in de daaropvolgende jaarlijkse GGD-controle na te gaan of het geconstateerde tekort is opgelost (eventueel na inzet van handhaving). Dit is evenwel alleen mogelijk bij kwaliteitsitems waarvoor een hersteltermijn van twaalf maanden is vastgesteld. De verschillende methoden hebben gevolgen voor het aantal nadere onderzoeken dat per gemeente wordt uitgevoerd.

De inspectie acht het van belang dat de gemeenten de manier waarop het instrument wordt ingezet, blijven evalueren. Dit om het effect van het toezicht te bepalen. Een manier van omgaan met nader onderzoek zal in het ene geval anders uitpakken dan in het andere geval. Het streven zal er altijd op gericht moeten zijn de tekortkoming zo spoedig mogelijk op te lossen.

Incidentele onderzoeken en onaangekondigde onderzoeken

De inspectie vindt het jammer dat gemeenten nog maar zo weinig gebruik maken van incidentele onderzoeken en onaangekondigde onderzoeken. Dit zijn volgens de inspectie, maar ook volgens de branchepartijen, onderzoeken die een krachtig instrument vormen bij het controleren van met name specifieke kwaliteitseisen. Bij onaangekondigde onderzoeken is het verder van belang de werkelijke situatie in beeld te brengen op een kindercentrum. Het lijkt of gemeenten vaak terugschrikken voor de inzet van onaangekondigde onderzoeken. Dit kan mogelijk worden onderzocht door duidelijk naar de houders te communiceren dat onaangekondigde onderzoeken *kunnen* plaatsvinden.

Tabel 4: Aantal rapportages incidentele en onaangekondigde onderzoeken, per soort opvang in 2007.

Soort opvang	Incidenteel	Onaangekondigd
Dagopvang	126	139
Buitenschoolse opvang	67	61
Gastouderbureaus	11	3
Totaal	204	203

Openbaarmaking rapporten

De inspectie beoordeelt de openbaarmaking van de inspectierapporten als matig. Hoewel het wettelijk verplicht is de inspectierapporten openbaar te maken, blijkt dit bij vijf procent van alle rapporten nog niet te gebeuren. Voor negen procent van de rapporten is niet duidelijk of ze openbaar gemaakt zijn. Het komt nog voor dat gemeenten geen besef hebben van deze verplichting. Hoewel de GGD, volgens de wet, de partij is die de rapporten openbaar moet maken, is de gemeente, gezien haar regierol, verantwoordelijk voor het gehele toezicht. Dus ook voor dit punt. Bijna 57 procent van alle rapporten wordt door de GGD openbaar gemaakt. Zestien procent van de rapporten door de gemeenten. Ook komt het voor dat beide partijen de rapporten openbaar maken (dertien procent van de rapporten).

Dat nog niet alle inspectierapporten openbaar zijn, is slecht voor de ouders die zo geen inzicht hebben in de kwaliteit van het kinderopvangcentrum van hun kind, maar ook voor de concurrentiepositie van houders (een goed rapport is goed voor de 'business'). Het openbaar zijn van goede rapporten vormt daarnaast een prikkel voor houders met een minder goed inspectierapport en dus voor algemene verbeteringen in de kwaliteit van de kinderopvang.

De inspectie heeft gemeenten die rapporten niet openbaar maken, hierover in 2008 benaderd met als doel te komen tot openbaarmaking van de rapporten. Aan het verzoek van de inspectie is bij deze gemeenten gehoor gegeven en de rapporten worden nu ter inzage gelegd of op de site geplaatst.

3.4 Handhaving onder de maat

Oordeel handhaving

De inspectie is om een aantal redenen van mening dat de uitvoering van de handhaving op de kwaliteit van de kinderopvang door gemeenten onder de maat is.

Ten eerste komt uit de betrouwbaarheidsonderzoeken naar voren dat bij teveel gemeenten de handhaving niet op orde is. Uit het bezoek aan dertig willekeurig gekozen gemeenten, waar het onderwerp handhaving expliciet aan de orde is gekomen, blijkt dat bij het grootste deel van deze gemeenten één of meer tekorten in de handhaving zijn aangetroffen. Sommige gemeenten handhaven zelfs helemaal niet. Ook uit de overige communicatie met bijna vijftig procent van alle gemeenten naar aanleiding van het ingediende jaarverslag kinderopvang komen tekorten op het vlak van handhaving naar voren.

Voorbeelden van aangetroffen tekorten zijn onder meer:

- ◆ Gemeenten hebben handhavingsbeleid maar gebruiken dit niet bij de daadwerkelijke handhaving. Daardoor is er geen borging voor uniforme en consistente handhaving.
- ◆ Niet weten of handhaving is ingezet.
- ◆ Niet weten wat de stand van zaken met betrekking tot de handhaving is.
- ◆ Onvoldoende op de hoogte zijn of de handhaving effect heeft gehad en of het tekort is opgelost.
- ◆ Informatie over het type handhavingsactie en de voortgang ervan niet doorgeven aan de GGD'en (van belang bij volgende GGD-onderzoeken).
- ◆ Bij onderzoeken die in 2007 zijn afgerond is, op 1 april 2008 nog geen noodzakelijke handhavingsactie ondernomen. In de 22 gemeenten waarbij dit zich voordoet worden tekorten, in ieder geval tijdelijk, getolereerd.

Het beeld over tekortkomingen in de handhaving uit de betrouwbaarheidsonderzoeken wordt versterkt met informatie die de inspectie verkrijgt uit opgedane signalen over gemeenten, uit informatie bij de VNG-workshops, uit informatie uit GGD-inspectiedagen en uit overleggen waarbij de brancheverenigingen kinderopvang aanwezig zijn.

Ten tweede communiceren gemeenten nog onvoldoende over de handhaving. Voor goede afspraken is voldoende communicatie noodzakelijk tussen gemeente en GGD. Het voornemen om bij tekorten nadere onderzoeken uit te voeren is bijvoorbeeld één van de punten waarover goede afspraken nodig zijn en waarbij dus communicatie van belang is. Een ander punt is de afstemming over het handhavingsadvies dat de GGD ten aanzien van een locatie aan de gemeente meegeeft in

het inspectierapport. Vijftig procent van de gemeenten overlegt standaard met de GGD over de in te zetten handhavingsmaatregel. Vijftien procent van de gemeenten overlegt hierover niet met de GGD'en. Driekwart van de gemeenten informeert de GGD'en over de uiteindelijk door de gemeente ingezette handhavingsmaatregel.

Deze percentages zijn wel een verbetering ten opzichte van de situatie van vorig jaar, maar voor een goede invulling van de handhavingstaak moeten beide partijen structureler overleg met elkaar voeren. Dan komen GGD inspecteurs bijvoorbeeld niet meer voor verrassingen te staan op het moment dat zij een inspectie uitvoeren op een locatie en zij niet op de hoogte blijken van een handhavingsmaatregel die de gemeente in een vorig jaar had ingezet. Of niet weten of de gemeente handhaving heeft ingezet, terwijl dit wel te verwachten was vanuit de voorgaande inspectie.

Tenslotte kan de inspectie slechts op veertig procent van de cijfers uit het gemeentelijk jaarverslag van het onderdeel handhaving vertrouwen. Dit betekent niet alleen dat de verantwoording aan de gemeenteraad en de minister niet klopt, maar ook dat gemeenten zelf geen goed zicht hebben op het door hun uit te voeren handhavingsproces. Het maakt verder dat de inspectie twijfelt of gemeenten wel voldoende grip hebben op de administratie van het handhavingsproces. De inspectie heeft daardoor ook twijfel of het handhavingsproces wel op orde is.

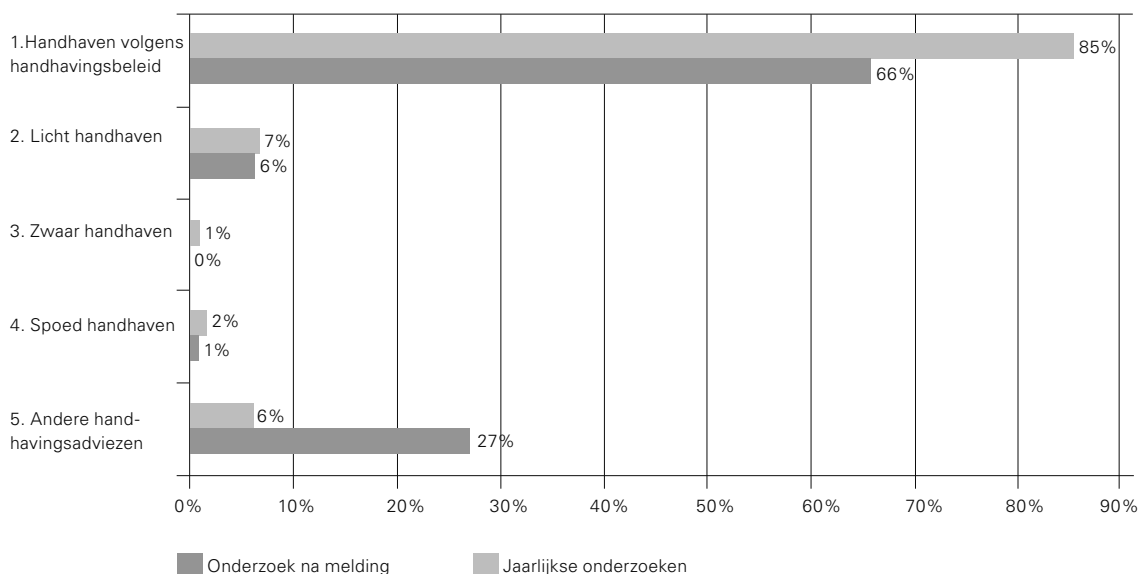
Overige bevindingen handhaving

Hoewel gemeenten niet altijd de juiste aantallen hebben doorgegeven in hun jaarverslag, kunnen voor alle gemeenten in Nederland de volgende algemene bevindingen waargenomen worden.

De bevindingen hebben betrekking op de handhavingsadviezen van de GGD aan de gemeenten maar ook op de uitvoering van de handhaving.

Ten aanzien van de handhavingsadviezen constateert de inspectie dat voor alle soorten opvang (dagopvang, BSO en gastouderopvang) gelijksoortige adviezen worden gegeven. Het advies gaat in op de vraag of volgens het gemeentelijk handhavingsbeleid moet worden gehandeld of dat rekening gehouden moet worden met verlichtende of verzwarende omstandigheden. In de meeste gevallen luidt het advies 'handhaven volgens gemeentelijk handhavingsbeleid'. Uit de betrouwbaarheidsonderzoeken komt naar voren dat sommige GGD'en dit onderdeel in het inspectierapport niet goed invullen. Dit omdat de gemeente geen handhavingsbeleid heeft of de GGD het handhavingsbeleid niet kende.

Grafiek 1: Percentage handhavingsadviezen in 2007 naar soort onderzoek en soort advies.



Daarnaast zijn uit de gemeentelijke verslagen de volgende bevindingen ten aanzien van de uitvoering van de handhaving te constateren.

- ◆ Ondanks dat het aantal handhavingsacties is gestegen, is het aantal 'aanwijzingen' ten opzichte van 2006 niet gegroeid, maar juist afgenomen. Van meer dan duizend in 2006 tot 650 in 2007.
- ◆ Het aantal zwaardere handhavingsacties volgend uit de Wet kinderopvang, is sterker gestegen dan verwacht op basis van de groei van het aantal locaties. Hierbij gaat het om de instrumenten schriftelijk bevel, bestuurlijke boete, en verbod op exploitatie. Van zestig in 2006 tot 280 in 2007
- ◆ Net als in 2006 passen gemeenten overleg en overreding veel toe bij geconstateerde tekorten. Dit is een effectief instrument om én het tekort in de kwaliteit van de kinderopvang tegen te gaan én de relatie met de ouders niet op scherp te stellen.

Oorzaken onvoldoende invulling handhaving

De inspectie constateert dat er verschillende oorzaken ten grondslag liggen aan het niet op orde zijn van de handhaving. Dit blijkt uit de onderliggende betrouwbaarheidsonderzoeken. Een belangrijke reden betreft het al eerder genoemde gebrek aan continuïteit bij gemeentelijke medewerkers. Ten tweede hebben zij vaak onvoldoende tijd voor hun taak toezicht kinderopvang in het volle werkpakket dat zij hebben. En ten derde ziet de inspectie dat de regierol van gemeenten op het toezicht van de kwaliteit van de kinderopvang vaak over meerdere afdelingen binnen een gemeente is verdeeld. Dit kan afstemmings- en coördinatieproblemen in de hand werken die het toezicht en de handhaving ondermijnen.

De inspectie is van mening dat er binnen de gemeente meer aandacht moet komen voor het toezicht en de handhaving op de kwaliteit van de kinderopvang.

Het uitvoeren van inspecties en het constateren van eventuele tekortkomingen in de kwaliteit van de kinderopvang betekent half werk als er vervolgens geen handhaving volgt. De kans bestaat daarmee dat deze tekorten blijven bestaan. Onvoldoende aandacht voor de handhaving vormt immers een risico voor de kwaliteit van de kinderopvang.

Bijlagen

Bijlage 1 Aantallen kinderopvangorganisaties

De gemeentelijke jaarverslagen bevestigen dat kinderopvang in 2007 fors is gegroeid. In totaal is het aantal locaties van alle soorten opvang, te weten dagopvang, buitenschoolse opvang (BSO) en Gastouderbureaus (GOB), gezamenlijk met ruim twintig procent gegroeid. In 2006 bedroeg deze groei maar zes procent.

Tabel 6: Aantallen kinderopvanglocaties per soort opvang

Totaal	Dagopvang	Buitenschoolse opvang	Gastouderbureaus
1-1-2007	3.294	2.951	501
31-12-2007	3.497	4.058	684

De grootste stijging is zichtbaar bij zowel de BSO als bij de GOB. Het aantal nieuw gestarte BSO locaties in 2007 is drie maal groter dan het aantal nieuwe BSO locaties in 2006. Uit nadere analyse volgt dat deze stijging vooral waarneembaar is bij middelgrote gemeenten (20-50 duizend inwoners). Opvallend is dat ook het aantal uitschrijvingen van BSO-locaties in vergelijking met 2006 is toegenomen tot 198 uitschrijvingen. Het aantal nieuwe locaties en uitschrijvingen met elkaar verrekend, levert op dat het aantal BSO-locaties in 2007 in totaliteit met 40 procent is gegroeid.

In 2007 zijn 266 nieuwe GOB's geopend. Ten opzichte van 2006 is dit een verdubbeling van het aantal nieuw gestarte bureaus. De groei heeft zich voornamelijk voorgedaan bij de grootste gemeenten (meer dan 50.000 inwoners). Het aantal uitschrijvingen is ten opzichte van 2006 iets toegenomen (74 uitschrijvingen ten opzichte van 50 in 2006). De nieuwe locaties en uitschrijvingen verrekend laten een groei van 38 procent zien in 2007.

Een gedeelte van de GOB's biedt innovatieve kinderopvang aan. Dit aantal is in 2007 verder gegroeid. Innovatieve kinderopvang houdt in dat de maximale groeps-grootte aan huis mag worden uitgebreid van vier naar zes niet-eigen kinderen en de gastouderopvang niet hoeft plaats te vinden in de woning van de gast- of vraag-ouder. In 2005 waren er 65 bureaus die innovatieve gastouderopvang aanboden, in 2006 en 2007 respectievelijk 104 en 159 bureaus. Dit impliceert een groei van 60 en 53 procent.

In 2007 zijn er 350 nieuwe locaties dagopvang bijgekomen. In 2006 kwamen er 195 nieuwe locaties bij. Het aantal uitschrijvingen is in 2007 ongeveer even groot als in 2006 (106). In totaliteit steeg het aantal locaties in 2007 met 7 procent tot 3.537 locaties. Dit is in vergelijking met de BSO en gastouderbureaus een bescheiden groei.

Uit de signalen¹⁵ die de Inspectie verkrijgt, blijkt dat in 2007 een ontwikkeling is ingezet die zich in 2008 verder heeft ontwikkeld als trend. Het betreft de vorming van buitenschoolse opvang met een thema, zoals kinderopvang bij sportverenigingen en agrarische bedrijven, waarbij de kinderen gebruik kunnen maken van de faciliteiten bij de opvanglocatie. Ook worden steeds vaker tijdens de opvang activiteiten aangeboden op het gebied van kunst en cultuur.

Ondanks de groei in 2007 van het aantal locaties, en dus van het aantal kindplaatsen, bestaan er eind van dat jaar in diverse gemeenten lange wachtlijsten, met name voor buitenschoolse opvang. Voor voldoende kinderopvang moeten ruimte, huisvesting en opgeleide leidsters aanwezig zijn. Sommige gemeenten dragen actief bij om problemen op deze vlakken op te lossen. Dit past binnen de visie van het netwerkbureau, dat is opgezet om de wachtlijsten, van met name BSO, op te lossen. Gemeenten kunnen hier ook advies en ondersteuning krijgen om dit doel te bereiken.

Eind 2007 waren er ongeveer 135.000 beschikbare plaatsen dagopvang in Nederland, en ongeveer 130.000 beschikbare plaatsen buitenschoolse opvang. Het aantal beschikbare kindplaatsen is echter een wezenlijk ander cijfer dan het aantal kinderen dat kan worden opgevangen. De beschikbare plaatsen geven het totaal aantal plaatsen weer, terwijl één plaats ingevuld kan worden door meerdere kinderen. Hierbij valt te denken aan de situatie dat een kind maar een aantal dagen per week gebruik maakt van opvang. Voor gastouderopvang is de telling op het niveau van kindplaatsen niet gemaakt omdat het geen wettelijke eis is om het aantal gastouders, en dus het aantal kindplaatsen, bij gemeenten vast te leggen.

Het aantal kinderen dat gebruikt maakt van kinderopvang kan afgeleid worden uit CBS-cijfers over het aantal toeslagen dat worden uitgekeerd. Hieronder een overzicht:

Tabel 7: Aantal uitgekeerde toeslagen per soort opvang, per jaar.

Soort opvang	2007	2006
Dagopvang	283.000	233.000
Buitenschoolse opvang	176.000	134.000
Gastouderbureaus	98.000	46.000
Totaal	557.000	413.000

De inspectie constateert dat in 98 procent van alle gemeenten in Nederland dagopvang en BSO wordt aangeboden. Omdat de locatie van een gastouderbureau niet weergeeft in welke gemeente(n) de gastouderopvang zelf plaatsvindt, is er geen percentage weer te geven voor gastouderopvang. Wel is in 52 procent van het aantal gemeenten een gastouderbureau gevestigd.

15 De Inspectie van het Onderwijs gebruikt signalen om een indicatie te krijgen over ontwikkelingen op het terrein van (toezicht op) kinderopvang. Onder signalen wordt verstaan: alle informatie en berichten "van buiten naar binnen" die relevante informatie bevatten over (de uitvoering van) kinderopvang en het toezicht daarop door gemeenten. Concreet gaat het om persberichten, websites van gemeenten (hier komen de meeste signalen vandaan), etc.. Ook kan een signaal voortvloeien uit bevindingen van een (aspect)onderzoek van de inspectie of uit overleg met derden.

Bijlage 2 Organisatie van het toezicht

Huidig toezicht

De Wet kinderopvang is op 1 januari 2005 in werking getreden en regelt de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang en biedt waarborgen voor de kwaliteit van de kinderopvang. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het eerstelijnstoezicht op grond van de wet en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang. De gemeente wijst GGD-ambtenaren aan voor de feitelijke inspecties.

De wettelijke kwaliteitseisen voor de kinderopvang zijn uitgewerkt in het Convenant kwaliteit kinderopvang dat is opgesteld door de twee brancheorganisaties van ondernemers in de kinderopvang en de belangenorganisatie voor ouders in de kinderopvang. Deze kwaliteitsregels zijn vervolgens door de minister opgenomen in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang die voor het gehele veld gelden als norm voor zowel de kwaliteit van de kinderopvang als het toezicht op deze kwaliteit. In het voorjaar van 2008 is een nieuw convenant verschenen, dat geleid heeft tot nieuwe beleidsregels.

Ten aanzien van het toezicht op de gastouderbureaus controleert de GGD primair het gastouderbureau en niet de opvangwoning. Het gastouderbureau moet aantonen dat het zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van de kwaliteit van de gastouderopvang waarmaakt. Wanneer de GGD hierover twijfels heeft of van het gastouderbureau zelf onvoldoende informatie krijgt, kan de inspecteur besluiten om één of meerdere opvangwoning(en) te inspecteren. Het aantal gastouders dat werkzaam is (naar schatting 35.000-40.000) maakt een bezoek van de GGD-inspecteur aan iedere opvangwoning onwerkbaar. De kosten van dit toezicht zouden niet in verhouding staan tot het aantal kinderen dat bij een gastouder wordt opgevangen.

Toekomstig toezicht

In 2006 heeft het Kabinet de wens geuit om de toezichtlast met 25 procent te verminderen. Hiervoor is het project 'Vernieuwing toezicht' opgezet dat tot doel heeft om de efficiency van de inspecties te verbeteren en de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht te verhogen. Omdat rijksinspecties maar drie procent van het toezicht uitmaken, wordt getracht deze doelen te bereiken door betere samenwerking en informatieoverdracht.

De informatieoverdracht wordt verbeterd doordat iedere rijksinspectie die een onderzoek in de kinderopvang houdt, vooraf bericht geeft aan GGD Nederland, met een afschrift aan de Inspectie van het Onderwijs. Daarnaast zullen de GGD-inspecteurs die bij de inspectie situaties aantreffen die mogelijk (nader) onderzoek vragen van een andere inspectie, deze structureel informeren (bijvoorbeeld: er is weer bedorven voedsel in de koelkast aangetroffen → Dit wordt doorgegeven aan de VWA; nog steeds is de vluchtweg gebarricadeerd door archiefkasten → Dit bericht gaat naar de Brandweer). Het informeren is nu teveel afhankelijk van de reactie van de GGD-inspecteur.

Bijlage 3 Methode van onderzoek

Verantwoording door gemeenten

Gemeenten verantwoorden zich ieder jaar over de uitvoering van het toezicht aan de verantwoordelijk minister door middel van een verslag. Deze werkwijze is vastgelegd in artikel 67 van de Wet kinderopvang.

Het verslag wordt opgesteld volgens een door de minister van OCW vastgesteld verantwoordingsmodel dat gemeenten aangeleverd krijgen door de Inspectie van het Onderwijs. De inspectie heeft in samenwerking met de VNG en GGD Nederland het verantwoordingsmodel 2007 vereenvoudigd.

Nadat het verslag is ingevuld, stelt het College van Burgemeester en Wethouders (B&W) het verslag vast en verstrekt dit aan de gemeenteraad en de minister van OCW. De gemeenteraad kan dit direct, en OCW pas na de inspectierapportage, gebruiken als sturingsinformatie.

Hoewel meer gemeenten dit jaar op tijd waren met het insturen van het verslag, 65 procent ten opzichte van 51 procent in 2006, betekent dit dat 35 procent van de gemeenten te laat heeft ingestuurd. Tien procent van de gemeenten stuurde het verslag zelfs pas na 1 september 2008 in.

De verslagen van alle gemeenten bij elkaar geven een beeld over de verschillen in de uitvoering van het uitgeoefende toezicht door de 443 gemeenten en de 30 GGD'en¹⁶.

Nieuw model 2008

Het verantwoordingsmodel voor het verslagjaar 2008 is op enkele punten gewijzigd ten opzichte van dat van 2007. Dit om het aan te laten sluiten bij het per 1 april 2008 aangepaste GGD-inspectierapport. Het GGD-inspectierapport is aangepast als gevolg van de wijziging van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang die per 1 april 2008 gelden. Daarbij heeft de VNG een hierbij passende nieuw afwegingsmodel voor handhaving- en sanctiebeleid opgesteld.

Daarnaast heeft de Inspectie van het Onderwijs, vanuit de ervaring van voorgaande jaren, het verantwoordingsmodel beter op de praktijk willen laten aansluiten. Om gemeenten te faciliteren, is het gewijzigde model voor het verslagjaar 2008 niet pas in het voorjaar van 2009, maar medio oktober 2008 aan de gemeenten toegezonden. Omdat het model vijf maanden eerder dan het vorige jaar verzonden is, zijn gemeenten verzocht het jaarverslag 2008 voor 1 mei 2009 in te sturen.

¹⁶ Als in deze nota vergelijkingen tussen verslagjaar 2007 en 2006 gemaakt worden, kan het voorkomen dat de genoemde cijfers over 2006 anders zijn dan weergegeven in de nota van vorig jaar. Een aantal gemeenten bleek vorig jaar onjuiste gegevens te hebben doorgegeven. Echter niet zodanig dat conclusies in het rapport Landelijk Oordeel 2006 zouden veranderen.

Beoordeling door de Inspectie van het Onderwijs

De verslagen van de gemeenten worden beoordeeld door de inspectie. De inspectie hanteert hierbij de Wet kinderopvang en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang als norm. De beoordeling gaat volgens de wet in op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het toezicht dat de gemeenten uitoefenen. Bij rechtmatigheid gaat het om de vraag of alle wettelijk vereiste onderzoeken zijn uitgevoerd en het register naar behoren wordt beheerd door de gemeenten. De wet bevat voor het aspect doeltreffendheid in veel gevallen geen expliciet vastgestelde normen. De inspectie geeft voor deze onderdelen daarom een inventarisatie en een beschrijving van de bevindingen. In dit rapport spreekt de inspectie haar oordeel uit over die onderdelen die op rechtmatigheid zijn getoetst.

De betrouwbaarheid van gemeentelijke gegevens

De Wet kinderopvang verplicht gemeenten niet om hun verslagen te voorzien van een accountantsverklaring of een verklaring van (bijvoorbeeld) een certificerende instantie. Wel wordt door het College van B&W in de bestuurlijke mededeling verklaard dat het gemeentelijk verslag naar waarheid is ingevuld. Dit zou een garantie voor de betrouwbaarheid van de gegevens in het verslag moeten zijn.

Omdat de verslagen in vorige jaren niet geheel betrouwbaar bleken, toetst de inspectie de betrouwbaarheid van de informatie in de gemeentelijke verslagen in betrouwbaarheidsonderzoeken. Hierin wordt de juistheid en volledigheid van de informatie getoetst en wordt inzichtelijk in hoeverre de inspectie zich bij haar landelijk oordeel over toezicht en handhaving kan baseren op de informatie uit de verslagen.

De betrouwbaarheidsonderzoeken bestaan uit een zogenaamde consistentietoets en een validatieonderzoek. Hieruit kwam naar voren dat een aantal cijfers die door gemeenten zijn geleverd, niet of niet voldoende betrouwbaar waren. Daarom zijn in dit rapport minder kwantitatieve gegevens opgenomen dan in vorige jaren.

Het bijhouden van het aantal onderzoeken moet volgens de inspectie een aandachtspunt zijn voor gemeenten. In de gegevens hierover zijn op het niveau van de individuele gemeenten veel kleine afwijkingen naar boven en naar beneden geconstateerd waardoor de betrouwbaarheid van de cijfers verminderd. Daar waar cijfers in het rapport zijn opgenomen geldt dat de cijfers op dat aspect betrouwbaar waren of dat er sprake was van afwijkingen in de tellingen die tegen elkaar wegvallen waardoor de totalen wel betrouwbaar zijn voor een landelijk beeld.

Consistentietoets

Bij de consistentietoets wordt beoordeeld of het antwoord van een vraag klopt met het antwoord van een andere vraag in hetzelfde verslag. Deze toets moeten gemeenten in eerste instantie zelf uitvoeren voordat het verslag naar de inspectie wordt verzonden. Ondanks deze zelfcontrole werden bij een behoorlijk aantal gemeenten, toch inconsistenties aangetroffen. Deze inconsistenties zijn door de

inspectie vervolgens aan de gemeenten voorgelegd met de vraag om toelichting te geven en de gegevens te corrigeren.

In vergelijking met voorgaande jaren zijn er minder inconsistenties ontdekt. De belangrijkste inconsistenties waren te vinden in de relatie tussen het aantal locaties en het aantal uitgevoerde nieuwe meldingsonderzoeken en jaarlijkse onderzoeken.

Validatieonderzoek

Met dit onderzoek wordt bij de gemeente ter plaatse getoetst of de in de verslagen opgenomen informatie in overeenstemming is met de gemeentelijke administratie. Bij een steekproef van dertig gemeenten is hier onderzoek naar verricht. Daarnaast heeft het onderzoek tot doel om inhoudelijke vragen van de gemeente over de uitvoering van het toezicht te beantwoorden en om toelichting te geven op belangrijke ontwikkelingen die nu actueel zijn op het gebied van kinderopvang.

Uit de betrouwbaarheidsonderzoeken blijkt dat gemeenten zich op een aantal punten onjuist hebben verantwoord. De inspectie stelt vast dat op bepaalde onderdelen de onderzochte jaarverslagen daarom niet toereikend zijn voor een juist beeld over de uitvoering. Op grond hiervan bestaat onzekerheid over de informatie in de verslagen over de uitvoering. Bij de betreffende onderdelen in dit rapport is dit aangegeven en wordt met de onzekerheid rekening gehouden.

Toekomstige betrouwbaarheid van de gemeentelijke verslagen

Er zijn activiteiten in gang gezet om de betrouwbaarheid van gemeentelijke gegevens te laten toenemen. In 2009 start de implementatie van een geautomatiseerd systeem waarin inspecteurs (GGD), handhavers (gemeente) en onderzoekers (inspectie) gezamenlijk waarnemingen en bevindingen kunnen uitwerken, gebruiken en inzien. De naam van dit systeem is de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte Kinderopvang (GIR Kinderopvang).

Invoering van dit systeem geschiedt fasegewijs, waarbij deel voor deel het primaire toezicht- en handavingsproces wordt geautomatiseerd in een aantal gemeenten en GGD'en. Dit wordt, zowel qua proces als aantallen gemeenten en GGD'en, steeds verder uitgebreid.

Doelstelling van de GIR-Kinderopvang is om het toezicht tussen de inspecties efficiënter, eenduidig en beter afgestemd te laten plaatsvinden. De GIR is een initiatief van de Inspectieraad, waarin alle inspecties op rijksniveau samenwerken om toezicht te verbeteren. Het systeem is in samenwerking met GGD Nederland, VNG en de Inspectie van het Onderwijs tot stand gekomen. De inspectie is opdrachtgever voor de implementatie, het beheer en verdere ontwikkelingen van het systeem.

In het systeem worden in eerste instantie de gemeentelijke registers kinderopvang van alle gemeenten, alle GGD-inspectierapporten, gemeentelijke handavingsbesluiten en de rapporten van de inspectie over de uitvoering van het eerstelijnstoezicht opgenomen. Hierdoor kunnen de medewerkers van GGD'en en gemeenten

de in het GIR geplaatste inspectierapporten en handhavingbeschikkingen gebruiken als zij te maken hebben met soortgelijke praktijksituaties of voorbeelden zoeken voor complexe zaken. Tevens vereenvoudigt het de communicatie tussen GGD-inspecteurs en gemeenteambtenaren.

De uitvoering van toezicht door de GGD en de handhaving door de gemeente wordt, door de GIR Kinderopvang veel efficiënter, de uitvoeringskosten dalen en uniformiteit in toezicht en handhaving wordt eerder bereikt (gelijke besluitvorming in gelijke gevallen). Bovendien kan de inspectie de GGD-inspectierapporten en de gemeentelijke handhavingbesluiten direct raadplegen, waardoor de jaarlijkse verantwoording van toezicht op de kinderopvang die gemeenten voor de gemeenteraad en minister opstellen, grotendeels kan vervallen. Dit laatste doet recht aan het terugdringen van de regeldruk.

Bijlage 4 Uitkomsten kwaliteit kinderopvang

In tegenstelling tot de rest van dit rapport bevat deze bijlage uitkomsten over de kwaliteit van de kinderopvang. Alleen gemeenten hebben zicht op deze kwaliteit en hebben in hun verslag over 2007 aan de Inspectie van het Onderwijs aangegeven wat de uitkomsten waren op de verschillende (sub)domeinen. Gemeenten hebben namelijk in hun jaarverslag aangegeven welk oordeel de GGD heeft gegeven over de kwaliteit van de kinderopvang. Dit is gedaan aan de hand van zeven te beoordelen domeinen. Bij de gastouderbureaus is sprake van vijf kwaliteitsdomeinen.

Reden om dit onderdeel op te nemen in dit rapport is om een landelijk beeld te geven van de uitkomsten per kwaliteitseis. Dit is ook voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) waardevolle informatie. Over deze inventarisatie spreekt de inspectie zich niet met een oordeel uit omdat de individuele gemeenten al toezicht houden op de GGD-scores.

Het domein 'Ouders' scoort onder de 90 procent. Dit betekent dat bij meer dan tien procent van de locaties kinderopvang de kwaliteitseisen op dit domein onvoldoende of slecht scoren. Het is met name het subdomein 'voorwaarden oudercommissie' dat deze score naar beneden haalt. De overige subdomeinen binnen het domein 'Ouders' zoals 'reglement oudercommissie' scoren beter, waardoor de geaggregeerde score van het domein rond het genoemde percentage uitkomt.

Bij het domein 'Personeel' scoort het subdomein 'regels voor de verklaring omtrent het gedrag' het minst goed van de subdomeinen 'Personeel'. Dit betekent dat bij meer dan tien procent van de locaties het punt van de Verklaringen omtrent Gedrag van het personeel niet op orde is. Het subdomein 'Gebruik van de voorgeschreven voertaal' is bij zowel dagopvang als BSO goed.

Net als in 2006 scoort het domein 'Veiligheid en Gezondheid' in 2007 het slechtst van alle domeinen. In een kwart van alle locaties kinderopvang is dit onderdeel onvoldoende op orde. Dit domein bestaat uit twee subdomeinen: een risico-inventarisatie veiligheid en een risico-inventarisatie voor gezondheid. Beide subdomeinen scoren hetzelfde.

De houder is verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de veiligheid en gezondheid binnen de locaties. Daarvoor is hij/zij verplicht een risico-inventarisatie voor veiligheid en gezondheid op te stellen. De GGD toetst of de houder deze risico-inventarisatie heeft uitgevoerd. Hieronder vallen onder meer dat beroepskrachten op de hoogte moeten zijn van deze analyse, dat een plan van aanpak voor de risico's moet worden opgesteld en dat volgens dit plan moet worden gehandeld. De scores voor dit domein zijn dus niet één op één terug te voeren tot een onveilige of een ongezonde situatie binnen de locatie of het gastoudergezin.

Het domein 'Accommodatie en Inrichting' scoort goed. Bij het domein 'Groeps-grootte en leidster-kindratio (sinds 2008 beroepskracht-kindratio genoemd)' is er in bijna vijftien procent van de locaties dagopvang een negatieve score voor de leidster-kindratio.

Bij het domein 'Pedagogisch beleid en praktijk' scoren drie subdomeinen 'sociale veiligheid', 'personele en sociale competentie' en 'overdracht van normen en waarden' goed. Het subdomein 'Pedagogisch beleid en praktijk' scoort daarentegen veel minder. In meer dan vijftien procent van de locaties scoort deze voorwaarde onvoldoende. Ook bij het domein 'Klachten' is het bij vijftien procent van de locaties niet goed geregeld.

Hieronder een overzicht van de subdomeinen die het minst goed scoren.

Subdomein	Percentage onderzoeken met een uitkomst onvoldoende of slecht
Voorwaarden oudercommissie	17 %
Regels voor de verklaring omtrent het gedrag	13%
Risico inventarisatie veiligheid	27%
Risico inventarisatie gezondheid	26%
Leidster-kind ratio	17%
Pedagogisch beleid en praktijk	16%

Bijlage 5 Toelichting bij beoordeelde onderwerpen

Toezicht- en handhavingsbeleid

Onder toezichtbeleid wordt verstaan hoe de gemeente en de GGD onderling afspraken hebben gemaakt over hoe de vormgeving van het toezicht. Bijvoorbeeld hoe in bepaalde situaties wordt opgetreden en hoe de communicatie tussen de partijen is vorm gegeven. Hoe wordt omgegaan met signalen, met de besluitvorming wanneer een incidenteel onderzoek wordt ingezet en in welke situaties onderzoeken onaangekondigd plaatsvinden.

Als gevolg van het nieuwe convenant met aangepaste kwaliteitsnormen zijn de beleidsregels, die ingaan op de kwaliteitseisen voor de kinderopvang, aangepast en heeft de VNG in mei 2008 een nieuw afwegingsmodel voor handhavings- en sanctiebeleid uitgebracht.

Het handhavingsbeleid stelt gemeenteambtenaren in staat beter en duidelijker te handhaven. Bij gelijke tekortkomingen wordt binnen één gemeente op dezelfde manier gehandhaafd, ook in de tijd gezien. Voor de GGD-toezichthouder geeft het handhavingsbeleid een handvat voor het geven van een handhavingsadvies aan de gemeenten. Voor houders en ouders is het een belangrijk document waarin transparant wordt aangegeven aan welke kwaliteitseisen moet worden voldaan en welke tekortkoming welke sanctie oplevert.

Gemeentelijk register kinderopvang

Alle kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus moeten zich te laten registreren bij de gemeente. Deze, wettelijke, plicht is ingesteld om te weten welke kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus actief zijn op de markt. Een houder (de exploitant van een kinderopvangorganisatie) met locaties verspreid over verschillende gemeenten, dient zich te registreren bij de gemeente waar de houder zelf is gevestigd.

Opname in het gemeentelijke register is zowel voor de houder als voor de ouders van belang omdat de overheid uitsluitend een tegemoetkoming in de kosten verstrekt bij een geregistreerde kinderopvangorganisatie of geregistreerd gastouderbureau. Tevens geeft het register de ouders een indicatie dat de kinderopvang bij aanvang van exploitatie redelijkerwijs van voldoende kwaliteit is en dat door de gemeente jaarlijks zal worden toegezien op de kwaliteit van de opvang.

Inspecties kinderopvang

De GGD voert onderzoeken uit bij kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus om te controleren of zij voldoen aan de kwaliteitseisen die in de wet en beleidsregels staan. Deze onderzoeken zijn daarmee de instrumenten die het toezicht vormgeven. Het daadwerkelijk bezoeken van een locatie wordt een inspectie genoemd. Pas als de rapportage en de hoor- en wederhoorprocedure is afgerond

en de rapportage naar de gemeente is verstuurd, kan gesproken worden van een afgerond onderzoek. Dit heeft de inspectie toegelicht in het modelverslag.

Er zijn verschillende soorten onderzoeken, die afhankelijk van de situatie, worden uitgevoerd.

Gemeenten zijn verplicht om nieuwe kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus bij inschrijving te laten onderzoeken. Hierbij wordt gekeken of de exploitatie redelijkerwijs kan plaatsvinden in overeenstemming met de eisen die aan de kwaliteit worden gesteld.

De wet geeft aan dat de toezichthouder jaarlijks een onderzoek per locatie moet uitvoeren om na te gaan of de houder nog steeds aan alle kwaliteitseisen voldoet (artikel 62 lid 2).

Bij de jaarlijkse onderzoeken worden alle kwaliteitsaspecten getoetst. Bij het onderzoek drie maanden na exploitatie van de locatie worden bijna alle kwaliteitseisen getoetst. Bij onderzoeken na melding, de incidentele en nadere onderzoeken worden meestal niet alle aspecten getoetst.

Als in het jaarlijkse onderzoek wordt vastgesteld dat een instelling niet aan alle kwaliteitseisen voldoet, wordt regelmatig een hersteltermijn tussen GGD en houder afgesproken. Na afloop van die periode kan de GGD een nader onderzoek (herinspectie) uitvoeren. Dit kan onaangekondigd geschieden. Dit is afhankelijk van de aard en omvang van de tekortkoming en de opstelling van de gemeente.

De GGD kan, op verzoek van het College van B&W, incidentele onderzoeken doen bij kinderopvangorganisaties of gastouderbureaus als van deze instellingen blijkt dat zij onvoldoende kwaliteit hebben of dat er klachten of andere signalen zijn.

De gemeente en de GGD kunnen vooraf in het toezichtbeleid afspraken maken over situaties waarin een incidenteel onderzoek zou moeten worden gehouden. Bijvoorbeeld: een klacht van de oudercommissie resulteert altijd in een onderzoek, terwijl bij een klacht van een individuele ouder dit pas gebeurt wanneer die klacht door meerdere ouders wordt geuit. Als dit soort afspraken zijn gemaakt kiezen sommige gemeenten ervoor om de GGD zonder specifieke opdracht deze onderzoeken te laten uitvoeren.

Alle onderzoeken *kunnen* onaangekondigd plaatsvinden. Gemeenten kunnen vanwege vertrouwelijke of persoonlijke gegevens besluiten een inspectierapport niet openbaar te maken. In dit geval is het correcter als het vastgestelde toezichtbeleid hier wel expliciet de mogelijkheid voor biedt. Jaarlijkse onderzoeken worden in de regel niet onaangekondigd uitgevoerd.

Bij een onaangekondigd onderzoek gaat het meestal om een specifiek kwaliteitsaspect dat wordt onderzocht. Ook is het bij zo'n onderzoek niet noodzakelijk dat een houder van een kinderopvangorganisatie of gastouderbureau daarbij aanwezig is. Als voorbeeld kan het kwaliteitsaspect leidster-kindratio¹⁷ genoemd worden

17 Sinds 2008 heet dit aspect beroepskracht-kindratio.

waarbij gekeken wordt of het aantal leidsters zich op de juiste wijze verhoudt met het aantal aanwezige kinderen.

Het College van B&W van de gemeente bepaalt of de GGD onaangekondigde onderzoeken als specifiek instrument kan toepassen. Er zijn hierover dus van tevoren onderlinge principeafspraken gemaakt of er vindt in een specifiek geval vooraf overleg plaats tussen de GGD en gemeente. De methode van onaangekondigde onderzoeken wordt gezien als een krachtig middel om onvolkomenheden op te sporen. Ondanks dat worden onaangekondigde onderzoeken nog weinig uitgevoerd.

Nadat een inspectierapport is afgerond en het onderzoek is afgesloten moet het rapport openbaar gemaakt worden. De GGD moet de rapportage binnen drie weken na vaststelling openbaar maken. Dit kan op verschillende manieren: ter inzage in het kantoor, of plaatsing op de website. Hierdoor wordt het rapport toegankelijk voor ouders en personeel. Toekomstige ouders kunnen op die manier inzage krijgen in de kwaliteit van verschillende opvanginstellingen en zo hun keuze maken. Dit draagt bij aan een gezonde concurrentieverhouding tussen de ondernemers. Het komt ook voor dat gemeenten zelf besluiten de rapporten openbaar te maken.

Handhaving

In het inspectierapport van de onderzoeken wordt een oordeel over de getoetste kwaliteitsaspecten van de kinderopvanglocatie of het gastouderbureau gegeven en geeft de GGD-inspecteur een advies aan het College van B&W over de inzet van handhaving.

Als kinderopvangorganisaties niet aan de kwaliteitseisen voldoen, heeft de gemeente een aantal instrumenten om in te grijpen. Deze komen voor een deel voort uit de Wet kinderopvang, voor een deel uit de Gemeentewet, het Wetboek van Strafrecht en uit de Algemene wet bestuursrecht. Via het toepassen van deze maatregelen kunnen de regels voor de kwaliteit van de kinderopvang afgedwongen worden. Tezamen worden deze instrumenten handhavingsacties of -maatregelen genoemd. Te noemen zijn ondermeer de schriftelijke waarschuwing, aanwijzing, schriftelijk bevel, verbod om exploitatie voort te zetten, bestuurlijk boeten, bestuursdwang, dwangsom en strafrechtelijke opsporing.

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Park Voorn 4
Postbus 2730
3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

Exemplaren van deze uitgave kunt u gratis bestellen bij Postbus 51 onder vermelding van het ISB-nummer of het Postbus 51-nummer. U kunt bellen naar 0800 - 8051 (gratis) of via internet op www.postbus51.nl

Postbus 51- nummer 22BR2008G038
ISBN: 978-90-8503-140-6

Productie

Afdeling Communicatie, Inspectie van het Onderwijs

Vormgeving

Blik grafisch ontwerp, Utrecht

Drukwerk

Drukkerij Giethoorn Ten Brink, Meppel

Uitgave

Inspectierapport 2008-38
Januari 2009

Deze publicatie is ook te vinden op www.onderwijsinspectie.nl

© Auteursrecht voorbehouden

Gehele of gedeeltelijke overneming of reproductie van de inhoud van deze uitgave op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende is verboden, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld. Het verbod betreft ook gehele of gedeeltelijke bewerking.