

**KWALITEIT GEMEENTELIJK TOEZICHT
KINDEROPVANG 2008**

Utrecht, december 2009



VOORWOORD

Kinderopvang staat volop in de belangstelling. Kinderen zijn gebaat bij kinderopvang die kwalitatief op een hoog niveau ligt. Ze moeten zich veilig voelen en de kans krijgen zich te ontwikkelen. Ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat hun kind in goede handen is.

Gemeenten houden toezicht op de kinderopvanglocaties en gastouderbureaus. De GGD voert dit toezicht namens de gemeente uit. Wanneer de kwaliteitseisen niet worden nageleefd, zal de gemeente hierop gaan handhaven.

De Inspectie van het Onderwijs onderzoekt jaarlijks namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hoe gemeenten deze taken uitvoeren. Hiertoe maakt zij gebruik van verantwoordingsinformatie van de gemeenten en voert aanvullend onderzoek uit.

De staatssecretaris heeft als reactie op het rapport 'Kwaliteit gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2007' van de inspectie besloten dat er maatregelen genomen dienden te worden om de taakuitvoering door gemeenten te verbeteren. Hiertoe is het project 'Achterblijvende gemeenten' in het leven geroepen, waarbij de inspectie in nauwe samenwerking met de VNG gerichte verbeterafspraken maakt met gemeenten. Uit het voorliggende rapport over het jaar 2008 komt een vergelijkbaar beeld naar voren als het voorgaande jaar. Met name de handhaving en de uitvoering van de registertaak door gemeenten is nog niet op een voldoende niveau en baart de inspectie zorgen. De noodzaak van het medio 2009 gestarte project 'Achterblijvende gemeenten' wordt hierdoor bevestigd.

Verbetering van de uitvoering is inmiddels zichtbaar bij de gemeenten die in het kader van dit onderzoek zijn bezocht. Deze verbetering zal gedurende het jaar 2010 steeds meer zichtbaar moeten worden.

Mevrouw drs. A.S. Roeters
Inspecteur-generaal van het Onderwijs
Utrecht, december 2009

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING 7

2 SAMENVATTEND OORDEEL EN AANBEVELINGEN 11

2.1 Handhavingsbeleid nog niet bij alle gemeenten actueel 11

2.2 Gemeenten informeren de houders te weinig 11

2.3 Register slecht op orde 12

Aanbevelingen 12

2.4 Aantal afgeronde wettelijke onderzoeken verbeterd, maar nog onder de norm 12

Aanbevelingen 13

2.5 Inzet en inzicht handhaving 13

Aanbeveling 13

2.6 Positionering handhavingsfunctie van invloed op uitvoering 14

Aanbeveling 14

3 BEVINDINGEN EN CONCLUSIES OP ONDERDELEN 15

3.1 Handhavingsbeleid nog niet bij alle gemeenten actueel 15

3.2 Gemeenten informeren de houders te weinig 15

3.3 Register slecht op orde 16

3.4 Percentage afgeronde wettelijke verplichte onderzoeken verbeterd, maar nog onder de norm 17

3.5 Inzet en inzicht handhaving schieten tekort 20

3.6 Positionering handhavingsfunctie van invloed op uitvoering 24

3.7 Hoge mutatiegraad gemeenteamttenaren is risicofactor 26

4 BELANGRIJKSTE ONTWIKKELINGEN IN 2009 27

4.1 Staatssecretaris start in 2009 actie 'achterblijvende gemeenten' 27

4.2 Risicogestuurd toezicht en vormgeving toezicht in 2010 27

BIJLAGE(N)

I METHODE VAN ONDERZOEK 29

II UITKOMSTEN KWALITEIT VAN DE KINDEROPVANG 33

III PROGRAMMA VERNIEUWING TOEZICHT 35

1 INLEIDING

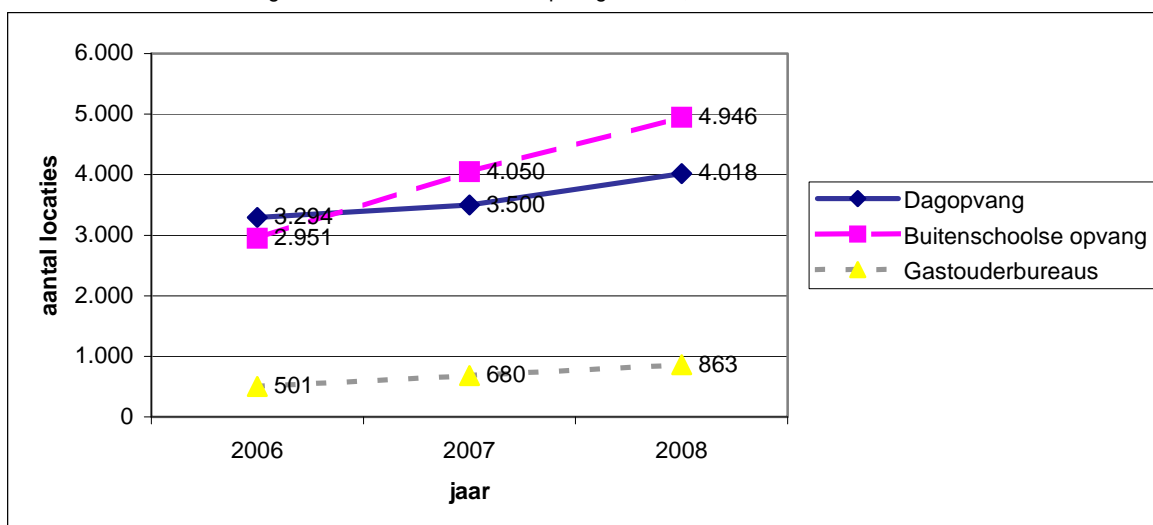
Kinderopvang heeft betrekking op de verzorging en opvoeding van jonge kinderen. Daarom biedt de Wet kinderopvang waarborgen voor de kwaliteit van de kinderopvang. Deze wet stelt eisen aan de kwaliteit van de formele kinderopvang. Kinderopvang krijgt de laatste jaren veel maatschappelijke aandacht en is sterk in beweging. Dat betekent dat de Wet kinderopvang die in 2005 inging, in 2008 en in 2009 is gewijzigd. De meest recente aanpassingen hebben vooral betrekking op de gastouderopvang. De aangepaste Wet kinderopvang gaat op 1 januari 2010 in.

Daarnaast is in 2009 het wijzigingswetsvoorstel Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE) aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze wet zorgt ervoor dat de kwaliteitseisen van de peuterspeelzalen veel meer in lijn zijn met die van kinderopvangcentra. De GGD en de Inspectie van het Onderwijs krijgen een rol in het toezicht, waardoor niet alleen in de wetgeving, maar ook in het toezicht op kinderopvang en peuterspeelzalen, sprake is van meer harmonisatie. De inwerkingtreding van het wijzigingswetsvoorstel OKE is op 1 augustus 2010.

In 2008 is het aantal locaties kinderopvang met 15 procent gegroeid. Eind 2008 waren er in Nederland vierduizend locaties voor dagopvang, bijna vijfduizend locaties buitenschoolse opvang (bso) en meer dan 860 gastouderbureaus (gob) ¹. Vooral bij de gastouderbureaus is veel beweging. In 2008 schreven veel gastouderbureaus zich in bij gemeenten, maar het aantal uitschrijvingen was ook hoog (respectievelijk 338 en 149).

De snelle groei van het aantal locaties zette in 2008 niet door. Er is nog steeds sprake van een sterke stijging, maar op 31 december 2008 was de toename lager dan in 2007 (van 22 naar 15 procent). Vooral de groei van het aantal locaties bso is in 2008 veel kleiner dan in 2007 (van 40 naar 22 procent). De groei in de dagopvang daarentegen is gestegen van 6 procent in 2007 naar 15 procent in 2008 (zie figuur 1).

Figuur 1 Aantal locaties kinderopvang in 2006, 2007 en 2008



¹ De cijfers in dit rapport vloeien voort uit de gemeentelijke verslagen ondertekend door College van B&W van de gemeenten. Andere instanties hanteren niet dezelfde bronnen en kunnen daardoor tot andere cijfers komen.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteitseisen kinderopvang. Gemeenten dienen wettelijk het feitelijke toezicht op de kinderopvanglocaties en gastouderbureaus door de GGD te laten uitvoeren. Bij deze inspecties komen de volgende vragen aan de orde:

- zijn de groepen kinderen niet te groot?
- is iedere persoon die bij de kinderopvang werkt in het bezit van een Verklaring Omtrent het Gedrag?
- hebben deze personen een passende beroepskwalificatie?

Als de kwaliteit van de kinderopvang niet in orde is, geeft de GGD de gemeente het advies om te handhaven. Het handhaven is een taak van de gemeente. Houders van kinderopvangorganisaties krijgen van de gemeente een termijn om het tekort te herstellen of krijgen, afhankelijk van het tekort, een handhavingssactie opgelegd, bijvoorbeeld een waarschuwing of een boete.

Het is de taak van de inspectie te onderzoeken hoe de gemeenten het toezicht en de handhaving op de kwaliteit van de kinderopvang uitvoeren en of dit volgens de wet verloopt. Het object van toezicht van gemeenten is dus anders dan het object van toezicht van de inspectie. Voor de gemeente is het object de kwaliteit van de kinderopvang en voor de inspectie is het de uitvoering van het toezicht door gemeenten.

Het verbeteren van het uitvoeringsproces door de gemeenten en GGD'en neemt een belangrijke plaats in binnen het werk van de inspectie. Activiteiten van de inspectie die bijdragen aan de verbetering zijn actief overleggen binnen de sector, als vraagbaak fungeren, meedenken bij de opzet en aanpassing van toezichtinstrumenten en 'good practices' verspreiden.

De gegevens in dit rapport zijn ontleend aan 438 gemeentelijke verslagen Kinderopvang over 2008. De gegevens vormen de basis voor het oordeel over de uitvoering van het toezicht en de handhaving door gemeenten in 2008. De inspectie hanteert hierbij de Wet kinderopvang, de Regeling Wet kinderopvang en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang als norm. Ze toetst de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het toezicht door de gemeenten. Het oordeel en de onderliggende bevindingen betreffen het verslagjaar 2008. Daar waar nodig worden ook ontwikkelingen uit 2009 benoemd.

De inspectie stelt vast dat op bepaalde onderdelen de onderzochte jaarverslagen niet toereikend zijn voor een juist beeld over de uitvoering. De inspectie heeft 250 gemeentelijke verslagen beoordeeld op consistentie. Ongeveer 60 procent bevatte inconsistenties. Deze zijn na overleg met de gemeenten grotendeels verholpen. Daarnaast bleek dat verschillende onderdelen (register en handhaving) niet goed zijn verantwoord. Bij de betreffende onderdelen in dit rapport is met deze onzekerheid rekening gehouden.

De inspectie is een risicogerichte toezichthouder. Ze wil tekortkomingen in de uitvoering tijdig signaleren, zodat in een vroeg stadium oplossingen gezocht kunnen worden. Aspecten van het gemeentelijk toezicht die niet voldoende zijn, krijgen hierdoor relatief meer aandacht. Waar dat het geval is wordt in dit rapport het percentage gemeenten weergegeven dat zijn taken naar behoren uitvoert.

Naar aanleiding van het rapport 'Kwaliteit gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2007' is op verzoek van staatssecretaris Dijkema medio 2009 een project gestart om achterblijvende gemeenten te benaderen en afspraken te maken om de

tekortkomingen in hun uitvoering aan te pakken. Dit project wordt uitgevoerd door de inspectie, in nauwe samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De VNG ondersteunt gemeenten op hun verzoek bij het oplossen van tekortkomingen. In hoofdstuk 4 van dit rapport worden de belangrijkste toekomstige ontwikkelingen gepresenteerd, waarbij nader wordt ingegaan op dit project.

Hoofdstuk 2 bevat het oordeel van de inspectie over de uitvoering van het toezicht door gemeenten in het verslagjaar 2008. Daarbij zijn aanbevelingen opgenomen ter verbetering. Hoofdstuk 3 beschrijft de conclusies, waarbij ook de onderliggende bevindingen worden gepresenteerd.

2 SAMENVATTEND OORDEEL EN AANBEVELINGEN

Het samenvattend oordeel van de inspectie over de uitvoering van het toezicht en de handhaving op de kwaliteit van kinderopvang in 2008 luidt als volgt.

De inspectie oordeelt positief over:

- de stijging van het aantal uitgevoerde inspecties;
- de resultaten van de nadere onderzoeken;
- de eerste stappen die zijn gemaakt in de ontwikkeling van risicogestuurd toezicht.

De inspectie oordeelt negatief over:

- het op orde zijn van de registers kinderopvang bij gemeenten;
- de uitvoering van de handhaving door gemeenten;
- de prioriteitstelling binnen gemeenten om de handhavingstaak goed uit te oefenen;
- het in voldoende mate informeren van de houders.

De wettelijk voorgeschreven norm om 100 procent van de jaarlijkse onderzoeken en de onderzoeken nieuwe locaties uit te voeren is niet gehaald. Ten opzichte van 2007 is wel verbetering zichtbaar. Vooral het percentage onderzoeken na eerste melding is sterk gestegen. Gelet op de verdere stijging van het aantal locaties kinderopvang in Nederland en het bij een deel van de gemeenten te laat beschikbaar stellen van extra financiële middelen, acht de inspectie het verklaarbaar dat GGD'en niet in staat bleken alle verplichte onderzoeken uit te voeren.

Hieronder worden de oordelen op de belangrijkste uitvoeringsaspecten beschreven. Tevens zijn aanbevelingen ter verbetering van de uitvoering geformuleerd.

2.1 Handhavingsbeleid nog niet bij alle gemeenten actueel

Gemeenten die al beschikken over eigen handhavingsbeleid, dienden dat in overeenstemming te houden met de wijzigingen in de regelgeving². De VNG heeft medio 2008 een format handhavingsbeleid opgesteld, dat gemeenten kunnen hanteren bij het opstellen van hun eigen beleid. Ongeveer 30 procent van de gemeenten die al met een eigen handhavingsbeleid werkten, heeft dat beleid in 2008 aangepast. Ongeveer een derde geeft aan dit in 2009 aan te passen.

2.2 Gemeenten informeren de houders te weinig

Meer dan 60 procent van de gemeenten heeft de kinderopvangorganisaties niet geïnformeerd over de nieuwe kwaliteitseisen. De gemeenten die in 2008 het handhavingsbeleid aanpasten en vaststelden, informeerden bijna allemaal (90 procent) de houders.

Houders goed informeren werkt preventief bij het voorkomen van tekortkomingen in de uitvoering. Gemeenten die hun handhavingsbeleid actief uitdragen, bereiken

² De Wet Kinderopvang is op 1 april 2008 gewijzigd. De wijzigingen hebben voor de gemeenten gevolgen voor het handhavingsbeleid. Dit beleid dient dan ook aangepast te worden.

dat houders weten waar ze aan toe zijn. De inspectie vindt een actieve(re) houding van de gemeenten op dit aspect wenselijk. De GGD'en zouden gezien hun contacten met de houders ook een rol kunnen spelen, door bijvoorbeeld bij de uitvoering van een inspectie het handhavingsbeleid te overhandigen aan de houder. Wanneer het handhavingsbeleid bekend is, weet de houder veel beter waar hij aan toe is. Het verhoogt bovendien de acceptatiegraad van ingezette handhaving.

2.3 Register slecht op orde

Net als in 2007 oordeelt de inspectie negatief over het voeren van het register kinderopvang bij gemeenten. De administratie van het register is in veel gevallen slecht op orde. In verband met de komst van het Landelijk Register³ in 2010 is de juistheid en actualiteit van het register een groot zorgpunt. Omdat het beeld al jaren niet goed is, denkt de inspectie aan drie mogelijke oplossingen.

Aanbevelingen

- Stimuleer dat (kleinere) gemeenten samenwerkingsverbanden aangaan, zodat de continuïteit en deskundigheid en daarmee de kwaliteit in de uitvoering van de registertaak beter geborgd is.
- Overweeg de registertaak bij de GGD neer te leggen. De GGD-inspecteur heeft bij iedere inspectie toch al de taak om de registergegevens te controleren.
- De gegevens voor het Landelijk Register Kinderopvang worden in het eerste halfjaar van 2010 door de IB-Groep ingevoerd. De inspectie pleit ervoor om deze taak te evalueren. Daarbij kan dan de vraag betrokken worden de procedure, al dan niet aangepast, in de toekomst voort te zetten. Aspecten als borging van de kwaliteit van de invoer van de gegevens en kostenbesparing zijn hierbij relevant.

2.4 Aantal afgeronde wettelijke onderzoeken verbeterd, maar nog onder de norm

In 2008 bedraagt het percentage afgeronde wettelijk voorgeschreven onderzoeken 75 procent⁴. Dit is een lichte stijging ten opzichte van 2007. De voorgeschreven wettelijke norm van 100 procent is ook in 2008 niet gehaald.

Het percentage afgeronde jaarlijkse onderzoeken is ongeveer gelijk gebleven. Er is wel sprake van een sterke stijging van het percentage afgeronde onderzoeken van nieuwe locaties.

In maart 2008 is extra geld overgemaakt aan de gemeenten voor intensivering van toezicht en handhaving. Dit budget is voor een deel bedoeld om extra inspectiecapaciteit of gemeentelijke handhavingscapaciteit aan te trekken. GGD'en geven aan dat extra middelen vaak te laat ter beschikking van de GGD'en werden gesteld, om in 2008 nog te kunnen handelen⁵.

³ De Wet kinderopvang wordt op een aantal punten gewijzigd met als doel het kinderopvangstelsel financieel beheersbaar en toegankelijk te houden. Het merendeel van de wijzigingen heeft betrekking op de gastouderopvang en op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Een maatregel betreft het realiseren van een Landelijk Register Kinderopvang (LRK) per 1 januari 2010. Dit Landelijk Register vervangt de bestaande gemeentelijke registers.

⁴ Wettelijke voorgeschreven onderzoeken zijn de jaarlijkse onderzoeken en de onderzoeken nieuwe locatie.

⁵ Voor een deel heeft dit met het begrotingsproces van de gemeenten te maken. Zodra jaarbegrotingen opgesteld zijn, blijkt het lastig voor gemeenten om het extra geld te besteden.

Aanbevelingen

- Een meer professionele invulling van de relatie tussen gemeenten en GGD'en kan tot verbetering leiden. Dat betreft bijvoorbeeld de communicatie over de planning van inspecties en het maken van afspraken over de financiering. De huidige invulling van het toezicht en de handhaving vraagt een meer zichtbare opdrachtgeversrol van de gemeente.
- Het gevolg van het niet uitvoeren van alle onderzoeken is dat een deel van de opvanglocaties niet in beeld is of uit beeld raakt. De inspectie pleit er daarom voor om in het overgangsjaar 2010 een slag te maken en de invulling van risicogestuurd toezicht voor het uitvoeringsjaar 2011 verder te ontwikkelen. Hierbij zou de methodiek die de onderwijsinspectie toepast in het primair onderwijs, op onderdelen als voorbeeld kunnen dienen.
- De voorstellen die voortvloeien uit het OCW-evaluatieonderzoek naar de toepasbaarheid van de huidige beleidsregels, kunnen een bijdrage leveren aan het efficiënter inrichten van het toezicht en de handhaving kinderopvang door gemeenten⁶.

2.5 Inzet en inzicht handhaving

De inspectie heeft in 2008 voor het eerst de resultaten van de ingezette handhavingsacties uitgevraagd. 44 procent van de door de GGD gerapporteerde tekortkomingen is in hetzelfde jaar opgeheven. In ruim negentig procent van de gevallen gebeurde dat binnen de afgesproken termijn. Opvallend is dat bij vijftien procent van de handhavingsacties de gemeente geen zicht heeft op het resultaat. Daarnaast duurt het gemiddeld achttien weken voordat gemeenten na de datum van de GGD-inspectie tot een handhavingsactie overgaan⁷. Dit wordt voor een deel veroorzaakt door de termijnen uit de wet- en regelgeving.

Uit de betrouwbaarheidsonderzoeken en gemeentelijke verslagen volgt dat de afgesproken termijnen om tekortkomingen op te lossen erg lang zijn. Dit werkt contraproductief, omdat houders hierdoor geen druk voelen tekortkomingen snel op te lossen.

Indien in het jaarlijkse onderzoek wordt vastgesteld dat een instelling niet aan alle kwaliteitseisen voldoet, wordt in een gedeelte van de gevallen een hersteltermijn met de houder afgesproken. Na afloop van die periode kan de gemeente de GGD een nader onderzoek (herinspectie) uit laten voeren. Na uitvoering van een nader onderzoek blijkt dat driekwart van de tekortkomingen is opgelost.

Van de bijna vijftienhonderd uitgevoerde nieuwe meldingsonderzoeken in 2008, kon in 95 procent van de gevallen de houder in exploitatie gaan.

Bij 75 procent van de incidentele onderzoeken (onderzoek na ontvangen klacht of vanwege zorgelijke mediaberichtgeving) zijn er geen tekortkomingen geconstateerd die handhaving noodzakelijk maakten.

Aanbeveling

- Na ontvangst van een GGD-inspectierapport moeten gemeenten eerder actie ondernemen, zodat tekortkomingen sneller opgelost worden;

⁶ Analyse beleidsregels en vergelijking KOV met het onderwijs.

⁷ Rapport 'Kwaliteit van gastouderbureaus, het handhaven waard', december 2009. De gemiddelde tijd tussen de GGD-inspectie en de verzending naar de gemeente is negen weken. De gemiddelde tijd tussen de ontvangst van het GGD-rapport en de inzet van een handhavingsactie is eveneens negen weken.

- Om de geconstateerde tekortkomingen effectiever op te lossen en de functie van toezicht meer kracht te geven, dienen de afgesproken hersteltermijnen beter te worden afgestemd op de geconstateerde tekortkomingen.

2.6 Positionering handhavingsfunctie van invloed op uitvoering

De uitvoering en de effectiviteit van de handhaving blijkt voor een deel afhankelijk van de wijze waarop de handhavingsfunctie binnen een gemeente is belegd. Indien deze functie is ondergebracht bij een handhavingsafdeling, worden er vaker zwaardere instrumenten ingezet⁸. Bij situering op de beleidsafdeling wordt voornamelijk gebruik gemaakt van de instrumenten overleg, overreding, waarschuwing en aanwijzing.

De effectiviteit van de ingezette handhaving is bij het onderbrengen in een handhavingsafdeling iets hoger dan bij belegging bij de beleidsafdeling (45 versus 37 procent). Bij positionering op de beleidsafdeling worden langere termijnen afgesproken. In veel gevallen zelfs tot de volgende reguliere inspectie (dus ongeveer een jaar later). Ingezette acties worden bij positionering op een handhavingsafdeling nog onvoldoende gevolgd. Een gedeelte van de gemeenten geeft aan dat er geen handhavingsacties worden ingezet, omdat de juridische kennis ontbreekt.

In ruim 40 procent van de onderzoeken wordt overleg en overreding toegepast. Zowel de GGD als de gemeente hanteert dit instrument in gelijke mate. Per GGD is dit landelijk gezien erg verschillend. Sommige GGD'en passen in 60 tot 80 procent van de gevallen overleg en overreding toe, terwijl andere GGD'en dit helemaal niet toepassen.

Uit de betrouwbaarheidsonderzoeken van de inspectie volgt dat gemeenten van mening zijn dat overleg en overreding door de GGD effectief werkt.

Aanbeveling

- De effectiviteit van de handhaving en het onder controle houden van het proces, lijken het best gediend indien sprake is van een combinatie van verantwoordelijkheden tussen de beleidsafdeling en de handhavingsafdeling. Hierbij zou de regierol bij de beleidsafdeling belegd kunnen worden. Deze afdeling heeft dan naast de verantwoordelijkheid voor het volgen van de ingezette acties ook de taak om de lichtere vormen van handhavingsacties in te zetten (overleg, overreding, waarschuwing). De afdeling handhaving is dan alleen verantwoordelijk voor de inzet van zwaardere juridische acties. Om de juridische kennis beter te borgen zouden gemeenten samenwerkingsverbanden aan kunnen gaan, waarbij de handhavingsfunctie van verschillende gemeenten bij één afdeling van de deelnemende gemeenten kan worden belegd.
- Indien gemeenten GGD'en de opdracht geven om bij tekortkomingen direct overleg en overreding in te zetten, kan dat landelijk gezien leiden tot minder noodzaak tot het inzetten van handhavingsacties, omdat een deel van de tekortkomingen dan al is opgelost.

⁸ Onder zwaardere handhavingsacties vallen onder meer bestuursdwang, inzet boete, oplegging dwangsom.

3 BEVINDINGEN EN CONCLUSIES OP ONDERDELEN

3.1 Handhavingsbeleid nog niet bij alle gemeenten actueel

Eind 2007 had 80 procent van de gemeenten handhavingsbeleid vastgesteld. Per 1 april 2008 is de Wet kinderopvang aangepast, waarbij vooral de regels voor gastouderbureaus zijn aangescherpt.

GGD-Nederland heeft hierop het model van de inspectierapporten aangepast. GGD-inspecteurs konden daar vanaf juni 2008 gebruik van maken. Gemeenten dienen het handhavingsbeleid vanwege de wetswijziging in overeenstemming te brengen met de geldende regelgeving. Hiervoor heeft de VNG een model handhavingsbeleid opgesteld.

Eind 2008 heeft 30 procent van de gemeenten actie ondernomen en het handhavingsbeleid aangepast aan de nieuwe beleidsregels. 50 procent van de gemeenten werkt nog met beleid dat op een aantal punten achterhaald is. 20 procent heeft helemaal nog geen beleid vastgesteld.

Iets meer dan een derde van de gemeenten geeft aan dat het beleid aangepast wordt en in 2009 wordt vastgesteld. De overige gemeenten moeten het beleid nog ontwikkelen of geven aan helemaal geen beleid op te stellen.

Er is geen wettelijke verplichting om handhavingsbeleid vast te stellen. Het toezicht- en handhavingsbeleid is van belang omdat het 'systeem' van toezicht en handhaving door twee verschillende partijen wordt uitgevoerd, namelijk GGD en gemeente. Het handhavingsbeleid stelt gemeenteambtenaren in staat gefundeerd, uniform en transparant te handhaven. Daarnaast biedt het de GGD als toezichthouder houvast bij het geven van een handhavingsadvies aan de gemeente. Bovendien geeft het kinderopvangorganisaties duidelijkheid over hoe de gemeente optreedt wanneer sprake is van een tekortkoming. Belangrijkste redenen voor gemeenten om het handhavingsbeleid nog niet te hebben aangepast, waren een capaciteitstekort en/of een lage prioriteitsstelling van het onderwerp kinderopvang.

Goede onderlinge afspraken tussen gemeenten en GGD en duidelijkheid over de handhavingsinzet op de geconstateerde tekortkomingen zijn daarom onontbeerlijk.

3.2 Gemeenten informeren de houders te weinig

Meer dan 60 procent van de gemeenten heeft kinderopvangorganisaties niet geïnformeerd over de nieuwe kwaliteitseisen. Van de gemeenten die het handhavingsbeleid in 2008 hebben aangepast en vastgesteld, informeerde 90 procent de houders over de nieuwe regels en het handhavingsbeleid.

Van tijdige informatieverstrekking aan de houders over het gemeentelijk handhavingsbeleid kan een preventieve werking uitgaan. Gemeenten laten deze mogelijkheid nog liggen. Houders weten hierdoor niet op welke kwaliteitseisen in welke mate gehandhaafd wordt.

Actieve gemeenten communiceren via diverse kanalen: via de website, via andere gemeenten, via de GGD of via een (regionale) informatiebijeenkomst met houders.

3.3 Register slecht op orde

De inspectie oordeelt net als in 2007 negatief over het voeren van het register kinderopvang door gemeenten. De administratie van het register is in veel gevallen niet voldoende. Voor het overbrengen van de 441 gemeentelijke registers naar het Landelijk Register in 2010 is de juistheid en actualiteit van het register een groot zorgpunt.

Uit de betrouwbaarheidsonderzoeken van de inspectie volgt dat het percentage gemeenten dat het register op orde heeft ongeveer 25 procent is. Dat wil zeggen dat er een 'juiste en tijdige verwerking van gegevens' is geweest en de 'communicatie over deze gegevens wettelijk correct is verlopen'.

Het grootste probleem zit in de tijdige en juiste verwerking van de gegevens. Uit de betrouwbaarheidsonderzoeken van de inspectie volgt dat:

- Bij bijna 60 procent van de gemeenten de exploitatiedatum niet of onjuist is opgenomen in het register;
- Bijna 30 procent van de gemeenten de wijzigingen van het aantal beschikbare kindplaatsen niet bijhoudt;
- Bij meer dan de helft van de gemeenten het nummer van de Kamer van Koophandel niet altijd goed is opgenomen in het register;
- Bij 44 procent van de gemeenten niet alle locaties opgenomen of uitgeschreven zijn in het register.

Het niet goed bijhouden van het register vertaalt zich onder meer in een gebrek aan inzicht in welke mutaties wel en niet in het register zijn verwerkt. Het register is daardoor niet betrouwbaar.

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 tegengaan of opsporen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Voor de Belastingdienst is de exploitatiedatum een belangrijke variabele bij het vaststellen en uitkeren van de toeslag.

Het register is ook belangrijk voor de inrichting van de GGD-inspectie. Het niet goed bijhouden van het register bemoeilijkt het onderzoek van de GGD-inspecteur. Deze moet extra werkzaamheden verrichten als de registergegevens niet kloppen. De registers blijken op deze manier ook geen goede informatiebron voor ouders. Tenslotte verstoort het de concurrentiepositie van de houders van de kindercentra.

Opvallend is dat uit de betrouwbaarheidsonderzoeken blijkt dat de gemeenten een verkeerd beeld hebben van het op orde zijn van het register. In de jaarverantwoordingen verklaart negentig procent van de gemeenten dat het register op orde is. De jaarverantwoordingen zijn op dit punt dan ook onbetrouwbaar. Het College van B&W en de gemeenteraad zijn dan onjuist geïnformeerd.

In de wijziging van de Wet kinderopvang is vanaf 2010 voorzien in een Landelijk Register Kinderopvang, dat de huidige decentrale gemeentelijke registers vervangt. Met de komst van het Landelijk Register Kinderopvang wordt de betrouwbaarheid van het register nog belangrijker. Het Landelijk Register wordt de basisregistratie voor de bepaling van de belastingtoeslag aan de ouders. Vooral de onjuistheid van de invoer van de aanvang van de exploitatiedatum en het slecht verwerken van de wijzigingen is voor de inspectie, maar ook voor de Belastingdienst, een zorgpunt.

Voor het eerste half jaar van 2010 wordt de invoer van de gegevens in het

Landelijk Register Kinderopvang landelijk georganiseerd. De gegevens van de locaties en de nieuwe gastouders worden door de gemeenten aan DUO/IB-Groep geleverd. DUO/IB-Groep verzorgt de invoer van de gemeentelijke registergegevens in het landelijk register. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de aangeleverde gegevens. Het ministerie van OCW stelt in samenwerking met onder meer de VNG procedures op en ontwikkelt invulformulieren. Daarmee is de betrouwbaarheid van de invoer van het register en het overbrengen van de registergegevens beter geborgd.

3.4 Percentage afgeronde wettelijke verplichte onderzoeken verbeterd, maar nog onder de norm

In 2008 is het aantal afgeronde jaarlijkse onderzoeken en onderzoeken nieuwe locaties⁹ van 72 procent (in 2007) naar 75 procent gestegen. De voorgeschreven wettelijke norm van honderd procent is voor de wettelijke verplichte onderzoeken ook in 2008 niet gehaald.

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.¹⁰ Onderzoeken zijn te verdelen in de wettelijk verplichte onderzoeken (jaarlijkse onderzoeken en de onderzoeken nieuwe locatie) en de niet-wettelijk verplichte onderzoeken (incidentele en nadere onderzoeken).

Tabel 3.4a Aantal afgeronde onderzoeken per jaar

Soort onderzoek	2006	2007	2008
Jaarlijks onderzoek	4.800	5.700	6.973
Onderzoek nieuwe locaties	650	1.440	1.497
Incidenteel onderzoek	132	204	306
Nader onderzoek	565	837	994
Totaal	6.147	8.181	9.770

Het aantal uitgevoerde onderzoeken is ten opzichte van 2007 met bijna 20 procent gestegen (naar bijna 9.800). Hier tegenover staat een toename van het aantal locaties met 15 procent.

In het rapport 'Kwaliteit gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2007' rapporteerde de inspectie al dat het in 2008 door OCW ter beschikking gestelde extra geld in veel gemeenten niet op tijd op de plaats van bestemming is gekomen¹¹. Er is sprake van een forse toename van het aantal GGD-inspecteurs. Vanaf eind 2007 tot het eerste kwartaal van 2009 is het aantal inspecteurs gestegen van 89 fte naar 130 fte¹².

Beseft moet worden dat sprake is van niet geoormerkt geld. Gemeenten kunnen dus zelf bepalen op welke manier ze de toegekende gelden besteden, binnen de randvoorwaarde dat aan de wettelijke taak moet worden voldaan.

⁹ De officiële naam voor een onderzoek nieuwe locaties is 'onderzoek na melding'. Het gaat hierbij om locaties dagopvang, buitenschoolse opvang en nieuw aangemelde gastouderbureaus.

¹⁰ Het daadwerkelijk bezoeken van een locatie wordt een inspectie genoemd. Pas als de rapportage en de hoor- en wederhoorprocedure zijn afgerond en de rapportage naar de gemeente is verstuurd, kan gesproken worden van een afgerond onderzoek.

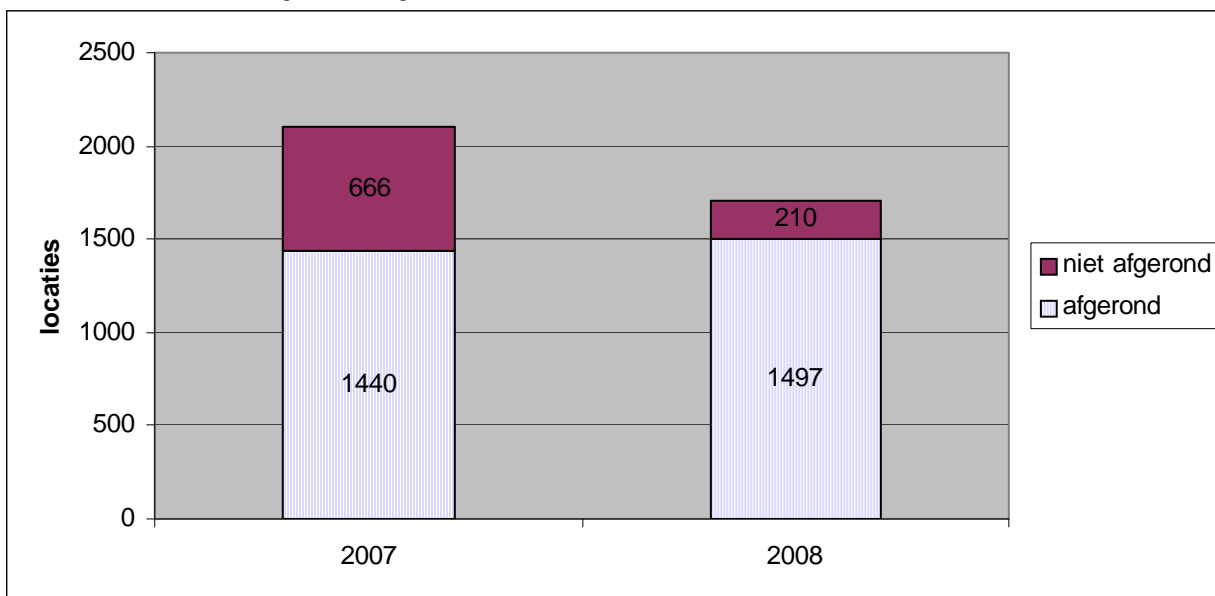
¹¹ Gemeenten geven aan dat nadat de gemeentelijke begroting is vastgesteld het erg moeilijk blijkt te zijn hier aanpassingen in aan te brengen. Het tijdig capaciteit verkrijgen voor extra handhavingsactiviteiten of extra uit te voeren inspecties wordt hierdoor bemoeilijkt.

¹² Gegevens GGD-Nederland.

Onderzoek nieuwe locaties

De toename van het aantal afgeronde wettelijke onderzoeken is vooral zichtbaar bij de nieuwe meldingen. 88 procent van de nieuwe locaties is in 2008 onderzocht. Figuur 3.4a toont het aantal afgeronde en niet afgeronde onderzoeken nieuwe locatie weer.

Figuur 3.4a Afgeronde onderzoek nieuwe locaties in 2007 en 2008



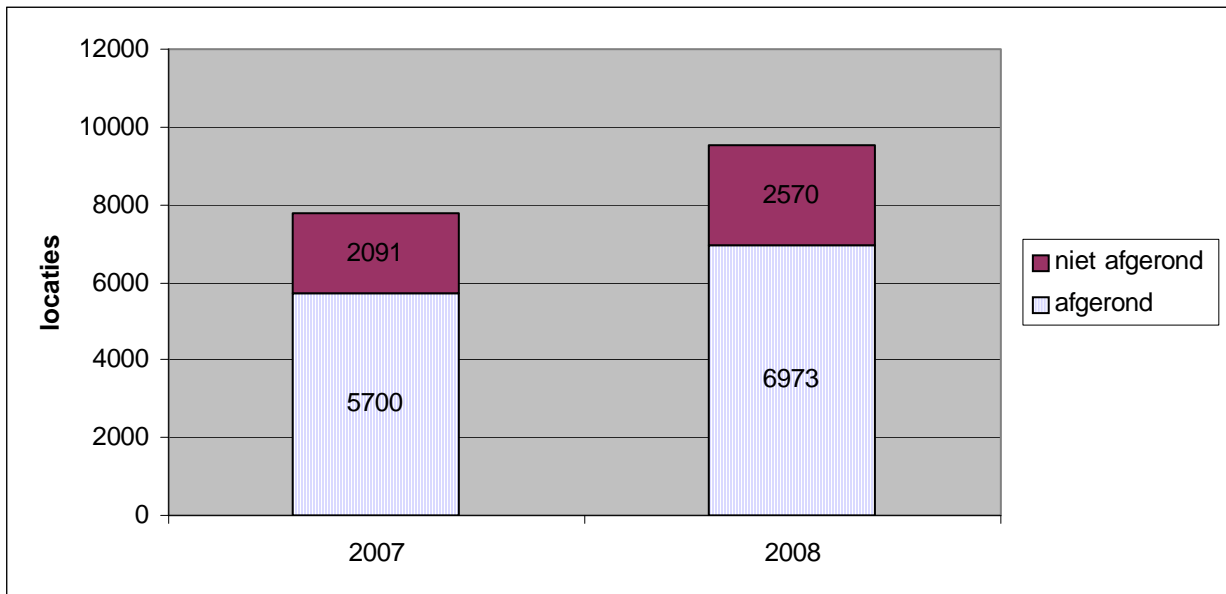
De inspectie constateert een stijging van het percentage afgeronde onderzoeken nieuwe locaties. De wettelijke plicht om alle nieuwe locaties te onderzoeken is weliswaar niet gehaald, maar het resultaat is veel beter dan in 2007. Toen werd 68 procent van de nieuwe locaties binnen de wettelijke termijn onderzocht, nu is dat percentage gestegen naar bijna 90 procent.

De onderzoeken nieuwe locatie gelden als belangrijke kwalificatie voor de opname van een locatie in het register. Ze hebben een soort poortwachtersfunctie: een locatie kan pas in exploitatie gaan als aan bepaalde kwaliteitseisen is voldaan.

Jaarlijks onderzoek

In onderstaande figuur is het aantal afgeronde en niet afgeronde jaarlijkse onderzoeken in beeld gebracht.

Figuur 3.4b Afgeronde jaarlijkse onderzoeken



Het percentage locaties dat jaarlijks is onderzocht, is met 74 procent ongeveer aan 2007.

De niet afgeronde onderzoeken zijn te verdelen in een groep onderzoeken die in 2008 wel zijn uitgevoerd, maar niet zijn afgerond en een groep niet onderzochte locaties in 2008. Een positieve ontwikkeling is dat het aantal locaties dat niet is onderzocht, in 2008 van 18 naar 13 procent afneemt. Dit kan het effect zijn van het aannemen van GGD-inspecteurs in het laatste kwartaal van 2008. Verschillende gemeenten gaven in de betrouwbaarheidsonderzoeken aan dat het de verwachting is dat alle controles in 2009 wel worden uitgevoerd.

Er zijn grote verschillen tussen de GGD'en onderling als het gaat om het behalen van de jaarlijkse onderzoeken. Sommige GGD'en inspecteren alle locaties van de aangesloten gemeenten. Andere GGD'en inspecteren tussen de vijftig en zestig procent van de locaties. Tussen de grote gemeenten bestaan grote verschillen. De inspectie heeft in 2008-2009 een onderzoek^{1 3} uitgevoerd om te achterhalen welke factoren van invloed zijn op het wel of niet uitvoeren van alle jaarlijkse onderzoeken. Dit zijn de belangrijkste conclusies uit het rapport:

- De planning van het uitvoeren van de inspecties is niet adequaat. Er wordt te weinig rekening gehouden met de groei van de kinderopvang en de uitvoering van handhavingsacties door gemeenten.
- Het bovenmatig inzetten van tijdelijke krachten heeft een negatief effect op het behalen van de planning. Er is ook sprake van een te beperkte uitwisseling van inspecteurs binnen de eigen GGD en tussen GGD'en onderling.
- Extra budget dat in maart 2008 is overgemaakt aan de gemeenten voor intensivering van toezicht en handhaving kwam vaak te laat ter beschikking van de GGD'en om in 2008 nog extra inspecteurs aan te nemen.

Met een goede communicatie over bovenstaande punten kunnen gemeenten en GGD een verbetering van de uitvoering bewerkstelligen.

Tabel 3.4b Percentage gemeenten dat wel of niet tevreden is over het verloop van de communicatie met de GGD

^{1 3} Rapport 'Inspecteren is vooruitkijken', oktober 2009.

Communicatie over:	Tevreden	Niet tevreden
Planning onderzoeken	64%	36%
Afspraken over planning	76%	24%
Bewaking van planning	73%	27%
Afspraken over financiering	81%	19%

Uit de betrouwbaarheidsonderzoeken volgt dat de communicatie tussen gemeente en GGD op verschillende punten kan worden verbeterd. Bij 36 procent van de gemeenten was er bijvoorbeeld geen communicatie over de planning van de onderzoeken.

Naast de komst van het Landelijk Register Kinderopvang op 1 januari 2010 is medio 2010 ook de verdere uitrol van de Gemeenschappelijke inspectieruimte Kinderopvang (GIR Kinderopvang) voorzien. Met dit systeem kan efficiënter en effectiever gewerkt worden dan nu het geval is. Het geeft beide partijen (gemeenten en GGD'en) inzicht in elkaars werk. Dit maakt overdrachtsmomenten minder kwetsbaar. Daarbij kan door het delen van toezichtinformatie, handhavingsinformatie en documenten beter worden samengewerkt tussen gemeente en GGD. Op dit moment werken er zeven GGD'en met de GIR Kinderopvang. De ervaringen van de huidige gebruikers zijn positief en het systeem draagt bij aan efficiencywinst voor inspecteurs.

3.5 Inzet en inzicht handhaving schieten tekort

Nieuwe locaties of bureaus gaan in 95 procent van de gevallen in exploitatie

De GGD beoordeelt alle locaties voor de opening, zodat bij aanvang van de exploitatie direct al zicht is op de kwaliteit van de domeinen die dan al beoordeeld kunnen worden.

Van de bijna 1500 uitgevoerde onderzoeken nieuwe locaties kindercentra in 2008 kon in 95 procent van de gevallen de houder in exploitatie gaan.

Bij de dagopvang en buitenschoolse opvang leidt maar vijf procent van de nieuwe meldingsonderzoeken tot een negatief advies en bij de gastouderbureaus is dit 7 procent. Deze score betekent dat de houders van nieuwe kindercentra of gastouderbureaus de zaak bij aanvang goed voor elkaar hebben.

Inzet handhavingsacties na jaarlijkse onderzoeken duurt lang en minder dan de helft van de tekortkomingen wordt opgelost

De inspectie heeft in 2008 voor het eerst naar de resultaten van de ingezette handhavingsacties gevraagd. 44 procent van de in 2008 gerapporteerde tekortkomingen is opgeheven in 2008. In ruim 90 procent van de gevallen gebeurde dat binnen de afgesproken termijn. Opvallend is dat bij 15 procent van de ingezette acties de gemeente geen zicht heeft op het resultaat. Bovendien duurt het gemiddeld achttien weken voordat een gemeente tot actie overgaat^{1 4}. Voor een deel zijn de termijnen uit de wet- en regelgeving hier debet aan.

De GGD neemt in ieder inspectierapport een advies op over in te zetten handhaving. In totaal zijn er in 2008 bijna zeventuizend adviezen uitgebracht. In 60 procent van de inspectierapporten adviseert de GGD de gemeente tot handhaving over te gaan conform het gemeentelijk handhavingsbeleid. In bijna 38 procent van de rapporten geeft de GGD het advies om niet te handhaven. In deze gevallen zijn er geen tekortkomingen geconstateerd of slechts in die mate dat gemeentelijk ingrijpen niet nodig is. In de praktijk maken gemeente en GGD soms

^{1 4} Rapport 'Kwaliteit van gastouderbureaus, het handhaven waard', december 2009.

de afspraak dat de GGD de handhaving deels op zich neemt. Zij spoort bijvoorbeeld door overleg en overreding de ondernemer aan de tekortkomingen op te heffen. Heeft dit geen effect, dan neemt de gemeente het over. In twee procent van de rapportages geeft de inspecteur (onterecht) geen advies aan de gemeente en wijkt daarmee af van het standaardrapport.

In 60 procent van de jaarlijkse onderzoeken zet de gemeente een handhavingsactie of handhavingsinstrument in. Dit is gemiddeld 0,8 keer bij dagopvang en buitenschoolse opvang. Bij gastouderbureaus is het gemiddelde 1,3 keer.

Overleg en overreding

Bij bijna veertig procent van de jaarlijkse onderzoeken in 2008 wordt het instrument overleg en overreding ingezet. Zowel de GGD als de gemeente hanteert dit instrument in gelijke mate. Bij de afronding van het jaarlijks onderzoek overweegt de GGD of zij aansluitend overleg en overreding toepast.

Na overdracht van het dossier aan de gemeente kan zij de ingezette actie van de GGD overnemen.

Het toepassen van dit instrument is per GGD erg verschillend. Sommige GGD'en gebruiken dit in 60 tot 80 procent van de gevallen en anderen GGD'en passen dit instrument helemaal niet toe. Ook bij de vier grote gemeenten is het gebruik van dit instrument erg verschillend. Hieruit volgt dat er geen sprake is van een landelijk GGD-beleid op dit aspect en dat de inzet puur afhankelijk is van de GGD-regio. De inspectie vindt dit een verrassende uitkomst.

Uit de interviews die de inspectie met gemeenten hield in het kader van de betrouwbaarheidsonderzoeken, volgt dat gemeenten van mening zijn dat de uitvoering van overleg en overreding door de GGD effectief werkt.

Betrouwbaarheidsonderzoeken inspectie

Uit de betrouwbaarheidsonderzoeken volgt dat de door gemeenten in de jaarverantwoording gerapporteerde gegevens over de handhavingsacties de laatste jaren onbetrouwbaar zijn. Gemeenten weten vaak niet (meer) of en zo ja welke acties zijn ingezet. In tabel 3 zijn de gerapporteerde aantallen opgenomen. Ondanks de onzekerheidsmarge waarmee rekening gehouden moet worden, is een bepaalde trend zichtbaar.

Handhavingsinstrumenten

Er is een stijging zichtbaar van het aantal schriftelijke waarschuwingen en aanwijzingen ^{1 5}. Naar verhouding komen de aanwijzingen vaker voor bij gastouderbureaus.

Tabel 3.5a Aantal handhavingsacties naar aanleiding van de afgeronde onderzoeken in 2006, 2007 en 2008

Handhavingsactie	2006	2007	2008
Schriftelijke waarschuwing	944	1.356	1.888
Aanwijzing	1.014	621	1.372
Inzet boete, bestuursdwang, opleggen dwangsom, strafrechtelijke opsporing	60	215	130
Totaal	2.018	2.192	3.390

De zwaardere handhavingsinstrumenten worden niet veel ingezet. In 2008 ging het slechts om twee procent van de gevallen (130 keer). Dit is een daling in vergelijking met 2007 (215 keer). Dit kan een signaal zijn dat er minder sprake is van zwaardere tekortkomingen. De inspectie sluit evenwel niet uit dat gemeenten de veelheid aan administratieve handelingen en de complexiteit die aan toepassing van deze handhavingsinstrumenten verbonden zijn, laten meewegen in hun

^{1 5} In 2008 heeft VNG het beleid uitgedragen om bij tekortkomingen direct een aanwijzing op te leggen.

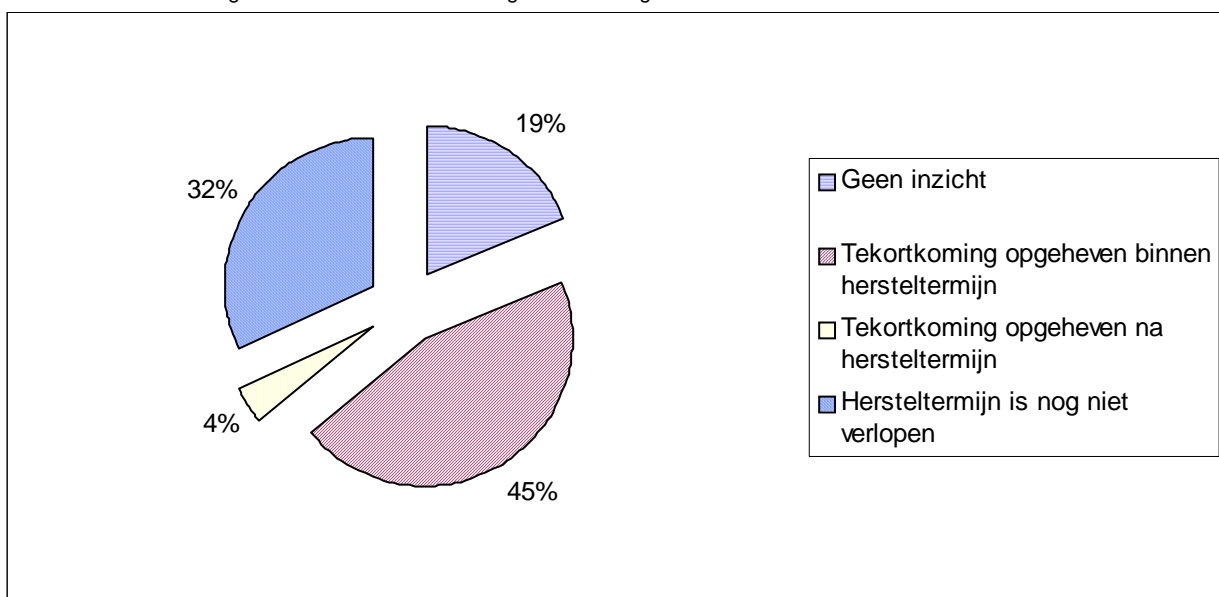
afweging.

De gemiddelde tijd die verstrijkt voordat een gemeente in actie komt na ontvangst van het rapport, bedraagt negen weken. Opvallend is het aantal rapporten (589) waarbij de GGD adviseerde over te gaan tot handhaving, maar waarbij op 1 april 2009 door de gemeente nog geen actie is ondernomen. Deze uitkomst ligt in lijn met de constatering uit het onderzoek van de inspectie naar de handhaving gastouderopvang¹⁶. Na ontvangst van het GGD-rapport duurt het in die gevallen te lang voordat de gemeente tot actie overgaat.

Een andere conclusie uit dit rapport is dat het vaak lang duurt voor het GGD-rapport is afgerond. Gemiddeld blijft dit met negen weken net binnen de wettelijke maximale termijn van 10–12 weken¹⁷. Een gevolg hiervan is dat pas op een laat tijdstip door de gemeente actie kan worden ondernomen op de geconstateerde tekortkomingen. Gemiddeld 18 weken (4 maanden!) na een GGD-inspectie volgt dan pas een handhavingsactie door de gemeente.

Dit is een belangrijk aspect omdat in het kader van een bestuurlijke boete de gemeente binnen dertien weken na vaststelling van het definitief rapport moet reageren richting de houder. De vraag is of er wettelijk dan wel juridisch gezien mogelijkheden zijn om termijnen waar nodig te bekorten. Dat zou een bijdrage kunnen leveren aan het via handhaving wegnemen van tekorten.

Figuur 3.5 Resultaat handhavingsacties door gemeenten



Uit figuur 3.5 blijkt dat in bijna 20 procent van de handhavingsacties de gemeente niet wist of de tekortkoming was opgelost. Uit interviews met de gemeenten blijkt dat bij ingezette handhavingsacties lange hersteltermijnen worden afgesproken. In veel gevallen wordt aangegeven dat tekortkomingen pas bij de volgende jaarlijkse controle opgelost moeten zijn. Dit is het meest het geval bij de handhavingsacties waarvan de termijn nog niet is verlopen. De houders werken de tekortkomingen uiteindelijk weg, maar in de regel blijven ze te lang bestaan. De gemeente wekt bovendien de indruk dat zij niet streng handhaaft. Dit heeft vaak een negatieve invloed op de motivatie van de houder om de kwaliteit op orde te brengen en te houden.

¹⁶ Rapport 'Kwaliteit van gastouderbureaus, het handhaven waard', december 2009.

¹⁷ Uit de beleidsregels werkwijze toezichthouder.

Nader onderzoek loont

Als in het jaarlijks onderzoek wordt vastgesteld dat een instelling niet aan alle kwaliteitseisen voldoet, wordt een hersteltermijn met de houder afgesproken. Na afloop van die periode kan de gemeente de GGD een nader onderzoek (herinspectie) uit laten voeren. Na uitvoering van nadere onderzoeken blijkt driekwart van de tekortkomingen te zijn opgelost.

Gemeenten gaan verschillend om met het instrument nader onderzoek. Er zijn gemeenten die bij ieder geconstateerd tekort in het jaarlijkse onderzoek een nader onderzoek laten uitvoeren. Andere gemeenten laten pas een nader onderzoek uitvoeren als het handhavingstraject niet succesvol is afgerond. Nog weer andere gemeenten voeren geen nader onderzoek uit maar passen, indien nodig, direct een handhavinginstrument toe. Tenslotte zijn er gemeenten die geen nader onderzoek instellen, maar ervoor kiezen om pas bij het daaropvolgende jaarlijkse onderzoek na te gaan of het geconstateerde tekort is opgelost. Er is in principe geen methode nader onderzoek die leidend is. De zwaarte en de aard van de tekortkomingen bepalen de vorm en inzet van het nader onderzoek. Gemeentelijke autonomie staat hierbij voorop. De verschillende methoden hebben wel gevolgen voor het aantal nadere onderzoeken dat per gemeente wordt uitgevoerd.

Tabel 3.5b Aantal rapportages nadere onderzoeken, per type opvang in 2006, 2007 en 2008

Soort opvang	2006	2007	2008
Dagopvang	356	454	505
Buitenschoolse opvang	182	354	378
Gastouderbureau	27	92	102
Totaal	565	900	985

In 2006 volgde op 12 procent van de jaarlijks onderzoeken een nader onderzoek. In 2007 en 2008 is dit 14,5 procent.

Er bestaan grote verschillen tussen de GGD-regio's en tussen de gemeenten. Een deel van de gemeenten heeft in 2008 na uitvoering van het jaarlijks onderzoek in vijftig procent van de gevallen de opdracht gegeven een nader onderzoek uit te voeren. Een gedeelte van de gemeenten geeft de GGD zelfs nooit een opdracht een nader onderzoek uit te voeren.

Na het uitvoeren van een nader onderzoek zijn in 78 procent (536) van de gevallen de tekortkomingen opgelost en was de handhavingssactie dus succesvol. Uit 21 procent (138) van de nadere onderzoeken volgde een nieuwe handhavingssactie. In 1 procent (15) van de gevallen was de noodzakelijke geachte handhavingssactie op 1 april 2009 nog niet opgepakt.

Noodzaak handhavingssacties na uitvoering incidentele onderzoeken laag

De inspectie constateert dat gemeenten meer gebruik maken van incidentele onderzoeken. In 2007 was er sprake van 204 incidentele onderzoeken, waarvan 203 onaangekondigd. In 2008 steeg het aantal incidentele onderzoeken naar 306, waarvan ongeveer zeventig procent onaangekondigd werd uitgevoerd.

Tabel 3.5c Aantal afgeronde incidentele onderzoeken per type opvang in 2007 en 2008

Soort	2006	2007	2008
Dagopvang	79	126	179
Buitenschoolse opvang	33	67	116
Gastouderbureau	4	11	11
Totaal	116	204	306

Relatief gezien worden de meeste incidentele onderzoeken uitgevoerd bij dagopvang. De redenen voor het uitvoeren van een incidenteel onderzoek zijn verschillend. 50 procent van de incidentele onderzoeken is het gevolg van een signaal of een klacht, bijvoorbeeld een melding van illegale kinderopvang^{1 8}. Een verhuizing of verbouwing van de locatie is in ongeveer 16 procent van de gevallen aanleiding tot een incidenteel onderzoek. Diverse redenen, waaronder de uitbreiding van het aantal kindplaatsen, scoorden eenzelfde percentage. In 10 procent van de onderzoeken lieten gemeenten een bepaald thema onderzoeken door de GGD, bijvoorbeeld of het aantal beroepskrachten per groep kinderen voldoende is.

Bij 75 procent van de incidentele onderzoeken zijn geen tekortkomingen ontdekt die handhaving noodzakelijk maakten. In 11 procent van de onderzoeken werd een waarschuwing gegeven. 7 procent leidde tot een aanwijzing. Bij 2 procent werd zwaarder gehandhaafd. In 5 procent (elf incidentele onderzoeken) van de gevallen is de noodzakelijk geachte handhavingsactie op 1 april 2009 nog niet in gang gezet.

In 2007 werd bijna 100 procent van de incidentele onderzoeken onaangekondigd uitgevoerd. In 2008 is dit gedaald naar 68 procent. De stijging van het aantal incidentele onderzoeken bij bso-locaties heeft gedeeltelijk te maken met de groei van dit soort locaties. Vaak is hierbij sprake van een verbouwing of verhuizing. Dit is ook de oorzaak van de daling van het aantal onaangekondigde onderzoeken. Bij een verhuizing of een verbouwing wordt doorgaans een aangekondigd onderzoek uitgevoerd.

3.6 Positionering handhavingsfunctie van invloed op uitvoering

De belegging van de handhavingsfunctie lijkt voor een deel invloed te hebben op de mate en de manier van handhaven door gemeenten. Bij positionering van deze functie bij de beleidsafdeling (jeugd, kinderopvang, welzijn, onderwijs) is het percentage handhaving dat nog niet is ingezet op 1 april 2009, 13 procent. Bij situering bij de handhavingsafdeling is dit 4 procent.

Tabel 3.6a Ingezette handhaving naar positionering handhavingsfunctie

Ingezette instrumenten/acties	Handhavingsafdeling	Beleidsafdeling
Overleg en overreding door GGD uitgevoerd	18%	28%
Overleg en overreding door de gemeente	14%	23%
Schriftelijke waarschuwing aan houder	49%	30%
Aantal aanwijzingen gegeven door B&W	11%	18%
Zwaarder juridisch handhaven (dwangsom, boete)	8%	0%
Totaal	100%	100%

Indien de handhavingsfunctie bij een handhavingsafdeling is belegd, worden er veel zwaardere juridische handhavingsinstrumenten ingezet. Bij positionering op de beleidsafdeling wordt vooral gekozen voor de bijsturinginstrumenten 'overleg en overreding', 'waarschuwing' en 'aanwijzing'. Het hoge percentage aanwijzingen kan een gevolg zijn van het door de VNG vanaf 2008 uitgedragen beleid aan gemeenten om bij tekortkomingen direct een aanwijzing op te leggen.

^{1 8} Van illegale kinderopvang is sprake als tegen betaling kinderen worden opgevangen op locaties die niet zijn geregistreerd.

Tabel 3.6b percentage ingezette handhaving naar belegging handhavingsfunctie

Ingezette instrumenten/acties	Handhavingsafdeling	Beleidsafdeling
Tekortkoming binnen termijn opgeheven	37%	35%
Tekortkoming opgeheven, maar niet binnen termijn	8%	2%
Termijn is nog niet afgelopen	17%	37%
Geen inzicht	28%	15%
Anders	10%	10%
Totaal	100%	100%

De effectiviteit van de ingezette handhaving is bij het onderbrengen in een handhavingsafdeling iets hoger dan bij belegging bij de beleidsafdeling. Na ingezette handhavingsacties wordt bij de handhavingsafdeling 45 procent van de tekortkomingen opgeheven. Bij de beleidsafdeling is dit 37 procent.

Bij belegging op een beleidsafdeling worden langere termijnen afgesproken. In veel gevallen zelfs tot de volgende reguliere inspectie (dus ongeveer een jaar langer).

Een kwart van de ingezette handhavingsacties wordt door de handhavingsafdeling niet gevolgd. Dit is weer veel hoger dan bij positionering van de handhaving bij de beleidsafdeling. Een logische verklaring daarvoor is dat een handhavingsafdeling de feitelijke uitvoering van de handhaving op meerdere terreinen binnen de gemeente verzorgt, maar geen taak heeft in het volgen van herstel en het toezien daarop. Dat is in de meeste gevallen voorbehouden aan de beleidsafdeling. Randvoorwaarde is dat daar onderling goede afspraken over worden gemaakt.

Bij gemeenten die de handhavingsfunctie niet formeel hebben belegd, worden veel tekortkomingen niet opgelost. Indien de functie niet belegd is, betekent dit dat wisselend wordt omgegaan met de invulling van de handhavingstaken. Dat kan leiden tot willekeur in besluitvorming of tot onvoldoende uniform en consequent gemeentelijk handelen. Het percentage handhaving op tekortkomingen dat nog niet in gang gezet is op 1 april 2009 is in deze situatie het hoogst (zestien procent). Er wordt dan op sommige tekortkomingen nog wel gehandhaafd, maar dit is veelal afhankelijk van de inzet en deskundigheid van de beleidsmedewerker. Ook worden er veel meer lange hersteltermijnen afgesproken en is er weinig zicht op het verloop van de handhaving. Een gedeelte van de gemeenten geeft aan dat er geen handhavingsacties worden ingezet, omdat juridische kennis ontbreekt.

De communicatie tussen gemeenten en GGD'en over de handhaving is nog onvoldoende. Het wel of niet laten uitvoeren van nadere onderzoeken is bijvoorbeeld een van de punten waarover goede afspraken nodig zijn met de GGD. Voor een goede invulling van de handhavingstaak moeten beide partijen structureel met elkaar overleggen. Dan komen GGD-inspecteurs niet meer voor verrassingen te staan op het moment dat zij een nieuwe inspectie bij de betreffende locatie uitvoeren. Het doet de geloofwaardigheid van de toezichthouder geweld aan, wanneer de locatiehouder wel op de hoogte is van een handhavingsmaatregel die de gemeente vorig jaar had ingezet en de GGD niet. Dat geldt ook voor het niet informeren van de GGD in het geval de gemeente afziet van handhaving.

In het in 2010 landelijk operationeel worden van het automatiseringssysteem 'Gemeenschappelijke Inspectieruimte Kinderopvang' (GIR Kinderopvang) is voorzien in een handhavingsmodule. Deze module kan naast efficiencywinst gemeenten ook belangrijke ondersteuning bieden bij het verbeteren van het eigen handhavingsproces. Gemeenten en GGD'en kunnen hieruit managementinformatie selecteren en het handhavingsproces beter afstemmen. Ook geeft het gemeenten

de mogelijkheid de regierol beter op te pakken. De uitrol van deze functionaliteit wordt medio 2010 verwacht.

3.7 Hoge mutatiegraad gemeenteambtenaren is risicofactor

Net als in 2007 is de lage prioriteit van gemeenten voor toezicht op en handhaving van de kinderopvang een belangrijke oorzaak van het niet goed op orde zijn van de handhaving.

Het ontbreekt aan continuïteit in de personele bezetting. Gemeenteambtenaren zouden vanuit het gemeentelijk management voldoende mogelijkheden moeten krijgen voor het uitvoeren van toezicht en handhaving kinderopvang.

In 2008 was bij de helft van de gemeentelijke medewerkers sprake van een wisseling. In 2009 is dit percentage lager, maar met 40 procent nog steeds hoog¹⁹. De inspectie constateert dat bij de personeelsswisseling de overdracht van taken en kennis niet goed is geborgd. De inspectie ondervindt er ook hinder van als gemeenteambtenaren niet goed zijn ingewerkt. Voor nieuwe gemeenteambtenaren blijkt het juist invullen van het gemeentelijk jaarverslag voor gemeenteraad en minister (inspectie) erg lastig. Vaak zien zij pas op dat moment dat onderzoeken door de GGD nog niet blijken te zijn uitgevoerd en dat ze ook geen zicht hebben op de ingezette handhavingsacties.

¹⁹ Gemeten wordt van oktober jaar t-1 tot oktober jaar t.

4 BELANGRIJKSTE ONTWIKKELINGEN IN 2009

4.1 Staatssecretaris start in 2009 actie 'achterblijvende gemeenten'

Uit het inspectierapport 'Kwaliteit gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2007' volgde dat een groot deel van de gemeenten op specifieke toezicht- en handhavingsonderdelen achterblijft. Voor staatssecretaris Dijkema van OCW was dit reden de inspectie de opdracht te geven achterblijvende gemeenten in beeld te brengen en met hen verbeterafspraken te maken. De staatssecretaris sprak met de VNG af dat de VNG op verzoek van de gemeente ondersteuning kan bieden bij het werken aan verbeteringen.

De opdracht is medio 2009 aan de inspectie verstrekt. Nadat in overleg met OCW en de VNG de toetsingscriteria werden vastgesteld, zijn deze aan alle gemeenten bekend gemaakt.

Het betreft de volgende toetsingscriteria:

1. Register
2. Handhavingsbeleid
3. Uitgevoerde onderzoeken
4. Handhaving

De uitvoering van het project is in het najaar van 2009 van start gegaan. De inspectie voert eerst deskresearch uit om te bepalen of sprake is van een potentieel achterblijvende gemeente. Indien dit niet het geval is, wordt dit aan de desbetreffende gemeente bij brief aan het College van B&W bekend gemaakt. De inspectie rondt deze fase voor januari 2010 af. Indien sprake is van een potentiële achterblijvende gemeente, wordt contact gelegd met de gemeente, om vast te stellen hoe de huidige situatie is en of nog steeds sprake is van een achterblijfsituatie. Als dat zo is, stelt de gemeente een verbeterplan met ijkmomenten op, waarin structurele kwaliteitsborging voor de toekomst een belangrijk aandachtspunt is.

De resultaten van verbetering van de kwaliteit bij individuele gemeenten worden zowel in het rapport Landelijk oordeel 2009 (voortgang) als het rapport 2010 (eindresultaat) door de inspectie beschreven.

4.2 Risicogestuurd toezicht en vormgeving toezicht in 2010

De inspectie is een voorstander van risicogestuurd toezicht binnen de kaders van de wet. De inspectie constateert in 2008 een tendens bij sommige gemeenten: zij geven een eigen invulling aan een vorm van risicogestuurd toezicht. Dit leidt bijna altijd tot het bewust niet uitvoeren van wettelijk verplichte jaarlijkse onderzoeken of het uitvoeren van een beperkte vorm van onderzoeken. De inspectie ziet twee oorzaken: financiële redenen (niet het gehele budget kunnen of willen inzetten) en een capaciteitstekort bij de GGD.

Naast te weinig capaciteit bij de GGD'en, hebben sommige gemeenten voor een systeem gekozen dat hen achteraf bezien in problemen brengt. Ze hebben vooraf een maximum aantal inspecties met de GGD afgesproken en daarvoor een bedrag

begroot. Indien de GGD vervolgens aangeeft dat het noodzakelijk extra inspecties te houden, dan leidt dat tot overschrijding van het gemeentelijk budget. De financieringssysteem van de gemeenten en de afspraken die gemaakt zijn met GGD'en laten bijsturing niet eenvoudig toe. Het effect is dat tekortkomingen bij de locaties te lang in stand blijven. Beide bovengenoemde redenen zijn echter niet valide. De uitvoering is in deze gevallen in strijd met de wet. Bij het risicogestuurd toezicht dient namelijk gestuurd te worden op daadwerkelijke risico's in de uitvoering van het toezicht en de handhaving op de kwaliteit van de kinderopvang.

Kinderopvangorganisaties kunnen ervoor kiezen om hun locatie te laten certificeren. In 2008 is het aantal locaties dat voldoet aan een kwaliteitsnorm sterk gestegen. In 2008 is 42 procent van de dagopvanglocaties gecertificeerd. Bij de bso is dit zelfs 47 procent. De gastouderbureaus blijven achter met een score van 14 procent. De normen die gesteld worden voor een kwaliteitssysteem zijn niet geheel vergelijkbaar met die waar de GGD op controleert.

GGD-Nederland heeft medio 2009 een startmodel risicogestuurd toezicht geïntroduceerd. Dit model is in samenwerking met VNG, OCW, de Inspectie van het Onderwijs en de branchepartijen tot stand gekomen. Bij de ontwikkeling van het model is gebruik gemaakt van de ruimte die de Wet kinderopvang biedt voor aanpassing in frequentie en diepgang van de inspecties. Uitgangspunt van dit toezicht is dat in het eerste jaar een volledige aangekondigde inspectie wordt verricht. In het jaar daarop zal op een aantal landelijk bepaalde speerpunten gecontroleerd worden. Deze inspectie vindt onaangekondigd plaats. Het risicogestuurd toezicht betekent niet dat in totaliteit minder toezicht wordt gehouden. De verwachting is wel dat het toezicht bij slecht presterende locaties intensiever wordt. Mogelijk leidt de invoering van deze vorm van toezicht tot een hoger aantal uitgevoerde verplichte jaarlijkse onderzoeken.

Als gevolg van de wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang, worden vanaf 2010 ook gastouders op locatie door de GGD geïnspecteerd op kwaliteitseisen. Dit betekent een grote uitbreiding van werkzaamheden voor gemeenten en GGD'en. Om middelen en personeel zo efficiënt mogelijk in te zetten hebben OCW, de VNG, GGD-Nederland en de Inspectie van het Onderwijs afspraken gemaakt over de uitvoering van het toezicht op de kinderopvang in 2010. Dit betekent dat het risicogestuurd toezicht niet wordt uitgevoerd, in de vorm zoals het in 2009 door GGD-Nederland is geïntroduceerd, maar dat op basis van de principes voor een andere invulling is gekozen. (deze laatste zin vind ik verwarrend, graag nog eens goed bekijken!)

Inspectie gastouderopvang

In 2010 krijgen alle gastouders een inspectiebezoek van één uur. Daarbij toetst de GGD of de opvang in een gezonde en veilige omgeving plaatsvindt, of het aantal kinderen voldoet aan de normen en of de gastouders op pedagogisch vlak verantwoord met kinderen omgaan. Verder moeten zij onder meer voldoen aan de gestelde opleidingseisen en in het bezit zijn van een Verklaring Omtrent het Gedrag. De gastouderbureaus krijgen in 2010 te maken met een volledige jaarlijkse reguliere inspectie.

Inspectie dagopvang en buitenschoolse opvang

Er is afgesproken dat de nadruk in 2010 ligt op kindercentra die in 2009 onvoldoende scoorden op de belangrijkste kwaliteitseisen. Deze centra krijgen een onaangekondigde inspectie op die aspecten die direct bijdragen aan de kwaliteit van de kinderopvang. Het toezicht vindt plaats op basis van de speerpunten uit het in september 2009 ingevoerde landelijke model voor risicogestuurd toezicht.

BIJLAGE I

METHODE VAN ONDERZOEK

Verantwoording door gemeenten

Gemeenten verantwoorden zich ieder jaar over de uitvoering van het toezicht aan de minister van OCW 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 vastgesteld verantwoordingsmodel dat gemeenten aangeleverd krijgen door de Inspectie van het Onderwijs. De inspectie heeft in afstemming met de VNG en GGD Nederland het verantwoordingsmodel 2008 opgesteld. Gemeenten is gevraagd het jaarverslag digitaal in te vullen en te versturen.

Het College van Burgemeester en Wethouders stelt het verslag vast en verstrekt dit, na ondertekening, aan de gemeenteraad en de minister van OCW. De gemeenteraad en OCW gebruiken het verslag als management- en sturingsinformatie.

De inspectie heeft gemeenten gevraagd het verslag vóór 1 mei 2009 op te sturen. De helft van de gemeenten deed dit ook. Op 1 juli 2009, de wettelijke uiterste datum van verzending, was 83 procent van de verslagen ontvangen. Dit is een sterke stijging ten opzichte van voorgaande jaren: in 2007 was het 65 procent, in 2006 51 procent. Op 1 september 2009 ontbrak nog zeven procent.

Alle verslagen bij elkaar geven een beeld van de verschillen in de uitvoering van het toezicht door de 443 gemeenten en de dertig GGD'en.

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.

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. Na afloop van de validatieonderzoeken is een kort interview gehouden, waarbij een aantal uitvoeringsaspecten aan de orde kwam.

Consistentietoets

Bij de consistentietoets wordt beoordeeld of het antwoord op een vraag klopt met het antwoord op 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 zestig procent van de gemeenten inconsistenties aangetroffen. De inspectie heeft deze inconsistenties aan de gemeenten voorgelegd met de vraag om een toelichting en correctie van de gegevens. Het forse aantal inconsistente verslagen en de uitvoering van een globale toets in het kader van het project 'Achterblijvende gemeenten', leidde ertoe dat niet alle gemeenten op consistentie getoetst konden worden. Uiteindelijk is veertig procent van de gemeenten niet beoordeeld op dit punt. Het betreft vooral kleine gemeenten.

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 verantwoordingsverslagen opgenomen informatie in overeenstemming is met de gemeentelijke administratie. Op basis van een steekproef is hier bij 35 gemeenten onderzoek naar gedaan.

Uit deze betrouwbaarheidsonderzoeken blijkt dat gemeenten zich op een aantal punten onjuist hebben verantwoord. De inspectie stelt vast dat daardoor de onderzochte jaarverslagen op de onderdelen register en handhavingsacties niet toereikend zijn voor een juist beeld over de uitvoering. Op grond hiervan bestaat onzekerheid over de informatie in de verslagen. Bij de betreffende onderdelen in dit rapport is dit aangegeven en wordt met de onzekerheid rekening gehouden. Vooral de verantwoording over het op orde zijn van het register is erg onbetrouwbaar.

Toekomstige betrouwbaarheid van de gemeentelijke verslagen

Door alle partijen zijn activiteiten in gang gezet om de betrouwbaarheid van gemeentelijke gegevens te laten toenemen. In 2010 start de implementatie van een geautomatiseerd systeem waarin GGD-inspecteurs, gemeentelijke handhavers en rijksinspecteurs gezamenlijk waarnemingen en bevindingen kunnen uitwerken, gebruiken en inzien. De naam van dit systeem is de Gemeenschappelijke inspectie Ruimte Kinderopvang (GIR Kinderopvang). Dit systeem wordt rechtstreeks gekoppeld aan het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Invoering van de GIR en het LRK gebeurt fasegewijs. Stap voor stap wordt het primaire toezicht- en handavingsproces geautomatiseerd. Het aantal gemeenten en GGD'en wordt steeds verder uitgebreid.

Het doel 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 het toezicht te verbeteren.

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 door gemeenten aan de gemeenteraad en minister, grotendeels kan vervallen. Dit laatste doet recht aan het terugdringen van de regeldruk.

BIJLAGE II

UITKOMSTEN KWALITEIT VAN DE KINDEROPVANG

In tegenstelling tot de rest van dit rapport bevat deze bijlage uitkomsten over de kwaliteit van de locaties. Alle gemeenten hebben gegevens over deze kwaliteit. Zij hebben in hun verslag over 2008 aangegeven wat het oordeel van de GGD is over de kwaliteit van de locaties kinderopvang. Dit is gedaan aan de hand van zeven domeinen bij dagopvang en buitenschoolse opvang en acht kwaliteitsdomeinen bij gastouderbureaus. Ieder domein bestaat uit een aantal subdomeinen. Per domein is het aantal subdomeinen geteld dat voldoende en onvoldoende scoorde. Omdat de GGD-inspectierapporten medio 2008 zijn aangepast, zijn de uitkomsten moeilijk te vergelijken met 2007.

Reden om dit onderdeel op te nemen in dit rapport is om een landelijk beeld te geven van de uitkomsten. De inspectie geeft geen oordeel op basis van de inventarisatie omdat de gemeenten al toezicht houden op de GGD-scores.

Opvallend is het hoge percentage niet beoordeelde subdomeinen (12 procent). Dit kan een gevolg zijn van de invoering van risicogestuurd toezicht bij sommige GGD'en.

Gemiddeld scoren de domeinen bij dagopvang en bso 94 procent voldoende. Het domein veiligheid en gezondheid scoort met 90 procent net als in voorgaande jaren het laagst.

Gastouderbureaus scoren gemiddeld 87 procent voldoende. De slechtst scorende domeinen bij gastouderbureaus zijn personeel (83 procent), kwaliteit gastouders (83 procent) en kwaliteit gastouderbureau (77 procent).

PROGRAMMA VERNIEUWING TOEZICHT

In 2006 heeft het kabinet de wens geuit om de totale toezichtlast met 25 procent te verminderen. Hiervoor is het project 'Vernieuwing toezicht' opgezet. Het doel van dit project is om de efficiency van de inspecties te verbeteren en de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht te verhogen. Omdat rijksinspecties maar 3 procent van het toezicht uitmaken, wordt getracht deze doelen te bereiken door betere samenwerking, het overnemen van vragen en signaaltoezicht.

In de inspectieraad, waarin alle rijksinspecties zijn verenigd, is per toezichtdomein de taak neergelegd te bezien hoe het toezicht aan het einde van deze kabinetsperiode ingericht moet zijn (2011). Dit wordt het 'eindbeeld' genoemd. De inspectieraad onderscheidt en bewaakt de voortgang van de beperking van de toezichtlast op achttien domeinen, bijvoorbeeld horeca, bouw, land- en tuinbouw en recreatie. Kinderopvang is ook één van die domeinen. De inspecteur-generaal van het Onderwijs is domeinhouder kinderopvang binnen de inspectieraad. Vanuit dat domeinhouderschap is de inspectie gevraagd mogelijkheden tot vermindering van de toezichtlast te initiëren. Om dit te bereiken heeft de inspectie doelen opgesteld die onderdeel uitmaken van het 'eindbeeld' van het domein kinderopvang.

Deze doelen zijn bijvoorbeeld een betere samenwerking tussen de toezichthouders (op landelijk en lokaal niveau). Indien er minder inspecties plaatsvinden, wordt de toezichtlast beperkt.

Als concrete uitwerking heeft de inspectie in september 2009 een werkconferentie georganiseerd met het thema 'Toezicht kinderopvang: meer effect, minder last'. Vertegenwoordigers van gemeenten, GGD'en, lokale inspecties en rijksinspecties, de VNG, GGD-Nederland, het ministeries van OCW en de Inspectieraad waren aanwezig. Tijdens deze conferentie is gesproken over de mogelijkheden voor toezichtlastbeperking en een betere kanalisering van het toezicht. Ook zijn concrete oplossingen bedacht en ideeën meegegeven aan alle betrokken partijen die binnen het toezicht kinderopvang werkzaam zijn.

De opbrengst van deze dag bestaat uit praktijkvoorbeelden en aanbevelingen waar landelijk en regionaal mee gewerkt kan worden. Voorbeelden daarvan zijn:

- Onderzoeksvragen van de Voedsel en Waren Autoriteit en de Arbeidsinspectie laten overnemen door de GGD.
- Borging van signaaltoezicht is noodzakelijk. De Inspectie van het Onderwijs start daar in 2010 structureel mee voor de voor- en vroegschoolse educatie (vve). Via wetgeving is bereikt dat een aantal basisvragen vve toegevoegd wordt aan het GGD-inspectierapport.
- Verbetering van de intragemeentelijke samenwerking tussen GGD, Bouw- en Woningtoezicht, Brandweer en Milieu.

De Inspectie van het Onderwijs zendt alle gemeenten en GGD'en de resultaten op dit onderwerp in een handzaam overzicht toe. Dit kan een leidraad zijn op gemeentelijk- en rijksniveau.