

REGELS, TOEZICHT EN HANDHAVING IN DE KINDEROPVANG

EINDRAPPORT

Den Haag, 18 april 2011

COLOFON

Projectnummer:26204

Auteurs: Yermo Wever	projectleider
Maarten Sinnema	projectmedewerker
Mark Leemans (KplusV)	deskundige op terrein toezicht en handhaving

B&A Consulting bv
Prinses Margrietplantsoen 87
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500

f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl

http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A Groep 2011.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

B&A is gevestigd in Den Haag, Deventer en Amsterdam.

18-4-2011 15:47:00

MANAGEMENTSAMENVATTING

Opdracht en wijze van uitvoering

In 2009-2010 is de kwaliteit van het systeem van regels, toezicht en handhaving in de kinderopvang tegen het licht gehouden. Opdrachtgever voor dit onderzoek was het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW)¹. De opdracht is uitgevoerd door B&A Consulting, met ondersteuning van KplusV voor het terrein van de zelfregulering en certificering.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van deskresearch van juridische documenten en beleidsstukken, protocollen en onderzoeksrapporten van derden en gesprekken met directeuren van organisaties voor kinderopvang en basisscholen, medewerkers van gemeenten en GGD-en en de leden van de klankbordgroep.

De conclusies van dit onderzoek zijn voor rekening van de onderzoekers.

Het systeem van regels, toezicht en handhaving

De houders van de kinderopvanglocaties zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de kinderopvang. Het formele huis van regels, toezicht en handhaving van de kinderopvang bestaat uit de volgende onderdelen. De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (hierna Wet kinderopvang) stelt eisen aan de kwaliteit van de formele kinderopvang en kent globale eisen (bv. houders werken aan 'verantwoorde kinderopvang') en meer concrete eisen (bv. beroepskrachten zijn in het bezit van een VOG). De sector, bestaande uit de ondernemers aan de ene kant en de ouders aan de andere kant heeft de globale eisen uit de wet, op basis van zelfregulering verder ingevuld in landelijke normen die zijn vastgelegd in het Convenant Verantwoorde Kinderopvang. De convenantpartijen hebben de kwaliteitseisen uit het convenant bindend aan hun leden opgelegd².

Het is een ministeriële bevoegdheid om normen uit het convenant over te nemen in beleidsregels. Daarbij houdt de minister rekening met het belang van het kind en de toetsbaarheid van de regels. De minister heeft tot nu toe alle normen uit het convenant overgenomen in de beleidsregels. Deze normen zijn vervolgens - samen met de concrete eisen uit de wet - uitgewerkt in een toetsingskader³ met zeven domeinen.

Gemeenten zijn op basis van de Wet kinderopvang verantwoordelijk voor het toezicht op, en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang. De GGD'en voeren in opdracht van de gemeenten het toezicht uit.

Alle houders van formele kinderopvang zijn verplicht bij de gemeente een aanvraag tot registratie in het Landelijk register Kinderopvang (LRK) te doen. Op basis van de

¹ Eind 2010 is de verantwoordelijkheid voor kinderopvang overgegaan naar het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

² Niet alle houders zijn lid van een branchevereniging.

³ Feitelijk bestaan er vijf verschillende toetsingskaders, namelijk voor: 1. kinderdagverblijven, 2. buitenschoolse opvang, 3. peuterspeelzaalwerk, 4. gastouders, 5. gastouderbureaus. De laatste drie zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

uitkomsten van het onderzoek voor registratie door de GGD, besluit de gemeente of de locatie wordt opgenomen in het LRK.

De GGD controleert of de kinderopvang voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen. Dit betreft voor een belangrijk deel de randvoorwaarden voor de kwaliteit van de kinderopvang zoals opgenomen in de Wet kinderopvang en de daarbij horende beleidsregels. Hieronder vallen bijvoorbeeld de controle van de diploma's en de verklaringen omtrent gedrag (VOG's) van het personeel, de oppervlakte in relatie tot het aantal kinderen en de beroepskracht/kind ratio. Daarnaast is er aandacht voor enkele pedagogische kwaliteitskenmerken die aansluiten op de vier doelen van de Wet kinderopvang. Dit is een ander niveau dan dat waarop het onderzoek naar de proceskwaliteit van de kinderopvang van het NCKO⁴ plaatsvindt. Onder proceskwaliteit wordt verstaan: de kenmerken van het zorg- en opvoedingsproces binnen de kinderopvangorganisaties met aandacht voor ondermeer de inrichting, het spelmateriaal, het programma en de pedagogische kwaliteit van de interacties tussen de staf en kinderen.

Er is een uniforme werkwijze voor de GGD-inspecteurs. De bevindingen van de GGD worden opgenomen in een, voor alle ouders inzichtelijk, openbaar inspectierapport.

De Inspectie van het Onderwijs (IvHO) beoordeelt jaarlijks of de gemeenten hun toezicht en handhaving conform de wet- en regelgeving uitvoeren.

De minister heeft de mogelijkheid om bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) nadere regels te stellen omtrent de kwaliteit van de kinderopvang. Tot nu toe is van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

Knelpunten

Regels

Op drie van de domeinen uit het toetsingskader is sprake van knelpunten. Houders hebben moeite om aan de gestelde voorwaarden op het gebied van veiligheid en gezondheid te voldoen. Ook voldoen ze lang niet altijd aan de eisen op het terrein van groeps grootte en beroepskracht/kind ratio (BKR). Een derde knelpunt betreft het gegeven dat kwaliteitseisen die gelden voor het pedagogisch beleid en praktijk onvoldoende helder zijn uitgewerkt of zelfs ontbreken. Met andere woorden, het toezicht op de proceskwaliteit van opvang is nog onvoldoende geregeld.

Daarnaast is nog te wijzen op de bijzondere status van het convenant, dat geen wettelijke basis kent. De facto wordt het opstellen van de kwaliteitseisen, zoals die in de wet worden genoemd, overgedragen aan de convenantpartijen. Los van de daarmee gemoeide voordelen, brengt dit met zich mee dat de nadere invulling en ontwikkeling van kwaliteit van de opvang zich van overheidswege niet goed laat sturen. Bovendien geldt dat de convenantpartners bij de adressering van hun desbetreffende rol van

⁴ Het NCKO, het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek voert periodiek onderzoek uit naar de proceskwaliteit van de kinderopvang in Nederland.

doen hebben met een keur aan lang niet altijd congruente belangen. Er blijft binnen het convenantoverleg discussie over de exacte interpretatie van de normen. Dat heeft eveneens gevolgen voor de wijze waarop het kwaliteitsvraagstuk ter hand wordt genomen.

Toezicht

Op het vlak van het toezicht zijn in het onderzoek vier knelpunten aangetroffen. Allereerst vindt het toezicht c.a. plaats op basis van beleidsregels en niet op basis van een AMvB, wat het toezicht bemoeilijkt, omdat houders mogen afwijken van beleidsregels, onder de voorwaarde dat zij een gelijkwaardig of beter alternatief aanbieden. Bovendien onderscheidt het toezicht, volgens de houders onvoldoende tussen 'goede' en 'niet goede' kindercentra. In de huidige regels over de wijze van toezicht wordt alleen gekeken of aan de wet en beleidsregels wordt voldaan. Deze wijze van toezicht is een uitdrukkelijke keuze van de brancheorganisaties en de overheid geweest. Op basis van wetenschappelijk onderzoek wordt geconstateerd dat er een significante daling van de proceskwaliteit heeft plaatsgevonden (het eerder genoemde NCKO onderzoek).

Ook heeft kinderopvang in de relatie tussen gemeenten en GGD-en vaak geen hoge prioriteit, waardoor vooral de handhaving onvoldoende invulling krijgt. Daarnaast bleek uit onderzoek van Sira-Consulting weliswaar dat de kinderopvangsector een klein deel (circa 0,15 procent) van hun kosten kwijt is aan toezichtactiviteiten. De kwalitatieve beleving van de houders verschilt hiervan nogal. Zo reageren houders kritisch op inspecteurs die vooral beleidsdocumenten en certificaten controleren en minder naar de praktijk kijken. Ook ervaren ondernemers dubbelingen en tegenstrijdigheden tussen toezichthouders.

Handhaving

Op het terrein van handhaving zijn binnen het onderzoek vier majeure problemen gevonden. Zo bestaat er te beperkt aandacht voor handhaving bij kleine en middelgrote gemeenten met als onderliggende oorzaken onvoldoende medewerkers en het ontbreken van continuïteit en deskundigheid. Ook ontbreekt het nog aan geautomatiseerde systemen waardoor gemeenten minder efficiënt opereren. De handhaving wordt door verschillende afdelingen uitgevoerd wat leidt tot coördinatie en afstemmingsproblemen. Ten slotte wordt verondersteld dat de beleidsregels niet de kracht van een AMvB hebben, wat er toe leidt dat gemeenten terughoudend zijn om in te grijpen.

De relatie tussen opvang en onderwijs

Uit het onderzoek komt naar voren dat de verschillen in regels, toezicht en handhaving tussen opvang en onderwijs geen wezenlijke problemen veroorzaken voor samenwerkende opvangorganisaties en scholen. Wel wordt het als lastig ervaren dat twee inspecties toezicht houden.

Conclusies

Regels, toezicht en handhaving

In de kwaliteitsregels ligt het belangrijkste knelpunt in het domein pedagogisch beleid en praktijk. De regels zijn te weinig uitgewerkt en in het toezicht wordt hieraan te summier aandacht besteed. Het is een expliciete keuze geweest van de brancheorganisaties en de overheid om alleen het voldoen aan de beleidsregels te beoordelen en niet de proceskwaliteit. Wel wordt dit knelpunt voor een deel opgevangen met de Vervolinspectie Pedagogisch Domein (VPD). Dit is een pedagogisch meetinstrument dat is bedoeld voor de nadere beoordeling van de pedagogische praktijk, indien de toezichthouder vermoedt dat het betreffende centrum op dit domein niet voldoende presteert.

Uit wetenschappelijk onderzoek naar de pedagogische kwaliteit, blijkt dat op de proceskwaliteit de Nederlandse opvang thans significant lager scoort dan een aantal jaren geleden.

De huidige wijze van toezicht blijkt onvoldoende effect te hebben in de sfeer van borging en versterking van de inhoudelijke kwaliteit van de opvang omdat deze, mede vanwege het feit dat het desbetreffende begrip in de regels niet afdoende is uitgewerkt, niet effectief en efficiënt kan worden beoordeeld. Grosso modo is veel tijd gemoeid met het controleren van documenten en aspecten die niet een directe relatie hebben met de kwaliteit. Daarom zou een focus van het toezicht op (liefst onaangekondigde) inspecties op kernzaken zoals de beroepskracht/kind ratio, groeps grootte, de beroepskwalificatie van de pedagogisch medewerkers en op de pedagogische kwaliteit een verbetering zijn.

De aandacht voor handhaving op gemeentelijk niveau blijkt in zijn algemeenheid en over de volle breedte te laag. Te weinig gemeenten hebben de handhaving volledig op orde. Dat is een serieuze kwestie. Handhaving vormt immers het sluitstuk van het systeem.

Het systeem

Het systeem van toezicht en handhaving in de kinderopvang is nog onvoldoende uitgekristalliseerd: op belangrijke domeinen zijn de normen (nog) niet toereikend, biedt het toezicht in termen van effect nog nadere aanscherping en behoeft de handhaving als sluitstuk van het systeem, in veel gevallen versterking.

Daar komt bij dat de beoogde marktwerking zeker nog niet volledig is. In veel situaties kunnen ouders nog niet vrijelijk kiezen uit meerdere aanbieders en wordt een houder die onvoldoende invulling geeft aan de geambieerde kwaliteit daarop niet (voldoende) afgerekend. Daarnaast is het voor ouders (gezien de hechting van het kind aan de vriendjes enz.) nooit erg gemakkelijk om hun kind van een kindercentrum te doen veranderen.

In het huidige systeem van toezicht en handhaving is sprake van een groot aantal actoren. Het gaat daarbij om onder anderen het Ministerie van SZW, de MO-groep kinderopvang, Dé Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang, BOinK, GGD Nederland, de GGD-en, de VNG, gemeenten, de IvhO en de AbvaKabo/FNV, Hoe de rollen verdeeld zijn tussen de actoren is niet voor iedereen altijd duidelijk.

In de tijd bezien, zijn verbeteringen denkbaar. Wijzigingen kunnen niet snel worden doorgevoerd. In het vigerende systeem moet eerst overeenstemming zijn tussen de convenantpartners voordat de minister zich daarover kan uitspreken. En als het dan zo ver is, moet GGD Nederland de betreffende uitkomsten nog verwerken in de concept-toetsingskaders die vervolgens door de verantwoordelijke bewindspersoon worden vastgesteld. Dit alles zien we met nadruk terug in de praktijk.

De relatie tussen opvang en onderwijs

De verschillen in de toezichtspraktijk van de inspecties voor de opvang en het onderwijs brengen geen wezenlijke knelpunten teweeg. Dat laat onverlet dat via synchronisatie belangrijke voordelen zijn te realiseren. Zo zouden volgens een aantal geïnterviewden de uitgangspunten voor het toezichtsprotocol voor de kinderopvangsector meer in lijn zijn te brengen met die voor het onderwijs. Hiermee wordt als zodanig niet ingegrepen in de normstelling, maar wordt wel bereikt dat de proceskwaliteit meer centraal komt te staan en de administratieve lasten worden gereduceerd. Hetzelfde geldt voor de uitvoering van gezamenlijke inspecties.

Oplossingsmogelijkheden

We onderscheiden drie hoofdmodaliteiten waarlangs de waargenomen problemen ten aanzien van de regels, het toezicht en de handhaving in de kinderopvang zijn te adresseren:

- a. Optimalisatie van regels en toezicht
- b. Optimalisatie van de handhaving
- c. Transitie van het kwaliteitssysteem

Het betreft een eerste verkenning van denkrichtingen, waarvan de consequenties van de voor- en nadelen nog nader dienen te worden bezien.

a. Optimalisatie van regels en toezicht

Binnen deze modaliteit kan worden ingezet op optimalisatie van het huidige systeem langs zes sporen.

1. De kwaliteitseisen aanscherpen en vereenvoudigen

Langs dit spoor worden de eisen op het domein groeps grootte en beroepskracht/kind ratio verscherpt: er wordt gewerkt aan één norm waarop streng toezicht wordt gehouden en waarop streng wordt gehandhaafd. Daarnaast vinden vereenvoudigingen plaats op de domeinen ouders en klachten: de regels worden vereenvoudigd en toezicht en handhaving worden teruggebracht tot één of twee kernelementen.

2. Zelfregulering op de domeinen veiligheid en gezondheid en personeel

Op (onderdelen van) de domeinen veiligheid en gezondheid en personeel kan (voor het merendeel) van de sector op den duur worden verwacht dat door zelfregulering en certificering de kwaliteit geborgd gaat worden.

3. Verbetering van de positie van ouders

Op de domeinen die van belang zijn voor ouders kunnen de GGD-en in hun toezicht (in belangrijke mate) afgaan op het oordeel van ouders. GGD-en doen dit ook nu al, maar mogelijk zou dit kunnen worden versterkt.

4. Efficiënter toezicht

Efficiënter toezicht is mogelijk door verschillende slimme oplossingen toe te passen. Een aantal wordt al door GGD-en toegepast. De eerste betreft 'risicogestuurd toezicht': streng toezicht waar het moet, minder streng waar het kan en waar mogelijk onaangekondigd. Daarnaast door 'inspectiearrangementen': een eenmalige toets op documenten per organisatie. Ook valt het 'themagericht toezicht' hier onder: specifieke aandacht voor (onderdelen van) domeinen indien nodig. Een ander idee is dat houders zich verantwoorden over het voldoen aan de beleidsregels. Zij tekenen ervoor dat de locatie voldoet aan de beleidsregels. Tevens kan worden gedacht aan nog vaker 'onaangekondigd toezicht', waarmee de 'performance-as-usual' wordt getoetst. En ten slotte kan door uitbouw van de gemeenschappelijke inspectieruimte kinderopvang (GIR), meer gebruik wordt gemaakt van automatisering bij de controle op de toetsingskaders. .

5. Optimalisatie in relatie met onderwijsinspectie

Optimalisatie is verder mogelijk door de toezichtprotocollen die gelden voor de opvang en onderwijs meer met elkaar in lijn te brengen. Tevens zou kunnen worden geopteerd voor de uitvoering van gezamenlijke inspecties van brede scholen door de GGD-en (voor de kinderopvang) en IvHO (voor het onderwijs). Verwachte spin off is dat aldus ook oplossingen voor praktische problemen in de samenwerking zullen ontstaan.

6. Overheidstoezicht op kernelementen

Als laatste spoor expliciteert de overheid de normen met betrekking tot pedagogisch beleid en praktijk. De convenantpartijen kunnen hierbij adviseren. Daarnaast kan er ten aanzien van groepsgrootte en beroepskracht/kind ratio aan één norm worden gewerkt, waarop streng toezicht wordt gehouden en waarop streng wordt gehandhaafd. Dit spoor kan eventueel met behulp van een AMvB worden ingevuld.

b. Optimalisering handhaving

Daarnaast zijn er verschillende mogelijkheden met voor- en nadelen om de handhaving te optimaliseren: Dit betreft bijvoorbeeld

1. Versterken functie GGD-en

In deze optie komt een deel van de gemeentelijke handhavingstaken bij de GGD-en te liggen, waardoor kleine zaken snel kunnen worden afgedaan. Zo wordt nu al het instrument van "overleg en overreding" vaker door de GGD ingezet. Hierdoor worden tekortkomingen sneller opgelost en zijn verdere handhavingsacties door gemeenten veelal niet meer noodzakelijk.

2. Register bij de GGD-en

Indien de verantwoordelijkheid voor het register bij de 28 GGD-en in plaats van bij de 418 gemeenten komen te liggen, kunnen minder organisaties de regie voeren op het actueel houden van de registratie. In sommige gemeenten heeft de gemeente de GGD daartoe gemandateerd. Andere gemeenten kiezen ervoor om registervoerder te blijven. Dit heeft te maken met het feit dat de Wet kinderopvang een onderdeel is van een bredere maatschappelijke omgeving. Dient een kinderopvangondernemer zich aan dan worden op dat moment allerlei radars in de gemeente geactiveerd (bestemmingsplan, lokaal jeugdbeleid, ondewijsachterstandenbeleid, etc.)

3. Toezicht en handhaving in één hand

De derde optie is om alle gemeentelijke handhavingstaken bij de 28 GGD-en neer te leggen. Hierdoor komen toezicht en handhaving per regio binnen één organisatie te liggen en kan de handhaving als sluitstuk van het systeem door de GGD-en mogelijk een impuls krijgen. In sommige gemeenten heeft de gemeente de GGD daartoe de opdracht gegeven.

4. Handhaving bij de centrumgemeente

Mogelijk is ook om de gemeentelijke handhavingstaken bij de centrumgemeenten neer te leggen. In dat geval worden kennis en expertise regionaal gebundeld, met als gevolg dat de handhaving als sluitstuk van het systeem een impuls krijgt. Vooral de kleine gemeenten die achterblijven in de uitvoering van de handhavingstaak zouden mogelijkheden tot samenwerking in regionaal verband kunnen onderzoeken. In het kader van het "Project achterblijvende gemeenten" gebeurt dit ook al.

c. Transitie van het kwaliteitssysteem

Onder transitie verstaan we een algehele herziening van de regels, evenals de wijze van invulling van het toezicht en de handhaving. Binnen deze modaliteit is een majeure rol voorzien voor de minister. Daarmee wordt gebroken met een van de uitgangspunten die ten grondslag lagen aan het huidige systeem.

De minister neemt het voortouw om de kwaliteitsnormen te definiëren. Toezicht en handhaving zouden dan kunnen worden belegd bij een landelijke organisatie naar analogie van de IvhO. De focus van het toezicht verschuift: De kwaliteit van de opvang wordt beoordeeld en niet het voldoen aan de beleidsregels en de toetsingskaders, bovendien wordt de uniformiteit van inspectie bevorderd. Deze modaliteit kenmerkt zich wel door een lange doorlooptijd, mede omdat het gepaard zal gaan met politieke en maatschappelijke discussies. Bovendien gaat deze wijziging gepaard met tamelijk hoge transitiekosten en een verlies aan deskundigheid.

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	13
2 De wet, het convenant, de beleidsregels, het toezicht en de handhaving	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Wet en regelgeving	18
2.2.1 De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen	18
2.2.2 Het Convenant	22
2.2.3 De beleidsregels kwaliteit kinderopvang	23
2.2.4 Beleidsregels werkwijze toezichthouder	26
2.2.5 Toetsingskader voor dagopvang en buitenschoolse opvang	27
2.2.6 Modelrapport	29
2.3 Uitvoering toezicht	29
2.4 Gemeentelijk handhavingsbeleid	30
2.5 Samenvatting	32
3 Knelpunten in regels, toezicht en handhaving, meningen van betrokken partijen	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Knelpunten in de regels	33
3.2.1 Ouders	34
3.2.2 Personeel	34
3.2.3 Veiligheid en gezondheid	35
3.2.4 Accommodatie en inrichting	36
3.2.5 Groepsgrootte en beroepskracht/kind ratio	37
3.2.6 Pedagogisch beleid en praktijk	38
3.2.7 Klachten	40
3.3 Toezicht	40
3.4 Handhaving (sanctionering)	42
3.5 Het functioneren van het convenant	44
3.6 Samenvatting	45
4 Weging van de knelpunten	47
4.1 Inleiding	47
4.2 De regels: Pedagogisch beleid en praktijk	47
4.3 De toezichtspraktijk	48
4.4 De handhavingsspraktijk	49
4.5 Het toezichts- en handhavingssysteem als zodanig	49

5	Onderwijs en opvang	51
5.1	Inleiding	51
5.2	Regels, toezicht en handhaving	51
5.2.1	Het domein 'Ouders'	51
5.2.2	Het domein 'Personeel'	52
5.2.3	Het domein 'Veiligheid en gezondheid'	54
5.2.4	Het domein 'Accommodatie en inrichting'	54
5.2.5	Het domein 'Groepsgrootte en beroepskracht/kind ratio'	56
5.2.6	Het domein 'Pedagogisch beleid en praktijk'	56
5.2.7	Het domein 'Klachten'	57
5.3	Conclusies	58
6	Oplossingsrichtingen	61
6.1	Inleiding	61
6.2	Modaliteiten op hoofdlijnen	61
6.3	Modaliteit 1: Optimaliseren van het Toezicht	63
6.3.1	Inleiding	63
6.3.2	Kwaliteitseisen aanscherpen en vereenvoudigen	63
6.3.3	Grotere verantwoordelijkheid voor de kindercentra	64
6.3.4	Verbetering positie ouders	65
6.3.5	Efficiënter toezicht	66
6.3.6	Overheidstoezicht op kernelementen	69
6.4	Modaliteit 2: Optimalisering handhaving	70
6.4.1	Inleiding	70
6.4.2	Versterken functie GGD	71
6.4.3	Register bij GGD	71
6.4.4	Toezicht en handhaving in één hand	71
6.4.5	Handhaving bij de centrumgemeente	72
6.5	Modaliteit 3: Transitie van het kwaliteitssysteem	72
	Bijlage 1: Vraagstelling en methode van onderzoek	73
	Bijlage 2: Gesprekspartners	79

1

INLEIDING

Kinderopvang is een niet meer weg te denken voorziening die ouders van kinderen tot 12 jaar in staat stelt te werken of een opleiding te volgen. Daarnaast is kinderopvang voor meer dan de helft van de kinderen van 0-4 jaar en een groeiend aantal basisschoolleerlingen een belangrijke basisvoorziening waar essentiële vaardigheden worden bijgebracht die van belang zijn voor hun ontwikkeling en leervermogen. Voorwaarde is wel dat de kwaliteit van de opvang goed is.

De wettelijke eisen met betrekking tot de kwaliteit binnen de kinderdagverblijven en de buitenschoolse opvang zijn opgenomen in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (hierna Wet kinderopvang). Daarnaast hebben convenantpartijen (werkgevers en ouders) kwaliteitsnormen afgesproken in een kwaliteitsconvenant. De wettelijke eisen en de convenantafspraken zijn door het Rijk⁵ vertaald in beleidsregels op basis waarvan opvang in kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang wordt getoetst. Deze beleidsregels worden door het Rijk vastgesteld en in de Staatscourant gepubliceerd. De toetsing gebeurt door de GGD-en aan de hand van toetsingskaders. Ook de toetsingskaders worden door het Rijk vastgesteld. De handhaving, het zo nodig afdwingen van naleving van de regels, is belegd bij gemeenten. De IvhO is verantwoordelijk voor het tweedelijns toezicht op gemeenten.

Vijf jaar na invoering van de Wet kinderopvang bestaat er reden om het functioneren van het systeem aan regels, toezicht en handhaving tegen het licht te houden. Geconstateerd kan worden dat de proceskwaliteit van de Nederlandse opvang, internationaal gezien beneden de maat is en bovendien is gedaald ten opzichte van de situatie in 2005, toen de kwaliteit al laag was. Deze bevinding volgt uit de periodieke onderzoeken van het NCKO (Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek). Daarnaast vragen Kinderopvangondernemers zich af of de administratieve lasten verbonden aan het toezicht niet te hoog zijn. Er zou bij inspecties te veel op details worden gelet. Er zijn veel eisen ten aanzien van de structuurkenmerken (volgens de houders te veel “papiercontrole”) en weinig ten aanzien van de praktijk. Ook zouden de kwaliteitsnormen, in de loop der jaren te ingewikkeld zijn geworden, althans de convenantpartijen zijn het niet eens over de exacte uitleg van de regels. De regels zouden daardoor niet goed meer toetsbaar zijn door de GGD. Tot slot wordt er op gewezen dat volgens onderzoek van de Inspectie voor het Onderwijs gemeenten te weinig handhaven. Toezicht heeft pas impact als ook de handhaving op orde is. Juist de kinderopvangorganisaties die zich wel aan de regels houden hebben recht op een ‘level playing field’.

⁵ In het voorjaar van 2007 is kinderopvang overgegaan van het Ministerie van SZW naar het Ministerie van OCW. In het najaar van 2010 is kinderopvang teruggegaan gegaan naar het Ministerie van SZW.

Kinderopvang en dan met name buitenschoolse opvang wordt steeds vaker in combinatie met het basisonderwijs aangeboden. Onderwijs en buitenschoolse opvang worden in dezelfde accommodaties gehuisvest en ook inhoudelijk vindt steeds vaker afstemming plaats. Desondanks zouden verschillen in wet- en regelgeving samenwerking tussen de beide sectoren belemmeren. Reden voor het Ministerie van OCW om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de onderlinge kwaliteitsregels beter op elkaar af te stemmen.

Opdracht

Bovenstaande situatie en observaties waren voor de directie Kinderopvang van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, aanleiding om aan B&A Consulting te vragen een onderzoek uit te voeren naar de 'Regels, toetsing en handhaving in de kinderopvang'.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd in het tijdvak 2009-2011. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van deskresearch en interviews met vertegenwoordigers van de kinderopvang, het basisonderwijs, GGD-en en gemeenten. Voor een meer gedetailleerd overzicht van de onderzoeksvragen en methoden van onderzoek wordt verwezen naar de bijlagen. De conclusies van het onderzoek zijn voor rekening van de onderzoekers.

Klankbordgroep

De onderzoekers zijn bijgestaan door een klankbordgroep. Leden van de klankbordgroep waren:

mevrouw M. Bendeler	Dé Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang
mevrouw C. van Brenk	Abvakabo/ FNV
mevrouw A. van Gent	Ministerie van OCW
de heer B. van Honk	Inspectie van het Onderwijs
mevrouw R. Hoogedoorn	MO-groep kinderopvang,
de heer G. Jellesma	BOinK
mevrouw S. de Jong	MOgroep kinderopvang
mevrouw I. Purperhart	Dé Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang.
de heer G. Koelemij (vanaf medio 2010: de heer M. Koning)	VNG
de heer F. Kool	Ministerie van OCW (voorzitter)
de heer B. Riekert	Inspectie van het Onderwijs
mevrouw A. Schrik	GGD Nederland
de heer L. Tavecchio	Universiteit van Amsterdam

Gesprekspartners

Aan het onderzoek hebben elf organisaties voor kinderopvang deelgenomen, alsmede vijf basisscholen, zes GGD-en en vijf gemeenten (zie bijlage). Deze zijn deels door de onderzoekers en deels door de klankbordgroep geselecteerd. De onderzoekers zijn al deze personen dank verschuldigd.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) wordt weergegeven op welke wijze op dit moment wetgeving, beleidsregels, toezicht en handhaving in de kinderopvang hun invulling krijgen en wat deze behelzen. We beginnen met de kwaliteitseisen, daarna volgen de wijze van toezicht door de GGD en de handhaving door gemeenten. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de praktijk van toezicht en handhaving behandeld evenals de knelpunten die daarin kunnen optreden. In hoofdstuk 4 geven we een 'weging' van de knelpunten en maakt B&A de belangrijkste knelpunten inzichtelijk. In het hoofdstuk daarna gaan we in op de relatie onderwijs - kinderopvang. In hoofdstuk 6 ten slotte worden drie modaliteiten voor de oplossing van de geconstateerde knelpunten gegeven.

2

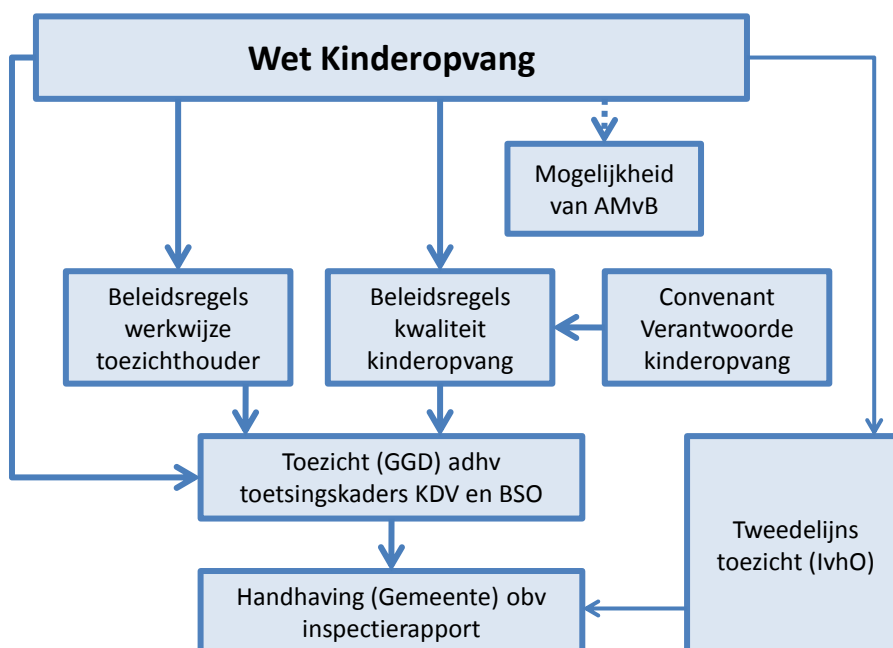
DE WET, HET CONVENANT, DE BELEIDSREGELS, HET TOEZICHT EN DE HANDHAVING

2.1

INLEIDING

In dit hoofdstuk geven we een feitelijke beschrijving van de inhoud van de wet, het convenant, de beleidsregels en het toezicht en de handhaving van de kinderopvang. Het onderzoek richt zich alleen op kindercentra.

Voor de leesbaarheid van het rapport hebben wij systematisch die elementen uit de wet- en regelgeving opgenomen die van belang zijn voor toezicht en handhaving. In het volgende schema wordt weergegeven hoe de wet zich verhoudt tot het convenant, de beleidsregels, het toezicht en de handhaving.



In het vervolg van dit hoofdstuk wordt het schema verder uitgelegd en geduid.

Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk de volgende juridische documenten en beleidsstukken aan de orde:

- De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen
- Het Convenant verantwoorde kinderopvang
- De Regeling kinderopvang
- De Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen
- D Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang
- Het Toetsingskader voor dagopvang en buitenschoolse opvang
- Het inspectierapport bijlage werkwijze toezichthouder

In de laatste paragrafen wordt ingegaan op de werkwijze van de inspectie en het gemeentelijke handhavingsbeleid.

2.2 WET EN REGELGEVING

2.2.1 De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen

In deze paragraaf geven we een globale beschrijving van de Wet kinderopvang, waarbij we vooral ingaan (in eigen woorden) op de artikelen die betrekking hebben op de kwaliteit.

Hoofdstuk 1	Financiering De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen heeft naast het borgen van kwaliteit als belangrijk doel het regelen van de financiering.
Afdeling 1 en Afdeling 2 (art. 1.1-1.44)	Afdeling 1 betreft de algemene bepalingen en afdeling 2 (artikel 1.5 tot en met 1.44) handelt over de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang.
Afdeling 3, paragraaf 1	Kwaliteit De kwaliteit van de opvang wordt behandeld in afdeling 3. De eerste paragraaf gaat over aanvraag en registratie .
<i>Aanmelding centrum</i> (art. 1.45)	Er dient een aanvraag te worden ingediend bij B&W door degene die voornemens is een kindercentrum in exploitatie te nemen (artikel 1.45).
<i>Register</i> (art. 1.46)	B&W houdt een register bij van aangemelde kindercentra (artikel 1.46). In de tweede helft van 2010 is het LKR geïmplementeerd. De LKR volgt uit de wetswijziging van 01-01-2010. In het LKRO worden alle bestaande en nieuwe voorzieningen voor kinderopvang geregistreerd die aan de wettelijke eisen voldoen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inhoud van de LKR en de LKR is via internet openbaar toegankelijk.
<i>Wijziging gegevens</i> (art. 1.47)	Wanneer gegevens die bij aanvraag zijn verstrekt wijzigen, is de houder verplicht dat onverwijld te melden bij B&W (artikel 1.47).

**Afdeling 3,
paragraaf 2**

In paragraaf 2 worden **de eisen** die de wet aan de kinderopvang stelt behandeld.

*Verantwoorde
kinderopvang
(art. 1.49)*

In Artikel 1.49 wordt gesteld dat 'een houder van een kindercentrum verantwoorde kinderopvang aanbiedt, waaronder wordt verstaan opvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving'.

*Kwaliteit en
kwantiteit
personeel en
materieel
(art. 1.50, lid 1)*

Artikel 1.50 lid 1 stelt dat 'de houder van een kindercentrum de kinderopvang organiseert op zodanige wijze, voorziet het kindercentrum zowel kwalitatief, als kwantitatief zodanig van personeel en materieel, draagt zorg voor een zodanige verantwoordelijkheidstoedeling, en voert een zodanig pedagogisch beleid dat een en ander leidt of redelijkerwijs moet leiden tot verantwoorde kinderopvang. Ter uitvoering van de eerste volzin besteedt de houder in ieder geval aantoonbaar aandacht aan het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie, de groepsgrootte, de opleidingseisen van de beroepskrachten en de voorwaarden waaronder en de mate waarin beroepskrachten in opleiding kunnen worden belast met de verzorging en opvang van kinderen'.

*Mogelijkheid van
een AMvB
(art. 1.50, lid 2)*

Er kunnen bij AMvB nadere regels worden gesteld omtrent de kwaliteit van de kinderopvang. De regels kunnen betrekking hebben op veiligheid en gezondheid, de opleidingseisen, inzet van beroepskrachten in opleiding, het aantal beroepskrachten en vrijwilligers in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie, de groepsgrootte, het pedagogisch beleid en de pedagogische praktijk, de accommodatie en de inrichting en de beschikbare ruimte voor kinderen.

*VOG (art. 1.50, lid
3-5)*

Artikel 1.50 lid 4, 5 en 6 gaan over de verklaring omtrent het gedrag (VOG). Alle personen werkzaam bij een kindercentrum moeten in het bezit zijn van een VOG. Het VOG moet aan de houder worden overlegd voordat een persoon zijn werkzaamheden aanvangt en mag niet ouder zijn dan twee maanden. Indien de houder of de toezichthouder redelijkerwijs mag vermoeden dat een persoon niet langer voldoet aan de eisen voor het afgeven van een VOG, verlangt de houder dat die persoon opnieuw een VOG overlegt die niet ouder is dan twee maanden.

*Onderwijsachter-
standenbeleid
(artikel 1.50 a)*

De houder van een kindercentrum neemt deel aan het overleg tussen B&W en de bevoegde gezagsorganen van scholen over het onderwijsachterstandenbeleid.

*Voorschoolse
educatie
(artikel 1.50b)*

Bij of krachtens AMvB worden regels gesteld omtrent de kwaliteit van voorschoolse educatie, indien dit wordt gesubsidieerd door B&W. Deze hebben betrekking op opleidings- en scholingseisen, beroepskracht/kind ratio, groepsgrootte en de minimum omvang.

<i>Veiligheid en gezondheid</i> (art. 1.51)	Artikel 1.51 betreft borging van de veiligheid en gezondheid en verlangt van de houder een schriftelijke risico-inventarisatie.
<i>Schriftelijke overeenkomst</i> (art. 52)	Artikel 1.52 schrijft voor dat opvang geschiedt op basis van een schriftelijke overeenkomst tussen houder en ouder.
<i>Administratie</i> (art. 1.53)	Artikel 1.53 geeft de minister de mogelijkheid regels te stellen met betrekking tot de administratie van gegevens bij kindercentra.
<i>Informatie aan ouders</i> (art. 1.54)	Artikel 1.54 schrijft voor dat ouders worden geïnformeerd over het te voeren beleid in het centrum.
<i>Voertaal</i> (art. 1.55)	Artikel 1.55 schrijft voor dat de voertaal in een centrum Nederlands is. Hiervan kan onder voorwaarden worden afgeweken mits dit overeenkomstig een door de houder vastgestelde gedragscode gebeurt.
<i>Onbezoldigde krachten</i> (art. 1.57)	Artikel 1.57 regelt dat ouderparticipatiecrèches onder bepaalde voorwaarden kunnen functioneren.
<i>Beleidsregels kwaliteit kinderopvang</i> (art. 1.57a)	Artikel 1.57a geeft de minister de mogelijkheid om beleidsregels te stellen omtrent de kwaliteit van de kinderopvang. NB: Op basis van dit artikel zijn de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen opgesteld.
Afdeling 3, paragraaf 3	Paragraaf 3 bestaat uit vier artikelen met de oudercommissie als onderwerp.
<i>Oudercommissie</i> (art.1.58)	Op grond van artikel 1.58 dient een houder in elk centrum een oudercommissie in te stellen, die uitsluitend bestaat uit ouders, die een eigen werkwijze heeft, en die houders adviseert over aangelegenheden genoemd in artikel 1.60.
<i>Reglement oudercommissie</i> (art.1.59)	Artikel 1.59 betreft het reglement van de oudercommissie (aantal leden, verkiezingswijze en zittingsduur). Het reglement mag geen regels omtrent de werkwijze bevatten.
<i>Adviesrecht oudercommissie</i> (art.1.60)	Artikel 1.60 geeft de onderwerpen aan waarop de oudercommissie (ook ongevraagd) adviesrecht heeft. Een houder kan afwijken van het advies indien schriftelijk en gemotiveerd wordt aangegeven dat het belang van de opvang zich tegen het advies verzet. Het betreft: <ol style="list-style-type: none"> 1. uitvoering van artikel 1.50 (o.a. pedagogisch beleid, opleidingseisen, beroepskracht/kind ratio (BKR) en VOG) 2. voedingsaangelegenheden en beleid op gebied van opvoeding, veiligheid of gezondheid

	<ol style="list-style-type: none"> 3. openingstijden 4. beleid m.b.t. spel- en ontwikkelingactiviteiten 5. behandeling van klachten 6. wijziging van de prijs
<i>Klachtenregeling</i> (art. 1.60a)	<p>Artikel 1.60a verlangt van de houder dat hij een regeling treft voor de behandeling van klachten van de oudercommissie over een door hem genomen besluit als bedoeld in 1.60 lid 1.</p> <p>Vervolgens wordt een aantal artikelen van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector van toepassing verklaard.</p>
Afdeling 4, paragraaf 1	<p>Naleving en handhaving</p> <p>In Afdeling 4 wordt de naleving en handhaving behandeld. De eerste paragraaf gaat over het toezicht op naleving.</p>
<i>Handhaver</i> (art. 1.61)	<p>Artikel 1.61 geeft aan dat B&W toeziet op de naleving van de artikelen genoemd in afdeling 3. B&W wijst de directeur van de GGD aan als toezichthouder. B&W kan een houder schriftelijke aanwijzingen geven (artikel 1.65), kan een houder verbieden de exploitatie voort te zetten en kan de houder verbieden een centrum in exploitatie te nemen (artikel 1.66). Voor zover het centrum is gehuisvest in een woonhuis is de toezichthouder gerechtigd de woning zonder toestemming van de bewoners te betreden.</p>
<i>Toezicht</i> (art. 1.62)	<p>Artikel 1.62 geeft aan dat onderzoek door de toezichthouder plaatsvindt na een aanvraag van een houder en daarna jaarlijks op de voorwaarden genoemd in Afdeling 3. Naast het jaarlijks onderzoek kan de toezichthouder ook incidenteel onderzoek doen.</p>
<i>Inspectierapport</i> (art.1.63)	<p>Artikel 1.63 schrijft voor dat het oordeel van de toezichthouder wordt vastgelegd in een inspectierapport. Indien voorschriften krachtens Afdeling 3 niet worden nageleefd dan wordt dit vermeld in het rapport. De houder wordt in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken en die zienswijze wordt vermeld in een bijlage bij het rapport. De toezichthouder zendt het rapport aan de houder en de houder legt een afschrift op een voor ouders toegankelijke plaats. Het inspectierapport wordt uiterlijk drie weken na vaststelling openbaar.</p>
<i>Beleidsregels werkwijze toezichthouder</i> (art. 1.64)	<p>Artikel 1.64 geeft de minister de mogelijkheid om beleidsregels te stellen omtrent de te hanteren werkwijze door de toezichthouder. Op basis van dit artikel zijn de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang opgesteld.</p>

<p>Afdeling 4, paragraaf 2 <i>Schriftelijke aanwijzing</i> (art. 1.65)</p>	<p>De tweede paragraaf van Afdeling 4 gaat over het gemeentelijk ingrijpen.</p> <p>Artikel 1.65 geeft B&W de mogelijkheid houders die de voorschriften van afdeling 3 niet in voldoende mate naleven een schriftelijke aanwijzing te geven. De aanwijzing is met redenen omkleed en de in verband daarmee te nemen maatregelen worden benoemd. Indien de kwaliteit zodanig te kort schiet dat het nemen van maatregelen redelijkerwijs geen uitstel kan lijden, kan de toezichthouder een schriftelijk bevel geven, zonder tussenkomst van B&W met een geldigheidsduur van zeven dagen.</p>
<p><i>Exploitatieverbod</i> (art. 1.66)</p>	<p>Artikel 1.66 geeft B&W de mogelijkheid de houder te verbieden de exploitatie van een centrum voort te zetten. Zolang het centrum niet aan de voorschriften voldoet kan B&W de houder verbieden het centrum in exploitatie te nemen.</p>
<p><i>Gemeentelijk verslag</i> (art.1.67)</p>	<p>Artikel 1.67 schrijft B&W voor dat jaarlijks een verslag wordt gemaakt van de werkzaamheden die B&W en de toezichthouders hebben verricht. Het verslag wordt verzonden aan de gemeenteraad en de minister. De minister kan nadere regels stellen aan de gegevens die in het verslag dienen te worden opgenomen.</p>
<p>Afdeling 4, paragraaf 3 <i>Tweedelijns toezicht</i> (art. 1.68)</p>	<p>De laatste paragraaf van Afdeling 4 behandelt het Rijkstoezicht.</p> <p>Volgens artikel 1.68 houdt de minister toezicht op:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de rechtmatigheid van de uitvoering door B&W - de doeltreffendheid van de uitvoering - de minister kan, indien hij ernstige tekortkoming constateert, aan B&W een aanwijzing geven.
<p><i>Tweedelijns toezichthouder en jaarlijks verslag</i> (art. 1.70)</p>	<p>Volgens artikel 1.69 moeten B&W en de gemeenteraad alle door de minister verlangde gegevens en inlichtingen aan deze beschikbaar stellen.</p> <p>Artikel 1.70 schrijft voor dat de minister jaarlijks een verslag vaststelt van de werkzaamheden die hij in het kader van dit hoofdstuk heeft verricht (de IvhO vervult voor de minister de rol van tweedelijns toezichthouder)</p>

2.2.2 Het Convenant

De Wet kinderopvang stelt voorwaarden aan kinderopvang en regelt de kwaliteit in algemene termen zoals in de vorige paragraaf is getoond. Artikel 1.49 van de wet (eerste lid) stelt dat kindercentra ‘verantwoorde kinderopvang’ dienen te bieden. Daarnaast stelt de Wet kinderopvang concrete eisen, zoals het hebben van een oudercommissie. ‘Verantwoorde kinderopvang’ betekent bijvoorbeeld dat kinderopvang moet bijdragen aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving. Het Rijk laat meer gedetailleerde uitvoeringsregels achterwege. De minister heeft de branche gevraagd zelf de normen op te stellen die als

grondslag kunnen dienen voor het toezicht vanuit de GGD'en. De normen worden bindend aan de leden van de brancheorganisaties opgelegd. In het convenant 'Verantwoorde kinderopvang: verdere stappen naar de toekomst' geven de convenantpartners, de ouders verenigd in BOinK en de beide brancheorganisaties hun gezamenlijke kwaliteitseisen ten aanzien van de kwaliteit van de kinderopvang. Uiteraard gelden naast dit convenant de concrete eisen uit de Wet kinderopvang, de eisen uit de overige wet- en regelgeving en de CAO- afspraken. Het convenant is ingegaan op 1 januari 2005 en geldt voor onbepaalde tijd. Het convenant kent geen planningscyclus. De laatste versie van het convenant is van mei 2009. Het convenant wordt niet in de wet genoemd.

Belangrijke onderdelen van het convenant voor de kwaliteitsnormen zijn de beroepskracht/kind ratio, de minimale omvang van de speelruimte en de omvang van de stamgroep.

Het convenant wordt door de minister vertaald in beleidsregels, die worden gepubliceerd in de Staatscourant en die vervolgens samen met de eisen uit de Wet kinderopvang als grondslag dienen voor de toetsingskaders voor het toezicht.

2.2.3 De beleidsregels kwaliteit kinderopvang

De beleidsregels kwaliteit kinderopvang volgen uit de Wet kinderopvang en het convenant. De beleidsregels worden door het Rijk opgesteld. Van Beleidsregels mag in bijzondere omstandigheden worden afgeweken (art. 4 Awb), in tegenstelling tot een AMvB. Als aan artikel 4 Awb wordt voldaan mogen houders van een regel afwijken indien zij een gelijkwaardig of beter alternatief bieden. Omdat het wat de beleidregels betreft gaat om uitwerking van de wetsartikelen en afspraken in het convenant en omdat de regels de basis vormen voor het toetsingskader, worden ze in deze paragraaf uiteengezet.

Paragraaf 1. Algemeen

Definities (art. 1)

Artikel 1 betreft definities.

Paragraaf 2. Kwaliteit kindercentra

*Pedagogisch
beleidsplan* (art. 2)

Dit artikel gaat in op het Pedagogisch beleidsplan (volgt uit artikel 1.49 en 1.50 van de wet):

1. Een centrum beschikt over een pedagogisch beleidsplan.
2. Dit bevat in duidelijke en observeerbare termen ten minste een beschrijving van:
 - a. waarborging van de emotionele veiligheid, ontwikkeling van persoonlijke en sociale competentie en overdracht van normen en waarden.
 - b. werkwijze, maximale omvang en leeftijdsopbouw van stamgroepen.
 - c. (spel)activiteiten buiten de stamgroep

	<p>d. wijze waarop beroepskrachten worden ondersteund door andere volwassenen.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Indien nodig wordt onderscheid gemaakt tussen dagopvang en BSO 4. De houder en werknemers handelen naar het pedagogisch beleidsplan 5. Het plan wordt voor de eerste maal binnen zes maanden na melding vastgesteld
<p><i>Beroepskracht/ kind ratio (BKR) dagopvang (art. 3)</i></p>	<p>Dit artikel geeft de verbijzondering van artikel 1.50 van de wet, waarin staat: 'De houder besteedt in ieder geval aandacht aan het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie'. In artikel 3 wordt aangegeven wat de BKR per leeftijdscategorie dient te zijn. Het artikel is vrij uitgebreid en dwingend waar de wet dat niet is.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Opvang vindt plaats in stamgroepen met ten hoogste 12 kinderen bij een leeftijd tot 1 jaar en ten hoogste 16 kinderen bij een leeftijd tot en met 3 jaar, met ten hoogste 8 kinderen in een leeftijd tot 1 jaar. 2. Het kind behoort tot een stamgroep met beroepskrachten. 3. Aan het kind worden ten hoogste 3 beroepskrachten toegewezen. 4. Het kind maakt gebruik van ten hoogste 2 stamgroepruimtes. 5. Lid 4 is niet van toepassing bij speciale activiteiten. 6. Lid 2, 3 en 4 zijn niet van toepassing voor kinderen die gebruik maken van dagen die per week verschillen. 7. Hier wordt de BKR per leeftijdscategorie gegeven. 8. Hier wordt de rekenwijze bij gemengde (verticale) groepen gegeven. Aan het einde van de berekening mag naar boven worden afgerond. 9. Bij spelactiviteiten kunnen kinderen de stamgroep verlaten 10. Hier wordt aangegeven dat, bij openingstijden van 10 uur of langer, gedurende die dag ten hoogste drie uur minder beroepskrachten kunnen worden ingezet dan de BKR-berekening aangeeft en onder welke voorwaarden dit kan. 11. en 12. Wanneer op grond van lid 7,8 of 10 één beroepskracht wordt ingezet dient er tenminste 1 andere volwassene aanwezig te zijn.
<p><i>Beroepskracht/ kind ratio (BKR) buitenschoolse opvang (art. 4)</i></p>	<p>Artikel 4 regelt de BKR voor buitenschoolse opvang op eenzelfde wijze als artikel 3 voor dagopvang, maar met andere aantallen kinderen.</p>
<p><i>Groepsruimte (art. 5)</i></p>	<p>Artikel 5 stelt normen aan de verblijfsruimte voor kinderen. Deze worden in de wet niet genoemd maar volgen uit artikel 1.50 waarin wordt gesteld dat 'de houder het centrum zowel kwalitatief, als kwantitatief zodanig van personeel en materiaal voorziet dat een en ander redelijkerwijs moet leiden tot verantwoorde kinderopvang':</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bij dagopvang beschikt elke stamgroep over een afzonderlijke vaste groepsruimte van minimaal 3,5 vierkante meter per kind, mede

	<p>inbegrepen ruimtes buiten de spelgroep.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Voor BSO is de norm hetzelfde maar vervalt de stamgroep norm. 3. De inrichting is overeenkomstig het aantal en de leeftijd van de kinderen.
<i>Slaapruimte</i> (art. 6)	Artikel 6 stelt normen aan de slaapruimte voor kinderen tot de leeftijd van 1,5 jaar. Ook hierin stelt de wet geen eisen en volgt de norm globaal uit artikel 1.50 van de wet.
<i>Buitenruimte</i> (art. 7)	Artikel 7 stelt normen aan de buitenruimte. Buitenruimte wordt evenmin in de Wet kinderopvang genoemd. In de dagopvang is de norm 3,5 vierkante meter passend ingerichte buitenspeelruimte aangrenzend aan het kindercentrum. In de BSO is de buitenspeelruimte bij voorkeur aangrenzend en in ieder geval in de directe nabijheid, toegankelijk en veilig bereikbaar.
<i>Risico-inventarisatie</i> (art. 8)	<p>Artikel 8 behandelt de risico-inventarisatie die voortvloeit uit artikel 1.51 van de wet.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De risico-inventarisatie bevat: <ol style="list-style-type: none"> a. een beschrijving van de veiligheids- en gezondheidsrisico's per ruimte b. een plan van aanpak voor de ander a bedoelde risico's 2. De beschrijving onder a. bevat in ieder geval risico's t.a.v. een gelimiteerd aantal mogelijke verwondingen. 3. De beschrijving onder a bevat in ieder geval risico's t.a.v. ziektekiemen, het binnen en buitenmilieu en medisch handelen. 4. De risico-inventarisatie bevat een lijst van ongevallen en de maatregelen die getroffen zijn ter voorkoming daarvan. 5. Personen werkzaam bij het centrum moeten kennis nemen van de inventarisatie. 6. De risico-inventarisatie dient ieder jaar te worden opgesteld.
<i>Beroepskwalificatie</i> (art. 9)	Artikel 9 schrijft voor dat beroepskrachten een beroepskwalificatie hebben overeenkomstig de CAO. Hetzelfde geldt voor beroepskrachten in opleiding. Ook deze norm volgt uit artikel 1.50 van de wet.
<i>VOG</i> (art. 10)	<p>Artikel 10 betreft de Verklaring omtrent het gedrag. Dit artikel volgt vrijwel volledig artikel 50 lid 2, 3 en 4.</p> <p>Paragraaf 3. Kwaliteitseisen gastouderbureau en gastouderopvang</p>
<i>Kwaliteit gastouderopvang en -bureaus</i> (art. 11-15)	Paragraaf 3 van de beleidsregels kwaliteit kinderopvang (artikel 11 t/m 15) betreft de kwaliteit van gastouderbureaus en gastouderopvang.

*Protocol
kindermishandeling
(art. 15a)*

Artikel 15a betreft het protocol kindermishandeling. Het feit dat dit artikel tot paragraaf 3 (gastouderopvang) behoort zou tot verwarring kunnen leiden. De voorkoming van kindermishandeling wordt niet in de wet genoemd en artikel 15a volgt uit het convenant. Het artikel schrijft voor dat de houder een meldcode kindermishandeling hanteert. In deze meldcode worden definities uit de Wet op de Jeugdzorg opgenomen, alsmede een stappenplan, aandachtspunten voor gespreksvoering, een lijst van signalen per ontwikkelingsgebied en praktische informatie over bureau Jeugdzorg en het AMK. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de mogelijke situatie waarin een medewerker de vermoedelijke dader is en de Wet bescherming persoonsgegevens. Uiteraard dienen beroepskrachten op de hoogte te zijn van de meldcode.

Het document ‘Beleidsregels kwaliteit kinderopvang’ kent een beperkt aantal artikelen. Het betreft uitwerkingen van artikelen 1.49, 1.50, 1.51 en 1.56 van de wet (waarbij art. 1.56 specifiek ingaat op gastouderopvang). De beleidsregels geven inhoud aan het pedagogisch beleidsplan (artikel 1.49 en 1.50), de risico-inventarisatie (artikel 1.51) en geven betekenis aan wat in artikel 1.50 kwalitatief verantwoorde kinderopvang wordt genoemd voor wat betreft groeps grootte en beroepskracht/kind ratio (artikel 3 en 4), beroepskwalificatie (artikel 9) en normen voor verblijfsruimten en het buitenspeel terrein (artikel 5, 6 en 7). Voor wat betreft de VOG (artikel 10) wordt volledig artikel 1.50 van de wet gevolgd. De wetsartikelen die over de oudercommissie gaan zijn niet nader uitgewerkt in de beleidsregels.

2.2.4 Beleidsregels werkwijze toezichthouder

De beleidsregels werkwijze toezichthouder volgt uit artikel 64 van de wet (minister kan beleidsregels opstellen omtrent de door toezichthouders te hanteren werkwijze). De inspectie door de GGD wordt uitgevoerd volgens deze beleidsregels die door het Rijk zijn vastgesteld. Uitgangspunt van de regelgeving is dat alle centra eenmaal per jaar worden beoordeeld.

Definities (art. 1)

Artikel 1 geeft de definities.

*Werkzaamheden
inspectie (art. 2)*

Artikel 2 betreft de werkzaamheden, die bestaan uit:

- het beoordelen van de kwaliteit van de kinderopvang op basis van artikel 1.49 t/m 1.60a en de beleidsregels kwaliteit kinderopvang;
- het voeren van overleg met betrokkenen;
- het rapporteren.

*Toetsingskaders
(art. 3)*

In artikel 3 worden de toetsingskaders behandeld. Het onderzoek wordt verricht aan de hand van een toetsingskader.

*Voorselectie
(art. 4)*

Artikel 4 betreft de voorselectie. Eerst stelt de toezichthouder vast of sprake is van kinderopvang in de zin van de wet. Indien de toezichthouder oordeelt dat geen sprake is van kinderopvang wordt B&W geïnformeerd. Dit gebeurt

	ook indien sprake is van niet-gemelde kinderopvang.
<i>Eerste inspectie</i> (art. 5)	Artikel 5 gaat over de eerste inspectie. Deze vindt plaats binnen drie maanden nadat het centrum in exploitatie is genomen.
<i>Nader onderzoek</i> (art. 6)	Artikel 6 behandelt het nader onderzoek. Dit vindt plaats indien is gebleken dat kwaliteitsverbeteringen niet binnen de in het inspectierapport gestelde termijn zijn gerealiseerd.
<i>Inspectierapport</i> (art. 7)	In artikel 7 volgt het ontwerp inspectierapport. De houder ontvangt binnen zes weken na de inspectie het ontwerp inspectierapport. Binnen twee weken na ontvangst wordt overleg gevoerd door de toezichthouder met de houder over de inhoud van het rapport. Indien er geen overeenstemming wordt bereikt over de inhoud van het ontwerp rapport krijgt de houder twee weken de gelegenheid zijn zienswijze schriftelijk kenbaar te maken. Hierna stelt de toezichthouder, binnen twee weken het inspectierapport vast en wordt het college in kennis gesteld.
<i>Inhoud inspectierapport</i> (art. 8)	In artikel 8 wordt de inhoud van het rapport behandeld. Het inspectierapport bevat de volgende onderdelen: <ul style="list-style-type: none"> - n.a.w.-gegevens centrum; - soort opvang; - n.a.w. gemeente; - naam toezichthouder; - aanleiding voor het onderzoek; - datum en tijdstip; - wijze waarop onderzoek a.d.h.v. toetsingskader is uitgevoerd; - een betekenisvolle beschouwing met onderzoeksresultaten en conclusies. Zo nodig bevat het inspectierapport de volgende onderdelen: <ul style="list-style-type: none"> - opgave van kwaliteitsvoorschriften waaraan wel/niet is voldaan; - bij afwijking van beleidsregels: de redenen daarvan; - overzicht van gemaakte afspraken met hersteltermijnen; - aankondiging van een nader onderzoek; - advies aan B&W - het inspectierapport wordt ingericht overeenkomstig het model (zie hierna).

2.2.5 Toetsingskader voor dagopvang en buitenschoolse opvang

Ten einde voor heel Nederland een eenduidige inspectiewijze te bewerkstelligen heeft GGD-Nederland een concepttoetsingskader opgesteld (met onder andere specifieke versies voor dagopvang en buitenschoolse opvang). De verantwoordelijke bewindspersoon heeft deze toetsingskaders vastgesteld en in de Staatscourant gepubliceerd.

Het toetsingskader kent de volgende domeinen:

1. Ouders
2. Personeel
3. Veiligheid en gezondheid
4. Accommodatie en inrichting
5. Groepsgrootte en beroepskracht/kind ratio
6. Pedagogisch beleid en praktijk
7. Klachten

<i>Ouders</i>	Het domein Ouders van het toetsingskader volgt rechtstreeks uit paragraaf 3 van de Wet kinderopvang (oudercommissie artikel 1.58 t/m 1.60). De wet is hier bijna letterlijk overgenomen. Twee onderdelen die uit de paragraaf 2 volgen zijn artikel 1.54 (de houder informeert de ouder over het te voeren beleid) en 1.63 vierde lid (de houder legt het inspectierapport ter inzage voor aan de ouders) en beleidsregel 3 tweede lid (de houder informeert de ouder in welke stamgroep het kind zit).
<i>Personeel</i>	Het domein Personeel volgt wat betreft de VOG, bijna letterlijk de wetstekst (artikel 5 lid 2 t/m3) en de Beleidsregels Kwaliteit (artikel 10). Voor wat betreft de beroepskwalificatie worden het convenant en de Beleidsregels (artikel 9) gevolgd. De norm voor wat betreft voertaal volgt rechtstreeks uit de wet.
<i>Veiligheid en gezondheid</i>	Het domein Veiligheid en gezondheid is gebaseerd op de beleidsregels, in casu artikel 8 dat op zijn beurt is gebaseerd op artikel 1.51 van de Wet kinderopvang. Het protocol kindermishandeling komt in de Wet kinderopvang niet voor en is gebaseerd op het convenant en artikel 15a van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang.
<i>Accommodatie en inrichting</i>	Dit domein is gebaseerd op het convenant en artikelen 5, 6 en 7 van de beleidsregels. Normen ten aanzien van de speelruimte worden in de wet niet genoemd.
<i>Groepsgrootte en beroepskracht/kind ratio</i>	Domein 5 volgt volledig uit het convenant en artikelen 3 (dagopvang) en 4 (buitenschoolse opvang) van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang. Normen ten aanzien van groepsgrootte en BKR worden in de wet niet gesteld.
<i>Pedagogisch beleid en praktijk</i>	Het domein Pedagogisch beleid en praktijk volgt uit het convenant en de beleidsregels kwaliteit kinderopvang die weer is gebaseerd op artikel 1.50 van de wet.
<i>Klachten</i>	In het domein Klachten wordt voor het eerste deel aangehaakt bij artikel 2 van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector. Artikel 2 van deze wet luidt: 'Bij AMvB kunnen andere in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredende organisatorische verbanden, waarin maatschappelijke ondersteuning of gezondheidszorg wordt verleend, worden aangemerkt als instelling in de zin van deze wet'. Dit is gebeurd bij het opnemen van artikel 1.60a in de Wet kinderopvang. Het tweede deel van domein 7 is gebaseerd op artikel 1.60a van de wet. De GGD is toezichthouder voor deze wet voor de kinderopvang.

2.2.6 Modelrapport

Bij de Beleidsregels toezichthouder kinderopvang van OCW hoort een model Inspectierapport. Dit model volgt het toetsingskader van de GGD, plus een aantal basisgegevens.

Het modelrapport begint met de NAW gegevens van het centrum, de capaciteit, de NAW-gegevens van de houder en het type onderzoek (registeropname, na exploitatie, nader onderzoek, regulier). Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de bevindingen per inspectiedomein. Per domein wordt aangegeven welke voorwaarden er zijn, aan hoeveel van deze voorwaarden wordt voldaan dan wel het aantal voorwaarden dat niet is beoordeeld. Daarna is er ruimte van de houder om zijn zienswijze weer te geven en volgt ruimte voor de beschouwing van de toezichthouder. Vervolgens wordt een handhavingsadvies aan de gemeente gegeven (niet handhaven, handhaven conform handhavingsbeleid).

Per domein wordt bij elke voorwaarde in het toetsingskader aangegeven of aan de voorwaarde wordt voldaan met de mogelijkheden; Ja, Nee, Niet beoordeeld. De GGD beoordeelt de naleving van de beleidsregels en de toetsingskaders, waarin voornamelijk proceskenmerken zijn opgenomen.

In de bijlage van het inspectierapport wordt het schema voor berekening van de beroepskracht/kind ratio gegeven.

Ter illustratie hierbij een onderdeel van het inspectierapport:

6.2 Emotionele veiligheid

Wet kinderopvang (artikelen 49 en 50)

Beleidsregels kwaliteit kinderopvang (artikel 2)

Indicatoren		Ja	Nee	Niet beoordeeld
1 De beroepskracht communiceert met de kinderen.		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 De beroepskracht heeft een respectvolle houding naar de kinderen.		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 Er heerst een ontspannen, open sfeer in de groep.		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4 De kinderen worden uitgenodigd tot participatie.		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5 Kinderen hebben vaste beroepskrachten en bekende leeftijdsgenootjes om zich heen.		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6 Er is informatieoverdracht tussen ouders en beroepskracht.		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Toelichting toezichthouder

2.3

UITVOERING TOEZICHT

De GGD-en zijn op basis van artikel 1.61 van de Wet kinderopvang belast met het toezicht. Toezicht is een van de gemeentelijke taken die de GGD uitvoert. Uitgangspunt is dat de 28 GGD-en alle kindercentra in hun regio eenmaal per jaar beoordelen. De inspectie wordt uitgevoerd volgens de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang, de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en de Regeling kinderopvang.

Een inspectie kent de volgende stappen:

- Planning
- Voorbereiding (documentanalyse, GGD-en vragen houders van te voren stukken aan te leveren)
- Onderzoek ter plaatse (inspectie stukken en huisvesting, interview met locatiemanager, observatie van groep)
- Rapportage (met, indien nodig verduidelijking en navraag bij de houder)
- Afronding (verzending, communicatie betrokkenen, archivering)

Voor een reguliere inspectie van een kinderdagverblijf geldt een tijd van 13 uur per inspectie, waarvan 1 uur voor een administratieve kracht. Het daadwerkelijke onderzoek ter plaatse vergt, volgens onderzoek van KplusV, in de regel een dagdeel (4 uur)⁶.

Vanaf medio 2011 kunnen GGD-inspecteurs gebruikmaken van de GIR (de gemeenschappelijke inspectieruimte kinderopvang), een digitaal systeem waarmee de rapportage voor een deel met de computer kan worden uitgevoerd.

In 2010 gold overigens een maatwerkafspraken omdat in dit jaar alle 55.000 gastouders door de GGD moesten worden beoordeeld (op opleiding, VOG etc.) voordat zij in het LRK konden worden opgenomen. Hierdoor bleef te weinig capaciteit beschikbaar om alle verblijven in 2010 daadwerkelijk te inspecteren. In de afspraken die tussen het Rijk, VNG, GGD Nederland en de IvHO zijn gemaakt in het bestuurlijk overleg van september 2009 zijn de volgende uitgangspunten afgesproken:

- Een norm van 1 uur inspectie op de locatie van de gastouderopvang;
- De locaties dagopvang en buitenschoolse opvang die 2009 voldeden aan de kernzaken zijn in 2010 overgeslagen. Het gaat om circa 35 procent van alle verblijven.
- De overige locaties (dus 65 procent) zijn wel, onaangekondigd, en op kernzaken geïnspecteerd in 2010. De duur van deze inspecties ging van 13 naar 10 uur. Ze zouden zoveel mogelijk onaangekondigd plaatsvinden met een beperkt toetsingskader (op kernzaken uit het model risicogestuurd toezicht).

2.4

GEMEENTELIJK HANDHAVINGSBELEID

Voor de beschrijving van het gemeentelijk handhavingsbeleid putten we uit de VNG handreiking 'Op weg naar een transparant handhavingsbeleid'. In de publicatie wordt uitvoerig ingegaan op de wettelijke taken en verantwoordelijkheid van gemeenten bij de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang. Taken van de gemeente zijn:

- Behandelen aanvraag tot registratie (artikel 1.45 en 1.46 Wk)
- Toezicht op naleving van de kwaliteit
 - o benoemen van directeur GGD (artikel 1.61)
 - o onderzoek na aanvraag
 - o jaarlijks onderzoek (artikel 1.62)
 - o incidenteel onderzoek (artikel 1.62)

⁶ Onderzoek naar de kosten van toezicht en handhaving in de kinderopvang, K+V. 2009.

- openbaarmaking inspectierapport door GGD (artikel 1.63)
- Gemeentelijk ingrijpen
 - Aanwijzing (door college) of bevel (door toezichthouder)
 - Last onder bestuursdwang
 - Last onder dwangsom
 - Exploitatieverbod
 - Uitschrijving uit register
 - Bestuurlijke boete
- Jaarlijks verantwoording van de werkzaamheden aan de minister (artikel 1.67 Wk), Jaarverslag met daarin
 - Uitgevoerde onderzoeken (melding, jaarlijks en incidenteel)
 - Situaties die aanleiding hebben gegeven tot incidenteel onderzoek
 - Wijze waarop onderzoeken zijn uitgevoerd
 - Onderzoekresultaten

De handreiking beveelt gemeenten verder aan om nadrukkelijk voor het onderhavige vraagstuk specifieke, aparte, schriftelijke afspraken te maken met de GGD. In een dergelijk contract zouden in ieder geval de volgende zaken moeten zijn opgenomen:

- Overzicht van de te inspecteren centra
- Planning van de jaarlijks inspecties
- Aantal uren per inspectie
- Uurtarief
- Raming van het aantal inspecties na melding en incidentele inspecties
- Wijze waarop inspecties worden uitgevoerd
- De wijze waarop de inspectie rapporteert.

Tot slot wordt gewezen op het Model gemeentelijk verslag Wet kinderopvang. Hierin doen gemeenten verslag over de uitvoering van toezichtstaken. Het verslag wordt voorzien van een bestuurlijke mededeling ten aanzien van de betrouwbaarheid van de gegevens. In het verslag worden naast algemene beleidsinformatie grotendeels geaggregeerde gegevens betreffende het toezicht opgetekend. Belangrijkste informatie is het aantal afgeronde inspectierapportages, het aantal maal dat is voldaan aan de voorwaarden per domein en het aantal handhavingsadviezen van de GGD per soort opvang.

Volgens onderzoek van KplusV⁷ is met de gemeentelijke handhaving een normtijd gemoeid per gemeente van 13 dagen vast (beleidsvoorbereiding- en verantwoording, bijhouden register, contractmanagement GGD) en 6,2 uur variabel per locatie. Bij deze normtijd is uitgegaan van een licht handhavingsregime waarbinnen het aantal herinspecties beperkt is (15% van de locaties) en het opleggen van sancties zeer zelden voorkomt (1% van het aantal locaties). Het spreekt vanzelf dat bij een zwaarder handhavingsregime de intensiteit van het aantal inspecties en sancties toeneemt, evenals de gemiddelde tijd die de gemeente per locatie aan de handhavingstaak besteedt.

⁷ Onderzoek naar de kosten van toezicht en handhaving in de kinderopvang, K+V. 2009.

2.5

SAMENVATTING

- De Wet kinderopvang stelt eisen aan de kwaliteit van de formele kinderopvang. Er zijn globale eisen (bv. “verantwoorde kinderopvang”) en meer concrete eisen: o.a. een verplichte verklaring omtrent het gedrag voor personeel in de kinderopvang VOG, een risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid, het gebruik van de Nederlandse taal.
- De sector (ondernemers en ouders) heeft de globale eisen via zelfregulering verder ingevuld in landelijke normen en opgelegd aan de leden van de branche. Het is de keuze en verantwoordelijkheid van de minister om normen uit het convenant over te nemen in de beleidsregels, rekeninghoudend met het belang van het kind en de toetsbaarheid. De rijksoverheid heeft deze normen tot nu toe één op één overgenomen in beleidsregels en deze normen - samen met de concrete eisen uit de wet - toetsbaar uitgewerkt in toetsingskaders voor de GGD.
- Gemeenten zijn op basis van de Wet kinderopvang verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang. De GGD'en voeren in opdracht van de gemeenten het toezicht uit.
- Alle houders van kinderopvang zijn verplicht bij de gemeente een aanvraag tot registratie in het LRK te doen. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek voor registratie door de GGD, besluit de gemeente of de locatie wordt opgenomen in het LRK.
- De GGD controleert of de kinderopvang voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen. Dit betreft voor een belangrijk deel structuurkenmerken en de randvoorwaarden voor de kwaliteit van de kinderopvang zoals opgenomen in de Wet kinderopvang en de daarbij horende beleidsregels. Hieronder vallen bijvoorbeeld de controle van de diploma's en de VOG's van het personeel, de oppervlakte in relatie tot het aantal kinderen en de beroepskracht/kind ratio. Daarnaast is er aandacht voor enkele pedagogische proceskenmerken die invulling geven aan de vier doelen van de Wet kinderopvang.
- Er is een uniforme werkwijze voor de GGD-inspecteurs. De bevindingen van de GGD worden opgenomen in een, voor alle ouders inzichtelijk, openbaar inspectierapport.
- De Inspectie van het onderwijs beoordeelt als tweedelijns toezichthouder in hoeverre gemeenten het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang goed uitvoeren.

3

KNELPUNTEN IN REGELS, TOEZICHT EN HANDHAVING, MENINGEN VAN BETROKKEN PARTIJEN

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beschouwen we de werkbaarheid van de in hoofdstuk 3 beschreven structuur. In het onderzoek is aan houders, inspecteurs en gemeenteambtenaren gevraagd of de kwaliteitsnormen voor kindercentra uitvoerbaar, toetsbaar en handhaafbaar zijn. Het ligt voor de hand dat houders de belangrijkste informanten waren voor wat de uitvoerbaarheid betreft, de GGD voornamelijk is bevraagd op de toetsbaarheid en gemeenten de informatie hebben geleverd ten aanzien van de handhaafbaarheid. Daar waar de uitvoerbaarheid, toetsbaarheid en/of handhaafbaarheid in het geding is, kan sprake zijn van een knelpunt. De bevindingen van dit hoofdstuk zijn daarnaast gebaseerd op verdiepende gesprekken met vertegenwoordigers van brancheorganisaties, het Ministerie van OCW, de IvHO en wetenschappelijk onderzoekers. De betrokken partijen zijn vermeld in de bijlage.

Ook dit hoofdstuk is opgebouwd uit de onderdelen regels, toezicht en handhaving. Daarnaast wordt apart stilgestaan bij de werking van het convenant omdat dit een bijzonder element is in het systeem van toezicht en handhaving.

3.2 KNELPUNTEN IN DE REGELS

In de inventarisatie van knelpunten houden we de indeling van het toetsingskader aan:

- a. Ouders
- b. Personeel
- c. Veiligheid en gezondheid
- d. Accommodatie en inrichting
- e. Groepsgrootte en docent/leerling ratio
- f. Pedagogisch beleid en praktijk
- g. Klachten

Lezers die niet expliciet op de hoogte zijn van de inhoud van het toetsingskader wordt geadviseerd die bij de hand te houden omdat er in dit hoofdstuk vaak naar wordt verwezen (zie bijlagen).

3.2.1 Ouders

Er kleven een aantal knelpunten aan de uitvoering van artikel 1.58 van de wet waarin de positie van ouders is beschreven. Volgens de houders blijkt de verplichting om in elk centrum een **oudercommissie** in te stellen, ondanks inspanningen van de houder, op sommige locaties niet haalbaar. Hiervoor zijn de volgende oorzaken aan te wijzen. Het betreft op de eerste plaats vooral kleine centra, bijvoorbeeld BSO centra met één groep, die drie dagdelen per week zijn geopend en waaraan slechts tien tot twintig ouderparen zijn verbonden. Ook houders van centra in wijken met een gemêleerde bevolking, geven aan moeite te hebben met het instellen van een oudercommissie. Toezichthouders van de GGD geven aan begrip te hebben voor de moeilijkheden die sommige houders ervaren omtrent de oudercommissie. Zij erkennen dat houders inspanningen leveren om oudercommissies in te stellen maar dat de ouderbetrokkenheid vaak laag is.

Daarnaast kan ook het adviesrecht van de oudercommissie met betrekking tot de prijs van kinderopvang en de openingstijden wroefel tussen ouders en houder veroorzaken. Ouders vragen op basis van dit recht inzicht in de bedrijfsvoering ('laat maar zien waarom de prijs moet stijgen') terwijl de houder vrijheid van ondernemen wenst. Dit artikel past, volgens houders, niet bij marktwerking.

Informatievoorziening aan de ouders wordt door houders gezien als een belangrijk onderdeel van de kwaliteit. De importantie wordt ook genoemd in het convenant. Het op dit punt voldoen aan de beleidsregels en het toetsingskader geeft in de praktijk echter problemen. De afschriften en rapporten dienen fysiek aanwezig te zijn op een toegankelijke plaats voor ouders en personeel. In de praktijk blijkt dit lastig te kunnen worden gerealiseerd omdat stukken snel van de toegankelijke plaats verdwijnen. Echter het toetsingskader geeft niet de mogelijkheid om op elektronische wijze (internet) in deze informatieverstrekking te voorzien.⁸

Het **toezicht** op het domein ouders heeft voor de GGD vooral een administratieve lading. Het centrum heeft een functionerende oudercommissie of heeft die niet. Als deze er niet is wordt de houder opgeroepen zich in te spannen om een functionerende oudercommissie in te stellen. In het inspectierapport wordt aangetekend dat de houder op dit punt niet aan de wet voldoet. Als de houder zich voldoende heeft ingespannen om een oudercommissie op te richten, volgt er geen handhavingsadvies.

3.2.2 Personeel

De regels met betrekking tot de **Verklaring omtrent het gedrag** (VOG) volgen rechtstreeks uit de wet. Voor houders zijn dit belangrijke regels. Dit staat ook als zodanig in het convenant. De procedure om een VOG aan te vragen en de geldigheidsduur zijn voor houders aanleiding om kritisch te zijn over dit onderdeel. Op de eerste plaats mag een VOG niet ouder zijn dan twee maanden bij de aanvang van de werkzaamheden. Deze regel geldt ook wanneer de werknemer van de ene kinderopvangonderneming naar de andere overstapt. Deze termijn geeft problemen rond vakantieperiodes en bij de start van nieuwe centra. Het kan dan zijn dat de start

⁸ Volgens GGD-Nederland is er begin 2011 een afspraak met het ministerie dat digitaal mag. De toelichting bij het beleidsregels 2010 is op dit punt nog niet aangepast.

van de activiteiten wordt uitgesteld en dat er weer een nieuwe verklaring moet worden aangevraagd. In de tussentijd kan een (toekomstig) werknemer officieel geen werkzaamheden verrichten. Bij overname of fusie is geen nieuwe verklaring nodig.

Houders beperken zich in de meeste gevallen niet tot een VOG. Het hebben van een VOG biedt immers geen zekerheid. De in dit onderzoek benaderde houders verklaren dat bij sollicitaties in de meeste gevallen een antecedentenonderzoek plaatsvindt of in ieder geval contact wordt gezocht met voormalige werkgevers. Een probleem is dat wanneer men een sollicitant niet aanneemt omdat men het gevoel heeft dat iets 'niet pluis' is, het deze persoon vrij staat om het bij een andere houder opnieuw te proberen.

Houders geven aan nauwelijks of geen moeite te hebben met de regels omtrent de **beroepskwalificatie**. De beroepskwalificatie is een belangrijke aanwijzing voor de kwaliteit van de opvang. Door een aantal houders wordt aangegeven dat het functieboek bij CAO kinderopvang jaarlijks wordt gewijzigd en dit kan tot onduidelijkheid leiden. Geldig is het functieboek op het moment dat de werknemer werd aangenomen.

Toezicht wordt uitgevoerd door bij inspecties in -een steekproef van- personeelsdossiers te controleren of werknemers een VOG hebben die niet ouder was dan twee maanden bij de aanvang van de werkzaamheden en te controleren of de werknemer voldeed aan de beroepskwalificatie bij de aanvang van de werkzaamheden. Bij één van de onderzochte GGD-en hield de GGD zelf een registratie van VOG's bij zodat niet steeds bij elke inspectie, de personeelsdossiers hoefden te worden gelicht. Er wordt hoge prioriteit gegeven aan deze eis omdat die volgt uit de wet. Wel maken toezichthouders zich zorgen over de schijnveiligheid die de VOG oplevert. Het is immers een momentopname en bovendien is niet voorzien in een actieve toetsing, al schrijft de wet wel voor dat bij een vermoeden een nieuwe VOG moet worden aangevraagd. Houders zouden er ook van doordrongen moeten zijn dat ze de plicht hebben continu te onderzoeken of het 'pluis' is.

In feite zou deze verantwoordelijkheid onderdeel moeten zijn van de risico-inventarisatie. In de risico-inventarisatie zou ook aandacht moeten zijn voor de wijze waarop collegiaal toezicht plaatsvindt.

3.2.3 Veiligheid en gezondheid

Het hoofdstuk **veiligheid en gezondheid** kan in de uitvoering en bij toetsing leiden tot knelpunten. Deze knelpunten zijn terug te voeren op de ontwikkeling die zich in de afgelopen jaren op dit domein heeft voorgedaan. Voor de invoering van de wet kinderopvang gaf de inspecteur adviezen en schreef deze voor welke maatregelen er genomen moesten worden. In de nieuwe situatie is de risico-inventarisatie de verantwoordelijkheid geworden van de houder en controleert de inspecteur vooral de uitvoering van het beleid en de praktijk. Dit betekent dat minder naar de papieren werkelijkheid van de risico-inventarisatie wordt gekeken maar meer naar het proces van risico-inventarisatie. Deze omschakeling vergt volgens inspecteurs een en ander van met name houders van kleinere organisatie die een goed doordachte en uitgevoerde inventarisatie eigenlijk niet goed aankunnen. 'Zeg maar wat ik moet doen

dan doe ik dat', is een veelgehoorde reactie. Grotere organisaties hebben daarvoor eigen deskundigen in dienst of huren die in.

Door houders genoemde klachten zijn:

- sommige inspecteurs controleren de papieren werkelijkheid nog te gedetailleerd (klopt de datum van de risico-inventarisatie, is de geldigheid niet verlopen?);
- er bestaan verschillen in opvattingen tussen toezichthouders onderling (wat voor de één een gevaarlijke situatie is, is dat voor de andere niet);
- vaak worden maatregelen enkel genomen om een toezichthouder tevreden te stellen maar wordt de veiligheid volgens de houder niet gediend (bijvoorbeeld hekjes in vluchtroutes);

Zoals hiervoor aangegeven is de GGD de laatste jaren overgestapt van een 'papiercontrole' naar **inspectie** op de werkwijze van de houder. Er wordt niet gekeken of men een risico-inventarisatie heeft maar of de houder een kwaliteitsslag weet te maken ten aanzien van veiligheid en gezondheid. Daarnaast zien inspecteurs in de praktijk nog steeds veel dingen fout gaan. Rondom veiligheid en hygiëne is volgens inspecteurs in de praktijk nog een verbetering mogelijk. Gezien het belang van dit domein noemen zowel houders als inspecteurs de beleidsregels voor dit domein, alsmede het modelrapport te beperkt.

Onderling proberen houders en toezichthouders aan dit dilemma te ontkomen door af te spreken dat een bepaald risico-inventarisatiemodel (Stichting Consument en Veiligheid) wordt gehanteerd. Het model is door GGD-Nederland ontwikkeld in opdracht van het ministerie. Dit model wordt ook genoemd in het toetsingskader van de GGD, maar wordt niet voorgeschreven.

Het **protocol kindermishandeling** wordt niet in de wet genoemd maar volgt uit het convenant en de beleidsregels. Houders vinden het protocol een belangrijke voorwaarde voor kwaliteit. Toezichthouders beoordelen of houders een protocol hebben, of het protocol voldoet aan de voorwaarden en of beroepskrachten de inhoud kennen en er aantoonbaar naar handelen.

In 2005 is in samenwerking met de MOgroep, dé Branchevereniging voor Ondernemers in de Kinderopvang en het Landelijk Platform Peuterspeelzaalwerk een voorbeeldprotocol ontwikkeld. Dit protocol gaat in op de aanpak van kindermishandeling en wordt door de meeste houders gehanteerd, maar dit model wordt niet voorgeschreven.

3.2.4 Accommodatie en inrichting

Er zijn weinig knelpunten gevonden bij houders ten aanzien van de beleidsregels bij **accommodatie en inrichting**. De regels worden door houders onderschreven.

Sommige houders wensen een meer flexibele toepassing van de regels betreffende speelruimten in combinatie met groeps grootte. Dit aspect wordt bij het volgende domein behandeld (groeps grootte en beroepskracht/kind ratio).

Inspecteurs noemen wel knelpunten op dit domein. Er zouden te weinig beleidsregels bestaan op dit terrein. Sommige verwijzen naar de gemeentelijke verordening die van kracht was voor de invoering van de Wet kinderopvang en die een betere en meer uitgewerkte omschrijving gaf van de voorwaarde "passend ingericht" in overeenstemming met de leeftijd van de op te vangen kinderen en het pedagogisch beleid'. Feitelijk kan een houder verklaren dat een lege hal bij een bepaald pedagogisch beleid passend is ingericht. In dit verband noemen toezichthouders het onderzoek van de NCKO van mei 2009⁹ waarin wordt geconcludeerd dat "op het niveau van de subschalen" de daling voor meubilering, inrichting en aankleding van de ruimte significant is: "Er dient geïnvesteerd te worden in de meubilering, inrichting en aankleding van de groepsruimte -in vroegere jaren een relatief sterke kant van de Nederlandse kinderdagverblijven- en in de aanschaf en het gebruik van adequate, op de ontwikkeling van de kinderen afgestemde materialen."

3.2.5 Groepsgrootte en beroepskracht/kind ratio

De beleidsregels ten aanzien van **groepsgrootte** zijn een explicitering van artikel 1.50 lid 1 van de Wet kinderopvang. Een aantal houders zou de vrijheid willen om af te kunnen wijken van de regel dat iedere stamgroep/basisgroep over een afzonderlijke vaste groepsruimte zou moeten beschikken. De mogelijkheid tot afwijking zou ook meer recht doen aan de gegroeide praktijk van het 'open deuren beleid' en bestaat er uit dat kinderen van meerdere stamgroepen van dezelfde ruimte gebruikmaken, uiteraard onder de voorwaarde van minimaal 3,5m² speelruimte per kind en met de geldende beroepskracht/kind ratio. Daar komt, volgens houders, bij dat er een grijs gebied bestaat tussen afzonderlijke ruimten en ruimten die via 'opengebroken' muren aan elkaar geschakeld zijn. Bijkomend probleem is dat de discussie ook een sterke bedrijfseconomische component heeft, door groepen samen te voegen is minder personeel nodig.

Of deze centra aan de voorwaarden van de beleidsregels en het toetsingskader voldoen, is afhankelijk van de situatie, de motivatie van de houder en de interpretatie van de inspecteur. In dit onderzoek zijn centra bezocht waarin stamgroepen, vanuit een pedagogische visie, werden toegedeeld aan ruimten die aan elkaar geschakeld waren. Deze ruimte-indeling werd door de betreffende inspecteur als voldoende beoordeeld. Volgens sommige houders is het de vraag of een andere GGD-inspecteur dat ook zou doen.

Toezichthouders kennen de discussie ten aanzien van het open deurenbeleid maar zijn huiverig om op de 'pedagogische wensen' in te gaan en vermoeden bedrijfsmatige motieven. Bij open deuren beleid is het gemakkelijker groepen bij elkaar te zetten en op deze wijze aan de beroepskracht/kind ratio te voldoen. Het 'open deurenbeleid' zou volgens inspecteurs mogelijk zijn indien het daadwerkelijk past in de pedagogische visie, de oudercommissie zich er positief over heeft uitgesproken en het centrum verder over onberispelijke inspectierapporten beschikt. Daarnaast zou de praktijk van het open deuren beleid periodiek moeten worden geëvalueerd.

⁹ NCKO Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0 tot 4 jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008.

De **Beroepskracht/kind ratio** (BKR) is een explicitering van artikel 1.50 lid 1 van de wet. De regels zijn benoemd in het convenant en zijn vergelijkbaar met de voorwaarden die in landen om ons heen gelden. In principe conformeren houders zich aan de regels omtrent de beroepskracht/kind ratio. Het gaat immers om een van de belangrijkste aspecten in de kwaliteit van de kinderopvang. In de praktijk is dit echter een regel waar een substantieel deel van de houders niet aan voldoet. Een en ander heeft te maken met het gegeven dat een kleine wijziging in de leeftijd van het kind gevolgen heeft voor de inzet van beroepskrachten en daarmee de bedrijfskosten. Een jonger kind heeft meer tijd, aandacht en verzorging nodig. Daarnaast spelen ook pedagogische motieven; een kind kan bij een bepaalde ontwikkeling toe zijn aan een nieuwe groep. Houders melden verder dat de regels en berekeningswijzen, vooral waar het verticale groepen betreft, onduidelijk zijn. De beleidsregels zouden er bovendien toe leiden dat houders worden aangezet om meer verticale groepen te formeren ten koste van horizontale groepen die beter voor het kind zouden zijn. Deze bewering wordt tegengesproken door toezichthouders en bovendien zijn er rekenmodellen die gedetailleerd uitsluitsel geven ten aanzien van de beroepskracht/kind ratio. Er zijn houders die opteren voor een lagere beroepskracht/kind ratio (meer kinderen per beroepskracht) voor de kinderen in de leeftijd vanaf twee jaar. Anderzijds zou uit onderzoek blijken dat juist voor de jongste leeftijdscategorie (tot twee jaar) een hogere beroepskracht/kind ratio leidt tot betere kwaliteit.

Toezicht op de beroepskracht/kind ratio is een van de belangrijkste onderwerpen voor inspecteurs. Het toezicht wordt veelal uitgevoerd door de aanwezigheidslijsten (kinderen, leeftijd en beroepskrachten) van een of twee maanden te analyseren. Dit is een tijdrovend karwei. Sommige houders leveren deze gegevens digitaal aan en dat vergemakkelijkt het toezicht. Daarnaast wordt tijdens inspecties ook daadwerkelijk geteld. Op deze voorwaarden worden veel overtredingen geconstateerd en deze voorwaarde geeft veel discussie tussen houder en toezichthouder. De discussie heeft betrekking op de rekenwijze (de afronding per beroepskracht of per stamgroep) plannen (zie groepsgrootte) versus plannen op stamgroepen. In het laatste NCKO onderzoek werd in een aanzienlijk aantal groepen een beroepskracht/kind ratio aangetroffen die de wettelijke normen overschreed (in 15% van de babygroepen, 17% van de peutergroepen, en 9% van de verticale groepen). Daarbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat houders zichzelf aanmelden voor het onderzoek. Er is dus hierbij geenszins sprake van een 'onaangekondigd' onderzoek.

3.2.6 Pedagogisch beleid en praktijk

Pedagogisch beleid en praktijk wordt door de branchepartijen samen met de beroepskracht/kind ratio beschouwd als een van de belangrijkste onderdelen van de kwaliteit van de kinderopvang in Nederland. Houders zien de beleidsregels ten aanzien van pedagogisch beleid en praktijk niet als een probleem. Wel wordt de wijze van toetsing inmiddels als te beperkt beschouwd. De pedagogische praktijk is een belangrijk onderdeel van het toetsingskader. Aspecten als 'Persoonlijke competentie', 'Sociale competentie' en 'Overdracht van normen en waarden' kunnen volgens houders alleen door observatie op de groep worden beoordeeld. Houders en inspecteurs melden dat daadwerkelijke observatie op de groep er vaak bij inschiet. In feite komt de

inspectie op dit domein neer op de beantwoording van twee vragen, te weten: 1) beschikt het centrum over een pedagogisch beleidsplan? En 2) handelen houder en werknemers naar het plan? De eerste vraag wordt beantwoord op basis van documentstudie; de tweede door interviews met de locatiemanager, medewerkers en een -in de tijd- beperkte observatie.

Alle gesproken houders pleiten voor een meer substantiële observatie op de groep in plaats van een de huidige wijze van toezicht aan de hand van het Pedagogisch beleidsplan en een 'vragenrondje' onder de beroepskrachten. Alleen op basis van een nauwgezette observatie op de groep is de pedagogische kwaliteit van de opvang te beoordelen. De huidige vorm van toezicht op documenten is een uitdrukkelijke keuze van de brancheorganisaties en de overheid geweest. De GGD heeft maar mondjesmaat de opdracht gekregen om toe te zien op de pedagogische praktijk.

Ook **inspecteurs** hechten veel waarde aan toezicht op dit punt. Zij constateren dat pedagogisch beleid en praktijk de kern van de kwaliteit van kinderopvang betreft. Volgens veel inspecteurs zijn de beleidsregels en de wijze van toetsing op dit domein op dit moment te mager. Het is eenvoudig te controleren of het centrum beschikt over een Pedagogisch beleidsplan maar of het beleidsplan in duidelijke en observeerbare termen een beschrijving geeft van de waarborging van emotionele veiligheid, ontwikkeling van persoonlijke en sociale competenties en overdracht van normen en waarden en, nog belangrijker of de beroepskrachten aan deze voorwaarden voldoen, moet in een kort tijdsbestek worden beoordeeld. De beoordeling vergt, volgens de houders, bovendien een grote deskundigheid en ervaring van de toezichthouder. Op dit domein speelt ook dat pedagogisch beleid in de geest van de wet voorbehouden is aan de houders en ouders waardoor het ontwikkelen van, en toetsen aan meer uitgewerkte beleidsregels als minder gewenst wordt beschouwd. GGD-inspecteurs toetsen overigens de praktijk in die zin dat ze toetsen of de houders in de praktijk ook doen, wat ze aangeven te doen.

De bevindingen aangaande pedagogisch beleid en praktijk krijgen extra gewicht als gekeken wordt naar wetenschappelijk onderzoek naar de proceskwaliteit van de kinderopvang in Nederland. Onder proceskwaliteit wordt verstaan: de kenmerken van het zorg- en opvoedingsproces binnen de kinderopvangorganisaties met aandacht voor onder meer de inrichting, het spelmateriaal, het programma en de pedagogische kwaliteit van de interacties tussen de staf en kinderen. We citeren uit het onderzoek van de NCKO dat:

“Vergelijking van de algemene proceskwaliteit in 2008 met die in 2005 laat zien dat de eerder geconstateerde dalende trend in de kwaliteit zich ook in de afgelopen jaren heeft voortgezet. In vergelijking met 3 jaar geleden is er sprake van een significante daling in de totaalscores voor de algemene proceskwaliteit. Op het niveau van de subschalen is de daling voor Ruimte/meubilering (meubilering, inrichting en aankleding van de ruimte) en Interacties significant, de daling voor Activiteiten (beschikbaarheid, toegankelijkheid en gebruik van leeftijdsadequaate spel- en ontwikkelingsmateriaal) is marginaal significant. Vooral de daling op de subschaal Interacties verdient aandacht, omdat de interacties

tussen pedagogisch medewerkers en kinderen de kern uitmaken van de pedagogische kwaliteit, en de scores op deze schaal in het verleden altijd relatief hoog waren.”

Dit knelpunt wordt voor een deel opgevangen met de **Vervolginspectie Pedagogisch Domein**. Dit is een pedagogisch meetinstrument dat is bedoeld voor de nadere beoordeling van de pedagogische praktijk indien de toezichthouder vermoedt dat het betreffende centrum op dit domein niet voldoende presteert. Het betreft een onderzoek dat door een andere inspecteur binnen de inspectie wordt uitgevoerd en er volgt één rapport.

3.2.7 Klachten

Consensus bestaat over het belang van een goede **klachtenregeling** voor zowel oudercommissie als voor ouders. Uitvoering van deze regelgeving wordt niet als problematisch ervaren. Bijna alle centra zijn aangesloten bij de Stichting Klachtencommissie Kinderopvang.

Het **toezicht** door de GGD uit hoofde van de regelgeving op dit domein behelst enkel een administratieve exercitie. De inhoudelijke eisen van de regeling en de verslagen worden niet beoordeeld. Dit gebrek aan inhoudelijke toetsing leidt tot een papieren controle waarin voornamelijk wordt gekeken of er een klachtenmogelijkheid aanwezig is en niet zozeer hoe deze is ingericht of deze voldoende scoort op functioneren.

3.3 TOEZICHT

Op basis van de gesprekken met houders en inspecteurs komen wij tot de volgende inventarisatie van knelpunten in de wijze van toezicht.

Beleidsregels zijn geen AMvB

Het gegeven dat de normen zijn neergelegd in beleidsregels en niet in een AMvB geeft veel onnodige discussie tussen houder en toezichthouder¹⁰. Houders mogen een andere zienswijze neerleggen bij de inspecteur, waar het gaat om beleidsregels die niet hun basis in de wet kennen en zij maken veelvuldig gebruik van deze mogelijkheid. Daardoor kan het voorkomen dat houders op verschillende wijze invulling geven aan de eisen. Er wordt verondersteld dat de beleidsregels niet de kracht van een AMvB hebben, wat er toe leidt dat gemeenten terughoudend zijn om in te grijpen. Dit is een ernstig probleem omdat het vaak gaat om beleidsregels binnen de kernelementen van de kinderopvang, zoals de beroepskracht/kind ratio.

Relatie GGD-toezicht en gemeenten

Hoewel een GGD een gemeentelijke dienst is, is er soms weinig aansluiting met gemeenten op het vlak van toezicht en handhaving. Weinig gemeenten werken met een contract zoals door de VNG wordt geadviseerd en dat komt de samenwerking niet ten goede. Verzoeken tot handhaving door inspecteurs komen niet altijd op de juiste

¹⁰ Citaat interview houder 'ik vind het prima om beleidsregels te volgen, maar ik wil het recht hebben om er van af te wijken'.

plek bij gemeenten. Gemeenten verwachten van GGD-en in sommige gevallen ook dat zij zich richten op andere prioriteiten dan kinderopvang. Zo wordt er melding gemaakt van inentingsacties die in 2009 ten koste zouden zijn gegaan van capaciteit voor kinderopvang.

Voor het werk van de GGD is een juiste en actuele kinderopvangregister onontbeerlijk, omdat toezicht immers begint bij een volledig adressenbestand. Volgens GGD-en hadden de gemeenten in 2009 het register niet altijd op orde. In 2010 is overigens met de implementatie van het LRK een verbetering op dit punt gemaakt.

Administratieve belasting

Houders en GGD-en noemen de administratieve drukte. Steeds wordt opnieuw per centrum naar documenten gevraagd terwijl het veelal over de centra en de jaren heen om dezelfde documenten gaat. Uit onderzoek van SIRA-Consulting¹¹ bleek weliswaar dat de kinderopvangsector een klein deel (circa 0,15 procent) van hun kosten kwijt is aan toezichtactiviteiten. De kwalitatieve beleving van de houders verschilt hiervan nogal. Zo reageren houders kritisch op inspecteurs die vooral beleidsdocumenten en certificaten controleren en minder naar de praktijk kijken. Ook ervaren ondernemers dubbelingen en tegenstrijdigheden tussen toezichthouders.

Een deel van de inspectie, met name de onderdelen ouders, personeel en klachten, vindt plaats op basis van papier en vragenlijsten. Een inspecteur brengt veel tijd door op het kantoor van de opvangorganisatie om te kijken of de documenten wel in orde zijn. Dat wordt ook veroorzaakt doordat de houders de documenten niet naar de GGD opsturen. Volgens onderzoek van KplusV wordt vier uur (van de dertien uur) per inspectie besteed aan onderzoek ter plaatse en wordt hieronder ook begrepen het langslopen van protocollen, het gesprek met locatieleiding e.d. Er is weinig tijd voor observatie op de groep. Bovendien valt er steeds meer te inspecteren en groeit het aantal inspecteurs niet in dezelfde mate als het aantal locaties. Volgens de laatste cijfers zijn er in Nederland in totaal 12.000 kinderdagverblijven en centra voor buitenschoolse opvang. Dit aantal is nog steeds groeiende en daar kwam in 2010 de actie onder gastouders bij.

Proceskwaliteit en pedagogisch beleid

Het meest belangrijke knelpunt in het toezicht is volgens houders en inspecteurs de te geringe aandacht die in een inspectie kan worden besteed aan de proceskwaliteit van de kinderopvang, zoals in paragraaf 3.2.6 is uiteengezet. Hierdoor is het moeilijker om een onderscheid te maken tussen goede en minder goede opvang. De GGD controleert immers alleen of de kinderopvang voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen. Dit knelpunt is al bij invoering van het toezichtstelsel door de GGD aangegeven.

Proceskwaliteit wordt uitvoerig en met wetenschappelijk geverifieerde methoden onderzocht door het NCKO. Op verzoek van het Rijk voert het NCKO periodiek onderzoek uit naar de proceskwaliteit van de kinderopvang in Nederland. Dit gebeurt

¹¹ In de Meting Toezichtlasten in het domein kinderopvang (kamerstukken II, 28447, nr. 143, 13-07-2007) komt men uit op € 570,- per GGD inspectie.

met de internationaal veel gebruikte instrumenten ITERS-R/ECERS-R¹². In het laatste rapport van mei 2009 is door de wetenschappers geconcludeerd dat er in vergelijking met het onderzoek van drie jaar geleden sprake is van een significante achteruitgang van de kwaliteit van de kinderopvang. Dit wordt mede veroorzaakt door een significante daling voor het deel dat betrekking heeft op de pedagogische kwaliteit ('Interacties'). Deze bevindingen zouden volgens verschillende gesprekspartners aanleiding moeten zijn voor versterkt toezicht op de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang. De GGD beoordeelt vooral of wordt voldaan aan de randvoorwaarden voor de kwaliteit van de kinderopvang zoals opgenomen in de Wet kinderopvang en de daarbij horende beleidsregels. Hieronder vallen bijvoorbeeld de controle van de diploma's en de VOG's van het personeel, de oppervlakte in relatie tot het aantal kinderen en de beroepskracht/kind ratio. Daarnaast is er aandacht voor enkele pedagogische kwaliteitskenmerken die aansluiten op de vier doelen van de Wet kinderopvang.

3.4 HANDHAVING (SANCTIONERING)

Om zicht te krijgen op de handhaving is gesproken met ambtenaren kinderopvang van in totaal vijf kleine, middelgrote en grote gemeenten (zie bijlage). Uit deze gesprekken is het volgende beeld ontstaan.

Kleine gemeenten

In kleine gemeenten wordt weinig gehandhaafd. Kleine gemeenten hebben geen juridische afdeling en een verzoek tot handhaving komt rechtstreeks bij het College van B&W terecht. De casussen worden door de portefeuillehouder in de meeste gevallen te licht gevonden en handhaving vindt daardoor niet plaats.

Middelgrote gemeenten

Ook in de onderzochte middelgrote gemeente wordt doorgaans te weinig gehandhaafd. Dit is het gevolg van de lage prioriteit die kinderopvang binnen gemeenten heeft. Daarnaast wordt ook verklaard dat het modelinspectierapport voor de afdeling handhaving / juridische zaken te weinig aanknopingspunten geeft om daadwerkelijk te handhaven.

Een enkele middelgrote gemeente geeft wel een hogere prioriteit aan de kinderopvang. Deze gemeenten wijzen de GGD op zijn verantwoordelijkheid en stellen voldoende financiële middelen beschikbaar voor voldoende inspecteurs. Maar ook in deze gemeenten bestaat kritiek op de beleidsregels. Vanuit de juridische afdeling wordt gezegd dat men niets kan beginnen met het inspectierapport, vooral omdat het is gebaseerd op beleidsregels. Gevolg hiervan is dat de handhaving feitelijk niet is waar te maken. Wanneer vanuit het belang van kinderen een centrum moet worden gesloten wordt een procedure in gang gezet via de Wet Ruimtelijke Ordening, in plaats van via de Wet kinderopvang omdat daarmee sneller resultaat zou kunnen worden geboekt.

¹² Infant Toddler Environment Rating Scale-Revised en Early Childhood Environment Ratings Scale-Revised.

Grote gemeenten

In grote gemeenten wordt doorgaans wel werk gemaakt van de handhaving. In Rotterdam en Utrecht is de handhaving gemandateerd aan de GGD/GG&GD. Binnen de GGD/ GG&GD zijn het dan dan wel verschillende afdelingen die toezicht houden en die handhaven. In deze gemeenten besluit de inspecteur zelf of, en op welke wijze er gehandhaafd dient te worden (wel in samenspraak met een jurist van de juridische afdeling van de gemeente). Het voordeel is dat de inspecteur zelf het hele inspectieproces doorloopt, de zienswijze van de houder kent en inzicht heeft in de complexiteit van het systeem. Een ander voordeel kan zijn dat het resultaat van de handhaving sneller zichtbaar is. Tot slot wordt er op gewezen dat het de geloofwaardigheid van het toezicht bevordert wanneer de toezichthouder zelf ingrijpt. Als dat via de gemeente moet, dan duurt het soms te lang.

De bovenstaande bevindingen komen overeen met het onderzoek naar het tweedelijns toezicht zoals dat door de IvhO is uitgevoerd¹³. In het voorlaatste rapport oordeelt deze inspectie over 2008 negatief over het op orde zijn van de registers kinderopvang bij gemeenten en de uitvoering van de handhaving door gemeenten. Over de oorzaken voor het minder goed presteren van gemeenten zegt de IvhO het volgende:

- Kinderopvang staat niet op de agenda bij veel gemeenten;
- Medewerkers krijgen onvoldoende tijd voor dit beleidsterrein;
- Er is sprake van veel personeelwisselingen;
- Het ontbreekt aan continuïteit en borging van de deskundigheid;
- Ontbreken van geautomatiseerde systemen;
- Toezicht en handhaving worden door verschillende afdelingen uitgevoerd;

Aan deze lijst zouden wij op basis van ons onderzoek het volgende willen toevoegen: doordat de inspectie is gebaseerd op beleidsregels en verondersteld wordt dat beleidsregels niet de kracht hebben van een AMvB, leidt ertoe dat sommige gemeenten terughoudend zijn om in te grijpen.

Een gevolg van de tekortkomingen in de gemeentelijke handhaving is dat er geen adequate acties volgen op de gerapporteerde tekortkomingen in de GGD-inspectierapporten. Hierdoor blijven risico's bestaan voor de kwaliteit van de opvang in kinderopvanglocaties.

Er is overigens in de loop van 2009-2010 ter verbetering van de handhaving, door de IvhO het Project "Achterblijvende gemeenten" gestart. De IvhO maakt op verzoek van het Rijk gerichte verbeterafspraken met die gemeenten waarvan duidelijk is dat de prestaties met betrekking tot toezicht en handhaving achterblijven. De VNG ondersteunt in samenwerking met de IvhO in het kader van het Project "Versterking kwaliteit toezicht en handhaving kinderopvang" de achterblijvende gemeenten.

¹³ Kwaliteit gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2007, januari 2009. En Kwaliteit gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2008, januari 2010.

3.5 HET FUNCTIONEREN VAN HET CONVENANT

Een ander aspect in het systeem van toezicht en handhaving in de kinderopvang is het Convenant kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Met dit convenant heeft de minister de eerste fase van het formuleren van de kwaliteitseisen overgedragen aan de zogeheten convenantpartijen. Daarbij spreken we over belangrijke kwaliteitseisen als groeps grootte en de beroepskracht/kind ratio.

De betrokken partijen zijn de landelijke ouderorganisatie BOinK voor de ouders en de brancheorganisaties voor de aanbieders. Het convenantoverleg bestaat daarmee uit BOinK, de MO-groep kinderopvang Kinderopvang en Dé Branchevereniging Ondernemers in de Kinderopvang (BKN).

Het Convenant en het convenantoverleg kennen geen wettelijke basis. Wel werden ze in de parlementaire stukken genoemd.

De door partijen te maken afspraken binden in eerste instantie alleen de bij de brancheorganisaties betrokken leden. Het is aan het Rijk (thans SZW) om te bepalen of de afspraken uit het convenant worden overgenomen en daarmee van toepassing worden op de gehele sector. De minister heeft daartoe beleidsvrijheid. De minister toetst ter zake aan onder meer het belang van het kind, de uitvoerbaarheid van de afspraken voor de ondernemer alsmede de consistentie van de regels.

Een dergelijke invulling van het systeem heeft voor- en nadelen. Voordeel is dat de meest betrokken actoren bepalen op welke wijze de algemene kwaliteitseisen uit de wet moeten worden geïnterpreteerd en hoe deze -met inachtnaam van inzichten uit de praktijk- kunnen worden verbijzonderd. De verantwoordelijkheid voor het functioneren van het gehele systeem wordt daarmee voor een belangrijk deel neergelegd bij de direct betrokkenen. Een zekere 'balance of power and interests' is gegarandeerd doordat afnemers én aanbieders binnen het gremium gelijke rechten hebben. De acceptatiegraad voor eenmaal vastgelegde kwaliteitsnormen is hoog omdat de partijen die zelf zijn overeengekomen en alle betrokken belangen evenwichtig in beschouwing zijn betrokken.

Vanzelfsprekend kent de betreffende invulling ook nadelen. Het gaat om een relatief traag proces waarbinnen wijzigingen of aanpassingen langzaam tot stand komen. Een voorgenomen wijziging moet meerdere schijven passeren voordat deze in het toetsingskader wordt opgenomen. Eerst moet er overeenstemming zijn tussen de convenantpartners, vervolgens moet de minister zich er nog over uitspreken, moet GGD-Nederland de toetsingskaders opstellen, die vervolgens door de minister worden vastgesteld.

Kijkend naar de samenstelling van het gremium geldt bovenal dat de uitkomst van een kwaliteitsdiscussie per definitie een compromis is tussen het belang van het kind en een invulling die voor aanbieders (organisatiekundig, maar ook bedrijfsmatig) haalbaar is.

3.6

SAMENVATTING

In dit hoofdstuk zijn de knelpunten inzichtelijk gemaakt die volgens de geconsulteerde betrokkenen bestaan op het terrein van de kwaliteitsregels, het toezicht en de handhaving.

Ten aanzien van de beleidsregels spelen de belangrijkste knelpunten op de volgende domeinen:

- Veiligheid en gezondheid;
- Groeps grootte en beroepskracht/kind ratio (BKR);
- Pedagogisch beleid en praktijk.

Op deze domeinen hebben houders moeite om aan de gestelde voorwaarden te voldoen (veiligheid en gezondheid), raken zij in voorkomende gevallen aan de grenzen van het systeem en worden deze vaak zelfs overschreden (beroepskracht/kind ratio). Een factor die daar mede debet aan zou kunnen zijn, is het gegeven dat er onenigheid bestaat tussen de brancheorganisaties over de exacte interpretatie van normen en kwaliteitseisen die gelden voor het 'pedagogisch beleid en praktijk' onvoldoende helder zijn omlijnd of zelfs ontbreken.

Dat is vooral saillant omdat wetenschappelijk onderzoek een significante daling van de proceskwaliteit van de opvang constateert.

Op het vlak van het toezicht zijn de volgende knelpunten aangetroffen:

- Het toezicht c.a. vindt plaats op basis van beleidsregels en toetsingskaders en niet op basis van een AMvB en de handhaving wordt daardoor bemoeilijkt;
- De GGD geeft in de inspectierapporten maar deels een oordeel over de proceskwaliteit van de opvang, de GGD oordeelt voornamelijk of er al dan niet aan de randvoorwaarden voor de kwaliteit van de kinderopvang zoals opgenomen in de Wet kinderopvang en de daarbij horende beleidsregels en toetsingskaders wordt voldaan. Deze werkwijze brengt met zich mee, dat er weinig onderscheid wordt gemaakt tussen dagverblijven die aan de eisen voldoen en dagverblijven die er in kwaliteit ver bovuitschieten.
- Toezichthouders zouden volgens de houders niet op uniforme wijze oordelen;
- In de relatie tussen gemeenten en GGD heeft kinderopvang vaak geen hoge prioriteit waardoor toezicht en handhaving onvoldoende invulling krijgen;
- De administratieve werkdruk waarmee volgens de houders een deel van het toezicht gepaard gaat, zonder dat een directe relatie zou bestaan met de kwaliteit en het belang van het kind (ouders, klachten).

Op het terrein van handhaving zijn de volgende problemen gevonden:

- Er bestaat te beperkt aandacht voor handhaving bij kleine en middelgrote gemeenten met als onderliggende oorzaken medewerkers met een te kleine aanstelling en het ontbreken van continuïteit en deskundigheid;
- Het ontbreken van geautomatiseerde systemen waardoor gemeenten niet efficiënt genoeg kunnen opereren;

- Het gegeven dat toezicht en handhaving door verschillende afdelingen worden uitgevoerd wat leidt tot de noodzaak van coördinatie en afstemmingsproblemen met zich meebrengt;
- Beleidsregels hebben niet de kracht van een AMvB en bieden -zeker in de praktijk- te weinig handvatten om juridisch in te grijpen.

Tot slot is nog te wijzen op de bijzondere status van het convenant, dat geen wettelijke basis kent. De facto wordt met toepassing van dit convenant het begrip “verantwoorde kinderopvang” zoals die in de wet worden genoemd, overgedragen aan de convenantpartijen. Los van de daarmee gemoeide voordelen, brengt dit met zich mee dat de nadere invulling en ontwikkeling van kwaliteit van de opvang zich niet goed laat sturen omdat deze afhankelijk is van de weging van een keur aan belangen.

4

WEGING VAN DE KNELPUNTEN

4.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk is een inventarisatie gemaakt van de knelpunten die zich manifesteren in de regels, het toezicht en de handhaving in de kinderopvang. Daarbij is vastgehouden aan de indeling van het toetsingskader¹⁴ en is apart stil gestaan bij het toezicht en de handhaving. Op elk van de systeemonderdelen (regels, toezicht en handhaving) blijken zich knelpunten voor te doen. In dit hoofdstuk zijn de knelpunten onderling gewogen en is een prioritering aangebracht. De gesprekken met houders, toezichthouder en gemeentelijke ambtenaren zijn hiervoor leidend geweest. Daarnaast is gebruik gemaakt van de inbreng van de leden van de klankbordgroep. In hoofdstuk 6 worden voor deze knelpunten oplossingsrichtingen geformuleerd.

4.2 DE REGELS: PEDAGOGISCH BELEID EN PRAKTIJK

Het belangrijkste en meest majeure knelpunt, dat het meest is genoemd en ook is beoordeeld als het meest risicovol -in relatie tot het belang van het kind- is het domein 'pedagogisch beleid en praktijk'. Hieraan wordt te summier aandacht besteed in het convenant, de beleidsregels, het toetsingskader alsook gedurende de inspectie. Voor het beoordelen van de aspecten 'Persoonlijke competentie', 'Sociale competentie' en 'Overdracht van normen en waarden' is een meer uitgebreide uitwerking en observatie nodig, temeer omdat het daarbij gaat om de kern van de opvang, ook naar de mening van de houders.

Het desbetreffende knelpunt speelt op verschillende niveaus. Ten eerste missen de genoemde actoren een concrete invulling van het thema pedagogische kwaliteit in het Convenant. Ten tweede is pedagogisch beleid en praktijk (slechts) een van de zeven aspecten die in een inspectie moeten worden gecontroleerd. De beoordeling hiervan is -anders dan de meeste andere aspecten- geen kwestie van een documentatie-onderzoek, maar vergt daadwerkelijke (en bij voorkeur meer duurzame) observatie op de groep. Daarvoor ontbreekt echter veelal de tijd. De houders geven aan dat ook de juiste deskundigheid ontbreekt, al is met de invoering van de Vervolginspectie Pedagogisch Domein een zekere slag wordt gemaakt. Ten slotte krijgt ook de handhaving op dit domein niet voldoende aandacht en leiden onvoldoendes op dit domein vaak niet tot optreden. Dat is in het licht van het vorenstaande opvallend, temeer nu we weten dat in 2009 over een deel van de kindercentra geen positieve inspectierapport verscheen¹⁵.

¹⁴ Ouders, Personeel, Veiligheid en gezondheid, Accommodatie en inrichting, Groepsgrootte en beroepskracht/kind ratio, Pedagogisch beleid en praktijk en Klachten.

¹⁵ Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2008 Inspectie van het Onderwijs.

De vorenvermelde bevindingen krijgen extra gewicht als gekeken wordt naar de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek naar de proceskwaliteit van de kinderopvang in Nederland. We citeren (opnieuw) uit het (eerder aangehaalde) onderzoek van de NCKO:

“Vergelijking van de algemene proceskwaliteit in 2008 met die in 2005 laat zien dat de eerder geconstateerde dalende trend in de kwaliteit zich ook in de afgelopen jaren heeft voortgezet. Vooral de daling op de subschaal Interacties verdient aandacht, omdat de interacties tussen pedagogisch medewerkers en kinderen de kern uitmaken van de pedagogische kwaliteit, en de scores op deze schaal in het verleden altijd relatief hoog waren.”¹⁶

4.3 DE TOEZICHTSPRAKTIJK

De GGD controleert of de kinderopvang voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen. Dit betreft voor een belangrijk deel de randvoorwaarden voor de kwaliteit van de kinderopvang zoals opgenomen in de Wet kinderopvang en de daarbij horende beleidsregels. Hieronder vallen bijvoorbeeld de controle van de diploma's en de verklaringen omtrent gedrag (VOG's) van het personeel, de oppervlakte in relatie tot het aantal kinderen en de beroepskracht/kind ratio. Daarnaast is er aandacht voor enkele pedagogische kwaliteitskenmerken die aansluiten op de vier doelen van de Wet kinderopvang. Dit is echter op een ander niveau dan waarop het onderzoek naar de (proces)kwaliteit van de kinderopvang van het NCKO plaatsvindt. Onder proceskwaliteit wordt verstaan: de kenmerken van het zorg- en opvoedingsproces binnen de kinderopvangorganisaties met aandacht voor onder meer de inrichting, het spelmateriaal, het programma en de pedagogische kwaliteit van de interacties tussen de staf en kinderen.

De huidige wijze van toezicht lijkt onvoldoende effect te hebben in de sfeer van borging en versterking van de proceskwaliteit van de opvang omdat deze niet effectief en efficiënt kan worden beoordeeld. Grosso modo is veel tijd gemoeid met het controleren van documenten en aspecten die een indirecte relatie hebben met de proceskwaliteit.

Aldus is er sprake van een duidelijke samenhang in de hiervoor behandelde knelpunten, die elkaar wederzijds kunnen beïnvloeden. Er wordt bij inspecties weinig aandacht aan het pedagogisch beleid besteed en als daarbinnen al doeltreffend wordt geacteerd, geldt dat de opvolging daarvan verbetering behoeft.

¹⁶ NCKO Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0 tot 4 jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008.

4.4 DE HANDHAVINGSPRAKTIJK

De aandacht voor handhaving op gemeentelijk niveau blijkt in zijn algemeenheid en over de volle breedte laag. Slechts een klein aantal -grotere- gemeenten heeft de handhaving (redelijk) op orde. Dat is een serieus issue. Handhaving vormt het sluitstuk van het systeem. Dat betekent dat als de handhaving niet goed is, dit direct repercussies heeft voor de effectiviteit van het toezicht, maar, naar mag worden aangenomen, eveneens voor de mate van discipline in de naleving van voorschriften. Aldus is sprake van 'doorwerking' in de gehele keten.

In het laatste onderzoek naar gemeentelijk toezicht¹⁷ concludeert de Inspectie van het Onderwijs, in lijn met de observaties in onderhavige rapportage, het volgende:

- Het handhavingsbeleid is nog niet bij alle gemeenten actueel;
- Gemeenten informeren de houders te weinig;
- Het Gemeentelijk Register is slecht op orde;
- Het aantal afgeronde wettelijke onderzoeken is verbeterd maar nog onder de norm (75% in plaats van de wettelijke norm van 100%);
- Inzet en inzicht in handhaving schieten tekort; handhavingsacties duren lang en minder dan de helft van de tekortkomingen wordt opgelost.

4.5 HET TOEZICHTS- EN HANDHAVINGSSYSTEEM ALS ZODANIG

Op basis van al het voorgaande, mag worden geconcludeerd dat het systeem van toezicht en handhaving in de kinderopvang als zodanig nog onvoldoende is uitgekristalliseerd: op het belangrijkste domein (pedagogisch beleid en praktijk) zijn de normen (nog) niet toereikend, het toezicht biedt in termen van effect nog nadere aanscherping en de handhaving als sluitstuk van het systeem behoeft in veel gevallen versterking.

Daar komt bij dat de beoogde marktwerking zeker nog niet volledig is. In veel situaties kunnen ouders nog niet vrijelijk kiezen uit meerdere aanbieders en wordt een houder die onvoldoende invulling geeft aan de geambieerde kwaliteit daarop niet (voldoende) afgerekend. Dit alles hangt uiteraard mede samen met het gegeven dat we spreken over een relatief jonge maatschappelijke en economische sector die nog nadrukkelijk ontwikkeling behoeft. Daarnaast zullen ouders vanwege meerdere factoren (hechting van het kind aan vriendjes etc.) niet zo gemakkelijk overstappen naar een ander kindercentrum.

In het huidige systeem van toezicht en handhaving is sprake van een groot aantal actoren. Het gaat daarbij om onder anderen het Ministerie van SZW, de Kopgroep, Dé Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang, BOinK, GGD-Nederland, de GGD-en, de VNG, gemeenten, de IvhO en de AbvaKabo/ FNV. De rolverdeling tussen de actoren binnen het systeem is niet altijd even duidelijk en leent zich voor stroomlijning. Zo verloopt de implementatie van verbeteringen in het systeem via verschillende schijven en wordt een veelheid aan belangen gewogen. De uitkomst van een

¹⁷ Kwaliteit gemeentelijk toezicht 2008, Inspectie van het Onderwijs.

kwaliteitsdiscussie is daarmee vaak een compromis tussen het belang van het kind en hetgeen voor aanbieders (organisatiekundig, maar ook bedrijfsmatig) haalbaar is. Dat alles wordt nog eens versterkt door het feit dat actoren (vanuit hun specifieke rol, perspectief en belangen) met elkaar onvoldoende weten te prioriteren in de diverse thema's die raken aan de kwaliteit van de opvang. Ondanks de vele evidente vorderingen die door houders zijn gemaakt op het vlak van pedagogisch beleid en praktijk¹⁸ lukt het maar niet normen ten aanzien van de proceskwaliteit op te nemen in het systeem. Er rust een taboe op het voorschrijven van bewezen modellen zoals het voorbeeld protocol kindermishandeling en het risico-inventarisatiemodel van Consument en Veiligheid.

Ook in tijd gezien, zijn verbeteringen denkbaar. In het vigerende systeem moet er eerst overeenstemming zijn tussen de convenantpartners voordat de minister zich daarover kan uitspreken. En als het dan zo ver is, moet de minister de beleidsregels vaststellen, GGD-Nederland de betreffende uitkomsten nog verwerken in het toetsingskader en de minister de toetsingskaders nog vaststellen.

Dit alles zien we met nadruk terug in de praktijk. We nemen een keur aan (te waarden) initiatieven waar, die zich richten op het versterken van, met name de proceskwaliteit. Dit proces wordt echter niet bevorderd maar veeleer bemoeilijkt en vertraagd door de gebreken die we hiervoor optekenden met betrekking tot het systeem.

¹⁸ Zo laat een toenemend aantal grote opvangorganisaties de kwaliteit op eigen kosten beoordelen door het NCKO.

5

ONDERWIJS EN OPVANG

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt de tweede hoofdvraag van het onderzoek behandeld, te weten de mogelijkheden om de kwaliteitsregels binnen het onderwijs en de opvang voor dezelfde leeftijdscategorie beter op elkaar af te stemmen.

Daartoe zijn eerst de regels naast elkaar gelegd. In de vergelijking is de categorisering volgens de bekende domeinen toegepast. Daarna is bekeken tot welke knelpunten de verschillen in regelgeving in de praktijk kunnen leiden.

5.2 REGELS, TOEZICHT EN HANDHAVING

5.2.1 Het domein 'Ouders'

Voor het primair onderwijs bestaat er, anders dan voor de kinderopvang, geen oudercommissie maar is de instelling van een medezeggenschapsraad op een basisschool verplicht (Wet medezeggenschap op school, WMS). De medezeggenschapsraad (MR) bestaat uit een oudergeleding en een personeelsgeleding. In de kinderopvang is er de verplichting aan houders om zorg te dragen voor (de instelling en continuering van) een oudercommissie. In het onderwijs is een dergelijke verplichting ten aanzien van de MR niet gesteld aan de schoolleiding. De MR heeft instemmingsrecht en adviesrecht, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar geleding. Onder het instemmingsrecht van beide geledingen vallen ondermeer het schoolplan (art. 10b WMS) en de klachtenregeling (art. 10g WMS). Onder het instemmingsrecht van de oudergeleding valt ondermeer de schoolgids (art. 14, lid 1a WMS).

Ten aanzien van de informatievoorziening zijn scholen verplicht een schoolgids te maken op basis van hun schoolplan. Deze schoolgids bevat gerichte informatie voor leerlingen en ouders en is geregeld via de Wet op het Primair Onderwijs (WPO). Voor zorgleerlingen is binnen het primair onderwijs de betrokkenheid van ouders sterker formeel verankerd: wettelijk is vastgelegd dat ouders informatie verstrekken aan de Permanente Commissie Leerlingenzorg/ Commissie voor Indicatiestelling en dat handelingsplannen in overleg met ouders moeten worden opgesteld en geëvalueerd.

	Kinderopvang	Onderwijs
<i>Oudercommissie</i>	Verplichte oudercommissie	Verplichte medezeggenschapsraad met ouder- en personeelsgeleding
	Houder is verplicht om hiervoor te zorgen	Geen verplichting voor de schoolleiding om hiervoor te zorgen
<i>Advies- en instemmingsrecht</i>	Oudercommissie heeft adviesrecht op verschillende onderwerpen	MR heeft adviesrecht én instemmingsrecht op verschillende onderwerpen, instemmingsrecht op ondermeer schoolplan, schoolgids en klachtenregeling
<i>Informatievoorziening</i>	Houder is verplicht om ouders te informeren over 'te voeren beleid'	School is verplicht om ouders te informeren over het schoolplan in de schoolgids

5.2.2 Het domein 'Personeel'

Evenals bij de kinderopvang dient in het onderwijs het onderwijzend personeel en onderwijsondersteuners op grond van de wet (art. 3 WPO) te beschikken over een VOG. Daarnaast is binnen het onderwijs wettelijk geregeld dat personen die krachtens een rechterlijke uitspraak zijn uitgesloten van het geven van onderwijs (doorgaans voor vijf jaar na het uitzitten van de straf), niet mogen worden ingezet. Dit geldt bij een veroordeling van een zedenmisdrijf, maar kan ook bij een veroordeling wegens andere misdrijven. Daarnaast is in de CAO opgenomen dat in geval van strafrechtelijke vervolging c.q. onderzoek, een medewerker door de werkgever kan worden geschorst. Toezicht door de inspectie op specifiek de aanwezigheid van VOG's vindt binnen het onderwijs niet standaard plaats¹⁹, maar wel naar aanleiding van 'signalen' of vanuit incidenteel onderzoek. Uit onderzoeken komt naar voren dat niet alle schoolbesturen prioriteit geven aan het beschikken over een VOG voorafgaand aan een benoeming, maar wel gedurende de aanstelling. Overigens maakt, hoewel achteraf, de controle op VOG's wel standaard deel uit van het controleprotocol waaraan de instellingsaccountant zich dient te houden bij het afgeven van de accountantsverklaring. En deze verklaring maakt onderdeel uit van de verplichte informatievoorziening door het schoolbestuur aan DUO-CFi ten behoeve van de bekostiging.

¹⁹ Dit geldt niet voor het particulier onderwijs: hier controleert de inspectie wel standaard of aan de bevoegdheidseisen zoals de VOG wordt voldaan.

Anders dan bij de kinderopvang (in de cao), zijn in het onderwijs de beroepskwalificaties wettelijk geregeld. De Wet op het Primair Onderwijs vermeldt de bevoegdheidseisen waaraan het onderwijsgevend en -ondersteunend personeel dient te voldoen: men dient over een hbo-diploma, respectievelijk een getuigschrift WHW of WEB (niveau 3 of 4) te beschikken, of een daarmee gelijkgesteld diploma in de EU. Daarnaast is het mogelijk een geschiktheidsverklaring aan te vragen (op grond van regels bij AMvB gesteld), om zich binnen twee jaar te kunnen bekwamen (gericht op zij-instromers).

Studenten die een duale opleiding volgen voor leerkracht kunnen volgens de wet een tijdelijk dienstverband krijgen van totaal maximaal 5 maanden. Voor onderwijsondersteuners in opleiding geldt een maximum van twee jaar.

De wijze van toezicht door de onderwijsinspectie op de beroepskwalificatie is gelijk aan die van de VOG, dat wil zeggen achteraf bij de accountantsverklaring. (Bij bekostigd onderwijs niet standaard, bij particulier onderwijs is dit wel standaard onderdeel van het onderzoek).

De *medezeggenschap* van personeel is in beide sectoren wettelijk geregeld, maar kent een andere grondslag: WOR en WMS).

	Kinderopvang	Onderwijs
<i>VOG</i>	VOG's verplicht Toezicht door de GGD op aanwezigheid in personeelsdossiers	VOG's verplicht Toezicht door IvHO bij signalen en standaard bij particulier onderwijs, daarnaast via controle instellingsaccountant
<i>Beroepskwalificatie</i>	Geregeld via cao Toezicht op aanwezigheid in personeelsdossiers	Wettelijk geregeld Toezicht op aanwezigheid in personeelsdossiers bij signalen en standaard bij particulier onderwijs, daarnaast via controle instellingsaccountant
<i>Inzet beroepskrachten in opleiding</i>	Voorwaarden voor inzet geregeld via de cao	Voorwaarden voor inzet wettelijk bepaald
<i>Medezeggenschap personeel</i>	Wettelijk geregeld binnen Ondernemingsraad	Wettelijk geregeld binnen Medezeggenschapsraad

5.2.3 Het domein ‘Veiligheid en gezondheid’

Evenals kinderopvanghouders moeten scholen een risico-inventarisatie en -evaluatie (‘risico- en effectrapportage’) maken op grond van de Arbo-wet²⁰. Werknemers hebben recht op een veilige en gezonde werkplek. De arbeidsinspectie houdt hierop toezicht. Anders dan in de kinderopvang, is er naast het toezicht op de veiligheid van werknemers, geen verplichte risico-inventarisatie gericht op de veiligheid en gezondheid van de kinderen. Wel is er bij scholen sprake van schoolhygiënisch toezicht door de GGD (waarbij het binnenmilieu speciale aandacht krijgt). De GGD geeft advies over of inspecteert het binnenmilieu als een school of schoolbestuur erom vraagt. De IvHO houdt geen nadrukkelijk toezicht op dit domein. Wel wordt op basis van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) naast de opbrengsten (leerresultaten en voortgang in de ontwikkeling van leerlingen) gekeken naar de deugdelijkheid van de inrichting van het onderwijsleerproces, waaronder het schoolklimaat. Schoolklimaat wordt echter niet als specifiek element binnen het toezicht meegenomen. Bij een redelijk vermoeden dat de kwaliteit (opbrengsten en inrichting van het onderwijsleerproces) op een school tekort schiet, kan de onderwijsinspectie nader onderzoek instellen. Dan wordt onderzocht op welke aspecten de kwaliteit tekortschiet en wat de oorzaken hiervan zijn. In dat geval kan wel sprake zijn van specifiek onderzoek door de IvHO op dit domein.

	Kinderopvang	Onderwijs
<i>Risico Inventarisatie</i>	Verplichte risico- en effectrapportage gericht op de veiligheid van werknemers, op basis van de Arbo-wet	Verplichte risico- en effectrapportage gericht op de veiligheid van werknemers, op basis van de Arbo-wet
	Verplichte inventarisatie, beleid en uitvoering gericht op de veiligheid en gezondheid van kinderen, op basis van de wet KO	Geen verplichte inventarisatie gericht op de veiligheid van kinderen
	Toezicht door de GGD	Facultatief advies door de GGD, toezicht door IvHO bij redelijk vermoeden van kwaliteitstekort

5.2.4 Het domein ‘Accommodatie en inrichting’

Binnen het onderwijs is de gemeente op basis van de WPO verantwoordelijk voor de huisvesting van de school (kosten en financiering van nieuwbouw, aanpassingen en renovaties, inclusief eerste inrichting). Schoolbesturen kunnen bij de gemeente een bijdrage in de kosten van de huisvesting van het onderwijs aanvragen.

²⁰ Tevens toezicht op de voorschriften voor de fysieke werkomgeving vanuit het Arbo-besluit.

Bij AMvB (Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO) zijn minimale bruto vloeroppervlakten per gelijktijdig aanwezige leerling voorgeschreven: 3,5 m² per leerling in het reguliere basisonderwijs (gelijk aan kinderopvang)²¹²²²³.

De normen zijn verder uitgewerkt in een modelverordening van de VNG (Voorzieningen Onderwijshuisvesting). Gemeenten zijn niet verplicht deze verordening te hanteren. In de modelverordening worden normoppervlaktes gegeven. Zo wordt per school uitgegaan van een waarde van 5,03 m² per leerling²⁴ (inclusief de speellokale in regulier basisonderwijs). Inhoudelijk is het uitgangspunt bij de modelverordening dat de huisvesting geschikt is voor uitvoering van de wettelijke taken/ realisering van de kerndoelen. Zo moet aan kleutergroepen speelmogelijkheden geboden worden. Op grond van de WPO (waarin lichamelijke opvoeding door een specifiek hiervoor bevoegde docent wordt verplicht), moet er een aparte gymnastiekruimte beschikbaar zijn voor groepen leerlingen vanaf 6 jaar.

De inrichting van lokalen valt onder de verantwoordelijkheid van de school.

	Kinderopvang	Onderwijs
<i>Huisvesting</i>	Verantwoordelijkheid ligt bij houder	Verantwoordelijkheid ligt bij gemeente
<i>Huisvestingsnormen</i>	Op basis van beleidsregels, minimale bruto vloeroppervlakte is 3,5 m ² per kind	Op basis van AMvB, minimale bruto vloeroppervlakte is 3,5 m ² per kind (regulier onderwijs), daarnaast niet verplichte VNG-modelverordening: BVO is 5,03 m ²)
	Specifiek toezicht door GGD op brutovloeroppervlak	Geen specifiek toezicht
<i>Inrichting</i>	Inrichting overeenkomstig het aantal en de leeftijd van de kinderen en passend bij pedagogisch beleid	Geen eisen ten aanzien van inrichting/meubilair
	Toezicht door GGD	Geen specifiek toezicht

²¹ Met een vaste voet van 70 m².

²² Voor een school in het speciaal basisonderwijs geldt een BVO van 6,6 m² per leerling, met een vaste voet van 90 m².

²³ Naast de bruto vloeroppervlakten golden voorheen voor het onderwijs vanuit het Bouwbesluit (van VROM) technische en fysieke normen aan een schoolgebouw. De normen staan nu in gemeentelijke bouw- en brandweerverordeningen.

²⁴ Met een vaste voet van 200 m².

5.2.5 Het domein ‘Groepsgrootte en beroepskracht/kind ratio’

Sinds de invoering van de lump sum bekostiging bestaan er in het basisonderwijs geen wettelijke verplichtingen ten aanzien van de groepsgrootte meer. Scholen moeten zich over hun keuzes op dit gebied verantwoorden in het schoolplan. Dit schoolplan valt onder het instemmingsrecht van de Medezeggenschapsraad. Mogelijk gelden er wel normen vanuit de gemeentelijke bouw- of brandweerverordeningen.

	Kinderopvang	Onderwijs
<i>Normen</i>	Normen voor groepsgrootte en BKR uitgewerkt in beleidsregels	Geen normen, wel verplichte verantwoording voor keuze in schoolplan
<i>Toezicht</i>	Toezicht door GGD	Geen specifiek toezicht

5.2.6 Het domein ‘Pedagogisch beleid en praktijk’

Binnen het onderwijs wordt op dit domein toezicht gehouden door de IvhO. De kaders van het toezicht zijn vastgelegd in de WOT. Daarnaast zijn de inhoudelijke hoofdlijnen geregeld in de WPO. Deze stelt dat ‘het onderwijs zodanig wordt ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen’. Tevens benoemt de WPO de hoofdlijnen van de leergebieden waar aandacht aan moet worden besteed en wordt geregeld dat er bij AMvB kerndoelen worden vastgesteld. Ook is geregeld dat de keuzes die vanuit de grondwettelijk bepaalde vrijheid van stichting, richting en inrichting worden gemaakt, moeten worden verantwoord in schoolplan en schoolgids.

Op de onderwijskwaliteit houdt de IvhO toezicht. De IvhO beoordeelt enerzijds de opbrengsten (leerresultaten en voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen) en anderzijds de inrichting van het onderwijsleerproces²⁵. Voor het toezicht door de IvhO wordt door de minister per onderwijssector een toezichtkader vastgesteld. Over de totstandkoming van dit toetsingskader wordt van tevoren overlegd met vertegenwoordigers van het onderwijsveld.

De werkwijze van de IvhO is risicogericht. Dit houdt in dat scholen met meer risico’s meer toezicht krijgen. De inspectie kijkt hierbij naar de kwaliteit van het onderwijs en of de normen worden nageleefd. Tijdens een bezoek van de IvhO aan een school voor primair onderwijs, vinden gedurende de dag vijf à zes bezoeken aan een groep (groep 1 t/m 8) plaats.

‘Goede’ scholen krijgen basistoezicht toegekend. Scholen waar verbeteringen nodig zijn, krijgen aangepast toezicht. Daarnaast is er thematisch toezicht.

Op dit moment is het wetsvoorstel ‘Goed onderwijs, goed bestuur’ in behandeling. Hierin wordt het begrip ‘kwaliteit’ als deugdelijkheidseis ingevuld in termen van minimumresultaten voor taal en rekenen, waaraan scholen moeten voldoen.

²⁵ Dit is gericht op het leerstofaanbod, de leertijd, het pedagogisch klimaat, het schoolklimaat, het didactisch handelen van de leraren, de leerlingenzorg en de inhoud, het niveau en de uitvoering van de toetsen, tests, opdrachten of examens.

Voor het onderwijs bestaan geen specifieke normen ten aanzien van een (fysiek opgesteld) pedagogisch beleidsplan, zoals in de kinderopvang. De IvHO concentreert zich op de praktijk van het onderwijs: hoe zijn de kwaliteitszorg en leerlingenzorg in de praktijk geregeld en wat zijn de leeropbrengsten. Wel is het schoolplan verplicht en moet hierin ook het op de school gevoerde onderwijskundig beleid worden vermeld. Op de aanwezigheid van het schoolplan wordt expliciet gecontroleerd door de onderwijsinspecteur. Daarnaast gelden de eerder genoemde kerndoelen, waarin onder meer is bepaald dat ook (bijvoorbeeld vanuit 'actief burgerschap en sociale integratie') aandacht dient te worden besteed aan normen en waarden, zoals geldt voor de kinderopvang. Ten aanzien van de persoonlijke en sociale competenties van beroepskrachten en de emotionele veiligheid, zoals geregeld voor de kinderopvang, is er voor het onderwijs het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. Op grond van de WPO is een school verplicht om van elk personeelslid een bekwaamheidsdossier te onderhouden. De aanwezigheid van deze dossiers (en de vraag of het personeel zijn bekwaamheden onderhoudt) wordt niet gecontroleerd door de onderwijsinspectie. Wel gebeurt dit bij de eerdergenoemde controle door de instellingsaccountant.

	Kinderopvang	Onderwijs
<i>Beleidsplan</i>	Verplicht opstellen pedagogisch beleidsplan, inhoud is vrij	Verplicht vermelden in schoolplan van onderwijskundig beleid, inhoud is vrij
<i>Normen</i>	Beleidsregels stellen normen op vier onderdelen	AMvB stelt algemene kerndoelen
<i>Toezicht</i>	Nadruk op pedagogisch beleid en praktijk Beperkt tijd voor inspectie op de groep	Nadruk op pedagogische praktijk Meer tijd voor scholen met risico's, door risicogestuurde werkwijze

5.2.7 Het domein 'Klachten'

Binnen het onderwijs zijn scholen krachtens de WPO verplicht een klachtenregeling en een klachtencommissie in te stellen met een onafhankelijke voorzitter, vergelijkbaar met de kinderopvang. In het onderwijs zijn er voor de diverse denominaties landelijke klachtencommissies opgezet waarbij scholen zich kunnen aansluiten. Deze beweging is ook zichtbaar in de kinderopvang, zij het dat daar onderscheid wordt gemaakt tussen een klachtencommissie voor oudercommissies (de zogenoemde klachtenkamer) en een voor ouders. Bij openbare scholen kunnen ouders en personeelsleden tevens naar een gemeentelijke ombudsman of naar de Nationale ombudsman stappen. De IvHO neemt in haar onderzoeken op scholen mee of de informatie over de klachtenregeling is opgenomen in de schoolgids. Daarnaast wordt periodiek de praktijk op dit aspect steekproefsgewijs als gespreksonderwerp meegenomen in inspecties.

Volgens de WMS zijn scholen verplicht om de medezeggenschapsraad te informeren over alle klachten die door de klachtencommissie gegrond zijn bevonden.

	Kinderopvang	Onderwijs
<i>Normen</i>	Houder is verplicht vanuit klachtrecht cliënten zorgsector om klachtenregeling en klachtencommissie in te stellen	School is idem verplicht vanuit WPO
<i>Landelijke commissie</i>	Er is een landelijke en regionale klachtencommissie voor ouders en een landelijke klachtencommissie voor oudercommissies	Er zijn landelijke klachtencommissies, georganiseerd vanuit denominaties, bij openbaar onderwijs tevens een ombudsman
<i>Jaarverslag</i>	Verplichting aan houder om jaarlijks openbaar verslag op te maken	Verplichting aan school om de medezeggenschapsraad te informeren
<i>Toezicht</i>	Toezicht op de aanwezigheid klachtregeling en of deze onder de aandacht wordt gebracht	Toezicht op vermelding van klachtregeling in schoolgids; periodiek steekproefsgewijs gespreksonderwerp in inspectie

5.3 CONCLUSIES

Hiervoor is per domein een beschrijving gegeven van de overeenkomsten en verschillen tussen onderwijs en kinderopvang wat betreft regels, toezicht en handhaving. Om een beeld te krijgen of deze en andere zaken in de praktijk 'knellen' is in het kader van dit onderzoek gesproken met houders van vijf centra voor BSO die zijn gehuisvest in een school voor basisonderwijs en de directeur van de school. Uit deze interviews komt naar voren dat de verschillen in regels/normen in de praktijk van alledag geen prominente problemen veroorzaken. De verschillen in normering in beide sectoren bezorgen de directies geen hoofdbrekens.

Wel worden enige knelpunten ervaren doordat twee verschillende inspecties, voor het grootste deel onafhankelijk van elkaar, toezicht houden. Ze hanteren eigen werkwijzen en richten zich vooral op de eigen sector (enkele pilotprojecten daargelaten). Dit zorgt voor ongenoegen in met name de kinderopvangsector. De kritiek op het toezicht richt zich op twee verschillen:

- Binnen het onderwijs wordt geen specifiek toezicht gehouden op bepaalde normen, terwijl dit in de kinderopvang wel gebeurt. Het gaat hier om zaken als groepsgrootte en beroepskracht/kind ratio, huisvesting en inrichting, VOG's en beroepskwalificaties (en tot op zekere hoogte veiligheid en gezondheid). Bij toezicht

op het onderwijs wordt naar deze aspecten gekeken bij redelijk vermoeden van tekortschieten.

- Bij het toezicht op de kinderopvang houdt de inspecteur weinig tijd over voor controle op de groep (ongeveer een half uur), terwijl voor het onderwijs de nadruk op de proceskwaliteit en er meer inspecties op de groep (vijf à zes bezoeken) worden uitgevoerd.

De bekritiseerde verschillen in de toezichtspraktijk tussen opvang en onderwijs liggen in het verlengde van twee prominente knelpunten binnen het toezicht op de kinderopvang die eerder in het rapport geconstateerd zijn: teveel administratief “papier” toezicht en te weinig toezicht op proceskwaliteit. Het verdient aanbeveling om de uitgangspunten voor het toezichtsprotocol voor de kinderopvangsector meer in lijn te brengen met die voor het onderwijs. Hiermee wordt niet gesleuteld aan de normen - deze blijven gehandhaafd, maar wordt in het toezicht minder tijd besteed aan administratie en meer aan proceskwaliteit.

Naast wijziging van de werkwijze van de toezichthouder, liggen er interessante kansen in de ontwikkeling van gezamenlijke inspecties door GGD (voor de kinderopvang) en IvHO (voor het onderwijs) van brede scholen. Want ondanks protocollen, werkwijzen en voorschriften, is uiteindelijk voor de houder en het schoolbestuur de inspecteur degene die het toezicht houdt. Wanneer inspecteurs van beide instanties gezamenlijk een brede school bezoeken voor toezicht, wordt er (zichtbaar) gewerkt aan uniformering. Daarnaast snijdt dit mes nog aan een tweede kant: gezamenlijk inspecteren heeft een directe opbrengst in termen van verminderde lastendruk richting de organisaties binnen de brede school: men hoeft een keer minder de schooldeur te openen voor de inspectie. Deze aanbeveling zou in de vorm van een of meerdere pilotregio's relatief snel in de praktijk kunnen worden gebracht en waar oplossingen kunnen worden ontwikkeld voor praktische problemen in de samenwerking.

Reflectie

Beide aanbevelingen verdienen echter nog wel een belangrijke nuancerings. Het is zeker zo dat met het in lijn brengen van werkwijzen van beide toezichthouders tegemoet wordt gekomen aan de genoemde kritieken. Het is echter de vraag of hiermee het bredere probleem van veelal moeizame, maar door velen gewenste samenwerking tussen opvang en onderwijs wordt opgelost. Deze samenwerking wordt namelijk slechts in zeer geringe mate bemoeilijkt door de verschillende normen en toezichtsverplichtingen waaraan moet worden voldaan - zoals eerder geconstateerd. Veel meer ligt dit aan praktische en financiële belemmeringen bij (gebouwelijke) samenwerking. Het gaat dan om zaken als:

- Er is geen ruimte in het schoolgebouw omdat ruimten van 7 tot 7 in gebruik zouden zijn bij leerkrachten voor overige activiteiten, zoals lesvoorbereiding en huiswerk;
- Het organiseren van tussenschoolse opvang geeft hoofdbrekens;
- Het verschil in opleidingsniveau geeft bij gezamenlijke activiteiten problemen;
- Schoolbesturen hebben moeite om kinderen van andere scholen in de BSO toe te laten;

- Schoolbesturen hebben geen geld om te investeren in onderwijsruimten die ook voor BSO worden gebruikt, wanneer de bso dit doet dan wordt het erg ingewikkeld (gebouw en grond blijven economisch eigendom van de gemeente);
- Wie is financieel verantwoordelijk op facilitair vlak (GLW, schoonmaak).

Dit zijn belangrijke belemmeringen die moeten worden opgelost om de samenwerking te kunnen vormgeven. Vooral is hiervoor nodig dat de oorspronkelijke tradities in vooral het onderwijs worden doorbroken, waardoor kinderopvang en onderwijs niet meer worden gezien als op zich staande maatschappelijke voorzieningen, maar als samenhangende, zelfs elkaar versterkende voorzieningen in de opvoeding van kinderen. Hiervan zijn reeds honderden voorbeelden: BSO-centra en scholen die gezamenlijk gehuisvest zijn en tal van voordelen halen uit de samenwerking. In tal van programma's op landelijk en lokaal niveau wordt gestimuleerd om op dergelijke wijze tradities te doorbreken en praktische en financiële belemmeringen te overwinnen. Hiervoor is men echter niet, zoals eerder al aangegeven, afhankelijk van aanpassingen in regelgeving of toezichtprotocollen.

6

OPLOSSINGSRICHTINGEN

6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de denkbare oplossingsrichtingen voor de geïnventariseerde knelpunten gepresenteerd. Het betreft een eerste verkenning van denkrichtingen, waarvan de consequenties van de voor- en nadelen nog nader dienen te worden gezien.

Evenals de vorige hoofdstukken zijn de bevindingen gebaseerd op interviews met houders, inspecteurs van de GGD en ambtenaren, gesprekken met vertegenwoordigers van brancheorganisaties, het Ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs en wetenschappelijk onderzoekers.

Eerst wordt een overzicht gegeven van een aantal hoofdmodaliteiten:

	<i>Strategie: Optimalisatie</i>	<i>Strategie: Transitie</i>
<i>Regels en toezicht</i>	Modaliteit 1: Optimalisatie van regels en toezicht	Modaliteit 3: Transitie van het volledige kwaliteitsstelsel
<i>Handhaving</i>	Modaliteit 2: Optimalisatie van de handhaving	

De drie modaliteiten worden in de volgende paragraaf op hoofdlijnen weergegeven. In de daarop volgende paragrafen gaan we nader in op de verbetermogelijkheden (optimalisaties) die op de korte en middellange termijn binnen het huidige systeem kunnen worden geïmplementeerd. Deze 'lijnen' sluiten een meer structurele herziening op termijn niet uit, zoals geschetst in modaliteit 3. Deze modaliteit vergt echter een langere doorlooptijd en is in dit rapport alleen in contouren uitgewerkt.

6.2 MODALITEITEN OP HOOFDLIJNEN

Optimalisatie van regels en toezicht

De minister kan er voor kiezen om de kwaliteitsissues van bepaalde nader te expliciteren domeinen te adresseren, waarbij gelet op de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken vooral te denken is aan de (pedagogische) praktijk. Het is goed daarbij te markeren dat bij invoering van het huidige systeem er mede in het licht van de beoogde marktwerking bewust voor is gekozen om de feitelijke invulling daarvan de facto aan het veld zelf te laten.

Indien voor deze modaliteit wordt gekozen, zal deze gepaard moeten gaan met een andere invulling van het huidige toezicht. Dit zal zich dan immers beter laten toespitsen op de kwaliteit van de opvang en vergt daarmee veranderingen in oriëntatie, expertise en instrumentatie. Met andere woorden: het uitgangspunt 'dat in het toezicht niet de kwaliteit wordt beoordeeld maar het voldoen aan de beleidsregels' dient te worden losgelaten. Daarnaast zou de focus meer op kernzaken kunnen worden gericht. Dat wil zeggen een kleiner toetsingskader, maar dan wel meer gericht op de praktijk en de pedagogische kwaliteit, in plaats van controleren van papieren werkelijkheid en randvoorwaarden. De onderzoeken van de GGD zouden ook vaker onaangekondigd moeten zijn, tenzij de locatiemanager tijdens inspectie aanwezig dient te zijn.

Optimalisatie van de handhaving

Handhaving is nu een sluitstuk binnen het systeem. Het thema komt mede vanwege schaalissues onvoldoende uit de verf op het lokale niveau. Handhaving is mogelijk te verbeteren door het versterken van de functie van de GGD, het in één hand brengen van toezicht en handhaving en/of de handhaving bij de centrumgemeenten te situeren. Het laatste gebeurt al in een aantal gemeenten bij de kinderopvang, maar ook op andere terreinen als de maatschappelijke opvang, de WMO en de Wet werk en inkomen kunstenaars. Kennis en deskundigheid worden binnen deze modaliteit gebundeld met mogelijkheden voor verdere ontwikkeling en middelen worden effectiever en efficiënter ingezet. Aldus zou meer uitvoeringskracht kunnen worden ontwikkeld. Een andere optie is het vergroten van de juridische expertise bij gemeenten zodat ze ook daadwerkelijk tot handhaving over gaan.

Bovenvermelde systeemherzieningen vergen in een aantal gevallen wetswijziging(en) en kennen daarmee een betrekkelijk lange doorlooptijd. Binnen de daarmee gemoeide periode zal moeten worden bevorderd resp. bewaakt dat de met de introductie van de wet beoogde ontwikkelijn onverminderd wordt voortgezet en interferentie wordt vermeden. Ander aandachtspunt is, dat de voorgestelde modaliteiten direct raken aan politieke uitgangspunten die destijds leidend waren bij het ontwerp van het vigerende systeem.

Transitie van het kwaliteitssysteem

Deze mogelijkheid ziet op een algehele herziening van het huidige systeem van regels, toezicht en handhaving. Het nieuwe systeem kent een AMvB, aandacht voor proceskwaliteit en een landelijke inspectie naar het voorbeeld van de Inspectie van het Onderwijs. De inrichting van een brede Commissie zou behulpzaam kunnen zijn om deze mogelijkheid voor te bereiden. Deze brede commissie richt zich op het definiëren van de geëigende kwaliteitseisen die vervolgens in de wet of een AMvB worden verankerd. De commissie wordt tevens gevraagd voorstellen te doen inzake de werkwijze van de toezichthouder en de inhoud van het Modelrapport.

Voor de uitvoering van toezicht en handhaving is een landelijke organisatie in te stellen naar analogie van de Inspectie van het Onderwijs. De landelijke organisatie kan sancties opleggen en centra sluiten. De landelijke organisatie legt verantwoording af aan de minister.

Met deze oplossing wordt bewerkstelligd dat er transparantie ontstaat in de rol en verantwoordelijkheden van de actoren en de regie op het systeem bij de minister van SZW komt te liggen. Wijzigingen in visie kunnen sneller worden doorgevoerd. Het toezicht ligt in handen van een 'dedicated' organisatie met één zienswijze en voldoende expertise en doorzettingsmacht. Hetzelfde geldt voor de handhaving omdat deze niet meer afhankelijk is van het beleid en de feitelijke mogelijkheden tot acteren van 418 individuele gemeenten. De uitvoeringsorganisatie kan sneller nieuwe werkwijzen invoeren, en kan vanwege zijn massa en daarbinnen uit te bouwen expertise en instrumentatie meer bijdragen aan de borging en versterking van de kwaliteit van de opvang. Aan de andere kant gaat met een dergelijke wijziging tamelijk hoge transitiekosten gepaard.

6.3 MODALITEIT 1: OPTIMALISEREN VAN HET TOEZICHT

6.3.1 Inleiding

In deze paragraaf geven we de mogelijkheden die zijn geïnventariseerd om de het toezicht op de opvang te optimaliseren. In beginsel kunnen deze mogelijkheden worden ingevoerd zonder een ingrijpende aanpassing van het huidige systeem van regels, toezicht en handhaving. De huidige werkwijze, met de prominente positie van de convenantpartijen blijft overeind. Bovendien geldt dat het veld zelf al is begonnen een deel van de mogelijkheden in te voeren.

Het gaat om de volgende mogelijkheden:

- Kwaliteitseisen aanscherpen en vereenvoudigen
- Grotere verantwoordelijkheid voor de kindercentra
- Verbetering positie ouders
- Efficiënter toezicht
- Overheidstoezicht op kernelementen

6.3.2 Kwaliteitseisen aanscherpen en vereenvoudigen

De eerste oplossingsrichting voor de korte termijn is het aanscherpen en vereenvoudigen van een aantal kwaliteitseisen die in de beleidsregels en het toetsingskader zijn opgenomen.

Eisen die evident het belang van kinderen dienen, moeten worden aangescherpt, duidelijker worden voorgeschreven en er moet op die punten strenger worden getoetst. Andere kwaliteitseisen kunnen worden vereenvoudigd en teruggebracht tot een beperkter aantal regels.

Het domein waarop regels dienen te worden verduidelijkt en het toezicht moet worden aangescherpt is groeps grootte en beroepskracht/kind ratio. In de branche kinderopvang worden de kwaliteitseisen op dit domein als essentieel voor de kwaliteit beschouwd. Het voorstel is om de kwaliteitseisen ten aanzien van groeps grootte en beroepskracht/kind ratio veel duidelijker te maken en vervolgens vast te leggen in een AMvB. De branchepartijen kunnen op dit domein adviseren maar uiteindelijk zou het

Rijk de eisen moeten vaststellen omdat beleidsregels onvoldoende de naleving waarborgen. Ook het toezicht op groeps grootte en beroepskracht/kind ratio dient te worden verbeterd. Dit kan door onaangekondigde inspectie. Daarnaast kan het toezicht op de documenten op den duur worden geautomatiseerd, door automatisering van aanwezigheidslijsten en deze op te nemen in de GIR, de gemeenschappelijke inspectieruimte kinderopvang. De verduidelijking van de eisen, de vaststelling door het Rijk en het verbeterde toezicht moeten er toe leiden dat de naleving wordt bevorderd en vergemakkelijkt en het aantal overtredingen op dit domein daalt.

Daarnaast zijn er domeinen waar kwaliteitseisen kunnen worden vereenvoudigd en kan worden gekomen tot een kleiner aantal duidelijke regels. Op deze domeinen is het belang van het kind minder in het geding en kan eveneens worden volstaan met eenvoudiger toezicht. Het gaat om de domeinen ouders en klachten. Maar ook andere domeinen kennen uitgebreide voorwaarden waaraan in de praktijk wordt voldaan door middel van de toepassing van uniforme modellen zoals het protocol kindermishandeling.

Het domein ouders

De normen met betrekking tot het domein ouders zijn adequaat. De toetsing kan worden vereenvoudigd door de oudercommissie zelf te laten beoordelen of de houder zich aan de normen houdt. Toetsing kan dan worden beperkt tot een aantal vragen; 1) Heeft het centrum een oudercommissie? En 2) Hoe beoordeelt de oudercommissie de wijze waarop de houder rekening houdt met de wensen en aanbevelingen van ouders en de oudercommissie? Daarnaast is het de vraag of elk centrum, onder elke omstandigheid een oudercommissie moet hebben.

Het domein Veiligheid en Gezondheid

Voor dit domein geldt dat het in ieder geval eenvoudiger zijn, indien de Beleidsregels het landelijk protocol kindermishandeling zouden kennen. Het item dat dan overblijft is: wordt het protocol afdoende gebruikt?

Het domein klachten

Afgesproken kan worden dat wanneer het centrum een interne regeling heeft voor het afhandelen van klachten en is aangesloten bij de stichting Klachtencommissie kinderopvang aan de voorwaarden van dit domein is voldaan. De vraag wordt dan: is het centrum aangesloten bij de stichting Klachtencommissie kinderopvang?

6.3.3 Grotere verantwoordelijkheid voor de kindercentra

Een wijze van kwaliteitstoezicht en -handhaving is zelfregulering. Zelfregulering is een vorm van horizontaal toezicht. Een van de definities van zelfregulering luidt: "zelfregulering houdt in dat maatschappelijke partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijkheid nemen voor het opstellen en/of uitvoeren en/of handhaven van regels, indien nodig binnen een wettelijk kader". Zelfregulering kent een aantal voordelen:

- Grotere prikkel en bereidheid tot naleving;
- Zelfregulering is flexibeler;

- Zelfregulering ontlast het overbelaste overheidsapparaat;
- Zelfregulering laat de verantwoordelijkheid waar die hoort.

Zelfregulering kent echter ook risico's / valkuilen:

- Mogelijk concurrentiebelemmerend (vorming kartels);
- Mogelijke aantasting rechtszekerheid, zeker indien er ruimte in de normen/ regels zit;
- Gevaar van het verschuiven van handhavingslasten;
- Mogelijk beperkte afdwingbaarheid van regels.

Kortom, het is niet zozeer de vraag of zelfregulering dé oplossing is voor een aantal problemen in de kinderopvang, maar welke vorm van zelfregulering onder welke voorwaarden een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang.

Een domein waar mogelijk zelfregulering door middel van certificering zou kunnen worden ingevoerd is het domein Veiligheid en Gezondheid. Elk centrum is anders en kent andere veiligheids- en gezondheidsrisico's. Gedetailleerd toezicht kost in de praktijk veel tijd en leidt tot veel discussie. Daarom hebben inspecteurs hun werkwijze aangepast. Er wordt gekeken of er beleid is, of dit overeenkomt met de praktijk en of dat samen voldoende de veiligheid en gezondheid waarborgt.

Het ministerie van SZW en GGD Nederland hebben op deze ontwikkeling ingespeeld met de ontwikkeling van het risico-inventarisatiemodel van de Stichting Consument en Veiligheid. Mogelijk kan op den duur zelfregulering en certificering in de plaats komen van verticaal overheidstoezicht. De GGD zou zich vervolgens kunnen beperken tot ' reality checks ' om te bezien of de sector het proces op orde heeft (systeemtoezicht).

Ook ten aanzien van het domein Personeel zien we dat houders in de praktijk dit domein benaderen als een vorm van zelfregulering. De wettelijke eisen aangaande de VOG worden door hen als veel te licht beschouwd. Sommige houders gaan veel verder bij het screenen van nieuw personeel dan enkel het opvragen van een VOG. Als deze wijze van werken (die voldoende waarborgen zal dienen te kennen inzake het contracteren van geschikt en gekwalificeerd personeel) een afdoende plaats zou krijgen in het risico-inventarisatiemodel, dan kan het meer gedetailleerde toezicht door de GGD achterwege blijven.

6.3.4 Verbetering positie ouders

De derde wijze waarop het regime zou kunnen worden vereenvoudigd is door een zwaardere verantwoordelijkheid bij ouders te leggen. Dit is ook een vorm van horizontale verantwoording. Indien een kindercentrum een oudercommissie heeft dan is de oudercommissie zelf misschien wel het beste in staat om de regels ten aanzien van dit domein te controleren. Controle door de GGD op dit domein kan achterwege blijven als de oudercommissie groen licht geeft op de voorwaarden in het toetsingskader. De GGD gaat zelf controleren indien de ouders geen groen licht geven of wanneer een centrum geen oudercommissie heeft. Deze nieuwe gang van zaken

bespaart houder en inspecteur administratieve rompslomp en brengt de oudercommissie in positie.

Wat geldt voor het domein oudercommissie zou ook kunnen gelden voor het domein klachten. Hier zou de oudercommissie eveneens in positie kunnen worden gebracht. Alleen indien de oudercommissie of de stichting Klachtencommissie kinderopvang van mening is dat niet adequaat op klachten wordt gereageerd, komt de GGD in actie. De inspecteur hoeft niet meer de voorwaarden op dit domein af te beoordelen.

Voor de goede orde, wetgeving en beleidsregels blijven ongewijzigd, alleen de wijze van toetsing wordt veranderd.

Met de bovenstaande maatregel wordt in ieder geval bereikt dat op twee domeinen het toezicht wordt vereenvoudigd zonder dat de wet en regelgeving wordt aangetast en het belang van het kind wordt geschaad. Sterker nog door de oudercommissie te laten rapporteren op deze twee domeinen wordt de positie van ouders mogelijk sterker.

6.3.5 Efficiënter toezicht

Een vierde oplossingsrichting is gelegen in het optimaliseren van de wijze van toezicht door de GGD. De volgende voorstellen leiden tot een efficiënter en meer gedifferentieerd toezicht.

Risicogestuurd toezicht

Vanaf september 2009 werken de GGD-en in Nederland met risicogestuurd of -gericht toezicht.

Kern van de werkwijze is:

- Op alle kinderopvangcentra vindt elk jaar toezicht op de kwaliteit plaats. Het ene jaar is dit aangekondigd toezicht met toetsing op alle voorwaarden. Het daaropvolgende jaar vindt onaangekondigd toezicht plaats op de kernzaken en aandachtspunten. Indien zaken niet in orde zijn, vindt handhaving plaats door de gemeente.
- Minder waar mogelijk: in het jaar van het onaangekondigde toezicht hoeft de houder (bijna) geen documenten op te sturen of te verzamelen en duurt het inspectiebezoek korter. Hoe beter de kwaliteit op orde is, des te korter duurt het onderzoek.
- Meer waar nodig: als punten voor verbetering worden gesignaleerd kan de inspecteur besluiten het onderzoek ter plekke uit te breiden.
- Bij startende locaties richt het toezicht zich de eerste twee jaar op alle voorwaarden.
- Het risico gestuurd toezicht verdient verder te worden uitgebreid. Uitgangspunt is om, naarmate houders beter aan de kwaliteitseisen voldoen, het risico gestuurd toezicht uit te breiden. Dat wil zeggen, minder waar het kan, meer waar het moet.

Inspectiearrangement koepelorganisaties

In 2009 is de GGD gestart met het aanbieden van een inspectiearrangement aan grotere landelijke organisaties. In een inspectiearrangement wordt vastgelegd welke documenten in de organisatie gelden als centraal beleid. Dit beleid is van toepassing voor het beleid van alle vestigingen van deze kinderopvangorganisatie.

Het centrale oordeel van de GGD moet altijd betrekking hebben op de actueel geldende documenten (en de praktijk) in de organisatie. De koepelorganisatie is verantwoordelijk voor het aanleveren van nieuwe versies van de betreffende documenten aan de GGD. Gewijzigde documenten moeten opnieuw beoordeeld worden.

Voor een inspectiearrangement komen onder meer de volgende documenten in aanmerking:

- Reglement (lokale) oudercommissie;
- Algemene informatiebrochure/boekje/map voor ouders;
- Verklaring omtrent gedrag (VOG) van houder en bestuurders van de kinderopvangorganisatie;
- Model risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid;
- Protocol Vermoeden kindermishandeling;
- Pedagogisch beleidsplan;
- Klachtenregeling Wet klachtrecht cliënten zorgsector en jaarverslag;
- Klachtenregeling oudercommissie en jaarverslag.

Overigens is in paragraaf 5.2 al aangegeven dat de voorwaarden, waarop een aantal van de bovenstaande stukken betrekking hebben, kunnen worden vereenvoudigd. De aanbeveling sluit aan bij de reeds in gang gezette ontwikkeling. Een tweede aspect dat het vermelden waard is, is dat met de invoering van de GIR bovenstaande stukken als pdf in de rapportage zouden kunnen worden opgenomen. Het is daarna een kleine stap om het Inspectie Arrangement Koepelorganisaties beschikbaar te stellen aan alle organisaties met meer dan één centrum.

Locatiehouders verantwoordden zich over de kwaliteitseisen uit het toezichtkader

Een andere wijze om de wijze van toezicht te optimaliseren is de verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de beleidsregels meer bij de houder zelf te beleggen. Houders tekenen ervoor dat de locatie aan de toetsingskaders voldoet. De GGD inspecteert vervolgens of verklaring kan worden gevalideerd. Niet gevalideerd, dan daarop handhaven.

Het idee er achter is dat de houders meer zelf de verantwoordelijkheid nemen. De houders tekenen ervoor dat hun locatie aan die (minimum!) eisen (verbeteren mag altijd) voldoet. Dat zenden ze aan de GGD. De GGD komt vervolgens langs voor inspectie en kan zich al baseren op de inhoud van de getekende verklaring van de houder. Ofwel de inspecteur keurt alsnog alles; ofwel een deel (kernzaken bijvoorbeeld) daarvan. In een nog verdere stap bepaalt de GGD op basis van risicoanalyse (risicogestuurd toezicht) welke locaties wel of niet worden bezocht.

Themagericht toezicht

GGD-Nederland wil graag het zogenaamde themagericht toezicht invoeren, zoals andere inspecties, bijvoorbeeld de Belastingdienst, reeds werken. De overheid schenkt extra aandacht aan een thema wanneer wordt vermoed dat de regels op dat terrein minder goed worden nageleefd. Themagericht toezicht houdt in dat ieder jaar een thema wordt gekozen waaraan de branche, overheid en GGD extra aandacht besteden. Het gaat dan bijvoorbeeld om accommodatie en inrichting of groepsgrootte en beroepskracht/kind ratio. Themagericht toezicht geeft de mogelijkheid om op die aspecten te focussen waaraan mogelijk in een reguliere inspectie niet voldoende aandacht wordt besteed en waar men ook aan kwaliteitsverbetering wekt en niet alleen aan naleving. De ervaring leert bovendien dat van themagericht toezicht een belangrijke preventieve werking kan uitgaan, mits het thema vooraf breed bekend wordt gemaakt. Themagericht inspecteren is ook nu al mogelijk in opdracht van de gemeente.

Onaangekondigd inspecteren

De impact van inspecties wordt vergroot door onaangekondigd te inspecteren. In de regel gaven gemeenten de GGD-en opdracht tot het aangekondigd inspecteren. Een van de achterliggende redenen is dat de aankondiging kinderopvangorganisaties de mogelijkheid geeft de documenten te verzamelen die bij een inspectie worden ingezien en op basis waarvan het gesprek wordt aangegaan met de verantwoordelijken. Steeds meer GGD-en voeren echter ook onaangekondigde inspecties in. Dit is mede een uitvloeisel van het risicogestuurd toezicht waaraan hiervoor is gerefereerd. Bij een onaangekondigde inspectie ligt de nadruk op de praktijk (dus niet op het papier) en kunnen een aantal zaken, waaronder de groepsgrootte en beroepskracht/kind ratio meer waarheidsgetrouw worden getoetst. Voorgesteld wordt om in de regel alle inspecties onaangekondigd te laten plaatsvinden. Dit past in het streven naar een sterker toezicht op de kernelementen.

Gemeenschappelijke inspectieruimte kinderopvang

Vanaf januari 2011 wordt de gemeenschappelijke inspectieruimte kinderopvang (GIR) ingevoerd. Op dit moment worden voor het toezicht twee documenten gebruikt. Het betreft het 'toetsingskader voor dagopvang c.q. buitenschoolse opvang' en 'Bijlage 5 bij de Beleidsregels werkwijze toezichthouders kinderopvang' (het model inspectierapport). De GIR is een geautomatiseerd systeem dat bestaat uit inspectie- en handhavingsmodules, waarmee het inspectieproces van GGD-en en het handhavingsproces van gemeenten worden ondersteund. Feitelijk is de GIR een invulscherf met het Inspectierapport als basis. In dit systeem worden de items per domein ingevuld. De vorige inspecties zijn in te zien door inspecteurs. Zo is gemakkelijk te zien hoe een centrum een jaar eerder scoorde. De inspectierapporten binnen een gemeente vormen tezamen de verantwoording aan de IvhO, er hoeven geen enquêtes meer te worden ingevuld. Ongeveer 20 GGD-en werken nu met het prototype GIR 1.8. De ervaring is dat de rapportage 15-20 procent sneller gaat. Bij een gemiddelde tijdsbesteding van 4,5 uur voor rapportage betekent dat een winst van bijna een uur.²⁶

²⁶ Onderzoek naar de kosten van toezicht en handhaving in de kinderopvang, K+V, 2009.

Op den duur zou het ook mogelijk zijn om stukken van houders (protocollen, reglementen e.d.) in de GIR op te slaan. Deze stukken hoeven dan niet meer op het centrum te worden gecontroleerd.

6.3.6 Overheidstoezicht op kernelementen

Een van de bevindingen van dit onderzoek is dat verticaal overheidstoezicht op de kernelementen in de kinderopvang nodig blijft. Hier blijft het verticaal toezicht overeind. De sector kinderopvang zou op deze domeinen nog niet rijp zijn voor horizontaal toezicht of systeemgerichttoezicht. Integendeel, gepleit wordt juist voor versterking van het overheidstoezicht op de kernelementen.

De kernelementen in de kinderopvang zijn:

- Pedagogisch beleid en praktijk;
- Groepsgrootte en beroepskracht/kind ratio;
- Kwaliteit van het personeel.

Niet alleen zijn dit de kernkwaliteiten van de opvang, maar juist op deze domeinen heeft de kinderopvang in Nederland, volgens onderzoek van het NCKO, de laatste jaren terrein verloren.

Een en ander betekent dat het Rijk, de sector gehoord, de beleidsregels voor pedagogisch beleid en accommodatie en inrichting zou moeten expliciteren en verder zou moeten uitbouwen. Aansluitend zou de inspectie hieraan moeten worden aangepast.

Op het domein pedagogisch beleid en praktijk zijn de afgelopen jaren al een aantal slagen gemaakt. Een daarvan is de invoering van de Vervolginspectie Pedagogisch Domein (VPD). Voor een nadere beoordeling van pedagogisch beleid en praktijk hebben inspecteurs sinds 2009 de mogelijkheid om een pedagogisch meetinstrument in te zetten: de Vervolginspectie Pedagogisch Domein. De Vervolginspectie Pedagogisch Domein (VPD) vindt plaats aan de hand van een pedagogisch meetinstrument, dat is ontwikkeld door het SCO-Kohnstamm Instituut voor onderzoek van opvoeding en onderwijs. Het bestaat uit gestandaardiseerde observatielijsten met een scoreformulier en richtlijnen voor interview(s). Het onderzoeksinstrument levert informatie om te kunnen beoordelen of de pedagogische praktijk van een kindercentrum voldoet. De VPD is te beschouwen als een eerste stap naar meer aandacht voor pedagogische kwaliteit. Volgens verschillende geïnterviewden zou de VPD bij alle inspecties kunnen worden ingezet. Hiermee zou het kennelijke hiaat dat nu bestaat aangaande het praktijktoezicht kunnen worden ingevuld. De tijd die wordt gewonnen door het automatiseren van het 'papierentoezicht' (zie GIR) zou daarvoor kunnen worden gebruikt.

In het evaluatierapport dat afgelopen najaar door GGD-Nederland is afgerond, zijn de ervaringen van VPD-inspecteurs, reguliere inspecteurs en leidinggevenden verwerkt. Daaruit blijkt onder andere dat de VPD nu nog weinig wordt ingezet omdat de werkwijze van de VPD nog relatief onbekend is. Ook ervaren inspecteurs een drempel voor het inzetten van de VPD. Het vergt veel regel en het is een zwaarder middel waarmee de kinderopvang in de kern wordt geraakt. Daarnaast is als reden genoemd

dat de extra kosten en capaciteit die nodig zijn voor VPD, mogelijk niet vergoed worden door de gemeente (opdrachtgever van de GGD). Op basis van de opmerkingen van de respondenten bij het onderzoek kunnen we overigens concluderen dat het aantal uitgevoerde VPD-inspecties niet de enige indicator is om te bepalen of de invoering van de VPD een meerwaarde heeft. De inspecteur VPD wordt bijvoorbeeld ook geraadpleegd door een reguliere inspecteur zonder dat dit direct leidt tot een aanvraag voor een VPD. De VPD-inspecteur heeft daarmee een consultfunctie.

De kwaliteit van het pedagogisch beleid en praktijk is een belangrijk onderwerp in de verdere ontwikkeling van de kinderopvang in Nederland. De convenantpartners, GGD, organisaties van houders en universiteiten houden zich er mee bezig.

Het is denkbaar dat het Rijk hierin het voortouw neemt en kwaliteitseisen benoemt (of laat benoemen) en deze opneemt in de beleidsregels of zelfs een AMvB. De wet biedt hiertoe de mogelijkheid. In het licht van de (breed gedragen) wens om de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang te verbeteren, lijkt het gerechtvaardigd om te onderzoeken of het stelsel op dit punt herzien moet worden. Daarbij past ook vernieuwde aandacht voor de accommodatie en inrichting omdat ook op dit domein de kwaliteit, volgens onderzoek, dalende is.

Op het moment dat meer inhoud wordt gegeven aan de bepalingen omtrent het pedagogisch domein en het domein accommodatie en huisvesting, dient ook de inspectie daarop te worden aangepast. De consequentie hiervan is dat de GGD moet worden toegerust om toezicht te houden op de pedagogische praktijk door middel van observatie op de groep. Het VPD is een nuttig instrument om hier invulling aan te geven. Hiermee wordt bovendien bewerkstelligd dat de GGD een oordeel kan geven ten aanzien van de kwaliteit van de opvang, in plaats van een oordeel over het voldoen aan de beleidsregels.

De tijdswinst die in de inspectie van centra zal worden behaald door het efficiënter toezicht, zie de vorige paragraaf, kan worden ingezet om dit mogelijk te maken.

De problematiek van groeps grootte en beroepskracht/kind ratio is eenvoudiger op te lossen. De minister kiest, de convenantpartijen gehoord, de kwaliteitsnormen en zorgt voor streng toezicht en strenge handhaving. De in de wet geboden mogelijkheid om bij AMvB nadere regels te stellen zou daartoe kunnen worden aangewend, dit voorkomt dat convenantpartijen het niet eens worden over de interpretatie van beleidsregels. Aan de andere kant heeft de systematiek van een kwaliteitsconvenant vanuit de branche en de omzetting daarvan in beleidsregels, het voordeel dat de normen een draagvlak in het veld hebben.

6.4 MODALITEIT 2: OPTIMALISERING HANDHAVING

6.4.1 Inleiding

Het laatste onderdeel waarop oplossingsmogelijkheden zijn geformuleerd, is dat van de handhaving. Ook hier geldt dat mogelijk aanpassingen zijn door te voeren zonder een ingrijpende wijziging van de vigerende wet- en regelgeving. Het systeem blijft grotendeels intact.

Het gaat om de volgende mogelijkheden:

- Versterken functie GGD
- Register bij de GGD
- Toezicht en handhaving in één hand
- Handhaving bij de centrumgemeente

6.4.2 Versterken functie GGD

Op dit moment zit er veel tijd tussen de constatering van een overtreding van de regels door de GGD en de daadwerkelijke handhaving door de gemeente. Deze termijn dient zoveel mogelijk te worden ingekort (dit is ook een van de aanbevelingen die de vorige bewindspersoon voor de kinderopvang heeft gedaan in de brief van 5 februari 2010 aan de Kamer).

Andere voorstellen zijn:

- Overleg en overreding niet meer door gemeenten maar door GGD; Invoering van het Lik op stuk bij overtreding van bepaalde eisen;
- Gemeenten mandateren GGD-en om te sanctioneren (in ieder geval de lichtere overtredingen).

6.4.3 Register bij GGD

Vanuit de kinderopvang geredeneerd is er mogelijk meer efficiency te bereiken wanneer de administratieve registertaak op termijn bij de GGD wordt gelegd (zie wederom de brief van 5 februari). De GGD is dan altijd direct op de hoogte van de actuele informatie en kan die ook zelf bijhouden. Het voortdurend schakelen met een groot aantal gemeenten is dan niet meer nodig. Voordeel hiervan zou kunnen zijn dat de GGD -als regionaal werkende organisatie - over voldoende schaal beschikt om een efficiënte organisatie op te zetten. Met het oog op de invoering van het LRK betekent deze aanbeveling dat GGD-en worden gemandateerd om het register actueel te houden. Bij sommige gemeenten is dat het geval. Gemeenten kiezen er in veel gevallen voor om juist registervoerder te blijven. Dit heeft te maken met het feit dat de Wet kinderopvang een beperkt onderdeel is van de maatschappelijke omgeving waarin gemeenten opereren. Dient een kinderopvangondernemer zich aan, dan worden op dat moment allerlei radars in de gemeente geactiveerd (bestemmingsplan, lokaal jeugdbeleid, onderwijsachterstandenbeleid etc.)

6.4.4 Toezicht en handhaving in één hand

Op dit moment is er in het systeem voor gekozen om de handhaving los te koppelen van het toezicht: de handhaver (gemeente) is een andere partij dan de toezichthouder (GGD). In een aantal gemeenten is er voor gekozen om toezicht en handhaving te mandateren in één hand, bij de GGD. De argumentatie hiervoor is te vinden in het feit dat toezicht pas effectief is, als ook de handhaving adequaat ter hand wordt genomen. In een recent rapport is de onderwijsinspectie kritisch over de huidige handhavingspraktijk²⁷. Er kan nu veel tijd verlopen tussen het toezicht door de GGD en de handhaving door de gemeente, er kan sprake zijn van dubbelingen en in veel

²⁷ Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang, 2008, Inspectie van het Onderwijs.

gevallen blijft handhaving achterwege. Een systeem waarin toezicht en handhaving in één hand liggen, zou voordelen kunnen hebben en het ligt dan in de rede dat hiervoor de GGD wordt aangezocht. Uiteraard dient binnen de GGD-organisatie sprake te zijn van scheiding van functies. Een praktijk waarbij toezicht en handhaving bij één organisatie zijn ondergebracht - die op afstand van de gemeente staat - is niet ongewoon en geldt bijvoorbeeld bij milieudiensten. Ook kan er voor worden gekozen lichtere sancties door de GGD te laten opleggen en zwaardere sancties, bijvoorbeeld sluiting, voor te behouden aan de gemeente.

6.4.5 Handhaving bij de centrumgemeente

Handhaving is ook te versterken indien deze bij de centrumgemeenten wordt gesitueerd. Dit gebeurt al bij sommige gemeenten in de kinderopvang en ook op andere terreinen als de maatschappelijke opvang, de WMO en de Wet werk en inkomen kunstenaars. Kennis en deskundigheid worden binnen deze modaliteit gebundeld met mogelijkheden voor verdere ontwikkeling en middelen worden effectiever en efficiënter ingezet. Aldus zou meer uitvoeringskracht zijn te ontwikkelen

6.5 MODALITEIT 3: TRANSITIE VAN HET KWALITEITSSYSTEEM

De mogelijkheid van transitie ziet op een algehele herziening van het huidige systeem van regels, toezicht en handhaving. Het nieuwe systeem kent een AMvB, aandacht voor proceskwaliteit en een landelijke inspectie naar het voorbeeld van de Inspectie van het Onderwijs. Een brede commissie kan zich in deze benadering richten op het definiëren van de geëigende **kwaliteitseisen** (ook op proceskwaliteit) die vervolgens in de wet of een AMvB worden verankerd. De commissie wordt tevens gevraagd voorstellen te doen inzake de werkwijze van de toezichthouder en de inhoud van het Modelrapport. Voor de uitvoering van **toezicht en handhaving** is een landelijke organisatie in te stellen naar analogie van de Inspectie van het Onderwijs. De landelijke organisatie kan sancties opleggen en centra sluiten. De landelijke organisatie legt verantwoording af aan de minister.

Met deze oplossing wordt bewerkstelligd dat er transparantie ontstaat in de rol en verantwoordelijkheden van de actoren en de regie op het systeem bij de minister van SZW komt te liggen. Wijzigingen in visie kunnen sneller worden doorgevoerd. Het toezicht ligt in handen van een 'dedicated' organisatie met één zienswijze en voldoende expertise en doorzettingsmacht. Hetzelfde geldt voor de handhaving omdat deze niet meer afhankelijk is van het beleid en de feitelijke mogelijkheden tot acteren van 418 individuele gemeenten. De uitvoeringsorganisatie kan sneller nieuwe werkwijzen invoeren, en kan vanwege zijn massa en daarbinnen uit te bouwen expertise en instrumentatie meer bijdragen aan de borging en versterking van de kwaliteit van de opvang. Daar staat tegenover dat deze organisatie verder van de lokale situatie staat en dat hiermee forse transitie- en implementatievraagstukken gepaard zullen gaan.

BIJLAGE 1: VRAAGSTELLING EN METHODE VAN ONDERZOEK

Vraagstelling

De onderzoeksvraag was tweeledig:

1. Welke mogelijkheden zijn er om, op basis van een doorlichting van het huidige stelsel van wettelijke eisen, kwaliteitsregels en toetsingskaders, dit stelsel te vereenvoudigen en beter toetsbaar te maken en tegelijkertijd scherper te richten op de praktijk en op het belang van het kind en van de ouders?

Deze doorlichting dient te gebeuren op de volgende aspecten:

- Gerichtheid op het belang van het kind en van de ouders.
- Uitvoerbaarheid voor houders van kindercentra.
- Toetsbaarheid door de GGD.
- Handhaafbaarheid door gemeenten.
- Bestand tegen misbruik en oneigenlijk gebruik.

2. Welke mogelijkheden zijn er, op basis van een analyse van de kwaliteitsregels binnen het onderwijs en de opvang voor dezelfde leeftijdscategorie, om deze kwaliteitsregels beter op elkaar af te stemmen?

Onderzoeksvragen B&A

B&A heeft de onderzoeksvragen vertaald naar de volgende onderzoeksdeelvragen:

1. Wat zijn de kwaliteitsnormen in de kinderopvang, op welke wijze worden zij getoetst en hoe verloopt de handhaving?
2. Op welke wijze kunnen de kwaliteitsnormen worden vereenvoudigd, onder voorwaarde dat de kwaliteit verbetert of in ieder geval hetzelfde blijft?
3. Op welke wijze kan de toetsbaarheid van de huidige beleidsregels worden verbeterd ten einde de effectiviteit van het toezicht door de GGD en de handhaafbaarheid door gemeente te vergroten?
4. Wat zijn de kwaliteitsregels in het onderwijs?
5. Op welke wijze kunnen de kwaliteitsregels binnen het onderwijs en de opvang voor dezelfde leeftijdsgroep beter op elkaar worden afgestemd?

In de paragrafen hieronder wordt aangegeven wat onder de vijf onderzoeksdeelvragen wordt verstaan.

Vraag 1: Wat zijn de huidige kwaliteitsnormen in de kinderopvang, op welke wijze worden zij getoetst en hoe verloopt de handhaving?

De eerste vraag behelst een inventarisatie van de kwaliteitsnormen in de dagopvang en buitenschoolse opvang. Het gaat om:

1. De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen;
2. Het Convenant “Verantwoorde kinderopvang: verdere stappen naar de toekomst”;
3. De Beleidsregels kwaliteit kinderopvang.

Daarnaast gaat het om de wijze waarop de kwaliteitsnormen door de GGD worden getoetst en de manier waarop gemeenten op basis van de toetsing de normen handhaven.

Als analysekader is de opzet van het toetsingskader dat door de GGD wordt gehanteerd, toepast. Het toetsingskader kent de volgende indeling.

- a. Ouders
- b. Personeel
- c. Veiligheid en gezondheid
- d. Accommodatie en inrichting
- e. Groeps grootte en docent/leerling ratio
- f. Pedagogisch beleid en praktijk
- g. Klachten

In de analyse van de beleidsregels en -normen staan vijf aspecten centraal:

- belang van het kind
- uitvoerbaarheid
- toetsbaarheid
- handhaving
- afstemming tussen kinderopvang en onderwijs.

Vraag 2: Op welke wijze kunnen de kwaliteitsnormen worden vereenvoudigd, onder voorwaarde dat de kwaliteit verbetert of in ieder geval hetzelfde blijft?

Vraag 2 behelst de analyse van bovenstaande regels op mogelijke vereenvoudiging ten einde de uitvoerbaarheid voor de houders te verhogen en de administratieve lasten te verlagen er van uitgaande dat hier daadwerkelijk knelpunten bestaan. Daarbij hoort ook dat wordt gekeken naar een wijziging in verantwoordelijkheden en de toepassing van zelfregulering.

Vraag 3: Op welke wijze kan de toetsbaarheid van de huidige beleidsregels worden verbeterd ten einde de effectiviteit van het toezicht door de GGD en de handhaafbaarheid door gemeenten te vergroten?

De derde onderzoeksvraag heeft als onderwerp de toetsbaarheid door de GGD en de handhaving door gemeenten.

Bij toetsbaarheid wordt gekeken naar

- Deskundigheid toezicht;
- Bijdragen aan kwaliteit;

- Transparantie;
- Risicogerichtheid;
- Proportionaliteit;
- Belasting van de opvangorganisatie;
- Uniformiteit;
- Flexibiliteit.

Elementen uit de handhaving zijn:

- Gemeentelijk handhavingsbeleid;
- Register kinderopvang;
- Onderzoek na melding;
- Jaarlijks onderzoek;
- Nader onderzoek;
- Openbaarmaking rapporten.

Vraag 4: Wat zijn de kwaliteitsregels in het onderwijs?

Evenals de kinderopvang dient de relevante wet- en regelgeving van het primair onderwijs in kaart te worden gebracht, alsmede de wijze van toetsing en handhaving. Daarbij is (t.b.v. de vergelijkbaarheid) dezelfde indeling als in de kinderopvang te worden toegepast.

- | |
|--|
| a. Ouders |
| b. Personeel |
| c. Veiligheid en gezondheid |
| d. Accommodatie en inrichting |
| e. Groeps grootte en docent/leerling ratio |
| f. Pedagogisch beleid en praktijk |
| g. Klachten |

Vraag 5: Op welke wijze kunnen de kwaliteitsregels binnen het onderwijs en de opvang voor dezelfde leeftijdsgroep beter op elkaar worden afgestemd?

Bij de beantwoording van vraag 5 gaat het om een vergelijking tussen het antwoord op vraag 1 (de huidige wet- en regelgeving in de kinderopvang, eventueel aangevuld met het resultaat van vraag 2, de vereenvoudiging) en het antwoord op vraag 4 (de wet- en regelgeving in het primair onderwijs).

Methode van onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de volgende fasen:

1. Startbijeenkomst met klankbordgroep;
2. Deskresearch;
3. Interviews met veldpartijen, toezichthouders en opvang- en onderwijsorganisaties;
4. Analyse resultaat fase 2 en 3;
5. Opstellen aanbevelingen;

6. Rapportage.

Fase 1: Startbijeenkomst

In de startbijeenkomst is het plan van aanpak uitgewerkt en voorgelegd aan de klankbordgroep. Verder zijn in samenwerking met de opdrachtgever en de klankbordgroep afspraken gemaakt over de te benaderen opvangorganisaties, GGD-en, gemeenten en scholen.

Fase 2: Deskresearch

In de deskresearch zijn de wetsteksten en bepalingen uit de beleidsregels en convenanten verzameld en gecategoriseerd.

Het gaat in om de volgende stukken:

- Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzaal;
- Het Convenant "Verantwoorde kinderopvang: verdere stappen naar de toekomst";
- Beleidsregels kwaliteit kinderopvang;
- Beleidsregels toezichthouder kinderopvang en buitenschoolse opvang;
- Toetsingskader voor dagopvang en buitenschoolse opvang;
- Wet op het Primair Onderwijs (WPO);
- Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS);
- Modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs

Daarnaast is gebruik gemaakt van onderzoeksrapportages en handboeken die in de afgelopen jaren over dit onderwerp zijn gepubliceerd, alsmede websites over het onderwerp opvang-onderwijs.

Fase 3: Interviews

In fase 3 is op basis van interviews met leden van de klankbordgroep en overige vertegenwoordigers van veldpartijen een inzicht verkregen in de knelpunten die het huidige stelsel klaarblijkelijk in zich bergt en de mogelijke oplossingen die in de praktijk zijn gevonden. Het gaat dan om de vier te onderzoeken aspecten, uitvoerbaarheid, toetsbaarheid, handhaving en afstemming met het onderwijs. Daarnaast wordt met de respondenten gesproken over mogelijke oplossingen voor knelpunten. Welke vereenvoudigingen stellen veldpartijen voor, welke regels hebben hun nut verloren, welke regel heeft bij afstemming de voorkeur als het tot een keuze komt tussen onderwijs en opvang, welke verbeteringen liggen voor de hand? Welke regels zijn niet onderhandelbaar als het gaat om handhaving van de kwaliteit?

B&A heeft de volgende organisaties in fase 3 betrokken:

1. Leden klankbordgroep (inclusief geledingen uit het onderwijs);
2. Elf organisaties voor kinderopvang en buitenschoolse opvang;
3. Vijf (bovenschoolse) directies van scholen voor primair onderwijs;
4. Zes GGD-en;
5. Vijf gemeenten;
6. Medewerkers directie kinderopvang.

Fase 4: Analyse resultaten fase 2 en 3

In fase 4 is het resultaat van fasen 2 en 3 geanalyseerd. Fase 2 geeft inzicht in de formele regelgeving in de opvang en onderwijssectoren. Fase 3 geeft inzicht in de praktijk van uitvoering, toetsing en handhaving en afstemming.

In fase 3 is de analyse gemaakt. Aan de hand van de analyse van de bekende aspecten (ouders, personeel, veiligheid&gezondheid, accommodatie&inrichting, groeps grootte&ratio, pedagogisch beleid en klachtrecht) is gezocht naar mogelijkheden tot vereenvoudiging en verbetering van de uitvoerbaarheid, toetsbaarheid en handhaving. Daarbij is rekening gehouden met de wettelijke kaders (deskresearch) en de wijze waarop die in praktijk worden toegepast (interviews, groepsdiscussies). In de analyse staat het belang van het kind voorop.

Daarnaast is ingegaan op de vereenvoudiging en verbetering van de afstemming tussen onderwijs en opvang. Ook dit is gebeurd aan de hand van de theorie (deskresearch) en de praktijk (interviews, groepsdiscussies).

Fase 5: Aanbevelingen

In fase 5 zijn op basis van de analyse aanbevelingen opgesteld. Aanbevelingen hebben betrekking op wetgeving, beleidsregels, convenanten, verordeningen, praktijken/gebruiken, toezicht en handhaving. In de aanbevelingen wordt rekening gehouden met 'quick-wins', de bijdrage aan kwaliteit, proportionaliteit, overlast voor de opvangorganisatie en de school. Het doel van de aanbevelingen is de verbetering van het huidige stelsel van toetsing en handhaving.

BIJLAGE 2: GESPREKSPARTNERS

Het onderzoek is uitgevoerd in het najaar van 2009 en heeft bestaan uit twee fasen.

In de eerste fase is een deskresearch uitgevoerd en zijn de wetteksten en bepalingen uit de convenanten, beleidsregels en toetsingskaders verzameld en gecategoriseerd.

In de tweede fase zijn gesprekken gevoerd met:

- 1. Leden van de klankbordgroep** (zie onderstaand)
- 2. Elf organisaties voor kinderopvang en buitenschoolse opvang**
 1. KO West Twente
 2. KO Kinderdam
 3. KO Klimboom
 4. KO Humanitas
 5. KO Stichting KID
 6. KO Koningskinderen
 7. KO Berend Botje
 8. Ko Les Petits
 9. Ko WeZijn
 10. Komkids
 11. DAK Kindercentra
- 3. Vijf scholen voor primair onderwijs (directie/bestuur)**
 1. SCOH, Den Haag
 2. PCPO, Schiedam
 3. De Giraf, Hillegom
 4. De Diamant, Apeldoorn
 5. De Meander, De Meent
- 4. Zes GGD-en**
 1. GGD Den Haag
 2. GGD Rotterdam
 3. GG&GD Utrecht
 4. GGD Hollands Midden
 5. GGD Flevoland
 6. GGD Hart voor Brabant
- 5. Vijf gemeenten**
 1. Den Haag
 2. Rotterdam
 3. Katwijk
 4. Arnhem
 5. Helmond