



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

**KWALITEIT GEMEENTELIJK TOEZICHT
KINDEROPVANG 2011/2012**

Utrecht, december 2012

Voorwoord

Goede kinderopvang is van groot belang. Kinderen moeten zich veilig voelen en de ruimte krijgen om te ontwikkelen. Ook voor ouders is de kwaliteit van de kinderopvang belangrijk, zij moeten hun kind er met een gerust hart achter kunnen laten.

Gemeenten houden toezicht op de kwaliteit van de kinderopvanglocaties en gastouderbureaus. De GGD'en voeren, namens de gemeente, inspecties uit. Wanneer de GGD vaststelt dat de kwaliteitseisen niet worden nageleefd, zal de gemeente handhaven.

De Inspectie van het Onderwijs onderzoekt jaarlijks of gemeenten hun wettelijk taken op het gebied van kinderopvang uitvoeren. Het onderzoek wordt uitgevoerd op basis van de jaarlijkse verantwoordingsinformatie die de inspectie van gemeenten ontvangt. In dit rapport beschrijft de Inspectie van het Onderwijs hoe gemeenten het toezicht op en de handhaving van de Wet kinderopvang in 2011 hebben uitgevoerd. Voor het eerst worden hierbij ook analyses op gemeenteniveau gepresenteerd.

Evenals vorig jaar worden de bevindingen in 2012 vanuit het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' gerapporteerd. De Inspectie van het Onderwijs is eind 2009 gestart met dit project, waarbij gemeenten individueel zijn onderzocht en beoordeeld. Met gemeenten die op specifieke onderdelen van het toezicht op en de handhaving van de kinderopvang achterbleven, zijn gerichte verbeterafspraken gemaakt. Het project loopt tot eind 2012 en wordt opgevolgd door een vorm van risicogestuurd toezicht.

De inspectie constateert dat gemeenten vooruitgang boeken in het toezicht, met name op het gebied van handhaving. Bovendien zijn er steeds minder achterblijvende gemeenten. Toch komt het nog steeds voor dat locaties kinderopvang niet worden onderzocht. De inspectie dringt er bij gemeenten op aan dat zij met de inzichten en de suggesties die dit rapport biedt, aan de slag gaan om de kwaliteit van het toezicht op kinderopvang nog verder te verbeteren.

Mevrouw drs. A.S. Roeters
Inspecteur-generaal van het Onderwijs
Utrecht, december 2012

Inhoud

Samenvatting

1	Inleiding 9
1.1	Inleiding 9
1.2	Toezicht en handhaving kinderopvang 9
1.3	Kinderopvang in Nederland 9
1.4	Ontwikkelingen in toezicht en handhaving 10
1.5	Doel van het rapport 11
1.6	Opbouw van het rapport 12
2	Gemeentelijk toezicht en handhaving in 2011 13
2.1	Inleiding 13
2.2	Uitvoering onderzoek 13
2.3	Handhaving 15
2.4	Gastouders 18
3	Achterblijvende gemeenten 2012 21
3.1	Inleiding 21
3.2	Achterblijvende gemeenten in getallen 22
3.3	Oorzaken van achterblijven 23
3.4	Verbeteringen in toezicht en handhaving bij achterblijvende gemeenten 24
3.5	Ten slotte 26
4	Conclusies 27
	Literatuur 29
	Bijlage(n)
I	Methode van onderzoek bij bepaling kwaliteit gemeentelijk toezicht in 2011 31
II	Aantal gemeenten en hun resultaten 35

Samenvatting

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang (ruim 669.000 kindplaatsen). De Inspectie van het Onderwijs onderzoekt of gemeenten deze taken uitvoeren.

Toezicht

- Hoewel het absolute aantal afgeronde onderzoeken in 2011 is toegenomen ten opzichte van 2010, is het percentage verplichte jaarlijkse onderzoeken procentueel licht gedaald van 90 procent in 2010 naar 86 procent in 2011 (inclusief maatwerk). Het percentage niet-onderzochte locaties bedraagt 14 procent.
- Van alle gemeenten in Nederland heeft 52 procent alle jaarlijkse onderzoeken afgerond (kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus).
- Gemeenten hebben in hun jaarverslagen aangegeven dat er in 2011 bij ruim 23.000 gastouders onderzoeken hebben plaatsgevonden.

Handhaving

- Bij 89 procent van de locaties kinderdagverblijven, locaties buitenschoolse opvang en gastouderbureaus (kdv's, bso's en gob's), waar tijdens het jaarlijkse onderzoek in 2011 tekortkomingen zijn geconstateerd, is door gemeenten een handhavingstraject ingezet of is dit gemotiveerd niet gedaan.
- Door 79 procent van de gemeenten is altijd een handhavingstraject ingezet bij locaties waar één of meerdere tekortkomingen zijn geconstateerd.
- Bij 59 procent van de locaties waar in 2011 een handhavingstraject is ingezet, zijn alle tekortkomingen opgelost op 1 april 2012. In 2010 was dit bij bijna de helft van de locaties het geval.
- Bij 38 procent van de gemeenten in Nederland zijn op 1 april 2012 alle tekortkomingen bij alle locaties opgelost na de inzet van gemeentelijk handhaven.

Het beeld van de uitvoering van de onderzoeken is iets verslechterd in 2011. Uiteindelijk is één op de zeven locaties niet onderzocht (ruim 1.800 locaties kdv, bso en gob). Gemeenten hebben wel actiever gehandhaafd in 2011. Bijna vier vijfde van de gemeenten handhaaft altijd als er tekortkomingen zijn geconstateerd. Er blijven nog wel tekortkomingen bestaan bij de locaties waar na de handhaving de tekortkomingen niet of nog niet volledig zijn opgeheven en bij de locaties met tekortkomingen waar nog helemaal niet is gehandhaafd (totaal ruim 1.800 locaties kdv, bso en gob). Voor een deel betreft het tekortkomingen die laat in 2011 geconstateerd zijn of tekortkomingen waar het handhavingstraject doorloopt tot over de jaargrens. Maar het betekent ook dat bij deze locaties nog werk aan de winkel is in 2012 en er 'workload' doorschuift van 2011 naar 2012.

Project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang'

Van alle gemeenten in Nederland wordt in het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' onderzocht of ze aan hun wettelijke taken op het gebied van kinderopvang voldoen.

In tabel S.1 is te zien dat 313 gemeenten in oktober 2012, aan hun wettelijke taak voldoen. Met 39 gemeenten zijn verbeterafspraken gemaakt.

Tabel S.1 Aantal onderzochte gemeenten in 2011 en 2012 naar status

	December 2011	Oktober 2012
Status A: gemeente voldoet	193	313
Status B: gemeente in verbetertraject	47	39
Status C: gemeente werkt niet mee	0	0
Nog te onderzoeken gemeenten	178	63
Totaal aantal gemeenten	418	415

Met alle 63 'nog te onderzoeken gemeenten' uit tabel S.1 heeft de inspectie contact gehad. In het najaar van 2012 worden deze gemeenten (opnieuw) getoetst en voorzien van een status, zodat alle gemeenten in Nederland eind 2012 zijn onderzocht.

Oorzaken van achterblijven zijn volgens de inspectie door de jaren heen nauwelijks veranderd. De inspectie constateert dat gemeenten achterblijven doordat zij onvoldoende doordrongen zijn van het belang van toezicht op en handhaving van de kinderopvang. Daarnaast pakken zij de regierol onvoldoende op. Wat de inspectie opvalt, is dat de verantwoordelijke medewerker voor kinderopvang in een gemeente een belangrijke rol kan spelen met betrekking tot het uitvoeren van de wettelijke taken.

In het algemeen verbeteren gemeenten door het vrijmaken en inzetten van bijvoorbeeld extra financiële middelen en indien nodig capaciteit. Daarnaast stellen gemeenten orde op zaken door procesbeschrijvingen te maken en achtervang voor de met kinderopvang belaste medewerker te regelen. Gemeenten die achterblijven op handhaving verbeteren onder andere door handhavingsbeleid op te stellen of te actualiseren, zorg te dragen voor juridische deskundigheid ten aanzien van de handhaving, de voortgang van de handhaving te bewaken en de communicatie met de GGD over geconstateerde tekortkomingen te verbeteren. Bij gemeenten waarbij het beleidsgebied kinderopvang relatief klein is, kan het helpen om samen te werken met andere (kleine) gemeenten of de toezicht- en handhavingstaken over te dragen aan een grotere gemeente. De inspectie ziet initiatieven tot samenwerking bij steeds meer kleine gemeenten tot stand komen.

De belangrijkste conclusie die getrokken kan worden, is dat achterblijvende gemeenten verbeteren. De meeste gemeenten met een status B verbeteren binnen een half jaar na de start van het verbetertraject hun uitvoering. De verbeteringen in het gemeentelijk toezicht dragen bij aan structurele borging van de kwaliteit van de kinderopvang.

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Gemeenten hebben de wettelijke taak om het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang uit te voeren. De inspectie geeft in dit rapport inzicht in de kwaliteit van het toezicht en de handhaving door gemeenten over verslagjaar 2011.

Daarnaast gaat het rapport in op de uitkomsten van het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' van de Inspectie van het Onderwijs. De informatie uit dit project over de uitvoering van het gemeentelijk toezicht gaat niet alleen over 2011, maar ook over de eerste drie kwartalen van 2012. Het project loopt tot eind 2012.

Dit inleidende hoofdstuk beschrijft de structuur van het toezicht door gemeenten, de omvang van de kinderopvang in Nederland en de ontwikkelingen in het gemeentelijk toezicht in 2011. Tot slot wordt in dit hoofdstuk het doel van het rapport toegelicht.

1.2 Toezicht en handhaving kinderopvang

Ondernemers in de kinderopvang zijn volgens de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko) verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opvang die zij bieden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van deze kwaliteit.

De gemeenten laten inspecties uitvoeren door de GGD'en, die dat doen op basis van landelijk gestandaardiseerde criteria en werkwijzen. De GGD'en rapporteren aan de gemeenten over deze inspecties, waarna gemeenten handhavingmaatregelen opleggen aan ondernemers die de regels niet naleven. Deze handhaving geschiedt op basis van gemeentelijk beleid. Vanuit de verantwoordelijkheid voor het gehele stelsel van kinderopvang scheidt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) landelijke kaders en randvoorwaarden voor het toezicht en de handhaving.

In het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP)¹ houden gemeenten bij welke kinderopvanglocaties binnen de gemeente gevestigd zijn.² In 2011 waren er in Nederland 418 gemeenten (CBS, 2012) en 28 GGD'en (GGD Nederland, 2012).

1.3 Kinderopvang in Nederland

Kinderopvang in Nederland vindt eind 2011 op bijna 62.000 locaties plaats en wordt in diverse vormen aangeboden: kinderdagverblijven (kdv), buitenschoolse opvang (bso) en gastouderopvang via gastouderbureaus (gob).

Eind 2011 zijn er bijna 5.900 kinderdagverblijven, 6.700 locaties buitenschoolse opvang en bijna 49.000 gastouders.³ Deze laatste worden bemiddeld door ruim zevenhonderd gastouderbureaus.

¹ Het geautomatiseerde LRKP fungeert als een basisadministratie voor de kinderopvang. De verwachting is dat de betrouwbaarheid van de gegevens over de locaties kinderopvang toeneemt door het gebruik van het LRKP. Het LRKP is bij de gemeentesecretarie kosteloos te raadplegen en in te zien via www.landelijkregisterkinderopvang.nl.

² De gemeente zorgt binnen tien weken na aanvraag tot exploitatie voor inschrijving in het register als na een eerste onderzoek blijkt dat aan de wet voldaan wordt of als wordt verwacht dat aan de wettelijke eisen zal worden voldaan. Het college van B&W neemt hiervoor een besluit op het advies van de toezichthouder.

³ Cijfers op basis van het LRKP, 2 januari 2012.

In oktober 2012 zijn er bijna 6.100 kdv's, 6.800 bso's, en ruim 46.000 gastouders. Het aantal gob's is ongeveer gelijk gebleven. Het aantal kdv's en bso's is toegenomen, terwijl het aantal gastouders sterk is gedaald met een kleine drieduizend. Het aantal kindplaatsen is toegenomen van bijna 665.000 tot bijna 670.000.

Er zijn relatief veel gemeenten met een klein aantal locaties kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang. Zo heeft ruim 20 procent van de gemeenten tot tien locaties en ruim 30 procent van de gemeenten tussen de tien en twintig locaties geregistreerd staan. Maar 5 procent van de gemeenten heeft meer dan honderd locaties kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang in hun gemeente. Bij de gastouders is het anders verdeeld. Een kwart van de gemeenten telt minder dan vijftig gastouders, de helft van de van de gemeenten heeft tussen de 50 en 150 gastouders geregistreerd staan en het laatste kwart heeft meer dan 150 gastouders.

Uit de opgaven van gemeenten in de jaarverslagen blijkt dat er eind 2011 in elk geval bijna 3.700 peuterspeelzalen zijn. De inspectie heeft de gemeenten hier in 2011 voor het eerst naar gevraagd (zie paragraaf 1.5). Aangezien 10 procent van de gemeenten deze vraag niet heeft ingevuld, is niet bekend wat het totaal aantal peuterspeelzalen in Nederland is. Uit gegevens van het LRKP blijkt dat er in oktober 2012 een kleine 1.600 peuterspeelzalen geregistreerd zijn.

1.4 Ontwikkelingen in toezicht en handhaving

In 2011 heeft een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden in het stelsel van toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang. Hieronder volgt een beschrijving van de belangrijkste daarvan.

Kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen

In augustus 2010 zijn de landelijke kwaliteitseisen voor kinderopvang, op de punten waar dit toepasbaar is, ook voor peuterspeelzalen gaan gelden. Hierdoor kan er harmonisatie in de kwaliteit tussen de twee vormen van opvang ontstaan. De nieuwe eisen voor peuterspeelzalen betekenen dat gemeenten alle bestaande peuterspeelzalen moeten laten inspecteren in de periode tot eind 2012, zodat ze kunnen worden opgenomen in het LRKP indien ze voldoen aan de minimumeisen.

Gastouders

Vanaf 2010 zijn alle gastouders direct object van toezicht en handhaving geworden voor gemeenten. Voor die tijd betrof dit alleen de gastouderbureaus. Gastouders die voldoen aan de minimumeisen worden vanaf 2010 opgenomen in het LRKP. Ook in 2011 betekende dit een fors hoger aantal GGD-onderzoeken.

Om al deze inspecties te kunnen uitvoeren, hebben het ministerie van SZW, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), GGD Nederland en de Inspectie van het Onderwijs afgesproken om de toetsing van gastouders aangepast uit te voeren. Daarbij kunnen de minimumeisen die bij aanmelding op de opvanglocatie zelf moeten worden gecontroleerd, later getoetst worden. Dit moest uiterlijk voor het einde van 2011 gebeurd zijn. Voor gastouders die opvang bij de vraagouder bieden, geldt sowieso alleen een controle op documenten. Daarnaast hoefden gemeenten bij kdv's en bso's in 2011 geen inspectie op de locatie uit te voeren als die locatie in 2010 op specifieke punten voldeed. Dit wordt maatwerk/versoering genoemd. 66 procent van de gemeenten heeft dit toegepast in 2011. In 2010 was dit 60 procent van de gemeenten.

Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen

In vervolg op de implementatie van het LRKP zijn 26 GGD'en in 2011 met het geautomatiseerde systeem 'Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte Kinderopvang' (GIR) gaan werken. Het onderdeel 'Inspecteren' ondersteunt de GGD-inspecteurs bij hun toezichttaak. Zo kunnen de inspectie-uitkomsten worden ingevuld in het systeem, waarna automatisch het inspectierapport wordt gegenereerd. Eind juli 2012 is er één GGD die niet met GIR Inspecteren werkt.

Het tweede deel van de GIR, 'GIR Handhaven', is vanaf 2012 fasegewijs ingevoerd bij gemeenten. Het ondersteunt gemeenten bij hun handhavingstaak. Zo kan bijvoorbeeld het verloop van een handhavingstraject gemakkelijker worden gevolgd. Medio 2012 heeft ongeveer 95 procent van de gemeenten aangegeven met GIR Handhaven te (gaan) werken. De overige gemeenten willen of kunnen niet meedoen. Eén van de redenen hiervoor is dat hun GGD niet met GIR Inspecteren werkt.

Landelijk model voor risicogestuurd toezicht

Het landelijk model voor risicogestuurd toezicht (RGT) bij de kinderopvang is in 2011 geïntroduceerd door GGD Nederland. Het gaat om de doorontwikkeling van het risicogestuurd toezicht waar in 2009 mee is gestart. Het model is gebaseerd op een risicoanalyse van de opvanglocatie of het gastouderbureau. Afhankelijk van het geconstateerde risico varieert de omvang, frequentie, duur en diepgang van de inspectie. Kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus worden intensiever geïnspecteerd waar dat nodig is, en minder intensief waar het goed gaat en waar de verwachting is dat het ook goed zal blijven gaan. In 2012 is de nieuwe werkwijze verder geïmplementeerd en in 2013 volgt een evaluatie.

Publicatie gemeenten op website

Vanaf 29 oktober 2011 wordt op de website van de inspectie weergegeven of gemeenten wel of niet voldoen aan hun wettelijke taken kinderopvang. Hiermee wordt het presteren van gemeenten transparant gemaakt. Deze openbaarheid geeft gemeenten die niet voldoen aan de wettelijke taken een prikkel tot verbetering. In hoofdstuk 3 wordt hier nader op ingegaan.

1.5 Doel van het rapport

De inspectie houdt interbestuurlijk toezicht op het gemeentelijk toezicht. Dit betekent dat zij onderzoekt of gemeenten hun wettelijke taken ten aanzien van het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang uitvoeren.

Doel van dit rapport is inzicht geven in:

- de kwaliteit van het toezicht en de handhaving door gemeenten in 2011;
- de mate waarin het toezicht en de handhaving bij achterblijvende gemeenten verbeteren.

De inspectie genereert het beeld van de kwaliteit van het gemeentelijk toezicht op basis van de jaarverslagen van gemeenten over de uitgevoerde werkzaamheden kinderopvang van het afgelopen kalenderjaar. In 2011 is gemeenten voor het eerst gevraagd om, ter inventarisatie, ook te rapporteren over peuterspeelzalen. In 2013 zal de inspectie het toezicht en de handhaving bij peuterspeelzalen daadwerkelijk onderzoeken.

In het kader van het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' doet de inspectie nader onderzoek naar gemeenten die achterblijven in het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang. Hiertoe worden alle Nederlandse gemeenten onderzocht. Sinds 2009 is de inspectie hiermee begonnen, mede in opdracht van de toenmalige staatssecretaris van SZW, omdat de gemeenten al een

aantal jaar minder goed presteerden. Als gemeenten niet voldoen aan hun wettelijke taken, wordt een verbetertraject gestart. Hierbij worden afspraken met de gemeente gemaakt om aan de wettelijke eisen te gaan voldoen. Het project wordt eind 2012 afgerond. Dit rapport schetst met name de ontwikkelingen uit de periode eind 2011 tot 1 oktober 2012.

Het uiteindelijke doel van het toezicht door de inspectie is dat alle gemeenten hun wettelijke taken op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang uitvoeren, zodat de uitvoering van deze taken bijdraagt aan de kwaliteit van de kinderopvang.

Het toezicht van de inspectie richt zich niet op de kwaliteit van de GGD-onderzoeken en ook niet op de kwaliteit van de geboden kinderopvang.

1.6 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 beschrijft de uitkomsten aan de hand van de belangrijkste wettelijke taken voor gemeenten over het verslagjaar 2011. Hoofdstuk 3 gaat in op het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' en de resultaten die hiermee zijn behaald eind 2011 en in 2012. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies van dit rapport.

2 Gemeentelijk toezicht en handhaving in 2011

2.1 Inleiding

Gemeenten rapporteren over de werkzaamheden die in het voorgaande kalenderjaar op het gebied van toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang zijn uitgevoerd. Dit doen ze aan de gemeenteraad en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De inspectie ontvangt deze jaarverslagen omdat zij, in naam van de minister, toezicht houdt op de gemeenten als het gaat om hun wettelijke taken op het gebied van de kinderopvang.

In alle paragrafen van dit hoofdstuk wordt eerst een landelijk beeld geschetst. Zo wordt bijvoorbeeld duidelijk wat het landelijk percentage kinderopvanglocaties is dat is onderzocht in 2011. Vervolgens worden dezelfde gegevens op gemeenteniveau gepresenteerd. Hiermee wordt een beeld geschetst van het percentage gemeenten dat de wettelijke taken uitvoert.

Allereerst komen in onderstaande paragrafen de verplichte jaarlijkse onderzoeken aan de orde. Daarna wordt ingegaan op de handhaving en de resultaten van de handhaving. Deze informatie wordt gegeven voor kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus samen. Het onderdeel 'gastouders' wordt apart beschreven in paragraaf 2.4.

2.2 Uitvoering onderzoek

Landelijke uitvoering jaarlijkse onderzoeken

Gemeenten zijn verplicht jaarlijks alle kinderopvanglocaties (kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang) en gastouderbureaus te laten onderzoeken en zo te bezien of de opvang plaatsvindt in overeenstemming met de daarvoor gestelde voorwaarden.⁴

In 2011 is 86 procent van de verplichte jaarlijkse onderzoeken in Nederland afgerond.⁵ Dit betekent dat de GGD een inspectie heeft uitgevoerd en het inspectierapport bij de gemeente is ontvangen. Dit percentage vertegenwoordigt ruim elfduizend onderzoeken.

Het percentage verplichte jaarlijkse onderzoeken van 86 procent bestaat uit 71 procent afgeronde onderzoeken en 15 procent locaties waar op rechtmatige gronden geen inspectie op de locatie is uitgevoerd, omdat deze locaties in het vorige jaar op specifieke punten voldeden (maatwerk/versobering). Het percentage afgeronde onderzoeken is met 3 procent toegenomen, van 68 in 2010 naar 71 procent in 2011. De toepassing van maatwerk is met ruim 7 procent afgenomen, van 22 procent in 2010 naar 15 procent in 2011⁶ (zie figuur 2.2a).

Het *aantal* afgeronde jaarlijkse onderzoeken in 2011 is met 1.300 onderzoeken toegenomen ten opzichte van 2010. Wellicht mede door het hogere aantal locaties in

⁴ Daarnaast moet er ook bij de start van een nieuwe locatie of gastouderbureau een onderzoek worden uitgevoerd en bestaan er nog de incidentele onderzoeken. Om de toezichtbelasting te verminderen, zijn deze aantallen niet uitgevraagd bij gemeenten.

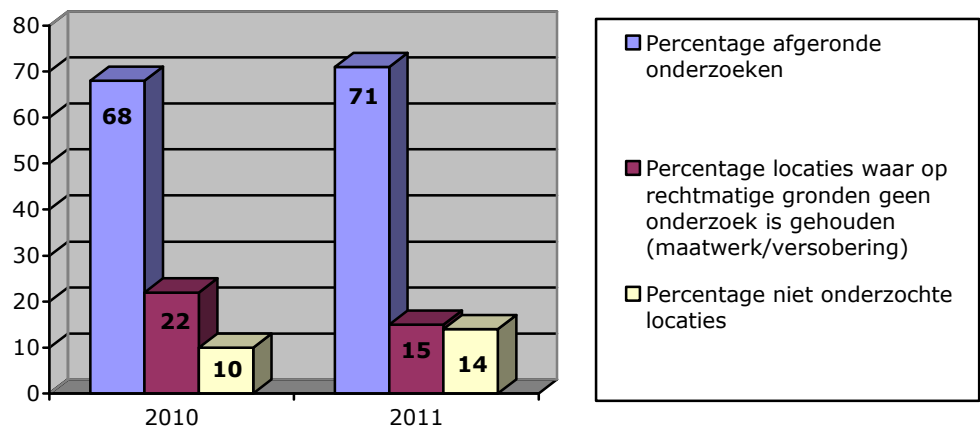
⁵ In het rapport over verslagjaar 2010 is naast het percentage jaarlijkse onderzoeken ook een opgeteld percentage van de jaarlijkse onderzoeken plus de onderzoeken voor de start van de exploitatie gegeven.

⁶ De cijfers die hier worden beschreven over 2010 wijken af van die uit het rapport over 2010. Om de cijfers met 2011 te kunnen vergelijken, zijn de gegevens van 2010 namelijk op een andere manier ingedeeld.

2011 (zie paragraaf 1.3). Ook het *percentage* afgeronde jaarlijkse onderzoeken is gestegen (3 procent). Maar door de afname in de maatwerkonderzoeken is het *totaal percentage* verplichte jaarlijkse onderzoeken licht gedaald ten opzichte van 2010. Toen was 90 procent van de jaarlijkse onderzoeken afgerond.

Van alle locaties kinderdagverblijven, locaties buitenschoolse opvang en gastouderbureaus is 14 procent in 2011 niet onderzocht. In 2010 was dit 10 procent. Het gaat hier specifiek om de locaties die niet zijn onderzocht, het betreft niet de locaties waar het rapport nog niet van is afgerond.

Figuur 2.2a Percentages jaarlijkse onderzoeken in 2010 (aantal onderzoeken = 11.672) en 2011 (aantal onderzoeken = 12.984) voor kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus



Uitvoering jaarlijkse onderzoeken per gemeente

Het percentage verplichte jaarlijkse onderzoeken is in dit rapport voor het eerst niet alleen landelijk, maar ook per gemeente bekeken. Daaruit blijkt dat 52 procent van de gemeenten in Nederland alle onderzoeken hebben afgerond of maatwerk hebben ingezet (kdv, bso en gob).

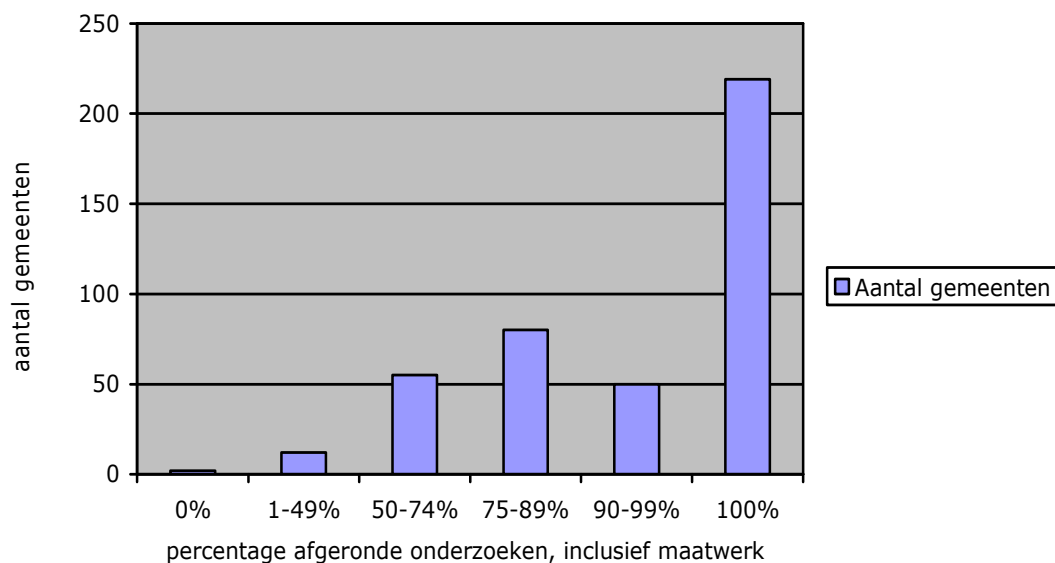
Bij 48 procent van de gemeenten zijn er locaties niet onderzocht. Gezamenlijk hebben deze gemeenten 14 procent van de locaties (genoemd in figuur 2.2.a) niet onderzocht. Deze gemeenten zijn verspreid over alle GGD-regio's. Bij negen GGD'en heeft meer dan 75 procent van de gemeenten locaties niet onderzocht.

Door 66 procent van de gemeenten is bij een deel van de locaties op rechtmatige gronden geen onderzoeken uitgevoerd, omdat deze locaties in het vorige jaar op specifieke punten voldeden (maatwerk/versoering). Dit is 6 procent meer dan in 2010. Hoewel het aantal gemeenten dat op deze manier maatwerk toepast, is toegenomen, is het aantal locaties waar dit gebeurt, afgenomen. Het is dus door meer gemeenten toegepast, maar bij minder locaties.

Te constateren is dat sommige gemeenten maatwerk weinig toepassen, terwijl andere gemeenten dat juist veel doen. Zo zijn er 21 gemeenten die bij 50 procent of meer van de locaties op rechtmatige gronden geen onderzoek hebben uitgevoerd. Er is één gemeente die bij 86 procent van de locaties maatwerk heeft toegepast. Het betreft een gemeente met twintig locaties, waar bij geen van deze locaties tekortkomingen zijn geconstateerd in 2011.

In figuur 2.2b is te zien hoeveel gemeenten alle verplichte jaarlijkse onderzoeken hebben afgerond (inclusief maatwerk). Eveneens is te zien hoeveel gemeenten daarvan afwijken.

Figuur 2.2b Aantal gemeenten naar percentage afgeronde jaarlijkse onderzoeken, inclusief maatwerk (aantal gemeenten=418)



2.3 Handhaving

Landelijke inzet handhavingstrajecten

De GGD legt haar bevindingen vast in inspectierapporten. Bij de getoetste kwaliteitseisen wordt daarin aangegeven of deze worden nageleefd. Zijn er tekortkomingen gesignaleerd, dan geeft de GGD de gemeente het advies om te handhaven volgens het eigen gemeentelijk handhavingsbeleid.⁷

In 2011 zijn er bij 52 procent van de locaties in Nederland geen tekortkomingen geconstateerd in het jaarlijks onderzoek. Bij 48 procent van alle locaties in Nederland zijn één of meer tekortkomingen geconstateerd. Deze tekortkomingen geven een indicatie van het volume aan handhavingstrajecten dat gemeenten moeten uitvoeren.

Om een vergelijking met 2010 te maken, worden de gastouderbureaus uit de cijfers van 2011 weggelaten. Het percentage locaties met tekortkomingen in 2011 is dan 49 in plaats van 48 procent. In 2010 was er bij 55 procent van de locaties een advies tot handhaven. Een advies tot handhaven is echter niet precies hetzelfde als een locatie met tekortkomingen, omdat bij sommige inspecties geen advies tot handhaven wordt gegeven, ook al zijn er tekortkomingen.⁸ Het aantal locaties met

⁷ In het rapport *Kwaliteit gemeentelijk toezicht 2010-2011* van de inspectie staat dat meer dan 90 procent van de gemeenten eind 2011 een handhavingsbeleid heeft. Dat betekent echter niet per se dat dit beleid is aangepast aan de laatste wetwijzigingen in de Wko.

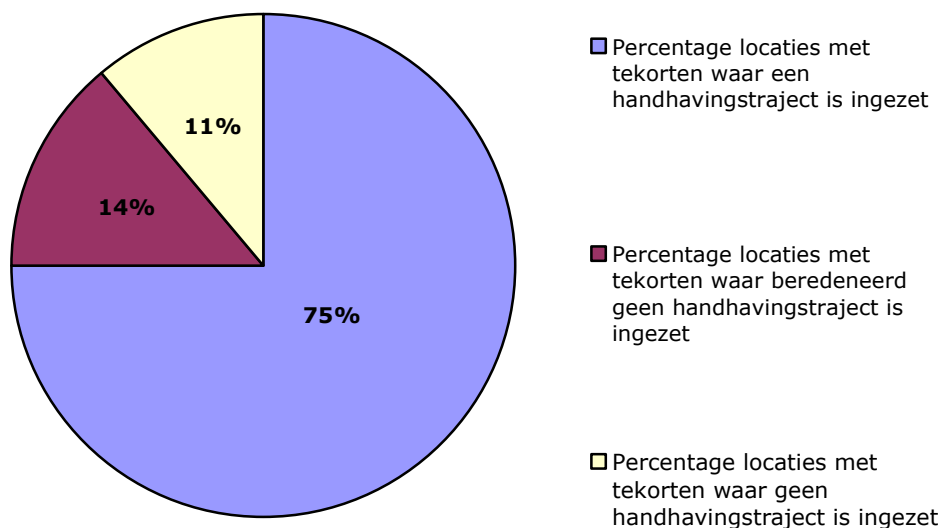
⁸ Dit geldt bijvoorbeeld bij het ontbreken van een oudercommissie.

tekortkomingen is daarom altijd iets groter dan het aantal locaties met een advies tot handhaving.⁹

Bij driekwart van de opvanglocaties (kdv en bso) of gastouderbureaus waar tijdens het jaarlijkse onderzoek in 2011 tekortkomingen zijn geconstateerd, is door gemeenten een handhavingstraject ingezet¹⁰ (zie figuur 2.3a). Bij 11 procent van de locaties met tekortkomingen wordt door gemeenten niet gehandhaafd.

Daarnaast is er nog een groep locaties waar niet gehandhaafd is, maar waar dit geoorloofd is. Het gaat om locaties waar de gemeente schriftelijk onderbouwd heeft waarom niet wordt gehandhaafd of in het handhavingsbeleid heeft opgenomen dit niet te doen. Dit wordt 'gemotiveerd niet handhaven' genoemd. Het gaat om 14 procent van de locaties waar tekortkomingen geconstateerd zijn.

Figuur 2.3a Percentages kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus waar naar aanleiding van het jaarlijks onderzoek en de daarbij geconstateerde tekortkomingen wel of geen handhavingstraject is ingezet (n aantal onderzochte locaties met tekortkomingen=4.449)



Inzet handhavingstrajecten per gemeente

In 2011 is door 79 procent van de gemeenten altijd een handhavingstraject ingezet bij locaties waar een of meerdere tekortkomingen zijn geconstateerd, of er is gemotiveerd niet gehandhaafd. Bij 17 procent van de gemeenten is niet altijd een handhavingstraject ingezet waar de GGD wel tekortkomingen op de kwaliteitseisen had geconstateerd. Bij 4 procent van de gemeenten is zelfs bij geen enkele locatie met tekortkomingen gehandhaafd. Het betreft voornamelijk gemeenten die tussen de een en twintig locaties kinderopvang binnen hun gemeente hebben (kdv, bso en gob). Twee van deze gemeenten hebben verbeterafspraken met de inspectie

⁹ Het *percentage* locaties met tekortkomingen is in 2011 lager dan in 2010, maar het *absolute* aantal is toegenomen. De 55 procent in 2010 vertegenwoordigde 3.845 adviezen om te handhaven. De 49 procent in 2011 representeert 4.230 locaties met tekortkomingen.

¹⁰ Voor verslagjaar 2010 is gevraagd naar het aantal handhavingsacties dat naar aanleiding van geconstateerde tekortkomingen is ingezet. Voor 2011 is gevraagd naar het aantal locaties waar is gehandhaafd. Omdat het eerste op tekortkomingenniveau is en het tweede op locatieniveau, is geen vergelijking tussen de jaren te maken.

gemaakt. De andere zijn nog in nader onderzoek in het kader van het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' (zie hoofdstuk 3).

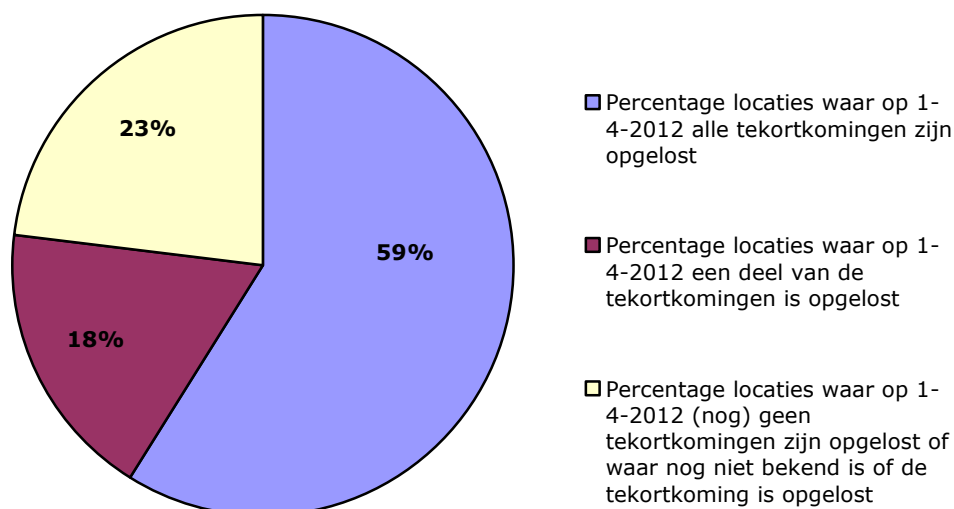
De 21 procent gemeenten waar niet of niet altijd is gehandhaafd (17 + 4 procent) is verantwoordelijk voor 11 procent van de locaties met tekorten waar niet wordt gehandhaafd (zie figuur 2.3a).

Landelijke resultaten handhaving

Nadat een gemeente heeft gehandhaafd, moet bezien worden of de tekortkomingen bij een locatie zijn opgeheven. Dit doet de GGD vooral met een specifiek daarop gericht onderzoek na afloop van de opgelegde hersteltermijn.

Bij 59 procent van de locaties waar in 2011 een handhavingstraject is ingezet, zijn alle tekortkomingen opgelost op 1 april 2012^{1 1}. In 2010 was dit maar bij bijna de helft van de locaties het geval. Bij 18 procent van de locaties zijn de tekortkomingen deels opgelost op 1 april 2012. Bij 23 procent van de locaties zijn na een handhavingstraject nog geen tekortkomingen opgelost of is door de gemeente wel handhaving ingezet, maar is nog niet bekend of de tekortkomingen al zijn opgelost (zie figuur 2.3b).

Figuur 2.3b Resultaat van de handhaving bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus op 1 april 2012, in percentages (n locaties waar gehandhaafd is=3.357)



Resultaten handhaving per gemeente

Er zijn gemeenten waar geen enkele locatie een tekortkoming heeft (9 procent van de gemeenten). Maar er zijn ook gemeenten waar bij alle locaties een of meer tekortkomingen zijn geconstateerd (4 procent van de gemeenten). Dit laatste betreft voornamelijk gemeenten met minder dan twintig locaties (kdv, bso en gob).

Bij 38 procent van de gemeenten in Nederland zijn op 1 april 2012 alle tekortkomingen bij *alle* locaties opgelost na de inzet van gemeentelijke handhavingstrajecten. Het blijkt gemeenten te betreffen met tussen de tien en twintig locaties (kdv, bso en gob).

^{1 1} De door de inspectie vastgestelde peildatum voor de meting van het handhavingresultaat.

Bij 62 procent van de gemeenten zijn de tekortkomingen nog niet opgelost na de inzet van een handhavingstraject. Dit is inclusief de 13 procent gemeenten waar bij geen enkele locatie alle tekortkomingen zijn opgelost. Het gaat hierbij vaak om gemeenten met tien tot dertig locaties (kdv, bso en gob).

Gemeenten met locaties waar niet alle tekortkomingen zijn opgeheven na de inzet van handhaving in 2011, moeten lopende handhavingstrajecten verder monitoren en/of vervolghandhaving inzetten in 2012. Ook bij locaties met geconstateerde tekortkomingen waar nog helemaal niet gehandhaafd is, moeten stappen worden gezet.

Dit betekent dat er bij ruim 1.800 locaties nog tekorten bestaan die in 2011 geconstateerd zijn en die handhavingswerk betekenen voor ongeveer de helft van alle gemeenten in 2012. Voor een deel betreft het tekortkomingen die laat in 2011 geconstateerd zijn of tekortkomingen op locaties waar het handhavingstraject doorloopt tot over de jaargrens van 2011. Maar dit betekent ook dat bij veel locaties nog werk aan de winkel is in 2012 en er 'workload' doorschuift van 2011 naar 2012.

Overige bevindingen

De inspectie heeft berekend of het aantal locaties kinderopvang, of gastouderbureaus binnen een gemeente van invloed is op de gegevens die hiervoor zijn gepresenteerd. Dit is gedaan aan de hand van cijfers uit de jaarverslagen van gemeenten. Zo is gekeken of het aantal locaties kinderopvang in een gemeente van invloed is op:

- het aantal onderzoeken dat is uitgevoerd. Bijvoorbeeld: voeren gemeenten met minder locaties vaker alle onderzoeken uit dan gemeenten met meer locaties, of andersom?;
- het gebruik van maatwerk binnen een gemeente;
- de vraag of er een of meerdere tekortkomingen zijn geconstateerd;
- het inzetten van handhavingstrajecten;
- het niet inzetten van een handhavingstraject omdat er een schriftelijke onderbouwing is van de gemeente om dit niet te doen, of omdat het zo in het handhavingsbeleid van de gemeente is opgenomen;
- het resultaat van de handhavingstrajecten, de vraag of er meer of minder tekorten zijn opgelost.

Uit zogenaamde correlatieberekeningen blijkt dat het aantal locaties binnen een gemeente op geen van bovengenoemde punten van invloed is.

2.4

Gastouders

Sinds 2010 zijn alle gastouders rechtstreeks object van toezicht en handhaving voor gemeenten. Dit betekent dat niet alleen nieuwe aanmeldingen, maar ook alle bestaande gastouders gecontroleerd moeten worden. Ook voor 2011 vertaalde zich dit in een fors hoger aantal onderzoeken voor de GGD. Gastouders die voldoen aan de minimumeisen, worden opgenomen in het LRKP.

Vanaf 2012 inspecteert de GGD alle nieuwe gastouders alleen vóór aanmelding en worden de kwaliteitseisen zo veel mogelijk bij het onderzoek voor registratie getoetst. Hierbij worden documenten en gegevens gecontroleerd en wordt een inspectie op de locatie gehouden. Bestaande gastouders worden niet jaarlijks gecontroleerd, zoals de andere vormen van opvang, maar er vindt elk jaar een steekproefsgewijze controle plaats. Gemeenten moeten jaarlijks minimaal tussen de 5 en 30 procent van de gastouders onderzoeken.

Gemeenten hebben in hun jaarverslagen aangegeven dat in 2011 bij bijna 7.600 bestaande en nieuwe gastouders de benodigde controles zijn uitgevoerd. Dit is inclusief het aantal gastouders waar vanwege gastouderopvang bij de vraagouder alleen een documentcontrole nodig was. Bij ruim 15.500 gastouders is in 2011 alleen de controle op de locatie, uitgevoerd. Dit betekent dat deze locaties in 2010 de documentcontrole hebben gehad.

Ook blijkt dat bij een kleine 2.500 locaties gastouderopvang in 2011 geen onderzoeken zijn uitgevoerd (documentcontrole of controle op de locatie). Dit kan doordat een deel van de gastouders alle benodigde controles in 2010 gehad heeft (inclusief het aantal gastouders dat bij de vraagouder opvangt en waarbij in 2010 alleen de documentcontrole is uitgevoerd). Ook is bekend dat nog niet alle gastouders eind 2011 beide controles hebben gehad. Er zijn dertien gemeenten die hebben aangegeven in 2011 geen onderzoeken bij gastouders te hebben uitgevoerd, terwijl ze volgens het LRKP wel gastouders binnen hun gemeente hebben. In totaal gaat het over ongeveer vijfhonderd gastouders.

Bij de uitgevoerde onderzoeken in 2011^{1 2} zijn bij 7 procent van de gastouders één of meer tekortkomingen geconstateerd.

^{1 2} Het gaat hier om zowel locaties waar beide controles, als locaties waar één controle is uitgevoerd. Dit laatste indien de eerste controle al in 2010 had plaatsgevonden of als het opvang bij de vraagouder betrof en alleen de eerste controle van toepassing was.

3 Achterblijvende gemeenten 2012

3.1 Inleiding

In het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs is sinds 2009 meer aandacht voor gemeenten die niet voldoen aan de wettelijke toezicht- en handhavingstaken kinderopvang. Al een aantal jaren leefde een aanzienlijk deel van de gemeenten haar wettelijke taken niet na. Dit was de aanleiding voor het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang'. Het doel van het project is de uitvoering van het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang door gemeenten te verbeteren.

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre het toezicht en de handhaving bij achterblijvende gemeenten is verbeterd in 2012. Na een inleiding op het project volgt een beschrijving van de resultaten van het project in 2012. In dit hoofdstuk worden voorbeelden gegeven van zowel achterblijvende als niet-achterblijvende gemeenten, die zich meer hebben toegelegd op hun wettelijke taken op het gebied van kinderopvang.

3.1.1 *Wettelijke taken van gemeenten*

De wettelijke taken waaraan een gemeente behoort te voldoen, zijn:

- het juist en volledig bijhouden van het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP);
- het uitvoeren van alle wettelijk verplichte inspecties;
- het uitvoeren van de handhaving op kinderopvanginstellingen.

Sinds de invoering van het LRKP in 2010 controleert de inspectie het criterium 'register' minder intensief. Het werken met een geautomatiseerd systeem geeft waarborgen dat het register juist en volledig wordt bijgehouden.

In het kader van het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' worden alle gemeenten in Nederland onderzocht. In de aanpak van achterblijvende gemeenten is gekozen voor een individuele benadering. Beoordeling van gemeenten vindt plaats aan de hand van de jaarverantwoording over voorgaand kalenderjaar, gegevens in het LRKP, binnengekomen signalen en eventueel extra opgevraagde informatie. Wanneer na contact met de gemeente blijkt dat de gemeente niet aan de wettelijke taken voldoet, worden verbeterafspraken gemaakt. De gemeente wordt gevolgd tot het moment dat aan alle wettelijke taken wordt voldaan, of dat er voldoende vertrouwen is dat aan alle wettelijke taken voldaan wordt en dit voor de toekomst geborgd is.

3.1.2 *Statusoekening en publicatie*

Na beoordeling van de wettelijke taken wordt aan de gemeente een status toegekend. Deze status geeft weer in hoeverre een gemeente voldoet aan de wettelijke taken, maar geeft geen waardeoordeel over de kwaliteit van individuele kinderopvanglocaties in de gemeente. Er zijn drie categorieën te onderscheiden:

- status A: de gemeente leeft haar wettelijke taken na;
- status B: de gemeente leeft haar wettelijke taken niet of onvoldoende na, maar werkt wel mee aan het maken en uitvoeren van verbeterafspraken met de Inspectie van het Onderwijs;

- status C: de gemeente leeft haar wettelijke taken niet of onvoldoende na en werkt niet of onvoldoende mee aan het maken en uitvoeren van verbeterafspraken met de Inspectie van het Onderwijs.

Het uitvoeren van toezicht en handhaving in de kinderopvang is een dynamisch proces, dat onderhevig is aan diverse invloeden. Dit betekent dat een gemeente met een status B naar status A kan gaan, maar ook kan terugvallen van status A naar status B.

Op initiatief van de minister van SZW wordt sinds oktober 2011, in het kader van transparantie, de status van gemeenten gepubliceerd op de website van de inspectie. Dit heeft tot doel gemeenten te stimuleren zich meer bewust te worden van hun toezicht- en handhavingstaken op het gebied van kinderopvang.

3.1.3 *Uitspraak Raad van State*

In december 2011 oordeelde de Raad van State dat een bestuursorgaan bij een overtreding van normen die in een beleidsregel zijn opgenomen niet bevoegd is om een sanctie op te leggen, omdat een beleidsregel geen wettelijk voorschrift is. De kwaliteitseisen kinderopvang waren echter (grotendeels) in beleidsregels vervat. Het gevolg daarvan was dat gemeenten bij overtredingen op deze beleidsregels, niet konden handhaven met een sanctie, zoals een bestuurlijke boete en lasten onder dwangsom. Gemeenten beschikten vanaf dat moment dus over minder handhavingsmogelijkheden, waardoor het uitvoeren van handhaving werd beperkt. Dit betekende voor de Inspectie van het Onderwijs dat gemeenten vanaf dat moment niet volledig beoordeeld konden worden op het criterium 'handhaving'. Sinds de uitspraak van de Raad van State gaf de inspectie gemeenten die niet voldeden aan de wettelijke taken daarom geen status. In juni 2012 zijn de beleidsregels kwaliteit kinderopvang in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) en een ministeriële regeling vervat. Daarom worden genoemde gemeenten in het najaar van 2012 opnieuw getoetst en van een status voorzien.

3.1.4 *Risicogestuurd toezicht door de Inspectie van het Onderwijs*

Eind 2012 zijn alle gemeenten in Nederland onderzocht en voorzien van een status. Hiermee loopt het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' ten einde. Verbetertrajecten die nog niet zijn afgerond, lopen nog wel door in 2013. Het project wordt opgevolgd door een vorm van risicogestuurd toezicht. In samenwerking met de VNG heeft de inspectie, vanuit de Wet revitalisering generiek toezicht, de jaarlijkse verantwoording kinderopvang herzien. In het herziene format legt de gemeente (het college) verantwoording af aan de gemeenteraad over de uitvoering van de wettelijke taken. Deze informatie wordt ook ter beschikking gesteld aan de inspectie. Op basis van de herziene jaarverantwoording wordt door de inspectie jaarlijks bekeken of gemeenten voldoen aan hun wettelijke taken. Indien een gemeente niet voldoet, wordt zij nader onderzocht en eventueel wordt een individueel verbetertraject ingezet. Ook een binnengekomen signaal kan voor de inspectie aanleiding zijn voor een nader onderzoek. Hierop kan zo nodig ook een individueel verbetertraject volgen.

3.2 **Achterblijvende gemeenten in getallen**

In december 2011 waren 240 van de 418 gemeenten onderzocht (zie tabel 3.2). Van deze gemeenten hadden 193 gemeenten een status A; het toezicht op de kinderopvang van deze gemeenten was op orde. De overige 47 onderzochte gemeenten hadden een B-status. Met deze gemeenten zijn verbeterafspraken gemaakt.

In 2012 telt Nederland door gemeentelijke hervormingen nog 415 gemeenten. In oktober 2012 was 85 procent van de 415 gemeenten onderzocht. Van de

onderzochte gemeenten kregen 313 gemeenten een status A en 39 gemeenten een status B.

Tabel 3.2 Aantal onderzochte gemeenten in 2011 en 2012 naar status

	December 2011	Oktober 2012
Status A	193	313
Status B	47	39
Status C	0	0
Nog te onderzoeken gemeenten	178	63
Totaal aantal gemeenten	418	415

Met alle 63 'nog te onderzoeken gemeenten' uit tabel 3.2 heeft de Inspectie van het Onderwijs contact gehad. Tijdens dit contact zijn verbeterpunten besproken maar in verband met de uitspraak van de Raad van State hebben deze gemeenten nog geen status toegekend gekregen. In het najaar van 2012 worden deze gemeenten (opnieuw) getoetst en voorzien van een status. Op basis van het contact dat reeds met deze gemeenten heeft plaatsgevonden, wordt verwacht dat een groot deel hiervan zich verbeterd heeft en op het toetsmoment een status A toegewezen krijgt.

Ondanks het feit dat de cijfers van december 2011 in tabel 3.2 over hetzelfde verslagjaar gaan als de gegevens in hoofdstuk 2, komen deze gegevens om verschillende redenen niet altijd overeen. Zo zijn de gegevens in hoofdstuk 2 gebaseerd op de jaarverantwoording, welke een beeld geeft over geheel 2011. Gemeenten die echter in 2011 na een verbetertraject een status A toegewezen hebben gekregen, hebben niet het gehele jaar aan hun wettelijke taken voldaan. In een dergelijke situatie kan er sprake zijn van een discrepantie tussen de status van een gemeente en de resultaten zoals verantwoord in de jaarverantwoording. In een ander geval kan het voorkomen dat een gemeente direct een status A krijgt, maar dat de uitvoering op een later tijdstip verslechtert. Eind 2011 bleek bijvoorbeeld na een signaal, dat bijna zestig gemeenten niet alle wettelijk verplichte inspecties hadden uitgevoerd. Een groot gedeelte hiervan had een status A. Nadat deze gemeenten begin 2012 actie hebben ondernomen om ervoor te zorgen dat alle inspecties in 2012 wel gehaald kunnen worden, is status A gecontinueerd. Deze voorbeelden laten zien dat de cijfers in hoofdstuk 2 en 3 niet met elkaar te vergelijken zijn.

3.3

Oorzaken van achterblijven

Sinds het begin van het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' heeft de Inspectie van het Onderwijs steeds meer zicht verkregen op de verschillende oorzaken van achterblijven. Deze oorzaken heeft de inspectie in beeld gebracht (zie bijlage 1 voor de onderzoeksmethode).

Een van de belangrijkste oorzaken van het achterblijven van gemeenten is dat gemeenten onvoldoende doordrongen zijn van het doel en het belang van toezicht en handhaving in de kinderopvang. Dit kan te maken hebben met het feit dat de kinderopvang voor een aantal gemeenten een klein beleidsgebied is. Ook de beperkte beleidsvrijheid van gemeenten op het gebied van kinderopvang kan hierbij een rol spelen. Een relatief klein beleidsgebied in combinatie met beperkte beleidsvrijheid kan onvoldoende (bestuurlijke) betrokkenheid tot gevolg hebben. Dit kan er weer toe leiden dat er binnen de gemeente te weinig aandacht is voor capaciteit en financiële middelen, achtervang bij het wegvallen van de verantwoordelijke medewerker kinderopvang en kennis op het gebied van wet- en regelgeving van deze verantwoordelijke medewerker kinderopvang.

Een andere belangrijke oorzaak van achterblijven die de Inspectie van het Onderwijs constateert, is dat gemeenten de regierol onvoldoende oppakken. Dit komt onder andere tot uiting wanneer een gemeente geen of onvoldoende zicht heeft op de uitvoering van de inspecties door de GGD. Wanneer een gemeente onvoldoende overzicht houdt op de uit te voeren inspecties en de uitgevoerde inspecties, of de GGD onvoldoende aanspreekt wanneer die de gemaakte afspraken niet nakomt, kan de gemeente geen invloed uitoefenen op het behalen van haar wettelijke taak 'uitvoering inspecties'.

Ook op het gebied van handhaving is het van belang dat gemeenten het overzicht bewaren en de regierol oppakken. Door te handhaven bij tekortkomingen en te monitoren of de tekortkomingen na handhaving (tijdig) zijn opgelost, dragen gemeenten bij aan de kwaliteit van de kinderopvang.

Oorzaken van achterblijven zijn volgens de Inspectie van het Onderwijs door de jaren heen nauwelijks veranderd. Wat opvalt, is dat de verantwoordelijke persoon^{1 3} voor kinderopvang in een gemeente een belangrijke rol kan spelen bij het uitvoeren van de wettelijke taken. De verantwoordelijke persoon is degene die kan lobbyen voor draagvlak en bestuurlijk commitment. Wanneer deze medewerker op de hoogte is van de kosten voor het uitvoeren van de wettelijke taken en de beschikbare financiële middelen, kan hij invloed uitoefenen op de verdeling van financiële middelen. Bovendien kan kennis over financiële middelen en wet- en regelgeving de onderhandelingspositie van de gemeente ten opzichte van de GGD versterken. Daarbij kan een verantwoordelijke persoon kinderopvang die zich bewust is van zijn rol als opdrachtgever, de GGD actiever benaderen. De medewerker is dan ook minder afhankelijk van het initiatief van de GGD.

3.4 Verbeteringen in toezicht en handhaving bij achterblijvende gemeenten

Door verbeterafspraken met een achterblijvende gemeente te maken, probeert de Inspectie van het Onderwijs de uitvoering van toezicht en handhaving structureel op een hoger niveau te brengen. Als een gemeente het belang van bepaalde verbeteringen inziet, zal zij meer gemotiveerd zijn de uitvoering van het toezicht en de handhaving op orde te houden. Op deze manier draagt toezicht en handhaving bij aan kwalitatief goede zorg voor het kind.

Achterblijvende gemeenten verbeteren zich in het algemeen door het vrijmaken en inzetten van bijvoorbeeld extra financiële middelen en indien nodig capaciteit. Daarnaast stellen gemeenten orde op zaken door procesbeschrijvingen te maken en achtervang te regelen voor de medewerker die belast is met kinderopvang.

Gemeenten die achterblijven op de uitvoering van de inspecties verbeteren zich doorgaans doordat ze zich meer bewust worden van hun regiefunctie en deze versterken. Dit houdt in dat ze afspraken maken met de GGD over de uit te voeren werkzaamheden. Er wordt bijvoorbeeld een opdrachtformulering, een contract, een planning en een overzicht van de uit te voeren onderzoeken gemaakt. Ook worden periodieke voortgangsgesprekken met de GGD gepland om overzicht te houden op de voortgang van de uitvoering van de inspecties.

Voorbeeld van een gemeente

Een kleine gemeente heeft de uitvoering van de onderzoeken op orde. Alle locaties kinderopvang werden tijdig door de GGD onderzocht. Hoewel de gemeente aan de wettelijke taken voldoet, wenste zij meer zicht op het werk van de GGD om betere

^{1 3} Met 'de verantwoordelijke persoon kinderopvang' wordt de medewerker bedoeld die verantwoordelijk is voor het beleidsgebied kinderopvang. Dit kan bijvoorbeeld een beleidsmedewerker zijn.

regie te voeren. In het eerste telefonisch gesprek dat de gemeente met de Inspectie van het Onderwijs voerde, gaf zij aan om deze reden de GGD gevraagd te hebben om de planning voor het volgende jaar eerder aan te leveren en deze halfjaarlijks te maken, in plaats van jaarlijks. Bovendien is afgesproken dat de GGD per kwartaal verantwoording aflegt aan de gemeente over de uitgevoerde onderzoeken. Deze afspraken geven de gemeente betere mogelijkheden om de regie te voeren over de uitvoering van de inspecties. Er zijn immers meerdere controlemomenten per jaar vastgesteld. De gemeente kan, indien nodig, tijdig bijsturen. Het jaarlijkse evaluatiegesprek tussen de gemeente en de GGD wordt vastgelegd in een verslag en dient tevens als afsprakenlijst voor het komende jaar. Naast het evaluatiegesprek komen de gemeente en de GGD in een regionaal overleg nog drie á vier keer per jaar samen. Daarnaast zijn er tussentijds contacten tussen de gemeenteambtenaar en de inspecteur van de GGD over lopende zaken.

Gemeenten die achterblijven op handhaving verbeteren onder andere door handhavingsbeleid op te stellen of te actualiseren, zorg te dragen voor juridische deskundigheid ten aanzien van de handhaving, de voortgang van de handhaving te bewaken en de communicatie met de GGD over geconstateerde tekortkomingen te verbeteren. Gemeenten creëren overzicht door uitgevoerde handhavingsacties vast te leggen. Dit draagt bij aan het oplossen van tekortkomingen, evenals het consequent gebruik van hersteltermijnen, herinspecties en sancties bij tekortkomingen die niet binnen de hersteltermijn zijn opgelost.

Voorbeeld van een gemeente

Een gemeente heeft, ondanks dat er locaties kinderopvang met tekortkomingen waren, een aantal jaren weinig tot geen handhavingstrajecten opgestart. Een jaar geleden is besloten het handhaven bij de kinderopvang meer prioriteit te geven. Hiervoor werd onder andere een nieuwe medewerker aangesteld en opgeleid. Sinds dit jaar pakt de gemeente de handhaving op. De medewerker heeft onder andere de oude rapporten geanalyseerd. Uit de analyse bleek dat bij één houder met meerdere locaties op het domein 'veiligheid' vaak tekortkomingen werden geconstateerd. De gemeente heeft de houder aangeschreven over de afzonderlijke locaties. Daarnaast vond er een gesprek plaats tussen de gemeente, de GGD en de houder om samen te kijken naar de oorzaken van de tekortkomingen, maar vooral om te zoeken naar een oplossing. Inmiddels blijkt dat het aantal geconstateerde tekortkomingen bij deze houder aanzienlijk is afgenomen.

In de vorige paragraaf werd duidelijk dat de verantwoordelijke persoon kinderopvang een belangrijke rol kan spelen in de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken. Het ligt dan ook voor de hand het kennisniveau van de medewerker op deze functie te borgen, ook wanneer er sprake is van personeelwisselingen. Daarnaast moet helder zijn dat er sprake is van een opdrachtgever- versus opdrachtnemerschap tussen respectievelijk de gemeente en de GGD.

Bij gemeenten waarbij het beleidsgebied kinderopvang relatief klein is, kan het helpen om samen te werken met andere (kleine) gemeenten of de toezicht- en handhavingstaken over te dragen aan een grotere gemeente. De Inspectie van het Onderwijs ziet initiatieven tot samenwerking al bij meer kleine gemeenten tot stand komen. Samenwerking gebeurt bijvoorbeeld door een regionale medewerker kinderopvang aan te stellen die, ongeacht de GGD-regio of het handhavingsbeleid, regie voert op de voortgang van de uitvoering van het toezicht en de handhaving in verschillende gemeenten. Gemeenten houden ook het LRKP voor elkaar bij in vakantietijden. Een andere vorm van samenwerking is dat gemeenten gezamenlijk

een onderwerp op de agenda van de GGD plaatsen bij een regio-overleg. Verder zijn er ook gemeenten die expertise uitwisselen. Een voorbeeld hiervan is dat een juridisch geschoold persoon van één gemeente zijn expertise op het gebied van handhaving bij verschillende gemeenten inzet, of dat het handhavingsbeleid dat door één gemeente is gemaakt, door meerdere gemeenten wordt gebruikt.

Voorbeeld van een gemeente

Een grote gemeente heeft de toezicht- en handhavingstaak overgenomen van een kleinere buurgemeente. De grote gemeente had binnen de interne organisatie een meldpunt voor kinderopvang opgezet. De ouders uit de kleinere gemeente, die haar toezicht- en handhavingstaak heeft overgedragen, zijn tijdens een informatiebijeenkomst geïnformeerd over het meldpunt en de voor hen nieuwe werkwijze. De burgers uit de kleinere gemeente kunnen informatie over het meldpunt vinden op de website van de gemeente.

Om te verbeteren maken gemeenten ook gebruik van de expertise bij het VNG-expertisecentrum door casussen voor te leggen, (juridisch) advies te vragen of trainingen te volgen. Daarnaast wordt gebruikgemaakt van regiocoaches die het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) ter beschikking stelt in het kader van de overgang op het LRKP en de applicaties GIR Inspecteren en GIR Handhaven (zie paragraaf 1.4).

3.5

Ten slotte

Een gemeente krijgt een status A wanneer deze aan de wettelijke taken voldoet. Een gemeente met status B kan de A-status ontvangen wanneer het na een verbetertraject aannemelijk is dat aan de wettelijke taken wordt voldaan en de gemeente zorg draagt voor borging voor de toekomst.

De meeste gemeenten met een status B verbeteren hun uitvoering binnen een half jaar na de start van het verbetertraject. Een verbetertraject leidt in het algemeen tot een structureel actievere houding van de gemeente en meer grip op de uitvoering van de wettelijke taken. Gemeenten zijn zich daarnaast meer bewust van de verantwoordelijkheden op het gebied van toezicht op kinderopvang. Toch komt het ook voor dat gemeenten niet wezenlijk veranderen, omdat het bijvoorbeeld nog altijd ontbreekt aan bestuurlijk commitment. Doordat gemeenten in dit geval alleen verbeteren omdat de Inspectie van het Onderwijs dit van hen vraagt, is er een groter risico op terugval naar status B aanwezig.

4 Conclusies

Het eerste doel van dit rapport was inzicht te geven in de kwaliteit van het toezicht op en de handhaving van de kinderopvang door gemeenten over verslagjaar 2011. Hierbij is onderzocht of gemeenten hun wettelijke taken uitvoeren. De belangrijkste taken waar de inspectie voor 2011 naar heeft gekeken, zijn de uitvoering van de verplichte jaarlijkse onderzoeken en de inzet van handhaving als er tekortkomingen worden geconstateerd.

Uitvoering onderzoeken

Het aantal afgeronde jaarlijkse onderzoeken in Nederland is in 2011 toegenomen. Toch is het totaal percentage verplichte jaarlijkse onderzoeken licht gedaald ten opzichte van 2010, van 90 naar 86 procent van alle locaties. Het beeld over de uitvoering van de onderzoeken is daarmee iets verslechterd. Een op de zeven locaties is niet onderzocht in 2011, ruim 1.800 locaties (kdv, bso en gob). Dit laatste speelt niet in alle gemeenten, want iets meer dan de helft van de gemeenten voldeed in 2011 aan zijn wettelijke taak om alle jaarlijkse onderzoeken uit te voeren. Dit betekent dat de andere helft van de gemeenten moet verbeteren om zijn wettelijke taak te behalen.

Handhaving

De afgelopen twee jaar zijn er procentueel gezien minder locaties met tekortkomingen geconstateerd. Bovendien zijn bij bijna 60 procent van de locaties alle tekortkomingen opgeheven, een verbetering ten opzichte van de score uit 2010 (bijna 50 procent). Beide ontwikkelingen duiden erop dat het beter gaat met de kwaliteit van de kinderopvang.

Dit laatste betekent ook dat gemeenten actiever gehandhaafd hebben in 2011. Bijna vier vijfde van de gemeenten handhaaft altijd indien er tekortkomingen zijn geconstateerd. Hiermee vullen gemeenten hun wettelijke taak verder in dan in 2010.

Toch wordt er bij één op de tien locaties met tekortkomingen nog niet gehandhaafd. Dat vindt plaats bij een vijfde van de gemeenten. Hierop kunnen gemeenten verbeteren. Ook blijven er eind 2011 tekortkomingen bestaan bij locaties waar de handhaving over de jaargrens doorloopt of waar na de handhaving de tekortkomingen niet of nog niet volledig zijn opgeheven. Dit betekent dat er in april 2012 bij ruim 1.800 locaties (kdv, bso en gob) nog tekortkomingen bestaan die in 2011 geconstateerd zijn en die werk betekenen in 2012 voor ongeveer de helft van alle gemeenten.

Achterblijvende gemeenten kinderopvang in 2012

Het tweede doel van het rapport was in beeld te brengen in hoeverre toezicht en handhaving bij achterblijvende gemeenten is verbeterd. De belangrijkste conclusie die getrokken kan worden, is dat achterblijvende gemeenten verbeteren. Steeds meer gemeenten zijn zich bewust van de verantwoordelijkheden die horen bij hun toezicht- en handhavingstaken op het gebied van kinderopvang. Dit draagt bij aan het uitvoeren van alle onderzoeken en het handhaven bij tekorten. Op deze manier draagt gemeentelijk toezicht bij aan een structurele borging van de kwaliteit van de kinderopvang.

Op peildatum 1 oktober 2012 is in het kader van het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' 85 procent van de gemeenten onderzocht. Van de

onderzochte gemeenten hebben 313 gemeenten een status A en 39 gemeenten een status B.

Oorzaken voor het achterblijven van gemeenten blijken vooral te liggen in een gebrek aan inzicht in het belang van het uitvoeren van de wettelijke taken en het onvoldoende oppakken van de regierol. Factoren die hiermee samenhangen, zijn onder andere te weinig bestuurlijk commitment, te weinig financiële middelen, te weinig capaciteit en onvoldoende kennis bij de met kinderopvang belaste medewerker.

Gemeenten verbeteren zich op verschillende manieren. Groeiende bewustwording en de versterking van de regierol dragen bij aan het uitvoeren van alle wettelijk verplichte onderzoeken. Een ander belangrijk verbeterpunt is dat gemeenten taken en verantwoordelijkheden goed beleggen, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Daarmee geven ze vorm aan de uitvoering van de handhavingstaak. Door het ontstaan van steeds meer samenwerking tussen gemeenten, is uitwisseling van expertise mogelijk. Ook wordt gebruikgemaakt van externe expertise van de VNG en van KING.

Literatuur

Inspectie van het Onderwijs (2011). *Kwaliteit gemeentelijk toezicht 2010/2011*.
Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

Websites:

GGD Nederland (2012). www.GGDNederland.nl

CBS (2012). Gemeentelijke indeling op 1 januari 2011. www.cbs.nl

CBS (2012). Gemeentelijke indeling op 1 januari 2012. www.cbs.nl

Operatie Kinderopvang (2012). www.operatiekinderopvang.nl

Bijlage I

Methode van onderzoek bij bepaling kwaliteit gemeentelijk toezicht in 2011

Verantwoording door gemeenten

Gemeenten verantwoorden zich in hun jaarverslag jaarlijks over de uitvoering van het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang aan de verantwoordelijke minister. Deze werkwijze is vastgelegd in artikel 67 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko).

Het jaarverslag kinderopvang wordt opgesteld volgens een door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) vastgesteld verantwoordingsmodel dat gemeenten aangeleverd krijgen door de Inspectie van het Onderwijs. Het model is vooraf afgestemd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Nadat het verslag is ingevuld, stelt het college van burgemeester en wethouders (B&W) het jaarverslag vast en verstrekt dit na ondertekening aan de gemeenteraad en de minister. De gemeenteraad en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gebruiken het jaarverslag als verantwoordingsinformatie.

De inhoud en vorm van het op te leveren jaarverslag wordt opgesteld door de inspectie en afgestemd met het ministerie van SZW en de VNG. Bij de uitvraag van gegevens wordt rekening gehouden met ontwikkelingen in het veld. Hierdoor kan het zijn dat gemeenten over andere of aangepaste informatie moeten rapporteren dan een jaar eerder. Ondanks deze wijzigingen wordt getracht de toezichtbelasting die ontstaat door de informatievraag aan gemeenten, zo veel mogelijk te beperken.

Omdat gastouders sinds 2011 deel uitmaken van het gemeentelijk toezicht, is over verslagjaar 2011 ook informatie over gastouders uitgevraagd bij de gemeenten. Om deze nieuwe uitvraag deels te compenseren zijn de volgende onderwerpen geschrappt:

- aantallen onderzoeken bij de start van de exploitatie;
- aantallen nog niet afgeronde, maar wel uitgevoerde onderzoeken;
- aantallen handhavingsadviezen;
- aantallen handhavingsacties per soort (zoals aantallen schriftelijke waarschuwingen en aanwijzingen);
- aantallen nadere onderzoeken;
- aantallen incidentele onderzoeken;
- handhavingsbeleid;
- aantallen voorschoolse educatie (VE)-plaatsen;
- aantallen tekorten per kwaliteitsdomein.

Vanaf 2013 (rapport over het verslagjaar 2012) kan de inspectie informatie uit de systemen LRKP en GIR Inspecteren/Handhaven gebruiken. Gemeenten hoeven dan zelf minder informatie te verzamelen omdat een groot deel van deze informatie door de systemen gegenereerd wordt. Dit zal de toezichtbelasting voor gemeenten die gebruikmaken van de GIR aanzienlijk verminderen.

Respons

De overzichten in dit rapport zijn gebaseerd op gegevens van alle 418 gemeenten in Nederland. Dit is een respons van 100 procent.

De inspectie heeft de gemeenten gevraagd het verslag over verslagjaar 2011 vóór 1 mei 2012 op te sturen. De wettelijk uiterste datum van verzending was 1 juli 2012. Op deze datum had 95 procent van gemeenten het jaarverslag aangeleverd. Dit is een verbetering ten opzichte van vorig jaar toen 78 procent van de gemeenten het jaarverslag had aangeleverd op 1 juli 2011.

Tabel BIa Respons jaarverslagen 2010 en 2011

	Verslagjaar 2010 (430 gemeenten)	Verslagjaar 2011 (418 gemeenten)
Ingeleverd voor 1 mei	52,8 %	70,8 %
Ingeleverd voor 1 juli	25,1 %	24,6 %
Ingeleverd na 1 juli	21,9 %	4,5 %
Niet ingeleverd	0,2 %	0,0 %

De betrouwbaarheid van gemeentelijke gegevens

Als garantie voor de betrouwbaarheid van de gegevens in het jaarverslag verklaart het college van B&W in een bestuurlijke mededeling van het college bij het gemeentelijk verslag, dat dit naar waarheid is ingevuld. De Wko verplicht gemeenten niet om hun verslagen te voorzien van een accountantsverklaring of een verklaring van (bijvoorbeeld) een certificerende instantie.

Gemeenten moesten het jaarverslag zowel digitaal, op de website van de inspectie, als fysiek op papier invullen. In de digitale vragenlijst waarmee de gemeenten het jaarverslag hebben ingevoerd, zat een consistentietoets ingebouwd. Hiermee is de logica van de antwoorden nagegaan. Een aantal keer is gemeenten gevraagd om een toelichting als de aantallen niet overeenkwamen. Naar aanleiding van de toelichtingen van gemeenten zijn de inconsistenties bekeken en waar nodig is gemeenten gevraagd om de cijfers alsnog aan te passen.

Analysemethode gemeentelijke gegevens

Met behulp van het programma SPSS zijn de gemeenteverslagen geanalyseerd. Ten behoeve van het eerste doel van dit rapport zijn er voornamelijk beschrijvende analyses uitgevoerd. De invloed van gemeentegrootte op verschillende variabelen is bekeken met een correlatieberekening.

Rapportage

In het rapport komt het voor dat het aantal gemeenten bij een specifiek onderwerp niet overeenkomt met het totaal aantal gemeenten. Dat komt doordat niet alle onderwerpen van toepassing zijn op alle gemeenten. Zo zijn er bij een deel van de gemeenten geen locaties met tekortkomingen. Hier zijn dus ook geen handhavingsacties ingezet. Deze gemeenten zijn dan niet meegenomen in de percentages.

Het onderzoek van de inspectie heeft niet tot doel gehad om onderzoek te doen naar verklaringen bij de uitkomsten. De uitvraag bij gemeenten was ingericht om inzicht te geven in de feitelijke prestaties, weergegeven in aantallen en percentages. Daar waar een duidelijke oorzaak-gevolgrelatie bleek, is deze wel weergegeven in de teksten.

Project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang'

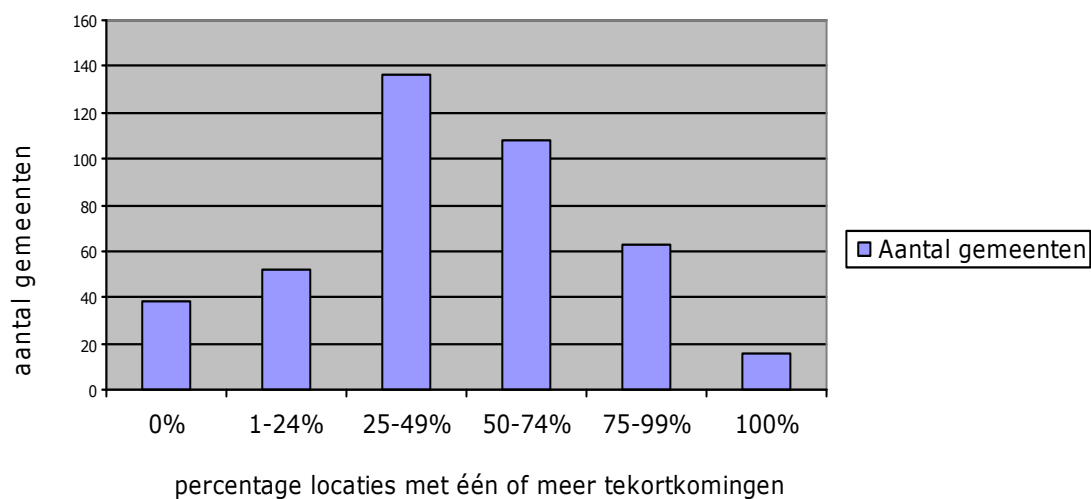
De gegevens over het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' zijn twee manieren verkregen. In de eerste plaats zijn gegevens verkregen door middel van een vragenlijst aan alle inspecteurs kinderopvang van de Inspectie van het Onderwijs, die bij dit project betrokken zijn. De vragenlijst bestond uit open vragen, die kwalitatief zijn geanalyseerd. Vervolgens heeft een groepsinterview met dezelfde

inspecteurs plaatsgevonden. In het groepsinterview is naar aanleiding van de uitkomsten van de vragenlijst doorggevraagd. Daarnaast hebben de inspecteurs voorbeelden gegeven van wat zij tegenkomen in de praktijk.

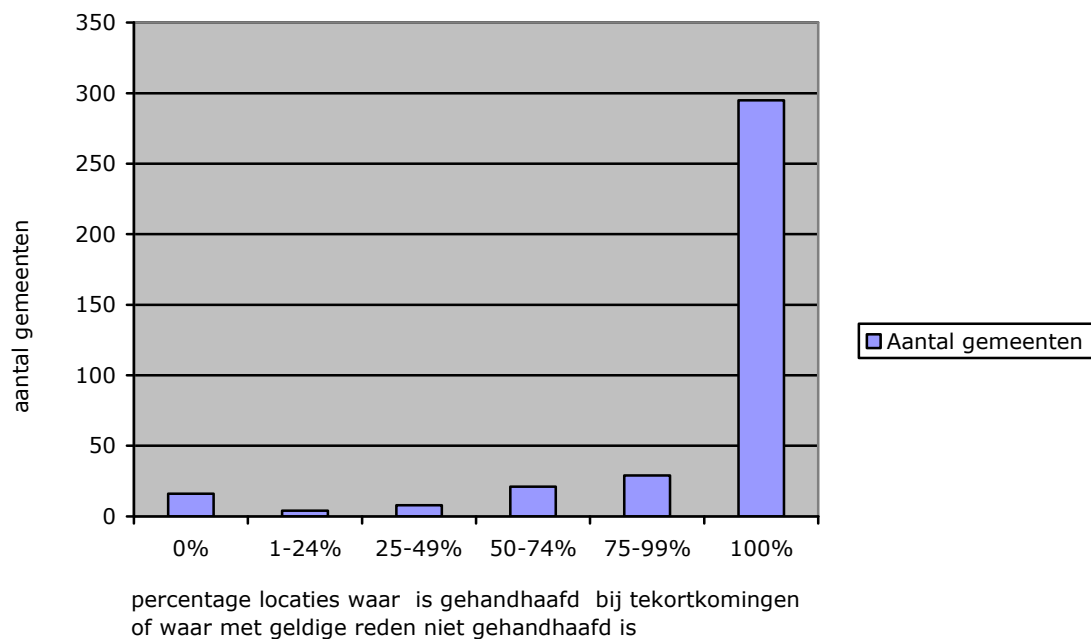
Bijlage II

Aantal gemeenten en hun resultaten

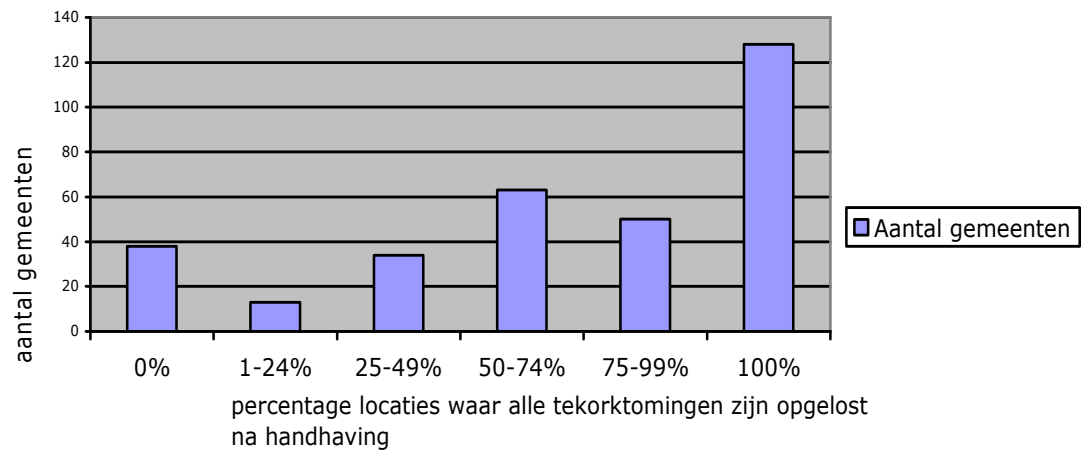
Figuur BIIa Aantal gemeenten naar percentage locaties met een of meer tekortkomingen (aantal gemeenten=413)



Figuur BIIb Aantal gemeenten en percentage locaties waar handhaving is ingezet bij tekortkomingen, of waar met geldige reden niet gehandhaafd is (aantal gemeenten=373)



Figuur BIIC Aantal gemeenten en percentage locaties waar gehandhaafd is en waar alle tekortkomingen zijn opgelost (aantal gemeenten=326)



Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

2012-32 | gratis
ISBN: 978-90-8503-300-4

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de
Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | december 2012