

BUREAU BARTELS B.V.

RESEARCH | CONSULTANCY | MANAGEMENT

Stationsplein 69
3818 LE Amersfoort
Postbus 318
3800 AH Amersfoort
Telefoon (033) 479 20 20
Fax (033) 479 20 21
E-mail info@brtls.nl
Internet www.bureaubartels.nl

EFFECTIVITEIT VAN DE HANDHAVING IN DE KINDEROPVANG

**Eindrapport
Uitgebracht op verzoek van
het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Amersfoort, 28 februari 2013**

VOORWOORD

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Bureau Bartels in de tweede helft van 2012 en in de eerste maanden van 2013 een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de handhaving in de kinderopvang. Van de uitkomsten van dit onderzoek wordt in deze rapportage verslag gedaan.

Op deze plaats willen we de personen bedanken die een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek. In de eerste plaats bedanken we de sleutelpersonen die we in de eerste fase van het onderzoek gesproken hebben. Daarnaast gaat onze dank uit naar de vertegenwoordigers van de gemeenten en de houders van kinderopvanglocaties die hun medewerking aan het onderzoek hebben verleend. Tot slot bedanken wij de leden van de begeleidingscommissie – mevrouw M. Engels en de heer K. Romme (beiden van het ministerie van SZW), mevrouw E. Radstake (Vereniging Nederlandse Gemeenten), mevrouw J. Verschraagen en de heer B. Van Honk (beiden van de Inspectie van het Onderwijs), mevrouw A. Schrik en mevrouw G. Kalisvaart (beiden van GGD Nederland) en de heer N. Vlaar (GGD Rotterdam) – voor de prettige samenwerking en hun deskundig advies.

Bureau Bartels B.V.
Amersfoort

INHOUD

VOORWOORD

1.	INLEIDING	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doelstelling en aanpak onderzoek	1
1.3	Aanpak kwantitatief spoor	3
1.4	Aanpak kwalitatief spoor	4
1.5	Leeswijzer	5
2.	HANDHAVINGSBELEID EN -PRAKTIJK	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Belang en inhoud handhavingsbeleid	7
2.3	Handhavingsstrategie	9
2.4	Reactiesnelheid	14
2.5	Organisatie handhavingsproces	15
2.6	Perceptie effectiviteit handhavingsbeleid	19
3.	RESULTATEN KWANTITATIEVE ANALYSE	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Nalevingsgedrag naar kenmerken	21
3.3	Effect informatievoorziening	23
3.4	Effect handhavingsstrategie	25
3.5	Effect van snelheid gemeentelijk handelen	29
3.6	Effect van organisatorische aspecten	31
4.	KWALITATIEVE ANALYSE	35
4.1	Inleiding	35
4.2	(Achtergrond) overtredingen bij de 50 casussen	35
4.3	Ervaringen met preventief beleid	37
4.4	Rol GGD bij handhaving	38
4.5	Ervaringen met eerste handhavingsinterventie	40
4.6	Effectiviteit eerste handhaving	44
4.7	Vervolgstappen handhaving	46
4.8	Beoordeling inzet handhavingsinstrumenten	48
5.	CONCLUSIES	53
5.1	Inleiding	53
5.2	Samenvattende conclusies	53

LITERATUUR		57
BIJLAGE I	BETROKKEN GEMEENTEN	59
BIJLAGE II	ITEMS DAGOPVANG	61
BIJLAGE III	ITEMS BSO	65
BIJLAGE IV	ITEMS GASTOUDERBUREAU	69
BIJLAGE V	CASEBESCHRIJVINGEN	71

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

Het borgen van de kwaliteit van kinderopvang staat volop in de maatschappelijke en politieke belangstelling. Recente incidenten bij kindercentra hebben het belang daarvan alleen nog maar verder onderstreept. In de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen is geregeld dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het toezicht op – en de handhaving van – de kwaliteit van kinderopvang. Daartoe schakelen gemeenten de GGD in om periodiek inspecties bij aanbieders van kinderopvang uit te voeren. De GGD maakt hierbij gebruik van kwaliteitseisen die verbijzonderd zijn naar de toezicht-categorieën dagopvang, buitenschoolse opvang (BSO) en gastouderbureaus en gastouder. In haar inspecties toetst de GGD of kindercentra en gastouder(bureau)s aan de kwaliteitseisen voldoen. Daar waar in de GGD-inspecties overtredingen worden geconstateerd, dienen vervolgens handhavingsinstrumenten toegepast te worden.

Over het toezicht en de handhaving in de kinderopvang leggen gemeenten jaarlijks verantwoording af aan de gemeenteraad en aan de tweedelijns toezichthouder de Inspectie van het Onderwijs (IvHO). Op basis hiervan stelt de IvHO vervolgens jaarlijks een overall landelijke rapportage samen. Uit de IvHO-rapportages valt enerzijds af te leiden dat bij een aanzienlijk deel van de inspecties door de GGD tekortkomingen worden geconstateerd. Uit de rapportage over 2011/2012 bleek dat bij 49% van de inspecties dusdanige tekortkomingen zijn gesignaleerd dat de GGD de betreffende gemeente geadviseerd heeft om te handhaven¹. Anderzijds blijkt uit de resultaten van het zojuist genoemde IvHO-rapport, dat er ook sprake is van een aanzienlijke variatie in de mate waarin en wijze waarop gemeenten hun taken op het gebied van het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van kinderopvang oppakken.

Gemeenten zijn vrij om zelf te bepalen op welke wijze zij de handhaving in de kinderopvang vorm geven en welke inzet zij daartoe plegen. Veel gemeenten hebben hiervoor – alleen of samen met andere gemeenten in de regio – een handhavingbeleid opgesteld. In het voornoemde IvHO-rapport werd inzicht gegeven in de typen instrumenten die gemeenten inzetten en de mate waarin. Daarmee kon echter nog geen antwoord worden gegeven op de vraag welke (typen) interventies van gemeenten het meest effectief zijn qua beïnvloeding van nalevingsgedrag in de kinderdagopvang. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft Bureau Bartels een onderzoek uitgevoerd om deze ‘witte vlek’ weg te werken. Dit onderzoek is in de tweede helft van 2012 en de eerste maanden van 2013 uitgevoerd. In dit rapport presenteren we de uitkomsten van dit onderzoek.

1.2 Doelstelling en aanpak onderzoek

In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op de doelstelling en de aanpak van het onderzoek.

¹ IvHO, *Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2011/2012*, december 2012.

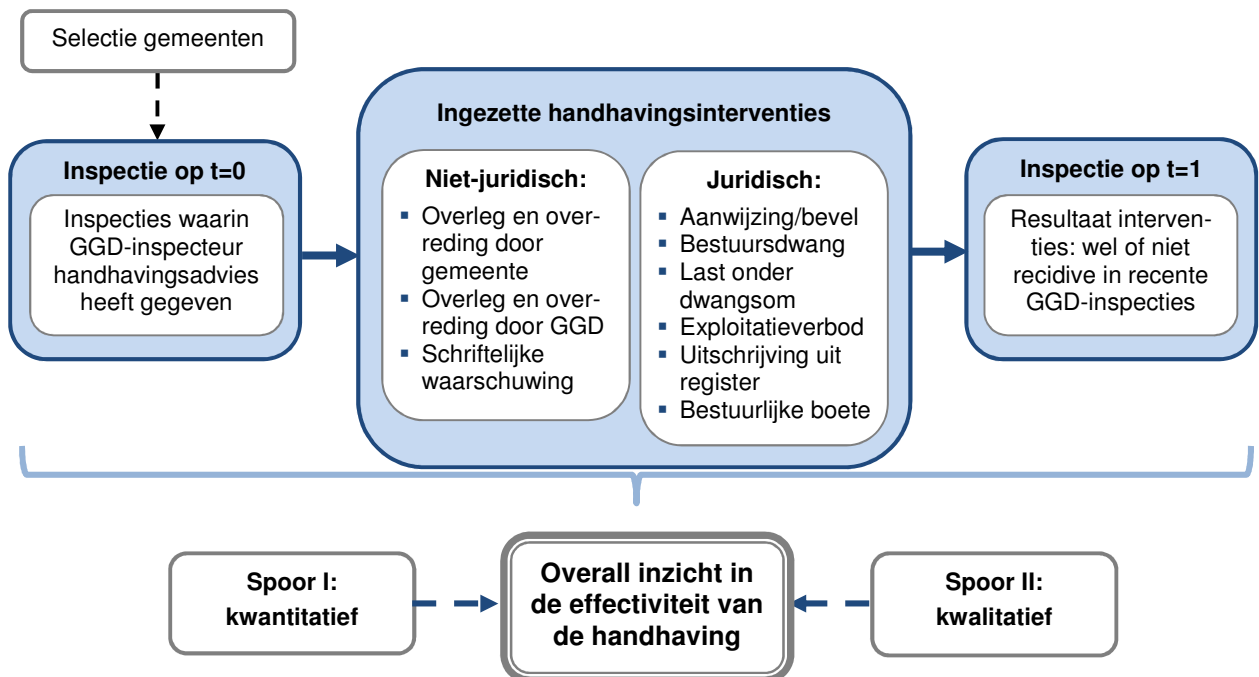
De doelstelling van het onderzoek was als volgt geformuleerd:

Het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit en kosten van gemeentelijke interventies gericht op handhaving van de kwaliteit van kinderopvang.

In dit onderzoek kijken we uitsluitend naar de handhaving. Het toezicht wordt buiten beschouwing gelaten. Centraal doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in de (mix van) handhavingsovernames van gemeenten die het meest effectief zijn, qua beïnvloeding van het nalevingsgedrag van ouders van kinderopvanglocaties en qua voorkoming van recidive. De kosten bleken in het onderzoek moeilijk in beeld te brengen. We hebben op dit punt vooral gekeken naar de capaciteit die de gemeenten beschikbaar stellen voor de handhavingstaak.

Voor het bepalen van de in de doelstelling genoemde effectiviteit is in het onderzoek het navolgende toetsingskader gehanteerd.

Schema 1.1 Toetsingskader effectiviteit handhaving in de kinderopvang



De kerngedachte bij dit toetsingskader kan kort en bondig als volgt worden samengevat. Voor kinderopvanglocaties waarvoor enige tijd geleden (op t=0) vanuit de GGD-inspecties het advies was gegeven om te handhaven, is nagegaan welke veranderingen in het ondernemersgedrag uit meer recente GGD-inspecties (op t=1) te destilleren waren. Vervolgens is getracht deze veranderingen te relateren aan – dus te ‘verklaren uit’ – de verschillende typen handhavingsovernames die vanuit de gemeenten gepleegd zijn.

Uit bovenstaand schema blijkt dat in het onderzoek langs een tweetal sporen gegevens zijn verzameld en geanalyseerd om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de gemeentelijke handhaving, namelijk een kwantitatief spoor en een kwalitatief spoor. In de volgende paragrafen lichten we deze ‘tweesporenaanpak’ nader toe.

1.3 Aanpak kwantitatief spoor

Binnen het kwantitatieve spoor stond de analyse van resultaten van GGD-inspecties (op twee meetmomenten) centraal. De uitkomsten van deze analyses hebben we gerelateerd aan een aantal kenmerken van de handhaving van gemeenten. Binnen dit spoor zijn de volgende deelstappen gezet.

Allereerst is in samenspraak met de opdrachtgever een aantal gemeenten geselecteerd. In totaal hebben we 32 gemeenten geselecteerd, waarbij rekening is gehouden met een geografische spreiding over het land en een spreiding over de grootte van gemeenten. Bovendien hebben we enkele gemeenten meegenomen die door IvHO als 'achterblijvende gemeente' waren gekwalificeerd. Verder is bij de selectie van gemeenten rekening gehouden met het feit of in GIR Inspecteren voldoende casussen met een handhavingsadvies (op t=0) aanwezig waren. In bijlage I hebben we een overzicht gegeven van de gemeenten die in dit onderzoek zijn betrokken.

In de tweede plaats hebben we binnen de geselecteerde gemeenten kinderopvanglocaties getraceerd waarbij in de periode mei - september 2011 (t=0) door de GGD-inspecteur een handhavingsadvies was gegeven. De inspectiedata van deze locaties hebben we verkregen via een eerdere release van GIR Inspecteren². Het ging hierbij in totaal om 505 kinderopvanglocaties waarbij een reguliere GGD-inspectie was uitgevoerd. Vervolgens hebben we van al deze locaties via DUO de meest recente inspectiegegevens opgevraagd (t=1). Bij een deel van de bovengenoemde kinderopvanglocaties was nog geen vervolgininspectie uitgevoerd of waren de definitieve inspectiegegevens nog niet voorhanden³. Via het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (het LRKP) hebben we nog enkele aanvullingen kunnen traceren. Per saldo hebben we op deze wijze van 230 van de 505 locaties inspectiedata op twee meetmomenten verkregen. Door deze twee inspectiemomenten tegen elkaar af te zetten konden we vaststellen of er in het nalevingsgedrag van de betreffende ondernemers een verandering had plaatsgevonden.

Om een verband te kunnen leggen met de gemeentelijke handhaving hebben we bij de geselecteerde gemeenten gegevens verzameld over hun handhavingsbeleid (na 2011) en de manier waarop hier in de praktijk vorm aan wordt gegeven. Bestaande bronnen (zoals websites en de Jaarverslagen Kinderopvang) bleken onvoldoende inzicht te geven in aspecten als de feitelijke toepassing van verschillende typen interventies, de snelheid waarmee interventies worden gepleegd, de manier waarop het georganiseerd wordt, etc. Vandaar dat we telefonische interviews hebben afgenomen onder beleidsmedewerkers of juristen van de geselecteerde gemeenten, die zicht hadden op de handhavingpraktijk⁴. Bij de kwantitatieve analyses hebben we de geselecteerde gemeenten aan de hand van

² Namelijk het GIR Inspecteren bestand zoals dat is gebruikt voor ons eerdere rapport over de GGD-inspecties (Bureau Bartels, *Ernst van door GGD geconstateerde gebreken bij kinderopvangcentra, gastouderbureaus en gastouders*, december 2011).

³ Dit gold voor alle locaties uit de gemeenten Utrecht, Venlo en Someren en voor één of meerdere locaties in een deel van de andere gemeenten.

⁴ In één geval voerde een respondent het woord namens twee gemeenten (omdat de ene gemeente ook de handhaving voor de andere gemeente uitvoerde). In één gemeente bleek een interview niet mogelijk, omdat de medewerker die 'belast' was met de handhaving recent vertrokken was en de vacature nog niet opnieuw ingevuld was. Anderen binnen de ambtelijke organisatie hebben per mail wel enkele kernvragen kunnen beantwoorden.

kenmerken van hun handhavingsbeleid ingedeeld in een viertal groepen. In paragraaf 2.5 zal deze indeling in handhavingstypen nader worden toegelicht.

1.4 Aanpak kwalitatief spoor

Om de uitkomsten van het kwantitatieve spoor aan te vullen en te verdiepen, was in het onderzoek ook voorzien in een kwalitatief spoor. Binnen dit spoor zijn twee typen activiteiten ontplooid, namelijk analyses van individuele casussen van kinderopvanglocaties en de organisatie van een focusgroep.

Wat de eerste activiteit betreft – de analyse van casussen – hebben we bij 15 van de 32 betrokken gemeenten 50 kinderopvanglocaties geselecteerd die in 2011 een handhavingsadvies hadden. Per gemeente zijn in ieder geval drie handhavingscasussen bekeken. Bij enkele grote gemeenten zijn vier casussen meegenomen. Bij de selectie van de casussen is rekening gehouden met spreiding over vormen van kinderopvang, omvang van de kinderopvanglocatie, aard en frequentie van de overtredingen, typen ingezette interventies en de mate waarin en wijze waarop het ondernemersgedrag tussen 2011 en 2012 is gewijzigd. Bij elk van deze casussen hebben we het hele handhavingsproces gereconstrueerd zoals dat in hun geval heeft plaatsgevonden. Daartoe hebben we zowel de ervaringen van de houder/vestigingsmanagers als de gemeente betrokken. In schema 1.2 is de respons onder de kinderopvangorganisaties weergegeven.

Schema 1.2 Berekening respons onder kinderopvanglocaties binnen het kwalitatieve spoor

Aspect	Aantal
Brutosteekproef	93
- Na herhaaldelijke pogingen niet meer gebeld wegens behalen streefaantal	33
- Locatie bestaat niet meer	3
- Persoon die bij inspectie/handhaving betrokken was, was niet meer werkzaam bij de organisatie	3
- Behoort niet tot de doelgroep	2
Nettosteekproef	52
- Non-respons (geen tijd/interesse)	2
Respons (absoluut)	50
Respons (relatief)	96%

In de selectie van casussen hebben we – zoals hiervoor opgemerkt – ook rekening gehouden met een spreiding over de verschillende kinderopvangvormen. Deze spreiding is eveneens aanwezig in de groep respondenten die binnen dit spoor is geraadpleegd. De respondenten van kinderopvanglocaties vertegenwoordigen in 31 gevallen dagopvang, 16 keer een BSO-locatie en in de resterende drie gevallen een gastouderbureau. Daarnaast waren zowel kleinere als grotere locaties vertegenwoordigd. In ruim een kwart (26%) van de gevallen ging het om locaties met maximaal 25 kindplaatsen. Vier op de tien locaties telde 26 tot 50 kindplaatsen, terwijl de resterende 34% van de locaties meer dan 50 kindplaatsen telde.

We hebben binnen de kinderopvanglocaties gesproken met de vestigingsverantwoordelijke die als contactpersoon optreedt richting de GGD. Deze keuze is bewust gemaakt omdat deze persoon de specifieke situatie op de locatie/vestiging goed kent en daar in de praktijk werkt aan de (verbetering van de) kwaliteit van de kinderopvang. Het gaat bij de respondenten daarom om houders, maar in bepaalde gevallen ook om locatiemanagers en in enkele gevallen om regiomanagers/unitmanagers. Voor de leesbaarheid spreken we in de rest van het rapport uitsluitend over houders (ook in de gevallen waar het locatiemanagers betreft).

In het geval van de 50 houders van kinderopvanglocaties hebben we gebruikgemaakt van telefonische interviews. Bij de gemeenten hebben we een combinatie van face-to-face gesprekken en telefonische interviews toegepast. Daar waar het om redelijk wat casussen ging, is de voorkeur aan face-to-face gesprekken gegeven. In de andere gevallen hebben we ons bediend van telefonische interviews.

Het tweede onderdeel van het kwalitatieve spoor betreft de organisatie van een focusgroep. Deze focusgroep had als doel om de bevindingen die met de bovenstaande activiteiten zijn verkregen te valideren en aan te vullen. De bevindingen van de focusgroep zijn ook verwerkt in deze rapportage.

1.5 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is verder als volgt. Om de uitkomsten van de rest van het rapport in een beter perspectief te plaatsen, beschrijven we in hoofdstuk 2 een aantal kenmerken van het handhavingsbeleid zoals dat door de 32 betrokken gemeenten wordt gevoerd. Vervolgens staan in hoofdstuk 3 de uitkomsten van het kwantitatieve spoor centraal. De additionele en verdiepende inzichten die met het kwalitatieve spoor zijn verkregen, komen in hoofdstuk 4 aan bod. We sluiten het rapport af met de conclusies die op grond van beide sporen getrokken kunnen worden (hoofdstuk 5).

2. HANDHAVINGSBELEID EN -PRAKTIJK

2.1 Inleiding

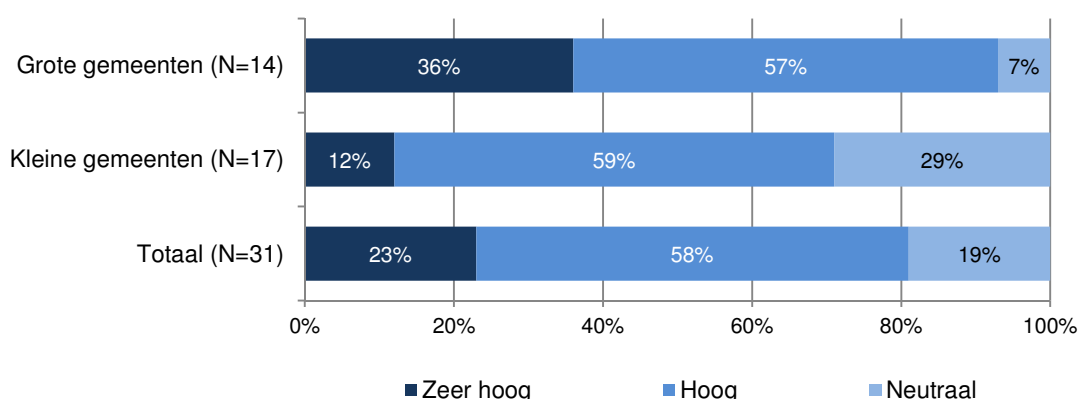
Voordat we kunnen ingaan op de effectiviteit van de gemeentelijke handhaving is het zinvol om eerst een beeld te schetsen van de aard en kenmerken van het handhavingsbeleid en de manier waarop daar in de praktijk vorm aan wordt gegeven. Zoals eerder aangegeven hebben we – via telefonische interviews – bij 32 gemeenten de aanpak van de handhaving in kaart gebracht.

2.2 Belang en inhoud handhavingsbeleid

Belang handhavingsbeleid

Allereerst hebben we getoetst welk belang het college van B&W in de betrokken gemeenten hecht aan de uitvoering van toezicht en handhaving in kinderopvang (zie figuur 2.1). Daarbij hebben we onderscheid gemaakt tussen grote gemeenten – behorend tot de 20 grootste gemeenten van Nederland (meer dan 100.000 inwoners) – en kleine(re) gemeenten (minder dan 100.000 inwoners).

Figuur 2.1 Belang dat college van B&W hecht aan uitvoering van toezicht en handhaving in kinderopvang, volgens de geraadpleegde respondenten van gemeenten



Verreweg de meeste respondenten (ruim 80%) geven aan dat hun college van B&W veel belang hecht aan de uitvoering van toezicht en handhaving in hun gemeente. Dit geldt in sterkere mate voor grote gemeenten, dan voor kleine gemeenten. Enkele gemeenten onderbouwen hun oordeel door aan te geven dat het college de ambtelijke capaciteit voor handhaving in de afgelopen tijd heeft uitgebreid. Anderen wijzen op het feit dat hun college direct na het inwerkingtreden van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen⁵ in juni 2012 is gaan werken aan het vaststellen van een nieuw/aangepast handhavingsbeleid. Verder wordt door enkele gemeenten opgemerkt dat ze heel gericht zijn gaan werken aan het verder professionaliseren van de handhaving, bijvoorbeeld door ook de handhaving bij de GGD onder te brengen. Tot slot

⁵ De AMvB met de naam 'Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen' en de daarbij behorende ministeriële regeling met de naam 'Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012' zijn op 5 juni 2012 gepubliceerd in het Staatsblad en vanaf 6 juni 2012 van kracht.

wordt door verschillende gemeenten opgemerkt dat recentelijke misstanden in de kinderopvang het college meer bewust heeft gemaakt van het belang van een goede handhaving. Handhaving heeft daardoor in de afgelopen periode meer aandacht gekregen.

Bijna een vijfde van de geraadpleegde vertegenwoordigers van gemeenten is van mening dat het college van B&W een neutraal belang hecht aan toezicht en handhaving in de kinderopvang. Dit houdt volgens deze respondenten in dat zij deze taak zien als een wettelijke verplichting en er verder geen extra specifieke aandacht aan schenken. Dit is vooral vanuit kleinere gemeenten aangevoerd

Handhavingsbeleid

Navraag leert dat alle geraadpleegde gemeenten een handhavingsbeleid hebben opgesteld. Bij enkele gemeenten is het handhavingsbeleid voor de kinderopvang deel van het algemene gemeentelijke handhavingsbeleid zoals ook van toepassing is op bouw en milieu. De meeste gemeenten hebben een handhavingsbeleid op maat gemaakt voor de kinderopvang. Hierbij blijkt het afwegingsmodel van de VNG een belangrijke inspiratiebron te zijn. Driekwart van deze gemeenten heeft dit afwegingsmodel zelfs (nagenoeg) geheel overgenomen. Enkele gemeenten hebben dit model overgenomen, maar hebben op bepaalde punten hun beleid 'op maat gemaakt'. Deze gemeenten hanteren bijvoorbeeld andere hersteltermijnen of hogere boetes.

Bij 42% van de gemeenten dateert het handhavingsbeleid uit 2012. Bij de overige gemeenten is het beleid ouder. Wel wordt er naar zeggen van deze gemeenten gewerkt aan een nieuw beleid, om beter aan te kunnen sluiten bij de uitgangspunten zoals die zijn geformuleerd in de Algemene Maatregel van Bestuur en Ministeriële Regeling van 6 juni 2012 en om aan te kunnen sluiten bij de wijzigingen in de Wet Kinderopvang die per 1 januari 2012 van kracht is.

Informatievoorziening

Naast repressief handhavingsbeleid op overtredingen kunnen gemeenten ook proberen overtredingen te voorkomen door het voeren van een zogenaamd preventief beleid. Uit de gesprekken die we in de eerste fase van het onderzoek met sleutelpersonen hebben gevoerd, bleek het niet eenvoudig om voorbeelden of mogelijke vormen van preventief beleid te benoemen. De belangrijkste vorm die uit de gesprekken naar voren kwam was het vooraf duidelijk informeren van houders over het geldende handhavingsbeleid en hen op de hoogte houden van aanpassingen of wijzigingen in het beleid. Andere vormen van preventief beleid komen maar in beperkte mate voor. Zo is in de focusgroep een strengere selectie aan de poort en een intensieve begeleiding van houders bij de start van een nieuwe locaties, als vorm van preventief beleid genoemd waar een gemeente mee is gestart. Deze gemeente ziet naar eigen zeggen direct een effect op het aantal handhavingszaken bij nieuwe organisaties. Ook is door twee gemeenten aangegeven dat houders in hun gemeenten geen nieuwe locatie mogen starten, zolang op bestaande locaties van deze houders nog handhavingstrajecten lopen.

In het onderzoek hebben we wat betreft preventief beleid uitsluitend gekeken naar de genoemde informatievoorziening. We hebben de gemeenten gevraagd of ze informatie-

voorziening als vorm van preventief beleid voeren en dus of zij de houders (vooraf) duidelijk informeren over hun beleid en aanpak. Ruim de helft (58%) van de gemeenten zegt dit te doen. De wijze waarop ze dit doen is divers (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Vormen van informatievoorziening

Vormen	Aantal keer genoemd (N=19)
Informatieverstrekking bij wijzigingen in het beleid	100%
Informatieverstrekking wijzigingen in wetgeving	63%
Beleidsplan verspreid onder alle houders	53%
Informatie over beleid verstrekt aan alle nieuwe locaties	42%
Informatieverstrekking over inzet van handhavingsinstrumenten	16%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren.

Er wordt vooral informatie verstrekt over beleids- of wetswijzigingen. Slechts enkele gemeenten geven aan dat zij informatie verstrekken over de inzet van handhavingsinstrumenten. Dit houdt in dat zij in lokale kranten publiceren aan welke organisaties zij bepaalde sancties hebben opgelegd. Uit gesprekken met houders blijkt – volgens de gemeenten – dat van deze wijze van *'naming and shaming'* een duidelijk afschrikwekkend effect uitgaat.

Voorlichting en communicatie over het gemeentelijk handhavingsbeleid vindt in 51% van de gemeenten schriftelijk plaats, door middel van (nieuws)brieven. Bijna een kwart van de gemeenten organiseert naar eigen zeggen voorlichtingsbijeenkomsten over hun beleid. Andere communicatievormen die werden genoemd zijn: persoonlijke gesprekken met houders op locatie, per mail, via de website en door middel van telefonische gesprekken.

2.3 Handhavingsstrategie

Ondanks dat veel gemeenten aangeven dat ze (grotendeels) het VNG-model volgen, blijkt dat gemeenten in de praktijk verschillende handhavingsstrategieën hanteren. De strategie wordt vooral bepaald door het type handhavingsinterventie dat wordt ingezet.

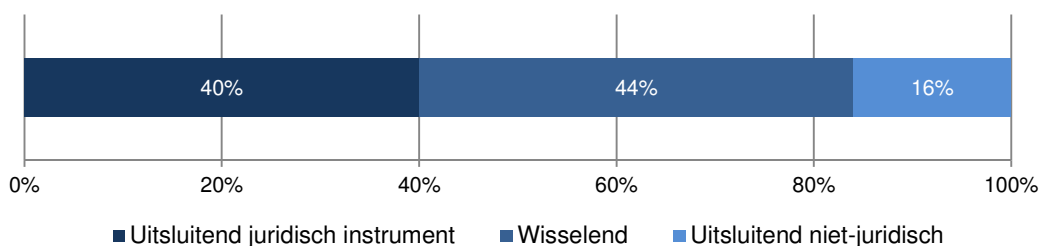
Eerste handhavingsinterventie

Allereerst kijken we naar het type interventie waarmee de gemeenten de handhaving starten. Een handhavingstraject kan gestart worden met een juridisch instrument⁶ (aanwijzing, boete) of een niet-juridisch instrument (waarschuwing, overleg en overreding⁷). In figuur 2.2 staat weergegeven voor welke strategie de geraadpleegde gemeenten kiezen.

⁶ Bij juridische instrumenten gaat het om besluiten waarop bezwaar en beroep mogelijk is. Niet-juridische instrumenten zijn geen besluiten. Officieel bezwaar en beroep aantekenen is hierbij dus niet mogelijk.

⁷ Zowel de GGD als de gemeente kan overleg en overreding toepassen. Dit gaat om twee afzonderlijke acties. Overleg en overreding door de GGD vindt plaats in de periode tussen inspectiemoment en de oplevering van het inspectierapport. De GGD-inspecteur kinderopvang bespreekt bij een geconstateerde overtreding deze in een vroeg stadium met de houder. Zo wordt de houder in staat gesteld problemen nog binnen de termijn van het opstellen van het inspectierapport op te lossen. Zo kunnen problemen vroegtijdig worden opgelost. En kan handhaving door de gemeente worden voorkomen. Overleg en overreding door de gemeente vindt plaats in het handhavingstraject (na oplevering van het inspectierapport). Het is een niet-juridische manier om houders te bewegen tot herstel.

Figuur 2.2 Type instrument waarmee het handhavingstraject wordt gestart (N=32)



Uit bovenstaande figuur blijkt dat 40% van de gemeenten het handhavingstraject standaard begint met een juridisch instrument. Van de gemeenten start 16% altijd met een niet-juridisch instrument. De overige gemeenten (44%) bekijken per geval welk instrument als eerste wordt ingezet.

De niet-juridische instrumenten waarmee handhavingstrajecten worden gestart zijn weergegeven in tabel 2.2.

Tabel 2.2 Niet-juridische instrumenten waarmee handhavingstrajecten worden gestart

Niet-juridisch instrument	Gemeenten (N=19)
Versturen van schriftelijke waarschuwing/brief	58%
Telefonisch overleg en overreding	47%
Persoonlijk overleg en overreding	16%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren.

In de meeste gemeenten is het standaard beleid om te beginnen met een bepaald instrument, in vijf gemeenten wordt er per situatie bekeken welk instrument ingezet zal worden. Een persoonlijk bezoek wordt vooral afgelegd als het gaat om lastige kwesties of grote organisaties waar vaker dezelfde kwaliteitseisen – eventueel op meerdere vestigingen – overtreden worden.

De 19 gemeenten die (in een deel van de gevallen) het handhavingstraject starten met een niet-juridisch instrument, geven daarvoor verschillende redenen aan. De meest genoemde reden (32%) is dat een waarschuwing of overleg en overreding – naar de mening van de gemeenten – al voldoende effect heeft. De houders herstellen de overtredingen. Een andere veel genoemde reden (26%) is dat de gemeente eerst de mogelijkheid wil hebben om richting de houder goed uit te leggen wat er is geconstateerd en welke interventies daarvoor zullen worden ingezet. De gemeente kiest in deze gevallen eerst voor het voeren van een gesprek met de houder/locatiemanager (of het versturen van een brief) voordat ze overgaan tot een juridische interventie. Ook kiest een deel van de gemeenten (26%) er voor om alleen bij zogenaamde ‘lichte’ overtredingen een niet-juridisch instrument in te zetten. Als voorbeelden worden genoemd: het niet hebben van een oudercommissie of een VOG die op een andere locatie ligt. Eén gemeente zegt bewust te kiezen voor een waarschuwing (in plaats van een aanwijzing) omdat houders hier tegen geen bezwaar of beroep kunnen aantekenen. Hierdoor kan – wanneer nodig – sneller worden doorgepakt met ‘intensievere’ interventies, volgens deze gemeente.

Aan de respondenten van gemeenten waar (deels) gekozen wordt om te starten met juridische handhavingsinterventies, is gevraagd of er dan eerst voor een aanwijzing wordt gekozen of dat er ook wel direct andere handhavingsinstrumenten worden ingezet.

Tabel 2.3 Juridische instrumenten waarmee handhavingstrajecten worden gestart

Juridisch instrument	Gemeenten (N=27)
Versturen van aanwijzing	89%
Last onder dwangsom	22%
Boete	15%
Weet niet	4%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren.

Veruit de meeste gemeenten starten de juridische handhaving met het versturen van een aanwijzing. Een beperkt aantal gemeenten slaat dit instrument soms over en zet meteen een last onder dwangsom in. Twee gemeenten zeggen nooit een aanwijzing te gebruiken, omdat zij dit geen effectief instrument vinden. Ook in de focusgroep is naar voren gekomen dat er door gemeenten wisselend wordt geoordeeld over de bruikbaarheid van een aanwijzing. Een deel van de gemeenten heeft er goede ervaringen mee en merkt in de praktijk dat het instrument de houders echt aanzet tot het doorvoeren van verbeteringen. Een aantal andere gemeenten vindt dit instrument niet bruikbaar. Het is in hun ogen een waarschuwing met een 'juridisch tintje' waar geen consequenties aan verbonden zijn. Het zou extra werk zijn en alleen maar discussie opleveren. Deze gemeenten geven liever gelijk een vooraankondiging voor een last onder dwangsom (vaak na gestart te zijn met overleg en overreding door de GGD).

De respondent van één gemeente heeft zelf – naar eigen zeggen – nog nooit een handhavingstraject hoeven starten en weet daarom niet welk juridisch instrument daarvoor zal worden gekozen.

Hersteltermijnen en nader onderzoek

In het VNG-model staan hersteltermijnen voor de verschillende overtredingen opgenomen. Aan de gemeenten is gevraagd of zij deze hersteltermijnen in hun gemeente hanteren. Ruim de helft van de gemeenten (53%) blijkt de door de VNG geadviseerde termijnen te volgen. Anderen hebben de termijnen gedeeltelijk overgenomen (31%) of hanteren volledig andere termijnen (16%). De reden om andere termijnen te hanteren zijn divers. Een deel van de gemeenten hanteert structureel kortere of langere termijnen dan de VNG adviseert. Andere gemeenten zeggen per geval te bekijken welk hersteltermijn passend is. Sommige gemeenten stellen de hersteltermijnen voor de verschillende overtredingen bij één houder gelijk, zodat het nader onderzoek (zie hierna) soepeler kan verlopen.

Om te controleren of overtredingen daadwerkelijk hersteld zijn aan het eind van de hersteltermijn, kan een gemeente de GGD opdracht geven om een nader onderzoek uit te voeren. Aan de respondent is gevraagd of de gemeente na het verstrijken van de hersteltermijn standaard een nader onderzoek laat uitvoeren door de GGD (zie tabel 2.4).

Tabel 2.4 Mate waarin gemeenten nader onderzoek inzetten

Inzet nader onderzoek	Gemeenten (N=32)
Ja, in alle gevallen	60%
Ja, in sommige gevallen	25%
Nooit	16%
Weet niet	3%

De gemeenten die niet (altijd) een nader onderzoek laten uitvoeren kiezen soms voor alternatieven om na te gaan of een overtreding hersteld is. Het gaat hierbij meestal om het nasturen van bewijsmateriaal of documenten. Een aantal gemeenten combineert het nader onderzoek met een ander inspectiemoment zoals het volgende reguliere onderzoek. Afhankelijk van de ernst van overtredingen wordt in dit geval het regulier onderzoek soms vervroegd uitgevoerd. Bij enkele gemeenten is er onvoldoende budget om altijd een nader onderzoek uit te voeren. Ook komt het voor dat de GGD – volgens de gemeenten – onvoldoende capaciteit heeft om alle nadere onderzoeken uit te voeren (het kan ook het gevolg zijn van het feit dat de gemeenten onvoldoende nadere onderzoeken heeft ingecalculeerd en tijdig heeft ingekocht bij de GGD). De keuze van de locaties die wel nader worden onderzocht wordt gemaakt op basis van de ernst van de overtredingen die moeten worden hersteld.

Vervolginterventies

Soms blijkt dat overtredingen ook na het verstrijken van de opgelegde hersteltermijn niet zijn hersteld. De gemeente kan dan besluiten om een vervolginventie te doen. Een ruime meerderheid van de geraadpleegde gemeenten geeft aan dat een dergelijke vervolgstap in alle gevallen plaatsvindt.

Tabel 2.5 Mate waarin gemeenten bij niet-herstelde overtredingen vervolginventies uitvoeren

Inzet nader onderzoek	Gemeenten (N=32)
Ja, in alle gevallen	75%
Ja, in sommige gevallen	6%
Nooit	19%

In andere gemeenten hebben ze in het geheel geen ervaring met een vervolgstap. In vrijwel alle gevallen gaat het om gemeenten waar een vervolginventie – naar eigen zeggen – nog nooit nodig is geweest. Eén gemeente geeft aan nog onvoldoende kennis van de mogelijk in te zetten instrumenten te hebben om vervolgstappen te ondernemen richting houders.

Gemeenten die ervaring hebben met een vervolgtraject kiezen in dit traject vrijwel altijd voor een juridische interventie. In één gemeente volgt een gesprek waarin afspraken gemaakt worden en waaruit eventueel een nieuwe interventie voortvloeit.

Als houders ook na herhaalde handhavingsinterventies hun overtredingen niet zouden herstellen, zouden gemeenten (waarschijnlijk) kiezen voor het ‘verzwaren’ van de sancties (last onder dwangsom, boete of exploitatieverbod). De meesten hebben hier naar eigen zeggen nog geen ervaring mee.

Geen handhaving

Aan de gemeenten is gevraagd of het in 2011 is voorgekomen dat er bij geconstateerde overtredingen (en een advies tot handhaven van de GGD) in het geheel niet is overgegaan tot handhaving of interventie. Dit blijkt bij bijna driekwart (72%) van de geraadpleegde gemeenten het geval te zijn. Belangrijke achtergronden voor het niet handhaven die zijn genoemd door de gemeenten:

- er is geen oudercommissie aanwezig, wel inspanningen verricht (9 keer genoemd);
- als uit documenten blijkt dat overtredingen al hersteld zijn voor het verschijnen van het definitieve inspectierapport (7 keer genoemd);
- door de uitspraak van de Raad van State⁸ was er in het begin van 2012 geen juridische grondslag voor handhaving op veel items (3 keer genoemd);
- voor specifieke items – in bijvoorbeeld het pedagogisch domein – ontbreekt volgens gemeenten de juridische grond om te handhaven/sanctioneren (2 keer genoemd);
- als het advies handhaven volgens de gemeente niet goed is onderbouwd door de GGD (2 keer genoemd).

Ordering op basis van handhavingsstrategie

Op basis van het bovenstaande is inzicht verkregen in de door de gemeenten ingezette handhavingsinstrumenten. Op basis van deze informatie kan een zekere ordening worden aangebracht. We hebben in dit onderzoek gekozen voor de volgende typologie (zie schema 2.1). De ‘N’ geeft aan hoeveel gemeenten de betreffende strategie hanteren.

Schema 2.1 De vier onderscheiden handhavingsstrategieën

Strategie	Beschrijving
Strategie 1 (N=7)	Vrijwel uitsluitend niet-juridische handhavingsinterventies
Strategie 2 (N=12)	Juridische handhavingsinterventie: ze starten altijd met een aanwijzing, andere juridische instrumenten hebben ze (nog) niet ingezet. Hieronder vallen zowel de gemeenten die nog geen andere stappen hebben gezet, hoewel dit met het oog op het voortbestaan van de overtredingen mogelijk wel nodig was alsook gemeenten die geen zwaarder instrumentarium hebben hoeven inzetten omdat de locaties alle overtredingen na de eerste aanwijzing altijd hebben hersteld
Strategie 3 (N=7)	Gemeenten die een aanwijzing laten volgen door een ander juridisch instrument, zoals last onder dwangsom en hier in de praktijk ook ervaring mee hebben
Strategie 4 (N=6)	Gemeenten die naast een aanwijzing of waarschuwing soms ook direct andere instrumenten inzetten, zoals een boete of een voornemen tot een last onder dwangsom

De typologie is gebaseerd op de ‘juridische intensiteit’ van de handhavingsstrategie van gemeenten. Er is sprake van een beperkt juridisch intensieve handhaving bij strategie 1, waarbij het gaat om gemeenten die vrijwel uitsluitend niet-juridische interventies plegen.

⁸ Op 21 december 2011 heeft de RvS in hoger beroep geoordeeld dat een bestuursorgaan ten aanzien van 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 juridische intensiteit van de andere strategieën loopt op (van strategie 2 tot en met 4). Het beleid in strategie 4 is in sommige gevallen ook wel te kwalificeren als 'lik-op-stuk' aanpak. Daarbij wordt in een handhavingsscasus niet standaard gekozen voor een aanwijzing of waarschuwing, maar wordt soms direct gekozen voor juridisch intensieve handavingsinterventies, zoals een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom.

Strategie 1 wordt met name toegepast in kleinere gemeenten. Bij strategie 4 gaat het vooral om grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners). In de twee middelste categorieën is geen duidelijk patroon te herkennen. Deze worden zowel door kleine als grotere gemeenten gehanteerd.

Deze vier strategieën zullen we ook hanteren bij de nadere analyses in hoofdstuk 3 en 4. We zullen daarbij kijken of de effectiviteit van de handhaving afhangt van de keuze van de (juridische intensiteit van de) handavingsstrategie.

2.4 Reactiesnelheid

Aan de gemeenten hebben we gevraagd hoe snel na ontvangst van een definitief inspectierapport met advies tot handhaven er daadwerkelijk wordt overgegaan tot handhaving. Daarmee bedoelen wij hoe snel zij de houders op de hoogte stellen van de handavingsinterventie.

Tabel 2.6 Reactiesnelheid waarmee gemeenten de handhaving inzetten

Reactiesnelheid	Aantal keer genoemd (N=32)
Voor uitkomen rapport	9%
Binnen twee weken	44%
2 tot 8 weken	25%
Langer dan 8 weken	19%
Weet niet	3%

Drie gemeenten geven aan dat de handhaving al start voor het verschijnen van het definitieve inspectierapport. Het gaat om gemeenten die aan de GGD hebben gevraagd om al in dit 'voortraject' een begin te maken met de handhaving, door middel van overleg en overreding of het geven van een waarschuwing. In één gemeente is de GGD gemandateerd om een waarschuwing te geven. In de andere gemeente is het wat minder formeel geregeld. In andere gemeenten kan het overigens ook zo zijn dat de GGD overleg en overreding toepast. Deze gemeenten zien dit echter niet als een onderdeel van het handavingstraject.

In ruim de helft van de gemeenten wordt de handhaving – volgens zeggen van de gemeenten – binnen twee weken na de ontvangst van een definitief inspectierapport gestart. Bij de rest duurt het langer dan twee weken en in enkele gevallen zelfs langer dan 8 weken. Aan de gemeenten die de handhaving niet direct oppakken is gevraagd wat hiervoor de achterliggende reden is. Een gebrek aan capaciteit en/of tijd wordt daarbij als belangrijkste knelpunt genoemd. Enkele gemeenten wijzen op het feit dat er tijd nodig is om extra informatie of toelichting van de GGD te krijgen.

In paragraaf 3.5 en paragraaf 4.7 zullen we nagaan of de reactiesnelheid van de gemeenten van invloed is op de effectiviteit van de handhaving.

2.5 Organisatie handhavingproces

In deze paragraaf besteden we aandacht aan de manier waarop gemeenten invulling geven aan verschillende organisatorische aspecten van het handhavingproces. Het gaat daarbij achtereenvolgens om de beschikbare personele capaciteit, de aan de handhaving verbonden kosten, de samenwerking met de GGD, de regionale samenwerking met andere gemeenten en de gehanteerde communicatiestrategie.

Capaciteit

Allereerst hebben we de capaciteit – die in gemeenten beschikbaar is voor de handhaving – in kaart gebracht. Omdat de gemeenten verschillen qua grootte, hebben we gekeken naar de relatieve capaciteit⁹. Dat wil zeggen dat we de capaciteit gerelateerd hebben aan het aantal kinderopvanglocaties en gastouderbureaus in de gemeente. Op die manier hebben we drie groepen onderscheiden, namelijk gemeenten met een kleine capaciteit (1 fte voor meer dan 200 locaties), gemeenten met een middelgrote capaciteit (1 fte voor 100 tot 200 locaties) en gemeenten met een grote capaciteit (1 fte voor 100 of minder locaties).

Tabel 2.7 Omvang capaciteit die in de gemeenten beschikbaar is voor handhaving in de kinderopvang

Locaties per fte	Aantal gemeenten (N=31)
Kleine capaciteit	10 gemeenten
Middelgrote capaciteit	8 gemeenten
Grote capaciteit	11 gemeenten
Weet niet	2 gemeenten

Bijna de helft van de gemeenten is van mening dat de capaciteit voldoende is. De andere gemeenten vinden de beschikbare capaciteit ontoereikend. Een tekort aan personele capaciteit heeft vooral als nadelig gevolg dat er achterstanden ontstaan in de handhaving, aldus de gemeenten. Andere gevolgen zijn dat gemeenten niet meer aan andere zaken toekomen zoals het formuleren van nieuw beleid of contact onderhouden met houders die voldoen aan alle kwaliteitseisen.

Naast beschikbare capaciteit hebben we de gemeenten ook gevraagd of er naar hun mening voldoende kennis en deskundigheid op het gebied van handhaving in hun gemeente aanwezig is. Volgens 86% van de gemeenten is dat het geval. In veel gemeenten wordt de handhaving uitgevoerd door juridisch medewerkers met voldoende kennis op dit terrein. In een aantal gemeenten wordt de handhaving niet standaard uitgevoerd door juristen, maar kan er – wanneer nodig – wel een beroep worden gedaan

⁹ Er is in de begeleidingscommissie opgemerkt dat er sprake is van een zeker minimum 'basiscapaciteit' die in ieder geval ook in kleine gemeenten) nodig is om de handhaving vorm te kunnen geven. De capaciteit is dus niet geheel afhankelijk van het aantal kinderopvangorganisaties in een gemeente. Met dit feit hebben we in de berekening van de relatieve capaciteit geen rekening kunnen houden.

op een meer algemene juridische afdeling. Een enkeling neemt weleens contact op met de VNG als er vragen of onduidelijkheden zijn wat betreft de juridische kant van het verhaal.

In paragraaf 3.6 gaan we nader in op de vraag of de capaciteit van invloed is op de effectiviteit van de handhaving.

Kosten handhaving

In hoofdstuk 1 hebben we al aangegeven dat het niet goed mogelijk is gebleken om goed inzicht te krijgen in de aan de handhaving verbonden kosten. Dit blijkt een te complex onderwerp om in dit onderzoek goed in beeld te brengen. Wel hebben we de focusgroep gebruikt om toch te toetsen wat gemeenten hierover kunnen zeggen. Zo hebben we gevraagd of de gemeenten verschillen zien in de kosten die aan de diverse handhavingsinterventies zijn. Met andere woorden: zijn bepaalde instrumenten duurder (of juist goedkoper) dan andere instrumenten. De gemeenten in de focusgroep geven aan dat het lastig is om de kosten per handhavingsinterventie te bepalen. Er spelen daarvoor te veel andere factoren een rol, zoals het wel of niet aantekenen van bezwaar tegen een interventie. Zo kan een aanwijzing een heel 'goedkoop' instrument zijn, wanneer er alleen een brief hoeft te worden verstuurd. Het kan echter een heel duur instrument worden (heel tijdsintensief) wanneer er tegen de aanwijzing bezwaar wordt aangetekend. Deze factoren zijn moeilijk vooraf te voorspellen.

Ook geven de deelnemers van de focusgroep aan dat de kosten geen overweging zijn bij de keuze voor het in te zetten handhavingsinstrument. Het is veel meer de verwachte effectiviteit die een doorslaggevende rol speelt in deze keuze.

Samenwerking met de GGD

De GGD is de partij die het toezicht op de kinderopvang voor de gemeenten verzorgt. In een aantal gemeenten speelt zij echter ook een rol bij de handhaving. We zijn bij de gemeenten nagegaan of en welke afspraken ze hebben gemaakt met de GGD.

Alle geraadpleegde gemeenten hebben afspraken gemaakt met de GGD over de uitvoering van het toezicht. In tabel 2.8 is aangegeven op welke punten er afspraken zijn gemaakt. In deze tabel zijn drie gemeenten niet meegenomen¹⁰.

¹⁰ In één gemeente is de vraag niet beantwoord. In de twee andere gemeenten hebben we de handhavingsafdeling van de GGD gesproken (zij hebben het mandaat voor de handhaving gekregen). Zij konden niet goed antwoord geven op de vraag of de gemeente afspraak heeft met de toezichtafdeling van de GGD.

Tabel 2.8 Punten waarop gemeente afspraken met de GGD maakt over toezicht

Punten	Gemeenten (N=29)
Aantal uit te voeren inspecties (naar type)	97%
Planning van de uit te voeren inspecties	93%
Bewaking van de planning	76%
Moment/snelheid van opleveren inspectierapport	59%
Momenten waarop/situaties waarin overleg plaatsvindt	34%
Specifieke aandachtspunten waarop GGD bij inspecties moet letten	10%
Risico gestuurd toezicht	10%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren.

Met name over het aantal en de planning van de uit te voeren inspecties maken gemeenten als opdrachtgever afspraken met de GGD. In mindere mate worden ook afspraken gemaakt over de bewaking van de planning en het moment van opleveren van het inspectierapport. In dit geval wordt er dan een kortere periode afgesproken dan de maximale duur die er landelijk voor staat.

Afspraken tussen GGD en gemeenten over de handhaving komen in veel mindere mate voor. Zoals gezegd zijn er drie gemeenten die (een deel van) hun handhavingstaken via een mandaat bij de GGD hebben gelegd. In twee gemeenten voert de GGD de gehele handhaving uit. In een andere gemeente heeft de GGD het mandaat om het handhavingstraject te starten met het geven van een waarschuwing. Pas wanneer uit het nader onderzoek blijkt dat verder handhaven noodzakelijk is, neemt de gemeente de handhaving van de GGD over. Nog twee andere gemeenten geven aan dat ze samen met de GGD schriftelijk hebben vastgelegd wanneer de GGD overleg en overreding moet toepassen. Naast deze vijf gemeenten is er nog één gemeente die in gesprek is met de GGD om taken op het gebied van handhaving over te dragen naar de GGD.

Over het algemeen hebben gemeenten wel veel contact met de GGD rondom het toezicht en de handhaving. In veel gevallen is er per kwartaal een gepland overleg en vindt er tussendoor regelmatig contact plaats. De communicatie gaat met name over de planning van de inspecties en de te bezoeken locaties. Verder is er contact wanneer er onduidelijkheden zijn over de geconstateerde overtredingen.

Nagenoeg alle gemeenten zijn van mening dat de samenwerking met de GGD goed verloopt. De lijnen zijn vaak kort en de GGD en gemeente weten elkaar goed te vinden. Slechts één gemeente geeft aan dat de samenwerking niet goed en niet slecht verloopt. De GGD houdt zich – volgens de gemeente – niet aan de afgesproken planning. Ondanks het overwegend goede contact doen zich in de ogen van de gemeenten wel eens knelpunten voor. Zo is er in een deel van de gemeenten (17%) wel eens een verschil van mening met de GGD, daar waar het gaat om de ernst van een bepaalde overtreding en de in te zetten handhavingsinterventie. Andere gemeenten (13%) wijzen op het probleem dat de capaciteit bij de GGD onvoldoende is om alle inspecties uit te voeren.

Regionale samenwerking

Een deel van de gemeenten geeft aan dat zij op het gebied van handhavingsbeleid samenwerken met andere gemeenten in hun regio. In ruim een kwart van de betrokken gemeenten (29%) is de onderlinge afstemming en samenwerking zodanig dat er sprake is van een volledig eenduidig regionaal handhavingsbeleid. Andere gemeenten (6%) voeren nog wel een eigen beleid, maar hebben dit beleid op bepaalde onderdelen afgestemd op de andere gemeenten in de regio.

Samenwerking op het niveau van de uitvoering van het handhavingsbeleid is binnen de geraadpleegde groep nog heel beperkt. Twee gemeenten voeren ook het handhavingsbeleid voor kleinere gemeenten in de omgeving uit. Eén kleine gemeente heeft de handhaving juist uitbesteed aan een grotere gemeente. Een andere kleine gemeente maakt gebruik van voorbeeldbeschikkingen van een grotere gemeente in de regio en is in gesprek met een andere kleine gemeente om de handhaving samen op te gaan pakken om efficiënter te werk te kunnen gaan.

Aan de gemeenten die samenwerken met andere gemeenten – hetzij bij het opstellen van beleid, hetzij bij de uitvoering van de handhaving – is gevraagd waarom er besloten is tot regionale samenwerking. Het gebruik kunnen maken van elkaars expertise is een veel genoemd argument. Daarnaast speelt volgens gemeenten mee dat het voeren van een gezamenlijk beleid handiger is voor de GGD en voor de houders die regionaal actief zijn. Zij hebben dan niet langer te maken met verschillen in beleid tussen gemeenten.

Communicatie bij handhaving

Een ander aspect van het organisatieproces van de handhaving is de communicatie met de houders. Gemeenten hanteren heel verschillende strategieën wat betreft de communicatie. Bijna een kwart van de geraadpleegde gemeenten heeft nooit persoonlijk contact met de houder gedurende het handhavingstraject, maar communiceert altijd schriftelijk. Deze gemeenten vinden het prettig om alle communicatie en afspraken zwart op wit te hebben en/of hebben de ervaring dat schriftelijk communiceren prima werkt.

Nog eens 22% van de gemeenten kiest ervoor om juist wel altijd contact te zoeken met de houder. In de overige gemeenten wordt een mix van communicatiemiddelen gebruikt, dat wil zeggen dat ze in sommige gevallen uitsluitend schriftelijk contact onderhouden, in andere gevallen wordt persoonlijk contact opgenomen. De overwegingen die meespelen bij het al of niet persoonlijk contact opnemen met een houder wisselen per gemeenten (in geval van onduidelijkheden, bij houders met veel overtredingen of bij het inzetten van bepaalde interventies).

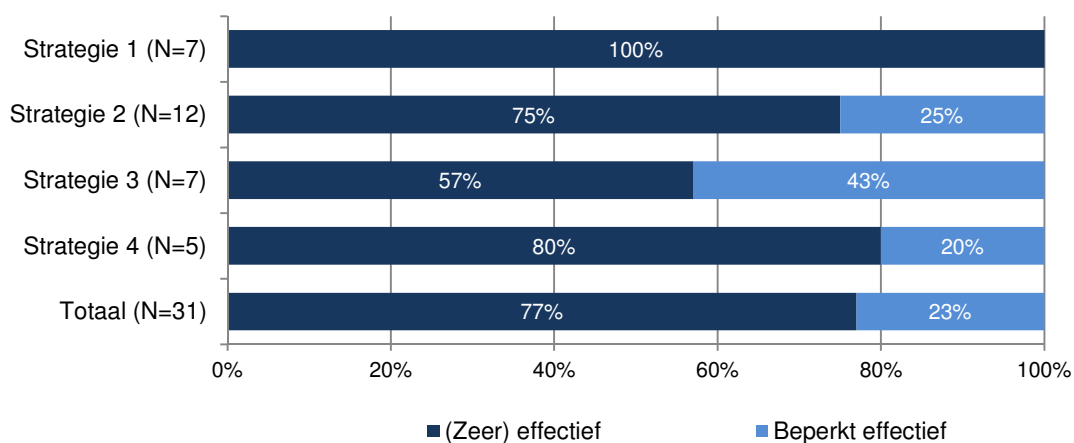
Nagenoeg alle respondenten zijn van mening dat het contact goed verloopt, ongeacht de communicatiestrategie die ze hanteren. Slechts een enkele respondent is minder positief. Deze gemeente wil het contact zo formeel mogelijk houden, maar krijgt daardoor minder goed contact met de houders.

Ook de invloed van de communicatiestrategie op de effectiviteit van de handhaving wordt in hoofdstuk 3 nader onderzocht.

2.6 Perceptie effectiviteit handhavingsbeleid

Alvorens in de volgende hoofdstukken de effectiviteit nader te analyseren aan de hand van de GIR-gegevens en de 50 casussen, geven we in deze afsluitende paragraaf de perceptie van de respondenten van gemeenten over de effectiviteit van hun handhavingsbeleid weer. Uit figuur 2.3 blijkt dat ruim driekwart van hen van mening is dat het beleid van hun gemeente (zeer) effectief is. We zien in deze perceptie wel enige verschillen naar type strategie die de gemeente bij de handhaving hanteert. Gemeenten met uitsluitend niet-juridische handhaving (strategie 1) zijn unaniem overtuigd van de effectiviteit van hun aanpak. Bij de andere gemeenten is dat percentage (beduidend) lager. Dit is opvallend, omdat verderop in dit rapport aanwijzingen kunnen worden gevonden dat de effectiviteit van het handhavingsbeleid toeneemt met de 'zwaarte' of juridische intensiteit van interventies.

Figuur 2.3 Effectiviteit van eigen handhavingsbeleid naar handhavingsstrategie, volgens gemeenten



De respondenten die hun beleid als (zeer) effectief kwalificeren, voeren voor hun mening vooral aan dat door het ingrijpen van de gemeente overtredingen worden hersteld. In een aantal gevallen zou zelfs sprake zijn van een duurzaam herstel (in die zin dat een deel van de houders niet opnieuw dezelfde overtreding maakt). Verder zien deze respondenten een dalende trend in het aantal overtredingen dat door GGD-inspecteurs wordt gesignaleerd. Ten slotte is volgens enkele respondenten sprake van een verandering van de houding van houders in de zin dat zij zich meer bewust worden van de eigen verantwoordelijkheid die zij hebben wat betreft het voorkomen en wegwerken van overtredingen. Volgens deze respondenten is er duidelijk sprake van een groei in de wil om het 'goed' te doen.

De respondenten die van een beperkte effectiviteit spreken, geven aan dat sommige houders – ondanks de gemeentelijke handhaving – nog steeds overtredingen begaan of dat het herstel niet duurzaam is. Wanneer de GGD vertrokken is, keren overtredingen terug.

Succesfactoren en verbeterpunten

Alle gemeenten – dus zowel degenen die positief zijn over de effectiviteit van hun beleid als ook de meer kritische gemeenten – is de vraag voorgelegd welke aspecten in

positieve zin bijdragen aan de effectiviteit van hun handhavingsbeleid. Nagenoeg alle gemeenten hebben één of meerdere van deze succesfactoren kunnen benoemen. De genoemde factoren zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 2.9 Succesfactoren gemeentelijke handhaving, volgens gemeenten

Succesfactor	Aantal keer genoemd (N=31)
Bij overtredingen altijd handhaving	16
Wijze van contact/communicatie met houder	16
Keuze voor type interventies	13
Op alle overtredingen handhaven	10
De snelheid van handhaving	8
Consequent voortgang herstel monitoren en tijdig nieuwe acties ondernemen	7
Mandaat voor handhaving aan GGD	2
Weet niet	1

Respondenten konden meerdere antwoorden geven.

Uit tabel 2.9 blijkt dat consequent handhaven en de communicatie met de houder het meest als succesfactoren zijn genoemd. Bij de communicatie wordt daarbij vooral het persoonlijk contact aangevoerd. Verderop zullen we zien dat de effectiviteit van dit type contact niet aangetoond kan worden (zie paragraaf 3.6). Ook de keuze voor typen interventies zou een belangrijke verklarende factor zijn voor de effectiviteit van het handhavingsbeleid. Hiervoor zullen we in het volgende hoofdstuk wel de nodige aanwijzingen vinden.

Naast succesfactoren ziet de helft van de respondenten ook mogelijkheden tot verbetering van het handhavingsbeleid. Vooral het verhogen van de snelheid van het handhavingsproces wordt als een verbeterpunt gezien. Andere verbeterpunten die enkele keren genoemd zijn, zijn het tonen van meer daadkracht en doortastendheid in het handhavingsproces, het onderbrengen van de handhaving bij de GGD, het uitbreiden van de ambtelijke capaciteit en een betere communicatie en voorlichting over het geldende handhavingsbeleid.

In de volgende twee hoofdstukken zullen we de effectiviteit van het gemeentelijk handhavingsbeleid nader onder de loep nemen. Daarbij presenteren we achtereenvolgens de uitkomsten van het kwantitatieve spoor (hoofdstuk 3) en de uitkomsten die met het kwalitatieve spoor zijn verkregen (hoofdstuk 4).

3. RESULTATEN KWANTITATIEVE ANALYSE

3.1 Inleiding

In het inleidende hoofdstuk is weergegeven wat met het kwantitatieve spoor werd beoogd en hoe dit is aangepakt. Kort samengevat komt dit er op neer dat we van 230 kinderopvanglocaties (die in 2011 een handhavingsadvies hadden gekregen) ook een meer recentere inspectie hebben getraceerd en dat we de gegevens uit beide inspecties (t=0 en t=1) onderling hebben vergeleken. Op deze wijze kon worden geanalyseerd of zich in het nalevingsgedrag veranderingen hebben voorgedaan. Vervolgens is getracht om dit te relateren aan de interventies die vanuit de gemeente zijn gepleegd na de inspectie in 2011. De uitkomsten die met deze analyses zijn verkregen, zullen we in dit hoofdstuk presenteren.

In paragraaf 3.2 geven we allereerst meer in het algemeen weer hoe het nalevingsgedrag bij de onderzochte locaties in de loop der tijd – dus tussen de twee meetmomenten – is veranderd. In de paragrafen daarna leggen we vervolgens de relatie met een aantal kenmerken van de handhaving door de gemeenten waarin deze locaties gevestigd zijn.

3.2 Nalevingsgedrag naar kenmerken

Het meest optimale resultaat dat beoogd wordt met de handhaving is dat de locaties bij een eerstvolgende inspectie de geldende regels volledig naleven en dus geen overtredingen meer begaan. In dat geval is het nalevingsgedrag ten goede veranderd en zal de GGD-inspecteur niet opnieuw een handhavingsadvies geven. Omgekeerd: de handhaving is niet (volledig) geslaagd als bij een volgende inspectie blijkt dat er toch nog of opnieuw overtredingen zijn en wederom een handhavingsadvies moet worden gegeven.

Ontwikkeling handhavingsadviezen

In tabel 3.1 is voor de 230 locaties – waarvoor in 2011 een handhavingsadvies is gegeven – weergegeven in hoeverre in 2012 opnieuw een handhavingsadvies is gegeven. Hieruit blijkt dat in bijna de helft van de gevallen het nalevingsgedrag van de locaties zodanig verbeterd was dat in de meest recente inspectie een handhavingsadvies achterwege kon blijven. In de andere gevallen was opnieuw sprake van een advies tot handhaving.

Tabel 3.1 Aandeel locaties met advies handhaven in 2011 en 2012, naar kinderopvangvorm en totaal

Vorm kinderopvang	Advies handhaven 2011	Geen handhavingsadvies 2012	Wel handhavingsadvies 2012
Dagopvang (N=131)	100%	41%	59%
BSO (N=83)	100%	55%	45%
Gastouderbureaus (N=16)	100%	25%	75%
Totaal (N=230)	100%	45%	55%

In de bovenstaande tabel is ook het onderscheid naar kinderopvangvorm gemaakt. Hieruit blijkt dat bij de BSO-locaties relatief de grootste 'vooruitgang' is geboekt in het nalevingsgedrag tussen beide meetmomenten. Waardoor deze verschillen worden verklaard, hebben we niet vast kunnen stellen. In het voorgaande hoofdstuk hebben we al gezien dat gemeenten in hun handhavingsinterventies geen onderscheid naar kinderopvangvormen maken. Dit betekent dat de verschillende typen kinderopvanglocaties in principe met dezelfde gemeentelijke handhavingsinterventies te maken hebben als zij overtredingen begaan.

De mate waarin sprake is van een verbetering van het nalevingsgedrag tussen beide meetmomenten, blijkt samen te hangen met de omvang van de locatie. Uit tabel 3.2 blijkt dat grotere organisaties veel minder vaak opnieuw een handhavingsadvies krijgen dan kleinere organisaties. In onderstaande tabel zijn overigens de (16) gastouderbureaus buiten beschouwing gelaten.

Tabel 3.2 Aandeel locaties met advies handhaven in 2011 en 2012, naar grootteklasse en totaal

Grootteklasse	Advies handhaven 2011	Geen handhavingsadvies 2012	Wel handhavingsadvies 2012
1-15 kindplaatsen (N=28)	100%	39%	61%
16-25 kindplaatsen (N=49)	100%	37%	63%
26-50 kindplaatsen (N=88)	100%	49%	51%
51-100 kindplaatsen (N=44)	100%	57%	43%
>100 kindplaatsen (N=5)	100%	60%	40%
Totaal (N=214*)	100%	47%	53%

* De tabel gaat alleen over KDV en BSO locaties.

Het patroon uit tabel 3.2 is waarschijnlijk te verklaren door een verschil in het aantal overtredingen waarop dit advies gebaseerd is. Kleinere locaties vertoonden gemiddeld genomen veel meer overtredingen dan grotere locaties (zie ook tabel 3.4). In de praktijk zal het dan ook lastiger zijn om zeven overtredingen (1-15 kindplaatsen) in een jaar ongedaan maken dan twee overtredingen (>100 kindplaatsen). Daarnaast speelt waarschijnlijk mee dat kleinere organisaties vaak minder capaciteit en deskundigheid ter beschikking hebben. Zo moeten managers (of de directie) in deze groep bijvoorbeeld het opstellen en uitwerken van beleid vaak combineren met het werken 'op de groep' en hebben ze niet de mogelijkheid om specifieke deskundigen (bijvoorbeeld pedagogen) in te schakelen.

Ontwikkeling aantal overtredingen

Verder hebben we gekeken hoe het gemiddeld aantal overtredingen zich tussen beide meetmomenten heeft ontwikkeld bij de 230 kinderopvanglocaties. In tabel 3.3 is dit weergegeven voor de totale groep en per vorm van kinderopvang. We zien dat dit gemiddelde voor alle locaties samen met een kwart is afgenomen. Ook op dit punt blijkt de BSO duidelijk het meest positief te scoren: de afname is bij deze kinderopvangvorm twee keer zo sterk als bij de dagopvang en de gastouderbureaus.

Tabel 3.3 (Ontwikkeling) gemiddeld aantal overtredingen per kinderopvangorganisatie, naar kinderopvangvorm en totaal

Vorm kinderopvang	Gemid. aantal overtredingen 2011	Gemid. aantal overtredingen 2012	Mutatie ¹¹
Dagopvang (N=131)	4,8	3,8	-21%
BSO (N=83)	4,2	2,6	-38%
Gastouderbureaus (N=16)	4,4	3,7	-16%
Totaal (N=230)	4,6	3,4	-26%

Maken we een nader onderscheid naar grootteklasse van de kinderopvangorganisaties, dan blijkt de terugdringing van het aantal overtredingen het meest beperkt bij de kleinste kindercentra (zie tabel 3.4). Het gemiddeld aantal overtredingen daalde bij deze groep locaties tussen de inspectie in 2011 en die in 2012 met slechts 10%. Dit is duidelijk kleiner dan het gemiddelde voor de totale groep opvanglocaties. Deze kleine kinderopvanglocaties maken met name overtredingen op het punt van het instellen van een oudercommissie, de informatievoorziening richting de ouders, de beschrijving van de vier kwaliteitsdoelen in het pedagogisch beleidsplan en de klachtenregeling.

Tabel 3.4 (Ontwikkeling) gemiddeld aantal overtredingen per kinderopvangorganisatie, naar grootteklasse en totaal

Grootteklasse	Gemid. aantal overtredingen 2011	Gemid. aantal overtredingen 2012	Mutatie
1-15 kindplaatsen (N=28)	6,9	6,2	-10%
16-25 kindplaatsen (N=49)	5,8	4,1	-29%
26-50 kindplaatsen (N=88)	3,8	2,4	-37%
51-100 kindplaatsen (N=44)	3,7	2,9	-22%
>100 kindplaatsen (N=5)	2,2	1,8	-18%
Totaal (N=214)	4,6	3,4	-26%

* De tabel gaat alleen over KDV en BSO locaties.

In de volgende paragrafen brengen we in beeld in hoeverre de verschillende aspecten van het gemeentelijk handhavingsbeleid van invloed zijn op (veranderingen in) het nalevingsgedrag van kinderopvanglocaties. We beginnen daarbij met de invloed van de informatievoorziening richting de houders.

3.3 Effect informatievoorziening

Van de ruim 30 gemeenten in ons onderzoek bleken 18 gemeenten aandacht te besteden aan het vooraf/tijdig informeren van houders over (wijzigingen in) het gemeentelijke handhavingsbeleid en de wetgeving op dit punt. Vertalen we dit naar de kwantitatieve analyses dan zouden 151 van de 230 kinderopvanglocaties iets gemerkt kunnen hebben van deze informatievoorziening. In deze paragraaf bezien we of deze informatievoorziening tot een ander nalevingsgedrag bij de houders van de locaties heeft geleid.

¹¹ De mutatiecijfers zijn gebaseerd op niet afgeronde cijfers over het gemiddeld aantal overtredingen.

In tabel 3.5 is weergegeven welk aandeel van de overtredende houders uit 2011 in 2012 wederom advies tot handhaven heeft gekregen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen locaties in gemeenten die wel aan informatieverstrekking doen en locaties in gemeenten die dit niet doen. Uit de tabel blijkt dat zich geen verschillen voordoen tussen beide groepen locaties. Het aandeel organisaties dat al dan niet opnieuw een handhavingsadvies heeft gekregen is nagenoeg gelijk.

Tabel 3.5 Invloed informatievoorziening op nalevingsgedrag locaties met handhavingsadvies in 2011

Categorie	Aandeel advies handhaven in 2011	Geen handhavingsadvies 2012	Wel handhavingsadvies 2012
Wel Informatievoorziening (N=151)	100%	43%	57%
Geen informatievoorziening (N=67)	100%	45%	55%
Totaal (N=218¹²)	100%	44%	56%

Bij de bovenstaande uitkomst gaat het om kinderopvanglocaties waarbij in 2011 al overtredingen waren geconstateerd (ze hadden immers allemaal een advies tot handhaving gekregen). Het – preventief – informeren van houders heeft bij deze groep niet geleid tot een wezenlijk beter nalevingsgedrag in het jaar daarop.

Het bovenstaande zegt nog niets over het voorkomen van overtredingen door preventieve informatievoorziening. Om hier inzicht in te krijgen hebben we een extra analyse uitgevoerd, namelijk onder de totale groep locaties waarvan in de periode mei - september 2011 inspecties in GIR Inspecteren waren opgenomen (dus ook de houders die in 2011 geen advies tot handhaving hadden gekregen). In tabel 3.6 is weergegeven wat de invloed van de (preventieve) informatievoorziening is geweest op het nalevingsgedrag van houders in 2011.

Tabel 3.6 Invloed informatievoorziening op nalevingsgedrag totale groep locaties 2011

Categorie	Aandeel advies handhaven in 2011
Wel informatievoorziening (N=533)	54%
Geen informatievoorziening (N=266)	52%
Totaal (N=852)	53%

Ook nu zien we geen verschillen tussen locaties die wel vooraf geïnformeerd zijn over het handhavingsbeleid van hun gemeenten en locaties in gemeenten die geen informatie hebben verstrekt. Het aandeel locaties met een advies tot handhaving was nagenoeg even groot. We hebben dus geen invloed van (preventieve) informatievoorziening kunnen vaststellen op het nalevingsgedrag van houders.

¹² Niet van alle gemeenten is bekend of ze een preventief beleid voeren of niet. Daarom hebben we alleen bij 218 van de 230 een berekening hiervoor kunnen uitvoeren.

3.4 Effect handhavingsstrategie

Uit hoofdstuk 2 is gebleken dat gemeenten verschillende handhavingsstrategieën toepassen. In dat hoofdstuk hebben we vier verschillende typen strategieën – met een oplopende juridische intensiteit van handhavingsinterventies – onderscheiden. De vraag is in hoeverre zich verschillen voordoen in de effecten van deze strategieën op het nalevingsgedrag van kinderopvanglocaties. In deze paragraaf beantwoorden we deze vraag.

Effect op aandeel handhavingsadvies

Allereerst hebben we voor elk van de vier strategieën gekeken hoe het aandeel kinderopvanglocaties met een advies tot handhaving zich tussen 2011 en 2012 heeft ontwikkeld (zie tabel 3.7). Uit onderstaande tabel komt het patroon naar voren dat het aantal handhavingsadviezen sterker daalt naarmate de handhavingsstrategie juridisch intensiever is. De strategieën 3 en 4 – waarbij gemeenten na respectievelijk naast een aanwijzing ook andere juridische instrumenten inzetten – blijken dus een groter effect op het nalevingsgedrag van de kinderopvanglocaties te hebben dan de andere twee strategieën. De inzet van uitsluitend niet-juridische handhavingsinstrumenten (strategie 1) draagt het minst bij aan verbetering van het nalevingsgedrag.

Tabel 3.7 Aandeel locaties met advies handhaven in 2011 en 2012 naar handhavingsstrategie

Strategie	Aandeel advies handhaven in 2011	Geen handhavingsadvies 2012	Wel handhavingsadvies 2012
Strategie 1 (N=40)	100%	30%	70%
Strategie 2 (N=73)	100%	44%	56%
Strategie 3 (N=50)	100%	52%	48%
Strategie 4 (N=67)	100%	51%	49%
Totaal (N=230)	100%	45%	55%

Effect op recidive en nieuwe overtredingen

Wanneer sprake is van opnieuw een handhavingsadvies in 2012 zou dat advies betrekking kunnen hebben op dezelfde overtredingen als in 2011 en/of op nieuwe typen overtredingen (dus op andere inspectie-items). Als verdieping op de bovenstaande uitkomst zijn we nagegaan welk effect de strategieën hebben op recidive (dus het optreden van dezelfde overtredingen) dan wel het ontstaan van nieuwe overtredingen.

In tabel 3.8 is allereerst gekeken naar de mate waarin in 2012 wederom dezelfde overtredingen zijn geconstateerd als in 2011. Met 'alles hersteld' wordt in onderstaande tabel bedoeld dat in 2012 niet dezelfde overtredingen zijn geconstateerd als in 2011. 'Niets hersteld' wil daarentegen zeggen dat alle in 2011 geconstateerde overtredingen in 2012 zijn blijven bestaan. In die gevallen is er niets hersteld of is er sprake van recidive. In de tussencategorie 'deels hersteld' blijkt een deel van de overtredingen uit 2011 in 2012 wel hersteld (of komt niet meer voor) en blijken er voor een deel nieuwe overtredingen te zijn begaan.

Tabel 3.8 Mate van herstel van overtredingen 2011 door kinderopvanglocaties naar handhavingsstrategie

Strategie	Alles hersteld*	Deels hersteld	Niets hersteld**	Niet beoordeeld	Totaal
Strategie 1 (N=40)	58%	25%	15%	2%	100%
Strategie 2 (N=73)	54%	41%	4%	1%	100%
Strategie 3 (N=50)	66%	22%	12%	0%	100%
Strategie 4 (N=67)	68%	13%	8%	9%	100%
Totaal (N=230)	61%	26%	9%	4%	100%

* In de categorie 'alles hersteld' zitten ook locaties waarvan een deel is hersteld en een deel niet beoordeeld is.

** In de categorie 'niets hersteld' zitten ook locaties waarvan een deel niet is hersteld en een deel niet is beoordeeld.

Uit de tabel blijkt dat het aandeel locaties dat alle overtredingen uit 2011 heeft hersteld iets groter is bij juridisch meer intensieve handhavingsstrategieën dan bij de juridisch minder 'intensieve' handhavingsstrategieën. Het bovenstaande lijkt er op te duiden dat het type handhavingsstrategie van de gemeenten van invloed is op het gedrag van houders van kinderopvanglocaties. Wanneer de handhaving zich beperkt tot niet-juridische handhavingsinterventies of tot uitsluitend aanwijzingen, zetten houders in mindere mate in op volledig herstel van alle geconstateerde overtredingen.

Een min of meer vergelijkbaar verschil doet zich voor bij het optreden van nieuwe overtredingen in 2012 (dus overtredingen op andere inspectie-items dan in 2011). In tabel 3.9 is weergegeven bij welk deel van de onderzochte kinderopvanglocaties in 2012 andere overtredingen zijn geconstateerd dan in 2011.

Tabel 3.9 Aandeel locaties met nieuwe overtredingen in 2012 naar handhavingsstrategie

Strategie	Aandeel met nieuwe overtredingen in 2012
Strategie 1 (N=40)	65%
Strategie 2 (N=73)	64%
Strategie 3 (N=50)	46%
Strategie 4 (N=67)	46%
Totaal (N=230)	55%

In gemeenten met een juridisch intensieve handhavingsstrategie (met een meer 'lik-op-stuk karakter') – waarbij ook (direct) interventies als een boete en een last onder dwangsom worden ingezet – is het aantal locaties met nieuwe overtredingen beduidend kleiner dan in gemeenten met een juridisch minder intensieve handhaving. Het lijkt er op te duiden dat een juridisch intensieve handhaving houders niet alleen aanzet tot herstel van oude overtredingen, maar er ook aan bijdraagt dat houders zich meer bewust worden van het belang om te voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen.

Effect op aantal (prioritaire) overtredingen

In de voorgaande analyses zijn de handhavingsstrategieën als 'verklarende variabele' gehanteerd voor de ontwikkeling van de handhavingsadviezen tussen de twee meetmomenten. In het onderstaande bezien we – als verdieping op het voorgaande – de

invloed van de verschillende strategieën op het gemiddeld aantal overtredingen dat in de inspecties is vastgesteld. In tabel 3.10 is allereerst (voor elk van de strategieën) weergegeven hoe het gemiddelde totale aantal gesignaleerde overtredingen zich tussen 2011 en 2012 heeft ontwikkeld. Over de gehele linie blijkt dit aantal met ruim een kwart te zijn gedaald.

Tabel 3.10 (Ontwikkeling) gemiddeld aantal overtredingen per locatie in 2011 en 2012 naar handavingsstrategie en totaal

Strategie	Gemiddeld aantal overtredingen in 2011	Gemiddeld aantal overtredingen in 2012	Mutatie
Strategie 1 (N=40)	4,0	3,4	-15%
Strategie 2 (N=73)	5,0	3,7	-26%
Strategie 3 (N=50)	4,3	2,8	-35%
Strategie 4 (N=67)	4,7	3,5	-26%
Totaal (N=230)	4,6	3,4	-26%

Zoomen we in op het verschil tussen de vier strategieën, dan ontlopen de resultaten van de handavingsstrategieën waarin juridische instrumenten worden ingezet (de strategieën 2, 3 en 4) elkaar niet zoveel. De grootste daling troffen we bij de derde strategie aan. De inzet van uitsluitend niet-juridische handavingsinstrumenten (strategie 1) blijkt daarentegen tot de minst sterke relatieve daling van het aantal overtredingen te leiden.

Dezelfde analyse hebben we ook verricht voor de ontwikkeling van het aantal prioritaire overtredingen per kinderopvanglocatie tussen 2011 en 2012. Hiervoor hebben we dezelfde afbakening van prioritaire inspectie-items gehanteerd als in het SZW-onderzoek naar GGD-inspecties uit 2011¹³. Dit zijn items¹⁴ die van prioritair belang zijn voor de kwaliteit van kinderopvang (zie bijlagen II tot en met IV). Uit tabel 3.11 blijkt dat bij de 230 kinderopvanglocaties uit het GIR Inspecteren het aantal prioritaire overtredingen met bijna een derde is teruggelopen. Deze afname is sterker dan de afname van alle overtredingen (zie hiervoor). De handhaving bevordert blijkbaar dat prioritaire overtredingen vaker worden weggewerkt dan niet-prioritaire overtredingen.

¹³ Bureau Bartels, *Ernst van door GGD geconstateerde gebreken bij kinderopvangcentra, gastouderbureaus en gastouders*, december 2011

¹⁴ Het betreft hier 32 items voor de dagopvang en de BSO en 23 items voor de gastouderbureaus.

Tabel 3.11 Gemiddeld aantal prioritare overtredingen per locatie in 2011 en 2012 naar handhavingsstrategie en de gemiddelde afname

Strategie	Gemiddeld aantal prioritare overtredingen in 2011	Gemiddeld aantal prioritare overtredingen in 2012	Mutatie
Strategie 1 (N=40)	1,0	0,8	-20%
Strategie 2 (N=73)	1,1	0,5	-55%
Strategie 3 (N=50)	1,6	1,2	-25%
Strategie 4 (N=67)	1,4	1,1	-21%
Totaal (N=230)	1,3	0,9	-31%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat een toenemende intensiteit van handhaving niet per se tot een betere naleving op prioritare inspectie-items hoeft te leiden. Opvallend is dat met strategie 2 – de inzet van uitsluitend aanwijzingen – een veel grotere afname van prioritare overtredingen is gerealiseerd dan met de andere drie handhavingsstrategieën. Een verklaring hiervoor hebben we niet vast kunnen stellen.

In tabel 3.12 zoomen we nog verder in op enkele zogenaamde ‘wezenlijke kwaliteitseisen’ voor de dagopvang en de BSO¹⁵. Het gaat hierbij om de volgende items: de beroepskracht-kind-ratio, de maximale groepsgrootte, het aantal beschikbare m² per kind in de binnen- en buitenruimte, het beschikken over een VOG en het beschikken over een passende beroepskwalificatie door beroepskrachten. Houders kunnen – bij niet-naleving van deze items – eenvoudig een economisch voordeel behalen ten opzichte van houders die deze regels wel naleven. Uit de onderstaande tabel blijkt dat de handhaving door de gemeenten tot bijna een halvering van het aantal overtredingen op deze wezenlijke kwaliteitseisen heeft geleid tussen beide meetmomenten.

Tabel 3.12 Gemiddeld aantal overtredingen op wezenlijke kwaliteitseisen per locatie in 2011 en 2012 naar handhavingsstrategie en de relatieve afname

Strategie	Gemiddeld aantal overtredingen in 2011	Gemiddeld aantal overtredingen in 2012	Mutatie
Strategie 1 (N=38)	0,6	0,3	-50%
Strategie 2 (N=72)	0,5	0,3	-40%
Strategie 3 (N=45)	0,7	0,4	-43%
Strategie 4 (N=59)	0,7	0,3	-57%
Totaal (N=214)	0,6	0,3	-50%

* Deze tabel heeft alleen betrekking op KDV en BSO, voor GOB zijn geen ‘Big 5’ items geformuleerd.

Bezien we de verschillen naar handhavingsstrategieën van gemeenten, dan is het beeld enigszins diffuus. De twee ‘uiterste’ strategieën vertonen binnen de onderzochte groep geïnspecteerde kinderopvangorganisaties de sterkste daling van het aantal overtredingen op de wezenlijke kwaliteitseisen. Uit de gesprekken met gemeenten komt naar voren dat de sterke daling bij de gemeenten met strategie 4 (de juridisch meest intensieve vorm

¹⁵ Deze items zijn recentelijk naar voren gekomen in het seminar ‘Toezicht op de kinderopvang’ dat op 14 november 2012 is georganiseerd door het ministerie van SZW.

van handhaving) verklaard zou kunnen worden door het feit dat zij juist op deze items streng handhaven, bijvoorbeeld met het direct uitdelen van boetes. Voor de sterke daling in de groep gemeenten met strategie 1 hebben we in dit onderzoek geen verklaring kunnen vinden.

3.5 Effect van snelheid gemeentelijk handelen

Een mogelijke invloed op het nalevingsgedrag van houders zou ook kunnen uitgaan van de reactiesnelheid (van gemeenten) in het handhavingproces. De hypothese is dan dat handhaving meer indruk maakt bij de houder – en dus meer bijdraagt aan een betere naleving – als gemeenten sneller iets van zich laten horen. Met reactiesnelheid bedoelen we de tijd die zit tussen het ontvangen van het definitieve inspectierapport van de GGD en de dag dat er – bij een advies tot handhaven – actie wordt ondernomen richting de houder. Uit het vorige hoofdstuk blijkt al dat in de meeste gevallen de gemeente de eerste handhavingsovername doet. In een aantal gemeenten is het de GGD die het handhavingstraject start, waardoor het ook voor kan komen dat een traject al wordt gestart voor het definitieve inspectierapport is opgeleverd.

Effect op aandeel handhavingadvies

Op basis van de informatie van gemeenten over de snelheid waarmee zij de handhaving oppakken (na ontvangst van het definitieve GGD-rapport) hebben we de gemeenten in drie categorieën onderverdeeld (zie tabel 3.13)¹⁶. De categorie ‘binnen 2 weken’ is inclusief de gemeenten die al voor het verschijnen van het definitieve GGD-rapport actie ondernemen in de richting van de houder. De tabel laat zien hoe het aandeel kinderopvanglocaties met het advies tot handhaven zich tussen 2011 en 2012 heeft ontwikkeld binnen de drie onderscheiden groepen gemeenten. Hieruit blijkt dat het nalevingsgedrag bij een hoge reactiesnelheid (binnen 2 weken) zich in de tijd beter heeft ontwikkeld dan bij lagere reactiesnelheden.

Tabel 3.13 Aandeel locaties met advies handhaven in 2011 en 2012 naar reactiesnelheid van hun gemeente

Reactiesnelheid	Aandeel advies handhaven in 2011	Geen handhavingadvies 2012	Wel handhavingadvies 2012
Binnen 2 weken (N=115)	100%	52%	48%
2 tot 8 weken (N=75)	100%	33%	67%
Langer dan 8 weken (N=40)*	100%	48% (29%)	52% (71%)
Totaal (N=230)	100%	45%	55%

* Tussen haakjes staan de gecorrigeerde uitkomsten wanneer de betreffende grote gemeente niet wordt meegenomen (N=17).

¹⁶ In eerste instantie hebben we hierover in de interviews t.b.v. het kwantitatieve spoor informatie van gemeenten verkregen. Bij de helft van de gemeenten hebben we aanvullende interviews afgenomen, aan de hand van concrete casussen. Door de werkelijke reactiesnelheid in deze casussen te vergelijken met de genoemde reactiesnelheid in de eerste interviews, bleek dat deze bij enkele gemeenten sterk uiteen liepen. In die gevallen hebben we ons in de toedeling naar de drie categorieën gebaseerd op de werkelijke reactiesnelheid. Voor de gemeenten die niet in het kwalitatieve spoor zijn betrokken hebben we een dergelijke check niet kunnen uitvoeren.

In de bovenstaande tabel zijn bij de categorie 'langer dan 8 weken' twee percentages genoemd, namelijk een percentage voor de gehele groep en een gecorrigeerd percentage voor een kleinere groep. Dit is gedaan omdat de uitkomst van deze categorie vertekend werd door één gemeente met een wat vreemde combinatie van een juridisch zeer intensieve handhavingsstrategie met een hele lage reactiesnelheid¹⁷. Omdat het hierbij gaat om een gemeente met een groot aantal locaties, bleek deze gemeente een sterke invloed op de cijfers te hebben. Laten we deze gemeente buiten beschouwing, dan komt ongeveer een vergelijkbare uitkomst naar voren als bij de categorie '2 tot 8 weken'. De invloed van deze gemeente op de cijfers maakt duidelijk dat het hebben van een juridisch intensieve handhavingsstrategie (in ieder geval voor deze gemeente) effectiever lijkt dan de reactiesnelheid.

Uit het voorgaande blijkt dat van de snelheid van reageren van gemeenten op het GGD-rapport een positieve invloed uitgaat op (de verandering van) het nalevingsgedrag van de houders in de kinderopvang. Vooral het direct (binnen twee weken) inzetten van de handhaving lijkt van belang voor de effectiviteit. Deze twee weken kan als een soort omslagpunt worden beschouwd. Na het overschrijden van deze grens ebt het effect van de reactiesnelheid weg: het maak dan niet heel veel uit of een gemeente 5 of 13 weken wacht met het opstarten van de handhaving.

Effect op herstel en nieuwe overtredingen

Op een vergelijkbare wijze als in de vorige paragraaf zijn we ook bij de reactiesnelheid nagegaan of hiervan een invloed uitgaat op de mate waarin in 2012 dezelfde overtredingen dan wel nieuwe overtredingen zijn opgetreden ten opzichte van 2011. Allereerst hebben we in tabel 3.14 weergegeven in hoeverre eerder geconstateerde overtredingen in 2012 hersteld waren dan wel bleven voortbestaan. Wederom zijn voor de categorie 'langer dan 8 weken' ook gecorrigeerde cijfers opgenomen (zie hiervoor).

Tabel 3.14 Mate van herstel van overtredingen 2011 naar reactiesnelheid

Reactiesnelheid	Alles hersteld	Deels hersteld	Niets hersteld	Niet beoordeeld	Totaal
Binnen 2 weken (N=115)	66%	28%	3%	3%	100%
2 tot 8 weken (N=75)	57%	24%	19%	0%	100%
Langer dan 8 weken (N=40)*	57% (35%)	25% (47%)	8% (18%)	10% (0%)	100%
Totaal (N=230)	61%	26%	9%	4%	100%

* Tussen haakjes staan de gecorrigeerde uitkomsten wanneer de betreffende grote gemeente niet wordt meegenomen (N=17).

Ook deze tabel laat zien dat de reactiesnelheid wel van invloed lijkt te zijn op het herstelgedrag van de houders (zeker als de gecorrigeerde cijfers betrokken worden). De locaties in gemeenten die snel handhaven gaan vaker tot (volledig) herstel van de overtredingen over. Hoe langer gemeenten wachten, des te beperkter is het volledig herstel van de eerder gemaakte overtredingen.

¹⁷ In de vier onderzochte casussen van deze gemeente (binnen het kwalitatieve spoor) bedroeg het gemiddeld aantal weken tussen het ontvangen van het inspectierapport en het inzetten van de handhaving maar liefst 17 weken.

Op het maken van nieuwe overtredingen – overtredingen op andere inspectie-items dan in 2011 – lijkt de snelheid waarmee de gemeente de handhaving oppakt minder invloed te hebben (zie tabel 3.15). Er is geen duidelijk patroon te zien, ook niet wanneer de grote gemeente met een intensieve handhavingsstrategie buiten beschouwing wordt gelaten.

Tabel 3.15 Aandeel locaties met nieuwe overtredingen in 2012 naar reactiesnelheid

Reactiesnelheid	Aandeel met nieuwe overtredingen in 2012
Binnen 2 weken (N=115)	53%
2 tot 8 weken (N=75)	63%
Langer dan 8 weken (N=40)	40% (53%)*
Totaal (N=230)	54%

* Tussen haakjes staan de gecorrigeerde uitkomsten wanneer de betreffende gemeente niet wordt meegenomen (N=17).

Het bovenstaande maakt duidelijk dat er aanwijzingen zijn dat een snelle reactietijd kan bijdragen aan herstel van overtredingen en het voorkomen van recidive. Dit hoeft echter niet te betekenen dat een snel optreden van de gemeente het ontstaan van nieuwe typen overtredingen voorkomt. Het is mogelijk dat het grote aantal voorwaarden dat nageleefd moet worden, hier debet aan is. De inzet van juridisch intensievere vormen van handhaving lijkt positiever uit te pakken op een structurele vorm van gedragsverandering bij de houders dan de snelheid van de gemeentelijke handhaving.

3.6 Effect van organisatorische aspecten

In deze paragraaf bezien we enkele (andere) organisatorische aspecten van de handhaving door gemeenten. Hierbij gaan we achtereenvolgens in op de invloed van de ingezette handhavingscapaciteit en de wijze van communicatie met houders die te maken krijgen met gemeentelijke handhaving.

Omvang handhavingscapaciteit

Hiervoor is al opgemerkt dat bij de selectie van de ruim 30 gemeenten rekening is gehouden met een spreiding over grote en kleinere gemeenten. Bij deze gemeenten blijken grote verschillen te bestaan wat betreft de omvang van de personele capaciteit voor de handhaving in de kinderopvang.

Om de invloed van deze capaciteit op de resultaten van de handhaving na te gaan, hebben we het aantal fte aan handhavingscapaciteit van elke gemeente afgezet tegen het aantal kinderopvanglocaties dat in die betreffende gemeente gevestigd is. Uit paragraaf 2.5 blijkt al dat we hierbij drie groepen hebben onderscheiden, namelijk gemeenten met een kleine capaciteit (1 fte voor meer dan 200 locaties), gemeenten met een middelgrote capaciteit (1 fte voor 100 tot 200 locaties) en gemeenten met een grote capaciteit (1 fte voor 100 of minder locaties). In tabel 3.16 hebben we weergegeven of zich tussen deze drie typen gemeenten verschillen voordoen in de ontwikkeling van het aandeel locaties met een handhavingsadvies (tussen 2011 en 2012). Uit onderstaande tabel blijkt dat een relatief kleine handhavingscapaciteit niet strikt noodzakelijk minder effectief is dan een grotere inzet van capaciteit.

Tabel 3.16 Aandeel locaties met advies handhaven in 2011 en 2012 naar handhavingscapaciteit bij de gemeente

Capaciteit	Aandeel advies handhaven 2011	Geen handhavingsadvies 2012	Wel handhavingsadvies 2012
Kleine capaciteit (N=97)	100%	46%	54%
Middelgrote capaciteit (N=55)	100%	36%	64%
Grote capaciteit (N=63)	100%	48%	52%
Totaal (N=215)	100%	44%	56%

In de bovenstaande tabel valt op dat de categorie ‘middelgroot’ tussen de twee meetmomenten in mindere mate een daling heeft gerealiseerd in het aandeel handhavingsadviezen dan de andere twee categorieën. Een verklaring hiervoor is dat in deze categorie geen gemeenten blijken te zitten met de juridisch meest intensieve handhavingsstrategie (strategie 4, zie hiervoor). In de twee andere groepen gemeenten zitten wel gemeenten met een dergelijke intensieve handhavingsstrategie. Dit betekent dat niet zozeer de omvang van de capaciteit bepalend zal zijn voor de effectiviteit van de handhaving, maar wel de wijze waarop deze capaciteit wordt ingezet. Bovendien hoeft een juridisch meer intensieve vorm van handhaving niet altijd gepaard te gaan met een grote inzet van capaciteit. Of omgekeerd: met een relatief kleine personele capaciteit (in verhouding tot het aantal kinderopvanglocaties in de gemeenten) kan toch ook een juridisch intensieve, effectieve handhavingsstrategie worden gehanteerd.

Wijze van communicatie

Uit paragraaf 2.5 blijkt dat gemeenten op verschillende manieren contact onderhouden met houders van locaties waarvoor een handhavingsadvies door de GGD-inspecteur is gegeven. Bij bijna een kwart van de gemeenten was altijd sprake van persoonlijk contact met de houder, bij een vergelijkbaar aandeel werd uitsluitend schriftelijk gecommuniceerd. In ruim de helft van de ondervraagde gemeenten was in een deel van de handhavingscasussen sprake van persoonlijk contact en in een ander deel niet. In schema 3.17 hebben we getoetst in hoeverre een persoonlijk contact tot een meer effectieve handhaving leidt. Hieruit blijkt dat er zich geen verschillen voordoen in de drie onderscheiden manieren van communicatie vanuit de gemeente.

Tabel 3.17 (Ontwikkeling) aandeel locaties met handhavingsadvies in 2011 en 2012 naar mate van persoonlijk contact vanuit de gemeente

Persoonlijk contact	Aandeel advies handhaven in 2011	Geen handhavingsadvies in 2012	Wel handhavingsadvies in 2012
Altijd (N=48)	100%	46%	54%
Soms (N=129)	100%	44%	56%
Nooit (N=37)	100%	43%	57%
Totaal (N=214)	100%	44%	56%

Het al of niet hebben van persoonlijk contact met de overtredende locatiehouder lijkt dus op basis van deze uitkomsten geen invloed te hebben op het nalevingsgedrag van houders.

Nadat we in dit hoofdstuk de uitkomsten van de kwantitatieve analyses hebben gepresenteerd, verleggen we in het volgende hoofdstuk de aandacht naar de uitkomsten die met de kwalitatieve analyses zijn verkregen.

4. KWALITATIEVE ANALYSE

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is al toegelicht wat de functie was van het kwalitatieve deel van het onderzoek. Bovendien is daarin uitleg gegeven over de aanpak van dit deelonderzoek. De navolgende uitkomsten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de vijftig handhavingscasussen, die zijn belicht vanuit de locaties¹⁸ en de gemeenten die in hun richting handhavingsinterventies hebben gepleegd. Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven spreken we bij respondenten van de locaties uitsluitend over houders, ook in de gevallen waarin we hebben gesproken met een locatiemanager. Omdat handhavingsinterventies vanuit de gemeente altijd gericht worden aan de houder van de locatie, kan het voorkomen dat de locatiemanager niet altijd (direct) volledig op de hoogte is van de handhavingsacties die vanuit de gemeente zijn ingezet.

In de analyse is stap voor stap in beeld gebracht welke interventies vanaf de GGD-inspectie 2011 zijn ingezet en hoe hierop vanuit de locatie is gereageerd. In tegenstelling tot het voorgaande hoofdstuk is in het onderstaande geen vergelijking gemaakt tussen beide inspecties (2011 en de meest recente inspectie).

4.2 (Achtergrond) overtredingen bij de 50 casussen

Alvorens het handhavingsproces bij de 50 casussen te 'ontleden', zullen we eerst in deze paragraaf een beeld schetsen van de typen overtredingen die bij deze casussen tot handhaving door de gemeente hebben geleid. Uit tabel 4.1 blijkt dat er bij de betreffende houders gemiddeld ruim vijf overtredingen werden geconstateerd, waarvan ruim één overtreding als prioritair kan worden aangemerkt. Verder blijkt er bij de geconstateerde overtredingen een grote spreiding over de verschillende inspectiedomeinen te bestaan. Daarbij komen overtredingen in de domeinen 'ouders' en 'veiligheid en gezondheid' relatief vaak voor. Voor beide domeinen geldt dat bijna de helft van de 50 kinderopvanglocaties hierop overtredingen heeft begaan. Een veelvoorkomende overtreding in domein 1 is het ontbreken van de oudercommissie. In domein 3 gaat het om het ontbreken of het niet op orde hebben van de risico-inventarisaties en beleidsplannen op het gebied van veiligheid en gezondheid.

Bij de prioritaire overtredingen ging het relatief vaak om overtredingen rond de beroepskracht-kind-ratio, de opvang in stamgroepen (domein 5), de VOG en een passende beroepsopleiding voor beroepskrachten (domein 2).

¹⁸

Tabel 4.1 Aandeel geraadpleegde locaties met overtredingen op de diverse domeinen

Domein	Overtredingen 2011 (N=50)	Prioritaire overtredingen 2011 ¹⁹ (N=50)
1. Ouders	48%	6%
2. Personeel	36%	26%
3. Veiligheid en gezondheid	48%	12%
4. Accommodatie en inrichting	16%	22%
5. Groepsgrootte en BKR	38%	24%
6. Pedagogisch beleid	36%	6%
7. Klachten	20%	2%
8. Kwaliteit gastouderbureau	0%	0%
	100%	64%
Gemiddeld aantal overtredingen 2011	5,42	1,36

Achtergrond overtredingen

In de interviews met de houders is gevraagd naar de achtergronden van de geconstateerde overtredingen. In tabel 4.2 geven we weer welke redenen de houders naar voren hebben gebracht. Daar waar meerdere overtredingen werden geconstateerd konden de houders ook verschillende oorzaken aanwijzen. Vandaar dat de percentages in onderstaande tabel niet optellen tot 100%.

Tabel 4.2 Door geraadpleegde houders aangevoerde redenen voor tekortkomingen in 2011

Reden	Aandeel (N=50)
Waren deze voorwaarde vergeten/niet aan gedacht	48%
Onbekend met het bestaan van deze voorwaarde	36%
Het is moeilijk/onmogelijk om aan voorwaarde te voldoen	24%
We hebben een andere visie dan GGD	18%
Geen tijd voor gehad om aan te pakken	18%
Heb alternatieve oplossing bedacht	12%
We voldoen wel aan de voorwaarden, overtreding betrof een incident	10%
We voldoen bewust niet aan de voorwaarde	8%
Regels worden door de GGD verschillend geïnterpreteerd, bij eerdere inspecties voldeden we wel met deze omstandigheden	6%
Weet niet hoe we aan deze voorwaarde kunnen voldoen	4%
Weet niet	4%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren.

In de optiek van de houders zouden overtredingen in hun geval vaak ontstaan door onbedachtzaamheid en onbekendheid met de voorwaarden. Dit zou betekenen dat veel overtredingen – naar zeggen van de houders – niet heel bewust worden begaan. Verder zijn er volgens de houders ook voorwaarden waaraan per definitie moeilijk is te voldoen. Zoals we ook al in het eerder genoemde onderzoek naar GGD-inspecties hebben

¹⁹ In de bijlagen II tot en met IV is per vorm van kinderopvang aangemerkt welke aspecten prioritair zijn.

geconstateerd²⁰, worstelen veel locaties bijvoorbeeld met de voorwaarde om een oudercommissie in te stellen. Met name gastouderbureaus en BSO's blijken hier moeite mee hebben.

Van de houders is bijna een vijfde van mening dat bepaalde overtredingen onterecht zijn vastgesteld. Ze hebben een andere visie op hoe aan de voorwaarde kan worden voldaan. Deze houders waren het dan ook oneens met het oordeel van de GGD-inspecteur.

4.3 Ervaringen met preventief beleid

Uit hoofdstuk 2 blijkt dat ongeveer zes op de tien gemeenten voorlichting geven aan en communiceren richting de houders over het handhavingsbeleid, zoals dat in hun gemeente wordt uitgevoerd. Bij de 50 houders hebben we geïnventariseerd of zij op het moment van de GGD-inspectie al op de hoogte waren van het gemeentelijke handhavingsbeleid. In totaal bleek 68% van de houders vooraf kennis te hebben van het gemeentelijk handhavingsbeleid²¹. De overige houders waren naar eigen zeggen vooraf niet op de hoogte van dit beleid. Drie van hen gaven aan inmiddels wel kennis te hebben genomen van het gemeentelijk handhavingsbeleid.

In tabel 4.3 is weergegeven op welke wijze de houders – die wel op de hoogte waren van het handhavingsbeleid – kennis hadden genomen van dit beleid. Een groot deel van de houders is actief vanuit de gemeente benaderd. De gemeente heeft informatie over het beleid toegestuurd, een informatieavond georganiseerd of het beleid persoonlijk toegelicht aan de houder. Bij een deel van de houders heeft ook de GGD een rol gespeeld in de informatievoorziening. Daarnaast is een deel van de houders zelf op zoek gegaan naar informatie. Daarbij is vooral de website van de gemeente geconsulteerd.

Tabel 4.3 Wijze waarop gemeente over haar handhavingsbeleid heeft gecommuniceerd, volgens de houders

Communicatiewijze	Aandeel (N=37)
Gemeente heeft informatie over het beleid naar ons toegestuurd	54%
Gemeente heeft beleid op haar website geplaatst	32%
Informatie kwam niet via gemeente binnen, maar via GGD	19%
In persoonlijke contacten met gemeente/persoonlijk toegelicht door gemeente	13%
Gemeente heeft hierover een informatieavond georganiseerd	11%
Respondent heeft zelf bij gemeente gewerkt	3%
Beleid ligt ter inzage op het gemeentehuis	3%
Weet niet op welke wijze communicatie verlopen is	5%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren.

²⁰ Bureau Bartels, *Ernst van door GGD geconstateerde gebreken bij kinderopvangcentra, gastouderbureaus en gastouders*, december 2011.

²¹ Dit aandeel komt nagenoeg exact overeen met het aandeel locaties dat in hoofdstuk 3 te maken heeft gehad met preventief beleid (69%, namelijk 151 van de 218 locaties).

De houders die informatie hadden ontvangen of opgevraagd over het handhavingsbeleid van hun gemeente, waren naar eigen zeggen vooraf goed op de hoogte van wat er in de inspecties ging gebeuren en wat zij van de gemeente konden verwachten wanneer er overtredingen zouden worden geconstateerd. Vanuit de interviews hebben we geen indicaties gekregen dat de houders hierdoor hun nalevingsgedrag zijn gaan aanpassen. Dit bevestigt de uitkomst in het voorgaande hoofdstuk dat van de informatievoorziening vanuit de gemeente geen preventieve werking uitgaat in die zin dat dit over het algemeen bijdraagt aan het voorkomen van overtredingen.

4.4 Rol GGD bij handhaving

Uit hoofdstuk 2 werd al duidelijk dat de GGD in sommige gemeenten niet alleen toezicht uitvoert, maar ook het mandaat heeft gekregen om (delen van) handhaving uit te voeren. In deze paragraaf zullen we de rol en betekenis van de GGD bij de handhaving nader beschouwen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de communicatie over geconstateerde overtredingen en de inzet van handhavingsinstrumenten.

Vanuit hun rol als toezichthouder informeert de GGD de houders over de geconstateerde overtredingen. In tabel 4.4 is weergegeven op welke wijze deze informatie vanuit de GGD is gecommuniceerd volgens de houders van de handhavings-casussen. Daaruit blijkt dat – zoals te verwachten was – het toesturen van het inspectie-rapport de meest voorkomende vorm van communicatie is.

Tabel 4.4 Wijze waarop GGD houders op de hoogte heeft gesteld van geconstateerde overtreding(en), volgens de houders

Communicatiewijze GGD	Aandeel (N=50)
Door toesturen van het inspectierapport	86% ²²
In gesprek aan eind van de inspectie	60%
In telefonisch onderhoud met de inspecteur	16%
Niet via GGD, maar in een gesprek met de gemeente	4%
Via mail	2%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren.

In aanvulling op het toezenden van het inspectierapport is in een belangrijk deel van de gevallen al direct na afloop van de inspectie een mondelinge toelichting gegeven op de waarnemingen van de GGD-inspecteur. In veel mindere mate is in aanvulling hierop nog een telefonisch onderhoud geweest met de inspecteur. Dit laatste blijkt vooral het geval te zijn als de locatiemanager of eigenaar op het moment van de inspectie zelf niet aanwezig is.

Uit de interviews met de houders blijkt dat zij de voorkeur geven aan de directe communicatie na afloop van de inspectie. Een belangrijk argument dat hiervoor naar voren is gebracht is dat zij zo eerder weten wat er aangepakt moet worden. Ze kunnen

²² In principe zou dit 100% moeten zijn, maar in enkele gevallen hebben de houders het gesprek met de inspecteur als (belangrijkste) terugkoppelmoment ervaren en daarom niet het inspectierapport genoemd.

dan vrij snel daarop ook alvast de benodigde stappen zetten. Bovendien hebben deze houders het gevoel hierdoor beter gehoord te worden. Ze kunnen direct hun eigen zienswijze over een overtreding voorleggen of vragen aan de inspecteur stellen.

Het contact tussen GGD en houder blijkt ook aangegrepen te worden door de GGD om tot een oproep tot herstel van de geconstateerde overtredingen over te gaan. Volgens ruim de helft van de geraadpleegde houders (56%) heeft de GGD een dergelijke oproep in hun richting gedaan. Dit gebeurde vooral in de vorm van mondeling overleg en overreding. In vijf gevallen werd dit gecombineerd met een schriftelijke waarschuwing vanuit de GGD²³.

In principe worden alle houders na toezending van het concept-inspectierapport in de gelegenheid gesteld om met een zienswijze te komen. Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat de zienswijze van houders voor enkele gemeenten (mede) een bron is om te bepalen welke interventie wordt ingezet. Soms blijkt bijvoorbeeld uit de zienswijze dat de locatie de overtreding al hersteld heeft, hieraan al werkt of tenminste van goede wil is en de overtreding erkent. In deze gevallen zijn gemeenten eerder geneigd om te volstaan met een waarschuwing. Wanneer uit een zienswijze blijkt dat houder niet van plan is te herstellen en hardnekkig aan de eigen visie vasthoudt, blijken de gemeente eerder geneigd te zijn om juridisch intensiever te handhaven.

Uit het voorgaande blijkt dat een stimulerende werking op herstel van de overtredingen kan uitgaan van de rol die de GGD bij de handhaving speelt. Aan de houders die te maken hadden met overleg en overreding door de GGD – eventueel in combinatie met een waarschuwing – hebben we de vraag voorgelegd in hoeverre zij hun overtredingen al hersteld hadden voor het verschijnen van het definitieve inspectierapport. Bij het overgrote deel van de geraadpleegde houders bleek op dat moment al sprake te zijn van volledig of gedeeltelijk herstel van de overtredingen (zie tabel 4.5).

Tabel 4.5 Mate waarin houders overtredingen hebben hersteld na handhavingsacties vanuit GGD, volgens de houders

Mate van herstel	Aandeel (N=28)
Alles hersteld	50%
Deels hersteld	25%
Nog niets hersteld	21%
Weet niet	4%
Totaal	100%

Het vroegtijdig attenderen op de overtredingen en het aandringen door de GGD op herstel, lijken ertoe bij te dragen dat een deel van de houders al snel na constatering van de overtredingen tot (gedeeltelijk) herstel overgaat. Of zij het zonder deze GGD-acties ook hersteld zouden hebben, valt niet vast te stellen.

²³ Let op: deze GGD-acties zijn andere instrumenten dan de formele handhavinginstrumenten zoals die door gemeenten worden ingezet (zie volgende paragraaf).

4.5 Ervaringen met eerste handhavingsinterventie

Wanneer de GGD het definitieve inspectierapport oplevert en toestuurt naar de gemeente, kan de gemeente – bij GGD-rapporten met het advies tot handhaven – starten met het feitelijke handhavingsproces. Voor elk van de 50 individuele casussen zijn we nagegaan welke eerste handhavingsinterventie vanuit gemeenten is gepleegd en hoe snel de gemeenten deze eerste stap hebben gezet. Zoals hiervoor is aangegeven, wordt de handhaving soms al gestart voor het verschijnen van het definitieve inspectierapport. Daar waar de GGD een formeel mandaat heeft gekregen om namens de gemeente handhavingsinstrumenten in te zetten, zijn deze meegenomen in de navolgende uitkomsten (ondanks dat deze stap feitelijk niet door de gemeente zelf maar door de GGD is gezet).

Type eerste handhavingsinterventie

Bij de eerste handhavingsinterventie kunnen gemeenten in principe kiezen tussen (een combinatie van) niet-juridische en juridische instrumenten. In tabel 4.6 is weergegeven voor welk type interventie is gekozen in de 50 casussen. De percentages in deze tabel tellen niet op tot 100% omdat bij meerdere overtredingen ook meerdere interventies ingezet kunnen worden.

De vraag is voorgelegd aan zowel de houders als aan de gemeenten. Langs beide sporen komt min of meer hetzelfde patroon naar voren. Hieruit blijkt dat de houders over het algemeen goed op de hoogte zijn van de eerste handhavingsstap die in hun geval gezet is. Enkele houders kunnen niet concreet benoemen met welke interventie(s) zij te maken hebben gehad. Uit de toelichting van deze respondenten blijkt dat de rol van de gemeente bij hen niet duidelijk op het netvlies staat. Zij zeggen uitsluitend met de GGD-inspectie te maken te hebben gehad en geen weet meer te hebben van verdere stappen door de gemeente (of GGD). Dit kan te maken hebben met het feit dat wij niet altijd de houder, maar de locatiemanager hebben gesproken. De handhavingsinterventies zijn officieel gericht aan de houder. Het kan dus zijn dat de locatiemanager niet altijd op de hoogte is gesteld van de handhaving.

Tabel 4.6 Eerste handhavingsinterventies bij de 50 casussen, volgens gemeenten en houders

Interventie	Volgens gemeenten	Volgens houders
<i>Niet-juridisch</i>		
Overleg en overreding	24%	24%
Waarschuwing	38%	28%
<i>Juridisch</i>		
Aanwijzing	46%	40%
Bestuurlijke boete	6%	4%
<i>Overige</i>		
Geen handhaving ingezet	2%	0%
Weet niet	0%	12%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren.

De tabel laat zien dat beide typen interventies (juridisch en niet-juridisch) zijn ingezet. Slechts in enkele gevallen bestaat de eerste stap uit een combinatie van een juridisch en niet-juridisch instrument. Zoals ook uit hoofdstuk 2 blijkt, gaat het bij niet-juridische interventies vooral om waarschuwingen (soms in combinatie met overleg en overreding) en bij juridische interventies om aanwijzingen. Slechts in enkele gevallen is direct een 'zwaarder' instrument ingezet, namelijk een bestuurlijke boete.

De keuze voor de ingezette instrumenten heeft te maken met de handhavingsstrategie van de gemeente. Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, beperken sommige gemeenten zich uitsluitend tot niet-juridische instrumenten (strategie 1). In andere gevallen is het beleid om (ook of uitsluitend) juridische handhavingsinterventies in te zetten. Daar waar gemeenten beide typen instrumenten inzetten gaat het veelal om een keuze uit de niet-juridische waarschuwing en de juridische tegenhanger, de aanwijzing. Deze interventies verschillen afgezien van de aard van het instrument niet veel van elkaar. Ze zijn beiden bedoeld om de houder aan te zetten tot het herstellen van overtredingen. De keuze wordt mede gemaakt op basis van de ernst van de overtreding. Bij overtredingen die – volgens het beleid van de gemeente – een lage prioriteit hebben wordt soms de voorkeur gegeven aan een (niet-juridische) waarschuwing terwijl voor hoog prioritaire overtredingen veel eerder een (juridische) aanwijzing ingezet. Verder spelen ook praktische overwegingen een rol. Gemeenten kiezen – naar eigen zeggen – voor niet-juridische instrumenten zoals een waarschuwing omdat deze eenvoudiger op te stellen zijn en omdat er geen bezwaar en beroep mogelijk is.

Vanuit een gemeente is opgemerkt dat in één casus geen handhaving is gestart. De verklaring die hiervoor door de respondent van de betreffende gemeente is gegeven, is dat het dossier zoek was geraakt.

Snelheid inzet eerste handhavingsinterventie

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat de snelheid van het gemeentelijk handelen invloed heeft op de effectiviteit van de handhaving. Hoe langer gemeenten wachten met optreden, des te groter is de kans dat eerder gemaakte overtredingen ook tijdens een volgende inspectie worden geconstateerd. Op het ontstaan van nieuwe overtredingen lijkt de snelheid van minder grote invloed te zijn.

We zijn voor de 50 individuele handhavingscasussen nagegaan hoe snel – na het ontvangen van het definitieve inspectierapport – de eerste handhavingsinterventie is ingezet. Uit onderstaande tabel blijkt dat bij een ruim kwart van de vijftig casussen de eerste handhavingsinterventie binnen twee weken is uitgevoerd. Hiervoor zagen we dat de effectiviteit toeneemt als de gemeente direct of binnen twee weken van zich laat horen richting de houders. In twee derde van de gevallen heeft het echter langer geduurd.

Tabel 4.7 Tijdsduur tussen opleveren definitief inspectierapport en eerst handhavingsinterventie door gemeente, bij de 50 casussen

Periode	Aandeel (N=50)
Binnen twee weken	28%
Binnen 8 weken	38%
Langer dan 8 weken	28%
Onbekend	6%
Totaal	100%

We hebben de houders gevraagd wat zij van de reactietermijn van de gemeente vonden. Bijna driekwart (72%) heeft de termijn tot de eerste handhavingsactie niet als lang ervaren. Van de geraadpleegde houders vond 16% het wel (zeer) lang duren voordat zij iets van de gemeente vernamen. Het gaat hierbij vrijwel in alle gevallen om houders die pas na enkele maanden bericht van de gemeente kregen. De handhavingsactie kwam volgens hen als mosterd na de maaltijd, aangezien zij de overtredingen inmiddels al lang hadden hersteld (mede naar aanleiding van de eerdere communicatie vanuit de GGD). In hun optiek had de handhavingsactie vanuit de gemeente dan ook geen zin meer. De overige 12% kon de reactiesnelheid niet beoordelen, omdat deze respondenten geen zicht hadden op de actie die vanuit de gemeente was ingezet (zie hierboven).

Reactie op eerste interventie

We hebben de houders gevraagd of zij onder de indruk waren van de eerste handhavingsinterventie vanuit de gemeente. Het merendeel (70%) was naar eigen zeggen niet echt onder de indruk. Dit geldt in het bijzonder voor de houders die pas zeer laat (na enkele maanden) een eerste bericht vanuit de gemeente kregen²⁴. Enkele houders vroegen zich daarbij af hoe serieus zij de gemeente moeten nemen wanneer pas maanden na een geconstateerde overtreding een reactie volgt.

Bijna een vijfde van de houders (18%) was wel onder de indruk van de actie vanuit de gemeente. Het ging hierbij uitsluitend om casussen waar een juridische interventie was toegepast (een aanwijzing of – voornemen tot – een boete). Een deel van de houders was verrast omdat zij in de veronderstelling waren dat zij de zaken wel goed op orde hadden. Enkele houders schrokken van de dreiging voor juridische sancties of van de korte hersteltermijn die zij kregen (zie verderop). Andere houders waren verbaasd dat er door de gemeente zoveel nadruk werd gelegd op zaken die zij vooral als ‘papierwerk’ zien. Deze respondenten vonden het type (namelijk juridische) interventie niet passen bij de aard van de overtreding(en).

Aan de houders is vervolgens gevraagd op welke wijze zij hebben gereageerd op de eerste handhavingsinterventie van de gemeente. De uitkomsten op deze vraag zijn in tabel 4.8 weergegeven.

²⁴ Voor een deel is dit inherent aan de huidige opzet van de het toezicht. De GGD-en dienden tot 1 januari 2013 het definitieve inspectierapport uiterlijk 13 weken (sinds 1 januari 2013 is dit verkort tot 9 weken) na het inspectiebezoek aan de gemeente te zenden. De gemeente kan daardoor vaak pas drie maanden na de inspectie beginnen met handhaven.

Tabel 4.8 Reactie van de houders op eerste handhavingsinterventie gemeente, volgens de houders

Eerste reactie	Aandeel (N=50)
Ik ben tekortkomingen gaan wegwerken	42%
Visie voorgelegd aan gemeente	10%
Officieel bezwaar gemaakt	2%
Geen reactie	36%
Weet niet	14%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren.

Hieruit blijkt dat vier op de tien houders – naar aanleiding van de interventie – aan de slag is gegaan met het wegwerken van tekortkomingen. In deze gevallen lijkt er dus een stimulerende werking uit te gaan op het herstelgedrag van houders. Enkele houders waren het niet eens met het oordeel van de GGD/gemeente dat ze in overtreding waren en hebben hun visie schriftelijk of mondeling voorgelegd aan de gemeente. Eén locatie heeft officieel bezwaar gemaakt.

Dat ruim een derde na de interventie van de gemeente niet reageerde, heeft vooral te maken met het moment waarop de handhavingsinterventie werd toegepast. Bijna allemaal hadden deze houders naar eigen zeggen hun overtredingen hersteld, waardoor een (verdere) reactie niet nodig was. Deze houders waren door het inspectiebezoek en de communicatie vanuit de GGD al aangezet om de overtredingen aan te pakken. Twee houders hebben naar eigen zeggen in het geheel niets ondernomen, ondanks dat overtredingen nog niet waren weggewerkt.

Hersteltermijn

In principe verbindt de gemeente een hersteltermijn aan een handhavingsinterventie. Het is de bedoeling dat een houder binnen deze termijn tekortkomingen wegwerkt. In twee derde van de casussen is volgens de respondenten van gemeenten één hersteltermijn opgelegd, in 14% zijn meerdere hersteltermijnen meegegeven aan de houders en in 16% is in het geheel geen hersteltermijn gehanteerd. De overige 4% van de gemeenten kon dit niet meer reconstrueren. Daar waar een hersteltermijn werd gehanteerd bedroeg deze gemiddeld acht weken.

Nagenoeg alle houders hadden geen bezwaren bij de hersteltermijn(en) die zij bij de eerste handhavingsinterventie opgelegd kregen. Deze termijnen hebben zij als redelijk (of zelfs ruim) ervaren en waren voldoende om tot herstel te komen. Slechts twee houders vonden de hersteltermijn veel te kort om de tekortkomingen te kunnen wegnemen. In verreweg de meeste gevallen werd van de hersteltermijn ook geen extra druk ervaren. Acht van de 50 houders hebben wel extra druk ervaren. Overigens is deze druk niet altijd als negatief ervaren. Volgens zes van de acht houders ging hiervan een extra stimulans uit om de overtredingen sneller te herstellen.

Nader onderzoek

Om na afloop van de hersteltermijn vast te stellen of de overtredingen zijn hersteld kan de gemeente besluiten tot een nader onderzoek. Een nader onderzoek houdt in dat de

GGD op locatie controleert of tekortkomingen zijn opgelost. In het nader onderzoek wordt uitsluitend gekeken naar de eerder geconstateerde overtredingen. We zijn zowel bij gemeenten als houders nagegaan of in hun geval een nader onderzoek (herinspectie) heeft plaatsgevonden. Uit tabel 4.9 blijkt dat in een meerderheid van de casussen een nader onderzoek heeft plaatsgevonden (op alle of een deel van de overtredingen). Uit de toelichting van gemeenten blijkt dat voor een nader onderzoek wordt gekozen als sprake is van overtredingen met een hoge prioriteit. Verschillende keren is opgemerkt dat overtredingen met een lagere prioriteit weer bij het volgende reguliere onderzoek zullen worden bekeken.

Tabel 4.9 Omvang van het nader onderzoek dat heeft plaatsgevonden bij de 50 casussen, volgens gemeenten en houders

Omvang	Volgens gemeenten (N=50)	Volgens houders (N=50)
Nader onderzoek op alle overtredingen	48%	44%
Nader onderzoek op deel van de overtredingen	16%	10%
Geen nader onderzoek	30%	36%
Weet niet/onduidelijk	6%	10%
Totaal	100%	100%

Een deel van de gemeenten kiest er – vanuit kostenoverwegingen c.q. tijdsbesparing – voor om geen nader onderzoek uit te voeren, maar het herstel op een andere manier te controleren. In 8 van de 15 casussen waarbij geen nader onderzoek is uitgevoerd, werd een alternatieve aanpak gevolgd. In die gevallen is de locatie gevraagd om documenten op te sturen (om aan te tonen dat administratieve overtredingen zijn hersteld) of heeft de gemeente genoeg genomen met de zienswijze van de houder (waarin ze goed hebben uitgelegd op welke wijze ze de overtredingen hebben hersteld). In 7 casussen is er in het geheel geen nacontrole geweest. De controle van herstel van overtredingen is in deze gevallen in zijn geheel uitgesteld naar het volgende reguliere onderzoek.

We hebben de houders die te maken hadden met een nader onderzoek gevraagd hoe zij terugkijken op dit onderzoek. Twee derde van de houders heeft het nader onderzoek als positief ervaren, vooral omdat bleek dat in veel gevallen de overtredingen waren hersteld. Vijf andere houders nemen een neutrale positie in. Zij hebben gemengde gevoelens aan het nader onderzoek overgehouden, omdat de GGD – in hun ogen – verkeerde aannames deed over de herstelde overtredingen of omdat het onderzoek op een ongunstig tijdstip plaatsvond.

4.6 Effectiviteit eerste handhaving

Voor elk van de handhavingscasussen zijn we nagegaan of de eerste interventie (tot aan het nader onderzoek) voldoende is geweest om het gewenste resultaat op te leveren, namelijk dat de betreffende houders alle overtredingen hebben hersteld. Uit tabel 4.10 blijkt dat dit volgens de gemeenten en de houders in ruim de helft van de gevallen is gelukt. Bij ongeveer een kwart was een deel van de overtredingen hersteld. In een enkel geval was geen enkele tekortkoming weggewerkt.

Tabel 4.10 Mate van herstel van overtredingen na eerste handhavingsinterventie, volgens gemeenten en houders

Mate herstel	Volgens gemeenten (N=50)	Volgens houders (N=50)
Alles hersteld	56%	54%
Deels hersteld	24%	30%
Niets hersteld	6%	4%
Weet niet	8%	14%
Geen handhaving	6%	2%
Totaal	100%	100%

Het bovenstaande is het resultaat van de eerste handhavingsinterventies. Hiervoor is al opgemerkt dat dit resultaat niet geheel aan de inzet van de gemeenten is te danken (zie paragraaf 4.5). Ook de GGD heeft in deze fase invloed gehad op het (gedeeltelijk) herstel van de overtredingen. Voor alleen de groep houders die te maken hebben gehad met overleg en overreding (en eventueel een waarschuwing) vanuit de GGD, hebben we in de onderstaande tabel de mate van herstel na inzet van de GGD en vervolgens na de eerste handhavingsactie van de gemeente weergegeven.

Tabel 4.11 Mate herstel van overtredingen na eerste handhavingsinterventie, uitgesplitst naar invloed van GGD en invloed van gemeenten, volgens houders (N=28)

Mate herstel	Na actie GGD	Na eerste actie gemeenten
Alles hersteld	50%	71%
Deels hersteld	25%	22%
Niets hersteld	21%	7%
Weet niet	4%	0%
Totaal	100%	100%

Hiervoor bleek al dat 50% van de houders alle overtredingen hersteld hadden nadat de GGD expliciet aandacht had gevraagd voor het herstel van de tekortkomingen. Het percentage houders dat volledig heeft hersteld is – na de eerste handhavingsactie van de gemeente – toegenomen naar 71%. Dit is een indicatie dat ook de gemeente met haar ingrijpen invloed heeft gehad op het herstelgedrag van de houders.

We zijn in het kwalitatieve deel van het onderzoek ook nagegaan of we nader kunnen onderbouwen dat de snelheid van handhavingsinterventies een positieve bijdrage heeft op de effectiviteit van de handhaving. Allereerst hebben we gekeken naar de snelheid waarmee de GGD – na de inspectie – het definitieve inspectierapport heeft opgeleverd. Hoewel volgens de regels oplevering binnen 13 weken²⁵ moet plaatsvinden, blijkt de oplevertermijn minder dan 8 weken te bedragen. De aanname is dat hoe sneller de GGD het rapport oplevert, des te sneller de gemeente de handhaving kan inzetten. De onderstaande tabel lijkt deze aanname te bevestigen: het aandeel houders met volledig herstel is groter naarmate de GGD sneller haar rapport heeft opgeleverd.

²⁵ Sinds 1 januari 2013 is de oplevertermijn 9 weken na het inspectiebezoek.

Tabel 4.12 Mate herstel bij houders naar tijdsduur tussen inspectie en opleveren definitief GGD-rapport, volgens gemeenten

Periode inspectie t/m rapport	Volledig herstel	Deels herstel	Geen herstel	Weet niet	Geen handhaving	Totaal
Binnen 4 weken (N=14)*	64%	29%	7%	0%	0%	100%
4 tot 8 weken (N=25)	56%	20%	4%	12%	8%	100%
Langer dan 8 weken (N=11)	46%	27%	9%	9%	9%	100%
Totaal (N=50)	56%	24%	6%	8%	6%	100%

* In tegenstelling tot de volgende tabel is hier een periode van 4 weken genomen voor de snelste reactietermijn van de GGD. Zouden we deze periode op 2 weken stellen, dan waren hier nauwelijks waarnemingen geweest.

Betrekken we vervolgens de reactietermijn van de eerste handhavingsinterventie door gemeenten erbij, dan zien we een versterkt effect op het herstel van overtredingen. Uit tabel 4.13 blijkt dat een hogere snelheid van ingrijpen een grotere invloed op het herstelgedrag van houders heeft.

Tabel 4.13 Mate herstel bij houders naar tijdsduur tussen definitief rapport en eerste handhavingsinterventie door gemeenten

Periode rapport t/m interventie	Volledig herstel	Deels herstel	Geen herstel	Weet niet	Geen handhaving	Totaal
Binnen 2 weken (N=14)	79%	7%	7%	0%	7%	100%
2 tot 8 weken (N=19)	63%	26%	0%	5%	5%	100%
Langer dan 8 weken (N=14)	36%	29%	14%	21%	0%	100%
Onbekend (N=3)	0%	67%	0%	0%	33%	100%
Totaal (N=50)	56%	24%	6%	8%	6%	100%

Het bovenstaande heeft betrekking op het herstel in de periode direct na afloop van de GGD-inspectie in 2011, dus meer het korte termijn herstel van overtredingen. In het vorig hoofdstuk hebben we een dergelijke analyse gemaakt voor een langere periode, namelijk tussen de inspectiegegevens van 2011 en die van 2012. Uit tabel 3.14 kwamen minder grote verschillen tussen interventiesnelheden naar voren dan uit bovenstaande tabel. Hieruit kan met enige voorzichtigheid worden geconcludeerd dat de snelheid van de gemeentelijke handhavingsinterventies vooral positieve effecten op korte termijn teweeg brengt en dat dit effect voor de langere termijn minder aangetoond kan worden.

4.7 Vervolgstappen handhaving

Zijn bij een nader onderzoek of een andere vorm van controle geen overtredingen meer geconstateerd, dan is de eerste interventie geslaagd. Mocht echter blijken dat toch nog niet alle overtredingen zijn hersteld, dan kan het handhavingstraject worden voortgezet. Binnen de groep van 50 casussen was bij 14 houders nog geen sprake van volledig herstel van de geconstateerde overtredingen (de ene casus waarbij het dossier verdwenen was buiten beschouwing gelaten). In de onderstaande tabel hebben we weergegeven welke vervolgstappen door de gemeenten zijn gezet in het kader van de handhaving. Daaruit komt naar voren dat in zes gevallen (opnieuw) gekozen werd voor het versturen van een aanwijzing of het doen van een waarschuwing. In slechts twee

gevallen werden juridisch intensievere interventies ingezet door de gemeenten, namelijk het opleggen van een last onder dwangsom.

Tabel 4.14 Vervolgstappen van gemeente bij uitblijven van volledig herstel, volgens gemeenten

Vervolgstep gemeente	Aantal keer
Waarschuwing	1 keer
Verlenging hersteltermijn na eerdere aanwijzing	1 keer
Opnieuw een aanwijzing	4 keer
Last onder dwangsom	2 keer
Geen nieuwe stappen	6 keer

In de resterende gevallen is er helemaal geen vervolg gegeven aan de handhaving. Bij drie casussen ging het om het ontbreken van een oudercommissie. De betreffende gemeenten vonden dat de houders voldoende inspanningen hadden gepleegd om een oudercommissie in te stellen, maar dat dit niet het gewenste resultaat had. Zij vonden echter nadere handhaving niet nodig. Bij twee houders heeft de gemeente naar eigen zeggen geen vervolgactie gepleegd omdat uit het nader onderzoek bleek dat deze houders op korte termijn door organisatorische wijzigingen (samenvoegen locaties, starten van een nieuwe groep) alsnog zullen gaan voldoen aan de voorwaarden. Bij de laatste casus besloot de gemeente geen vervolgactie in te zetten omdat de gemeente vindt dat de locatie van goede wil is en de overtredingen niet ernstig zijn (naast het ontbreken van een oudercommissie lag een VOG op een andere locatie).

In totaal is dus in acht casussen een vervolgstap gezet. Zes houders hebben hun oordeel gegeven over deze vervolgstap. Vijf van hen hebben het als vervelend ervaren. Door het opleggen van een last onder dwangsom of een nieuwe aanwijzing werd de druk door de gemeente meer opgevoerd, aldus de houders. De andere houders vonden de vervolgstap niet vervelend, omdat er alsnog voldoende tijd was om de overtreding te herstellen.

Tabel 4.15 Mate van herstel van overtredingen na eerste handhavingsinterventie en uiteindelijk na volledige afronding handhavingstraject, volgens de gemeenten

Mate herstel	Na eerste interventie (N=50)	Uiteindelijk (N=50)
Alles hersteld	56%	78%
Deels hersteld	24%	8%
Niets hersteld	6%	0%
Weet niet	8%	8%
Geen handhaving	6%	6%
Totaal	100%	100%

In tabel 4.15 hebben we weergegeven welke opbrengsten de aanvullende interventies hebben opgeleverd (in vergelijking tot het resultaat van de eerste interventies). Deze tabel is gebaseerd op gegevens die verkregen zijn in de interviews met de respondenten van de gemeenten. De aanvullende interventies hebben ertoe geleid dat er een 'sprong' is gemaakt in het herstel van de overtredingen. Een veel groter aandeel dan na de eerste

interventies heeft alle overtredingen weggewerkt. Ook zijn de paar ‘hardliners’ die na de eerste interventie nog niets hersteld hadden, (uiteindelijk) ‘in beweging gekomen’. Met andere woorden: de tweede interventieronde – waarbij vooral juridische interventies zijn gepleegd – blijkt effectief te zijn geweest. We hebben niet kunnen vaststellen of hier sprake is van een duurzaam herstel, in die zin dat de betreffende overtredingen bij volgende inspecties niet opnieuw werden geconstateerd.

4.8 Beoordeling inzet handhavinginstrumenten

In deze afsluitende paragraaf geven we de oordelen van de geraadpleegde houders over een aantal aspecten van de gemeentelijke handhaving zoals zij die ondervonden hebben. Daarbij gaan we achtereenvolgens in op:

- de keuze voor het type instrument;
- het verloop van het handhavingstraject;
- de communicatie met de gemeente;
- leereffecten van de handhaving;
- effect op het nalevingsgedrag.

Bij de onderstaande uitkomsten maken we een onderscheid naar type interventie waarmee de houders te maken hebben gekregen. Hierbij gaat het om de eerste interventie (en niet om eventuele vervolgstappen, zie hiervoor).

Keuze instrument

In tabel 4.16 is weergegeven in hoeverre de geraadpleegde houders zich konden vinden in de keuze voor het handhavingsinstrument zoals dat door de gemeente in hun richting is ingezet. Over het algemeen vonden de houders de keuze voor het betreffende instrument wel gerechtvaardigd. Dit geldt met name voor overleg en overreding en (de enkele) zwaardere juridische maatregelen.

Tabel 4.16 Mate waarin houders zich kunnen vinden in de gemeentelijke interventie, naar ervaren handhavingsinstrument en totaal

Beoordeling	Overleg en overreding (N=8)	Waarschuwing (N=18)	Aanwijzing (N=20)	Intensieve juridische sanctie (N=3)	Geen handhaving (N=1)	Totaal (N=50)
Ja	88%	56%	70%	100%	0%	68%
Deels	13%	17%	15%	0%	0%	14%
Nee	0%	17%	10%	0%	0%	10%
Weet niet	0%	11%	5%	0%	100%	8%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

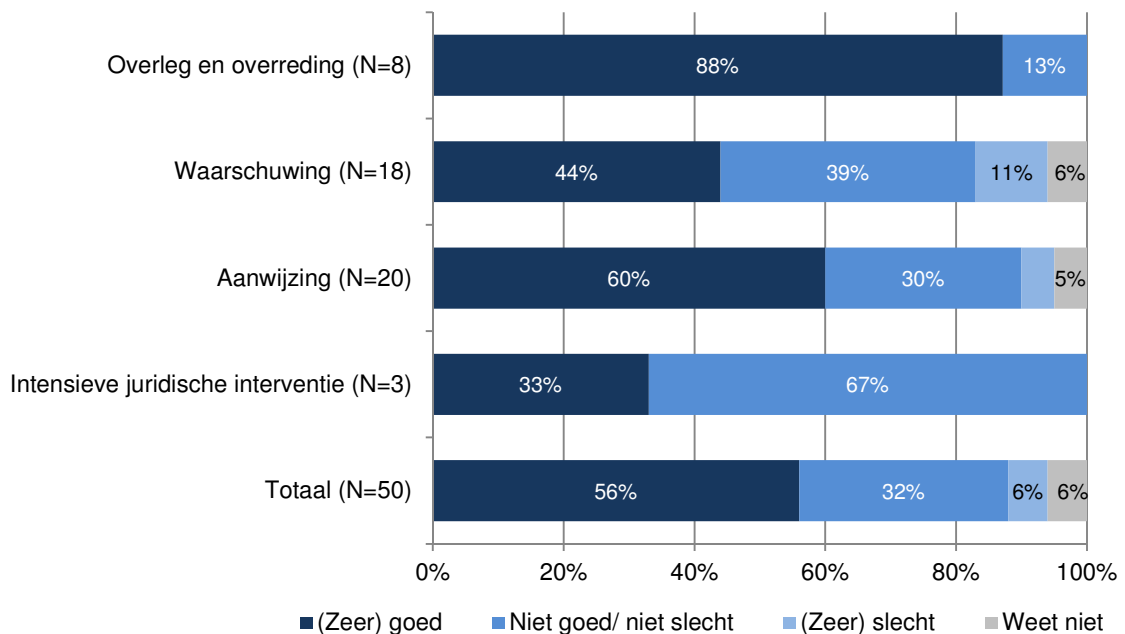
In totaal konden twaalf houders zich ten dele of helemaal niet vinden in de keuze qua handhavingsoverleg. Als argument wordt vooral genoemd dat de gemeente naar de mening van de houders een te zwaar instrument inzette (of hiermee dreigde). Dit geldt dan voor houders die te maken hadden met een waarschuwing of aanwijzing. Een aantal is van mening dat de gemeente (en de GGD) meer moet proberen om in goed overleg

met de houders tot een oplossing te komen. Andere argumenten die elk één keer werd genoemd is dat de locatie te weinig tijd kreeg om tekortkomingen op te lossen en dat de gemeente volgens de houder niet moet handhaven op aspecten waar de locatie toch geen invloed op heeft (zoals het instellen van een oudercommissie).

Verloop handhavingstraject

Aan alle houders is gevraagd hoe ze achteraf terugkijken op het handhavingstraject zoals dat door de gemeente is uitgevoerd. In figuur 4.1 presenteren we de uitkomsten. Uit onderstaande figuur blijkt dat meer dan de helft van de houders het traject als positief heeft ervaren. Deze houders hebben geen knelpunten ervaren bij de handhaving zoals die door de gemeente werd toegepast in hun geval. Dit geldt met name voor houders die te maken hadden met 'overleg en overreding'. Zij waarderen vooral dat er bij dit instrument ruimte is voor wederhoor/de mening van de houder.

Figuur 4.1 Oordeel van houders over verloop handhavingstraject, naar ervaren handhavingstrajectinstrument en totaal



Met name bij waarschuwingen en aanwijzingen was een deel van de houders kritisch over het verloop van het handhavingstraject (bij juridisch intensieve sancties is het aantal waarnemingen beperkt). Deze houders hebben de volgende kritiekpunten naar voren gebracht:

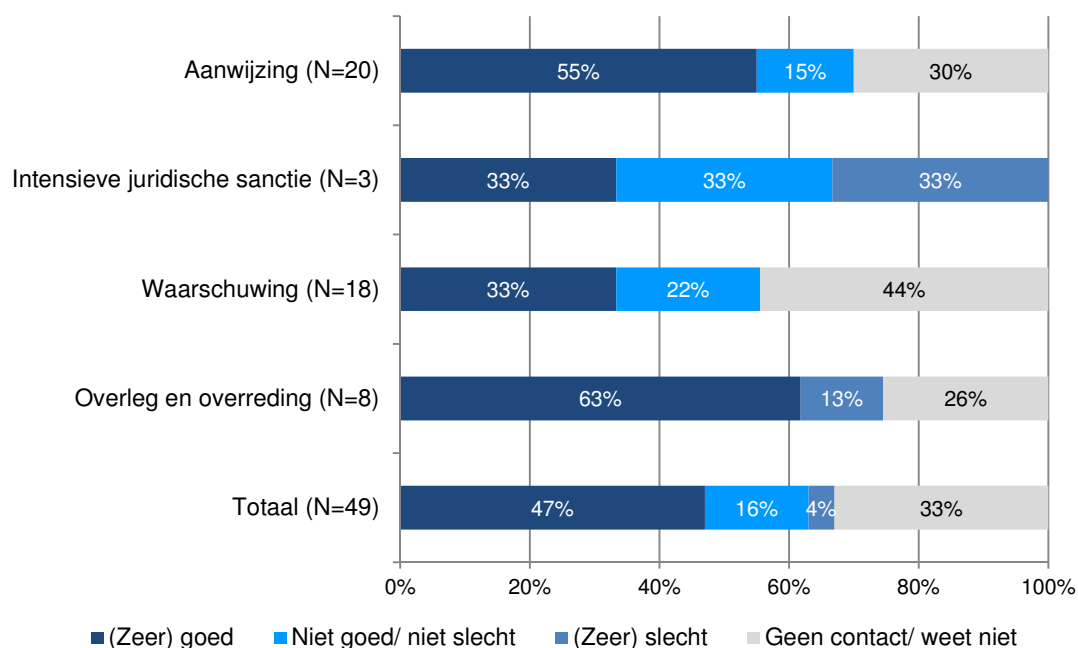
- de lange duur van het traject (7 keer genoemd);
- onvoldoende ruimte voor nuance/overleg met de GGD (5 keer genoemd);
- GGD-inspecteurs hanteren verschillende interpretaties (4 keer genoemd);
- gemeente moet niet klakkeloos overnemen wat GGD zegt (3 keer genoemd);
- bij inspecties ligt de focus teveel op het papierwerk (administratieve voorwaarden) in plaats van de praktijk (2 keer genoemd).

De eerste twee punten hebben betrekking op het handhavingstraject, de andere kritiekpunten op (de resultaten van) de GGD-inspecties.

Communicatie met gemeente

De houders hebben we ook gevraagd een oordeel te geven over de communicatie met de gemeente gedurende het handhavingsproces. Uit figuur 4.2 blijkt dat bijna de helft van de houders de communicatie met de gemeente tijdens het handhavingsproces als (zeer) positief heeft ervaren. Met name houders waar de gemeente overleg en overreding toepaste of een aanwijzing gaf blijken tevreden te zijn over het contact met de gemeente.

Figuur 4.2 Oordeel van houders over communicatie met de gemeente tijdens het handhavingstraject, naar ervaren handhavinginstrument en totaal



Opvallend is de relatief grote groep houders die geen oordeel op dit punt kon geven. Zij hadden naar eigen zeggen geen contact met de gemeente, maar wel met de GGD. Dit is wellicht deels te verklaren uit het feit dat we niet in alle gevallen de houder hebben gesproken, maar de locatiemanager. Een locatiemanager is niet altijd op de hoogte van de communicatie die rondom de handhaving wordt gevoerd tussen houder en de gemeente.

Het ontbreken van (persoonlijk) contact met de gemeente is overigens ook het belangrijkste kritiekpunt dat naar voren is gebracht door de houders die het contact als neutraal of negatief beoordelen.

Leereffecten van de handhaving

We hebben de houders een tweetal vragen gesteld over welk effect zij voor zichzelf hebben ervaren van de handhaving die door de gemeente is gepleegd. Het gaat hierbij enerzijds om de vraag of zij iets geleerd hebben en anderzijds – in het verlengde hiervan – of de handhaving bij hen ook tot meer bewustzijn heeft geleid. De antwoorden op de eerste vraag is in tabel 4.17 weergegeven. Hierbij is wederom onderscheid gemaakt naar het type instrument dat werd ingezet bij de eerste interventie.

Ruim vier op de tien geraadpleegde houders hebben naar eigen zeggen iets geleerd van de handhaving. Bij de juridische interventies is dit aandeel hoger dan bij de niet-juridische handhavinginstrumenten. Dit sluit aan bij een eerdere bevinding dat juridisch intensievere interventies mogelijk meer effect sorteren.

Tabel 4.17 Mate waarin houders iets hebben geleerd van de gemeentelijke handhaving, naar ervaren handhavinginstrument en totaal

Beoordeling	Overleg en overreding (N=8)	Waarschuwing (N=18)	Aanwijzing (N=20)	Intensieve juridische sanctie (N=3)	Geen handhaving (N=1)	Totaal (N=50)
Ja	25%	39%	55%	67%	0%	44%
Nee	63%	61%	40%	33%	100%	52%
Weet niet	13%	0%	5%	0%	0%	4%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

De volgende leerpunten hebben de houders naar voren gebracht als ‘opbrengst’ (of ‘bijvangst’) van het handhavingstraject zoals zij die hebben ervaren, namelijk:

- belangrijk dat alle documenten op orde zijn (10 keer genoemd);
- zorgvuldig inroosteren van leidinggevenden (3 keer genoemd);
- afwijkingen van geldende regels moeten goed uitgewerkt worden (3 keer genoemd);
- beter scherp en alert blijven (2 keer genoemd);
- gemeente pakt handhaving voortvarend aan (2 keer genoemd);
- belang om medewerkers goed te instrueren (2 keer genoemd);
- kennisgemaakt met de werkwijze van de GGD (1 keer genoemd);
- wijzigingen in personele bezetting van het management kunnen de kwaliteit van kinderopvang aantasten (1 keer genoemd).

De invloed van de handhaving op het bewustzijn van houders – wat betreft het belang om de wettelijke kwaliteitseisen na te leven – is in tabel 4.18 weergegeven. Als houders zich hiervan meer bewust zijn, dan mag worden verwacht dat een meer duurzaam effect op het nalevingsgedrag optreedt. Ruim een kwart van de geraadpleegde houders zegt zich hiervan meer bewust te zijn als gevolg van de handhavingsoverreding van de gemeente. Bij overleg en overreding treedt dit bewustzijns effect het minst op.

Tabel 4.18 Mate waarin handhaving heeft geleid tot meer bewustzijn bij houders over belang naleving wettelijke eisen, naar ervaren handhavinginstrument en totaal

Beoordeling	Overleg en overreding (N=8)	Waarschuwing (N=18)	Aanwijzing (N=20)	Intensieve juridische sanctie (N=3)	Geen handhaving (N=1)	Totaal (N=50)
Ja	13%	33%	30%	33%	0%	28%
Nee	75%	67%	70%	67%	100%	70%
Weet niet	13%	0%	0%	0%	0%	2%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Daar waar geen sprake was van een groeiend bewustzijn als gevolg van de gemeentelijke handhaving, voeren de meeste houders als argument op dat dit bewustzijn al bij hen aanwezig was voordat zij de handhaving hadden ondervonden. Dit bewustzijn heeft er blijkbaar niet toe geleid dat deze organisaties geen overtredingen meer maken.

Effect op het nalevingsgedrag

Tot slot van dit hoofdstuk presenteren we de percepties van de houders over de invloed van de gemeentelijke handhaving op hun nalevingsgedrag. Ongeveer een derde van de geraadpleegde houders is van mening dat de gemeente – via de handhaving – een positieve bijdrage heeft geleverd aan de naleving van de wettelijke kwaliteitseisen. De overige twee derde van de houders ziet geen direct verband tussen de gemeentelijke handhaving en verbetering van hun nalevingsgedrag. Naar eigen zeggen hebben deze respondenten ook zonder het gemeentelijk optreden voldoende motivatie om aan de kwaliteitseisen te voldoen.

Tabel 4.19 Perceptie houders over de mate waarin optreden gemeente tot betere naleving heeft geleid, naar ervaren handhavingsinstrument en totaal

Beoordeling	Overleg en overreding (N=8)	Waarschuwing (N=18)	Aanwijzing (N=20)	Intensieve juridische sanctie (N=3)	Geen handhaving (N=1)	Totaal (N=50)
Ja	13%	27%	45%	33%	0%	32%
Nee	75%	73%	55%	67%	100%	66%
Weet niet	13%	0%	0%	0%	0%	2%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Door houders die te maken hadden met juridische interventies werd dit effect op het nalevingsgedrag vaker ervaren dan houders die niet-juridische interventies opgelegd kregen. Blijkbaar gaat er van de juridische instrumenten meer druk uit op de houders dan vanuit de niet-juridische handhavingsoverredingen.

5. CONCLUSIES

5.1 Inleiding

Op grond van de uitkomsten die met het kwantitatieve en kwalitatieve spoor zijn verkregen, komen we in dit afsluitende hoofdstuk tot de finale beantwoording van de doelstelling zoals die is geformuleerd in paragraaf 1.2.

5.2 Samenvattende conclusies

Aan de hand van een kwantitatief spoor en een kwalitatief spoor is in dit onderzoek getracht inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van de gemeentelijke handhaving in de kinderopvang. Het kwantitatieve spoor bestond uit de analyse van GIR-gegevens over 230 kinderopvanglocaties waarbij inspectiegegevens op twee momenten (in 2011 en 2012) met elkaar vergeleken konden worden. Daarbij is de ontwikkeling van het aantal handhavingsadviezen en het aantal overtredingen gerelateerd aan diverse aspecten van de handhaving. Binnen het kwalitatieve spoor zijn 50 handhavingscasussen geanalyseerd. Deze casussen zijn belicht vanuit zowel de houders zelf als vanuit vertegenwoordigers van gemeenten waarin deze locaties gevestigd zijn. Aan de hand van de uitkomsten die met deze tweesporenaanpak zijn verkregen, kunnen de navolgende conclusies worden getrokken.

Een eerste conclusie die op grond van de onderzoeksuitkomsten getrokken kan worden, is dat **handhaven effectief** is en dus zin heeft. Vanuit het onderzoek zijn er duidelijke aanwijzingen dat handhaving een belangrijke invloed heeft op het nalevingsgedrag van de locaties waar eerder overtredingen zijn gesignaleerd. Zo is binnen de onderzochte groep kinderopvanglocaties het aandeel locaties waarvoor de GGD een handhavingadvies gaf bijna gehalveerd (van 100% naar 55%). Dit betekende dat 45% van de locaties bij de meest recente GGD-inspectie geen overtredingen hadden die leiden tot een handhavingsadvies. De handhaving lijkt overigens meer invloed te hebben op de reductie van eerder geconstateerde gebreken dan op het voorkomen van het optreden van nieuwe typen overtredingen.

De handhavingsinterventies blijken ook bijgedragen te hebben aan het verminderen van het gemiddeld aantal overtredingen per locatie. In vergelijking tot de GGD-inspectie uit 2011 had de onderzochte groep kinderopvanglocaties in de meest recente inspectie gemiddeld een kwart minder overtredingen. Bij de prioritairere overtredingen en de overtredingen op wezenlijke kwaliteitseisen was de reductie in één jaar tijd nog groter, namelijk 31% respectievelijk 47%. Dit laatste is een positief signaal omdat de wezenlijke kwaliteitseisen door de sector zelf als cruciaal zijn aangemerkt voor het garanderen van de basiskwaliteit van de kinderopvang.

De effectiviteit van de handhaving lijkt – volgens de uitkomsten in dit onderzoek – vooral te worden bepaald door het **type handhavingsstrategie** dat gemeenten hanteren. In gemeenten met meer intensieve handhavingsstrategieën – waarbij na het versturen van aanwijzingen ook wordt doorgepakkt met andere juridische instrumenten – blijken locaties

vaker tot volledig herstel te komen en wordt het maken van nieuwe overtredingen vaker voorkomen. Bij gemeenten met een 'lik-op-stuk' beleid (strategie 4) – waarbij ook direct zwaardere instrumenten zoals een boete worden ingezet – zien we tussen de beide meetmomenten de grootste reductie van het aandeel handhavingsadviezen. Aangezien deze strategie ook het meest positief uitpakt op het ontstaan van nieuwe overtredingen, lijkt hiervan het meest duurzame effect op het nalevingsgedrag uit te gaan. Dit wordt ook bevestigd door de uitkomst dat de houders aangeven van juridische interventies meer te leren dan van niet-juridische interventies.

Bij de inzet van uitsluitend niet-juridische instrumenten constateren we een opvallend verschil tussen de percepties van gemeenten zelf en de feitelijk geconstateerde effectiviteit. De respondenten van gemeenten die alleen met dit type interventies ervaringen hebben, beoordelen hun aanpak als (zeer) effectief. Uit de kwantitatieve analyses blijkt echter dat juist deze strategie in mindere mate bijdraagt aan de reductie van overtredingen en handhavingsadviezen dan de andere, juridisch geënte handhavingsstrategieën.

Zoals te verwachten viel, blijkt de meeste waardering van houders uit te gaan naar de niet-juridische interventies (en dan met name overleg en overreding). Dit omdat deze interventies meer mogelijkheden bieden voor toelichting op en uitleg over achtergronden van overtredingen. Het onderzoek levert ook het beeld op dat juist juridische interventies meer indruk maken op de houders. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat houders die te maken hebben gehad met juridische handhavingsinterventies veel vaker van mening zijn dat het optreden van hun gemeente bijgedragen heeft aan een betere naleving van de kwaliteitsregels in de kinderopvang.

Bij de juridische interventies stellen we vast dat deze niet alleen in de eerste fase van het handhavingstraject, maar ook verderop in het traject effectief zijn. Zo blijken de houders onder de indruk te zijn van dit type interventies als deze als 'vervolgstap' in de handhaving wordt gezet.

Informatievoorziening over het handhavingsbeleid – met als doel om overtredingen in de kinderopvang te voorkomen – blijkt in ruim de helft van de gemeenten plaats te vinden. Hierbij blijkt vooral informatie over veranderingen in het beleid en in wetgeving te worden verspreid. Deze verspreiding vindt veelal schriftelijk plaats, in veel mindere mate via bijeenkomsten en persoonlijke contacten vanuit de gemeente. Hoewel vanuit de optiek van gemeentelijke dienstverlening een dergelijke informatievoorziening wenselijk kan zijn, hebben we geen wezenlijke invloed van een dergelijke vorm van preventief beleid op het nalevingsgedrag van houders kunnen vaststellen. Locaties in gemeenten die aan informatievoorziening op dit punt hebben gedaan kregen in 2011 in dezelfde mate een advies tot handhaving als locaties in gemeenten zonder informatievoorziening. Ook in de ontwikkeling van handhavingsadviezen tussen 2011 en 2012 zagen we geen verschillen tussen het al dan niet preventief informeren van de houders.

De scheidslijn tussen toezicht door de GGD en handhaving door de gemeente, blijkt in de praktijk steeds meer te vervagen. Een aantal gemeenten is inmiddels overgegaan om de ***rol van de GGD*** uit te breiden naar handhavingstaken. Ook uit de analyse van de

handhavingsscasussen blijkt dat de GGD vaak meer doet dan alleen het constateren en toelichten van overtredingen. In meer dan de helft van de gevallen bleek vanuit de GGD ook een oproep te zijn gedaan om de overtredingen te herstellen. Deze oproep vindt vooral plaats via het mondeling overleg aan het eind van de inspectie en in incidentele gevallen via schriftelijke waarschuwingen.

Deze rol van de GGD leidt er mede toe dat een aanzienlijk deel van de houders (naar eigen zeggen) al voor het opleveren van het definitieve inspectierapport tot (volledig of gedeeltelijk) herstel van overtredingen is overgegaan. Twee belangrijke aspecten van het optreden van de GGD kunnen hiervoor als verklaring worden aangevoerd. In de eerste plaats het moment waarop de GGD in beeld komt bij de handhaving. In de richting van overtredende houders oefent de GGD meteen na de inspectie invloed uit, terwijl de gemeente pas (veel) later tot actie kan overgaan. Niet alleen het moment in het handhavingstraject, maar – in de tweede plaats – blijkt ook de vorm waarin houders door de GGD worden aangesproken (namelijk veelal via persoonlijk contact) belangrijk te zijn.

In het verlengde van het bovenstaande blijkt ook de **snelheid** waarmee handhavingssinterventies worden gepleegd van belang te zijn voor een effectieve uitvoering van het handhavingssbeleid. Het onderzoek heeft belangrijke indicaties gegeven dat een hogere snelheid tot een grotere invloed op het herstelgedrag van houders heeft. Wat dit betreft zijn er binnen het handhavingstraject twee fasen te onderscheiden waarin veelal nog 'tijdswinst' – resulterend in een grotere effectiviteit – kan worden geboekt. In de eerste plaats gaat het om de verkorting van de termijn tussen de inspectie en oplevering van het definitieve GGD-rapport. Door inperking van de maximale oplevertermijn voor de GGD van 13 naar 9 weken per 1 januari 2013 zal aan dit punt vanzelf al worden gewerkt. In de tweede plaats kan tijdswinst worden geboekt door een snellere reactie (inzetten van een eerste handhavingssinterventie) vanuit de gemeente na ontvangst van dit rapport.

Hoewel vanuit de gemeenten soms is aangegeven dat handhavingssinterventies achterwege blijven door onvoldoende personele capaciteit, hebben we geen eenduidig verband gevonden tussen enerzijds de **omvang van de handhavingsscapaciteit** en anderzijds de effectiviteit van de handhaving. Niet zozeer de omvang van de capaciteit lijkt bepalend te zijn voor de mate van effectiviteit, maar wel de wijze waarop deze capaciteit ingezet wordt (al dan niet voor meer intensievere vormen van handhaving). Vergroting van de capaciteit hoeft dus niet per definitie tot een daling van het aandeel locaties met handhavingssadvies – en dus een beter nalevingsgedrag bij de houders – te leiden. Omgekeerd: met een relatief kleine handhavingsscapaciteit die gericht ingezet wordt voor juridische handhavingssinterventies – zeker in combinatie met een grotere rol voor de GGD in de eerste fase van het handhavingssproces – kan de nodige doelmatigheidswinst worden behaald. Wel kan de handhavingsscapaciteit invloed hebben op de snelheid waarmee de handhaving kan worden opgepakt (bij een kleine capaciteit kan niet alles direct worden opgepakt) en op die manier enige invloed hebben op de effectiviteit van de handhaving.

Het bovenstaande laat zien dat een aantal aspecten een duidelijke positieve bijdrage levert aan de effectiviteit van de handhaving. Het gaat daarbij om de rol van de GGD in het 'voortraject' van de handhaving (dus tussen het inspectiebezoek en het opleveren

van het definitieve inspectierapport), de juridische intensiteit van de handhavingsstrategie en de snelheid waarmee de handhaving wordt opgepakt. Om te komen tot een effectieve handhaving is het – naar ons inzien – daarom zinvol om deze zaken te combineren. De rol van de GGD zou dan zijn om de houders direct na de inspectie op de hoogte te stellen van de overtredingen en hen te stimuleren om al over te gaan tot herstel (via overleg en overreding of een waarschuwing). Op die manier kan de gewenste snelheid (en persoonlijke aanpak) bij de start van de handhaving worden bereikt. Een dergelijke rol voor de GGD kan zowel met als zonder mandaat worden geregeld (bijvoorbeeld door te komen tot goede afspraken tussen gemeente en GGD op dit punt). Na een dergelijke snelle start zou vervolgens – wanneer nodig – door de gemeente (of GGD) direct moeten worden doorgepakt met (zwaardere) juridische instrumenten.

LITERATUUR

Bureau Bartels, 2011

*Ernst van door GGD geconstateerde gebreken bij kinderopvangcentra,
gastouderbureaus en gastouders*

GGD Nederland,

Toetsingskader Dagopvang

GGD Nederland,

Toetsingskader BSO

GGD Nederland,

Toetsingskader Gastouderbureaus

KplusV, 2009

Onderzoek naar de kosten van toezicht en handhaving in de kinderopvang

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012

Afwegingsmodel handhaving kinderopvang en peuterspeelzalen

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2008

Handreiking voor een transparant handhavingsbeleid

BIJLAGE I BETROKKEN GEMEENTEN

1. Almere*
2. Amersfoort
3. Apeldoorn*
4. Asten / Someren
5. Binnenmaas
6. Boxtel
7. Breda
8. Delft*
9. Den Haag
10. Dinkelland
11. Doetinchem
12. Eindhoven
13. Emmen*
14. Enschede
15. Goes
16. Groningen
17. Haarlemmermeer
18. Hengelo
19. Hilversum
20. Lelystad
21. Nijmegen
22. Oss*
23. Peel en Maas
24. Putten
25. Raalte
26. Rosendaal
27. Rotterdam*
28. Tilburg
29. Utrecht
30. Venlo
31. Zaltbommel
32. Zwolle*

* = Deze gemeenten hebben ook deelgenomen aan de focusgroep

BIJLAGE II ITEMS DAGOPVANG

NB: de onderstreepte items zijn de prioritaire items

Domein	Item
0. TOETS AAN WKO	
	0.1 VW 1 bedrijfsmatig
	0.1 vw 2 verzorging en opvoeding
	0.1 vw 3 gericht op kinderen
1. OUDERS	
1.1 Reglement	1.1 vw 1 reglement
1.1.1 Inhoud reglement	1.1.1 vw 1 aantal leden oudercommissie
	1.1.1 vw 2 kiezen leden
	1.1.1 vw 3 zittingsduur leden
	1.1.1 vw 4 geen regels over werkwijze OC
	1.1.1 vw 5 wijziging na instemming OC
1.2 Instellen OC	1.2 vw 1 OC ingesteld
1.2.1 Voorwaarde OC	1.2.1 vw 1 houder geen lid OC
	1.2.1 vw 2 personeel geen lid OC
	1.2.1 vw 3 leden gekozen uit ouders
	1.2.1 vw 4 OC kan eigen werkwijze bepalen
1.2.2 Adviesrecht OC	1.2.2 vw 1 OC advies over voorgenomen besluit
	1.2.2 vw 2 OC krijgt schriftelijke info
	1.2.2 vw 3 alleen gemotiveerd afwijken van advies OC
	1.2.2 vw 4 ook ongevraagd adviezen
1.3 Informatie	1.3 vw 1 ouders krijgen informatie over beleid
	1.3 vw 2 info over stamgroep en beroepskrachten
	1.3 vw 3 inspectierapport op toegankelijke plaats
	1.3 vw 4 informatie gedetailleerd genoeg
	1.3 vw 5 praktijk sluit aan op verstrekte informatie
2. PERSONEEL	
2.1 VOG	<u>2.1 vw 1</u> <u>werkenden in bezit van VOG</u>
	2.1 vw 2 voor aanvang werk VOG overhandigd
	2.1 vw 3 VOG niet ouder dan 2 maanden
2.2 Passende kwalificatie	<u>2.2 vw 1</u> <u>passende beroepskwalificatie</u>
2.3 PMIO	2.3 vw 1 bezit diploma's
	2.3 vw 2 Alle PMIO's krijgen POP binnen 2 maanden
	2.3 vw 3 PMIO's worden ingezet conform POP
2.4 Voertaal	<u>2.4 vw 1</u> <u>Gebruik voorgeschreven voertaal</u>
3. VEILIGHEID EN GEZONDHEID	
3.1 Risico-inventarisatie veiligheid	3.1 vw 1 risico-inventarisatie van max. 1 jaar
	3.1 vw 2 risico-inventarisatie geeft actueel beeld
3.1.1 Beleid veiligheid	3.1.1 vw 1 veiligheidsrisico's beschreven
	3.1.1 vw 2 plan van aanpak
	3.1.1 vw 3 ongevallenregistratie
3.1.2 Uitvoering veiligheidsbeleid	3.1.2 vw 1 geïnventariseerde risico's compleet/actueel
	3.1.2 vw 2 preventieve maatregelen
	3.1.2 vw 3 uitvoering plan van aanpak
	3.1.2 vw 4 beroepskrachten weten van risico's/aanpak
	<u>3.1.2 vw 5</u> <u>beroepskrachten handelen volgens plan</u>

3.2	Risico-inventarisatie gezondheid	3.2 vw 1	risico-inventarisatie van max. 1 jaar
		3.2 vw 2	risico-inventarisatie geeft actueel beeld
3.2.1	Beleid gezondheid	3.2.1 vw 1	gezondheidsrisico's beschreven
		3.2.1 vw 2	plan van aanpak
3.2.2	Uitvoering gezondheidsbeleid	3.2.2 vw 1	geïnterpreteerde risico's compleet/actueel
		3.2.2 vw 2	preventieve maatregelen
		3.2.2 vw 3	uitvoering plan van aanpak
		3.2.2 vw 4	beroepskrachten weten van risico's/aanpak
		<u>3.2.2 vw 5</u>	<u>beroepskrachten handelen volgens plan</u>
3.3	Protocol kindermishandeling	3.3 vw 1	er is protocol
3.3.1	Beleid protocol kindermishandeling	3.3.1 vw 1	houder informeert beroepskrachten over protocol
3.3.2	Uitvoering protocol	<u>3.3.2 vw 1</u>	<u>beroepskrachten kennen inhoud protocol</u>
		3.3.2 vw 2	beroepskrachten handelen volgens protocol
4. ACCOMMODATIE EN INRICHTING			
4.1	Binnenspeelruimte	4.1 vw 1	eigen vaste groepsruimte
		4.1 vw 2	3,5 m ² per kind
		<u>4.1 vw 3</u>	<u>binnenspeelruimte ingericht voor aantal kinderen</u>
		<u>4.1 vw 4</u>	<u>passend ingericht voor leeftijd/ped.beleid</u>
4.2	Slaapruimte	<u>4.2 vw 1</u>	<u>afzonderlijke slaapruimte kinderen < 1,5 jr</u>
		4.2 vw 2	slaapruimte afgestemd voor aantal kinderen
4.3	Buitenspeelplaats	4.3 vw 1	3 m ² ruimte per kind
		4.3 vw 2	toegankelijk voor kinderen
		4.3 vw 3	aangrenzend aan kindercentrum
		<u>4.3 vw 4</u>	<u>passend ingericht voor leeftijd/ped.beleid</u>
5. GROEPSGROOTTE EN BEROEPSKRACHT-KIND-RATIO			
5.1	Opvang in groepen	<u>5.1 vw 1</u>	<u>opvang in stamgroepen</u>
		<u>5.1 vw 2</u>	<u>omvang van de stamgroep</u>
5.2	Vaste beroepskrachten en ruimtes	5.2 vw 1	max. 3 vaste beroepskrachten
		5.2 vw 2	dagelijks minimaal 1 vaste beroepskracht
		5.2 vw 3	max. 2 stamgroep ruimtes per week
5.3	Beroepskracht-kind-ratio	<u>5.3 vw 1</u>	<u>verhouding</u>
		5.3 vw 2	bij calamiteiten ondersteuning
5.4	Inzet beroepskrachten bij 10 uur of langer	5.4 vw 1	minder beroepskrachten bij langere openingstijden
		5.4 vw 2	afwijking voor 9.30 en na 16.30 uur
		5.4 vw 3	afwijking max 1,5 uur voor 9.30/na 16.30 uur
		<u>5.4 vw 4</u>	<u>bij afwijking minstens helft BKR</u>
		5.4 vw 5	bij afwijking minstens 1 andere volwassene
6. PEDAGOGISCH BELEID			
6.1	Beleidsregels kwaliteit	6.1 vw 1	pedagogisch beleidsplan
6.1.1	Inhoud ped. beleidsplan	6.1.1 vw 1	beschrijving 4 kwaliteitsdoelen
		6.1.1 vw 2	beschrijving werkwijze, omvang etc.
		6.1.1 vw 3	beschrijving spelactiviteiten
		6.1.1 vw 4	beschrijving ondersteuning beroepskrachten

6.1.2	Pedagogische kwaliteit	<u>6.1.2 vw 1</u>	<u>beroepskrachten kennen ped. beleidsplan</u>
		<u>6.1.2 vw 2</u>	<u>beroepskrachten handelen volgens plan</u>
6.2	Emotionele veiligheid	<u>6.2 ind 1</u>	<u>communicatie met kinderen</u>
		<u>6.2 ind 2</u>	<u>respectvolle verhouding</u>
		<u>6.2 ind 3</u>	<u>ontspannen open sfeer</u>
		<u>6.2 ind 4</u>	<u>kinderen uitgenodigd tot participatie</u>
		<u>6.2 ind 5</u>	<u>vaste beroepskrachten en bekende leeftijdgenootjes</u>
		<u>6.2 ind 6</u>	<u>informatieoverdracht tussen ouders en beroepskracht</u>
6.3	Persoonlijke competentie	<u>6.3 ind 1</u>	<u>ondersteunen-stimuleren ind. kinderen</u>
		<u>6.3 ind 2</u>	<u>goede interactie</u>
		<u>6.3 ind 3</u>	<u>eigen ervaringen opdoen</u>
		<u>6.3 ind 4</u>	<u>leermomenten</u>
6.4	Sociale competentie	<u>6.4 ind 1</u>	<u>ondersteuning bij interactie</u>
		<u>6.4 ind 2</u>	<u>ondersteuning bij conflicten</u>
		<u>6.4 ind 3</u>	<u>kinderen deel van groepsgebeuren</u>
6.5	Normen en waarden	<u>6.5 ind 1</u>	<u>afspraken, regels aanwezig</u>
		<u>6.5 ind 2</u>	<u>afspraken, regels duidelijk</u>
		<u>6.5 ind 3</u>	<u>afspraken, regels uitgelegd</u>
		<u>6.5 ind 4</u>	<u>beroepskrachten geven goede voorbeeld</u>

7. KLACHTEN

7.1	Wet klachtrecht	7.1 vw 1	regeling voor klachten
		7.1 vw 2	regeling onder aandacht van ouders
		7.1 vw 3	toezien op klachtencommissie
		7.1 vw 4	termijn reactie op klacht
		7.1 vw 5	geheimhouding
		7.1 vw 6	openbaar verslag
		7.1 vw 7	verslag naar GGD
7.2	Klachtenregeling oudercommissie	7.2 vw 1	regeling behandeling klachten OC
		7.2 vw 2	regeling onder aandacht van OC
		7.2 vw 3	naleving van regeling
		7.2 vw 4	openbaar verslag
		7.2 vw 5	verslag naar GGD

BIJLAGE III ITEMS BSO

NB: de onderstreepte items zijn de prioritaire items

Domein	Item
0. TOETS AAN WKO	
	0.1 vw 1 bedrijfsmatig
	0.1 vw 2 verzorging en opvoeding
	0.1 vw 3 gericht op kinderen
1. OUDERS	
1.1 Reglement	1.1 vw 1 reglement
1.1.1 Inhoud reglement	1.1.1 vw 1 aantal leden oudercommissie
	1.1.1 vw 2 kiezen leden
	1.1.1 vw 3 zittingsduur leden
	1.1.1 vw 4 geen regels over werkwijze OC
	1.1.1 vw 5 wijziging na instemming OC
1.2 Instellen OC	1.2 vw 1 OC ingesteld
1.2.1 Voorwaarde OC	1.2.1 vw 1 houder geen lid OC
	1.2.1 vw 2 personeel geen lid OC
	1.2.1 vw 3 leden gekozen uit ouders
	1.2.1 vw 4 OC kan eigen werkwijze bepalen
1.2.2 Adviesrecht OC	1.2.2 vw 1 OC advies over voorgenomen besluit
	1.2.2 vw 2 OC krijgt schriftelijke info
	1.2.2 vw 3 alleen gemotiveerd afwijken van advies OC
	1.2.2 vw 4 ook ongevraagd adviezen
1.3 Informatie	1.3 vw 1 ouders krijgen informatie over beleid
	1.3 vw 2 info over stamgroep en beroepskrachten
	1.3 vw 3 inspectierapport op toegankelijke plaats
	1.3 vw 4 informatie gedetailleerd genoeg
	1.3 vw 5 praktijk sluit aan op verstrekte informatie
2. PERSONEEL	
2.1 VOG	<u>2.1 vw 1</u> <u>werkenden in bezit van VOG</u>
	2.1 vw 2 voor aanvang werk VOG overhandigd
	2.1 vw 3 VOG niet ouder dan 2 maanden
2.2 Passende kwalificatie	<u>2.2 vw 1</u> <u>passende beroepskwalificatie</u>
2.3 PMIO	2.3 vw 1 bezit diploma's
	2.3 vw 2 Alle PMIO's krijgen POP binnen 2 maanden
	2.3 vw 3 PMIO's worden ingezet conform POP
2.4 Voertaal	<u>2.4 vw 1</u> <u>Gebruik voorgeschreven voertaal</u>
3. VEILIGHEID EN GEZONDHEID	
3.1 Risico-inventarisatie veiligheid	3.1 vw 1 risico-inventarisatie van max. 1 jaar
	3.1 vw 2 risico-inventarisatie geeft actueel beeld
3.1.1 Beleid veiligheid	3.1.1 vw 1 veiligheidsrisico's beschreven
	3.1.1 vw 2 plan van aanpak
	3.1.1 vw 3 ongevallenregistratie
3.1.2 Uitvoering veiligheidsbeleid	3.1.2 vw 1 geïnventariseerde risico's compleet/actueel
	3.1.2 vw 2 preventieve maatregelen
	3.1.2 vw 3 uitvoering plan van aanpak
	3.1.2 vw 4 beroepskrachten weten van risico's/aanpak
	<u>3.1.2 vw 5</u> <u>beroepskrachten handelen volgens plan</u>

3.2	Risico-inventarisatie gezondheid	3.2 vw 1	risico-inventarisatie van max. 1 jaar
		3.2 vw 2	risico-inventarisatie geeft actueel beeld
3.2.1	Beleid gezondheid	3.2.1 vw 1	gezondheidsrisico's beschreven
		3.2.1 vw 2	plan van aanpak
3.2.2	Uitvoering gezondheidsbeleid	3.2.2 vw 1	geïnteriseerde risico's compleet/actueel
		3.2.2 vw 2	preventieve maatregelen
		3.2.2 vw 3	uitvoering plan van aanpak
		3.2.2 vw 4	beroepskrachten weten van risico's/aanpak
		<u>3.2.2 vw 5</u>	<u>beroepskrachten handelen volgens plan</u>
3.3	Protocol kindermishandeling	3.3 vw 1	er is protocol
3.3.1	Beleid protocol kindermis- handeling	3.3.1 vw 1	houder informeert beroepskrachten over protocol
3.3.2	Uitvoering protocol	<u>3.3.2 vw 1</u>	<u>beroepskrachten kennen inhoud protocol</u>
		3.3.2 vw 2	beroepskrachten handelen volgens protocol
4. ACCOMMODATIE EN INRICHTING			
4.1	Binnenspeelruimte	4.1 vw 1	3,5 m ² per kind
		<u>4.1 vw 2</u>	<u>binnenspeelruimte ingericht voor aantal kinderen</u>
		<u>4.1 vw 3</u>	<u>passend ingericht voor leeftijd/ped beleid</u>
4.2	Buitenspeelplaats	4.2 vw 1	3 m ² ruimte per kind
		4.2 vw 2	toegankelijk voor kinderen
		4.2 vw 3	buitenruimte vast beschikbaar voor BSO
		4.2 vw 4	passend ingericht voor leeftijd/ped. beleid
4.3	Aanvullende eisen niet- aangrenzend ruimte	4.3 vw 1	in directe nabijheid
		4.3 vw 2	voor kinderen goed bereikbaar
		4.3 vw 3	veilig bereikbaar
5. GROEPSGROOTTE EN BEROEPSKRACHT-KIND-RATIO			
5.1	Opvang in groepen	<u>5.1 vw 1</u>	<u>behoort in basisgroep</u>
		<u>5.1 vw 2</u>	<u>omvang van de basisgroep</u>
5.2	Beroepskracht-kind-ratio	<u>5.2 vw 1</u>	<u>verhouding</u>
		5.2 vw 2	bij calamiteiten ondersteuning
5.3	Inzet beroepskrachten bij afwijking b/k-ratio	5.3 vw 1	half uur minder krachten als b-k-ratio
		5.3 vw 2	afwijking op vrije dagen voor 9.30 en na 16.30 uur
		5.3 vw 3	afwijking max 1,5 uur voor 9.30/na 16.30 uur
		<u>5.3 vw 4</u>	<u>bij afwijking minstens helft BKR</u>
		5.3 vw 5	bij afwijking minstens 1 andere volwassene
6. PEDAGOGISCH BELEID			
6.1	Beleidsregels kwaliteit	6.1 vw 1	pedagogisch beleidsplan
6.1.1	Inhoud ped. beleidsplan	6.1.1 vw 1	beschrijving 4 kwaliteitsdoelen
		6.1.1 vw 2	beschrijving werkwijze, omvang etc.
		6.1.1 vw 3	beschrijving spelactiviteiten
		6.1.1 vw 4	bij groepen >30 aandacht voor omgang in basisgroep
		6.1.1 vw 5	beschrijving ondersteuning beroepskrachten
6.1.2	Pedagogische kwaliteit	<u>6.1.2 vw 1</u>	<u>beroepskrachten kennen ped. beleidsplan</u>
		<u>6.1.2 vw 2</u>	<u>beroepskrachten handelen volgens plan</u>

6.2	Emotionele veiligheid	<u>6.2 ind 1</u> <u>6.2 ind 2</u> <u>6.2 ind 3</u> <u>6.2 ind 4</u> <u>6.2 ind 5</u> <u>6.2 ind 6</u>	<u>communicatie met kinderen</u> <u>respectvolle verhouding</u> <u>ontspannen open sfeer</u> <u>kinderen uitgenodigd tot participatie</u> <u>vaste beroepskrachten en bekende leeftijdgenootjes</u> <u>informatieoverdracht tussen ouders en beroepskracht</u>
6.3	Persoonlijke competentie	<u>6.3 ind 1</u> <u>6.3 ind 2</u> <u>6.3 ind 3</u> <u>6.3 ind 4</u>	<u>ondersteunen-stimuleren ind. kinderen</u> <u>goede interactie</u> <u>eigen ervaringen opdoen</u> <u>leermomenten</u>
6.4	Sociale competentie	<u>6.4 ind 1</u> <u>6.4 ind 2</u> <u>6.4 ind 3</u>	<u>ondersteuning bij interactie</u> <u>ondersteuning bij conflicten</u> <u>kinderen deel van groepsgebeuren</u>
6.5	Normen en waarden	<u>6.5 ind 1</u> <u>6.5 ind 2</u> <u>6.5 ind 3</u> <u>6.5 ind 4</u>	<u>afspraken, regels aanwezig</u> <u>afspraken, regels duidelijk</u> <u>afspraken, regels uitgelegd</u> <u>beroepskrachten geven goede voorbeeld</u>
<hr/>			
7.	KLACHTEN		
7.1	Wet klachtrecht	7.1 vw 1 7.1 vw 2 7.1 vw 3 7.1 vw 4 7.1 vw 5 7.1 vw 6 7.1 vw 7	regeling voor klachten regeling onder aandacht van ouders toezien op klachtencommissie termijn reactie op klacht geheimhouding openbaar verslag verslag naar GGD
7.2	Klachtenregeling oudercommissie	7.2 vw 1 7.2 vw 2 7.2 vw 3 7.2 vw 4 7.2 vw 5	regeling behandeling klachten OC regeling onder aandacht van OC naleving van regeling openbaar verslag verslag naar GGD
<hr/>			

BIJLAGE IV ITEMS GASTOUDERBUREAU

NB: de onderstreepte items zijn de prioritaire items

Domein	Item	
1. TOETS AAN WKO		
1.0	GOB en handhaving	1.0 vw 1 geen handhaving i.h.k.v. WKO 1.0 vw 2 maatregelen om recidive te voorkomen
1.1	Gastouderbureau volgens WKO	1.1 vw 1 verzorgt gastouderopvang door bemiddeling
1.2	Administratie	1.2 vw 1 adm. bevat contract per vraagouder 1.2 vw 2 adm. bevat VOG gastouder 1.2 vw 3 adm. bevat kopieën getuigschriften/EVC 1.2 vw 4 betaling van vraagouder inzichtelijk 1.2 vw 5 betaling aan gastouder inzichtelijk 1.2 vw 6 adm. bevat risico-inventarisatie
2. OUDERS		
2.1	Informatie voor vraagouders	<u>2.1 vw 1</u> <u>schriftelijke overeenkomst over kosten GOB</u> 2.1 vw 2 vraagouders krijgen informatie over beleid 2.1 vw 3 goede bereikbaarheid GOB voor vraagouders <u>2.1 vw 4</u> <u>informatie gedetailleerd genoeg richting vraagouders</u> 2.1 vw 5 praktijk sluit aan op verstrekte informatie 2.1 vw 6 afschrift inspectierapport op toegankelijke plaats
2.2	Reglement OC	2.2 vw 1 reglement
2.2.1	Inhoud reglement	2.2.1 vw 1 aantal leden oudercommissie 2.2.1 vw 2 kiezen leden 2.2.1 vw 3 zittingsduur leden 2.2.1 vw 4 geen regels over werkwijze OC 2.2.1 vw 5 wijziging na instemming OC
2.3	Instellen OC	<u>2.3 vw 1</u> <u>OC ingesteld</u>
2.3.1	Voorwaarde OC	2.3.1 vw 1 houder geen lid OC 2.3.1 vw 2 personeel geen lid OC 2.3.1 vw 3 leden gekozen uit vraagouders 2.3.1 vw 4 OC kan eigen werkwijze bepalen
2.3.2	Adviesrecht OC	<u>2.3.2 vw 1</u> <u>OC advies over voorgenomen besluit</u> 2.3.2 vw 2 OC krijgt schriftelijke info 2.3.2 vw 3 alleen gemotiveerd afwijken van advies OC 2.3.2 vw 4 ook ongevraagd adviezen
3. PERSONEEL		
3.1	VOG	<u>3.1 vw 1</u> <u>werkenden in bezit van VOG</u> 3.1 vw 2 bij aanvraag opname register niet ouder dan 2 maanden 3.1 vw 3 VOG niet ouder dan 2 maanden
3.2	Beroepskwalificatie bemiddelingsmedewerkers	3.2 vw 1 relevante pedagogische opleiding op MBO-niveau
3.3	Personeelsinformatie per gastouder	3.3 vw 1 gastouders jaarlijks 16 uur begeleiding

4. PEDAGOGISCH BELEID			
4.1	Pedagogisch beleidsplan	<u>4.1 vw 1</u>	<u>pedagogisch beleidsplan</u>
4.1.1	Inhoud pedagogisch beleidsplan	<u>4.1.1 vw 1</u>	<u>beschrijving 4 kwaliteitsdoelen</u>
		<u>4.1.1 vw 2</u>	<u>beschrijving leeftijdsopbouw en aantal kinderen</u>
		<u>4.1.1 vw 3</u>	<u>beschrijving eisen opvangadres</u>
4.1.2	Pedagogische kwaliteit	<u>4.1.2 vw 1</u>	<u>gastouders geïnformeerd over ped plan</u>
		<u>4.1.2 vw 2</u>	<u>houder zie toe op handelen conform plan</u>
		<u>4.1.2 vw 3</u>	<u>houder begeleidt gastouders</u>
5. KLACHTEN			
5.1	Wet klachtrecht	5.1 vw 1	regeling voor klachten
		5.1 vw 2	regeling onder aandacht van vraagouders
		5.1 vw 3	toezien op klachtencommissie
		5.1 vw 4	termijn reactie op klacht
		5.1 vw 5	geheimhouding
		5.1 vw 6	openbaar verslag
		5.1 vw 7	verslag naar GGD
5.2	Klachtenregeling oudercommissie	5.2 vw 1	regeling behandeling klachten OC
		5.2 vw 2	regeling onder aandacht van OC
		5.2 vw 3	naleving van regeling
		5.2 vw 4	openbaar verslag
		5.2 vw 5	verslag naar GGD
6. VEILIGHEID EN GEZONDHEID			
6.1	Risico-inventarisatie veiligheid	<u>6.1 vw 1</u>	<u>veiligheidsrisico's in risico-inventarisatie</u>
		6.1 vw 2	risico-inventarisatie voor aanvang en jaarlijks
		6.1 vw 3	veiligheidsrisico's beschreven
		6.1 vw 4	gastouders op hoogte van risico's
		<u>6.1 vw 5</u>	<u>plan van aanpak</u>
6.2	Risico-inventarisatie gezondheid	<u>6.2 vw 1</u>	<u>risico-inventarisatie gezondheid</u>
		6.2 vw 2	risico-inventarisatie voor aanvang en jaarlijks
		6.2 vw 3	gezondheidsrisico's beschreven
		6.2 vw 4	gastouders op hoogte van risico's
		<u>6.2 vw 5</u>	<u>plan van aanpak</u>
6.3	Protocol kindermishandeling	<u>6.3 vw 1</u>	<u>er is protocol</u>
6.3.1	Beleid protocol kindermishandeling	<u>6.3.1 vw 1</u>	<u>houder informeert gastouders over protocol</u>
7. KWALITEIT GASTOUDERBUREAU			
7.1	Kwaliteitscriteria	<u>7.1 vw 1</u>	<u>jaarlijkse beoordeling hoeveelheid kinderen</u>
		<u>7.1 vw 2</u>	<u>intakegesprek met gastouder</u>
		7.1 vw 3	intakegesprek met vraagouder
		<u>7.1 vw 4</u>	<u>koppelingsgesprek</u>
		<u>7.1 vw 5</u>	<u>jaarlijks 2 keer bezoek elk opvangadres</u>
		<u>7.1 vw 6</u>	<u>jaarlijks evaluatie met vraagouder</u>
		7.1 vw 7	ondertekend verslag evaluatiegesprek

BIJLAGE V CASEBESCHRIJVINGEN

Casus 1: GGD voert eerste handhavingsactie uit

Andere aanpak

Eén middelgrote gemeente die betrokken is geweest in dit onderzoek hanteert voor de handhaving in de kinderopvang een andere aanpak dan andere gemeenten die we geconsulteerd hebben. De gemeente heeft namelijk een deel van de handhavingstaak neergelegd bij de GGD. De GGD is door de gemeente gemandateerd om houders – direct na een inspectie waarbij overtredingen zijn geconstateerd – een officiële waarschuwing te geven. Aan deze waarschuwing koppelt de GGD ook een hersteltermijn van drie of tien maanden (afhankelijk van de ernst of recidive van overtredingen). Na afloop van de betreffende hersteltermijn voert de GGD een nader onderzoek uit om vast te stellen of de geconstateerde overtredingen zijn weggewerkt. In principe vindt altijd een nader onderzoek plaats, tenzij een houder schriftelijk bewijs aanvoert dat overtuigend genoeg is.

In deze gemeente blijft het dossier van een kinderopvanglocatie waar overtredingen zijn geconstateerd dus tot en met het nader onderzoek onder beheer van de GGD. Pas wanneer uit het nader onderzoek blijkt dat de overtredingen niet zijn hersteld, gaat het dossier naar de gemeente voor verdere stappen in het handhavingstraject.

Voordelen

Deze aanpak heeft volgens de gemeente een aantal voordelen. In de eerste plaats hoeft de gemeente jaarlijks maar een beperkt aantal dossiers te behandelen, immers alleen de dossiers van houders die na een eerste interventie (waarschuwing) niet tot herstel van de overtredingen zijn overgegaan. Het handhavingswerk is daarmee voor de gemeente overzichtelijk en goed te doen met de beschikbare capaciteit.

Een tweede voordeel is dat veel sneller en effectiever gehandeld kan worden. Al direct na de inspectie kan immers met de handhaving worden gestart. De eerste handhavingsactie (waarschuwing) kan – wanneer de houder dat wenselijk vindt – ook direct door de GGD worden toegelicht. Hierdoor is het voor de houder veel sneller duidelijk wat van hem/haar wordt verwacht en kan de houder ook veel sneller met het herstel van de overtredingen beginnen dan in andere gemeenten, waar de gemeente pas na het opleveren van het definitieve inspectierapport (soms wel 13 weken) in actie kan komen.

Een derde voordeel is dat het dossier langer bij de inhoudelijk deskundige van de GGD blijft. De GGD heeft veel kennis van kwaliteitseisen waaraan locaties moeten voldoen en zijn goed op de hoogte van specifieke situatie bij individuele kinderopvanglocaties. Ze kunnen daardoor ook heel gericht een waarschuwing geven en (via een nader onderzoek) volgen of en hoe de locaties gaan herstellen. Voor de gemeente – die meer op afstand staat – is het moeilijker om deze kennis te vergaren.

Nadelen

De vertegenwoordiger van de gemeente geeft aan dat de aanpak ook wel enkele nadelen heeft. Een eerste nadeel is dat de gemeente veel meer op afstand staat en niet direct betrokken is bij het dossier. Wanneer uit een nader onderzoek blijkt dat overtredingen niet hersteld zijn, moet de gemeente zich alsnog verdiepen in de situatie. De gemeente kent dan vaak de voorgeschiedenis onvoldoende, waardoor intensief overleg met GGD noodzakelijk is. Gelukkig betreft het slechts een beperkt aantal gevallen waar vervol ginterventies nodig zijn. Bovendien geeft de gemeente aan dat dit nadeel met de komst van GIR Handhaven kleiner is geworden, want de gemeente ziet nu de handhavingssdossiers gelijk na de eerste inspectie voorbij komen en moet deze goedkeuren (iets aanvinken per casus in GIR Handhaven).

Een tweede nadeel is dat van – zoals vertegenwoordiger van de gemeente het zelf noemt – de ingecalculerde overtreder. Slimme houders weten dat de GGD geen maatregelen kan nemen die financieel ‘pijn’ doen. Dus zo lang het dossier bij de GGD ligt nemen ze de tijd. Wanneer de gemeente – die wel financiële interventies kan plegen – direct in beeld komt bij overtredingen legt dit meer gewicht in de schaal.

Casus 2: Juridisch intensief handhavingsbeleid

Inleiding

De gemeente uit deze casebeschrijving beschikt over een gemeentelijke GGD-organisatie die alleen in de eigen gemeente actief is. De GGD is verantwoordelijk voor toezicht en de gemeente voert handhaving uit. De gemeente heeft voor handhaving de beschikking over zes juristen. Deze juristen zijn gespecialiseerd in handhaving in de kinderopvang.

Noodzaak streng handhavingsbeleid

In deze gemeente wordt een strenge handhavingswerkwijze gehanteerd. Daarbij wordt rekening gehouden met de houding van de ondernemer en het gedrag in het verleden (wel of niet recidive). Volgens de vertegenwoordiger van de gemeente past hun werkwijze bij de Randstedelijke problematiek. De gemeente heeft te kampen met een groep houders waar stelselmatig sprake is van recidive. Sommige van deze houders gedragen zich richting de gemeente agressief in hun communicatie. Ook wordt de gemeente regelmatig geconfronteerd met houders die rechtszaken aanspannen tegen de gemeente. Een deel van de houders komt pas in actie als de gemeente maatregelen treft die de houder in de portemonnee raken. De gemeente ziet zich daarom genoodzaakt streng te handhaven. De interventies van de gemeente zijn altijd juridisch. Er wordt niet gewerkt met waarschuwingen (niet-juridisch), maar altijd wordt minstens een aanwijzing (juridisch) gegeven. De gemeente vindt dat werken met waarschuwingen het handhavingstraject onnodig vertragen. We zullen enkele belangrijke kenmerken van de werkwijze van deze grote gemeente nader toelichten.

Sanctionering

De strikte aanpak komt onder meer tot uiting in de sancties die de gemeente treft. Wanneer bijvoorbeeld een VOG ontbreekt wordt de desbetreffende leidster gelijk van de groep gehaald en wordt een boete opgelegd. Dit gebeurt ook als de VOG er wel is, maar op een andere locatie ligt. Houders zijn zich bewust van de werkwijze rond VOG's en sinds deze aanpak is ingevoerd is het aantal overtredingen rond VOG's behoorlijk afgenomen. Een tweede voorbeeld van stringente sanctionering zijn boetes in de gastouderopvang. Als daar gerookt wordt of geen Nederlands wordt gesproken legt de gemeente gelijk een boete op. Een derde voorbeeld is het gemeentelijke optreden bij recidive. In geval van recidive legt de gemeente in de meeste gevallen gelijk een last onder dwangsom op. Bij recidive gaat de gemeente net zo lang door met het opleggen van sancties totdat alle overtredingen zijn hersteld of de houder zijn deuren sluit.

Hersteltermijn

In de tweede plaats vormt de lengte van de hersteltermijnen een belangrijk kenmerk van de aanpak in deze gemeente. Over het algemeen worden kortere termijnen gehanteerd dan de VNG aanbeveelt. Een voorbeeld van een korte herstelperiode is de hersteltermijn van twee weken bij overtredingen op de beroepskracht-kind-ratio. Een ander voorbeeld is de aanpak wanneer een VOG ontbreekt. In feite is er dan geen hersteltermijn, want de leidster wordt gelijk van de groep gehaald.

De gemeente is in haar termijnen niet alleen scherp voor de houders, maar ook voor de GGD. Binnen anderhalve maand moet de GGD het inspectierapport definitief afgerond hebben. Landelijk is dit drie maanden (vanaf 2013 geldt een maximale termijn van 9 weken). Daarnaast doet de gemeente niets met een advies tot handhaving van de GGD als deze niet onderbouwd is.

Formele aanpak

Naast streng is de aanpak van de gemeente ook formeel. Er wordt via beschikkingen gecommuniceerd. In principe wordt er geen persoonlijk contact gelegd met een houder. De gemeente kiest er bewust voor om het zo formeel mogelijk te houden. Een zakelijke aanpak leidt in hun ervaring eerder tot herstel. Bij persoonlijk contact kunnen houders proberen een voet tussen de deur te krijgen, aldus de gemeente. Ze kunnen dan eerder denken dat ze ergens recht op hebben en dat moet voorkomen worden.

Effectief

De aanpak van de gemeente is effectief, want het aantal inspecties waarbij geen tekortkomingen worden geconstateerd neemt toe. Een paar jaar geleden moest in 90% van alle inspecties worden gehandhaafd (10% schoon). Dit aantal is fors gedaald en nu is 70% van de locaties in de dagopvang en 60% van de BSO-locaties naar zeggen van de gemeente schoon. De vertegenwoordiger van de gemeente geeft aan dat de verstandhouding met grote ondernemers na een aantal jaren consequent handhaven over het algemeen goed is. Een aantal kleine houders in dagopvang blijft echter voortdurend overtredingen begaan.

Casus 3: Regionale samenwerking

Inleiding

Kenmerkend voor de aanpak van toezicht en handhaving in de kinderopvang in deze gemeente is regionale samenwerking en persoonlijk contact met ouders.

Regionale samenwerking

In deze regio werken alle gemeenten samen op het gebied van toezicht en handhaving. In samenwerking met de regionale GGD hebben de gemeenten toezichtsafspraken gemaakt en vastgelegd in een overeenkomst. Daarnaast is er een gezamenlijk handhavingsbeleid geformuleerd. De colleges van B&W van elke gemeente hebben het regionale handhavingsbeleid voor de eigen gemeente vastgesteld. Hiermee is de autonome verantwoordelijkheid van de deelnemende gemeenten niet aangetast. Door samen beleid uit te stippelen voor toezicht en handhaving hoeven gemeenten hier niet ieder voor zich over na te denken en energie in te steken. Dat scheelt tijd en geld.

Daarnaast biedt het werken met een regionale aanpak voordelen voor de GGD. In de regio is één GGD actief. De GGD hoeft in haar communicatie geen rekening te houden met verschillen tussen gemeenten. De samenwerking tussen GGD en gemeente is in elke gemeente in de regio min of meer hetzelfde. Verder heeft een regionale aanpak ook voordelen voor ouders die in verschillende gemeenten actief zijn. Wanneer er in een regio met eenzelfde beleid wordt gewerkt, hebben ouders die in meerdere gemeenten actief zijn, slechts met één beleid voor toezicht en handhaving te maken.

De gemeenten uit de regio komen ongeveer vier keer per jaar samen met de GGD om een ambtelijk overleg te voeren. Daarbij worden beleidswijzigingen en praktijkcasussen besproken. De laatste jaren zijn er landelijk veel wijzigingen doorgevoerd. Voor een goede voortzetting van de regionale samenwerking is het van belang om regelmatig te overleggen om zo de beleidswijzigingen zorgvuldig af te stemmen.

De vertegenwoordiger van de gemeente is tevreden over de regionale samenwerking. Naast dat dit tijd en geld bespaart, kunnen gemeenten leren van ervaringen die elders in de regio zijn opgedaan. Dat is zeker van belang wanneer gemeenten relatief klein zijn en intensieve handhaving niet vaak voorkomt. Met name de kleinere gemeenten in de regio hebben weinig ervaring met het boetebeleid of het opleggen van vergaande maatregelen als exploitatieverboden en sluitingen. Zij kunnen leren van (grotere) buurgemeenten die hier wel ervaring mee hebben opgedaan.

Tot slot heeft regionale samenwerking het voordeel dat je dingen samen kunt gaan doen. Je hoeft als gemeente niet per se zelf mensen beschikbaar te hebben voor toezicht en handhaving. Beschikkingen kunnen bijvoorbeeld vanuit één centrale gemeente verzonden worden voor meerdere gemeenten. Een mooi voorbeeld van samenwerking is die tussen de middelgrote gemeente en een kleine gemeente uit de regio. De middelgrote gemeente heeft het mandaat van de kleine gemeente gekregen om in geval van overtredingen handhavingstaken uit te voeren. De kleine gemeente spaart door deze uitbesteding middelen uit.

Persoonlijke aanpak

Een tweede belangrijk kenmerk van de aanpak van deze gemeente is het streven naar een goede persoonlijke verstandhouding met de kinderopvang in de gemeente. Om goed contact met houders te hebben organiseert de gemeente vier keer per jaar een Stuurgroepoverleg. Voor dit overleg worden alle houders in de gemeente uitgenodigd. Veel houders geven daar gehoor aan. De gemeente gebruikt het overleg om houders te informeren over zaken die spelen op het gebied van wetgeving. Naast dit overleg investeert de gemeente ook in de kwaliteit van de kinderopvang door subsidies te verstrekken voor scholing van pedagogisch medewerkers.

Naast het werken aan een onderlinge band door middel van de stuurgroep-bijeenkomsten, streeft de gemeente ook in handhavingssituaties naar goed contact met de houder. De gemeente is ervan overtuigd dat een goede onderlinge verstandhouding met houders leidt tot een betere naleving van de kwaliteitseisen. Wanneer er persoonlijk contact tussen gemeente en houder bestaat, moet de houder eenvoudiger te motiveren zijn overtredingen op te heffen. Uiteraard zitten hier wel grenzen aan. De gemeente is in haar communicatie met houders soepel als het kan en streng waar het moet. De vertegenwoordiger van de gemeente realiseert zich dat hun aanpak misschien minder goed past in de Randstad. Maar mogelijk is de werkwijze in deze regio wel een voorbeeld voor andere regio's in de landelijke periferie.