



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

**KWALITEIT VAN  
GASTOUDERBUREAUS, HET  
HANDHAVEN WAARD**

Utrecht, december 2009



## **Voorwoord**

Er bestaan drie vormen van kinderopvang; dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Voor u ligt een rapport over de huidige stand van zaken met betrekking tot de handhaving door gemeenten op de kwaliteit van gastouderbureaus. Goede opvang begint in dit geval bij de gastouders. Daar worden kinderen in de eerste jaren van hun ontwikkeling opgevangen. Gastouderbureaus zien erop toe dat de opvang door gastouders kwalitatief goed is en de ontwikkeling van het kind bevordert. Gemeenten houden toezicht op die gastouderbureaus en handhaven waar nodig.

Voor dit onderzoek heeft de inspectie in juni 2009 de in het onderzoek betrokken gemeenten benaderd. Het onderzoek gaat in op de manier waarop gemeenten in samenwerking met GGD-en toezicht houden en handhaven op gastouderbureaus. Tevens is onderzocht in welke mate gemeenten tot handhaving overgaan en volgen of een tekortkoming is opgeheven. Ook de communicatie met de GGD over het besluit tot al dan niet handhaven is in het onderzoek betrokken.

Met de uitkomsten van dit onderzoek hoopt de inspectie gemeenten en GGD-en te stimuleren om hun eigen rol in het handhavingsproces gastouderopvang kritisch te bezien en samen tot verbeteringen te komen.

De hoofdinspecteur primair onderwijs en expertisecentra

Dr. L.S.J.M. Henkens  
december 2009



## **INHOUD**

### **Samenvatting**

|          |  |
|----------|--|
| <b>1</b> | <b>Inleiding 9</b>   |
| <b>2</b> | <b>Onderzoeksopzet 13</b>  |
| 2.1      | Steekproeftrekking 13  |
| <b>3</b> | <b>Veranderingen sinds 1 april 2008 15</b>   |
| 3.1      | Gewijzigde afspraken tussen gemeente en GGD ter verscherping van het toezicht op gastouderbureaus 15 |
| 3.2      | Intensiveren handhaving gastouderbureaus 16  |
| <b>4</b> | <b>Tekortkomingen en handhavingsacties 17</b>  |
| 4.1      | Aantal handhavingsacties 17  |
| 4.2      | Soort handhavingsacties 18   |
| 4.3      | Moment van de handhavingsactie 18  |
| 4.4      | Controle na de hersteltermijn 19   |
| 4.5      | Effecten van de handhaving 19  |
| 4.6      | Communicatie met de GGD 19   |
| 4.7      | Samenvattend schema 20   |
| <b>5</b> | <b>Conclusies en aanbevelingen 21</b>  |
| 5.1      | Werkafspraken met de GGD bij veel gemeenten nog niet aangepast 21                                    |
| 5.2      | Mager aantal gemeenten handhaaft vaker 21  |
| 5.3      | Schriftelijke vastlegging onvoldoende 22   |
| 5.4      | GGD wordt goed en slecht geïnformeerd 22   |
| 5.5      | Lange periode tot handhavingsactie 23  |
| 5.6      | Controle opheffing tekortkoming gebrekkig 23   |
| 5.7      | Metten van het effect van de handhaving noodzakelijk 24  |
| 5.8      | Veel gemeenten geven aan te weinig capaciteit te hebben 24   |
| 5.9      | Doelbereik handhaving gastouderbureaus 25  |

### **Bijlage(n)**

I – Vragenformulieren 29

II – Tabellen met onderzoeksresultaten 33



## Samenvatting

Sinds 1 april 2008 zijn nieuwe beleidsregels Kwaliteit kinderopvang van kracht. Deze gaan onder andere over zwaardere kwaliteitseisen (bijvoorbeeld jaarlijks minimaal twee bezoeken door het gastouderbureau bij de gastouder thuis, alle huisgenoten moeten een Verklaring Omtrent het Gedrag overleggen) en strenger toezicht op gastouderbureaus.

In juni 2009 heeft de Inspectie van het Onderwijs in opdracht van staatssecretaris Dijkema een onderzoek uitgevoerd naar de praktijk van de gemeentelijke handhaving bij gastouderbureaus. Zij wilde inzichtelijk krijgen hoe de handhaving van de gemeenten op gastouderbureaus eruitziet na wijziging van de beleidsregels kwaliteit en na de beschikbaarstelling van extra middelen aan gemeenten en GGD-Nederland en de VNG, ter ondersteuning van hun leden.

Van de 271 gemeenten met een of meerdere gastouderbureaus (stand ultimo 2007) is een steekproef getrokken van honderd gemeenten. De steekproef is representatief naar gemeentegrootte en naar spreiding over het land. 91 gemeenten reageerden. De onderzoeksresultaten geven een representatief en betrouwbaar beeld.

### **Afspraken aanpassen ter verscherping van het toezicht op gastouderbureaus**

De aangepaste kwaliteitseisen, de intensivering van het toezicht en de handhaving zijn van invloed op de relatie tussen de gemeenten en GGD-en. Op 1 juni 2009 had echter tweederde van de gemeenten de afspraken met de GGD nog niet aangepast. Gewijzigde afspraken hadden betrekking op het vaker uitvoeren van inspecties door de GGD, het eerder of vaker inspecteren van slecht scorende gastouderbureaus, het stringenter handhaven door de gemeente naar aanleiding van GGD-inspecties en het beschikbaar stellen van extra middelen voor de uitbreiding van GGD-inspecties.

### **Besluit tot handhaving**

De helft van de gemeenteambtenaren die de vragenlijst heeft ingevuld, vindt dat er bij zijn gemeente onvoldoende capaciteit is voor handhaving.

Bij de helft van de GGD-handhavingsadviezen besluit de gemeente tot een handhavingsactie. Bij een kwart van de adviezen besluit de gemeente geen handhavingsactie te treffen (het resterende kwart is verdeeld over diverse kleinere categorieën, die in het rapport worden behandeld).

Ongeveer de helft van de gemeenten geeft als reden voor het niet handhaven dat er vertrouwen is in het gastouderbureau om het tekort weg te werken. In driekwart van de gevallen waarin niet tot een handhavingsactie wordt besloten, legt de gemeente niet schriftelijk vast waarom er – ondanks het handhavingsadvies van de GGD – geen handhavingsactie wordt ingezet.

### **Handhavingsactie en stand van tekortkoming**

De gemiddelde tijd tussen de GGD-inspectie en de inzending van de GGD-rapportage met een handhavingsadvies aan de gemeente bedraagt negen weken. De gemiddelde tijd tussen de ontvangst van het GGD-rapport en de inzet van de handhavingsactie door de gemeente is eveneens negen weken.

Ongeveer de helft van de gemeenten gaat naar aanleiding van het advies van de GGD over tot handhaving en daarvan gaat de helft na of de tekortkoming is opgeheven.

De handhavingsacties van gemeenten bestaan overigens voor het grootste deel uit waarschuwingen en uit overleg en overreding. Dit zijn de zogenoemde 'zachte'

handhavingsinstrumenten. Daarbij blijkt dat bij de helft van de gastouderbureaus de tekortkoming was opgeheven. Bij een kwart van de handhavingsacties kan de gemeente niet aangeven of de tekortkoming inmiddels is opgeheven.

### **Communicatie**

In de helft van de gevallen informeert de gemeente de GGD niet als de handhavingsadviezen niet worden opgevolgd. Als de gemeente het handhavingsadvies van de GGD wel opvolgt, wordt de GGD daar bijna altijd over geïnformeerd.

### **Conclusies en aanbevelingen**

De Inspectie van het Onderwijs vindt het zorgelijk dat een kwart van de gemeenten een GGD-handhavingsadvies niet opvolgt. Gemeenten hebben de vrijheid om gemotiveerd af te wijken van hun eigen beleidsplan. Het argument om af te zien van handhaving, omdat zij erop vertrouwen dat het gastouderbureau de tekortkoming zelf oplost, lijkt geen solide argument. De inspectie adviseert u bij gemeenten erop aan te dringen terughoudend te zijn met besluitvorming tot niet handhaven. De gemeenten controleren na afloop van de handhavingsactie te weinig of de tekortkoming is opgeheven. Het opnemen van een volgsysteem als onderdeel van het gemeentelijk handhavingsbeleidsplan kan een oplossing zijn.

Gemeenten leggen de besluiten om bij specifieke gastouderbureaus niet te handhaven onvoldoende schriftelijk vast en melden dit in onvoldoende mate aan de GGD die het handhavingsadvies heeft gegeven. Een meer professionele dossiervorming van de gemeenten acht de inspectie van groot belang.

De inspectie vindt dat een ruime meerderheid van de gemeenten laat is met de aanpassing van de werkafspraken met de GGD. Een meer adequate reactie op wijzigingen in de beleidsregels vraagt aandacht van de gemeenten.

Een lastige kwestie is dat de doorlooptijd vanaf het moment van inspectiebezoek tot het moment waarop de gemeente tot handhaving overgaat lang is (ruim vier maanden). Dit wordt voor een deel veroorzaakt door de termijnen in de beleidsregels werkwijze toezichthouder. De inspectie pleit ervoor te onderzoeken of er wettelijk gezien mogelijkheden zijn om termijnen waar nodig te bekorten.

De inspectie vindt de gemeentelijke handhaving op de kwaliteit van gastouderbureaus nog niet voldoende. Het betreft een wettelijke taak.

Van de gemeenten mag een meer adequate reactie verwacht worden op wijzigingen in de regelgeving. Gelet op de wetwijziging per 1 januari 2010 is dat des te meer aan de orde.



## 1 Inleiding

In 2008 maakten ruim 700.000 kinderen gebruik van kinderopvang, waarvan meer dan 150.000 van gastouderopvang<sup>1</sup>. Kinderopvang zorgt ervoor dat ouders arbeid en zorg beter kunnen combineren. Goede kwaliteit van kinderopvang is van groot belang, zodat ouders hun kind met een gerust hart achterlaten. Kwalitatief goede kinderopvang zorgt er ook voor dat kinderen worden gestimuleerd in hun ontwikkeling. Voor kinderen van nul tot vier jaar biedt kinderopvang de mogelijkheid beter toegerust te beginnen aan het primair onderwijs.

Een van de vormen van kinderopvang is de gastouderopvang. Bij gastouderopvang is sprake van het opvangen van kinderen van vraagouders door gastouders. Dit vindt plaats in de woning van de gastouder of vraagouder en betreft maximaal vier kinderen (exclusief eigen kinderen)<sup>2</sup>. De bemiddeling of koppeling tussen de gastouder en vraagouder wordt verzorgd door het gastouderbureau. Doorslaggevend is of een bij de gemeente geregistreerd gastouderbureau de opvang tot stand brengt en begeleidt.

De Wet kinderopvang en de bijbehorende beleidsregels stellen kwaliteitseisen aan de gastouderopvang. De GGD controleert het gastouderbureau en niet de opvangwoning. Het gastouderbureau moet aantonen dat het de verantwoordelijkheid ten aanzien van de kwaliteit van de gastouderopvang waarmaakt en tenminste voldoet aan de eisen die voortvloeien uit de Wet kinderopvang.

Overigens wijzigt met ingang van 1 januari 2010 de Wet kinderopvang op het onderdeel gastouderopvang. De GGD inspecteert dan ook de locaties waar kinderen worden opgevangen.

Als de inspecteur van de GGD een tekortkoming constateert die hersteld moet worden, geeft hij in het inspectierapport een handhavingadvies aan de gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor de handhaving van de Wet kinderopvang.

### **Toename locaties gastouderopvang**

De gastouderopvang is tussen 2005 en 2008 gegroeid van 46.000 naar 150.000 kinderen. Gastouderopvang groeide verhoudingsgewijs veel sneller dan dagopvang en buitenschoolse opvang.

De forse uitbreiding van de gastouderopvang heeft gevolgen voor het toezicht en handhaving in de kinderopvang. GGD-en hebben te maken met een toename van het aantal te inspecteren gastouderbureaus. Gemeenten worden daardoor geconfronteerd met extra GGD-inspectierapporten met zonodig voorstellen tot inzet van handhavingsacties door de gemeenten.

### **Verscherping kwaliteitseisen gastouderopvang**

De inspectie gaat ervan uit dat gastouderbureaus en gastouders ernaar streven goede en verantwoorde kinderopvang te leveren en daarvan is doorgaans ook sprake. Er zijn echter signalen (onder andere in de media en van GGD-inspecteurs) dat de explosieve groei negatieve gevolgen heeft voor de kwaliteit. Er zijn gastouderbureaus die zich lijken te beperken tot een minimale invulling van hun

---

1 Kerncijfers 2004-2008 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2 Bij de zogenaamde innovatieve kinderopvang mogen maximaal zes niet-eigen kinderen worden opgevangen op het woonadres (dat kan buiten de woning zijn) van de gastouder of de vraagouder.

wettelijke taak en onvoldoende begeleiding geven aan hun gastouders, met als risico een onvoldoende pedagogisch klimaat of een ongezonde of onveilige opvangsituatie. Bovendien gaven de GGD-inspecteurs begin 2008 aan te weinig duidelijke criteria in handen te hebben om gastouderbureaus goed te kunnen toetsen.

Bovengenoemde ontwikkelingen waren voor staatssecretaris Dijkma aanleiding de partijen in de sector, werkgeversverenigingen en ouderverenigingen, te vragen om te komen tot verscherpte kwaliteitseisen ten aanzien van de gastouderopvang. Deze zijn vervolgens met ingang van april 2008 opgenomen in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang.<sup>3</sup>

Ook is er (nog steeds) sprake van misbruik en oneigenlijk gebruik door gastouderbureaus. Dit blijkt vooral uit het onderzoek van de SIOD (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst) dat in opdracht van de staatssecretaris is uitgevoerd. Dit rapport is op 26 februari 2009 aan de Tweede Kamer aangeboden samen met het wetsvoorstel verscherping toezicht gastouderopvang. Het doel van dat onderzoek was om inzicht te krijgen in de risico's met betrekking tot oneigenlijk gebruik en misbruik bij de verstrekking van kinderopvangtoeslag gerelateerd aan de gastouderopvang in Nederland. De SIOD heeft ook een aantal voorstellen tot het tegengaan van fraude in het rapport beschreven.<sup>4</sup>

### **Onderzoek Inspectie van het Onderwijs**

Staatssecretaris Dijkma heeft de inspectie gevraagd inzicht te geven in de stand van zaken medio 2009 ten aanzien van de uitvoering van de handhaving door gemeenten.<sup>5</sup> De nieuwe beleidsregels traden op 1 april 2008 in werking. De bekendmaking van de verdeling van de ter beschikking gestelde middelen heeft plaatsgevonden in mei 2008<sup>6</sup>.

De inspectie heeft vervolgens in overleg met OCW de focus vooral gelegd op de actuele uitvoeringspraktijk van de handhaving gastouderbureaus door gemeenten. In dit onderzoek is ook rekening gehouden met de informatie zoals deze eerder beschikbaar is gekomen uit de quick scan-onderzoeken die in juni 2008 op verzoek van de staatssecretaris zijn uitgevoerd door de VNG en GGD- Nederland (zie paragraaf 3.1).<sup>7</sup>

### **Leeswijzer**

Hoofdstuk 1 bevat een algemene inleiding. In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksoepzet weergegeven. In de hoofdstukken 3 en 4 zijn de onderzoekbevindingen beschreven. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de eventueel gewijzigde afspraken tussen gemeenten en GGD-en en op het al dan niet vaker handhaven op de kwaliteit van gastouderbureaus door gemeenten. Hoofdstuk 4 belicht de daadwerkelijke handhavingsacties van gemeenten en de bereikte effecten daarvan, samengevat in een schema.

---

3 Besluit van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 27 januari 2008 nr. PO/KOV/2008/3014 tot wijziging van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang in verband met de totstandkoming van het Convenant kwaliteit kinderopvang 2008

4 Gastouderopvang en kinderopvangtoeslag, Risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. 1 september 2008 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) drs. M.E. Smink- Dekkers drs. J. van Onna

5 Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer, 4 september 2007, nr 28 477

6 Meicirculaire 2008, Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties

7 VNG Quick scan Intensivering toezicht op de Gastouderbureaus, juli 2008

In hoofdstuk 5 zijn de conclusies van dit onderzoek vermeld en doet de inspectie waar mogelijk aanbevelingen.

In de bijlagen bij deze rapportage zijn de tabellen met volledige onderzoekresultaten en de uitgezette vragenlijst opgenomen.



## 2 ONDERZOEKSOPZET

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

'Wat is de stand van zaken van de (daadwerkelijke) handhaving door gemeenten op gastouderbureaus in de periode tussen april 2008 en april 2009?'

Naast de daadwerkelijke handhavingacties door de gemeenten naar aanleiding van de handhavingsadviezen van de GGD-en in de referentieperiode, heeft de inspectie ook gekeken naar de reactie van gemeenten op de gewijzigde beleidsregels. Daarbij keek de inspectie niet alleen of er handhavingacties zijn ingezet, maar ook naar het resultaat, voor zover bekend op de peildatum.

De inspectie heeft het peilmoment voor de beantwoording van de hoofdvraag op 1 juni 2009 bepaald. Met behulp van een schriftelijke vragenlijst is in juni 2009 onderzoek gedaan.

De gemeenten is informatie gevraagd over de eventuele aangepaste werkafspraken na de verscherping van het toezicht op gastouderbureaus, de toename van het handhavend optreden door de intensivering van het toezicht en de capaciteit voor het uitvoeren van de handhavingstaak.

Bovendien is ingezoomd op de tekortkoming van het gastouderbureau en het verloop van het handhavingstraject.

### 2.1 Steekproeftrekking

De te onderzoeken populatie bestond uit 271 gemeenten waarvan bij de inspectie bekend was dat er één of meer gastouderbureaus gevestigd waren.<sup>8</sup> Uit deze populatie is een representatieve steekproef van 100 gemeenten getrokken. Hierbij is rekening gehouden met de grootte van de gemeenten en regionale spreiding.

Vervolgens zijn bij deze gemeenten aselect twee gastouderbureaus gekozen en de daarbij behorende via internet beschikbare inspectierapporten van de GGD bekeken. Indien het inspectierapport aan de gemeente is verzonden in de peilperiode april 2008 – april 2009 én een handhavingsadvies bevatte, viel de handhaving op dit gastouderbureau binnen de steekproef.

Als het inspectierapport geen handhavingsadvies bevatte, is gekozen voor een vervangend gastouderbureau binnen dezelfde gemeente. Als ook dat niet leidde tot een inspectierapport met handhavingsadvies is aselect een vervangende gemeente van vergelijkbare grootte gekozen.

Vaak betrof een inspectierapport meerdere tekortkomingen met handhavingsadviezen. In die gevallen is aselect voor een tekortkoming gekozen.

Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in 124 te onderzoeken gastouderbureaus met een handhavingsadvies bij 91 steekproefgemeenten.<sup>9</sup>

---

8 Stand van zaken ultimo 2007, op het moment van het trekken van de steekproef de meest actuele cijfers.

9 Hierbij is voorwaarde 1.2 (instellen oudercommissie) niet in het onderzoek betrokken. De werkinstructie van de GGD zegt hier het volgende over: "Indien er geen oudercommissie is en de houder doet daar aantoonbaar wèl alle moeite voor, voldoet hij toch niet aan de gestelde eisen. De toezichthouder beschrijft de situatie in het rapport en geeft aan of de houder zich al dan niet inspant en of handhaving al dan niet een oplossing zal bieden en in welke mate."

Tabel 2.1 Steekproefaantallen

| <b>Aantal inwoners</b> | <b>Aantal gemeenten met tenminste één gastouderbureau</b> | <b>Aantal in steekproef</b> | <b>Respons</b> |
|------------------------|---|-----------------------------|----------------|
| < 20.000               | 70  | 26                          | 24             |
| 20.000 - 50.000        | 137   | 31                          | 30             |
| 50.000 – 100.000       | 40  | 23                          | 18             |
| > 100.000              | 24  | 20                          | 19             |
| Totaal                 | 271   | 100                         | 91             |

In de tabel is af te lezen dat de steekproef niet evenredig verdeeld is over de grootteklassen. De grote gemeenten zijn oververtegenwoordigd in de steekproef. Om uitspraken te doen over alle gemeenten tezamen is gebruik gemaakt van weging om de resultaten representatief te maken voor de gehele populatie.

Uit de tabel is af te lezen dat de respons op de vragenlijst 91 van de aangeschreven 100 gemeenten is. Hiermee is 34 procent van de totale populatie van 271 gemeenten met een gastouderbureau onderzocht.

### 3 VERANDERINGEN SINDS 1 APRIL 2008

Sinds 1 april 2008 zijn de gewijzigde 'Beleidsregels Kwaliteit kinderopvang' van kracht. Dit hoofdstuk beschrijft in welke mate gemeenten de gewijzigde beleidsregels hebben vertaald in aangepaste werkafspraken met de GGD en op welke onderdelen dit vooral het geval is. Deze beleidsregels houden onder andere strengere kwaliteitseisen en een strikter toezicht op de gastouderopvang in. Enkele belangrijke wijzigingen: de ruimte waarin kinderen worden opgevangen moet rookvrij zijn, een risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid dient voorafgaand aan de start van de opvang aanwezig te zijn, het gastouderbureau voert jaarlijks minimaal twee huisbezoeken uit en alle volwassen huisgenoten dienen een Verklaring Omtrent het Gedrag te overleggen.

#### 3.1 Gewijzigde afspraken tussen gemeente en GGD ter verscherping van het toezicht op gastouderbureaus

Als gevolg van de wijzigingen in de beleidsregels en om gestalte te geven aan de intensivering van het toezicht, zal er in veel gevallen reden zijn de werkafspraken aan te passen.

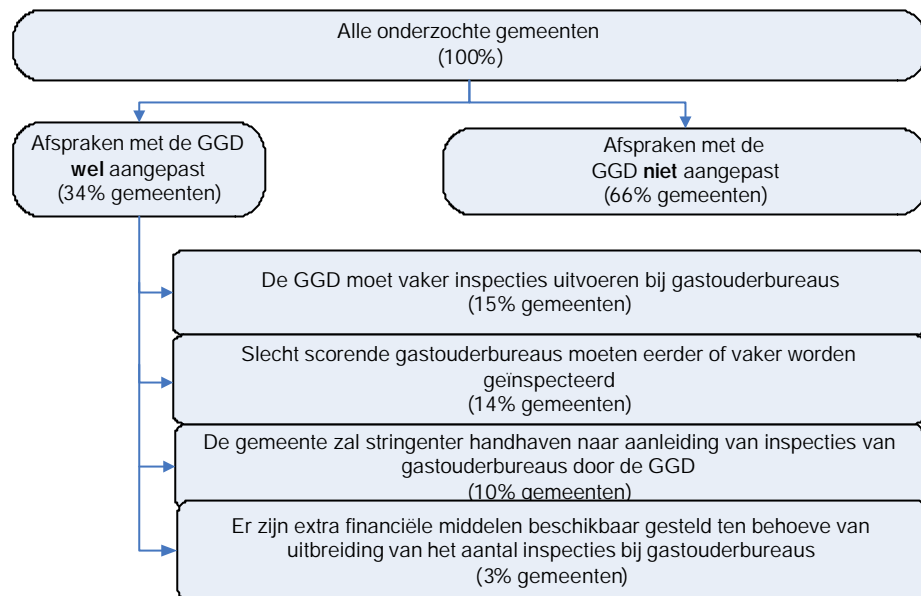
In juni 2008 hebben GGD-Nederland en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op verzoek van het ministerie van OCW een quick scan onder GGD-en en gemeenten uitgevoerd naar de resultaten van de extra GGD-inzet en de gemeentelijke handhavingsactiviteiten bij de kinderopvang in het algemeen. Desgevraagd meldden 20 procent van de gemeenten dat zij in het eerste half jaar van 2008 afspraken gemaakt hadden met hun GGD over de intensivering van het toezicht op de gastouderopvang. Ruim 60 procent van de gemeenten gaf aan vanaf 1 juni 2008 dergelijke afspraken te gaan maken<sup>1 0</sup>. Op basis van de resultaten van deze quick scan zou verwacht mogen worden dat één jaar later (juni 2009) circa 80 procent van de gemeenten aangepaste afspraken met de GGD heeft. De inspectie heeft aan gemeenten gevraagd waar een gastouderbureau is gevestigd en of de (werk)afspraken met de GGD inderdaad zijn aangepast. Op deze vraag antwoordt een derde van de gemeenten (34 procent) dat dat het geval is, tweederde van de gemeenten heeft dat nog niet gedaan.

Aan de gemeenten die hun werkafspraken met de GGD met betrekking tot de inspectie van gastouderbureaus wel hebben aangepast, is vervolgens gevraagd op welk punt deze afspraken zijn gewijzigd. Gemeenten gaven hierop meerdere antwoorden.

Het vaakst antwoorden gemeenten dat de GGD vaker inspecties bij gastouderbureaus zal uitvoeren (15 gemeenten) en dat met de GGD is afgesproken dat slecht scorende gastouderbureaus eerder en vaker geïnspecteerd zullen worden (14 gemeenten). Onderstaand is schematisch weergegeven op welke punten gemeenten afspraken hebben gemaakt met de GGD.

Figuur 3.1 Aanpassing werkafspraken tussen gemeente en GGD (gemeenten konden meerdere antwoorden geven)

<sup>1 0</sup> Hierbij moet worden opgemerkt dat de uitkomsten van deze quick scan met een zekere reserve geïnterpreteerd dienen te worden. De vragenlijst is uitgezet onder 257 gemeenten uit het bestand van de VNG. Hiervan hebben 59 gemeenten de vragenlijst ingevuld, waarvan in 37 gemeenten één of meerdere gastouderbureaus gevestigd waren. Gelet op de kleine selectie gemeenten waarover een uitspraak wordt gedaan is vertekening ten opzichte van de werkelijke populatie niet uitgesloten.



### 3.2 Intensiveren handhaving gastouderbureaus

De extra middelen die vanaf 2008 ter beschikking zijn gesteld aan gemeenten ten behoeve van intensivering van toezicht en handhaving, zijn niet alleen bedoeld voor het vaker inspecteren van gastouderbureaus, maar ook voor extra aandacht voor handhaving wanneer tekortkomingen zijn geconstateerd.

De inspectie heeft aan gemeenten gevraagd of zij sinds april 2008 vaker handhavend optreden richting gastouderbureaus dan in de periode ervoor. Onder 'handhavend optreden' wordt in dit onderzoek verstaan 'alle handelingen van de gemeente die zijn gericht op het doen naleven van de wettelijke voorschriften door het gastouderbureau', daaronder begrepen het zogenoemde 'overleg en overreding'<sup>1</sup>.

Uit het onderzoek blijkt dat 13 procent van de gemeenten sinds 1 april 2008 intensiever handhaaft op de uitvoering door de gastouderbureaus. Het is mogelijk dat de capaciteit die de met handhaving belaste medewerker bij de gemeente hiervoor beschikbaar heeft, een rol speelt. Aan degene die de vragenlijst heeft ingevuld, is gevraagd of hij/zij vindt dat er in de praktijk bij de gemeente voldoende capaciteit is voor het uitvoeren van de handhavingstaak in het algemeen. Bijna de helft vindt dat er onvoldoende capaciteit is.

Dit blijkt tevens uit het onderzoek van de inspectie 'Kwaliteit gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2007'. Daarin wordt geconstateerd dat het toezicht op de kinderopvang bij veel gemeenten niet hoog op de agenda staat. Ook in dit onderzoek geven veel medewerkers opnieuw aan onvoldoende tijd te krijgen voor toezicht en handhaving kinderopvang.

<sup>1</sup> 1 Juridisch gezien is dat geen handhavingsinstrument, zoals de aanwijzing of last onder dwangsom, maar binnen de sector kinderopvang wordt overleg en overreding vaak als passend bijsturingsinstrument gebruikt. Mede om die reden maakt de definitie van overleg en overreding ook deel uit van de uitvraag in het gemeentelijk jaarverslag kinderopvang.



## 4 Tekortkomingen en handhavingsacties

In dit hoofdstuk worden de daadwerkelijke handhavingsacties van gemeenten en de bereikte effecten daarvan beschreven.

Voor dit onderzoek heeft de inspectie inspectierapporten van de GGD geraadpleegd die betrekking hadden op gastouderbureaus die gevestigd zijn in één van de honderd gemeenten in de steekproef. Hierbij is alleen gebruik gemaakt van de inspectierapporten waarin daadwerkelijk een handhavingsadvies aan de gemeente is gegeven<sup>1 2</sup>. Zo kon het resultaat van de handhaving meegenomen worden. Per inspectierapport is willekeurig één tekortkoming met handhavingsadvies gekozen.

### 4.1 Aantal handhavingsacties

Bij de helft van de door de GGD gerapporteerde tekortkomingen (49 procent) werd naar aanleiding van het handhavingsadvies van de GGD door de gemeente een handhavingsactie getroffen.

Voor 12 procent van alle tekortkomingen was een handhavingsactie niet nodig, omdat het gastouderbureau de tekortkoming inmiddels al had opgelost.

In bijna een kwart van de gevallen (24 procent) besloot de gemeente géén handhavingsactie te treffen en bij 12 procent moet nog worden besloten óf en zo ja welke handhavingsactie getroffen wordt. In onderstaande tabel zijn deze resultaten weergegeven

Tabel 4.1 Wat heeft de gemeente gedaan met het handhavingsadvies?

|  |      |
|--|------|
| Er is een handhavingsactie getroffen                           | 49%  |
| De tekortkoming is opgelost voordat met handhaving is begonnen | 12%  |
| Er is besloten om geen handhavingsactie te treffen             | 24%  |
| Er moet nog worden besloten                                    | 12%  |
| Anders   | 3%   |
| Totaal   | 100% |

Als er geen handhavingsactie was getroffen, is met een open vraag geïnformeerd naar de reden.

De meest genoemde redenen voor het niet overgaan tot handhaven kunnen worden samengevat als 'vertrouwen in de bedrijfsvoering van het gastouderbureau bij het wegwerken van de tekorten'.

Gemeenten formuleerden dat zelf in het onderzoek als volgt:

- 'Ik ben van mening dat de tekortkoming voldoende aandacht heeft van het gastouderbureau.'
- 'Het gastouderbureau functioneert reeds lange tijd, en in grote lijnen zijn de meeste zaken op orde.'
- 'Het gastouderbureau geeft zelf al oplossingen voor de tekortkomingen.'
- 'Ondanks het feit dat de GGD tot handhaving heeft geadviseerd, heeft de gemeente besloten dat niet te doen. Alle bevindingen ten aanzien van dit gastouderbureau zijn namelijk prima.'
- 'Tijdens hoor en wederhoor heeft de houder aangegeven de verbeterpunten actief op te pakken.'

<sup>1 2</sup> In de steekproef zijn ad random alle tekortkomingen betrokken met uitzondering van voorwaarde 1.2 (instellen oudercommissie) betrokken.

Een tweede hoofdreden die genoemd werd, is dat binnen de gemeente handhaven geen prioriteit had.

In bijna een kwart (24 procent) van de gevallen legt de gemeente schriftelijk vast waarom er, ondanks het handhavingsadvies van de GGD, geen handhavingsactie wordt ingezet.

Dat betekent dat driekwart van de gemeenten (77 procent) die besluit geen handhavingsactie te heffen, daarvan geen schriftelijke administratie bijhoudt, of zegt niet te weten of dit is gebeurd.

#### **4.2 Soort handhavingsacties**

Gemeenten kozen bij 33 procent van alle tekortkomingen waarop een handhavingsactie werd ingezet, voor het geven van een waarschuwing. Bij 27 procent van de tekortkomingen kozen gemeenten voor 'overleg en overreding'. Bij 18 procent van de tekortkomingen werd een aanwijzing gegeven en bij 15 procent een vooraankondiging van een aanwijzing.

Het aantal door de gemeente ingezette handhavingsacties naar aanleiding van de voor dit onderzoek geselecteerde tekortkomingen is te gering (60 handhavingsacties, verdeeld over 8 domeinen) om betrouwbare landelijk geldende uitspraken te doen over welk soort handhavingsacties bij welk soort tekortkomingen werden ingezet.

#### **4.3 Moment van de handhavingsactie**

In de Regeling Wet kinderopvang en het Besluit werkwijze toezichthouder zijn termijnen opgenomen voor de toezichthouder (GGD). Deze termijnen regelen welke periode de GGD in acht moet nemen bij het opstellen van het rapport na de inspectiedatum, hoor en wederhoor van de houder en het aanbieden van het definitieve rapport aan het college van Burgemeester en Wethouders. Voor de uitvoering van de handhaving heeft de wet- en regelgeving geen specifieke termijnen bepaald waarbinnen de gemeenten de handhavingsacties afgerond moeten hebben. De VNG draagt wel aan gemeenten uit zo snel mogelijk na ontvangst van het GGD-inspectierapport te starten met de handhaving.

##### *4.3.1 Doorlooptijd bij de GGD*

Nadat de GGD-inspecteur het gastouderbureau heeft bezocht, ligt het handhavingsadvies niet meteen bij de gemeente. De inspecteur heeft tijd nodig om het rapport op te stellen en de houder van het gastouderbureau krijgt gelegenheid om te reageren op de bevindingen (de zogenaamde hoor en wederhoorprocedure en zienswijze houder).

Aan de hand van de geraadpleegde inspectierapporten heeft de inspectie berekend wat de totale periode is die verstrijkt tussen de datum waarop het onderzoek is afgerond en de datum waarop het rapport met het handhavingsadvies aan de gemeente wordt verzonden. De langste periode die de inspectie heeft aangetroffen is 24 weken. Gemiddeld blijkt dit circa negen weken te zijn. Uit de beleidsregels werkwijze toezichthouder volgt dat deze termijn maximaal 10 tot 12 weken mag zijn.

Gemiddeld vier weken van de doorlooptijd besteedt de inspecteur van de GGD aan het opstellen van het conceptrapport, 2,5 week aan de hoor en wederhoor procedure, anderhalve week aan het wachten op de zienswijze van de houder en tot slot een week aan het opstellen van het definitieve rapport en verzending aan de gemeente.

#### 4.3.2 *Doorlooptijd bij de gemeente*

Als een handhavingsactie is ingezet door de gemeente, gebeurde dat in 32 procent van de gevallen binnen een termijn van minder dan vier weken na ontvangst van het GGD-inspectierapport. In 35 procent van de gevallen werd de handhaving ingezet na vier tot acht weken en bij 16 procent tussen de acht en twaalf weken. Enkele gemeenten gaven aan niet te weten welke termijn was verstreken tussen het moment van ontvangst van het inspectierapport en de start van de handhavingsactie. De gemiddelde tijd die verstrijkt tussen de datum waarop het GGD-inspectierapport door de gemeente is ontvangen en het moment waarop de handhavingsactie wordt ingezet, is circa negen weken.

De gemiddelde doorlooptijd van de datum van de inspectie tot het moment waarop de gemeente tot handhaving overgaat bedraagt daarmee achttien weken.

#### 4.4 **Controle na de hersteltermijn**

In ruim de helft van de gevallen waarin de gemeente handhavend optreedt, heeft de gemeente na afloop van de hersteltermijn gecontroleerd of de tekortkoming is opgeheven. Bij 11 procent van de tekortkomingen heeft deze controle niet plaatsgevonden. In 35 procent van de gevallen liep de hersteltermijn nog en was controle dus nog niet aan de orde.

#### 4.5 **Effecten van de handhaving**

In 54 procent van de gevallen waar de gemeente wel controleerde of de tekortkoming was opgeheven, bleek dat bij ruim de helft (53 procent) inderdaad zo te zijn. Bij 12 procent was de tekortkoming niet opgeheven, maar heeft de gemeente een volgende handhavingsactie ingezet en bij 11 procent is geconstateerd dat de tekortkoming niet was opgeheven en is door de gemeente geen volgende handhavingsactie ingezet.

Bij een kwart van de handhavingsacties (24 procent) kon de gemeente niet aangeven of de tekortkoming inmiddels was opgeheven.

De inspectie heeft in dit onderzoek niet gevraagd wat de motieven zijn van de gemeenten om in 11 procent van de gevallen geen verdere actie in te zetten. Dit viel buiten het bereik van dit onderzoek.

#### 4.6 **Communicatie met de GGD**

In het proces van toezicht en handhaving is het essentieel dat de GGD en de gemeente elkaar informeren. Daarom is in de vragenlijst een aantal vragen opgenomen over de communicatie tussen de gemeente en de GGD.

Wanneer de gemeente het handhavingsadvies van de GGD opvolgt en tot handhaving overgaat, informeert zij de GGD daar vrijwel altijd over (88 procent). Bij de overige 12 procent gebeurt dat niet of weet de invuller van de vragenlijst niet of de GGD geïnformeerd wordt.

Als er daarentegen door de gemeente geen handhavingsactie is ingezet, wordt de GGD daarover in minder dan de helft van de gevallen (42 procent) geïnformeerd (zie onderstaande tabel).

Tabel 4.6 Indien er geen handhavingsactie is getroffen, is dat aan de GGD gecommuniceerd?

|           |     |
|-----------|-----|
| Ja        | 42% |
| Nee       | 43% |
| Weet niet | 15% |

|        |      |
|--------|------|
| Totaal | 100% |
|--------|------|

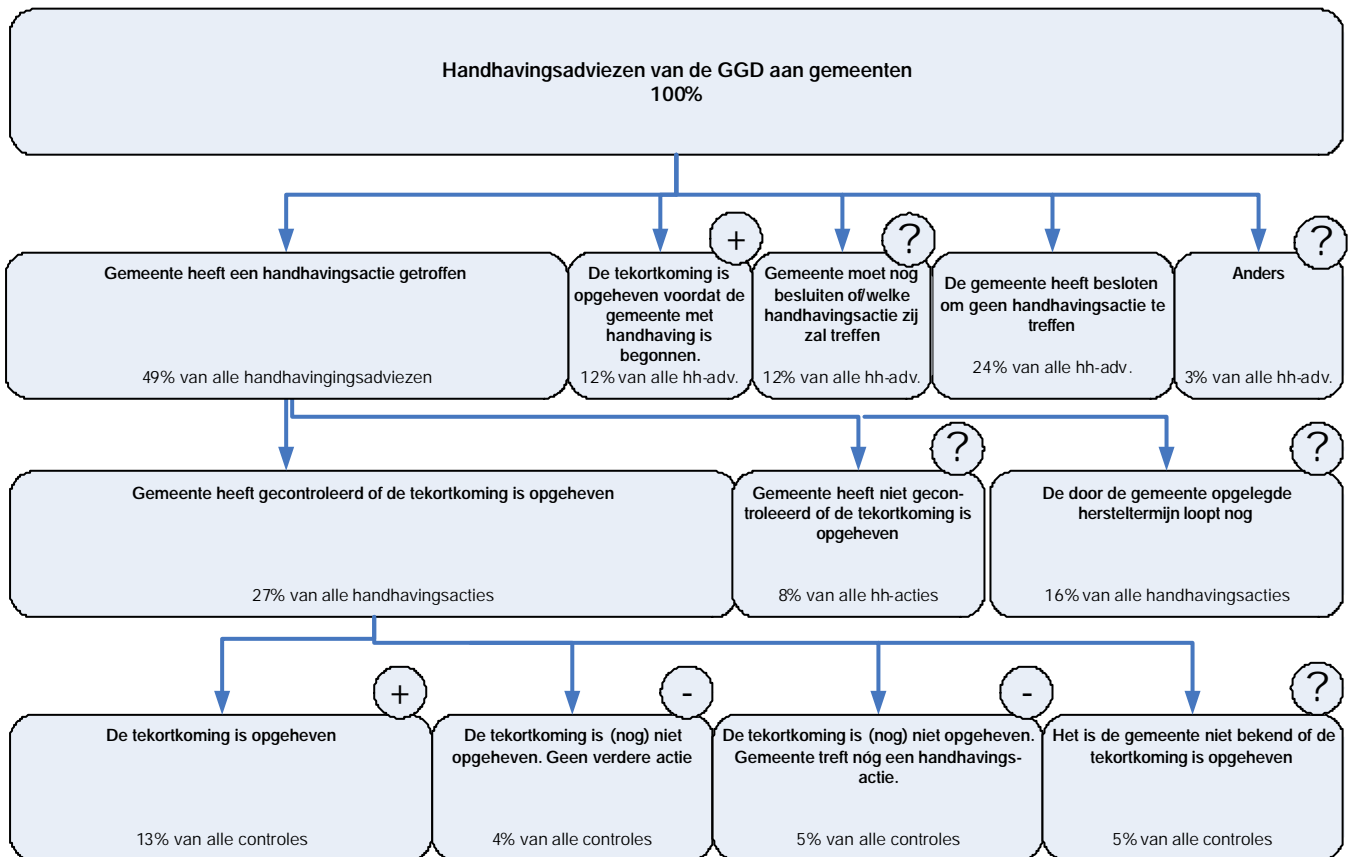
#### 4.7 Samenvattend schema

Onderstaand schema gaat over alle onderzochte tekortkomingen met handhavingsadviezen van de GGD aan gemeenten in de periode april 2008 tot april 2009 (bovenste balk, 100 procent). De tekortkomingen die in dit onderzoek aan de orde komen, zijn gemiddeld acht maanden eerder dan de peildatum van dit onderzoek door de GGD aan de gemeente gerapporteerd en de gemeenten hebben de GGD-rapporten ten minste twee maanden in behandeling. Het gaat in dit onderzoek immers om handhavingsadviezen waarvan de GGD-rapporten in de periode april 2008 tot april 2009 aan de gemeente zijn uitgebracht en de peildatum van dit onderzoek is 1 juni 2009. Deze tekortkomingen worden vervolgens uitgesplitst naar de status van de tekortkoming. In de vakken is aangegeven wat de status van de tekortkoming is (zie legenda onderaan het schema).

Als de vakken met een '+' worden opgeteld resulteert dit in 12procent + 13 procent = 25 procent opgeloste tekortkomingen.

De vakken met een '-' (dus niet opgelost) komen samen neer op 4 procent + 5 procent = 9 procent.

Van de resterende 66 procent (vakken met een '?') was niet bekend of de tekortkoming was opgelost.



Legenda: (+) = tekortkoming opgelost / (-) = tekortkoming (nog) niet opgelost / (?) = bij de gemeente is niet bekend of de tekortkoming is opgelost.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Werkafspraken met de GGD bij veel gemeenten nog niet aangepast

Invoering van een wijziging in de uitvoering begint in de meeste gevallen met aanpassing van de werkafspraken tussen de gemeente en de GGD. In juni 2009 heeft 66 procent van de gemeenten de werkafspraken met de GGD over verscherping van het toezicht op gastouderbureaus nog niet aangepast. De inspectie verwachtte dat gemeenten en GGD-en naar aanleiding van de per 1 april 2008 aangepaste beleidsregels én de extra middelen voor toezicht en handhaving op ruimere schaal zouden zijn gekomen tot aanpassing van hun afspraken over bijvoorbeeld extra inspecties. Deze verwachting werd mede ingegeven door de resultaten van de quick scan van de VNG waaruit bleek dat ruim 60 procent van de gemeenten van plan was om vanaf 1 juni 2008 afspraken te maken met de GGD over intensivering van het toezicht en 20 procent van de gemeenten meldde dit reeds te hebben gedaan. In totaal zou het dus inmiddels om minimaal 80 procent aangepaste afspraken moeten gaan.

Het is goed dat een derde van de gemeenten tot aanpassing is overgegaan. De inspectie vindt het echter teleurstellend dat de overgrote meerderheid dat volgens eigen opgave nog niet heeft gedaan.

#### **Aanbeveling**

De Inspectie van het Onderwijs adviseert de staatssecretaris dat zij bij gemeenten aandacht vraagt voor een alerte reactie op de wijzigingen in de beleidsregels. De gemeenten kunnen gebruik maken van een uitgebreid instrumentarium in de vorm van uitgewerkte modellen en handreikingen ter ondersteuning dat door de VNG wordt aangeboden.

Een adequate en alerte reactie op wijzigingen in de regelgeving door gemeenten is des te noodzakelijker gelet op de inwerkingtreding van de wijzigingen in de Wet kinderopvang met ingang van 1 januari 2010, inclusief de daarop aangepaste beleidsregels.

### 5.2 Mager aantal gemeenten handhaaft vaker

Ondanks vorenstaande conclusie dat de werkafspraken in veel gevallen niet zijn aangepast, kan het zijn dat gemeenten toch vaker handhaven. Dat blijkt echter niet het geval. Slechts dertien procent van de gemeenten zegt sinds april 2008 vaker handhavend op te treden jegens gastouderbureaus.

Een ruime meerderheid van de tekortkomingen is afgedekt, maar bij bijna een kwart van de gevallen zet de gemeente geen handhaving in.

In 12 procent van de gevallen bleek de tekortkoming opgeheven voordat de gemeente met handhaving begon. Met andere woorden: de GGD-inspectie en het inspectierapport waren in die gevallen al voldoende voor de houder om de tekortkoming(en) op te lossen.

Bij bijna de helft van de tekortkomingen (49 procent) hebben gemeenten naar aanleiding van het handhavingsadvies van de GGD daadwerkelijk een handhavingsactie in gang gezet.

Dat betekent dat 61 procent van de tekortkomingen is afgedekt, hetzij omdat de tekortkomingen inmiddels waren opgeheven, hetzij omdat zij in behandeling zijn genomen door de gemeenten door de inzet van handhaving.

Bij 24 procent van de tekortkomingen besluit de gemeente af te wijken van het advies van de GGD en geen handhavingsactie in te zetten. Dat betekent dat er zelfs geen overleg en overreding heeft plaatsgevonden.

Het behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeente om de zwaarte van de handhavingsactie te bepalen. De inspectie vindt het echter zorgelijk dat in een kwart van de gevallen, in afwijking van het GGD-advies, geen enkele handhavingsactie wordt ingezet. De gemeente kan alleen gemotiveerd afwijken van het GGD-handhavingsadvies, hetgeen in het uiterste geval ook 'niet handhaven' kan zijn. In een kwart van de tekortkomingen waarbij de gemeente geen enkele handhavingsactie heeft ingezet, lag daaraan geen inhoudelijk gemotiveerd besluit ten grondslag. De meest genoemde redenen daarvoor vallen in de categorie 'vertrouwen in het gastouderbureau' en 'geen prioriteit bij de gemeente voor het inzetten van handhavingsacties'. In deze gevallen gaat de gemeente vaak uit van het vertrouwen dat zij heeft in het gastouderbureau.

#### **Aanbeveling**

De Inspectie van het Onderwijs adviseert de staatssecretaris er bij de gemeenten op aan te dringen zeer terughoudend te zijn in het besluit niet te handhaven in die gevallen waarin de GGD tot handhaving heeft geadviseerd. Dit kan op gespannen voet staan met de geloofwaardigheid van het toezicht door de GGD. Bovendien zal het onverhoopt voortduren van de tekortkoming bij het gastouderbureau pas blijken bij de volgende inspectie (een jaar later) en dat is onwenselijk lang. In geval van niet handhaven dient dit besluit inhoudelijk te zijn gemotiveerd.

### **5.3 Schriftelijke vastlegging onvoldoende**

Van de gemeenten die besluiten om niet te handhaven (24 procent), legt driekwart dit besluit niet schriftelijk vast.

De inspectie acht het zorgelijk dat een dergelijk groot aantal gemeenten dit besluit niet vastlegt. Immers ten behoeve van de transparantie van consequent en uniform handelen en met het oog op vervolgininspecties, is het van belang dat dergelijke besluiten worden vastgelegd.

#### **Aanbeveling**

De inspectie acht een professionelere invulling van dossiervorming bij gemeenten van groot belang. Dit is zeker noodzakelijk wanneer er sprake is van (veel) personele wisselingen bij de gemeenten. Bovendien kan in het geval dat een tekortkoming blijft bestaan worden teruggevallen op eerdere registratie. Bovendien wordt in een systeem van risicogestuurd toezicht vastlegging van gegevens nog belangrijker.

### **5.4 GGD wordt goed en slecht geïnformeerd**

De GGD wordt slechts in de helft van de gevallen geïnformeerd wanneer de gemeente in afwijking van het advies besluit niet te handhaven.

Als de gemeente het handhavingsadvies van de GGD wél opvolgt en een handhavingsactie start, licht zij de GGD daar vrijwel altijd (88 procent) over in.

De inspectie is positief over het feit dat gemeenten in geval van besluit tot handhaving de GGD informeren over het handhavingsinstrument dat is ingezet. Daarentegen is de inspectie van mening dat de communicatie naar de GGD in geval van niet handhaven net zo belangrijk is. Bij een volgend bezoek aan de houder komt de GGD-inspecteur dan niet voor verrassingen te staan vanwege onbekendheid met de handhavingsacties van de gemeente. Het bevordert bovendien de geloofwaardigheid van het toezicht.

#### **Aanbeveling**

Deze tekortkoming speelt al langer en de inspectie is van mening dat concrete stappen tot verbetering in de communicatie tussen de gemeenten en GGD-en noodzakelijk zijn. De inspectie brengt dit onderdeel ook onder de aandacht van de VNG en GGD Nederland.

### **5.5 Lange periode tot handhavingsactie**

Berekeningen van de inspectie op basis van de onderzoeksresultaten wijzen uit dat de termijn vanaf datum afronding inspectiebezoek door de GGD tot de eerste handhavingsactie van de gemeente gemiddeld achttien weken bedraagt. Dit is een lange periode en maakt snel reageren (met uitzondering van de situaties waarin de tekortkoming zodanig ernstig is dat de GGD een schriftelijk bevel uitvaardigt) lastig. Dit is overigens niet altijd te wijten aan GGD of gemeente. De beleidsregels werkwijze toezichthouder kennen bepaalde termijnen, waardoor het minimaal tien tot twaalf weken duurt voor het inspectierapport bij de gemeente ligt, te rekenen vanaf het moment van inspectie. Het is wel een belangrijk aspect, omdat bijvoorbeeld in het kader van een bestuurlijke boete de gemeente binnen dertien weken na vaststelling van het definitief rapport moet reageren richting de houder.

#### **Aanbeveling**

De Inspectie van het Onderwijs pleit ervoor te onderzoeken of er wettelijk gezien mogelijkheden zijn om termijnen, waar nodig, te bekorten. Dat kan een goede bijdrage leveren aan het via handhaving wegnemen van tekorten.

### **5.6 Controle opheffing tekortkoming gebrekkig**

Voor de kwaliteit van de kinderopvang en de geloofwaardigheid van de handhaving is het van belang dat wordt gecontroleerd of de tekortkoming is opgeheven. Dat kan de gemeente zelf doen, maar ook overlaten aan de GGD. Soms kan de controle plaatsvinden bij de volgende jaarlijkse inspectie, als het gaat om geringe tekortkomingen.

Bij die gemeenten die tot handhaving zijn overgegaan, is in ongeveer de helft (54 procent) van de gevallen na afloop van de handhavingsactie gecontroleerd of de tekortkoming is opgeheven. Dit valt de inspectie tegen, want controle is onderdeel van een goed handhavingsbeleid. Overtuigend toezicht is een stimulans voor de houder tot het voorkomen van of opheffen van tekortkomingen. Controle is tevens een waardering voor de houder die zich heeft ingespannen de tekortkoming op te lossen.

#### **Aanbeveling**

De Inspectie van het Onderwijs acht het wenselijk dat gemeenten en GGD- en gezamenlijk (betere) afspraken maken over verbetering van het volgsysteem bij handhavingstrajecten. Dit kan onderdeel zijn van een betere communicatie tussen de beide partijen.

## 5.7 Meten van het effect van de handhaving noodzakelijk

In de gevallen waar de gemeente wel controleerde of de tekortkoming was opgeheven, bleek dat bij ruim de helft daarvan het geval te zijn. Bij 12 procent was de tekortkoming niet opgeheven, maar zette de gemeente een volgende handhavingsactie in en bij 11 procent werd geconstateerd dat de tekortkoming niet was opgeheven en is door de gemeente geen volgende handhavingsactie ingezet. 24 procent van de gemeenten is niet bekend met de stand van zaken ten aanzien van de tekortkoming.

De inspectie vindt het opmerkelijk dat een deel van de gemeenten niet weet welk effect een handhavingsmaatregel had. De gemeente kan dus niet goed bepalen hoe effectief haar beleid is en of een vervolgactie noodzakelijk is. Daarnaast geldt blijkbaar dat de uitvoering van de handhaving op gastouderbureaus in slechts iets meer dan de helft van de gevallen tot resultaat heeft dat de tekortkoming is opgelost. In het kader van dit onderzoek is het niet mogelijk nader te differentiëren naar de aard van het handhavingsinstrument en de effectiviteit.

### Aanbeveling

De GIR-kinderopvang is na invoering een uitstekend instrument om de effectiviteit van de handhavingsacties na te gaan<sup>1 3</sup>.

Verder kan het opnemen van de controle en de eventuele vervolgacties na een handhavingsmaatregel als integraal onderdeel in het gemeentelijk handhavingsbeleid een goede oplossing bieden.

## 5.8 Veel gemeenten geven aan te weinig capaciteit te hebben

Bijna de helft van de gemeenten geeft desgevraagd aan van mening te zijn dat er onvoldoende capaciteit bij de gemeente is voor het uitvoeren van de handhavingstaak. Dit bevestigt het beeld uit het rapport 'Kwaliteit gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2007'.

Mogelijk is het gebrek aan capaciteit een van de verklaringen voor de geconstateerde tekortkomingen in dit onderzoek. Onvoldoende capaciteit kan zorgen voor achterblijven van het aanpassen van afspraken, het vastleggen van bepaalde handelingen en besluiten, het inzetten van een handhavingsactie en het volgen daarvan. Effecten van toezicht en handhaving worden dan ook onvoldoende zichtbaar.

### Aanbeveling

De zorg over dit capaciteitstekort is al belegd in de opdracht van de staatssecretaris van OCW van 22 april 2009 aan de Inspectie van het Onderwijs om afspraken te maken met de gemeenten die in de uitvoering van het toezicht en de handhaving kinderopvang achterblijven<sup>1 4</sup>. Eveneens heeft de staatssecretaris afspraken gemaakt met de VNG om bestuurders van gemeenten te benaderen om meer prioriteit te vragen voor het beleidsterrein kinderopvang.

---

1 3 De VNG, GGD-Nederland en de Inspectie van het Onderwijs werken momenteel aan een geautomatiseerd systeem waarin inspecteurs (GGD), handhavers (gemeente) en toezichthouder (inspectie) gezamenlijk waarnemingen en bevindingen kunnen uitwerken, gebruiken en inzien. De naam van dit systeem is de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte Kinderopvang (GIR Kinderopvang). Het wordt in 2010 gefaseerd ingevoerd. De GIR geeft de verschillende partijen, binnen de gemeenten en de GGD'en, inzicht in elkaars werk en geeft de mogelijkheid nauwkeurig bij te houden wat het verloop van de ingezette handhavingsacties is.

1 4 Kamerstukken II, 31 322, 2008-2009, nr.59



## **5.9 Doelbereik handhaving gastouderbureaus**

Van de tekortkomingen bij gastouderbureaus, waarover de GGD in de periode april 2008 tot april 2009 een handhavingsadvies aan de gemeente heeft gegeven, is in juni 2009 nog geen kwart (24 procent) aantoonbaar opgelost.

Omdat de peilperiode liep van april 2008 tot april 2009 hebben gemeenten op de peildatum juni 2009 het inspectierapport al minimaal twee maanden en maximaal 14 maanden in hun bezit (gemiddeld 8 maanden).

Verwacht mag worden dat op 1 juni 2009 een hoger percentage tekortkomingen zou zijn opgelost. Mogelijk is dit lage percentage verklaarbaar doordat gemeenten soms lange hersteltermijnen opleggen, met een duur tot aan de eerstvolgende reguliere inspectie.

### **Aanbeveling**

De inspectie vindt het bedenkelijk dat gemiddeld acht maanden nadat het inspectierapport aan de gemeenten is verzonden, slechts een kwart van de de tekortkomingen aantoonbaar zijn opgelost. Afgezien van het feit dat het voortbestaan van de tekortkomingen bij het gastouderbureau risico's oplevert voor de kwaliteit van de gastouderopvang, komt de geloofwaardigheid van het toezicht hierdoor op een negatieve manier voor het voetlicht.

De Inspectie van het Onderwijs vraagt aandacht voor de duur van de door gemeenten gehanteerde hersteltermijnen. Zij acht het van belang dat op beleidsmatig niveau dan wel op gemeentelijk niveau maatregelen ingang worden gezet om de periode van gemiddeld acht maanden te bekorten.



## BIJLAGE I

### VRAGENFORMULIEREN

#### Instructie

- Vul eerst het algemeen deel van de vragenlijst in.
- Afhankelijk van het aantal geselecteerde gastouderbureaus met een tekortkoming binnen uw gemeente treft u één of twee specifieke vragenlijsten aan om in te vullen. De desbetreffende GGD-rapporten zijn bijgevoegd. Op de specifieke vragenlijst zelf is vermeld om welk gastouderbureau het gaat. Tevens is de door de inspectie geselecteerde tekortkoming vermeld. Het is de bedoeling dat u de specifieke vragenlijst invult met betrekking tot uw handhavingsactie(s) bij deze genoemde tekortkoming (bijvoorbeeld Personen werkzaam bij het gastouderbureau zijn niet allen in het bezit van een Verklaring Omtrent het Gedrag)
- De vragenlijst voorziet erin dat uw handhavingstraject uit meerdere stappen kan bestaan. U kunt zonodig de tweede stap invullen onder B en een eventuele derde stap onder C. Dus bijvoorbeeld als u in eerste instantie heeft gekozen voor overleg en overreding en dit niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd en u bent overgegaan tot een waarschuwing. Nadien blijkt het tekort nog niet opgeheven en u heeft tot een zwaardere sanctie besloten. Dan vult u de gegevens over overleg en overreding in bij onderdeel A, over de waarschuwing bij onderdeel B en de bijzonderheden over de zwaardere sanctie onder C.
- Als bij de gegeven antwoordmogelijkheden 'rondjes' staan vermeld, is slechts 1 antwoord mogelijk; bij 'vierkantjes' kunt u meerdere antwoorden aankruisen.

#### Algemeen deel

**Gegevens persoon die vragenlijst invult:**

**Naam:**

---

---

**Functie:**

---

---

**E-mail:**

---

---

**Telefoonnummer:**

---

---

**Datum onderstaande vragenlijst ingevuld:**

---

---

**1. Bij welke afdeling binnen uw gemeente is de eindverantwoordelijkheid voor het inzetten van handhavinginstrumenten Wet Kinderopvang belegd?**

- Bij de afdeling Handhaving of afdeling Juridische zaken van de gemeente
- Bij de afdeling bouw/milieu
- Bij de beleidsmedewerker kinderopvang, vallend onder de afdeling: \_\_\_\_\_
- Anders, deze functie is ondergebracht bij \_\_\_\_\_
- Functie is nog niet belegd

*Staatssecretaris Dijkema heeft aangegeven dat zij intensivering van het toezicht op de gastouderbureaus noodzakelijk acht (zie bijgevoegde factsheet). Zij heeft daartoe onder andere extra financiële middelen ter beschikking gesteld en de beleidsregels kwaliteit zijn met ingang van 1 april 2008 aangescherpt.*

*Dit heeft ertoe geleid dat veel gemeenten hun afspraken over de uitvoering van het feitelijk toezicht door de GGD'en hebben gewijzigd.*

**2. Zijn de (werk)afspraken tussen uw gemeente en de GGD aangepast vanwege de verscherping van het toezicht op de gastouderbureaus per 1 april 2008?**

- Ja
- Nee → ga naar vraag 4
- Anders, namelijk \_\_\_\_\_ → ga naar vraag 4

**3. Op welke punten zijn de (werk)afspraken aangepast tussen uw gemeente en de GGD vanwege de verscherping van het toezicht op de gastouderbureaus (meerdere antwoorden mogelijk)?**

- De GGD moet vaker inspecties uitvoeren bij gastouderbureaus dan het geval was voordat het toezicht op gastouderbureaus werd verscherpt.
  - Slecht scorende gastouderbureaus moeten eerder of vaker worden geïnspecteerd dan was gepland voordat het toezicht op gastouderbureaus werd verscherpt.
  - Er zijn extra financiële middelen beschikbaar gesteld ten behoeve van uitbreiding van het aantal inspecties bij gastouderbureaus door de GGD.
  - Afsproken is dat uw gemeente stringenter zal handhaven naar aanleiding van inspecties van gastouderbureaus door de GGD.
  - Anders, namelijk \_\_\_\_\_
- 
-

**4. Heeft de intensivering van het toezicht op de gastouderbureaus ertoe geleid dat uw gemeente sinds 1 april 2008 vaker handhavend optreedt dan tijdens de periode daarvoor?**

- Ja
- Nee
- Onbekend
- Anders, namelijk

---

---

**5. Vindt u dat er in praktijk voldoende capaciteit is bij uw gemeente voor het uitvoeren van de handhavingstaak kinderopvang in algemene zin?**

- Ja
- Nee
- Onbekend

**Specifiek deel vragenlijst**

**Gemeente:**

**Gastouderbureau:**

**Tekortkoming:**

**INLEIDENDE VRAGEN**

1. Wat heeft uw gemeente op het gebied van handhaving gedaan naar aanleiding van deze tekortkoming? Slechts één antwoord mogelijk.

***(Voor dit onderzoek worden onder handhavingsacties verstaan alle handelingen van de gemeente die zijn gericht op het doen naleven van de wettelijke voorschriften door het gastouderbureau.)***

- Er is een handhavingsactie getroffen → ga door naar onderdeel A, volgende pagina
- De tekortkoming is opgelost voordat met handhaving is begonnen → einde vragenlijst
- Er is besloten om geen handhavingsactie te treffen → ga door naar vraag 2
- Er moet nog worden besloten of/welke handhavingsactie de gemeente zal treffen → einde van deze vragenlijst
- Anders, namelijk → einde van deze vragenlijst

---

---

---

---

---

**2. Indien er geen handhavingsactie is ingezet, wat is daarvan de reden?**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**3. Indien er geen handhavingsactie is getroffen, is schriftelijk vastgelegd waarom dat niet is gebeurd?**

- Ja
- Nee
- Onbekend

**4. Indien er geen handhavingsactie is getroffen, is dat aan de GGD gecommuniceerd?**

- Ja
- Nee
- Onbekend

**5. Ruimte voor eventuele toelichting of opmerkingen**

---

---

---

---

---

---

---

**BIJLAGE II****TABELLEN MET ONDERZOEKSRESULTATEN**

Tabel 1. Bij welke afdeling binnen uw gemeente is de eindverantwoordelijkheid voor het inzetten van handhavinginstrumenten Wet kinderopvang belegd?

|   |      |
|---|------|
| Bij de afdeling Handhaving of afdeling Juridische zaken van de gemeente | 9%   |
| Bij de beleidsmedewerker kinderopvang, vallend onder de afdeling        | 74%  |
| Anders, deze functie is ondergebracht bij...                            | 15%  |
| Functie is nog niet belegd  | 2%   |
| Totaal <sup>14</sup>  | 100% |

Tabel 2. Zijn de (werk)afspraken tussen uw gemeente en de GGD aangepast vanwege de verscherping van het toezicht op de gastouderbureaus per 1 april 2008?

|        |      |
|--------|------|
| Ja     | 34%  |
| Nee    | 59%  |
| Anders | 7%   |
| Totaal | 100% |

Tabel 3. Op welke punten zijn de (werk)afspraken aangepast tussen uw gemeente en de GGD vanwege de verscherping van het toezicht op de gastouderbureaus?

|   |      |
|---|------|
| De GGD moet vaker inspecties uitvoeren bij gastouderbureaus dan voordat het toezicht op gastouderbureaus werd verscherpt                              | 42%  |
| Slecht scorende gastouderbureaus moeten eerder of vaker worden geïnspecteerd dan was gepland voordat het toezicht op gastouderbureaus werd verscherpt | 44%  |
| Er zijn extra financiële middelen beschikbaar gesteld ten behoeve van uitbreiding van het aantal inspecties bij gastouderbureaus                      | 8%   |
| Afgesproken is dat de gemeente stringenter zal handhaven naar aanleiding van inspecties van gastouderbureaus door de GGD                              | 29%  |
| Anders  | 26%  |
| Totaal  | 100% |

Tabel 4. Heeft de intensivering van het toezicht op de gastouderbureaus ertoe geleid dat de gemeente sinds 1 april 2008 vaker handhavend optreedt dan tijdens de periode daarvoor?

|           |      |
|-----------|------|
| Ja        | 13%  |
| Nee       | 79%  |
| Anders    | 3%   |
| Weet niet | 6%   |
| Totaal    | 100% |

Tabel 5. Vindt u dat er in praktijk voldoende capaciteit is bij uw gemeente voor het uitvoeren van de handhavingstaak kinderopvang in algemene zin?

|     |     |
|-----|-----|
| Ja  | 52% |
| Nee | 46% |

|           |      |
|-----------|------|
| Weet niet | 2%   |
| Totaal    | 100% |

Tabel 6. Wat heeft de gemeente op het gebied van handhaving gedaan naar aanleiding van deze tekortkoming?

|  |      |
|--|------|
| Er is een handhavingsactie getroffen                           | 49%  |
| De tekortkoming is opgelost voordat met handhaving is begonnen | 12%  |
| Er is besloten om geen handhavingsactie te treffen             | 24%  |
| Er moet nog worden besloten                                    | 12%  |
| Anders   | 3%   |
| Totaal   | 100% |

Tabel 7. Indien er geen handhavingsactie is ingezet, wat is daarvan de reden?

|   |      |
|---|------|
| Het gastouderbureau heeft zelf actie ondernomen | 25%  |
| Prioriteitstelling                              | 50%  |
| Nieuw beleid/regelgeving                        | 14%  |
| Overig  | 11%  |
| Totaal  | 100% |

Tabel 8. Indien er geen handhavingsactie is getroffen, is schriftelijk vastgelegd waarom dat niet is gebeurd?

|           |      |
|-----------|------|
| Ja        | 24%  |
| Nee       | 62%  |
| weet niet | 15%  |
| Totaal    | 100% |

Tabel 9. Indien er geen handhavingsactie is getroffen, is dat aan de GGD gecommuniceerd?

|           |      |
|-----------|------|
| Ja        | 42%  |
| Nee       | 43%  |
| Weet niet | 15%  |
| Totaal    | 100% |

Tabel 10. Wat is de eerste handhavingsactie die de gemeente heeft ondernomen?

|                             |      |
|-----------------------------|------|
| Overleg en overreding       | 27%  |
| Waarschuwing                | 33%  |
| Vooraankondiging aanwijzing | 15%  |
| Aanwijzing                  | 18%  |
| Zwaardere sanctie           | 2%   |
| Anders, namelijk            | 4%   |
| Totaal                      | 100% |

Tabel 11. Hoeveel tijd zat er tussen het moment dat het inspectierapport bij de gemeente binnenkwam en de aanvang van de eerste handhavingsactie?

|                      |      |
|----------------------|------|
| Minder dan 4 weken   | 32%  |
| Tussen 4 en 8 weken  | 35%  |
| Tussen 8 en 12 weken | 16%  |
| 12 weken of meer     | 12%  |
| Weet niet            | 3%   |
| Totaal               | 100% |



Tabel 12. Heeft de gemeente aan de GGD doorgegeven dat deze handhavingsactie getroffen zou worden?

|           |      |
|-----------|------|
| Ja        | 91%  |
| Nee       | 5%   |
| Weet niet | 3%   |
| Totaal    | 100% |

Tabel 13. Heeft de gemeente na afloop van de eerste handhavingsactie gecontroleerd (of door de GGD laten controleren) of de tekortkoming is opgeheven?

|   |      |
|---|------|
| Ja  | 54%  |
| Nee   | 11%  |
| Niet van toepassing, hersteltermijn loopt nog | 35%  |
| Totaal  | 100% |

Tabel 14. Hoeveel tijd zat er tussen het einde van de eerste handhavingsactie en de controle of de tekortkoming is opgeheven?

|                      |      |
|----------------------|------|
| Minder dan 4 weken   | 37%  |
| Tussen 4 en 8 weken  | 29%  |
| Tussen 8 en 12 weken | 7%   |
| 12 weken of meer     | 19%  |
| weet niet            | 9%   |
| Totaal               | 100% |

Tabel 15. Is de tekortkoming inmiddels opgeheven?

|  |      |
|--|------|
| Ja   | 53%  |
| Nee, maar er is nóg een handhavingsactie ingezet     | 12%  |
| Nee, en er is geen volgende handhavingsactie ingezet | 11%  |
| weet niet  | 24%  |
| Totaal   | 100% |

Tabel 16. Heeft de gemeente de GGD geïnformeerd over de opheffing van de tekortkoming?

|   |      |
|---|------|
| Ja  | 62%  |
| Nee   | 8%   |
| Nee, de GGD heeft zelf vastgesteld dat de tekortkoming is opgeheven | 30%  |
| Totaal  | 100% |

Tabel 17. Periode die is verstreken tussen de datum waarop het onderzoek door de GGD is afgerond en de datum waarop het rapport met het handhavingsadvies aan de gemeente wordt verzonden.

|                 |      |
|-----------------|------|
| 0 t/m 4 weken   | 12%  |
| 5 t/m 8 weken   | 42%  |
| 9 t/m 12 weken  | 25%  |
| 13 t/m 16 weken | 15%  |
| 17 t/m 24 weken | 6%   |
| Totaal          | 100% |