

Vallen en opstaan

Onderzoek naar de gemeentelijke invulling van de verantwoordelijkheid voor het eerstelijnstoezicht op de kinderopvang

Vallen en opstaan

Onderzoek naar de gemeentelijke invulling van de verantwoordelijkheid voor het eerstelijnstoezicht op de kinderopvang

R 07/12, juli 2007
ISSN 1383-8733
ISBN 978-90-5079-188-5

Voorwoord

Sinds 2005 is de Wet kinderopvang van kracht. In deze wet is het toezicht opgedragen aan gemeenten en Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD). De Inspectie Werk en Inkomen beoordeelt in hoeverre het toezicht van de gemeenten goed functioneert.

Het is van belang dat gemeentelijk toezicht en handhaving snel gestalte krijgen. Kinderen en ouders hebben recht op opvang die aan de wettelijke kwaliteitseisen voldoet. In het uiterste geval moeten gemeenten slecht functionerende kinderopvangcentra en gastouderbureaus van de markt weren. Zeker nu de capaciteit van de kinderopvang zich uitbreidt en zich vele nieuwe ondernemers melden, is het belangrijk om de wettelijke kwaliteitseisen door middel van toezicht overeind te houden. Kinderen en ouders moeten daarop kunnen rekenen.

Onderzocht is de invulling van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het eerstelijnstoezicht. Het gaat een stap verder dan eerdere publicaties van IWI waarin onder meer is nagegaan hoe het eerstelijnstoezicht is geïmplementeerd. In dit rapport geeft de inspectie een oordeel over de mate waarin gemeenten hun verantwoordelijkheid voor het toezicht op de kinderopvang waarmaken.

Voor de meest voorkomende GGD-inspectieonderzoeken nemen gemeenten die verantwoordelijkheid ook. Maar ze controleren niet actief de werkzaamheden en voortgang bij de GGD. Daardoor maken ze onvoldoende werk van hun regiefunctie. Gemeenten en GGD'en moeten ook met voorrang werken aan de verbetering van de onderlinge communicatie. Dat GGD'en bijvoorbeeld geen feedback krijgen op door de gemeente gemaakte keuzen in handhaving, maakt dat de GGD-inspecteur bij de volgende (jaar)inspectie van een kinderopvangorganisatie niet weet waar hij aan toe is.

Dit rapport laat zien welke problemen de lokale toezichtpraktijk nog heeft. Lokale bestuurders en de mensen die in de uitvoering van het toezicht werken, kunnen zich erdoor laten aanmoedigen tot verdere verbetering.

Met vertegenwoordigers van bestuurders en uitvoerenden in het toezicht heeft de inspectie de uitkomsten van het onderzoek tijdens een werkconferentie besproken. De inspectie heeft de uitspraken tijdens deze werkconferentie mede betrokken in haar oordeelsvorming en hoopt dat de effecten van dit rapport in de dagelijkse toezichtpraktijk waarneembaar worden.

Mw. mr. drs. C Kerzee
Inspecteur-generaal

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Toetsingskader	7
1.3	Onderzoeksaanpak	8
1.4	Invloed van achtergrondkenmerken	8
2	Belangrijke uitkomsten en conclusies	9
2.1	Jaarlijkse en nadere onderzoeken	9
2.2	Inspectierapporten	10
2.3	Handhavingsacties	10
2.4	Eerste onderzoeken	11
2.5	Overige inspecties	12
2.6	Conclusies	13
3	Oordeel	15
	Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen	17

I Inleiding

I.1 Aanleiding

In de Wet kinderopvang staat dat het college van burgemeester en wethouders toeziet op de naleving van de kwaliteit van de kinderopvang binnen zijn gemeente. Daartoe wijst het college ambtenaren van de GGD aan die de inspecties uitvoeren. De GGD-ambtenaren bezoeken de kinderopvangcentra en gastouderbureaus en rapporteren daarover aan de gemeenten. Op basis van de rapporten van de GGD kunnen gemeenten handhavingsacties uitvoeren om de naleving van de wettelijke regels af te dwingen.

Hoewel de GGD'en een belangrijke rol vervullen in het eerstelijns-toezicht, ligt de verantwoordelijkheid bij de gemeenten, zoals onder andere blijkt uit de toelichting op de Regeling Wet kinderopvang.¹ In dit onderzoek heeft de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) gekeken hoe gemeenten hun verantwoordelijkheid voor het eerstelijns-toezicht invullen. Dit aspect is in eerder onderzoek niet aan de orde geweest. De onderzoeksvraag luidt:

Nemen gemeenten hun verantwoordelijkheid voor het eerstelijns-toezicht op de Wet kinderopvang?

I.2 Toetsingskader

In de Wet kinderopvang staan geen expliciete kwaliteitsnormen voor de verantwoordelijkheid voor en de kwaliteit van het toezicht op de kinderopvang. Om te toetsen of het toezicht aan kwaliteitseisen voldoet, heeft IWI daarom gekozen voor een definitie van verantwoordelijkheid die aansluit bij het denken over kwaliteit.

Verantwoordelijk zijn wil zeggen: verplicht zijn om te zorgen dat iets goed functioneert en daar rekenschap van geven.

Volgens de inspectie kunnen gemeenten op drie manieren bevorderen dat het toezicht goed functioneert:

1. zij kunnen vooraf afspraken maken met de GGD'en eisen en randvoorwaarden stellen waaraan het toezicht moet voldoen;
2. zij kunnen de GGD volgen en controleren;
3. zij kunnen de GGD aanspreken als die in hun ogen in gebreke blijft.

Bij deze uitwerking sluit de inspectie aan op de kwaliteitscyclus uit het denken over kwaliteitszorg.² De inspectie beschouwt het maken van afspraken, het volgen van wat de GGD doet en zonodig interveniëren als kwaliteitswaarborgen. Als dit is ingevuld, kan een cyclus van systematische verbetering in werking treden. Wordt een schakel achterwege gelaten, dan is dat niet mogelijk.

IWI is voor de verschillende typen inspecties nagegaan, of gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen door er afspraken over te maken, door te controleren of de GGD inspecties volgens die afspraken uitvoert en door de GGD aan te spreken, als dat niet het geval is. Daarnaast is nagegaan hoe gemeenten met de rapportages van de GGD omgaan en hoe zij hun handhavings-taken uitvoeren. Ook bij de uitwerking van vragen daarover is de kwaliteitscyclus het uitgangspunt geweest.

¹ Regeling Wet kinderopvang;
Toelichting pagina 3-4.

² De kwaliteitscyclus of -cirkel bestaat uit vier onderdelen die in de termen van dr. W. E. Deming achtereenvolgens Plan, Do, Check, Act worden genoemd: plannen en voorbereiden, uitvoeren, controleren en bijstellen.

1.3 Onderzoeksaanpak

De inspectie heeft op drie manieren informatie verzameld om de hoofdvraag te beantwoorden. Eerst heeft IWI een enquête gehouden onder een steekproef van gemeenten en met hen samenwerkende GGD'en. De steekproef van gemeenten is zo samengesteld dat van elke GGD twee gemeenten zijn benaderd.³ Aan de GGD'en is gevraagd de situatie met betrekking tot deze twee gemeenten te beschrijven.

Van de 36 benaderde GGD'en hebben 32 aan het onderzoek meegedaan met door hen beantwoorde vragenlijsten over 63 gemeenten. Van de 69 benaderde gemeenten deden 57 mee. De uitkomsten van het onderzoek zijn na weging landelijk representatief.

Uit de deelnemers aan de enquête zijn vervolgens vijf gemeenten en bijbehorende GGD'en geselecteerd voor een interview. Gemeente en GGD zijn afzonderlijk geïnterviewd. In open interviews is dieper ingegaan op de onderwerpen die in de enquête aan de orde zijn geweest, in het bijzonder op verschillen in antwoorden tussen gemeente en GGD.

Tot slot heeft IWI een werkconferentie georganiseerd met een vertegenwoordiging van de partijen die in het toezicht op de sector kinderopvang actief zijn, namelijk de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, GGD Nederland, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, drie gemeenten en drie GGD'en. Het doel van de bijeenkomst was onder andere om hen gezamenlijk tot een weging van de bevindingen te laten komen. Juist omdat in de Wet kinderopvang geen normstelling voor het eerstelijnstoezicht staat, heeft IWI ervoor gekozen het veld bij die weging te betrekken. De deelnemers aan de werkconferentie bleken zich te kunnen vinden in het beoordelingskader dat in paragraaf 1.2 is geschetst. IWI heeft het oordeel na de conferentie geformuleerd en de uitspraken die tijdens de conferentie gedaan zijn daarbij betrokken.

1.4 Invloed van achtergrondkenmerken

Bij de analyse van de gegevens uit de enquête is gebleken dat de antwoordpatronen van grote en kleine gemeenten niet systematisch verschillen. Dat betekent dat de manier waarop IWI de gemeentelijke verantwoordelijkheid in de vragenlijst heeft uitgewerkt grote noch kleine gemeenten bevoordeelt.

Er is wel een verschil in antwoorden tussen GGD'en die voor veel gemeenten (bijvoorbeeld vijftien) werken en GGD'en die voor weinig gemeenten (bijvoorbeeld vier) werken. Het aantal punten van verschil is echter te klein om een overtuigende verklaring voor verschillen in verantwoordelijkheid nemen aan te reiken.

Uit de enquête is gebleken dat er heel weinig gemeenten zijn die gebruik maken van de mogelijkheid om handhavingstaken aan de GGD te mandateren. Ook dit biedt dus geen verklaring voor de verschillen die verderop in dit rapport aan de orde komen.

3

In enkele grote gemeenten in Nederland werkt de GGD uitsluitend voor die gemeente. In die gevallen bestond de steekproef uit die ene gemeente.

2 Belangrijke uitkomsten en conclusies

2.1 Jaarlijkse en nadere onderzoeken

Begripsomschrijving

Jaarlijkse onderzoeken zijn inspecties waarbij de GGD kinderopvangcentra toetst op de naleving van kwaliteitseisen. Elk jaar hoort bij elk centrum een inspectie plaats te vinden. Jaarlijkse onderzoeken zijn de kern van het toezicht op de kinderopvang.

Als een GGD een tekortkoming aantreft, kan de gemeente of de GGD een herstelafpraak met de houder van een kinderopvangorganisatie maken. Een nader onderzoek is een beperkte inspectie om vast te stellen of een herstelafpraak tot verbetering van de situatie heeft geleid.

Uitkomsten

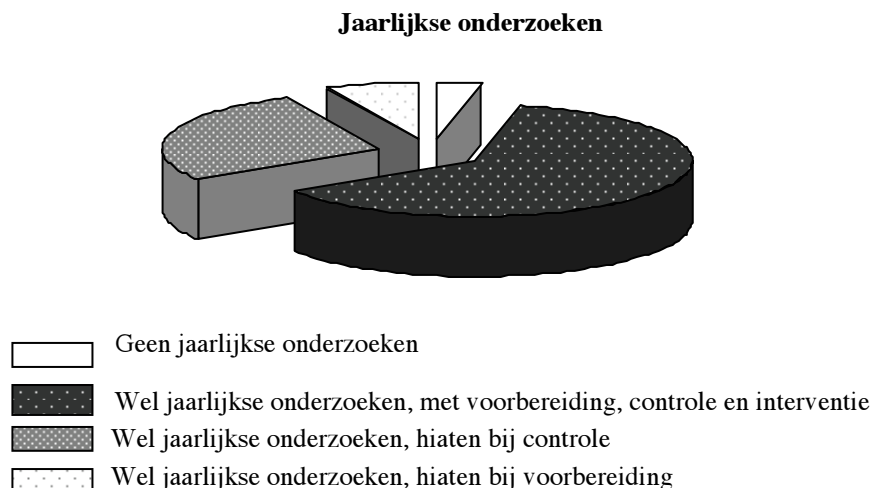
Op een enkele uitzondering na hebben alle gemeenten in 2005 en 2006 jaarlijks onderzoek laten plaatsvinden. De meeste gemeenten treffen voorbereidingen voor de aanpak van de jaarlijkse inspecties. Omdat alle locaties elk jaar geïnspecteerd moeten worden is een goede planning aan het begin van het jaar belangrijk om er zeker van te zijn dat de GGD aan alle onderzoeken in de eigen gemeente toekomt. Twee op de drie gemeenten hebben overleg gehad met de GGD over de planning en één op de vijf heeft randvoorwaarden gesteld waaraan de planning van de GGD moet voldoen. Gemeenten en GGD'en geven soms wel aan dat het bijna ondoenlijk is aan het begin van het jaar een planning te maken voor de rest van het jaar. Hun ervaring is dat er dan gedurende het jaar teveel inbreuken op de planning moeten worden gemaakt. De ook wel gehoorde tegenwerping dat er zoveel werk is dat er niet meer te plannen valt, vindt IWI niet geldig. Juist bij veel werk is een planning en prioriteitstelling van belang.

Ruim zestig procent van de gemeenten gaat na of onderzoeken volgens de planning worden uitgevoerd en spreekt de GGD aan als dat niet het geval is. Een derde van de gemeenten controleert alleen aan het eind van het jaar of alle jaarlijkse onderzoeken zijn uitgevoerd. Als daarbij blijkt dat de GGD niet alle kinderopvanglocaties in de gemeente heeft onderzocht, is het te laat om de GGD nog bij te sturen. Een op de vijf gemeenten controleert of corrigeert helemaal niet.

Figuur 1 geeft een beeld van de vier kwaliteitswaarborgen (voorbereiden, uitvoeren, controleren, bijstellen) rond de jaarlijkse onderzoeken in hun samenhang. Een meerderheid van de gemeenten maakt afspraken, controleert en grijpt zo nodig in. Een schakel die met name achterwege blijft, is het controleren van de GGD-taken.

Figuur 1

Genomen verantwoordelijkheden door gemeenten voor jaarlijkse onderzoeken



Capaciteitsproblemen bij de GGD zijn de meest genoemde oorzaak voor afwijkingen van de planning van het jaarlijkse onderzoek. GGD'en geven verloop bij GGD-inspecteurs en een langdurig opleidingstraject als redenen hiervoor aan. Niet alle GGD'ers zijn gelukkig in hun nieuwe rol als inspecteur. Ook bij sommige gemeenten zelf is er een capaciteitsprobleem. Hier is bovendien het toezicht op de kinderopvang vaak maar één element uit het takenpakket van de desbetreffende ambtenaar. Deze versnippering heeft vooral negatieve gevolgen voor de communicatie tussen gemeente en GGD.

De financiering van de inspecties is in sommige gemeenten een struikelblok voor het uitvoeren van de jaarlijkse onderzoeken. Gemeente en GGD kunnen het dan moeilijk eens worden over de kosten van de inspecties. Gemeenten weigeren in die gevallen een meerjarencontract van de GGD te ondertekenen, waardoor de GGD moeilijk kan plannen en niet kan voorzien in een tekort aan capaciteit.

In de helft van de gemeenten heeft de GGD nadere onderzoeken uitgevoerd naar tekortkomingen die bij een eerdere inspectie aan het licht kwamen. Bij andere gemeenten was er geen aanleiding voor nader onderzoek. Van de gemeenten die wel nadere onderzoeken door de GGD lieten uitvoeren, heeft een op de drie geen voorbereidingen voor deze taak getroffen en komt de helft niet toe aan controle op de uitvoering van nadere onderzoeken.

2.2 Inspectierapporten

Begripsomschrijving

De GGD doet volgens een landelijk standaardmodel verslag van alle inspectieonderzoeken in inspectierapporten. In elk rapport staan de tekortkomingen van een kinderopvangorganisatie weergegeven met aan het eind de zienswijze van de houder van de kinderopvangorganisatie en het handhavingsadvies van de GGD aan de gemeente. De GGD stelt het rapport vast binnen een wettelijk vastgelegde termijn van vijftien weken na het eerste inspectiebezoek. Daarna stuurt de GGD het rapport op naar de gemeente, waarna het openbaar gemaakt wordt.

Voor het goed functioneren van het eerstelijnstoezicht is het van belang dat gemeenten tijdig de rapporten van de GGD controleren op een handhavingsadvies en nagaan of de onderbouwing daarvan deugdelijk is en binnen het handhavingsbeleid past. Daarnaast is het de taak van de gemeente om te controleren of de rapporten volledig zijn, voldoen aan de wettelijke eisen en voorschriften en afgestemd zijn op het door de gemeente geformuleerde toezicht- en handhavingsbeleid.

Uitkomsten

Bijna alle gemeenten geven aan de inspectierapporten te controleren. Zij letten er daarbij voornamelijk op of de zienswijze van de houder is opgenomen in het rapport, of het oordeel voldoende gemotiveerd is en of de houder in kennis is gesteld van het rapport. Meer dan tweederde van de GGD'en geeft echter aan niet te weten of de gemeente de inspectierapporten controleert. Dit verschil is veelzeggend voor de geringe feedback die de meeste gemeenten geven op de inspectierapporten. In interviews wordt bevestigd dat gemeenten de rapporten voornamelijk bekijken als de GGD hierin een handhavingsadvies geeft en er verder nauwelijks iets mee doen. Een op de vier gemeenten zegt de GGD aan te spreken als er onvolkomenheden in het rapport zijn.

2.3 Handhavingsacties

Als een houder niet aan de kwaliteitseisen voldoet, heeft de gemeente verschillende mogelijkheden om de Wet kinderopvang te handhaven. De gemeente kan bijvoorbeeld aanwijzingen geven, verbieden om de exploitatie voort te zetten en aan de houder boeten en dwangsommen opleggen.

Voor een goed functionerend eerstelijnstoezicht is het belangrijk dat gemeenten het handhavingsadvies van de GGD op eventuele tekortkomingen in de kinderopvang goed wegeven en het opvolgen of er beargumenteerd van afwijken. De geloofwaardigheid en de effectiviteit van de GGD ten opzichte van de houder van de kinderopvangorganisatie nemen af als de gemeente geen acties onderneemt. Een handhavingsbeleid en goede afspraken met de GGD daarover zijn middelen om deze taak goed uit te kunnen voeren.

Uitkomsten

Een op de drie gemeenten heeft in 2005 en/of 2006 sancties toegepast. Uit de interviews komt naar voren dat veel gemeenten proberen sancties te vermijden door de 'stille diplomatie' van wethouder of gemeenteambtenaar in te zetten. In deze gevallen wordt gekozen voor individuele afspraken over een oplossing voor het tekort bij de kinderopvangorganisatie. Bij gemeenten waar het handhaven op de kinderopvang onder een afdeling Welzijn valt, ontbreekt het nogal eens aan juridische kennis om het handhavingstraject goed te kunnen doorlopen.

Een kwart van de gemeenten heeft nog geen handhavingsbeleid vastgesteld en twee derde van de gemeenten heeft geen capaciteit gereserveerd voor het inzetten van sanctie-instrumenten. Het ontbreken van dit soort voorbereidingen maakt het voor gemeenten lastiger om consequent en consistent te handhaven.

De communicatie tussen GGD en gemeenten over het inzetten van sancties loopt niet goed. Een kwart van de GGD'en weet niet of de gemeente sanctie-instrumenten heeft ingezet. Een derde van de GGD'en geeft aan knelpunten te ondervinden op het terrein van handhaving. Omdat gemeenten lang niet altijd terugkoppelen of en hoe ze ingegrepen hebben, weten GGD-inspecteurs bij een volgende inspectie niet of de gemeente al actie ondernomen heeft op de tekortkomingen. Als de gemeente de GGD niet in kennis heeft gesteld van de handhavingsacties, komt dat bij de houder niet professioneel over. Inspecteurs zeggen soms opnieuw dezelfde tekortkomingen te moeten constateren zonder dat de gemeente is opgetreden. Dit schaadt de geloofwaardigheid en het imago van de inspecteurs van de GGD en daarmee hun inspecties.

2.4 Eerste onderzoeken

Begripsomschrijving

Eerste onderzoeken zijn inspecties die (in principe) plaatsvinden voordat een kinderopvangorganisatie de deuren opent. Daarbij kijkt de GGD, voor zover dat op dat moment kan, of de opvang zal kunnen voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen. Bij ernstige gebreken kan de gemeente de exploitatie verbieden.

Nieuwe kinderopvangorganisaties melden zich bij de gemeente. Die schrijft ze in het register in dat gemeenten van alle kinderopvangcentra en gastouderbureaus bijhouden. Alleen dan kunnen ouders een financiële bijdrage in de kosten van kinderopvang krijgen. Binnen acht weken na melding en registratie moet het eerste onderzoek hebben plaatsgevonden. Is dat niet binnen die termijn gebeurd, dan kan het kinderopvangcentrum toch opengaan.

De nieuwe kinderopvangorganisaties worden na het eerste onderzoek in de cyclus van jaarlijkse onderzoeken opgenomen binnen drie maanden nadat de exploitatie is gestart.

Uitkomsten

In 2006 hebben zich behoorlijk wat nieuwe kinderopvangorganisaties gemeld. Twee op de drie geëquipeerde gemeenten hebben eerste onderzoeken uit moeten voeren. De meeste gemeenten bereiden zich op dit type inspecties voor door met de GGD een procedure voor het in behandeling nemen van nieuwe meldingen af te spreken. De helft van de gemeenten maakt ter voorbereiding ook afspraken over het reserveren van capaciteit. Omdat nieuwe meldingen moeilijk zijn te voorzien, is dit minder gangbaar dan het vastleggen van een procedure.

De meeste gemeenten, waar eerste onderzoek nodig was, gaan na of de GGD de wettelijke termijn van acht weken voor de eerste onderzoeken in acht neemt en spreken de GGD aan als dat nodig is.

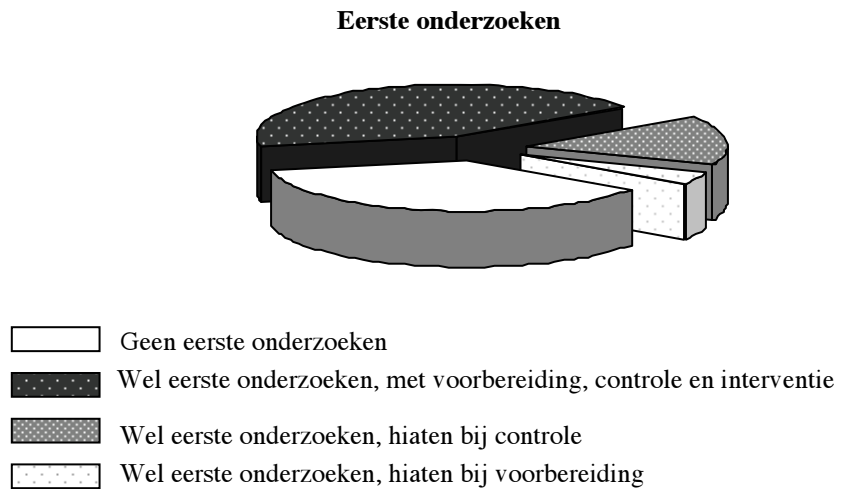
De meerderheid van de gemeenten neemt dus zijn verantwoordelijkheid voor de eerste onderzoeken in de voorbereiding, het controleren en het aanspreken. Figuur 2 geeft een beeld van de

kwaliteitswaarborgen rond de eerste onderzoeken in hun samenhang.

In de praktijk blijken procedures niet altijd in alle opzichten te voldoen. Gemeente en GGD wijken dan af van de afgesproken werkwijze.

Figuur 2

De door gemeenten genomen verantwoordelijkheid voor eerste onderzoeken



Gemeenten en GGD'en zijn zich scherp bewust van de termijn van acht weken die voor eerste onderzoeken geldt. Gemeenten vertrouwen erop dat de GGD het onderzoek meteen oppakt en voor laat gaan op geplande jaarlijkse onderzoeken, maar controleren hier niet altijd op. Er kan vertraging ontstaan doordat de nieuwe meldingen bij de gemeente binnenkomen om daar in het register te worden ingeschreven, maar daar vervolgens blijven liggen. GGD'en zijn beducht voor deze 'knip in het proces' en ook gemeenten zien hier een gevaar. Anderzijds zijn beide partijen zo doordrongen van de korte tijd die beschikbaar is en van het belang van eerste onderzoeken, dat vertragingen met ernstige consequenties nauwelijks voorkomen. Hier en daar trekt de GGD bij eerste onderzoeken samen op met de brandweer en bouw- en woningtoezicht. Dit beperkt de toezichtlast voor de houders.

2.5 Overige inspecties

Begripsomschrijvingen

Een incidenteel onderzoek is een inspectie naar aanleiding van een melding van onvoldoende kwaliteit bij een kinderopvangcentrum of een klacht over de opvang. Klachten kunnen uit verschillende hoeken komen (ouders, de pers, de lokale politiek, andere houders van kinderopvangorganisaties). De inspectie kan beperkt blijven tot datgene waarover geklaagd is, maar ook uitgebreid worden tot de kwaliteit van de kinderopvang als zodanig.

Onderzoek naar niet gemelde kinderopvang vindt plaats, als het vermoeden bestaat dat kinderopvang in de zin van de wet aanwezig is zonder dat die in het register van kinderopvangorganisaties is ingeschreven. Het doel van de inspectie is om vast te stellen of het om kinderopvang in de zin van de wet gaat. Is dat het geval, dan moet een organisatie zich laten registreren en zal vervolgens een eerste onderzoek plaatsvinden.

Elke inspectie kan in de vorm van een onaangekondigd onderzoek plaatsvinden, ook al is dat bij jaarlijkse onderzoeken heel ongebruikelijk. Bij incidentele onderzoeken en bij nadere onderzoeken (herinspecties) ligt dat meer voor de hand. Het is aan de gemeenten om daarover, als zij dat willen, in overleg met de GGD te besluiten.

Uitkomsten

Incidentele onderzoeken, onderzoeken naar niet gemelde kinderopvang en onaangekondigde onderzoeken komen elk bij een minderheid van de gemeenten voor. Slechts een derde van de gemeenten heeft zich er op voorbereid. Daar is met de GGD een aantal afspraken gemaakt

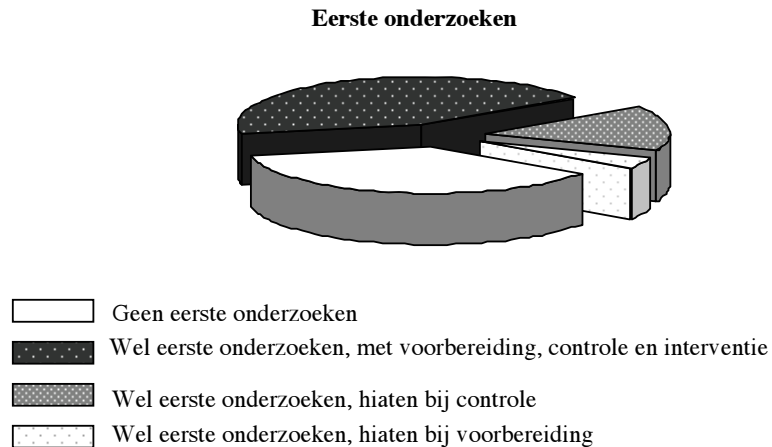
over bijvoorbeeld het uittrekken van inspectiecapaciteit, situaties waarin incidenteel onderzoek uitgevoerd moet worden en een procedure voor de behandeling van signalen van niet gemelde kinderopvang.

Het aantal gemeenten dat, als een dergelijke inspectie zich voordoet, nagaat of de GGD zich aan die afspraken houdt, is echter een stuk kleiner dan het aantal dat afspraken heeft gemaakt. Bovendien controleren gemeenten deze in beperktere mate voorkomende inspecties minder vaak dan de jaarlijkse en de eerste onderzoeken.

Figuur 3 laat dit zien voor het incidenteel onderzoek.

Figuur 3

De door gemeenten genomen verantwoordelijkheid voor incidentele onderzoeken



Hoewel het aantal gemeenten waar onaangekondigde inspecties zijn gehouden beperkt is, zijn er weinig gemeenten die deze vorm van onderzoek principieel afwijzen. Gemeenten zien in toenemende mate het belang van dit instrument in. Over de uitvoering ervan willen gemeente en GGD bij voorkeur overleggen. Dit in plaats van beiden afzonderlijk een beslissing nemen, of de GGD ruimte laten een eigen keuze te maken, volgens de randvoorwaarden van de gemeente. Het voorstel voor een onaangekondigd onderzoek komt vaak van de GGD. Deze organisatie heeft het beste zicht op gevallen waarin een dergelijk onderzoek nodig kan zijn.

Ook voor het starten van incidenteel onderzoek, of onderzoek naar 'illegale' kinderopvang vindt vooraf vaak overleg plaats tussen gemeente en GGD. Bij niet gemelde kinderopvang spelen vooral afbakeningsproblemen een rol. Aan de hand van verschillende criteria, waaronder de bedrijfsmatigheid, moet een GGD vaststellen of een organisatie kinderopvang in de zin van de wet biedt. Bij incidenteel onderzoek is een weging vooraf van de ernst van een klacht aan de orde. Sommige gemeenten vertrouwen erop dat de GGD op grond van de eigen expertise het best zelf kan bepalen of onderzoek nodig is, andere willen zelf hierover de eindbeslissing nemen.

Afspraken worden te weinig schriftelijk vastgelegd en dat werkt misverstanden in de hand. GGD en gemeente hebben daardoor elk nogal eens een andere visie op wat is besproken en afgesproken. Veel wordt informeel geregeld, bijvoorbeeld per email of telefoon. Voor een afzonderlijke kwestie kan dat efficiënt zijn, maar het gevaar bestaat dat er miscommunicatie optreedt of dat zaken over het hoofd worden gezien. Het bemoeilijkt bovendien het trekken van een consequente lijn, als er zich een vergelijkbaar geval aandient.

2.6 Conclusies

- Voor de meest voorkomende onderzoeken, de jaarlijkse inspecties, maken de meeste gemeenten vooraf afspraken, gaan na of inspecties volgens de planning zijn uitgevoerd en spreken de GGD zonodig aan. Bij onderzoeken naar aanleiding van meldingen van nieuwe kinderopvang is de ontwikkeling even ver.

- Bij de overige onderzoeken blijven de gemeenten achter. Zij controleren onvoldoende en spreken de GGD, indien nodig, niet aan. Voor een aantal gemeenten geldt dit beeld overigens ook voor de jaarlijkse en eerste onderzoeken. Vooral de gemeenten die niet controleren en aanspreken, kunnen verrast worden door achterstanden bij de GGD. Als er achterstanden zijn bij de jaarlijkse onderzoeken, voldoen deze gemeenten niet aan de verplichting die de Wet kinderopvang stelt, namelijk dat iedere kinderopvangorganisatie jaarlijks dient te worden gecontroleerd.
- Rapportages over de jaarlijkse inspecties neemt de doorsnee gemeente eenzijdig door, namelijk vooral om vast te stellen of de GGD zodanige tekortkomingen heeft vastgesteld dat de gemeente handhavingsacties moet overwegen. Hoewel dat gezien de taakverdeling tussen GGD en gemeente de belangrijkste gemeentelijke taak is, is een weging van het gehele GGD-inspectierapport van belang. Het doet recht aan de inzet van de GGD om de kwaliteit te verbeteren.
- Sommige gemeenten blijven te passief als de GGD tekortkomingen vaststelt. Gemeenten bemoeien zich niet actief genoeg met de nadere onderzoeken die de GGD uitvoert om na te gaan of tekortkomingen zijn verbeterd.
- GGD'en krijgen te weinig terugkoppeling van gemeenten. Gemeenten stellen de GGD vaak niet op de hoogte of zij de handhavingadviezen van de GGD overnemen. De GGD komt dan bij een vervolgininspectie voor verrassingen te staan. Dat ondergraaft de geloofwaardigheid van de GGD'en en doet ook het imago van de gemeenten geen goed.
- De gemeenten die nog geen handhavingsbeleid hebben en de gemeenten die geen capaciteit reserveren voor het inzetten van sanctie-instrumenten, hebben een kennis- en ervaringsachterstand wanneer er wel sancties toegepast moeten worden. Soms blijft de handhaving volgens de GGD onder de maat.
- Er zijn weinig gemeenten die afspraken maken voor de incidentele, nadere en onaangekondigde onderzoeken. Ook oefenen gemeenten hier minder controle op uit. Veel wordt aan de GGD overgelaten.
- Op nogal wat plaatsen speelt onenigheid over de financiering van het inspectiewerk van de GGD. Dit vertraagt de uitvoering van inspecties en doet de onderlinge verhoudingen geen goed. Afspraken over de financiering moeten op bestuurlijk niveau worden gemaakt. Vaak dringt weinig tot de werkvloer door wat zich op bestuurlijk niveau afspeelt.
- Capaciteitsproblemen doen zich vooral in grotere gemeenten voor. Hier zijn vrij grote aantallen ondernemers die nieuwe kinderopvang willen starten. GGD'en en gemeenten geven voorrang aan eerste onderzoeken van nieuwe kinderopvangorganisaties boven de jaarlijkse onderzoeken. Mocht het niet verantwoord zijn dat een nieuwe instelling start, dan kan de exploitatie nog worden tegengehouden voordat kinderen en ouders daar de dupe van zijn. Een andere oorzaak van capaciteitsproblemen is het verloop onder het personeel, omdat niet iedere GGD'er gelukkig is met de nieuwe rol als inspecteur. De inspectie verwacht dat dit grotendeels een tijdelijk verschijnsel zal zijn.
- IWI constateert dat gemeenten de professionaliteit van de GGD respecteren en de GGD'en de rol als opdrachtgever van de gemeente erkennen. Dat is goed, maar beide instanties zijn, elk in hun eigen rol, gebaat bij betere onderlinge contacten, meer uitwisseling van visies en opvattingen en meer terugkoppeling op wat de andere partij heeft gedaan. Door gebrek aan communicatie komt niet zelden voor dat gemeente en GGD gemaakte afspraken elk op hun eigen wijze interpreteren.

3 Oordeel

De inspectie is van oordeel dat veel gemeenten voor het grootste deel van hun toezichtstaak, de jaarlijkse en eerste onderzoeken, alle waarborgen hebben gerealiseerd om het toezicht op de kinderopvang goed te laten verlopen en zo hun verantwoordelijkheid op deze onderdelen te kunnen nemen. Voor de jaarlijkse inspecties maakt ruim drie kwart van de gemeenten vooraf afspraken met de GGD, stelt randvoorwaarden ten aanzien van de onderzoeken, volgt en controleert de GGD en spreekt de GGD aan als die in gebreke blijft. Op onderzoeken naar aanleiding van meldingen van nieuwe kinderopvang, heeft de helft van de gemeenten voldoende vat.

Maar bij de overige inspecties, en bij een deel van de gemeenten zelfs ook ten aanzien van jaarlijkse en eerste onderzoeken, is het toezicht nog niet goed geborgd. Bij de incidentele onderzoeken, de nadere onderzoeken en bij de onaangekondigde onderzoeken schieten gemeenten tekort bij het maken van afspraken, het controleren en het eventueel aanspreken van de GGD. Gemeenten hebben dan onvoldoende grip op de onderzoeken, waardoor zij onvoldoende verantwoordelijkheid voor die onderzoeken kunnen nemen. Dit vormt een risico voor de kwaliteit van het toezicht, en daarmee voor de kwaliteit van de opvang.

Zowel uit dit onderzoek als uit het onderzoek 'De tweede stap' van IWI, blijkt dat GGD'en te kampen hebben met capaciteitsproblemen. Dit leidt tot achterstanden bij de jaarlijkse onderzoeken. Zonder actief te controleren en de GGD aan te spreken, geven gemeenten geen impulsen om die achterstanden te bestrijden. De inspectie vindt daarom dat vooral het ontbreken van controle of de GGD'en volgens de afspraken handelen, de gemeentelijke verantwoordelijkheid geen recht doet en oordeelt daar negatief over.

IWI is op basis van dit onderzoek en eerdere onderzoeken verder van oordeel dat gemeenten meer moeten investeren in de handhaving. Voor een goed functionerend eerstelijnstoezicht kinderopvang is het van groot belang dat gemeenten het handhavingsadvies van de GGD op de tekortkomingen in de kinderopvang goed wegen en het opvolgen, of er beargumenteerd van afwijken. Om inspecties goed te kunnen uitvoeren, is het voor de GGD van groot belang dat de gemeente laat weten wat zij met de handhavingsadviezen van de GGD doet, en welke argumenten zij eventueel heeft om anders te handelen. Als een gemeente dit niet terugkoppelt, schaadt dat de geloofwaardigheid van de inspecteur van de GGD bij een volgend onderzoek. Het doet ook het imago van de gemeente geen goed.

Bij de minder gangbare typen inspecties, zoals incidenteel onderzoek en nader onderzoek, laten gemeenten veel aan de GGD over. Zij treffen weinig voorbereidingen en volgen nauwelijks het proces.

Gemeenten en GGD'en moeten met voorrang werken aan het verbeteren van de onderlinge communicatie. Niet alleen is er te weinig terugkoppeling door gemeenten richting GGD'en over het gemeentelijk besluit tot het inzetten van handhaving en de gekozen handhavingsactie, ook de kennis over en weer van elkaars beleidsopvattingen en beweegredenen schiet tekort. GGD en gemeente sluiten zich nu teveel op in hun eigen wereld.

De inspectie verwacht dat gemeenten verder kunnen groeien in het nemen van hun verantwoordelijkheid voor het toezicht, als de communicatie met de GGD verbetert en afspraken over de verschillende soorten onderzoek vaker formeel worden vastgelegd.

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2007

- R07/12 Vallen en opstaan
Onderzoek naar de gemeentelijke invulling van de verantwoordelijkheid voor het eerstelijnstoezicht op de kinderopvang
- R07/11 De Sociale Verzekeringsbank op weg naar 2010
Het verandertraject SVB Tien in het eerste jaar 2006
- R07/10 Doorstart voor de schooluitvaller
Onderzoek naar de dienstverlening van CWI en sociale diensten aan voortijdige schoolverlaters
- R07/09 De tweede stap
Vervolgonderzoek op het rapport 'De eerste stappen'
Implementatie eerstelijnstoezicht op Wet kinderopvang door gemeenten in 2006
- R07/08 Jaarverantwoording toezicht en handhaving Wet kinderopvang door gemeenten 2005
Landelijk beeld van het eerste uitvoeringsjaar
- Jaarverslag 2006
- R07/07 Uitvoering Wet werk en bijstand 2005
- R07/06 In de bijstand, en dan
Wat gemeenten doen aan activering van pas ingestroomde bijstandsccliënten
- R07/05 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2005
- R07/04 Rndom machines
Certificering in het werkveld 'EG-richtlijn machines'
- R07/03 De waarde van vasthoudendheid
Integriteitszorg bij certificatie- en keuringsinstellingen
- R07/02 Betrokken bij kwaliteit
Borging deskundigheid bij certificatie- en keuringsinstellingen
- R07/01 Samenwerking tussen CWI en UWV bij aanvragen voor een WW-uitkering

2006

- R06/28 Duurzaamheid van re-integratie
Korte- en langetermijneffecten van re-integratie van arbeidsgehandicapten
- R06/27 Burger aan zet
Onderzoek naar de invloed van herbeoordeelde WAO-gerechtigden op hun re-integratie
- R06/26 Eerste contacten met de keten
Volgonderzoek naar de werkzoekende burger in de keten
- R06/25 Nabestaanden in beeld bij gemeenten
Beschikbaarheid en gebruik van gegevens van nabestaanden
- R06/24 De Wia-claim beoordeeld
Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen 2006 - 2008
- R06/23 UWV en Walvis
Zesde rapportage
- R06/22 Zorg om arbo
Werkveldonderzoek naar certificering van veiligheidskundigen, arbeids en organisatiesdeskundigen, arbeidshygiënist en bedrijfsartsen
- R06/21 Handhaving door de Sociale Verzekeringsbank in 2005
- R06/20 Wsw-indicatiestelling door CWI
- R06/19 De eerste stappen
Onderzoek naar de implementatie van het eerstelijnstoezicht op de Wet kinderopvang door de gemeenten in 2005

- R06/18 Zorgen voor bejegening
Onderzoek naar de wijze waarop UWV een zorgvuldige bejegening van WW- en ZW-gerechtigden en werkgevers nastreeft
- R06/17 Vreemdelingen aan het werk
Onderzoek naar de afgifte van tewerkstellingsvergunningen
- R06/16 Werken aan sociale activering
Onderzoek naar sociale activering als eerste stap naar re-integratie
- R06/15 Gedogen of handhaven
- Jaarplan 2007
- R06/14 UWV en Walvis
Vijfde rapportage
- R06/13 Het CWI-systeem Sonar in de praktijk
- R06/12 De rol van de gemeenteraad bij de Wet werk en bijstand
- R06/11 Beoordeeld en bejegend
Onderzoek naar de wijze waarop UWV een zorgvuldige bejegening voor WAO- en Wia-gerechtigden nastreeft
- R06/10 Meesterschap, vakmanschap
Een onderzoek naar certificering in de werkvelden 'springmeesters' en 'gasdeskundigen tankschepen'
- Jaarverslag 2005
- R06/09 Eén fase, één keten
De ondersteuning door CWI, UWV en gemeenten van werkzoekenden met een goede kans op werk
- R06/08 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2004
- R06/07 Inzicht in kostenbesparing CWI
- R06/06 Over druk
Een onderzoek naar het functioneren van certificatie- en keuringsinstellingen in het werkveld drukapparatuur
- R06/05 Waar een wil is, is een BVG
Samenwerking van de ketenpartners bij de vorming van bedrijfsverzamelgebouwen
- R06/04 Controle in concurrentie
Uitvoering periodieke keuring en certificatie van kranen en liften
- R06/03 Samen dienstverleners
Onderzoek naar de dienstverlening aan klanten met meerdere uitkeringen
- R06/02 De controleschakel
Onderzoek naar de werking van de controleschakel in de handavingsketen
- R06/01 Doelbinding en beveiliging in de keten van werk en inkomen
De beveiliging van Suwinet en de privacy van de burger

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen
Afdeling Strategie en communicatie

communicatie@iwiweb.nl
www.iwiweb.nl
Telefoon (070) 304 44 44
Fax (070) 304 44 45

Prinses Beatrixlaan 82
2595 AL Den Haag

Postbus 11563
2502 AN Den Haag

