

Vergaderjaar 2009–2010

31 322

Kinderopvang

Nr. 72

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 februari 2010

1. Inleiding

Met de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang. Voor deze wettelijke taak heb ik geld beschikbaar gesteld in het gemeentefonds (in 2009: € 11,9 miljoen). Dit geld is niet geoormerkt. Gemeenten dienen het feitelijke toezicht, op basis van landelijke gestandaardiseerde criteria, te laten uitvoeren door de GGD.

De Inspectie van het Onderwijs (IvO) onderzoekt of de gemeenten de kwaliteit van de kinderopvang voldoende bewaken. Jaarlijks beoordeelt de IvO of de gemeenten hun toezicht en handhaving conform de wet- en regelgeving uitvoeren. Daarnaast diept de IvO, als zij daartoe aanleiding ziet, een bepaald thema nader uit, zoals bij het onderzoek naar de gemeentelijke handhaving van de kwaliteit van de gastouderbureaus.

Bijgaand bied ik u twee onderzoeksrapporten aan die door de IvO recent aan mij zijn uitgebracht¹. Het betreft de onderzoeksrapporten;

- «Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2008»;
- «Kwaliteit van gastouderbureaus, het handhaven waard».

In deze brief ga ik zowel in op de resultaten van deze twee rapporten als op de beleidsconclusies die ik hieraan verbind. De beleidsconclusies worden ondersteund door de VNG en GGD Nederland.

2. Het onderzoeksrapport «Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2008»

Het rapport «Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2008» van de IvO beschrijft hoe gemeenten en GGD-en in het jaar 2008 het toezicht en de handhaving op de kinderopvang hebben uitgevoerd. De geaggregeerde gegevens zijn ontleend aan 438 gemeentelijke verslagen Kinderopvang. Tevens heeft de IvO gebruik gemaakt van aanvullende informatie

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

zoals van de resultaten van een door de lvhO uitgevoerd betrouwbaarheidsonderzoek.

2.1. Conclusies

De lvhO trekt uit het onderzoek over 2008 de volgende voor mijn beleid meest relevante conclusies:

- De administratie (de tijdige en juiste verwerking van gegevens) van het gemeentelijk register is in veel gevallen niet voldoende. Zo blijkt uit het betrouwbaarheidsonderzoek van de lvhO onder meer dat:
 - Bij 44% van de gemeenten niet alle locaties in het register zijn opgenomen of uitgeschreven;
 - Bijna 30% van de gemeenten de wijzigingen van het aantal beschikbare kindplaatsen niet bijhoudt.
- De uitvoering door gemeenten van de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang laat bij sommige gemeenten te wensen over:
 - Geen adequate of te late handhavingsacties volgen op de door de GGD gerapporteerde tekortkomingen;
 - Bij 70 procent van de gemeenten gaat de gemeente binnen 8 weken na ontvangst van het GGD-rapport over tot handhaving. 30 procent heeft hiervoor meer dan 8 weken nodig;
 - Bij 19 procent van de handhavingsacties had de gemeente geen zicht op het resultaat;
 - Ten opzichte van 2007 is een lichte verbetering zichtbaar (van 72 naar 75 procent) van de wettelijk voorgeschreven onderzoeken door de GGD. Dit wordt vooral veroorzaakt door een stijging van het percentage afgeronde GGD-onderzoeken van nieuwe locaties. De wettelijke norm van 100% is niet gehaald.
 - Oorzaken:
 - Verdere stijging van aantal kinderopvanglocaties en;
 - Een deel van de gemeenten maakt, bij extra budget beschikbaar in het gemeentefonds, te laat prestatie- en prijs- afspraken met de GGD;

2.2. Aanbevelingen

De lvhO doet naar aanleiding van dit onderzoek de volgende voor mijn beleid meest relevante aanbevelingen:

- De administratieve registrataak neerleggen bij de GGD. De GGD-inspecteur heeft bij iedere inspectie immers al de taak om de registergegevens te controleren;
- Een professionelere invulling van de relatie tussen gemeenten en GGD-en en een zichtbaarder opdrachtsgeversrol van gemeenten kan tot verbetering leiden. Dit betreft bijvoorbeeld het maken van afspraken over de financiering, de verwachte prestaties en de planning van inspecties;
- Gemeenten zouden GGD-en vaker de opdracht moeten geven om bij tekortkomingen direct overleg en overreding in te zetten. Dat zou landelijk gezien leiden tot minder noodzaak tot het inzetten van zwaardere handhavingsacties, omdat een deel van de tekortkomingen dan al is opgelost;
- In 2010 dient de invulling van het landelijke model van GGD Nederland voor risicogestuurd toezicht voor 2011 verder moeten worden ontwikkeld. Hierbij zou de methodiek die de onderwijsinspectie toepast in het primair onderwijs, op onderdelen als voorbeeld kunnen dienen.

3. Het onderzoeksrapport «Kwaliteit gastouderbureaus, het handhaven waard»

Het onderzoeksrapport «Kwaliteit gastouderbureaus, het handhaven waard» betreft een themaonderzoek naar de praktijk van de gemeentelijke handhaving bij gastouderbureaus. Van de 271 gemeenten met één of meerdere gastouderbureaus is een representatieve steekproef getrokken van 100 gemeenten, waarvan 91 reageerden.

De vraagstelling van het onderzoek luidde: Wat is de stand van zaken van de handhaving door gemeenten op gastouderbureaus in de periode tussen april 2008 en april 2009? Deze onderzoeksperiode is zo gekozen vanwege de aanscherping van de beleidsregels kwaliteit voor gastouders per 1 april 2008.

Het betekende tevens een intensivering van het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de gastouderopvang. Hiervoor werd structureel extra geld in het gemeentefonds gestort.

3.1. Conclusies

De IvhO trekt uit het onderzoek de volgende voor mijn beleid meest relevante conclusies:

- Bij een kwart van de tekortkomingen volgen gemeenten een GGD-handhavingsadvies niet op met een handhavingsactie;
- Gemiddeld acht maanden nadat het inspectierapport aan de gemeenten is verzonden, is een kwart van de tekortkomingen aantoonbaar opgelost.
- In de helft van de gevallen informeerde de gemeente de GGD niet als de handhavingsadviezen niet worden opgevolgd. Als het handhavingsadvies van de GGD wel werd opgevolgd werd de GGD daar vrijwel altijd over geïnformeerd;
- De meeste van deze gemeenten gaf als reden voor het niet handhaven aan, dat zij vertrouwen hebben in de bedrijfsvoering van het gastouderbureau bij het wegwerken van de tekortkomingen;
- Van de gemeenten die geen handhavingsacties lieten volgen op een handhavingsadvies legde 75% dit besluit niet schriftelijk vast;
- Bij een kwart van de handhavingsacties kon de gemeente niet aangeven of de tekortkoming inmiddels was opgeheven;
- In de gevallen waar de gemeente wel controleerde of de tekortkoming was opgeheven, werd bij 11 procent geconstateerd dat de tekortkoming niet was opgeheven. Hierbij is door de gemeente tevens geen volgende handhavingsactie ingezet;
- Het duurt – deels veroorzaakt door termijnen uit de wet- en regelgeving – gemiddeld 18 weken voordat gemeenten na het tijdstip van de GGD-inspectie tot een handhavingsactie overgaan.

3.2. Aanbevelingen

De IvhO doet naar aanleiding van dit onderzoek de volgende voor mijn beleid meest relevante aanbevelingen:

- Dring er bij de gemeenten op aan zeer terughoudend te zijn in het besluit niet te handhaven in die gevallen waarin de GGD tot handhaving heeft geadviseerd. Een besluit tot niet handhaven dient inhoudelijk te worden gemotiveerd.
- Dossiervorming bij gemeenten is noodzakelijk, zeker wanneer er sprake is van (veel) personele wisselingen bij de gemeenten;
- Gemeenten en GGD-en zouden gezamenlijk (betere) afspraken moeten maken over verbetering van het volgsysteem bij handhavingstrajecten. De Gemeenschappelijke Inspectieruimte Kinderopvang (GIRKO) kan hierbij behulpzaam zijn. Deze webapplicatie voor gemeenschappelijk gebruik door gemeenten en GGD-en, kan door gemeenten worden

gebruikt om handavingsinformatie te genereren en op te slaan. De GGD- en kunnen ervan gebruik maken bij de uitvoering van inspecties en het opslaan van de inspectie-informatie. Het systeem zal in de loop van 2010 landelijk worden ingevoerd.

- De mogelijkheden nagaan van het bekorten van de periode van datum van inspectie tot en met de datum van de handavingsactie. Dit kan een goede bijdrage leveren aan het via handhaving wegnemen van de tekortkomingen van de kwaliteit van de kinderopvang.

4. Beleidsconclusies

In mijn brief van 20 november 2009 heb ik al beleidsconclusies gegeven in reactie op het rapport van de lvhO «Inspecteren is vooruit kijken – Inventarisatie van factoren die van invloed zijn op het uitvoeren van inspecties kinderopvang door GGD-en».¹ In die brief verwees ik naar maatregelen die ik zou inzetten om te bewerkstelligen dat gemeenten zich actiever met het toezicht op en vooral de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang zouden gaan inzetten.

Eén van deze maatregelen was mijn verzoek aan de lvhO om gerichte verbeterafspraken (inclusief termijnen) met de gemeenten te maken die kunnen variëren naar de aard van de tekortkomingen en de herstelduur. De tekortkomingen betreffen vooral het:

- Niet handhaven, ondanks dat er door de GGD overtredingen zijn geconstateerd;
- Niet op orde hebben van het gemeentelijk register kinderopvang en
- Te weinig (laten) uitvoeren van de wettelijke verplichte onderzoeken door de GGD.

Met de gemeenten die op deze punten achterblijven gaat de lvhO gerichte verbeterafspraken maken. De VNG heb ik gevraagd in samenwerking met de lvhO specifiek die gemeenten te ondersteunen, waarvan duidelijk is dat de prestaties met betrekking tot het toezicht en vooral de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang, achterblijven. De conclusies en de aanbevelingen uit de twee bijgaande rapporten van de lvhO en uit het eerder verschenen rapport van de lvhO «Inspecteren is vooruitkijken» worden in de contacten van de lvhO en de VNG met de achterblijvende gemeenten meegenomen om tot een daadwerkelijke verbetering te komen.

Inmiddels heeft de lvhO in kaart gebracht welke gemeenten achterblijven bij de uitvoering van het gemeentelijk toezicht en handhaving kinderopvang. De lvhO heeft de gemeenten die op alle criteria de uitvoering van het toezicht op en de handhaving op orde hebben, in december 2009 hiervan in kennis gesteld. Met gemeenten waarbij dat niet het geval is, neemt de lvhO vanaf het begin van dit jaar contact op om te bepalen welke verbetering noodzakelijk is.

Daarnaast onderschrijf ik met de VNG en GGD Nederland in lijn met de aanbevelingen van de lvhO, zoals ik eerder in mijn brief van 20 november jl. heb aangegeven, het belang van:

Tijdige prestatie- en prijs afspraken tussen gemeenten en de GGD-en; zodat deze belangrijke toezichttaak goed kan worden uitgeoefend;

- Een professionelere en zakelijker invulling van de relatie tussen gemeenten en GGD-en, die een goede samenwerking overigens niet in de weg hoeft te staan. Aan deze aanbeveling wordt overigens al uitvoering gegeven. De VNG wijst gemeenten al uitgebreid hierop in onder meer bijeenkomsten en via Ledenbrieven.
- De verdere ontwikkeling van het landelijk model voor risicogestuurd

¹ Kamerstukken II, 2009–2010, 31 322, nr. 69.

toezicht met daarbij gebruik van de opgedane ervaringen met de methodiek van het risicogestuurd toezicht in het basisonderwijs

Daarnaast ben ik met de VNG en GGD Nederland van oordeel dat het aanbeveling zou verdienen als:

1. De termijnen zoveel mogelijk worden ingekort:
 - Tussen de GGD-inspectie en de overdracht van het inspectierapport aan de gemeente;
 - Tussen de ontvangst van het inspectierapport en de handhavingsactie van de gemeente,
2. Als gemeenten meer aan dossiervorming zouden doen en besluiten schriftelijk zouden vastleggen en;
3. Gemeenten meer zouden controleren of de tekortkoming is opgelost.

Tevens ben ik van plan om met de VNG en GGD Nederland in overleg te gaan over:

- Het neerleggen van de administratieve registrataak bij de GGD. Dit is mogelijk efficiënter, omdat de GGD-inspecteur bij iedere inspectie immers al de taak heeft om de registergegevens te controleren.
- GGD-en de opdracht te geven om bij tekortkomingen direct overleg en overreding in te zetten. Dat zou landelijk gezien leiden tot minder noodzaak tot het inzetten van zwaardere handhavingsacties, omdat een deel van de tekortkomingen dan al is opgelost.

In dit overleg zullen de recente beleidsontwikkelingen, zoals de Wijziging van de Wet kinderopvang per 2010 en de totstandkoming van het landelijk Register en GIR) worden betrokken.

Om het toezicht en de handhaving van de kwaliteit in de kinderopvang te versterken heb ik eind 2009 wederom voor twee jaar subsidie gegeven aan de projecten over toezicht/handhaving van de VNG en GGD Nederland. Daarmee blijven gemeenten die dat nodig hebben gericht ondersteuning krijgen en wordt de inspectie door de GGD verder verbeterd en gestroomlijnd. Daarnaast zijn deze subsidies bedoeld voor de begeleiding van gemeenten en GGD-en ten behoeve van de invoering van de Wijziging van de Wet kinderopvang per 2010.

Tot slot onderschrijf ik met de VNG en GGD Nederland het belang van de in mijn opdracht lopende analyse ter verbetering van de effectiviteit van het toezicht door de GGD en de handhaving door gemeenten. Deze analyse, uitgevoerd door B&A-consulting, betreft zowel de eisen op het niveau van de wet als de normen op het niveau van de beleidsregels én de inrichting van het toezicht. Het doel is in het belang van het kind de naleving van de kwaliteitsregels te bevorderen, de toetsbaarheid en handhaving te verbeteren én de toezichtslast waar mogelijk te verminderen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkema