

Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang

Beleidsregels van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 10 november 2004, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/KO/2004/69683, houdende werkwijze toezichthouder kinderopvang (Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang)

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Gelet op de artikelen 64 en 101 van de Wet kinderopvang;

Besluit:

Paragraaf 1. Algemeen

Artikel 1. Definities

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. wet: Wet kinderopvang;
- b. toezichthouder: de toezichthouder, bedoeld in artikel 61 van de wet;
- c. dagopvang: kinderopvang, verzorgd door een kindercentrum voor kinderen tot de leeftijd waarop zij het basisonderwijs volgen;
- d. buitenschoolse opvang: kinderopvang, verzorgd door een kindercentrum voor kinderen in de leeftijd dat zij naar het basisonderwijs kunnen gaan, waarbij opvang wordt geboden voor of na de dagelijkse schooltijd, alsmede gedurende vrije dagen of middagen en in de schoolvakanties;
- e. inspectierapport: het inspectierapport, bedoeld in artikel 63 van de wet;
- f. college: college van burgemeester en wethouders.

Paragraaf 2. Werkwijze toezichthouder

Artikel 2. Werkzaamheden toezichthouder

De werkzaamheden van de toezichthouder bestaan uit:

- a. het beoordelen van de kwaliteit van de kinderopvang bij een kindercentrum respectievelijk van de uitvoering van de werkzaamheden van een gastouderbureau op basis van het verrichten van onderzoek naar de naleving van de bij hoofdstuk 3,

paragrafen 2 en 3, van de Wet kinderopvang gegeven voorschriften en de bij de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang gegeven voorschriften;

- b. het bij de uitoefening van de onder a bedoelde werkzaamheden voeren van overleg met betrokkenen van het betreffende kindercentrum of gastouderbureau, met dien verstande dat bij een onderzoek als bedoeld in artikel 62, tweede lid, van de wet ten minste overleg plaatsvindt met de houder of diens vertegenwoordiger, met personeel en met één of meer vertegenwoordigers van de oudercommissie, evenals het voeren van overleg met vertegenwoordigers van de gemeente waar het betreffende kindercentrum of gastouderbureau is gevestigd; en
- c. het rapporteren over de kwaliteit van de kinderopvang bij een kindercentrum respectievelijk over de uitvoering van de werkzaamheden bij een gastouderbureau.

Artikel 3. Toetsingskaders

1. De toezichthouder verricht een onderzoek als bedoeld in artikel 62, eerste, tweede of derde lid, van de wet aan de hand van een toetsingskader.
2. Voor dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang wordt een toetsingskader ingericht, overeenkomstig het model in bijlage 1, 2 en 3 bij deze regeling.

Artikel 4. Voorselectie

1. Voordat de toezichthouder een onderzoek verricht als bedoeld in artikel 3 stelt hij aan de hand van een selectieformulier, overeenkomstig het model in bijlage 4, vast of sprake is van kinderopvang of gastouderopvang in de zin van de wet en of deze opvang is gemeld in de zin van de wet.
2. Indien de toezichthouder oordeelt dat geen sprake is van kinderopvang of gastouderopvang in de zin van de wet, dan vindt artikel 3 geen toepassing. In dat geval informeert de toezichthouder het college van de gemeente waar de opvang, anders dan kinderopvang of gastouderopvang, voorkomt.

3. Indien naar het oordeel van de toezichthouder sprake is van niet-gemelde kinderopvang of niet-gemelde gastouderopvang die door tussenkomst van een gastouderbureau plaatsvindt, dan informeert de toezichthouder het college van de gemeente waar de niet-gemelde kinderopvang of niet-gemelde gastouderopvang voorkomt.

Artikel 5. Onderzoek na aanvangsdatum exploitatie

Binnen drie maanden nadat een kindercentrum of gastouderbureau in exploitatie is genomen, vindt een onderzoek als bedoeld in artikel 62, tweede lid, van de wet plaats, behoudens bijzondere omstandigheden.

Artikel 6. Nader onderzoek

Onverminderd de artikelen 65 en 66, alsmede hoofdstuk 5, paragraaf 2, van de wet verricht de toezichthouder, afhankelijk van de ernst van de in het inspectierapport geconstateerde tekortkomingen, nader onderzoek, indien is gebleken dat de houder van het desbetreffende kindercentrum of gastouderbureau de kwaliteitsverbeteringen niet binnen de in het inspectierapport gestelde termijn heeft gerealiseerd. Artikel 3 is van toepassing.

Artikel 7. Procedure ontwerprapport

1. Binnen zes weken na afloop van een onderzoek als bedoeld in artikel 62 van de wet ontvangt de houder het ontwerprapport.
2. Binnen twee weken na de ontvangst van het ontwerprapport, bedoeld in het eerste lid, wordt door de GGD-ambtenaar met de houder overleg gevoerd over de inhoud van het ontwerprapport.
3. In het geval er geen overeenstemming wordt bereikt over de inhoud van het ontwerprapport, krijgt de houder twee weken de gelegenheid zijn zienswijze schriftelijk daarover kenbaar te maken.
4. De toezichthouder stelt het inspectierapport binnen twee weken na het tijdstip bedoeld in het tweede of derde lid, vast. De toezichthouder stelt het college daarvan in kennis.

5. Indien ingevolge artikel 62, derde lid, tweede volzin, van de wet geen openbaar inspectierapport wordt opgemaakt, stelt de toezichthouder de houder en het college van de gemeente waar het kindercentrum of gastouderbureau is gevestigd daarvan in kennis.

Artikel 8. Inspectierapport

1. Een inspectierapport bevat:
 - a. de naam, adres, postcode en plaats van vestiging van het kindercentrum of gastouderbureau waar een onderzoek is uitgevoerd, evenals de naam, adres, postcode en plaats van vestiging van de houder;
 - b. de soort opvang die is onderzocht;
 - c. de naam en adres van de gemeente namens wie de GGD-ambtenaar een onderzoek heeft uitgevoerd;
 - d. de naam van de GGD-ambtenaar die het onderzoek heeft uitgevoerd, evenals de naam en het adres van de vestiging van de GGD waar de betreffende ambtenaar werkzaam is;
 - e. de aanleiding voor een onderzoek;
 - f. de datum en tijdstip van een onderzoek;
 - g. de wijze waarop een onderzoek aan de hand van een toetsingskader is uitgevoerd; en
 - h. een betekenisvolle beschouwing, waarin onderzoeksresultaten en conclusies congrueren en een onderscheid is aangebracht tussen de naleving van de wettelijke kwaliteitsvoorschriften en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang.
2. Voorts bevat een inspectierapport zo nodig:
 - a. een opgave van de kwaliteitsvoorschriften waaraan niet of niet in voldoende mate is voldaan, waarbij wordt aangegeven welk voorschrift van de wet of van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang het betreft, met dien verstande dat bij een onderzoek na een melding als bedoeld in artikel 45 van de wet tevens wordt aangegeven welke voorschriften voorts nog niet kunnen worden beoordeeld;
 - b. ingeval van afwijking van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang tevens de redenen van de houder tot afwijking daarvan;
 - c. een overzicht van gemaakte afspraken, daaronder mede begrepen de vermelding van hersteltermijnen;
 - d. de aankondiging van een vervolgonderzoek; en
 - e. een advies aan het college van de

gemeente waar het betreffende kindercentrum of gastouderbureau is gevestigd, daaronder mede begrepen voorstellen over mogelijk te treffen maatregelen.

Paragraaf 3. Overgangs- slotbepalingen

Artikel 9. Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en geldt voor kalenderjaren die aanvangen op of na 1 januari 2005.

Artikel 10. Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst. De bijlagen 1 tot en met 4 liggen met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van deze regeling ter inzage bij de bibliotheek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Bijlagen, behorende bij deze regeling

- Bijlage 1. (artikel 3, tweede lid) Toetsingskader voor dagopvang
- Bijlage 2. (artikel 3, tweede lid) Toetsingskader voor buitenschoolse opvang
- Bijlage 3. (artikel 3, tweede lid) Toetsingskader voor gastouderopvang
- Bijlage 4. (artikel 4) Selectieformulier

's-Gravenhage, 10 november 2004.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A.J. de Geus.

Toelichting

1. Algemeen

Vanaf 1 januari 2005 zien gemeenten toe op de naleving van de kwaliteit van de kinderopvang. Daartoe wijzen ingevolge artikel 57 van de Wet kinderopvang de colleges van burgemeester en wethouders ambtenaren van de GGD aan als (eerstelijns)toezichthouder. De GGD-ambtenaar als toezichthouder is er om de kwaliteit van de geboden kinderopvang te beoordelen. Dat gebeurt om aan de samenleving te laten zien hoe het met de kwaliteit is gesteld.

De onderhavige beleidsregels vor-

men het instrument waarmee de GGD-ambtenaren de kwaliteit van de kinderopvang onderzoekt. Daarin wordt aangegeven waar op wordt gelet, hoe dat wordt gewaardeerd en hoe het onderzoek naar de kwaliteit van de kinderopvang wordt ingericht. De beleidsregels zijn bedoeld om de eenheid in het handelen van GGD-ambtenaren te bevorderen. Het maakt tevens het handelen van de GGD-ambtenaar transparant voor kindercentra en gastouderbureaus, maar ook voor ouders.

Uitgangspunt om dit toezicht te realiseren, vormt de Wet kinderopvang (hoofdstuk 3, paragrafen 2 en 3) en het Convenant kwaliteit kinderopvang (op 13 oktober 2004 ondertekend door vertegenwoordigers van de MOgroep (Maatschappelijke Ondernemers Groep), de Branchevereniging Ondernemers in de kinderopvang en BOinK (Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang) dat de basis vormt voor de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang. De werkwijze van het toezicht, zoals vastgelegd in de onderhavige beleidsregels (inclusief toetsingskaders), is ontwikkeld in nauwe samenspraak met vertegenwoordigers uit de kinderopvangsector en andere betrokkenen.

2. Toetsingskaders

Een toetsingskader is een inhoudelijke uitwerking van de kwaliteitsaspecten, ingedeeld naar domeinen, voorwaarden en indicatoren (wat betreft de pedagogische praktijk), en bevat beslisregels. Hierin wordt geconcretiseerd hoe het toezicht is ingericht. De verschillende vormen van onderzoek (onderzoek na een melding, periodiek onderzoek, incidenteel onderzoek, nader onderzoek) vinden plaats op basis van dit kader. Voor dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang zijn er verschillende toetsingskaders. Deze toetsingskaders zijn in de vorm van bijlagen een integraal onderdeel van deze regeling. De bijlagen worden ter inzage gelegd in de bibliotheek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en tevens geplaatst op de volgende websites: www.szw.nl, www.wetkinderopvang.nl en op www.ggd Kennisnet.nl. Aan de hand van een toetsingskader komt de GGD-ambtenaar tot een oordeel over de mate waarin aan de basiskwaliteitseisen van dagop-

vang en buitenschoolse opvang, respectievelijk van de uitvoering van gastouderopvang wordt voldaan en geeft daarvoor waarderingen. De kwaliteitsaspecten die de GGD-ambtenaar beoordeelt zijn voor dagopvang en buitenschoolse opvang ingedeeld naar de volgende domeinen: ouders, personeel, veiligheid en gezondheid, accommodatie en inrichting, groepsgrootte en leidster-kindratio, pedagogisch beleid en praktijk en klachten. Het toetsingskader voor gastouderopvang kent de domeinen: ouders, personeel, veiligheid en gezondheid, pedagogisch beleid en praktijk en klachten. Elk domein kent verschillende voorwaarden: criteria waarop wordt getoetst of wordt voldaan aan de kwaliteitsvoorschriften uit de wet of de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang. Daarop bestaat een uitzondering. Dat betreft de pedagogische praktijk. In dat verband wordt in een toetsingskader niet gesproken over voorwaarden, doch over indicatoren. Een indicator is een aanwijzing die informatie geeft over de kwaliteit van het pedagogische beleid in de praktijk. In een beslissing wordt duidelijk aan welke voorwaarden en indicatoren in elk geval moet worden voldaan om te komen tot een positief oordeel. Dat is niet per definitie een mechanische handeling. Er is te allen tijde ruimte, door middel van het eigen professionele oordeel van de GGD-ambtenaar recht te doen aan specifieke situaties. Dit geldt bijvoorbeeld in situaties dat een kinderopvangondernemer op een andere gelijkwaardige of betere wijze aan de betreffende voorschriften in de zin van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang kan voldoen. Indien sprake is van afwijkingen, zal dit expliciet in het inspectierapport verantwoord worden. Het oordeel van de toezichthouder op een kwaliteitsaspect komt tot stand door een beslissing waarin is vastgelegd, welke voorwaarden voldoende moeten zijn om tot een bepaalde kwalificatie te komen. Deze kwalificaties voor kwaliteitsaspecten luiden: voldoende, onvoldoende, slecht. In de beslissing is aangegeven waar de grens tussen de verschillende kwalificaties ligt.

3. Toezichtarrangementen

In de praktijk zijn verschillende vormen van onderzoek mogelijk. De vol-

gende elementen kunnen worden onderscheiden:

1. bestaand of nieuw kindercentrum/gastouderbureau;
2. gemeld of niet-gemeld kindercentrum/gastouderbureau;
3. aangekondigd of onaangekondigd inspectiebezoek;
4. volledig onderzoek of onderzoek op beperkt aantal kwaliteitsaspecten.

Voor alle duidelijkheid zij erop gewezen dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor het toezicht door de GGD op de naleving van de kwaliteit van de kinderopvang. Dat betekent: zicht hebben en houden op de kwaliteit, en handelen naar die kwaliteit (zoals handhaven). In verband hiermee doen de betreffende gemeentebesturen en GGD-en er goed aan om structureel met elkaar te overleggen, samen de stand van zaken met betrekking tot de aangetroffen kwaliteit in de kinderopvang door te nemen en afspraken te maken over de inzet van de GGD teneinde te bewerkstelligen dat het college zijn verantwoordelijkheid kan waarmaken en het wederzijdse verwachtingspatroon op elkaar is afgestemd.

In de onderzoeksvormen van de toezichthouder bestaat variatie in de inhoud. Deze is afhankelijk van de kwaliteit van de geboden kinderopvang bij een kindercentrum respectievelijk de kwaliteit van de werkzaamheden bij een gastouderbureau en sluit, voor zover door de houder op een andere gelijkwaardige of betere wijze invulling aan de globale kwaliteitsvoorschriften is gegeven, aan bij de eigen identiteit, het profiel van het kindercentrum of gastouderbureau. Het gaat om de proportionaliteit van het toezicht. In verband daarmee stelt de toezichthouder voorafgaand aan een onderzoek vast of sprake is van kinderopvang in de zin van de wet en of deze opvang is gemeld en geregistreerd. Deze voorselectie beoogt een onnodige toezichtlast bij betrokkenen en de toezichthouder te voorkomen.

Na een melding als bedoeld in artikel 45 van de wet vindt, voorafgaand aan de opening van een kindercentrum of gastouderbureau, een éénmalig onderzoek door de toezichthouder plaats. Dit onderzoek vindt aangekondigd plaats en betreft kwaliteitsaspecten die vooraf te onderzoeken zijn. Andere kwaliteitsaspecten (zoals de feitelijke invulling van de leidster-

kind-ratio bij een kindercentrum) worden meegenomen in de jaarlijkse periodieke inspectie die normaliter binnen 3 maanden na opening plaatsvindt. Dergelijke onderzoeken leiden altijd tot een inspectierapport.

De onderzoeksfrequentie van de toezichthouder bij bestaande kindercentra en gastouderbureaus kan variëren. De frequentie is afhankelijk van de kwaliteit. Het uitgangspunt is jaarlijks (artikel 62, tweede lid, van de wet). Bij onvoldoende kwaliteit volgt een verbetertraject. Een en ander wordt expliciet verwoord in het onderzoeksrapport. Tijdens de periode van kwaliteitsverbetering volgt de GGD-ambtenaar het betreffende kindercentrum of gastouderbureau. In deze gevallen kan, naar aanleiding van de bevindingen van het jaarlijks (periodieke) onderzoek, een nader onderzoek of onaangekondigd onderzoek op een beperkt aantal kwaliteitsaspecten nodig zijn. Of een nader (onaangekondigd) onderzoek dient plaats te vinden, hangt af van de aard en de mate van het tekortschieten van de kinderopvangondernemer. Een voorbeeld. Schriftelijke gegevens die tijdens een jaarlijks onderzoek ontbreken (bijvoorbeeld afschriften van verklaringen omtrent het gedrag) kunnen binnen een tussen de GGD-ambtenaar en de houder afgesproken termijn worden nagestuurd. Daarvoor is geen nader onderzoek nodig.

Jaarlijkse onderzoeken vinden veelal aangekondigd door de toezichthouder plaats, aangezien bij een aantal onderwerpen een gesprek met de leidinggevende van een kindercentrum of gastouderbureau dient plaats te vinden. Onaangekondigde onderzoeken vinden veelal plaats naar aanleiding van bevindingen uit de jaarlijkse onderzoeken. Daarbij kan het gaan om een steekproef naar bepaalde kwaliteitsaspecten. Bij onaangekondigde onderzoeken gaat het bovendien om kwaliteitsaspecten die gemakkelijk te onderzoeken zijn en waarbij het niet altijd noodzakelijk is dat een leidinggevende van een kindercentrum of gastouderbureau aanwezig is. Of onaangekondigde onderzoeken door de toezichthouder zullen plaatsvinden, is uiteindelijk aan het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente. Daaraan voorafgaand vindt overleg plaats tussen de GGD en de gemeente.

De GGD kan ook incidenteel onderzoek verrichten naar aanleiding van een melding van onvoldoende kwaliteit of klachten, verzoeken van het college van burgemeester en wethouders of berichten in de media. Afhankelijk van de klacht, het bericht of het verzoek zorgt de GGD voor het verzamelen van voldoende informatie om de situatie in kaart te brengen. Omdat het hier om urgente kwesties kan gaan, ligt het in de rede dat de GGD in deze gevallen onaangekondigde onderzoeken uitvoert. Ook van incidenteel onderzoek maakt de GGD-ambtenaar een rapport op dat openbaar wordt gemaakt, tenzij de aard of de omvang van het onderzoek zich tegen openbare rapportage verzetten (artikel 62, derde lid, van de wet). Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij onderzoek naar aanleiding van een klacht. De uitkomst van een deze onderzoeken zal de GGD-ambtenaar in de regel uitsluitend aan de betrokkenen – het kindercentrum of gastouderbureau en de klager – meedelen. Ook als de GGD-ambtenaar slechts de naleving van een specifiek voorschrift controleert, zal het resultaat daarvan niet altijd in een openbaar rapport worden neergelegd. De GGD zal steeds aan de kinderopvangondernemer melden of over een onderzoek openbaar wordt gerapporteerd. Uiteraard wordt de gemeente van de uitkomst van dergelijke onderzoeken in kennis gesteld.

Naast de hierbovengenoemde vormen van onderzoek zal de GGD, afhankelijk van de afspraken tussen het gemeentebestuur en de GGD, informatie verzamelen over niet-gemelde kinderopvang. Wanneer de GGD op de hoogte raakt of wordt gebracht van niet-gemelde en dus niet-geregistreerde kinderopvang via signalen van de gemeente of anderszins volgt een onderzoek. In het geval dat na onderzoek is gebleken dat het gaat om niet-gemelde kinderopvang wordt een inspectierapport opgesteld. Geen rapport wordt opgesteld, wanneer blijkt dat er geen sprake is van kinderopvang. Wel wordt de gemeente daarvan door de toezichthouder in kennis gesteld.

4. Toezichtwerkzaamheden in 2005

Het kalenderjaar 2005 is voor het eerst lijnstoezicht van de GGD een overgangsjaar. Dit heeft vooral te maken met de – als gevolg van de

parlementaire behandeling – gewijzigde invulling van het kwaliteits- en toezichtarrangement onder de Wet kinderopvang. De ontwikkeling naar meer zelfregulering op het terrein van de kwaliteit van de kinderopvang heeft deels geleid tot een andere rol-opvatting van de toezichthouder. Niet langer vindt toezicht uitsluitend plaats op de naleving van wettelijke voorschriften, maar ook op de naleving van beleidsregels. De verschillende toetsingskaders zijn op deze gewijzigde werkwijze aangepast; hetzelfde geldt voor de wijze van handhaving door het college van burgemeester en wethouders. Een ander gevolg is dat de scholing van GGD-ambtenaren deels anders en op een later tijdstip moet plaatsvinden. Een ander uit zich op verschillende deelterreinen in de toezichtwerkzaamheden in 2005. De GGD zal zich naar verwachting het eerste jaar vooral concentreren op nieuw te openen kindercentra en gastouderbureaus (waardoor een totaal overzicht blijft bestaan) en op bestaande centra en bureaus waarvan bekend is dat deze instellingen zich op de grens van verantwoorde kwaliteit begeven (voor deze categorie kan de GGD zich baseren op historische gegevens op basis van eerdere jaren). Uiteraard is de GGD inzetbaar in geval van incidenten. Dit kan betekenen dat in dat jaar niet alle kindercentra en gastouderbureaus worden onderzocht. Dit is een bijzondere omstandigheid, waarvoor de wet in artikel 62, tweede lid, de ruimte biedt. Verder zal de GGD eerst vanaf 1 juli 2005 toezicht gaan houden op de risico-inventarisatie voor gastouderopvang (ingevolge artikel 16, derde lid, van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang) en zes maanden na inwerkingtreding van de Wet kinderopvang op het pedagogisch beleidsplan (artikel 16, eerste en tweede lid, van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang). In verband hiermee ligt het in de rede dat de GGD in 2005 de vormgeving van het pedagogisch beleid toetst en vanaf 2006 de feitelijke tenuitvoerlegging van het pedagogische beleid.

5. Inspectierapporten

Artikel 63 van de wet bepaalt dat de toezichthouder zijn oordeel naar aanleiding van een onderzoek vastlegt in een inspectierapport. Vervolgens wordt in dat artikel beschreven hoe de procedure voor het vaststellen van

het rapport in zijn werk gaat. Artikel 63, vijfde lid, bepaalt dat het rapport openbaar is.

De toezichthouder schrijft de rapporten voor het college van burgemeester en wethouders en de houder van een kindercentrum of gastouderbureau. Het rapport bevat een oordeel over de mate waarin de geboden kinderopvang respectievelijk de uitvoering van de werkzaamheden bij een gastouderbureau voldoet aan de (wettelijke) voorschriften. De kwaliteitsaspecten die in een onderzoek worden onderzocht, zijn afhankelijk van de aard van het onderzoek. Waar nodig legt de GGD-ambtenaar verband tussen zijn oordeel over de kwaliteit en de specifieke omstandigheden van het kindercentrum of het gastouderbureau. Een voorbeeld. Een GGD-ambtenaar constateert dat er geen oudercommissie aanwezig is, maar stelt tegelijkertijd vast dat de houder zich heeft ingespannen om een oudercommissie van de grond te krijgen door zich ervan te vergewissen dat er geen interesse bij ouders bestaat om daarin in zitting hebben. De GGD-ambtenaar dient bovendien rekening te houden met het eigen profiel van het kindercentrum of het gastouderbureau en de door de houder gemaakte keuzes. Normen ontleend aan de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang gelden immers als richtlijn. De houder mag daar eventueel van afwijken, mits hij daarvoor een goede reden heeft en ten minste een gelijkwaardig alternatief biedt voor hetgeen de betreffende norm in de beleidsregel beoogt. Het rapport vermeldt – indien van toepassing – een vervolgonderzoek en de kwaliteitsvoorschriften waaraan het kindercentrum of gastouderbureau niet voldoet.

Onderzoek naar kwaliteitsverbeteringen kan plaatsvinden, wanneer de toezichthouder bij een periodiek onderzoek heeft geconstateerd dat de kwaliteit van de geboden kinderopvang dan wel de uitvoering van de werkzaamheden bij een gastouderbureau te kort schiet. Bij een onderzoek naar kwaliteitsverbetering spreekt de toezichthouder opnieuw een oordeel uit. Als de periode van kwaliteitsverbetering niet heeft geleid tot een aanvaardbaar kwaliteitsniveau, informeert de GGD-ambtenaar het college van burgemeester en wethouders hierover. In het geval de GGD-ambte-

naar oordeelt dat de kwaliteit van de kinderopvang zodanig tekortschiet dat het nemen van maatregelen redelijkerwijs geen uitstel kan lijden, zal hij het college terstond adviseren, zodat snel bestuurlijke actie kan worden ondernomen. Het college van burgemeester en wethouders beschikt over diverse bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden. Om zo optimaal mogelijk van deze handhavingsmogelijkheden gebruik te kunnen maken, zal de VNG een handhavingsmodel voor gemeenten ontwikkelen. Dit handhavingsmodel is op 1 januari 2005 gereed.

De toezichthouder zal de nodige zorgvuldigheid betrachten bij het maken van het rapport. Artikel 63 van de wet bevat daartoe bepalingen over de te volgen procedures, zoals het overleg dat de GGD-ambtenaar vooraf voert met de houder over het ontwerprapport. Ook krijgt de houder, in geval van blijvende onenigheid met de GGD-ambtenaar over de inhoud van het rapport, de mogelijkheid om zijn visie kenbaar te maken in een bijlage bij het inspectierapport. In artikel 8 van de regeling is aangegeven welke onderwerpen in ieder geval in een inspectierapport worden opgenomen. Het ligt in de bedoeling dat het inspectierapport wordt ingericht overeenkomstig een voorgeschreven model, op basis waarvan de GGD op een – landelijk – eenduidige wijze inspectierapporten kan vaststellen. Een dergelijk model is op dit moment in ontwikkeling. Zodra het model is uitgekristalliseerd (naar verwachting uiterlijk 1 januari 2005), wordt het model als bijlage bij de onderhavige regeling gevoegd. Daartoe wordt deze regeling te zijner tijd gewijzigd.

Informatie van de GGD over kindercentra en gastouderbureau is openbaar op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, met uitzondering van informatie die valt onder de Wet bescherming persoonsgegevens. Ouders hebben recht om te weten hoe het is gesteld met de kwaliteit van de kinderopvang waar hun kind naar toe gaat. Bovendien kunnen toekomstige ouders onder andere met behulp van de inspectierapporten een keuze maken voor een bepaalde kinderopvang. Ouders kunnen ook naar aanleiding van een inspectierapport verbeteringen aan de orde stellen en ontwikkelingen versnellen. In verband

hiermee verplicht de wet de houder, zodra hij een vastgesteld rapport van de toezichthouder heeft ontvangen, om daarvan zo spoedig mogelijk een afschrift ter inzage te leggen op een voor ouders en personeel toegankelijke plaats (artikel 63, vierde lid, van de wet). Het ligt in de rede dat de houder ook een afschrift van het inspectierapport aan de oudercommissie stuurt, mede gezien artikel 60, eerste lid, van de wet, waarin is vastgelegd dat de houder de oudercommissie in elk geval in de gelegenheid stelt advies uit te brengen over elk voorgenomen besluit met betrekking tot in dat artikel genoemde onderwerpen. Tot slot ligt het in de rede dat de gemeente de inspectierapporten op de gemeentelijke internetsite plaatst, opdat ouders op een toegankelijke wijze daarvan kennis kunnen nemen. Het staat de houder uiteraard vrij om het inspectierapport ook op de eigen internetsite te plaatsen.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Uit de aanhef van artikel 1 van de Wet kinderopvang blijkt dat de in die wet al gedefinieerde begrippen ook voor de toepassing van deze regeling gelden. Zij hoeven dus niet opnieuw in deze regeling gedefinieerd te worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het begrip gastouderopvang.

Onder het begrip dagopvang (onder c) wordt hele of halve dagopvang begrepen. Aangezien in de begripsomschrijving geen begrenzing gedurende de dag is aangebracht, valt tevens 24-uurs opvang (opvang zowel overdag als 's avonds en/of 's nachts) onder de reikwijdte van deze regeling.

Buitenschoolse opvang wordt verzorgd door een kindercentrum en kan bestaan uit voorschoolse opvang, naschoolse opvang en opvang tijdens de schoolvakanties of een combinatie van beiden (onder d).

Artikel 2

Artikel 5:13 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een toezichthouder van zijn bevoegdheden gebruik maakt voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Hieruit vloeit voort dat de toezichthouder kindercentra en gastouderbureaus niet meer belast dan voor een goede uitoefening van het toezicht noodzakelijk is. Dit uit-

gangspunt werkt door in de werkzaamheden van de GGD-ambtenaar, wat ertoe leidt dat de frequentie van onderzoeken en de intensiteit van onderzoek naar aard en omstandigheden per kindercentrum/gastouderbureau kan verschillen. Voor alle duidelijkheid zij vermeldt dat de werkzaamheden van de toezichthouder zich richten op de naleving van de paragrafen 2 en 3 van het hoofdstuk Kwaliteit van de Wet kinderopvang en op de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang.

Onderdeel b spreekt over het voeren van overleg met betrokkenen van het betreffende kindercentrum of gastouderbureau. Daarmee wordt bedoeld op overleg met de houder of vestigingsmanager, personeel (beroepskrachten en beroepskrachten in opleiding) en met vertegenwoordigers van de oudercommissie dan wel met ouders. In geval van een jaarlijks onderzoek vindt in ieder geval overleg plaats met de in onderdeel b genoemde personen. Voorts is het van belang dat de GGD-ambtenaren overleg voeren met vertegenwoordigers van gemeenten, opdat gemeenten zicht hebben en houden op de naleving van de kwaliteit van de kinderopvang.

Artikel 3

Om het toezicht uniform en transparant te laten plaatsvinden, vindt toezicht door de GGD plaats aan de hand van een toetsingskader. Een toetsingskader is een inhoudelijke uitwerking van de kwaliteitsaspecten van hoofdstuk 3, paragrafen 2 en 3, van de Wet kinderopvang en van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang, ingedeeld naar domeinen en voorwaarden, en bevat beslisregels om te komen tot een oordeel. Voor de bij en krachtens de Wet kinderopvang onderscheiden soorten van opvang (dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang) zijn er verschillende toetsingskaders. Voor alle duidelijkheid zij erop gewezen dat ouderparticipatiecrèches vallen onder kindercentra, waarbij dagopvang en/of buitenschoolse opvang wordt aangeboden.

Artikel 4

Voordat de toezichthouder met een onderzoek start gaat hij na of sprake is van kinderopvang of gastouderopvang en, wanneer daarvan sprake is, of deze opvang is gemeld en geregi-

streerd. Deze voorselectie vindt bij elk onderzoek plaats. In de gevallen dat van kinderopvang of gastouderopvang geen sprake is, behoeft de toezichthouder de aangetroffen vorm van opvang niet aan de hand van een toetsingskader inhoudelijk aan een inspectieoordeel te onderwerpen. De Wet kinderopvang en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang vinden in dat geval geen toepassing. De toezichthouder stelt het betreffende college van burgemeester en wethouders daarvan in kennis. De voorselectie bewerkstelligt voorts dat de toezichthouder zich altijd vergewist of kindercentra en gastouderbureaus zijn gemeld en of de gegevens in het register actueel zijn. Ingeval de opvang niet is gemeld, stelt de toezichthouder de verantwoordelijke gemeente daarvan in kennis.

Artikel 5

Na een melding van degene die voornemens is een kindercentrum of gastouderbureau in exploitatie te nemen vindt een éénmalig onderzoek plaats. In dat stadium kunnen veelal nog niet alle kwaliteitsaspecten worden onderzocht. De standaardwerkwijze van de GGD is dat het jaarlijkse onderzoek zo kort mogelijk na opening, doch in ieder geval binnen 3 maanden na opening plaatsvindt. Hiervan kan worden afgeweken als er sprake is van bijzondere omstandigheden. Het kan zijn dat uit het eerstgenoemde onderzoek bijvoorbeeld is gebleken dat de kwaliteit van een kindercentrum in ernstige mate te kort schiet. In een dergelijk geval kan het college van burgemeester en wethouders de kinderopvangondernemer als dwangmiddel verbieden dat kindercentrum in exploitatie te nemen (verwezen zij naar artikel 66, tweede lid, van de wet).

Artikel 6

In het geval dat de overeengekomen kwaliteitsverbeteringen niet binnen de in het inspectierapport opgenomen hersteltermijnen zijn gerealiseerd, kan nader onderzoek door de toezichthouder noodzakelijk zijn. Dit is afhankelijk van de ernst van de in het inspectierapport geconstateerde tekortkomingen. Ingeval een nader onderzoek plaatsvindt, geschiedt dat opnieuw aan de hand van een van de toetsingskaders. Het is echter ook denkbaar dat de geconstateerde

tekortkomingen zodanig ernstig zijn dat direct door het college van burgemeester en wethouders handhavend wordt opgetreden.

Artikel 7

De toezichthouder onderzoekt ingevolge artikel 62, tweede lid, in beginsel jaarlijks of de exploitatie van een kindercentrum of gastouderbureau in overeenstemming is met de kwaliteitsvoorschriften van de wet en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang. Uiterlijk zes weken na afloop van een onderzoek ontvangt de houder het concept van de inspectierapportage. Bespreking van deze rapportage (dit kan natuurlijk ook telefonisch) vindt uiterlijk binnen twee weken na ontvangst plaats. Tijdens deze bespreking kan de houder uitsluitend feitelijke onjuistheden in het concept-rapport aangeven. Er wordt overleg gevoerd over de inhoud van het conceptrapport. Daarover moeten de GGD-ambtenaar en de houder overeenstemming bereiken. Is er op bepaalde punten een blijvend verschil van mening, dan krijgt de houder twee weken de gelegenheid zijn zienswijze op het rapport te formuleren en toe te sturen aan de GGD. Twee weken daarna wordt het rapport, met eventueel gemaakte afspraken over een verbetertraject en een mogelijk heronderzoek, vastgesteld en toegestuurd aan de houder. Binnen drie weken na vaststelling maakt de toezichthouder het inspectierapport openbaar (verwezen zij naar artikel 63, vijfde lid, van de wet).

Artikel 8

De bevindingen van de GGD-ambtenaar worden vastgelegd in een inspectierapport. Dit artikel geeft een inhoudsopgave, waaraan elk inspectierapport dient te voldoen. Naast de invulling van deze gegevens voegt de toezichthouder in een bijlage de zienswijze van de houder bij het rapport. Dit vloeit reeds voort uit artikel 63, derde lid, van de wet.

Wat betreft de onderwerpen die een GGD-ambtenaar in een inspectierapport dient op te nemen zij wat betreft de onderdelen g en h van het eerste lid nog het volgende opgemerkt.

Het eerste lid, onderdeel g, heeft betrekking op de wijze waarop een onderzoek is uitgevoerd. Het gaat er in dit geval niet alleen om dat aangegeven wordt welk toetsingskader is

gebruikt, maar ook om de gebruikte onderzoeksbronnen (observatie, documentenonderzoek, overleg).

Het eerste lid, onderdeel h, geeft aan dat een inspectierapport een betekenisvolle beschouwing dient te bevatten. Duidelijk moet zijn wat de onderzoeksresultaten zijn en welke conclusies daaraan worden verbonden. In deze beschouwing dient vanzelfsprekend ook rekening te worden gehouden met het profiel van het kindercentrum of gastouderbureau. Dit komt voornamelijk tot uitdrukking in die gevallen, waarin een kinderopvangondernemer de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang niet opvolgt, doch uit een onderzoek is gebleken dat op een andere gelijkwaardige of betere wijze verantwoorde kinderopvang wordt geboden. Van belang hierbij is dat de afwijkingen en de redenen tot en onderbouwing van de afwijkingen door de kinderopvangondernemer van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang expliciet in het inspectierapport worden vermeld. Het is de bedoeling dat vanaf 1 januari 2005 een model inspectierapport beschikbaar is. Zodra dat het geval is, wordt dit artikel daarop toegesnesen en vormt het model een bijlage bij deze regeling.

In het inspectierapport worden voorts de geconstateerde gebreken weergegeven, zodat te allen tijde duidelijk is wanneer een kindercentrum of gastouderbureau zich nog wel en wanneer deze niet meer binnen de kaders van de wet en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang beweegt. Tevens worden in het rapport de afspraken vermeld met betrekking tot bijvoorbeeld het doen van aanpassingen en een mogelijk nader onderzoek. Of er wordt van het betreffende kindercentrum of gastouderbureau verwacht dat binnen de aangegeven hersteltermijnen aan de GGD wordt gemeld dat de aanpassingen zijn gedaan. Het vastleggen van deze afspraken zorgt voor duidelijkheid voor alle betrokken partijen. Er is niet voor gekozen om in deze beleidsregels per mogelijk voorkomend gebrek aan te geven welke hersteltermijn dan van toepassing is. Dit is niet mogelijk en niet praktisch werkbaar gebleken, noch voor de ondernemer noch voor de toezichthouder. In verband daarmee is het van belang dat in voorkomende gevallen de betreffende GGD-ambtenaar samen

met de ondernemer bekijkt, gelet op de aard van het geconstateerde gebrek, welke hersteltermijn haalbaar is; daarbij is het uiteindelijk de toezichthouder die de duur van de hersteltermijn bepaalt. In de werkinstructies van GGD-ambtenaren zal een bandbreedte voor minimale en maximale hersteltermijnen opgenomen, waarbinnen maatwerk mogelijk is. Voorts ligt het in de rede dat in het handhavingsmodel, dat de VNG voor gemeenten ontwikkelt, wordt aangegeven welke stappen een gemeente zal kunnen nemen na de ontvangst van een inspectierapport waarin tekortkomingen zijn geconstateerd en hersteltermijnen zijn opgenomen. Zoals eerder aangegeven, zal dit handhavingsmodel naar verwachting op 1 januari 2005 gereed zijn. Voorts is het wat betreft geconstateerde tekortkomingen bij een onderzoek na een melding als bedoeld in artikel 45 van de wet is van belang dat de toezichthouder ingevolge het tweede lid van dit artikel expliciet in het inspectierapport aangeeft welke kwaliteitsvoorschriften vooralsnog niet kunnen worden beoordeeld, aangezien in die situatie (voor de start van de exploitatie) veelal nog niet alle kwaliteitsaspecten kunnen worden onderzocht. Dit geldt bijvoorbeeld voor de invulling van de leidster-kind-ratio.

Artikel 9

Deze beleidsregels gelden vanaf 1 januari 2005, net als de Wet kinderopvang. Voor een startende kinderopvangondernemer is het evenwel van belang dat hij zich voor 1 januari 2005 bij een gemeente kan melden en dat de toezichthouder mede aan de hand van de onderhavige beleidsregels kan beoordelen of deze ondernemer voldoet aan de kwaliteitsvoorschriften. De Wet kinderopvang en deze beleidsregels bieden daartoe de ruimte.

's-Gravenhage, 10 november 2004.

*De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,
A.J. de Geus.*