



Registratiedatum: 26/03/2014
Behandelend afdeling
Afgehandeld door/op:



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

> Retouradres Postbus 2730 3500 GS Utrecht

Gemeente Woerden
T.a.v. de Gemeenteraad
Postbus 45
3440 AA WOERDEN

Raad

26 MAART 2014

| |
|------------------|
| Beh. Ambt.: |
| Streefdat.: |
| Afschr.: B&W/GRV |
| ... |

Locatie Utrecht

Park Voorn 4
Postbus 2730
3500 GS Utrecht

T 088 669 6000
F 088 669 6050
www.onderwijsinspectie.nl

Contact

Onze referentie
4264094

Uw referentie

Datum 25 maart 2014
Betreft rapport 'Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2012/2013'

Geachte leden van de Gemeenteraad,

Hierbij brengen wij u op de hoogte van de openbaarwording van het rapport 'Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2012/2013' van de Inspectie van het Onderwijs.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft dit rapport vandaag naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd. Hiermee is het rapport openbaar geworden.

Het rapport beschrijft hoe gemeenten in Nederland in 2012 het toezicht op en de handhaving van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen hebben uitgevoerd. De resultaten die in het rapport beschreven worden, zijn gebaseerd op de gemeentelijke jaarverslagen kinderopvang van alle gemeenten in Nederland. Daarnaast gaat het rapport in op de bevindingen van het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang'. Het rapport geeft daarmee een actueel beeld van de jongste ontwikkelingen in het toezicht en de handhaving kinderopvang.

U kunt het rapport downloaden en bekijken op de website van de Inspectie van het Onderwijs via de volgende link:
<http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuwsberichten/gemeenten-houden-beter-toezicht-op-kinderopvang.html?homeref=true>

Het rapport biedt handvatten voor de gemeenten om (zo nodig) de uitvoering van het toezicht en de handhaving kinderopvang te verbeteren.

Hoogachtend,

drs. Annette Roeters
de Inspecteur-Generaal van het Onderwijs



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

**KWALITEIT GEMEENTELIJK TOEZICHT
KINDEROPVANG 2012/2013**

Utrecht, maart 2014

Voorwoord

In Nederland mag iedere ouder verwachten dat de kinderopvangvoorziening of peuterspeelzaal waar zijn of haar kinderen naartoe gaan, van goede kwaliteit is. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving bij kinderopvang en peuterspeelzalen. De GGD-en voeren namens de gemeente de inspecties uit. De Inspectie van het Onderwijs onderzoekt vervolgens hoe gemeenten deze taken uitvoeren en stelt hier ieder jaar een rapport over op.

Het voorliggend rapport verschijnt, in tegenstelling tot vorig jaar, iets later dan aanvankelijk gepland. Mijn streven is om het rapport 2013/2014, voor het eind van het huidige kalenderjaar op te leveren. Dit rapport over 2012/2013 bevat de conclusies uit de gemeentelijke jaarverslagen 2012, beschrijft de afronding van het project 'Achterblijvende gemeenten' in 2013 en de start van het risicogerichte reguliere toezicht in 2014.

Gemeenten hebben in 2012 weer 90 procent van de jaarlijkse inspecties uitgevoerd. Na een lichte terugval van inspecties in 2011, zijn de gemeenten daarmee in 2012 weer terug op het niveau uit 2010. Op het gebied van de uitvoering van de handhaving boeken gemeenten vooruitgang. De peuterspeelzalen echter baren zorg: 68 procent kreeg een advies tot handhaving. Dat is echt te hoog.

Het project 'Achterblijvende gemeenten' is inmiddels afgesloten en in het verslagjaar 2012 hebben alle gemeenten een status gekregen. Op 1 januari 2013 hadden nog 51 gemeenten een status B, inmiddels zijn dat er 12. Het project heeft vele waardevolle bevindingen opgeleverd over hoe de inspectie goed toezicht uit kan oefenen op gemeentelijk toezicht op en handhaving bij kinderopvang. Gemeenten hebben daar baat bij. Onderdelen van het project zijn nu een vast onderdeel van het risicogerichte reguliere toezicht dat de inspectie inmiddels uitvoert.

Met de uitvoeringssystemen (LRKP en GIR) van gemeenten en GGD-en verzamelt de inspectie de data die zij gebruikt voor het jaarlijkse rapport. Ik ben blij met de aankomende verbeteringen, zoals het inbouwen van de planningsmodule, die bevorderen dat elke gemeente (en GGD) met deze systemen gaat werken. Ook de inspectie heeft belang bij een goed gevulde en goed gebruikte GIR waarmee, op basis van valide data, zinvolle analyses kunnen worden uitgevoerd.

De inspectie, de gemeenten, de GGD-en, de houders van kinderopvanglocaties en de ouders hebben ieder met hun eigen rol uiteindelijk hetzelfde doel: het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang en de peuterspeelzalen in Nederland.

dr. A. Jonk,
Hoofd-Inspecteur van het Onderwijs
Utrecht, maart 2014

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Inhoud | 3 |
| Inleiding | 5 |
| Toezicht en handhaving kinderopvang..... | 5 |
| Kinderopvang in Nederland..... | 5 |
| A. Gemeentelijk toezicht en handhaving in 2012 | 8 |
| 1. Jaarverslag | 8 |
| 2. Uitvoering onderzoeken en advies tot handhaven | 9 |
| 2.1 Uitvoeringspercentages 2011 en 2012..... | 9 |
| 2.2 Tijdige registratie..... | 10 |
| 2.3 Advies tot handhaven..... | 11 |
| 2.4 Gastouders..... | 12 |
| 2.5 Peuterspeelzalen..... | 12 |
| 3. Tekortkomingen, handhaving en resultaat van de handhaving 14 | |
| 3.1 Handhaving..... | 14 |
| 3.2 Gastouders..... | 16 |
| 3.3 Peuterspeelzalen..... | 16 |
| B. Ontwikkelingen toezicht en handhaving 2012, 2013 en voortuitblik 2014 | 18 |
| 4. Relevante (beleids)ontwikkelingen in 2012 | 18 |
| 4.1 Wet revitalisering generiek toezicht..... | 18 |
| 4.2 Uitspraak Raad van State..... | 18 |
| 5. Achterblijvende gemeenten | 20 |
| 5.1 Inleiding..... | 20 |
| 5.2 Bevindingen project..... | 20 |
| 6. Risicogericht toezicht op gemeenten en de matrix 2013 | 22 |
| 6.1 Risicogestuurd toezicht bij de GGD-en..... | 23 |
| 6.2 Onderzoek naar model Risicogericht toezicht kinderopvang van GGD- Nederland (PGVN)..... | 24 |
| 7 Conclusies | 25 |
| 7.1 Uitvoering onderzoeken..... | 25 |
| 7.2 Tekortkomingen..... | 25 |
| 7.3 Handhavingsadviezen..... | 25 |
| 7.4 Uitvoering handhaving..... | 25 |

| | | |
|----------------------------------|---------------------------------------|-----------|
| 7.5 | Effectiviteit van de handhaving | 26 |
| 7.6 | Achterblijvende gemeenten | 26 |
| 7.7 | Validiteit..... | 27 |
| Bijlagen/disclaimer | | 28 |
| | Jaarverslag | 28 |
| | Gastouders..... | 28 |
| | Peuterspeelzalen in LRKP..... | 28 |
| | Kamervragen 2013..... | 29 |
| Colofon | | 30 |

Inleiding

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit bij de kinderopvang en de peuterspeelzalen. De GGD-inspecteurs voeren het toezicht uit. Zij doen dat op basis van landelijk gestandaardiseerde criteria en werkwijzen.

De Inspectie van het Onderwijs (verder: de inspectie) is door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aangewezen om interbestuurlijk toezicht uit te oefenen op de wettelijke taken van gemeenten bij het toezicht op de kinderopvang en peuterspeelzalen. Hierover rapporteert de inspectie jaarlijks en geeft daarmee inzicht in de kwaliteit van het gemeentelijk toezicht en de handhaving. Het eerste deel van het voorliggend rapport gaat hierover. Dit betreft het verslagjaar 2012.

Het tweede deel van dit rapport gaat in op een aantal ontwikkelingen in 2012 en 2013. De afronding van het project 'Achterblijvende gemeenten' (2009-2013) komt aan de orde. Daarnaast worden er enkele beleidsontwikkelingen uit 2012 besproken, die van invloed zijn op het toezicht. Ten slotte besteedt dit rapport aandacht aan het risicogerichte toezicht op gemeenten, dat de inspectie in 2014 introduceert, op de uitvoering van hun wettelijke taken.

Toezicht en handhaving kinderopvang

De GGD-inspecteurs die in opdracht van de gemeenten de inspecties bij de kinderopvang en peuterspeelzalen uitvoeren, rapporteren hierover aan de gemeenten. Zij brengen een advies tot handhaving uit naar aanleiding van hun bevindingen en hun oordeel over de kwaliteitseisen. Gemeenten kunnen vervolgens handhavingsmaatregelen opleggen aan houders die de regels niet naleven. Deze handhaving gaat op basis van gemeentelijk beleid, voor zover dat er is. Omdat de verantwoordelijkheid voor het gehele stelsel van kinderopvang berust bij de minister van SZW, geeft deze de landelijke kaders en randvoorwaarden voor het toezicht.

In het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) houden gemeenten bij welke kinderopvanglocaties binnen de gemeente voldoen aan de kwaliteitseisen die de wet aan exploitatie stelt. Enkel kinderopvangvoorzieningen die geregistreerd zijn in het LRKP, geven een ouder aanspraak op kinderopvangtoeslag. Tevens kunnen ouders in het LRKP de inspectierapporten van de GGD vinden, zodat zij een weloverwogen keuze kunnen maken voor de opvang van hun kinderen.

De GGD-inspecteurs leggen hun onderzoeksbevindingen vast in een rapport. Dit rapport wordt opgeslagen in de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR): dit is een digitaal uitvoeringssysteem dat de GGD en de gemeenten ondersteunt. Gemeenten besluiten op basis van de (afgeronde) inspectierapporten of zij overgaan tot handhaving wanneer een houder van een locatie niet voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen. De gemeenten leggen deze acties vast in hun deel van de GIR.

Kinderopvang in Nederland

Groei en afname

Kinderopvang in Nederland vond eind 2012 plaats op 58.694¹ locaties en in diverse vormen: kinderdagverblijven (kdv), buitenschoolse opvang (bso) en gastouderopvang via gastouderbureaus (gob). Eind 2012 waren er in Nederland 6.150 kinderdagverblijven, 6.715 locaties buitenschoolse opvang en 45.829 gastouders. De gastouders werden bemiddeld en begeleid door 718 gastouderbureaus. Daarnaast zijn er peuterspeelzalen in Nederland waar kinderen tussen de twee en vier jaar een aantal dagdelen per week naar toe kunnen. In 2012 waren er 2.923² peuterspeelzalen in Nederland. In dat jaar waren er 415 gemeenten en 28 GGD-en.

Tabel 1a Aantal locaties³ per opvangsoort

| Jaar/soort opvang | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Kinderdagverblijven | 5.205 | 5.862 | 6.150 | 6.187 |
| Buitenschoolse opvang | 6.188 | 6.735 | 6.715 | 6.417 |
| Gastouders | 49.856 | 48.887 | 45.829 | 40.148 |
| Peuterspeelzalen | - | - | 2.923 | 3.001 |
| Totaal | 61.249 | 61.484 | 61.617 | 55.753 |

Eind 2012 stond nog maar een deel van de peuterspeelzalen in het LRKP. In de loop van 2013 is de registratie van bestaande peuterspeelzalen voltooid. Over de tweede helft van 2013 is het aantal geregistreerde peuterspeelzalen gedaald met ongeveer 6 procent tot 3.001. De gastouderbureaus zijn niet meegeteld, omdat zij zelf geen kindplaatsen aanbieden, maar bemiddelen tussen ouder en gastouder.

Onderstaande tabel laat het verloop zien van 2010 tot 2013 van de kindplaatsen bij de verschillende soorten kinderopvang en peuterspeelzalen, zoals opgenomen in het LRKP.⁴

Tabel 1b Kindplaatsen per opvangsoort⁵ in heel Nederland

| Jaar/soort opvang | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Kinderdagverblijven | 190.736 | 210.186 | 220.382 | 218.421 |
| Buitenschoolse opvang | 222.128 | 248.208 | 253.057 | 245.467 |
| Gastouders | 209.098 | 206.061 | 197.873 | 178.169 |
| Peuterspeelzalen | - | - | 70.736 | 66.263 |
| Totaal | 621.962 | 664.455 | 742.048 | 708.320 |

Peuterspeelzaalplaatsen werden dit verslagjaar (2012) voor het eerst geregistreerd in het LRKP en GIR. De groei van het aantal kindplaatsen bij de kinderdagverblijven en de buitenschoolse opvang lijkt in 2012 zijn piek te hebben bereikt. Het totaal aantal kindplaatsen bij gastouders nam vanaf 2010 gestaag af en liep in 2013 sneller terug. Figuur 1 geeft de afname van het aantal kindplaatsen weer.

1 Bron: DUO-gegevens per 2 januari 2013.

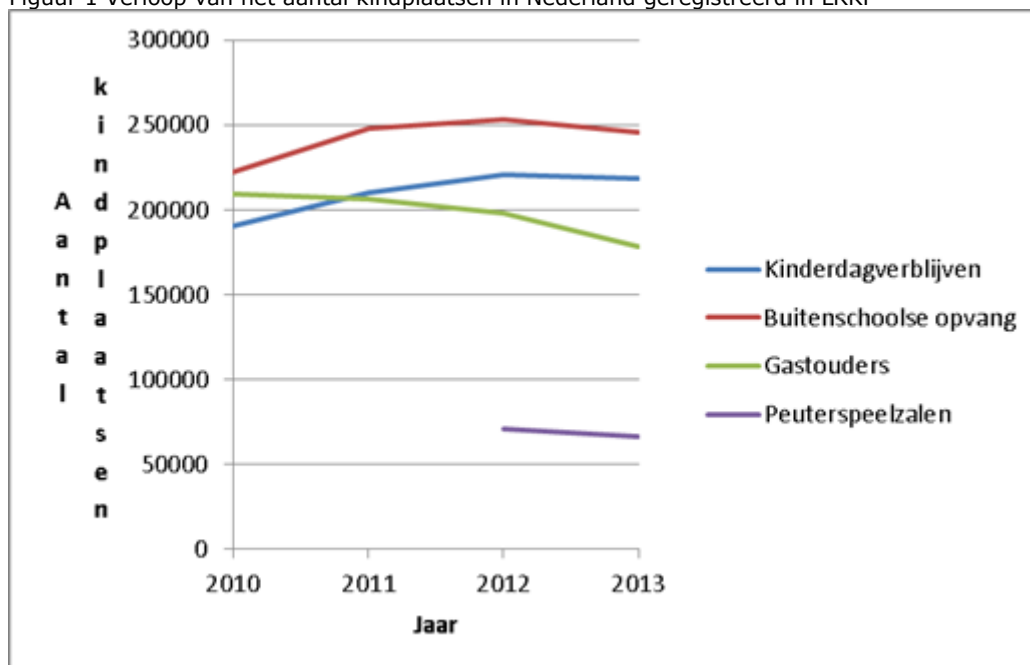
2 ibid.

3 ibid.

4 Bron: DUO-gegevens 6 januari 2014, 2 januari 2013, 2012 en 3 januari 2011.

5 ibid.

Figuur 1 Verloop van het aantal kindplaatsen in Nederland geregistreerd in LRP



De bezuiniging op de kinderopvangtoeslag heeft gevolgen gehad voor kinderopvanginstellingen. Ouders krijgen minder toeslag voor hun tweede kind dan voorheen en sommige groepen ouders krijgen in zijn geheel minder kinderopvangtoeslag. De vraag naar kinderopvang is ook afgenomen vanwege de gestegen werkloosheid; een aantal ouders heeft waarschijnlijk een nieuwe afweging gemaakt over de kosten en baten van kinderopvang. De redenen voor de afname van het aantal peuterspeelzalen verschilt per gemeente: stopzetting van de subsidiëring, fusie met een kinderdagverblijf of omzetten van peuterspeelzalen naar kinderdagverblijven.

Spreiding

Er zijn relatief veel gemeenten met een klein aantal locaties kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang. Zo heeft bijna de helft van de gemeenten een tot twintig geregistreerde locaties. En slechts 5 procent van de gemeenten heeft honderd of meer locaties kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang in hun gemeente.

Bij de gastouders is het anders verdeeld. Een kleine 30 procent van de gemeenten heeft minder dan vijftig gastouders en zo'n 20 procent heeft er 150 of meer. Bij de peuterspeelzalen heeft bijna 75 procent van de gemeenten met peuterspeelzalen een tot tien peuterspeelzalen: 5 procent heeft er meer dan 25. Er zijn 106 gemeenten die geen peuterspeelzalen hebben (26 procent).

A. Gemeentelijk toezicht en handhaving in 2012

1. Jaarverslag

Gemeenten rapporteren jaarlijks vóór 1 juli over hun werkzaamheden aan de gemeenteraad en aan de inspectie. In 2012 hebben op drie na, alle gemeenten op tijd⁶ hun jaarverslag ingeleverd. In het jaarverslag zijn gegevens opgenomen over de uitvoering van de wettelijke taken door gemeenten. In het jaarverslag zijn registergegevens uit het LRKP en de GIR verwerkt.

Hoewel het geen verplichting is, gebruiken bijna alle gemeenten en bijna alle GGD-en de GIR. Het onderdeel 'inspecteren' dat de GGD-en gebruiken, was in 2012 vollediger gevuld dan het onderdeel 'handhaven' dat de gemeenten invullen. Het onderdeel GIR-handhaven kon pas later in 2012 in gebruik worden genomen en is daarom minder ingeburgerd en gevuld dan het deel GIR-inspecteren.

De gemeenten die geen gebruik maken van de GIR, geven het gebrek aan bepaalde functionaliteiten daarvoor als reden. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld geen managementinformatie uit het systeem genereren. In overleg met de gebruikers wordt er voortdurend gewerkt aan de ontwikkeling van de GIR. Momenteel wordt het mogelijk gemaakt dat gemeenten en GGD-en managementinformatie uit het systeem kunnen halen. Het gaat dan om geaggregeerde cijfers over toezicht en handhaving op lokaal niveau. Ook wordt op dit moment een planningsmodule ingebouwd, waarmee gemeenten en GGD-en hun onderzoeken bij kinderopvangvoorzieningen en hun in te zetten capaciteit inzichtelijk kunnen maken. Doel daarvan is een efficiëntere bedrijfsvoering.

De dataverzameling voor onderzoeksactiviteiten en handhavingsacties is in 2012 anders verlopen dan in voorgaande jaren. In 2012 konden gemeenten voor hun verantwoordingsinformatie voor het eerst gebruik maken van de GIR. Omdat het handhavingsdeel van de GIR nog niet door alle gemeenten volledig gebruikt werd in 2012, hebben gemeenten ontbrekende gegevens hierop zelf aangevuld of gemuteerd. Gemeenten die niet met de GIR hebben gewerkt, hebben alle verantwoordingsinformatie handmatig ingevuld.

De variabelen die in de verantwoordingsinformatie van gemeenten zijn opgenomen, zijn voor het eerst opgesteld volgens de richtlijnen van de Wet revitalisering generiek toezicht (zie hoofdstuk 4).

6 Een enkele gemeente heeft schriftelijk verzoek tot uitstel ingediend en gekregen.

2. Uitvoering onderzoeken en advies tot handhaven

De Wet kinderopvang stelt dat gemeenten ten minste jaarlijks bij de kinderopvangvoorzieningen en peuterspeelzalen een onderzoek laten uitvoeren.⁷ Dit is een belangrijke vraag uit het jaarverslag dat gemeenten indienen: de uitvoering van alle verplichte onderzoeken (zie tabel 2).

Tabel 2 Gemiddeld percentage uitvoering onderzoeken

| Uitvoering onderzoeken 100 procent | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 75 | 80 | 90 | 86 | 90 |

De tabel laat zien dat de gemeenten in 2012 gemiddeld voor 90 procent voldeden aan de verplichting 'uitvoering onderzoeken'. Dit percentage is hoger dan het jaar ervoor en weer gelijk aan het niveau van 2010.

Deze verbetering is voor een deel toe te schrijven aan de invloed van het project 'Achterblijvende gemeenten' (zie ook hoofdstuk 5). Alle gemeenten hebben gedurende deze periode de inspectie 'aan de lijn' of over de vloer gehad. Uit reacties van verschillende gemeenten maakt de inspectie op dat er binnen de gemeente meer aandacht kwam voor het toezicht, omdat de status van de gemeente (A of B) op de website gepubliceerd werd ('naming and shaming'). Gemeenten hebben vooral ook zelf stappen gezet in hun ontwikkeling door actief met de GGD te communiceren en regie te houden op de planning in het realiseren van de inspecties.

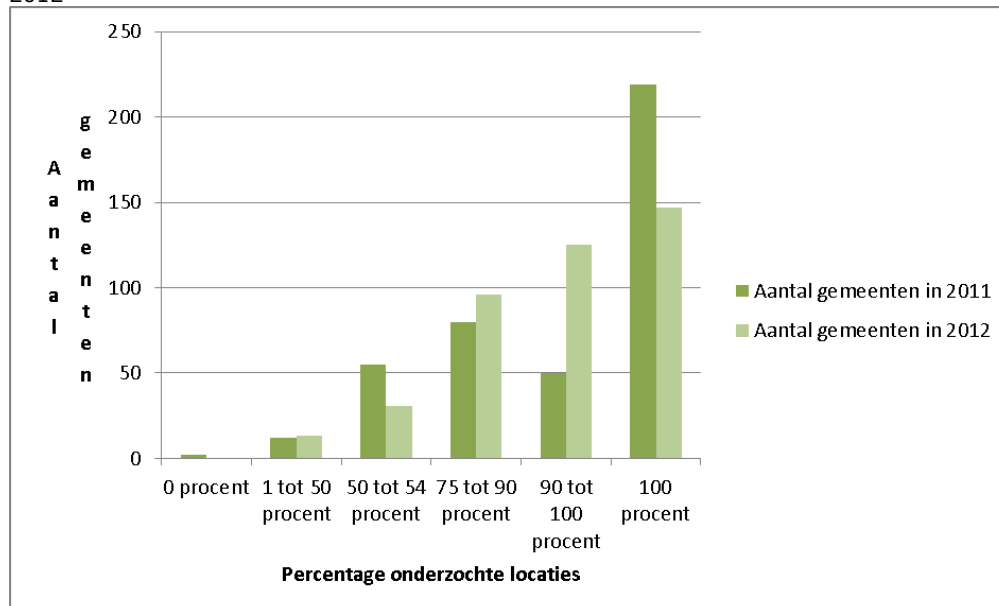
2.1 Uitvoeringspercentages 2011 en 2012

Figuur 2.1 laat zien hoeveel gemeenten welk percentage van hun locaties heeft geïnspecteerd in 2011 en in 2012.

Figuur 2.1 Het percentage onderzochte locaties (kdv, bso, gob) in aantallen gemeenten in 2011 en in

⁷ Artikel 1.62 lid 3 Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

2012



Bij het vertalen van bovenstaande tabel naar scores van gemeenten, ontstaat het volgende beeld. In 2012 behaalde 36 procent (147) van alle gemeenten de norm dat alle locaties geïnspecteerd moeten worden (uitvoeringspercentage 100 procent). In 2011 behaalde 52 procent (219) van alle gemeenten de norm. Daar staat tegenover dat in 2012 het aantal gemeenten dat een uitvoeringspercentage tussen de 90 en 100 procent haalde, meer dan verdubbelde: 30 procent (125) van de gemeenten in 2012 tegen 12 procent (50) in 2011.

Bij de kleine gemeenten, met niet meer dan negen locaties, is gebleken dat 93 procent in 2012 alle locaties kinderopvang onderzocht en daarmee de norm van 100 procent 'uitvoering onderzoeken' haalde. De grote gemeenten, met 100 locaties of meer, behaalden 80 procent. Een aantal van deze grote gemeenten heeft een B-status. De inspectie heeft speciale aandacht voor deze gemeenten.

Een andere verklaring voor de verschillen tussen uitvoeringspercentages van gemeenten is dat in 2011 en 2012 de peuterspeelzalen voor het eerst verplicht onderzocht werden, terwijl de inspectieteams van de GGD even groot bleven. De inspectie kan zonder nader onderzoek naar de oorzaken, niet preciezer zijn over de vraag waar de verschillen vandaan komen.

2.2 Tijdige registratie

Gemeenten zijn ook wettelijk verplicht om een nieuwe houder van een opvanglocatie op tijd (binnen tien weken) na aanmelding te registreren. Binnen die tien weken moet de GGD een eerste inspectie hebben gedaan, op basis waarvan de nieuwe locatie kan worden geregistreerd in het LRKP. Gastouders deden in 2012 de meeste nieuwe aanvragen tot registratie. De nieuwe aanvragen voor registratie in 2012 die niet tijdig door gemeenten werden afgehandeld, betroffen grotendeels aanvragen van peuterspeelzalen. Er gold echter een overgangsregeling voor het registreren van de peuterspeelzalen, waarvoor de tien weken termijn niet van toepassing was.

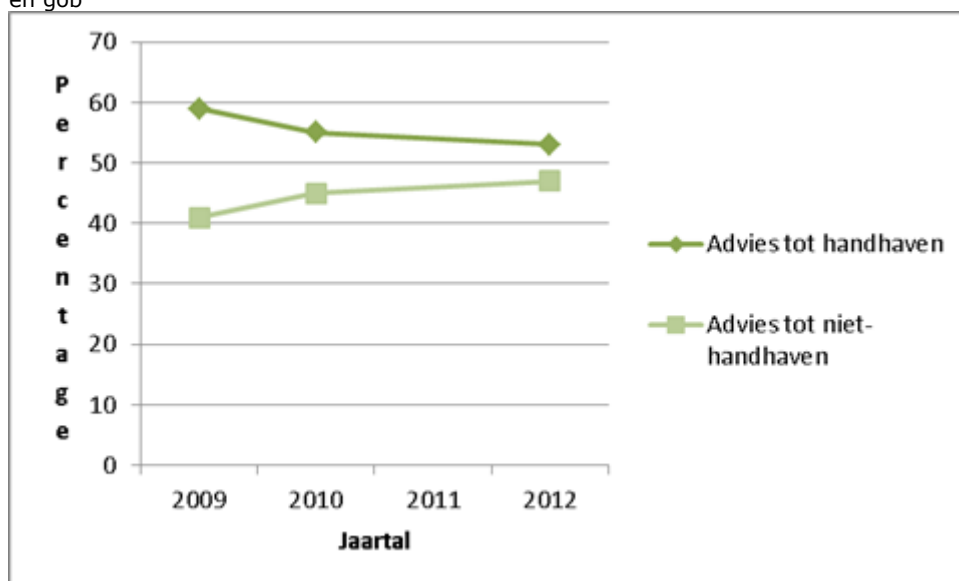
2.3 Advies tot handhaven

Ieder inspectierapport dat de GGD-inspecteur afrondt, eindigt met een advies tot handhaven: wel of niet handhaven op een of meer onderdelen. Geeft de inspecteur advies tot handhaving, dan zijn er een of meer tekortkomingen geconstateerd bij de locatie (of bij de gastouder, of bij het gastouderbureau). De gemeente kan overigens besluiten het GGD-advies tot handhaving niet op te volgen. De gemeente moet dat besluit motiveren.

Het is niet zo dat elke tekortkoming leidt tot een handhavingsadvies: regelmatig lost de houder, na overleg en overreding, kleine tekortkomingen al op voordat de inspecteur het rapport opmaakt.

In 2012 werd bij 53 procent van de afgeronde onderzoeken bij kdv, bso en gob een advies tot handhaven gegeven: bij 47 procent werd het advies 'niet handhaven' gegeven (figuur 2.2).

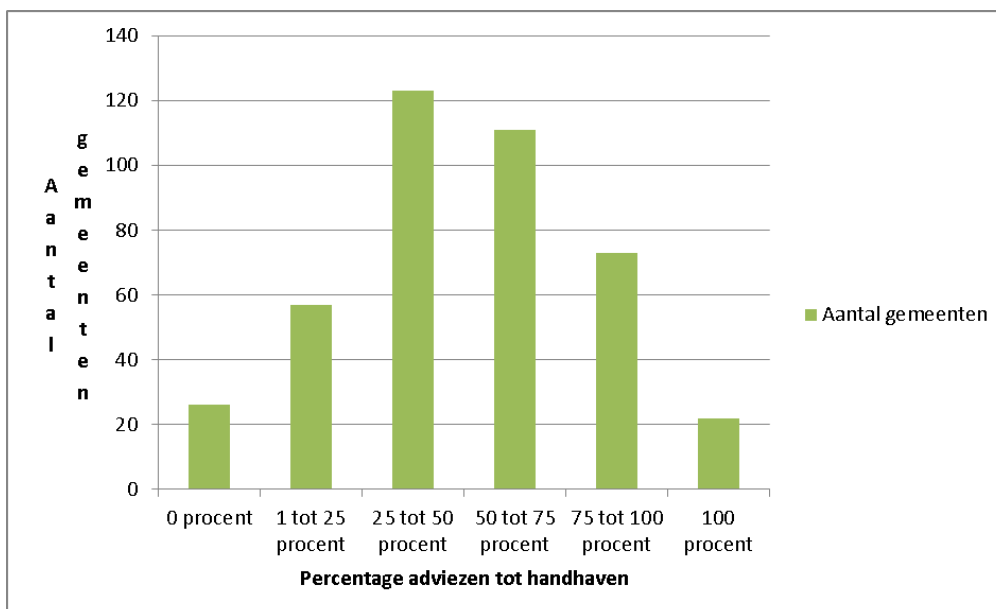
Figuur 2.2 Het percentage afgeronde inspecties met een advies tot handhaven voor kdv, bso en gob



De figuur toont een lichte daling van het aantal adviezen om te handhaven en een lichte stijging van de adviezen 'niet handhaven'. In 2011 is het aantal adviezen niet gemeten en is er om die reden ook geen meetpunt in de figuur opgenomen.

Figuur 2.3 laat zes categorieën van gemeenten zien: helemaal links staat de categorie van gemeenten die geen enkel advies tot handhaven kregen en helemaal rechts de categorie gemeenten die voor alle locaties een advies tot handhaven kregen.

Figuur 2.3 Het aantal gemeenten met adviezen om te handhaven (per categorie)



Zo'n 57 procent van de gemeenten (iets meer dan 230) krijgt bij 25 tot 75 procent van de onderzochte locaties een advies tot handhaven. Dat is te zien aan de middelste twee staafdiagrammen. Ruim 6 procent (26 gemeenten) van de gemeenten in 2012 heeft geen enkel advies om te handhaven gekregen bij hun kdv, bso en gob. En ruim 5 procent van de gemeenten voor álle locaties een advies om te handhaven heeft ontvangen (figuur 2.3).

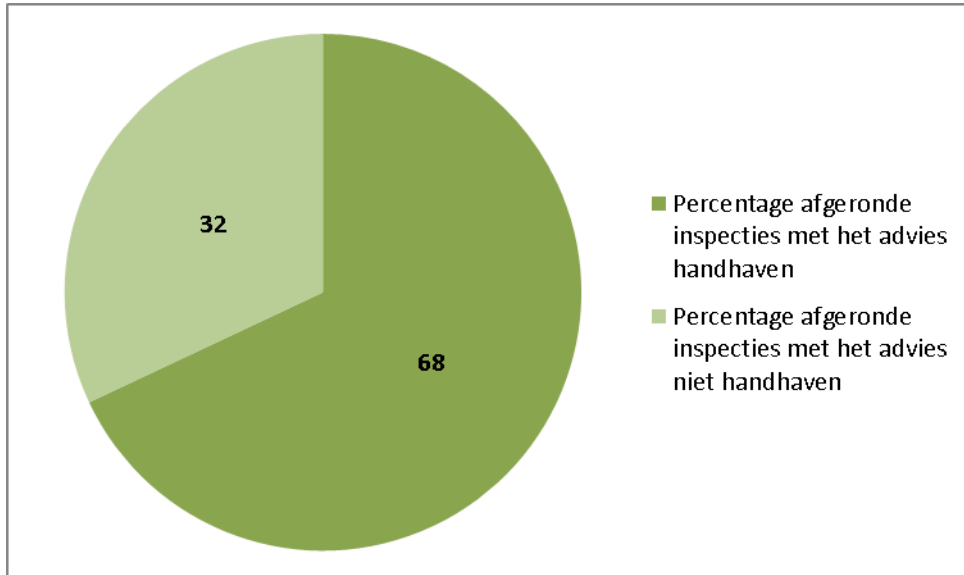
2.4 Gastouders

Bij de gastouders is gebleken dat 90 procent geen advies tot handhaven heeft gekregen. Het percentage van 90 heeft betrekking op alle gastouders die op basis van een steekproef (met een minimale omvang van 5 procent van het totaal) zijn onderzocht. Dit houdt in dat de inspectie uitspraak doet over een zeer beperkt aantal gastouders. Het aantal voorwaarden waaraan gastouders moeten voldoen, is aanzienlijk lager dan het aantal voorwaarden waar kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen aan moeten voldoen.

2.5 Peuterspeelzalen

Bij de peuterspeelzalen is het aantal locaties dat een handhavingsadvies krijgt, fors hoger (figuur 2.4).

Figuur 2.4 Percentage afgeronde inspecties met een advies tot handhaven voor peuterspeelzalen



We zien dat bij de peuterspeelzalen 68 procent van de onderzochte locaties een advies tot handhaving krijgt. Dit percentage strookt met de bevindingen uit het project 'Achterblijvende gemeenten' (zie hoofdstuk 5). Tijdens de nadere onderzoeken van de inspectie bij gemeenten, bleek al dat veel peuterspeelzalen nog niet voldeden aan de nieuwe kwaliteitseisen.

Dit jaar moesten alle peuterspeelzalen voor het eerst voldoen aan de algemeen ingevoerde kwaliteitseisen. Dat kan een verklaring zijn voor dit hoge percentage. De peuterspeelzalen kregen namelijk voor het eerst bezoek van een inspecteur die de locatie toetste aan uniforme kwaliteitseisen. Voor de invoering van de wet OKE (Ontwikkeling en Kwaliteit door Educatie, augustus 2010) waren de kwaliteitseisen peuterspeelzalen per gemeente verschillend en waren die mogelijk ook minder zwaar.

3. Tekortkomingen, handhaving en resultaat van de handhaving

Alleen als er tekortkomingen worden geconstateerd, kan een advies tot handhaving worden gegeven. In 2012 zijn er bij ruim 6.500 locaties kdv, bso en gob een of meer tekortkomingen geconstateerd. Voor alleen de kdv en bso was dit aantal ruim 6.200. Aangezien de vraagstelling op dit onderwerp in het jaarverslag afwijkt van vorig jaar⁸ kan geen vergelijking met vorig jaar worden gemaakt. Het percentage locaties met tekortkomingen schommelt zowel in 2012 als in 2011 rond de 50 procent.⁹

3.1 Handhaving

Uit de cijfers van 2012 blijkt dat bij bijna 4.900 locaties ook daadwerkelijk een handhavingstraject is ingezet¹⁰. Dat is ten minste enkele procenten¹¹ meer dan in 2011. Deze ontwikkeling werd al zichtbaar tijdens het project 'Achterblijvende gemeenten': door de verbeterafspraken die de inspectie met gemeenten heeft gemaakt, werd de uitvoering van de handhaving beter opgepakt. (Zie ook de speerpunten uit het project 'Achterblijvende gemeenten', hoofdstuk 5).

Als een handhavingstraject is ingezet, moet de GGD met specifiek daarop gericht onderzoek, vaststellen of de eerder geconstateerde tekortkomingen zijn opgeheven. Figuur 3.1 laat zien wat het effect is van handhaving door gemeenten.

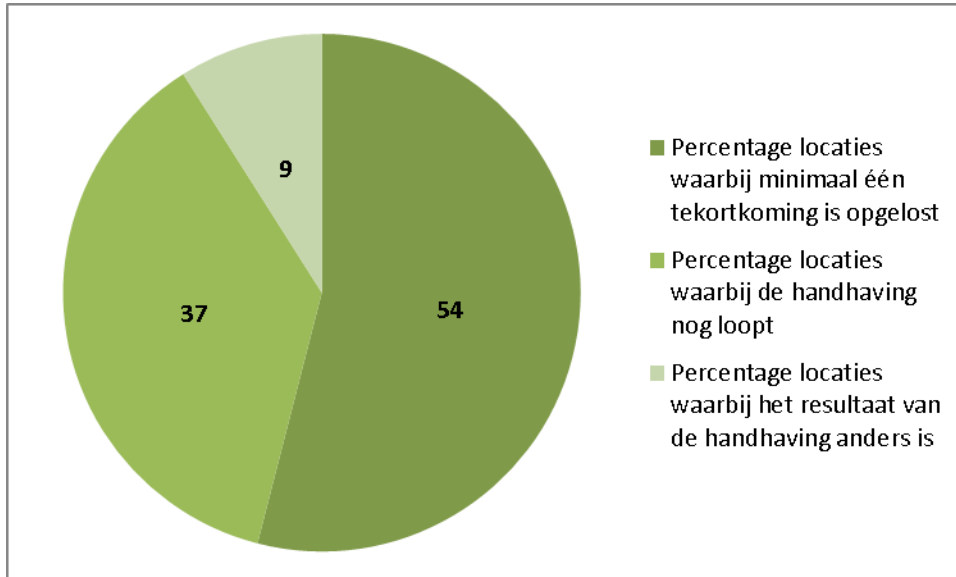
Figuur 3.1 Het resultaat van de handhaving voor kdv, bso en gob

8 In 2011 is zowel gevraagd naar de locaties met tekortkoming als die zonder tekortkoming: in 2012 is alleen gevraagd naar locaties met tekortkomingen, waardoor geen randtotaal kan worden berekend.

9 Bij deze indicatieve berekening is het handhavingsadvies gezien als substituuut voor de geconstateerde tekortkomingen.

¹⁰ In veel gevallen zal handhaving niet nodig zijn gebleken.

¹¹ Aangezien de gegevens van 2012 voor het eerst uit de GIR komen (anders dan in 2011) kan de exacte stijging in procenten niet worden aangegeven.



Uit de figuur volgt dat in 2012 bij 54 procent van de locaties minimaal één tekortkoming is opgeheven, na het inzetten van een handhavingstraject. Er kunnen ook meer tekortkomingen zijn hersteld of de gemeente koppelt het traject aan een andere handhavingsactie. In de 54 procent bevinden zich ook locaties waarbij alle tekortkomingen zijn opgelost.

Bij 37 procent van de locaties in 2012 loopt het handhavingstraject nog voor een of meer tekortkomingen. Sommige tekortkomingen kunnen sneller worden opgelost dan andere. Soms is het probleem hardnekkig en moet de gemeente meer handhavingsinstrumenten inzetten of escaleren en dat kost tijd. Gemeenten zijn in elk geval actiever gaan handhaven in 2012 (zie hoofdstuk 5). Naast actiever handhaven is nu vooral van belang dat gemeenten de meest effectieve handhavingsinstrumenten inzetten wanneer zij tekortkomingen aanpakken.

Bureau Bartels onderzocht in opdracht van de minister van SZW de effectiviteit van de handhaving.¹² Het onderzoek stelt dat het effectief is om meteen juridische handhavingsinstrumenten in te zetten en snel (binnen twee weken) over te gaan tot handhaven. Ook stellen de onderzoekers dat het effectief kan zijn om de GGD een deel van de handhavingsacties te laten uitvoeren.

Ten slotte toont figuur 3.1 dat bij 9 procent van de locaties de handhaving 'anders' verloopt. In deze gevallen wordt het oplossen van een tekortkoming met een andere actie opgepakt, bijvoorbeeld in combinatie met een eerdere tekortkoming of een geheel andere actie. Hierdoor wordt de handhaving als het ware samengevoegd met bijvoorbeeld het inzetten van een opsporingsambtenaar of door een op overreding gericht overleg met de houder.

In 2012 is bij 24 procent van de gemeenten 100 procent van de locaties op orde, ná het inzetten van een handhavingstraject. Dus de tekortkomingen zijn opgelost waar de gemeente een handhavingstraject is gestart. Een mooie score.

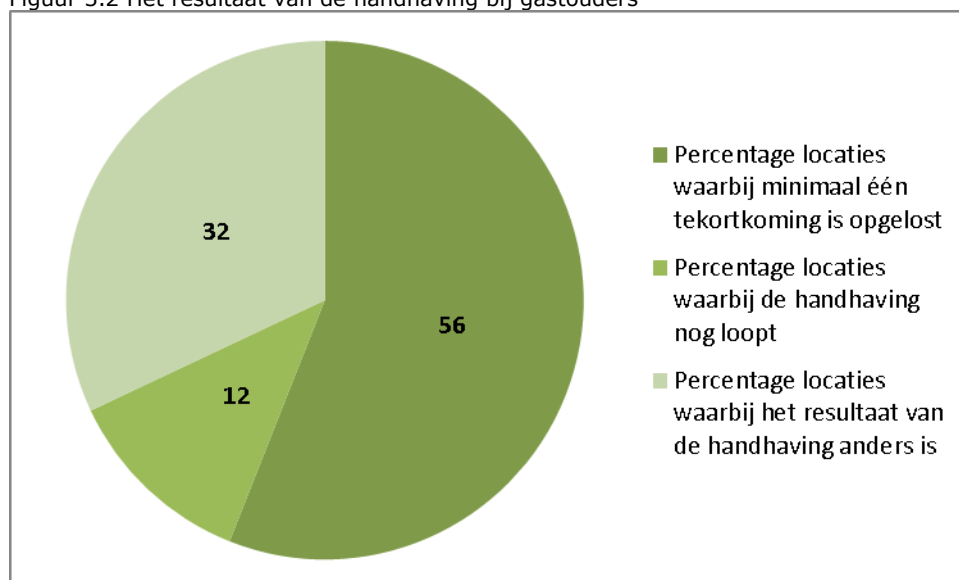
12 Effectiviteit van de handhaving in de kinderopvang, Bureau Bartels, 28 februari 2013.

Er zijn echter ook gemeenten (13 procent in 2012), waar ook na het inzetten van een handhavingstraject 0 procent van de locaties voldoet aan de eisen. Op basis van de jaarverslagen is hiervoor geen oorzaak vast te stellen. Het niet voldoen aan de eisen kan namelijk ook aan de onwelwillendheid van de houder liggen. De inspectie streeft ernaar om in toekomstige rapporten meer duiding te geven op dergelijke vragen. De bredere database die vanaf volgend jaar beschikbaar is, biedt mogelijkheden daartoe.

3.2 Gastouders

Bij de gastouders is in 2012 na handhaving bij 56 procent van de gastouders een of meer tekortkomingen opgeheven (figuur 3.2).

Figuur 3.2 Het resultaat van de handhaving bij gastouders

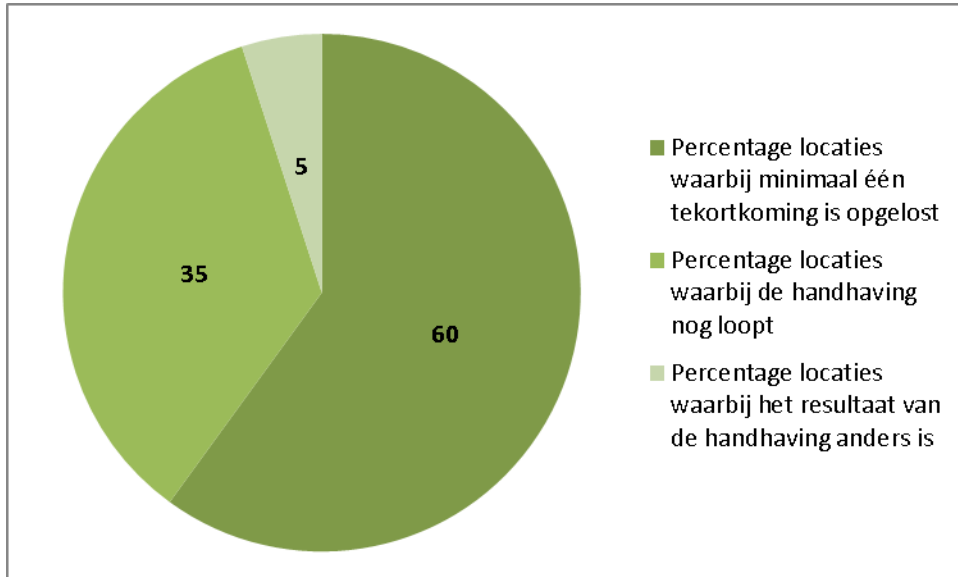


Bij een relatief klein deel van de gastouders, 12 procent, loopt het handhavingstraject nog. En bij 32 procent verloopt het oplossen van een tekortkoming op een andere manier: veelal in combinatie met een ander handhavingstraject. Gerealiseerd moet worden dat het hier om kleine aantallen gastouders gaat, omdat gemeenten met een inspectie bij een steekproef van 5 procent van de populatie gastouders, al aan de norm voldoen. De inspectie kan op dit onderdeel geen vergelijking met vorig jaar maken, omdat deze gegevens over de gastouders toen nog niet beschikbaar waren.

3.3 Peuterspeelzalen

Hieronder toont figuur 3.3 de resultaten van de handhaving bij peuterspeelzalen.

Figuur 3.3 Het resultaat van de handhaving voor peuterspeelzalen



De figuur geeft aan dat in 60 procent van de ingezette handhavingsacties één of meer tekortkomingen zijn hersteld. En dat bij de peuterspeelzalen, net als bij de kdv, bso en gob bij meer dan een derde van de gevallen de handhavingsactie nog loopt.

B. Ontwikkelingen toezicht en handhaving 2012, 2013 en vooruitblik 2014

Hieronder wordt een uiteenzetting gegeven van relevante ontwikkelingen in het verslagjaar die de context bepalen van het toezicht door gemeenten in 2012. Daarnaast wordt de afronding van het project 'Achterblijvende gemeenten' in 2013 en de start van het risicogerichte toezicht vanaf 2014 besproken.

4. Relevante (beleids)ontwikkelingen in 2012

4.1 Wet revitalisering generiek toezicht

Sinds 1 oktober 2012 is de Wet revitalisering generiek toezicht van kracht. Deze wet legt een aantal fundamentele principes vast voor interbestuurlijk toezicht, zoals: proportionaliteit, samenwerking en nabijheid. De wet gaat uit van onderling vertrouwen tussen de bestuurslagen.

De Wet revitalisering generiek toezicht heeft geleid tot verschillende wijzigingen op juridisch administratief gebied. Zo gelden er nu andere grondslagen voor het interbestuurlijk of tweedelijns toezicht. Waar voorheen de Wet kinderopvang en de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) de grondslag vormden voor het tweedelijns toezicht, is dat nu voornamelijk de Gemeentewet. De gemeenten dienen bijvoorbeeld het jaarverslag niet meer op basis van artikel 1.67 Wet kinderopvang bij de inspectie in, maar op basis van artikel 119 en 124 Gemeentewet.¹³

De Wet revitalisering generiek toezicht heeft ook geleid tot hernieuwde afspraken over de systematische toelevering van generieke toezichtinformatie (zoals het jaarverslag) en over de jaarlijkse aankondiging van de matrix/het jaarverslag in de Staatscourant (zie hoofdstuk 6). Maar ook de afspraken tussen VNG, SZW en inspectie over het leveren van informatie voor het landelijk jaarlijks rapport en de risicoanalyse, zijn vastgelegd op basis van de uitgangspunten voor interbestuurlijke verhoudingen.

4.2 Uitspraak Raad van State

Zoals al aangegeven in het rapport 'Kwaliteit gemeentelijk toezicht 2011/2012', heeft de inspectie bij een aantal gemeenten in het najaar van 2012 een (her)toetsing en statusbepaling uitgevoerd. Dat was noodzakelijk vanwege de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) die in juni 2012 van kracht werd. Deze nieuwe regelgeving was nodig, omdat de Raad van State had bepaald dat gemeenten geen bevoegdheid hadden om bestuursrechtelijke sancties op te leggen bij overtreding van de kwaliteitseisen kinderopvang. Dit leverde voor gemeenten veel extra werk op in 2012.

In december 2011 oordeelde de Raad van State namelijk dat een bestuursorgaan bij een overtreding van normen die in een beleidsregel zijn opgenomen, niet bevoegd is om een sanctie op te leggen. Een bestuursorgaan mag alleen sancties

¹³ Bij de eerstkomende wijziging van de Wet passend onderwijs vervalt het deel van de WOT waarin het toezicht door de inspectie op de gemeenten in het kader van de Wet kinderopvang nu nog is opgenomen.

opleggen op basis van wettelijke voorschriften en een beleidsregel is geen wettelijk voorschrift. De kwaliteitseisen kinderopvang waren echter (grotendeels) in beleidsregels vervat. Het gevolg daarvan was dat gemeenten bij overtredingen van deze beleidsregels geen bestuursrechtelijke sancties mochten toepassen, zoals bijvoorbeeld een bestuurlijke boete en last onder dwangsom. Gemeenten beschikten vanaf dat moment dus over minder handhavingsmogelijkheden dan daarvoor werd aangenomen, waardoor de handhaving beperkter werd. Op sommige kwaliteitseisen kon zelfs in het geheel niet gehandhaafd worden.

De inspectie kon gemeenten vanaf dat moment niet meer volledig beoordelen op het criterium 'handhaving'. Na de uitspraak van de Raad van State gaf de inspectie gemeenten die niet voldeden aan de taken die voortvloeiden uit de beleidsregels kwaliteitseisen kinderopvang, daarom geen status. Sinds de inwerkingtreding van de AMvB is de inspectie in de tweede helft van 2012 verdergegaan met het toekennen van een status.

5. Achterblijvende gemeenten

5.1 Inleiding

In 2009 is de inspectie gestart met het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang'. Aanleiding van dit project was dat een aanzienlijk deel van de gemeenten op specifieke toezicht- en handhavingsonderdelen achterbleef ten opzichte van wat de wet- en regelgeving van hen vraagt. De regering heeft het project geïnitieerd.

Het doel van het project was om per achterblijvende gemeente de uitvoering van het gemeentelijk toezicht en de gemeentelijke handhaving op de kwaliteit van de kinderopvang te verbeteren. Gemeenten zijn afzonderlijk benaderd en indien nodig aangesproken op tekortkomingen ten aanzien van de wettelijke eisen. Vervolgens zijn afspraken gemaakt over gerichte verbeteringen, die structureel van aard zouden moeten zijn. Op verzoek van de gemeente zelf, kon de VNG de gemeente met advies bijstaan.

Sinds oktober 2011 maakt de inspectie op haar website openbaar welke onderzochte gemeenten wel en welke (nog) niet aan de wettelijke eisen voldoen. De gemeenten worden daarbij onderverdeeld naar status:

- Status A: De gemeente leeft haar wettelijke taken na.
- Status B: De gemeente leeft haar wettelijke taken niet of onvoldoende na, maar werkt wel mee aan het maken en uitvoeren van verbeterafspraken met de inspectie.
- Status C: De gemeente leeft haar wettelijke taken niet of onvoldoende na en heeft niet of onvoldoende meegewerkt aan het maken en uitvoeren van verbeterafspraken met de inspectie.

De status van een gemeente geeft overigens geen waardeoordeel over de kwaliteit van individuele kinderopvanglocaties in die gemeente. Immers, de inspectie houdt toezicht op de uitvoering van de wettelijke taken door de gemeente.

Toezicht houden en handhaven zijn dynamische processen en onderhevig aan schommelingen. Wat een gemeente op het ene moment voldoende aanpakt, kan een jaar later onvoldoende zijn. De status die de inspectie toekent, is dus een momentopname. Dit betekent dat gemeenten niet alleen van status B naar A kunnen overgaan, maar ook kunnen terugvallen van A naar B.

5.2 Bevindingen project

In december 2011 waren 240 van de 418 gemeenten onderzocht (zie ook het rapport 'Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2011/2012'). Voor de resterende 178 gemeenten is de classificatie 'Mogelijk achterblijvende gemeente' gebruikt.

Van de onderzochte gemeenten eind 2011 was aan 193 gemeenten status A toegekend. Dit betekent dat het gemeentelijk toezicht op de kinderopvang in deze gemeenten op dat moment op orde was. De overige 47 onderzochte gemeenten zaten nog in een verbetertraject en hadden om deze reden een status B.

In 2012 had Nederland door gemeentelijke hervormingen nog 415 gemeenten. Eind 2012 had de inspectie alle gemeenten onderzocht. Een deel van de gemeenten die in 2012 waren onderzocht, had hun uitvoering inmiddels al op veel punten verbeterd en kreeg, nadat nog openstaande tekortkomingen waren verbeterd, direct een status A. Andere gemeenten ontvingen na een intensiever verbetertraject alsnog de status A.

Eind 2012 was een aantal gemeenten nog met een verbetertraject bezig. Op dat moment waren er 364 gemeenten met een status A en 51 gemeenten met een status B. In 2013 is er een slag gemaakt met de gemeenten die nog achterbleven: eind 2013 waren van de 51 gemeenten er nog 17 met een status B.¹⁴ Gemeenten hebben hiermee laten zien dat zij zich in grote aantallen verbeterd hebben.

Tabel 3 Overzicht status van gemeenten

| Jaar/ status | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| A | 16 | 85 | 193 | 364 | 391 |
| B | 0 | 110 | 47 | 51 | 17 |
| Mogelijk achterblijvende gemeente | 414 | 235 | 178 | 0 | 0 |
| Totaal | 430 | 430 | 418 | 415 | 408 |

Vanaf 2014 volgt de inspectie gemeenten met status A op grond van de jaarverslagen en binnenkomende signalen. Als de inspectie signaleert dat gemeenten het risico lopen hun wettelijk taken onvoldoende uit te voeren, worden deze gemeenten op basis van prioritering onderzocht (zie ook hoofdstuk 6).

De oorzaken van achterblijven zijn de laatste jaren nauwelijks veranderd. Uit het project 'Achterblijvende gemeenten' maakt de inspectie op dat gemeenten op het gebied van de kinderopvang een beperkte beleidsvrijheid ervaren. Daarnaast is het vaak een relatief klein beleidsgebied. Een en ander kan leiden tot minder bestuurlijke betrokkenheid. De inspectie ervaart echter de laatste tijd een toenemende bestuurlijke betrokkenheid.

Een andere oorzaak voor achterblijven kan zijn dat er binnen de gemeente te weinig aandacht is voor capaciteit en financiële middelen, voor voldoende kennis op het gebied van wet- en regelgeving van de verantwoordelijke medewerker kinderopvang en voor voldoende achtervang van de verantwoordelijke medewerker kinderopvang.

De inspectie merkt dat er de laatste jaren veel personeelsverloop is bij de verantwoordelijke medewerkers kinderopvang. De inspectie heeft de gemeenten tijdens de onderzoeken gedurende het project 'Achterblijvende gemeenten' gewezen op het risico dat zo veel kennis en kunde verloren gaat en heeft gemeenten verzocht voldoende maatregelen te treffen, zodat de kwaliteit van de uitvoering geborgd blijft.

Een andere oorzaak dat gemeenten achterblijven is dat zij niet altijd voldoende de regie nemen bij de uitvoering van inspecties. Deze regie is van belang om de wettelijke taak 'uitvoering inspecties' goed in te vullen. Gelukkig ziet de inspectie in 2012 weer een verbetering van deze toezichttaak door gemeenten (zie tabel 2).

¹⁴ Aan het eind van het eerste kwartaal van 2014 stonden er nog 12 gemeenten op een status B en heeft één gemeente de status C gekregen.

In sommige regio's initiëren gemeenten onderlinge regionale samenwerking bij de uitvoering van de handhavingstaken. Samenwerking is vooral bij kleine(re) gemeenten van belang en kan bijdragen aan een betere uitvoering. De minister heeft in een brief¹⁵ aan de Tweede Kamer laten weten dat er veel draagvlak is om vrijwillige, verregaande samenwerking tussen gemeenten onderling te stimuleren, evenals het verlenen van handhavingsbevoegdheden aan (samenwerkingsverbanden van) GGD-en. De minister van SZW gaat in overleg met de inspectie, VNG en PGVN na hoe gemeenten kunnen worden gefaciliteerd bij de professionalisering van hun opdrachtgeverschap voor het toezicht.

Verder is gedurende de uitvoering van het project 'Achterblijvende gemeenten' gebleken, dat zowel de GGD als de gemeente gebaat is bij een bedrijfsmatige aansturing van het werkproces. Dit draagt in positieve zin bij om tot de gewenste resultaten te komen.

Dat geldt ook voor het bewaken van de voortgang van de planning door zowel de GGD als de gemeente. Het opstellen van voortgangsoverzichten (per maand of per kwartaal) draagt bij aan transparantie over de stand van zaken in de uitvoering. Een werkgroep georganiseerd door VNG en PGVN gaat in 2014 een handreiking voor de bedrijfsvoering opstellen. Deze handreiking zou alle gemeenten input kunnen geven om onder andere het proces van monitoren en bijsturen verder te verbeteren.

Duidelijk is dat er toenemende aandacht voor toezicht kinderopvang bij de gemeenten aanwezig is vanaf 2012. En dus ook voor de uitvoering van de wettelijke taken.

15 Kamerstukken II, 2013-2014, 31 322-255

6. Risicogericht toezicht op gemeenten en de matrix 2013

Het project 'Achterblijvende gemeenten' is de basis geweest voor de inspectie voor de ontwikkeling naar het nieuwe, meer individueel gerichte, interbestuurlijke toezicht. In samenspraak met SZW en de VNG is dit toezicht, zoals beoogt in de Wet revitalisering generiek toezicht, vormgegeven.

In 2014 start de inspectie met het risicogericht toezicht op gemeenten. De inspectie heeft daartoe een toezichtkader opgesteld, dat ter goedkeuring aan de minister van SZW is aangeboden. Het publiceren van de status van gemeenten op de site van de onderwijsinspectie wordt gecontinueerd.

Het toezicht vangt aan met een risicoanalyse. Er wordt een selectie gemaakt op basis van de ingediende jaarverslagen, de toezichthistorie en eventueel aanwezige signalen over deze gemeenten. Gemeenten waar de wettelijke taken niet goed lijken te worden uitgevoerd, komen in aanmerking voor nader onderzoek. Zijn dat er te veel, dan krijgen prioriteit de gemeenten die het meest risico lopen op tekortkomingen bij uitvoering onderzoeken, handhaving en registratie. Na het nader onderzoek volgt een oordeel. De gemeente krijgt de gelegenheid om haar zienswijze op dit oordeel te geven. Daarna wordt het oordeel (de status) gepubliceerd op de site van de inspectie.

De matrix 2013

Inmiddels is ook het jaarverslag over 2013 (de matrix) gepubliceerd¹⁶. De gegevens voor het jaarverslag komen rechtstreeks uit de landelijke gebruikers- en uitvoeringssystemen (LRKP en GIR). Deze gegevens vormen de basis voor de risicoanalyse. Deze gegevens worden per gemeente verwerkt tot een jaaroverzicht. DUO stelt dit overzicht samen en KING plaatst het op de site 'www.waarstaatjegemeente.nl'.

6.1 Risicogestuurd toezicht bij de GGD-en

Vanaf 2012 houden de GGD-en risicogestuurd toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang. Door het risico te bepalen op (niet-)naleving van de kwaliteitseisen, kunnen de toezichtinspanningen gericht worden ingezet. Intensiever toezicht waar dat nodig is en minder toezicht waar dat mogelijk is. Tevens is het uitgangspunt dat de inspecties onaangekondigd uitgevoerd worden, waarmee de inspecteur een realistischer beeld krijgt van de dagelijkse praktijk. In bepaalde gevallen is een aangekondigd bezoek zinvoller, zoals bij gastouderbureaus of een nader onderzoek dat gericht is op documenten.

De GGD maakt minstens één keer per jaar van alle locaties (kdv, bso en gob) een risicoprofiel op. Het risicoprofiel bestaat uit zeven indicatoren, die betrekking hebben op de inspectiehistorie, externe informatie, interne factoren en de nalevingsbereidheid. Het model hanteert vier kleuren: groen, geel, oranje en rood. De inspecteur maakt een inschatting op iedere indicator en daarna volgt op basis van een vastgestelde weging de totaalkleur voor het risicoprofiel. De inspectie-activiteit loopt op van groen naar rood.

¹⁶ Staatscourant 2013, nr. 35199, bijlage 2

Vanaf 2014 krijgen peuterspeelzalen risicogestuurd toezicht. De locaties zijn dan twee jaar volledig geïnspecteerd op de eisen uit de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. De GGD-en maken in 2014 voor alle peuterspeelzalen een risicoprofiel. De inspecties worden dan uiterlijk 2015 op basis van het risicoprofiel vormgegeven.

Gastouders krijgen geen risicoprofiel, al wegen hun gegevens wel mee in het risicoprofiel van het betreffende gastouderbureau. Vanaf 2012 mogen gemeenten jaarlijks een selectie (steekproef) nemen van de gastouders, mits de selectie minimaal 5 tot 30 procent van het totaal aantal gastouders in de gemeente bedraagt.

6.2 Onderzoek naar model Risicogericht toezicht kinderopvang van GGD-Nederland (PGVN)

De inspectie heeft van de minister van SZW de opdracht gekregen om het model Risicogericht toezicht kinderopvang van PGVN te evalueren. De inspectie doet dit samen met onderzoeksinstituut NIVEL. In dit onderzoek staan centraal de toets op de werking van het model in de uitvoeringspraktijk en de vraag of de toepassing van het risicomodel aansluit bij de doelstellingen.

Met stakeholders in de sector kinderopvang worden interviews gehouden en er vindt een groepsgesprek plaats met een selectie van gemeenten en een gesprek met de houders van de locaties. De bevindingen worden besproken met de stakeholders en de uitkomsten worden medio 2014 gepresenteerd aan het ministerie van SZW.

7 Conclusies

Dit rapport geeft inzicht in de kwaliteit van het gemeentelijk toezicht op en de gemeentelijke handhaving van kwaliteitseisen van kinderopvang en peuterspeelzalen. Onderzocht is in hoeverre gemeenten hun wettelijke taken uitvoeren. Het betreft het verslagjaar 2012.

De inspectie heeft gekeken naar de belangrijkste taken: de uitvoering van de verplichte jaarlijkse onderzoeken en de inzet van de handhaving wanneer de GGD tekortkomingen heeft geconstateerd.

Dit rapport beschrijft tevens de actuele ontwikkelingen in het uitvoeren van gemeentelijk toezicht. Onderstaande conclusies betreffen de uitvoering van de taken van de gemeenten in het licht van recente ontwikkelingen.

7.1 Uitvoering onderzoeken

In 2012 is 90 procent van de verplichte jaarlijkse onderzoeken in Nederland afgerond. Daarmee hebben gemeenten weer het niveau van 2010 bereikt (86 procent in 2011) en dat is een stap in de goede richting. Ook omdat in een tijdsbestek van twee jaar (2011/2012) alle peuterspeelzalen (3000 stuks) voor het eerst door de gemeenten moesten worden onderzocht. Een score van 90 procent betekent dat een op de tien locaties in 2012 niet is onderzocht (ongeveer veertienhonderd locaties), tegen een op de zeven in 2011. De inspectie ziet graag verdere verbetering van de gemeenten en GGD-en, omdat de wet vraagt dat ieder jaar alle locaties onderzocht moeten worden.

De gemeenten die achterblijven bij het inspecteren van locaties kunnen zich spiegelen aan die 272 gemeenten (66 procent) die een percentage van 90 of meer halen. En daarvan haalde zelfs 147 gemeenten (36 procent) van de gemeenten de wettelijke eis dat alle locaties onderzocht zijn in hun gemeente: dat is een mooi resultaat.

7.2 Tekortkomingen

Het aantal geconstateerde tekortkomingen ligt op ongeveer hetzelfde niveau als in 2011. Wel zijn in 2012 meer locaties dan in 2011 geïnspecteerd. Bij de peuterspeelzalen heeft 68 procent van de locaties tekortkomingen. Deze hoge score komt onder andere door nieuwe regelgeving. Vanaf 2012 moeten de peuterspeelzalen voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen die gesteld zijn in de gewijzigde Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. De houders van peuterspeelzalen moeten nog hard werken om de kwaliteit op orde te krijgen.

7.3 Handhavingsadviezen

Van alle afgeronde inspecties (bij kdv, bso en gob) werd in 2012 in iets meer dan de helft (53 procent) een handhavingsadvies gegeven door de GGD. Dit is ongeveer gelijk aan het voorgaande jaar. Gemeenten kunnen dus nog verdere stappen zetten om hun houders te stimuleren de kwaliteit van de opvang op wettelijk niveau te brengen. De houders zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opvang.

7.4 Uitvoering handhaving

In 2012 is op 4.900 locaties een handhavingstraject ingezet. Dit getal is hoger dan het voorgaande jaar. De Inspectie van het Onderwijs ziet dat gemeenten

structureler handhaven. Dat is een mooie prestatie, omdat gemeenten in 2012 tijdelijk over minder handhavingsmogelijkheden beschikten als gevolg een uitspraak van de Raad van State over rechtmatigheid van bestuurlijke sancties (zie hoofdstuk 4). De verbetertrajecten die de inspectie met gemeenten afsloot, hielpen gemeenten op weg naar meer en structureler handhaven. Gemeenten zien steeds beter in dat handhaven noodzakelijk is voor kwaliteitsverbetering van de kinderopvang. Zij nemen meer dan in voorgaande jaren hun verantwoordelijkheid.

7.5 Effectiviteit van de handhaving

Een belangrijk element bij het uitvoeren van de handhaving, is weten wat effectief handhaven is. Door uitwisseling van ervaringen met andere gemeenten en raadpleging van het expertisecentrum van de VNG, neemt hun kennis toe. De uitkomsten van het onderzoek van Bureau Bartels naar effectiviteit van de handhaving in de kinderopvang geven hiertoe een verdere aanzet. Twee conclusies uit dat onderzoek komen overeen met bevindingen van de inspectie uit het project 'Achterblijvende gemeenten':

- Gemeenten kunnen nog wat voortvarender handhaven: het snel oppakken van handhavingsadviezen door de GGD (idealiter binnen twee weken) komt het resultaat ten goede.
- Gemeenten kunnen de handhaving nog wat meer afstemmen op de zwaarte van de overtreding; het sneller inzetten van juridische handhavingsinstrumenten.

7.6 Achterblijvende gemeenten

Op 31 december 2012 had de inspectie alle 415 gemeenten in Nederland van een status voorzien. Van die 415 gemeenten hadden 364 gemeenten een status A en 51 gemeenten een status B. Die gemeenten kenden tekortkomingen bij de kwaliteit van kinderopvanglocaties die meer tijd en energie vroegen om op te heffen dan gemiddeld. De inspectie is met deze gemeenten in 2013 intensief in gesprek geweest. Op 1 januari 2014 is het aantal van 51 gemeenten met een status B teruggebracht naar zeventien gemeenten. Bij het verschijnen van dit rapport, maart 2014, zijn er 395 gemeenten met een status A, twaalf gemeenten met een status B en een gemeente met status C.¹⁷

De toekenning van een status blijkt voor bestuurders van gemeenten een goede prikkel om het wegwerken van die tekortkomingen aan te pakken. De aandacht die de media in maart 2013 heeft besteed aan de groep achterblijvende gemeenten, zorgde voor versterking van de 'sense of urgency'. Gemeenten realiseren zich steeds beter dat zij verantwoordelijk zijn voor toezicht- en handhavingstaken op het gebied van kinderopvang. De inspectie ziet dat die ontwikkeling, die vorig jaar is ingezet, doorzet.

Deze ontwikkeling zou de inspectie ook graag zien op het onderwerp bedrijfsvoering, op aandacht voor regionale samenwerking en ten aanzien van de communicatie tussen gemeente en GGD. Mede daarom is de inspectie blij met de werkgroep die de PGVN en de VNG hebben opgericht; deze werkgroep stelt in 2014 een handreiking op voor de bedrijfsvoering van gemeentelijke handhaving. Die handreiking helpt gemeenten hun bedrijfsprocessen te verbeteren.

17 In 2014 zijn er minder gemeenten dan in het verslagjaar 2012.

7.7 Validiteit

Het systeem Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) ondersteunt de dagelijkse uitvoeringspraktijk toezicht en handhaving kinderopvang van gemeenten en GGD-en. De dagelijkse uitvoeringspraktijk heeft veel baat bij dit digitale informatiesysteem. Als het systeem uitbreidingen krijgt om gegevens te valideren en om managementinformatie te genereren, dan kan de GIR ook geaggregeerde cijfers over toezicht en handhaving op lokaal en landelijk niveau opleveren. De inspectie onderschrijft het besluit van het ministerie van SZW om een planningsmodule en een systeem om managementinformatie te genereren, in te bouwen. Beschikbaarheid van deze extra gegevens draagt bij aan een efficiëntere bedrijfsvoering.

Bijlagen/disclaimer

Jaarverslag

In juli 2013 hebben gemeenten het jaarverslag over 2012 ingediend. Het jaarverslag was ingevuld met gegevens uit het LRKP en GIR-inspecteren. Vragen met betrekking tot GIR-handhaven waren niet voor-ingevuld; gemeenten moesten dit zelf invullen en aanleveren aan de inspectie via de website 'waarstaatjegemeente.nl'. Via deze website geven gemeenten, na het invullen van de toezichtgegevens, aan dat het jaarverslag is goedgekeurd door burgemeester en wethouders.

De gemeenten Ten Boer, Enkhuisen en Langedijk hebben het jaarverslag te laat ingediend.

De gegevens die gepresenteerd zijn in hoofdstuk 1, zijn (tenzij anders aangegeven) gebaseerd op deze ingevulde data én de door gemeenten aangevulde gegevens over handhaving. De dataset is aangevuld met de gegevens van de gemeente Amsterdam.¹⁸

Ten opzichte van het voorgaande verslagjaar, 2011, wekt de inhoud van het jaarverslag op enkele punten af. De vraagstelling loopt op onderdelen niet helemaal synchroon. Dit heeft onder andere te maken met de beleidswijzigingen en met de manier van gegevenslevering waarbij bijvoorbeeld de datum van een inspectiebezoek werd gekozen in plaats van de datum van het afgeronde rapport.

Een en ander heeft tot gevolg dat op een aantal onderdelen een trendbreuk is ontstaan bij een meerjarige weergave van de data.

Gastouders

Ten aanzien van de gastouders worden alleen uitspraken gedaan in termen van percentages. Reden hiervoor is dat gemeenten het onderzoek bij gastouders uitvoeren op basis van een steekproef van ten minste 5 procent.

Peuterspeelzalen in LRKP

Vanaf 1 januari 2012 moeten de peuterspeelzalen zijn opgenomen in het LRKP. In de jaren 2011 en 2012 hadden gemeenten de tijd om al hun peuterspeelzalen in het kader van de wettelijke taak 'Uitvoering onderzoeken', te inspecteren. Hiermee kon worden voldaan aan de eis dat per 1 januari 2013 alle peuterspeelzalen ingeschreven moesten staan.¹⁹

Dit betekent voor het voorliggend rapport 'Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2012/2013', dat de aantallen geregistreerde peuterspeelzalen in alle gemeenten zijn opgenomen. Er kan echter geen uitspraak worden gedaan over of gemeenten al dan niet voldoen aan de wettelijke taak 'Uitvoering onderzoeken', omdat sommige gemeenten alle onderzoeken in 2011 al hebben uitgevoerd en geregistreerd hebben. Andere gemeenten hebben dit (pas) in 2012 uitgevoerd. Er

18 De gemeente Amsterdam, bijvoorbeeld, werkt niet met de GIR en dus kon er voor deze gemeente geen vooringevulde matrix worden gegenereerd.

19 Bron: King, Instructie implementatie peuterspeelzalen.

is ook een groep gemeenten die hun onderzoeken deels in 2011 en deels in 2012 hebben uitgevoerd.

Kamervragen 2013

Op 18 februari 2014 heeft de minister van SZW Kamervragen over de uitvoering van toezicht en handhaving door gemeenten beantwoord. Enkele antwoorden zijn gebaseerd op data afkomstig uit het LRKP en de GIR die begin 2014 beschikbaar waren. De data in voorliggend rapport zijn afkomstig uit de LRKP/GIR uit 2012 en wijken hier mogelijk van af.

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

2014-06 | gratis
ISBN: 978-90-8503-328-8

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de
Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | maart 2014