

Jaarverantwoording toezicht en handhaving Wet kinderopvang door gemeenten 2006

Landelijk beeld van het tweede uitvoeringsjaar

Jaarverantwoording toezicht en handhaving Wet kinderopvang door gemeenten 2006

Landelijk beeld van het tweede uitvoeringsjaar

R 07/21, december 2007
ISSN 1383-8733
ISBN 978-90-5079-197-7

Voorwoord

Omdat de beleidsverantwoordelijkheid voor de Wet kinderopvang bij het aantreden van het Kabinet Balkenende vier, bij de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is ondergebracht, rapporteert de Inspectie Werk en Inkomen voor het laatst over het eerstelijnstoezicht dat gemeenten uitoefenen op de kwaliteitseisen uit de Wet kinderopvang.

De inspectie rapporteert op basis van verantwoordingsinformatie van de gemeenten en aanvullend onderzoek. Dit rapport betreft het kalenderjaar 2006, het tweede jaar waarin de Wet kinderopvang van kracht is.

In het invoeringsjaar 2005 hoefde de gemeenten nog niet te voldoen aan alle voorwaarden die de wet stelt. Het oordeel over het eerste uitvoeringsjaar was voor de inspectie aanleiding in 2007 een aantal acties te ondernemen om het eerstelijnstoezicht bij gemeenten te bevorderen. In dit kader verwijs ik naar het gelijktijdig gepubliceerde rapport Handhaven met beleid waarin de uitvoering van de handhaving in 27 gemeenten is beoordeeld, alsmede de acties van IWI en VNG samen om onder andere de totstandkoming van gemeentelijk toezicht- en handhavingsbeleid te bevorderen.

Het in dit voorliggend rapport gegeven oordeel laat zien dat er ten opzichte van het uitvoeringsjaar 2005 een aantal verbeteringen in de uitvoering te zien zijn maar dat toch nog een aanzienlijk aantal gemeenten in 2006 te weinig toezicht heeft uitgeoefend op de kwaliteit van de kinderopvang.

Gegeven het belang van goed toezicht op de kinderopvang is daarom op de belangrijkste onderdelen beoordeeld hoe de situatie ultimo 2007 ervoor staat. Daaruit blijkt dat gemeenten in 2007 een vlucht hebben genomen in de verbetering van het toezicht kinderopvang.

Mw. mr.dr.s. C. Kervezee
Inspecteur-generaal

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Toezicht en handhaving Wet kinderopvang	7
1.2	Acties van IWI om het gemeentelijk toezicht en de handhaving te bevorderen	8
1.3	Landelijke gegevens kinderopvang	8
2	Toezicht en handhaving	9
2.1	Consistentietoets en validatieonderzoek	9
2.2	Landelijke gegevens kinderopvang	9
2.3	Toezicht- en handhavingsbeleid	10
2.4	Gemeentelijke kinderopvangregister	10
2.5	Inspecties kinderopvang	10
2.6	Domeinen toetsingskaders	12
3	Handhaving	13
3.1	Voorstellen van de GGD om handhavinginstrumenten toe te passen	13
3.2	Gemeentelijke afwijkingen van GGD-voorstellen	13
3.3	Toegepaste handhavinginstrumenten	13
4	Oordeel	15
	Bijlage: Kwalificaties van het onderzoek	17
	Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen	19

I Inleiding

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) heeft in 2007 voor de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) toezicht gehouden op het eerstelijns-toezicht dat gemeenten uitoefenen op de uitvoering van de Wet kinderopvang.

Na de ontvangst van de gemeentelijke verslagen Wet kinderopvang 2006, in de tweede helft van 2007, is IWI gestart met een onderzoek naar de vraag of het systeem van toezicht en handhaving op de Wet kinderopvang in 2006 landelijk heeft voldaan aan de eisen die in de wet en regelingen zijn gesteld. Doel hiervan is de minister van OCW inzicht te geven in hoe het gemeentelijke systeem van toezicht en handhaving op de Wet kinderopvang landelijk functioneert.

Het onderzoek van IWI is gebaseerd op de verslagen over de uitvoering die gemeenten over 2006 hebben ingediend. Gemeenten stellen dit verslag op volgens een door de minister van OCW vastgesteld model. Het College van burgemeester en wethouders (B&W) stelt dit verslag vast en verstrekt dit aan de gemeenteraad en de minister, die het kunnen gebruiken als sturingsinformatie.

In het verslag over de uitvoering zijn onderdelen opgenomen die inzicht verschaffen over de rechtmatigheid- en doeltreffendheidsaspecten van het uitgeoefende toezicht en de handhaving. Ook vraagt het verslag informatie over de beheerstaak die de gemeente heeft ten aanzien van het register en over de resultaten op domeinniveau van het uitgeoefende toezicht en ten slotte een inventarisatie van de kwaliteitsbeoordelingen door de GGD. Daarnaast worden ook gegevens met een inventariserend karakter gevraagd zoals de afgegeven voorstellen van de GGD-en om te handhaven, of de gemeente heeft gehandhaafd en met welke handhavinginstrument dat is gebeurd.

I.1 Toezicht en handhaving Wet kinderopvang

De Wet kinderopvang is op 1 januari 2005 in werking getreden en regelt onder meer de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang en biedt waarborgen voor de kwaliteit van de kinderopvang. De wet bevat een beperkt aantal kwaliteitseisen voor de kinderopvang, die gedeeltelijk zijn uitgewerkt in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang. De basis hiervoor ligt in het Convenant kwaliteit kinderopvang van de twee brancheorganisaties en de belangenorganisatie voor ouders in de kinderopvang.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het eerstelijns-toezicht op en handhaving van de kwaliteitseisen uit de Wet kinderopvang. De gemeente wijst GGD-ambtenaren aan voor de feitelijke werkzaamheden/inspecties. IWI is namens de minister tweedelijns-toezichthouder en beoordeelt de prestaties van de gemeenten. Jaarlijks rapporteert de inspectie hierover aan de minister op basis van verantwoordingsinformatie en aanvullend onderzoek.

Was 2005 door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) tot overgangsjaar benoemd, het uitvoeringsjaar 2006 kent geen omstandigheden die het in beperkte mate voldoen aan een aantal wettelijke verplichtingen op voorhand zouden kunnen rechtvaardigen.

1.2 Acties van IWI om het gemeentelijk toezicht en de handhaving te bevorderen

In het landelijke oordeel van IWI over de uitvoering van gemeenten in het kalenderjaar 2005 en uit de meerdere uitgevoerde (implementatie-) onderzoeken van IWI werd geconstateerd dat:

- 1 gemeenten het registratie- en verantwoordingsstelsel nog niet op orde hebben. Hierdoor missen gemeenten betrouwbare sturingsinformatie;
- 2 een aanzienlijk deel van de gemeenten nog niet beschikken over een toezicht- en handhavingsbeleid.

Om het registratie- en verantwoordingsstelsel in het verslagjaar 2006 en komende jaren te verduidelijken, heeft IWI gemeenten actief gewezen op geconstateerde fouten en heeft zij extra aandacht besteed aan het modelverslag en de daarbij gegeven toelichting.

Voorts zijn 130 gemeenten in het najaar van 2007 specifiek gevraagd over het ontwikkelen van een toezicht-en handhavingsbeleid, om te stimuleren dat deze voor het eerstelijns-toezicht belangrijke randvoorwaarde wordt opgepakt. De resultaten hiervan zijn in het oordeel over het 'toezicht- en handhavingsbeleid' in dit rapport verwerkt; de uitkomsten met betrekking tot het jaar 2006 zijn hiermee tevens geactualiseerd.

Beoordelingskader

Om tot een oordeel te komen over het toezicht op en de handhaving van de Wet kinderopvang heeft IWI een beoordelingskader ontwikkeld dat toegepast wordt op de bevindingen in de gemeentelijke jaarverslagen 2006.

Over een aspect van het toezicht op de kinderopvang wordt alleen een oordeel gegeven als dat kan worden gebaseerd op normen en eisen die kunnen worden ontleend aan de wet en regelgeving voor het toezicht en handhaving Wet kinderopvang. Het betreft de Wet kinderopvang, de Regeling Wet kinderopvang, Beleidsregels kwaliteit, Beleidsregels werkwijze toezichthouder en de Toetsingskaders dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus.

De informatie uit de gemeentelijke jaarverslagen heeft betrekking op rechtmatigheidsbepalingen en doeltreffendheidsaspecten.

- Bij de rechtmatigheidsbepalingen hanteert IWI de normen die expliciet in de voornoemde wet en regelgeving zijn gesteld. Aan de hand van deze normen geeft IWI in hoofdstuk drie van dit rapport een oordeel. In de bijlage 'Kwalificaties van het onderzoek' zijn de bij deze oordelen gebruikte beoordelingskaders vermeld.
- De onderdelen die betrekking hebben op de doeltreffendheid van de wetsuitvoering zijn vooral kwalitatief van aard, omdat hiervoor in de wet in veel gevallen geen expliciet vastgestelde normen bestaan. Evenmin bestaan er ervaringsgegevens, die kunnen worden gebruikt voor een te ontwikkelen normenkader en aansluitend een oordeel over een effectief beleid. Voor deze onderdelen wordt in dit rapport een inventarisatie en een beschrijving gegeven van de kwantitatieve bevindingen.

1.3 Landelijke gegevens kinderopvang

De gegevens voor dit rapport zijn ontleend aan 430 ontvangen gemeentelijke verslagen Wet kinderopvang 2006.

2 Toezicht en handhaving

2.1 Consistentietoets en validatieonderzoek

Alvorens tot conclusies te kunnen komen over het door de gemeenten gehouden toezicht op en handhaving van de Wet kinderopvang, moet eerst worden vastgesteld in hoeverre de informatie waarover IWI beschikt, toereikend is. Daartoe heeft de inspectie een consistentietoets en een validatieonderzoek uitgevoerd.

Met behulp van de resultaten van de consistentietoets heeft IWI een correctie aangebracht in de gegevens van 2006, zodat deze beter bruikbaar zijn om een landelijk beeld op te stellen. Voor 50 procent van de gemeenten diende de gegevens gecorrigeerd te worden.

Uit het validatieonderzoek volgt dat gemeenten in veel gevallen onderdelen van het verslag niet goed hebben geïnterpreteerd en zich daardoor onjuist hebben verantwoord. Vastgesteld is dat in 2006 een deel van de onderzochte jaarverslagen niet toereikend is voor een juist beeld over de uitvoering. Op grond hiervan bestaat onzekerheid over de informatie van de uitvoering in de verslagen van gemeenten. Bij de betreffende onderdelen en de conclusies wordt deze onzekerheid genoemd.

De geconstateerde tekortkomingen in de consistentietoets en het validatieonderzoek worden voor een deel verklaard door het ontbreken van continuïteit binnen het gemeentelijke apparaat van gemeenteambtenaren belast met het toezicht op de kinderopvang. Daarnaast blijkt het model waarmee gemeenten zich verantwoorden invulproblemen te geven. Een gevolg hiervan is dat het zoals in 2005 het gemeenten ontbreekt aan adequate sturingsinformatie en dat ook de verantwoording richting gemeenteraad en minister niet goed plaatsvindt.

De inspectie zal nu in overleg met de VNG, GGD-Nederland en de betreffende beleidsdirectie van OCW bezien hoe vereenvoudiging in uitvraag kan plaatsvinden.

2.2 Landelijke gegevens kinderopvang

Nagenoeg alle gemeenten in Nederland hebben in 2006 dagopvang en buitenschoolse opvang (99 procent). Bij ruim 60 procent van de gemeenten zijn ook gastouderbureaus actief, dit is een kleine stijging ten opzichte van 2005.

In 2006 is er een stijging van bijna 8 procent van het aantal kinderopvanglocaties en gastouderbureaus in Nederland. De groei van het aantal locaties bedraagt in 2006 bij de dagopvang en de buitenschoolse opvang respectievelijk 3 procent en 12 procent. Het aantal gastouderbureaus is met 20 procent toegenomen. Hier is echter ook het grootste verloop te zien. Er is sprake van 23 procent nieuwe inschrijvingen, terwijl 12 procent van de gastouderbureaus is gestopt.

Op 31 december 2006 waren er 3.291 locaties dagopvang, 2.885 locaties buitenschoolse opvang en 501 gastouderbureaus actief.

De innovatieve gastouderopvang, bedoeld om te kunnen voldoen aan de verwachte vraag naar opvang in plattelandsgebieden, is in 2006 in 19 procent van de gemeenten (83) aanwezig. In 2005 was dit 12 procent (58 gemeenten). In 2005 was alleen bij kleine gemeenten sprake van innovatieve gastouderbureaus. In 2006 hebben ook gastouderbureaus in middelgrote en grote gemeenten gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

2.3 Toezicht- en handhavingsbeleid

Van de gemeenten had 70 procent in 2006 een toezichtbeleid dat het hele jaar van toepassing was. Eind 2007 heeft inmiddels bijna 96 procent toezichtbeleid. Capaciteitsgebrek binnen de gemeente wordt als grootste oorzaak genoemd dat het beleid pas in 2007 of zelfs nu nog niet is vastgesteld.

Ongeveer de helft van de gemeenten had in 2006 een handhavingsbeleid dat het hele jaar van toepassing was. Eind 2007 is dit percentage inmiddels gestegen en ligt tussen de 85 en 90 procent van de gemeenten. Ook hier is capaciteitsgebrek de belangrijkste oorzaak.

Het wel of niet hebben van een handhavingsbeleid blijkt van invloed te zijn op de aantallen handhavingsvoorstellen. Bij gemeenten met een handhavingsbeleid volgen bijna twee keer zoveel voorstellen uit de onderzoeken dan bij gemeenten zonder handhavingsbeleid. Een oorzaak kan zijn dat de GGD-en in de situatie dat er geen handhavingsbeleid is, minder voorstellen afgeven. Bij gemeenten waar het handhavingsbeleid in de loop van het jaar 2006 is vastgesteld, zie je vervolgens een sterke groei van het aantal voorstellen.

In het najaar 2007 heeft IWI de stand van zaken geïnventariseerd bij gemeenten die volgens de laatste gegevens nog geen toezichts- en handhavingsbeleid hadden. Daarbij heeft IWI geconstateerd dat deze gemeenten nu meer capaciteit inzetten en prioriteit geven aan het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit op de kinderopvang.

2.4 Gemeentelijke kinderopvangregister

Het gemeentelijke register is op orde. Op een paar kleine afwijkingen na kunnen de ouders vertrouwen op de gegevens die zijn opgenomen in het register.

Een beperkt aantal gemeenten heeft niet in alle gevallen in 2006 de mutaties in het register aan de houder van de kinderopvangorganisatie bekend gemaakt en publiceert de aangebrachte mutaties niet altijd in lokaal verspreide dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen.

Ook wordt in 2006 niet bij alle gemeenten de GGD-toezichthouder op naam aangewezen. Daarbij voldoet in 2006 een gedeelte van de gemeenten niet aan de wet door de bekendmaking van de toezichthouders in een lokaal verspreide dag-, nieuws- of huis aan huisblad te publiceren.

De manco's komen voort uit onvoldoende beschikbare menskracht of zijn een gevolg van een bewuste keuze om de toezichthouder niet op naam te benoemen of om terugmelding aan de houder niet per brief maar per e-mail te verzorgen of het register alleen op de GGD- of gemeentelijke website te publiceren.

2.5 Inspecties kinderopvang

¹
Een wettelijk onderzoek als bedoeld in artikel 62 van de Wet kinderopvang bestaat uit drie elementen:

1) de uitvoering van de inspectie van het kinderopvangbedrijf door de GGD;
2) de hoor- en wederhoor procedure met de houder van het kinderopvangbedrijf over het concept inspectierapport;
3) de ontvangst van het definitieve inspectierapport door de gemeente.

Als deze drie elementen doorlopen zijn, is het onderzoek volledig afgerond en telt het onderzoek mee in het jaar van afronding.

²

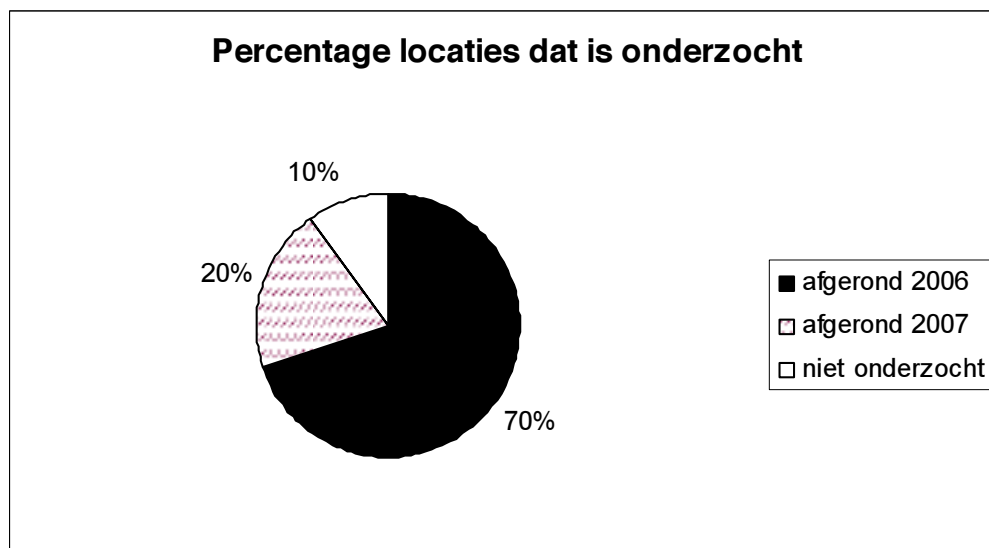
Dit heeft IWI al eerder gerapporteerd in het rapport 'De tweede stap'.

• Wettelijke onderzoeken (eerstemeldings- en jaarlijkse onderzoeken)

In vergelijking met 2005 is sprake van een stijging van het aantal uitgevoerde wettelijke onderzoeken.¹ In 2005 bleek dat het jaarlijkse onderzoek naar de kwaliteit van de kinderopvang bij slechts 28 procent van de al bestaande kinderopvangorganisaties is uitgevoerd. In 2006 is dit percentage sterk verbeterd en ligt op ongeveer 70 procent. Uit eerder onderzoek van GGD-Nederland volgt dat het percentage uitgevoerde inspecties 90 procent is.² Twintig procent van de inspecties was in 2006 evenwel nog niet afgerond en moeten dan ook verantwoord worden in het verslagjaar 2007. Bij de overige 10 procent van de locaties zijn in 2006 vanwege capaciteitsgebrek geen inspecties uitgevoerd.

Figuur 1

Percentages van locaties en gastouderbureaus die zijn onderzocht



- **Incidentele- en nadere onderzoeken**

Het aandeel van incidentele onderzoeken in het geheel aan onderzoeken is beperkt. Er is landelijk wel een stijging ten opzichte van 2005 van 84 naar 132 incidentele onderzoeken, uitgevoerd bij de drie soorten kinderopvang samen. Op een totaal van 430 gemeenten betekent dit dat incidentele onderzoeken schaars in aantal zijn. In 50 procent van de gevallen is de aanleiding voor het uitvoeren van een incidenteel onderzoek afkomstig van interne signalen en voor 50 procent van externe signalen.

In 2006 is een stijging zichtbaar van het aantal nadere onderzoeken. In 2006 zijn ongeveer 500 nadere onderzoeken (herinspecties) uitgevoerd door ongeveer eenderde van de gemeenten. Nadere onderzoeken zijn vaak een gevolg van een toegepaste handhavingsactie zoals een waarschuwing of aanwijzing, waarbij de GGD na afloop van een vooraf bepaalde termijn beoordeelt of de tekortkoming opgeheven is.

- **Onaangekondigde onderzoeken en niet openbaar gemaakte rapportages**

Onaangekondigde onderzoeken worden in zeer beperkte mate uitgevoerd. Er is een kleine stijging ten opzichte van 2005 zichtbaar. In 2006 laat ongeveer 7 procent van de gemeenten de GGD onaangekondigde onderzoeken uitvoeren. Eerder is door IWI gerapporteerd dat 4 op de 10 gemeenten voorstander zijn om onaangekondigde onderzoeken uit te voeren (IWI 'De eerste stappen', september 2006). In de praktijk komt dit echter nog weinig voor.

Het aantal niet openbaar gemaakte onderzoeken is beperkt. In 2005 maakten 20 gemeenten (4 procent) 83 onderzoeken niet openbaar. In 2006 was er veel meer spreiding en maakten 114 gemeenten (27 procent) 188 onderzoeken niet openbaar. Als inspectierapporten niet openbaar worden gemaakt, vindt dat vooral in kleine gemeenten plaats.

- **De wettelijke onderzoekseis (jaar- en eerstemeldingsonderzoek)**

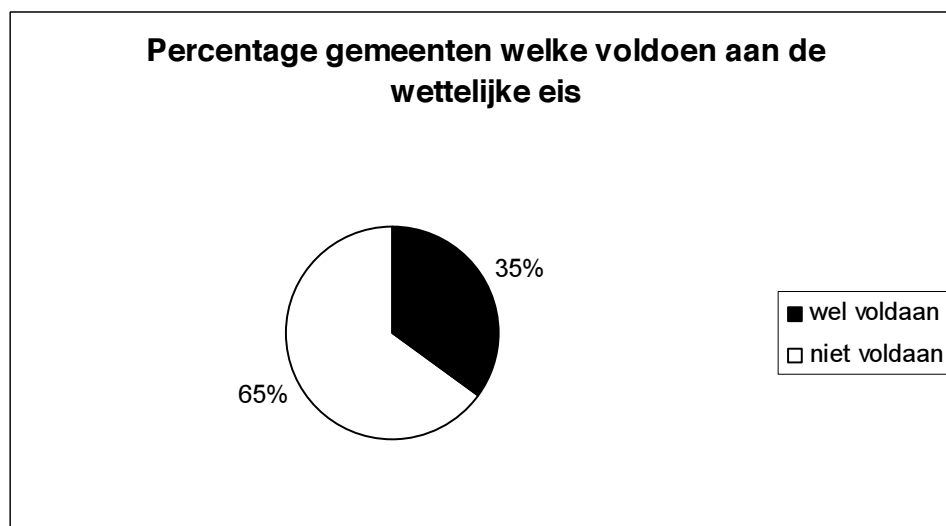
In het gemeentelijke verslag 2006 hebben 35 procent van de gemeenten aangegeven dat zij alle wettelijke onderzoeken hebben uitgevoerd. In 2005 was dit nog minder dan een kwart van de gemeenten.

In figuur 1 van dit rapport is aangegeven dat 70 procent van de locaties in 2006 is onderzocht. De 65 procent van de gemeenten (100-35) die niet aan de wettelijke eis hebben voldaan, zijn dus verantwoordelijk voor de 30 procent van de locaties (100-70) die in 2006 niet of niet tijdig zijn onderzocht.

Niet of niet tijdig uitgevoerde onderzoeken kunnen bij gemeenten sterk verschillen. Het merendeel van de gemeenten dat niet aan de wettelijke eis heeft voldaan, zal wel het overgrote deel van de wettelijk verplichte onderzoeken hebben gerealiseerd.

Figuur 2

Het deel van de gemeenten dat alle wettelijk benodigde onderzoeken heeft verricht



Voor zover in 2006 onderzoeken zijn uitgevoerd, hebben deze plaatsgevonden in overeenstemming met de voorgeschreven Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang (artikelen 2 tot en met 8).

2.6 Domeinen toetsingskaders

Wat betreft de tekortkomingen scoren de zeven domeinen waarop de GGD de uitvoering toetst, vergelijkbaar met 2005. Net als in 2005 zijn er bij het domein veiligheid en gezondheid de meeste tekortkomingen geconstateerd.

IWI kan uit het gemeentelijke verslag waarin de scores in de domeinen voorkomen niet opmaken welke soort tekortkomingen aan de orde zijn geweest, die tot een score 'onvoldoende' (dit is inclusief de score 'slecht') hebben geleid. De zwaarte van de score onvoldoende en slecht zal samenhangen met het door de GGD afgegeven handhavingsvoorstel aan de gemeente.

3 Handhaving

3.1 Voorstellen van de GGD om handhavingsinstrumenten toe te passen

De reguliere jaarlijkse onderzoeken leveren de meeste GGD-voorstellen op om een handhavingsactie toe te passen. De onderzoeken vanuit een meer risicogerichte benadering, zoals incidentele onderzoeken, leveren weinig tot geen handhavingsvoorstellen op. Vaak blijkt dat een intern of extern signaal over mogelijke tekortkomingen in een kinderopvanglocatie na onderzoek van de GGD niet zodanig zwaar te zijn dat direct gehandhaafd moet worden.

Bij de domeinen 'veiligheid en gezondheid' en 'klachten' worden de scores onvoldoende en slecht nogal eens tijdens de hoor- en wederhoorprocedure opgelost. Daarom volgen hier ook minder voorstellen uit aan de gemeente dan in werkelijkheid worden gerapporteerd.

Bij een deel van de gemeenten die geen handhavingsbeleid hebben, is het opvallend dat de GGD dan ook geen handhavingsvoorstellen doet.

Op GGD-niveau zijn er grote verschillen in onderzoeken die wel of geen handhavingsvoorstellen opleveren. Er zijn GGD-en waar alle onderzoeken geen enkel voorstel opleveren. Bij andere GGD-en komen er juist veel voorstellen uit de onderzoeken. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen of er sprake is van landelijke en uniforme uitvoering van de toetsingskaders door de GGD en welke oorzaken zijn voor deze verschillen.

3.2 Gemeentelijke afwijkingen van GGD-voorstellen

De helft van de gemeenten wijkt soms af bij GGD-voorstellen om handhavingsinstrumenten toe te passen. Landelijk gezien wordt ongeveer bij 13 procent van de GGD-voorstellen afgeweken.

De redenen om af te wijken, zijn:

- De gemeente had in het verslagjaar 2005 (al dan niet tijdelijk) geen capaciteit om handhavingsmaatregelen te treffen; dit was het geval in 15 procent van de voorstellen;
- In het gemeentelijke handhavingsbeleid is voorzien in een andere actie dan het opleggen van een handhavingsmaatregel of de gemeente past een zwaarder of lichter instrument toe (85 procent van de gevallen).

3.3 Toegepaste handhavingsinstrumenten

Eenderde van de door gemeenten in 2006 toegepaste handhavingsinstrumenten betreft 'overleg en overreding'. Eenderde betreft 'schriftelijke waarschuwing' en weer eenderde betreft een 'aanwijzing' door B&W. De eerste twee handhavingsinstrumenten komen veel vaker voor dan door gemeenten wordt gerapporteerd. De gemeenten verantwoorden zich echter niet zodanig in het verslag aan de gemeenteraad en minister. Ook wordt in veel gevallen voor afronding van het onderzoek plaatsvindt al 'overleg en overreding' door de GGD toegepast.

4 Oordeel

Hoewel de uitvoering van de Wet kinderopvang ten opzichte van 2005 is verbeterd, is IWI van mening dat het een te hoog percentage is dat 65 procent van de gemeenten in Nederland in 2006 niet of niet tijdig alle wettelijke onderzoeken heeft verricht. In dit percentage zitten zowel gemeenten die in grote mate niet aan de wettelijke eis hebben voldaan als gemeenten die de wettelijke eis net niet hebben gehaald. De score van het aantal onderzochte locaties is beduidend beter: 70 procent is tijdig onderzocht in 2006 en 20 procent is begin 2007 afgerond.

Het gemeentelijke kinderopvangregister is in 2006 voldoende op orde, waarmee gemeenten volgens de inspectie een goede stap voorwaarts hebben gemaakt.

Het ontbreekt de helft van de gemeenten in 2006 nog steeds aan een vastgesteld toezicht- én handhavingsbeleid dat het hele jaar geldend was. Volgens de inspectie een belangrijke voorwaarde voor GGD-en en gemeenten om hun taak goed uit te voeren. In 2007 hebben gemeenten zich verbeterd en heeft inmiddels tussen de 85 en 90 procent van de gemeenten het toezicht- en handhavingsbeleid vastgesteld.

Gezien de uitkomsten van de uitgevoerde consistentietoets en het validatieonderzoek blijkt dat de gemeenten hun administratie nog niet goed op orde hebben. Zo kunnen ze de GGD minder goed aansturen en is de informatievoorziening aan de gemeenteraad en minister onvoldoende op orde.

Inspecties wel uitgevoerd, maar GGD-rapportage te laat

Het blijkt dat de GGD als gevolg van capaciteitsproblemen een deel van de inspecties niet of te laat uitvoeren. Bij 90 procent van de locaties was in 2006 de verplichte inspectie uitgevoerd, maar daarvan is de inspectie bij 20 procent van de locaties pas in 2007 afgerond; dus inclusief hoor en wederhoor met de houder en openbaarmaking van het inspectierapport waarna eventuele handhavingsactie van de gemeente mogelijk is. Bij 10 procent van de locaties is een onderzoek in 2006 geheel achterwege gebleven.

De inspecties die niet of te laat zijn uitgevoerd bevinden zich verspreid over de gemeenten in Nederland. Ongeveer 35 procent van de gemeenten hebben alle benodigde wettelijke onderzoeken in 2006 tijdig uitgevoerd.

IWI is van mening dat door het niet of niet op tijd uitvoeren van de inspecties de door de wet opgedragen waarborgfunctie in 2006 wel beter dan in 2005, maar toch nog onvoldoende is ingevuld. Hierdoor is er een risico omdat nu onbekend is hoe de niet onderzochte locatie functioneert.

Toezicht- en handhavingsbeleid veelal pas eind 2007 vastgesteld

Door capaciteitsgebrek had in 2006 maar de helft van de gemeenten het toezicht- en handhavingsbeleid voor het hele verslagjaar vastgesteld. In de periode voor vaststelling van het beleid zijn er wel veelvuldig werkafspraken gemaakt tussen GGD en gemeenten.

In 2007 hebben de gemeenten zich verbeterd en heeft meer dan 90 procent van de gemeenten het toezichtbeleid en meer dan 85 procent het handhavingsbeleid vastgesteld.

IWI oordeelt positief over het feit dat gemeenten in 2007 meer capaciteit ingezet hebben en prioriteit hebben gegeven aan het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit op de kinderopvang.

Handhavingsbeleid is leidend bij het doen van voorstellen door de GGD-en

Het wel of niet hebben van een handhavingsbeleid is van invloed op de aantallen handhavingsvoorstellen. Bij gemeenten met een handhavingsbeleid volgen bijna twee keer zoveel voorstellen uit de onderzoeken dan bij gemeenten zonder handhavingsbeleid. Bij gemeenten waar het handhavingsbeleid in de loop van het jaar 2006 is vastgesteld, is een sterke groei van het aantal voorstellen te zien. Dit kan een gevolg zijn van een inhaalslag die de GGD-en maken. Bij een gedeelte van de gemeenten die geen handhavingsbeleid hebben, heeft de GGD zelfs helemaal geen voorstellen gedaan.

Gezien deze bevindingen is IWI van mening dat het handhavingsbeleid een voorwaarde is om goed toezicht uit te oefenen.

Er zijn wel op GGD-niveau grote verschillen geconstateerd in inspectieonderzoeken die wel of geen handhavingsvoorstellen opleveren.

Handhavingsvoorstellen en risicogestuurd toezicht

Jaarlijkse onderzoeken leveren relatief gezien veel handhavingsvoorstellen op. Nadere onderzoeken (herinspecties) en incidentele onderzoeken daarentegen weinig. Op landelijk niveau zijn afspraken gemaakt om vanaf 2008 een vorm van risicogestuurd toezicht in te voeren. Dat gaat vooral plaatsvinden bij de reguliere jaarlijkse onderzoeken. GGD-Nederland bereidt de invulling daarvan voor. Doel daarvan is om meer toezicht uit te oefenen op locaties die slecht presteren en minder toezicht bij locaties die goed presteren. IWI onderschrijft deze keuze, die ook bijdraagt aan toezichtlastbeperking in de kinderopvang, maar ziet ook risico's gelet op het aantal handhavingsvoorstellen. Daarom wil IWI vanuit haar positie als tweedelijnstoezichthouder drie belangrijke randvoorwaarden noemen:

- Omdat juist de jaarlijkse onderzoeken veel handhavingsvoorstellen opleveren, welk aantal waarschijnlijk nog zal stijgen nu veel meer gemeenten over een handhavingsplan beschikken (zie hiervoor), is het belangrijk dat gemeenten en GGD-en de beschikking krijgen over een goed afwegingsmodel op basis waarvan de juiste keuzes gemaakt kunnen worden. Bij voorkeur wordt zo'n model landelijk vastgesteld, als waarborg voor een uniforme toepassing.
- Gemeenten en GGD-en moeten bij de invoering van een methode van risicogestuurd toezicht begeleid worden, de minister moet kunnen vertrouwen op een goede invulling die bijdraagt aan kwaliteitsverbetering in de kinderopvang en er moet voorzien zijn in een periodieke evaluatie om vast te stellen of deze benadering oplevert wat de wetgever ervan verwacht.
- Een eventueel capaciteitstekort bij de GGD mag niet leidend zijn bij de afweging om wel of geen locaties te onderzoeken.

Gemeentelijke kinderopvangregister op orde

Het beheer van het gemeentelijke kinderopvangregister is bij het grootste gedeelte van de gemeenten op orde. Hiermee hebben de gemeenten ten opzichte van 2005 een stap voorwaarts gemaakt. Het geeft ouders en houders voldoende zicht op de feitelijke actuele situatie. Het op naam aanwijzen van de GGD-toezichthouder is in 2006 verbeterd, maar vindt niet altijd plaats. Ditzelfde geldt ook voor de bekendmaking van de toezichthouders in een lokaal verspreide dag-, nieuws- of huis aan huisblad.

Er vindt thans overleg plaats in hoeverre de wet dwingend moet voorschrijven dat een toezichthouder op naam moet worden aangewezen en niet volstaan kan worden met een aanwijzing van de toezichthouder naar de GGD als instantie of naar de directeur van de GGD (op functie). Als de wetgeving dat laatste wel mogelijk maakt, vermindert dat het aantal noodzakelijke mutaties en het steeds opnieuw publiceren in een regioblade. Dan neemt ook het aantal tekortkomingen af. IWI is daarom voorstander voor aanpassing van de wet op dit punt.

Geen betrouwbare sturings- en verantwoordingsinformatie

Bij de IWI-onderzoeken naar de betrouwbaarheid van de door de gemeente verstrekte verantwoordingsgegevens in het verslag Wet kinderopvang 2006, blijkt dat bij het merendeel van de gemeenten de gemeentelijke verantwoordingsadministratie nog niet op orde is. Daardoor hebben die gemeenten ook geen adequate informatie voorhanden om de GGD goed te kunnen aansturen en om de gemeenteraad en minister juist te informeren.

Het huidige model verantwoordingsdocument 2006 waarin gemeenten zich aan gemeenteraad en minister verantwoorden, levert veel problemen op. IWI zal initiatieven nemen om samen met de VNG en GGD-Nederland tot een aangepast model in een geautomatiseerd programma te komen, waarmee de verantwoordingsinformatie aan de gemeenteraad en de minister betrouwbaarder wordt.

Kwalificaties van het onderzoek

Beoordelingskaders

Volledigheid en juistheid van de gegevens in het kinderopvangregister

Artikel 46 Wet kinderopvang geeft aan dat het college van B&W een register bijhouden, waarin zij direct de gegevens opnemen die na een melding worden verstrekt door degene die een kindercentrum of gastouderbureau in exploitatie wil nemen. Welke gegevens dat zijn wordt op grond van artikel 45 lid 2 Wet kinderopvang nader uitgewerkt in de Regeling Wet kinderopvang.

Artikel 6 Regeling Wet kinderopvang gaat in op de inhoud van het register. In het eerste lid van dit artikel wordt nogmaals aangegeven dat bij melding verstrekte gegevens worden opgenomen. Welke gegevens dat zijn wordt aangegeven in artikel 5 Regeling Wet kinderopvang. Voorts dienen op grond van artikel 6 lid 2 Regeling Wet kinderopvang wijzigingen te worden ingeschreven met vermelding van de aard en de datum van de wijziging.

Mededeling aan de houder van wijziging in het register

Artikel 46 lid 4 Wet kinderopvang biedt de minister de mogelijkheid om regels te stellen omtrent ondermeer de verwijdering van gegevens uit het register en de wijze waarop verbetering van onjuistheden in het register plaatsvindt. De minister heeft hier gebruik van gemaakt middels de Regeling Wet kinderopvang.

Artikel van de Regeling Wet kinderopvang schept voor het college van B&W de mogelijkheid om wijzigingen aan te brengen in het register, indien is gebleken dat de gegevens die zijn opgenomen ten aanzien van een kindercentrum of gastouderbureau, niet overeenstemmen met de werkelijke situatie. Het college dient dit direct aan de houder schriftelijk mee te delen.

Op grond van artikel 47 lid 1 Wet kinderopvang is de houder verplicht om wijzigingen direct door te geven aan het college van B&W. Die dient vervolgens op grond van lid 2 van dit artikel schriftelijk aan de houder mee te delen dat de wijziging in het register is aangetekend.

Opneming, mededeling aan houder en bekendmaking / ter inzage leggen van het register

Artikel lid 2 Wet kinderopvang: Het college van B&W deelt de houder schriftelijk mee, dat de opneming van het kindercentrum of het gastouderbureau in het register heeft plaatsgevonden. Artikel 46 lid 3 Wet kinderopvang stelt dat het college van B&W de opneming in het register bekend maakt in een lokaal verspreid dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad.

Artikel lid 5 Wet kinderopvang vermeldt dat het register kosteloos bij de gemeentesecretarie voor een ieder ter inzage ligt.

Aanwijzing en mededeling van GGD-ambtenaren

Op grond van artikel 61 lid 1 Wet kinderopvang wijst het college van B&W ambtenaren van de GGD aan als toezichthouder.

Artikel 61 lid 2 Wet kinderopvang geeft aan dat het college van B&W van deze aanwijzing als toezichthouder mededeling doet in een lokaal verspreid dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad.

Aantal uitgebrachte rapportages van het jaarlijks onderzoek

Op grond van artikel 2 Wet kinderopvang dient de toezichthouder jaarlijks te onderzoeken of de exploitatie van elk kindercentrum of gastouderbureau plaatsvindt volgens de wettelijke regels, behoudens bijzondere omstandigheden.

Aantal uitgebrachte rapportages naar aanleiding van nieuwe meldingen

Artikel 62 lid 1 Wet kinderopvang geeft aan dat de toezichthouder, na een melding van degene die voornemens is een kindercentrum of gastouderbureau te starten, een onderzoek verricht of de exploitatie redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de wettelijke eisen. In artikel 10 Regeling Wet kinderopvang geeft aan dat dit onderzoek binnen acht weken na de melding dient te gebeuren.

Gevolgen van het Validatieonderzoek/consistentietoets voor de exactheid van de uitspraken
De onjuiste cijfers uit de gemeentelijke jaarverslagen zijn gecorrigeerd met behulp van de gegevens van het validatieonderzoek. In de overige onderdelen van de gemeentelijke jaarverslagen zijn ook onjuistheden of onvolledigheden aangetroffen, maar de omvang daarvan was zodanig dat het niet tot substantieel andere resultaten leidde. Hierbij dient wel in ogenschouw worden genomen dat het aantal onderzoeken/inspecties nog erg beperkt is geweest in 2005.

Een gevolg van het voorgaande is dat bij uitspraken over het 'gemeentelijk kinderopvangregister' geen exacte percentages kunnen worden genoemd. Hier wordt volstaan met globalere kwantificeringen.

Bij 'Inspecties kinderopvang' is uitgegaan van de door de gemeenten gerapporteerde informatie na verwerking van de uitkomsten van de consistentieslag. Vaak moet ook hier worden volstaan met globalere kwantificeringen (het noemen van delen van de massa; bijvoorbeeld een zesde deel in plaats van een exact percentage).

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2007

- R07/21 Jaarverantwoording toezicht en handhaving Wet kinderopvang door gemeenten 2005
- R07/20 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2006
- R07/19 Goed geplaatst
Onderzoek naar plaatsingsbeleid en wachtlijstproblematiek Wet sociale werkvoorziening
- R07/18 Uitvoering van re-integratietrajecten door UWV
Invloed van WW-cliënten en maatwerk bij re-integratie
- R07/17 Samen onder één dak
Een gezamenlijk onderzoek van CBP en IWI naar het gebruik van persoons-gegevens in zes lokale samenwerkingsverbanden
- R07/16 Bijstand en vermogen
Onderzoek naar de vaststelling van het vermogen voor de Wet werk en bijstand
- R07/15 Buiten spelen
Onderzoek naar toezicht en handhaving op buitenruimten bij locaties kinderopvang
- R07/14 Wajong en werk
Onderzoek naar de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten
- R07/13 Vroegmelders
Dienstverlening van CWI en UWV aan werknemers die werkloos dreigen te worden
- R07/12 Vallen en opstaan
Onderzoek naar de gemeentelijke invulling van de verantwoordelijkheid voor het eerstelijnstoezicht op de kinderopvang
- R07/11 De Sociale Verzekeringsbank op weg naar 2010
Het verandertraject SVB Tien in het eerste jaar 2006
- R07/10 Doorstart voor de schooluitvaller
Onderzoek naar de dienstverlening van CWI en sociale diensten aan voortijdige schoolverlaters
- Jaarplan 2008
- R07/09 De tweede stap
Vervolgonderzoek op het rapport 'De eerste stappen'
Implementatie eerstelijnstoezicht op Wet kinderopvang door gemeenten in 2006
- R07/08 Jaarverantwoording toezicht en handhaving Wet kinderopvang door gemeenten 2005
Landelijk beeld van het eerste uitvoeringsjaar
- Jaarverslag 2006
- R07/07 Uitvoering Wet werk en bijstand 2005
- R07/06 In de bijstand, en dan
Wat gemeenten doen aan activering van pas ingestroomde bijstandsccliënten
- R07/05 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2005
- R07/04 Randon machines
Certificering in het werkveld 'EG-richtlijn machines'
- R07/03 De waarde van vasthoudendheid
Integriteitszorg bij certificatie- en keuringsinstellingen
- R07/02 Betrokken bij kwaliteit
Borging deskundigheid bij certificatie- en keuringsinstellingen
- R07/01 Samenwerking tussen CWI en UWV bij aanvragen voor een WW-uitkering

2006

- R06/28 Duurzaamheid van re-integratie
Korte- en langetermijneffecten van re-integratie van arbeidsgehandicapten
- R06/27 Burger aan zet
Onderzoek naar de invloed van herbeoordeelde WAO-gerechtigden op hun re-integratie
- R06/26 Eerste contacten met de keten
Volgonderzoek naar de werkzoekende burger in de keten
- R06/25 Nabestaanden in beeld bij gemeenten
Beschikbaarheid en gebruik van gegevens van nabestaanden
- R06/24 De Wia-claim beoordeeld
Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen 2006 - 2008
- R06/23 UWV en Walvis
Zesde rapportage
- R06/22 Zorg om arbo
Werkveldonderzoek naar certificering van veiligheidkundigen, arbeids- en organisatiesdeskundigen, arbeidshygiënist en bedrijfsartsen
- R06/21 Handhaving door de Sociale Verzekeringsbank in 2005
- R06/20 Wsw-indicatiestelling door CWI
- R06/19 De eerste stappen
Onderzoek naar de implementatie van het eerstelijnstoezicht op de Wet kinderopvang door de gemeenten in 2005
- R06/18 Zorgen voor bejegening
Onderzoek naar de wijze waarop UWV een zorgvuldige bejegening van WW- en ZW-gerechtigden en werkgevers nastreeft
- R06/17 Vreemdelingen aan het werk
Onderzoek naar de afgifte van tewerkstellingsvergunningen
- R06/16 Werken aan sociale activering
Onderzoek naar sociale activering als eerste stap naar re-integratie
- R06/15 Gedogen of handhaven
- Jaarplan 2007
- R06/14 UWV en Walvis
Vijfde rapportage
- R06/13 Het CWI-systeem Sonar in de praktijk
- R06/12 De rol van de gemeenteraad bij de Wet werk en bijstand
- R06/11 Beoordeeld en bejegend
Onderzoek naar de wijze waarop UWV een zorgvuldige bejegening voor WAO- en Wia-gerechtigden nastreeft
- R06/10 Meesterschap, vakmanschap
Een onderzoek naar certificering in de werkvelden 'springmeesters' en 'gasdeskundigen tankschepen'
- Jaarverslag 2005
- R06/09 Eén fase, één keten
De ondersteuning door CWI, UWV en gemeenten van werkzoekenden met een goede kans op werk
- R06/08 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2004
- R06/07 Inzicht in kostenbesparing CWI
- R06/06 Over druk
Een onderzoek naar het functioneren van certificatie- en keuringsinstellingen in het werkveld drukapparatuur
- R06/05 Waar een wil is, is een BVG
Samenwerking van de ketenpartners bij de vorming van bedrijfsverzamelgebouwen
- R06/04 Controle in concurrentie
Uitvoering periodieke keuring en certificatie van kranen en liften
- R06/03 Samen dienstverleners
Onderzoek naar de dienstverlening aan klanten met meerdere uitkeringen
- R06/02 De controleschakel
Onderzoek naar de werking van de controleschakel in de handavingsketen

R06/01 Doelbinding en beveiliging in de keten van werk en inkomen
De beveiliging van Suwinet en de privacy van de burger

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen
Afdeling Strategie en communicatie

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

Postbus 11563
2502 AN Den Haag

