

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw S.A.M. Dijkma
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Postbus 11563
2502 AN Den Haag
Prinses Beatrixlaan 82
2595 AL Den Haag
Telefoon (070) 304 44 44
Fax (070) 304 44 45
www.iwiweb.nl

Contactpersoon	Datum
Doorkiesnummer	Uw brief van
E-mail	Ons kenmerk 2007/5484
Onderwerp	Achterblijvende gemeenten bij de opzet van toezicht- en handhavingbeleid Wet kinderopvang

Geachte mevrouw Dijkma,

Met deze brief wil ik u informeren over de navraag die de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) op uw verzoek heeft gedaan bij gemeenten die nog onvoldoende voorwaarden hebben geschapen om goed toezicht op de Wet kinderopvang uit te oefenen.¹

Naar aanleiding van uw verzoek, dat voortkwam uit uw begeleidende brief bij twee onderzoeken van IWI, heeft de inspectie een inventarisatie gehouden onder die gemeenten waar de opzet van het toezicht Wet kinderopvang op een aantal punten nog niet voldoende was.²

Als voorbereiding op deze inventarisatie heeft IWI een analyse uitgevoerd op beschikbare onderzoeksresultaten en de gemeentelijke jaarverslagen kinderopvang over 2006. Hieruit kwam naar voren dat 130 gemeenten de opzet van het toezicht op één of meerdere punten nog niet op orde hadden.³ IWI heeft vervolgens deze 130 gemeenten in het najaar van 2007 benaderd om een meer recent beeld te krijgen van de stand van zaken. De inspectie heeft met deze gemeenten gesproken over de huidige stand van zaken aangaande het beleid, de opzet van het toezicht en de uitvoering ervan.

Bij deze activiteit heeft IWI samengewerkt met de VNG die vanuit het project 'Versterking Handhaving Wet kinderopvang' ondersteuning biedt aan gemeenten om de kwaliteit van toezicht op en handhaving van de Wet kinderopvang te verbeteren. Het doel van de samenwerking is om gezamenlijk een bijdrage te leveren aan het verder verbeteren van de organisatie en de uitvoering van het toezicht op en de handhaving van de Wet kinderopvang door gemeenten.

¹ Brief PO/KOV/2007/2503 van 13 juli 2007 gericht aan de Tweede kamer.

² Brief PO/KOV/2007/2503 van 13 juli 2007 gericht aan de Tweede kamer.

Jaarverantwoording toezicht en handhaving Wet kinderopvang door gemeenten 2005'; en rapport 'De tweede stap'. Dit betreft het resultaat van de derde meting naar de implementatie van het eerste lijnstoezicht per ultimo 2006.

³ Het gaat waarschijnlijk om meer dan 130 gemeenten die de opzet van het toezicht nog niet geheel op orde hebben. Op het moment dat IWI de beschikbare onderzoeksresultaten analyseerde was echter een deel van de jaarverslagen kinderopvang 2006 nog niet binnen.

Onderstaande bevindingen geven een beeld van het toezicht- en handhavingsbeleid Wet kinderopvang bij de 130 eerdergenoemde gemeenten. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit beeld niet representatief is voor heel Nederland, omdat het hier alleen gemeenten betreffen die achterblijven op één of meerdere punten.

Toezicht- en handhavingsbeleid

In 2006 had ruim 30 procent van de 130 gemeenten nog geen toezichtbeleid dat het gehele jaar van toepassing was en 65 procent had nog geen door het College van burgemeester en wethouders vastgesteld handhavingsbeleid. IWI constateert dat er in 2007 een inhaalslag is gemaakt. Er is dit jaar veel op schrift gesteld door de gemeenten. Eind 2007 heeft nog 13 procent van de 130 gemeenten geen toezichtbeleid. Bijna 29 procent heeft op dat moment nog geen handhavingsbeleid.⁴ Er is hierbij geen verschil tussen kleine en grote gemeenten.

Er is een aantal gemeenten dat aangeeft het toezicht- en/of handhavingsbeleid eerst in 2008 op te gaan stellen. Zij zijn zeer pluriform in de oplevertermijn die zij voor 2008 noemen.

Percentage van de 130 gemeenten die onderdelen van de opzet van het toezicht nog niet op orde hebben.

	2006	Najaar 2007
Het ontbreken van toezichtbeleid	31%	13%
Het ontbreken van handhavingsbeleid	65%	29%

Op basis van diverse IWI onderzoeken kan de schatting gemaakt worden dat ongeveer vier procent van *alle* gemeenten in Nederland eind 2007 geen toezichtbeleid heeft. Voor handhavingsbeleid is dit 15 procent. Ook hier is er geen onderscheid tussen grote en kleine gemeenten.

Opvallend is dat het toezichtbeleid bij de 130 gemeenten eerder op orde is dan het handhavingsbeleid. Dit geldt niet alleen voor 2006 maar ook voor de verbeteringen in 2007. Blijkbaar is het makkelijker om praktische afspraken te maken met de GGD dan een handhavingsbeleid op te stellen met een prioritering van de verschillende kwaliteitsaspecten van kinderopvang en een keuze te maken voor bijbehorende handhavingmaatregelen.

Uit gesprekken met de gemeenten blijkt dat voor sommigen het onderscheid tussen toezicht- en handhavingsbeleid lastig is. Ook weten gemeenten niet wat het toezichtbeleid moet inhouden. Het komt voor dat gemeenten toezichtbeleid hebben, zonder dat zij zich dit realiseren. De afspraken met de GGD zijn dan opgenomen in het handhavingsbeleid of zijn opgesteld, maar niet vastgesteld. Het kan ook deels te verklaren zijn uit het feit dat de VNG de term toezichtbeleid niet gebruikt heeft als zij sprak over het maken van afspraken tussen gemeenten en GGD. In haar handreiking 'Kwaliteit handhaven in de kinderopvang, Op weg naar een transparant handhavingsbeleid' en in ander ondersteuningsmateriaal komt de term namelijk niet voor.

⁴ Gemeenten die hebben aangegeven het beleid gereed te hebben en in 2007 vast te stellen, heeft IWI niet meer aangerekend als 'achterblijvend' op het punt van toezicht- en/of handhavingsbeleid.

Gelijke beoordeling

IWI heeft de gemeenten erop geattendeerd dat het op- en vaststellen van toezicht- en handhavingsbeleid van groot belang is. Bij gelijke gevallen, ook in de tijd, moet gelijk geoordeeld worden.⁵ Vervolgens moet eventueel eenzelfde handhavingmaatregel ingezet worden. Dit past binnen het idee van uniform toezicht waardoor ongelijke behandeling van ouders, die de concurrentiepositie beïnvloedt, wordt voorkomen.

De eenduidigheid van de beoordeling kan in geding komen als het dossier uitvoering 'toezicht Wet kinderopvang' binnen de gemeente van medewerker of afdeling verandert. Dit laatste is in veel gemeenten nogal eens het geval. De toekomstige handreiking sanctiebeleid van de VNG, die onderdeel wordt van de eerder genoemde VNG handreiking, zal bijdragen aan een gelijke beoordeling. Deze handreiking biedt een richtsnoer dat gebruikt kan worden bij het opstellen van een gemeentelijk sanctiebeleid.

Oorzaken van het achterblijven van het opstellen van beleid

Net als IWI onderschrijft de VNG het belang van het hebben van een toezicht- en handhavingsbeleid. Het is echter niet wettelijk verplicht de gemeentelijke keuzes en samenwerkingsafspraken neer te leggen in een beleidsdocument.

Gemeenten zelf noemen een aantal redenen waarom toezicht- en handhavingsbeleid niet is op- en vastgesteld. Als er in een gemeente weinig kinderopvanginstellingen zijn, kiezen gemeenten er soms bewust voor om geen toezicht- en handhavingsbeleid op te stellen. Alle andere genoemde redenen kunnen verwoord worden als de spanning tussen te veel taken en te weinig capaciteit. Achterliggende redenen hiervoor zijn onder meer:

- Lagere prioriteitstelling van het onderwerp kinderopvang;
- Veel wisselingen van medewerkers die belast zijn met het toezicht op de Wet kinderopvang;
- Medewerkers die naast toezicht op de Wet kinderopvang in hun werkpakket hebben, nog veel andere taken hebben;
- Gemeentelijke reorganisaties of herindeling;
- Toezicht- en handhavingsbeleid worden samen met andere gemeenten binnen de regio opgesteld, wat soms tot lokale vertraging leidt.

De uitvoering van inspecties

Gemeenten maken, meestal aan het begin van het jaar, afspraken met de GGD over het aantal uit te voeren inspecties. Gemeenten gaan er vervolgens veelal vanuit dat deze afspraken nagekomen kunnen worden. Een vorm van voortgangsbewaking ontbreekt vaak. Hierdoor vernemen zij veelal pas aan het eind van het jaar of alle voorgeschreven inspecties ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

⁵ Dit staat los van het feit dat het College per geval zal moeten beoordelen. Dit geldt ook voor bijzondere omstandigheden die een afwijking rechtvaardigen.

Een aantal gemeenten heeft aangeven dat de GGD'en momenteel beter in staat zijn alle voorgeschreven inspecties uit te voeren. Toch zijn er nog gemeenten waar ook dit jaar niet alle verplichte onderzoeken uitgevoerd zijn. Te weinig GGD-capaciteit als gevolg van vacatures, personeelsverloop, toegenomen herinspecties en verdringing door andere taken van de GGD, spelen hierbij een rol. Maar ook de vele nieuwe locaties buitenschoolse opvang (BSO) leggen in veel gemeenten een druk op het behalen van alle uit te voeren inspecties.

Gemeenten hebben geen sturings- en/of sanctiemiddelen richting de GGD als de GGD geen capaciteit blijkt te hebben of anderszins de afspraken niet kan nakomen. Zelfs al hebben gemeenten hun verantwoordelijkheden genomen en gedurende het jaar met de GGD afgestemd over de voortgang. Als de GGD niet alle inspecties heeft kunnen uitvoeren, ervaren de gemeenten dat zij hun regierol niet goed kunnen invullen.

De uitvoering van handhaving

In 2006 was onvoldoende gemeentelijke capaciteit vaak nog de reden dat gemeenten bij de handhaving afweken van het GGD-advies. Uit het onderzoek van IWI naar aanleiding van de gemeentelijke jaarverslagen Wet kinderopvang blijkt dat sommige GGD'en zelfs geen handhavingsvoorstellen gaven aan gemeenten omdat deze nog geen handhavingsbeleid hadden. In 2007 wijkt nog maar een klein deel van de gemeenten af van GGD-voorstellen tot handhaving als gevolg van capaciteitsproblemen. Gemeenten kunnen wel gemotiveerd afwijken van het advies van de GGD-voorstellen tot het inzetten van handhavingmaatregelen. IWI is van mening dat het ontbreken van capaciteit geen inhoudelijk volwaardige reden is.

Een tweede punt ten aanzien van de gemeentelijke capaciteit heeft betrekking op het feit dat het toezicht op de Wet kinderopvang vaak is belegd bij een medewerker van een beleids- of een uitvoerende afdeling. Bij het daadwerkelijk uitvoeren van de handhaving is daar niet altijd voldoende (juridische) kennis aanwezig. Dan moet worden samengewerkt met een afdeling die deze kennis wel heeft, veelal een afdeling Handhaving. De samenwerking tussen de betrokken afdelingen moet soms nog (verder) vorm krijgen.

Gemeenten geven in de derde plaats aan dat handhaven een tijdrovende zaak is. Vooral kleine gemeenten ervaren dat de draaglast van taken die door het Rijk bij gemeenten wordt neergelegd steeds groter wordt.

Proces van uitvraag

Na een aankondigingsbrief van IWI zijn de 130 gemeenten in de periode oktober- november 2007 telefonisch benaderd. Veruit de meeste medewerkers bleken op de hoogte en waren de inspectie ter wille bij de informatieuitvraag. Het belang van toezicht- en handhavingsbeleid staat binnen de gemeenten niet ter discussie.

IWI heeft geconstateerd dat er bij de gemeenten behoefte bestaat aan kennisoverdracht op het beleidsterrein Wet kinderopvang. In de gesprekken is IWI ingegaan op een aantal zaken en heeft de gemeenten verder verwezen naar de ondersteuning die de VNG desgewenst kan bieden. Veel gemeenten hebben aangegeven hier gebruik van te willen maken. Deze gemeenten zijn daarna benaderd door de VNG als onderdeel van het VNG project 'Versterking Handha-

ving Wet kinderopvang'. De ondersteuning van de VNG bestond onder meer uit trainingen voor beleidsmedewerkers toezicht en handhaving van de gemeenten. De VNG heeft de indruk dat de aanwezigen na de training actief met hun toezicht- en handhavingsbeleid aan de slag zullen gaan.

De samenwerking tussen IWI en de VNG is zeer goed verlopen en heeft bijgedragen aan de verbetering van het toezicht.

Uit de inventarisatie komt ook naar voren dat er onduidelijkheid kan ontstaan over de telling van de uitgevoerde onderzoeken per jaar. De landelijk gekozen telmethode voor het tellen van uitgevoerde onderzoeken per jaar is voor de meeste gemeenten duidelijk. Tussen de GGD en gemeente kan de telmethode echter tot verwarring leiden. De GGD kan het aantal onderzoeken vaststellen door het aantal uitgevoerde inspectiebezoeken te tellen, terwijl de gemeente uitgaat van de afgehandelde onderzoeksrapporten (rapport ter kennisname aan B&W). Hiertussen zit een termijn van een aantal weken, die de jaargrens en dus de telgrens, kan passeren als de GGD de inspecties later in het jaar uitvoert. Hierdoor ontstaat er een vervuiling van de telling. Het zou onder meer voor de Inspectie van het Onderwijs (IvhO) een taak kunnen zijn om meer aandacht te besteden aan dit onderscheid, zodat de betrokken partijen de opgeleverde aantallen beter kunnen interpreteren.

Conclusie

IWI constateert dat er in 2007 een inhaalslag is gemaakt en dat, de oorspronkelijk achterblijvende, gemeenten meer capaciteit inzetten en prioriteit geven aan het toezicht op, en de handhaving van de kwaliteit Wet kinderopvang. Toch is de opzet van het gemeentelijke toezicht, gezien de cijfers, nog verder te verbeteren. Dit geldt vooral voor het opzetten van handhavingsbeleid. Ik ga ervan uit dat de Inspectie van het Onderwijs (IvhO) die gemeenten, die hun toezicht- en handhavingsbeleid eind 2007 nog niet op orde hebben, in 2008 blijft volgen.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Inspecteur-generaal

Mw. mr.drs. C. Kervezee