

Vergaderjaar 2010–2011

31 322

Kinderopvang

Nr. 120

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2011

1. Inleiding

In 2009 werden niet alle kinderopvanglocaties geïnspecteerd, werden tekortkomingen geconstateerd in 60 procent van de inspectierapporten en handhaafden niet alle gemeenten op de geconstateerde tekortkomingen. Dit zijn een aantal conclusies uit het recent aan mij uitgebrachte onderzoeksrapport «Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2009 en 2010» van de Inspectie van het Onderwijs (IvO). Ik vind deze conclusies zorgwekkend. In de eerste plaats omdat ondernemers in de kinderopvang de regels veel te vaak overtreden, en daarmee risico's nemen met jonge kwetsbare kinderen. In de tweede plaats omdat ondernemers, die meer dan incidenteel de regels overtreden, nu niet altijd effectief worden aangepakt. Het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang moet daarom beter en bij overtreding van de regels moet er altijd en strikter gehandhaafd worden. Dit vergt inspanning van alle partijen in de toezicht- en handhavingketen.

Bijgaand bied ik u bovengenoemd rapport van de IvO aan.¹ In deze brief ga ik zowel in op de resultaten van dit rapport als op de beleidsconclusies die ik hieraan verbind. De beleidsconclusies zijn besproken met de branchepartijen en worden ondersteund door de VNG, GGD Nederland en de IvO.

2. Het onderzoeksrapport «Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2009 en 2010»

De IvO onderzoekt of de gemeenten de kwaliteit van de kinderopvang voldoende bewaken. Jaarlijks beoordeelt de IvO of de gemeenten hun toezicht en handhaving conform de wet- en regelgeving uitvoeren. Het rapport «Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2009 en 2010» van de IvO beschrijft hoe gemeenten en GGD'en in het gehele jaar 2009 en een deel van 2010 het toezicht en de handhaving op de kinderopvang

¹ 1) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

hebben uitgevoerd. De gegevens zijn ontleend aan gemeentelijke jaarverslagen kinderopvang over 2009. Tevens heeft de IvhO gebruik gemaakt van aanvullende informatie zoals van de resultaten van het «Project achterblijvende gemeenten» in het jaar 2010. Dit project van de IvhO is op verzoek van mijn ambtsvoorganger opgezet om te bewerkstelligen dat gemeenten zich actiever met het toezicht op en vooral de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang zouden gaan inzetten.

2.1. Conclusies

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

- In bijna 40 procent van de inspectierapporten constateerde de GGD dat er geen tekortkomingen zijn gesignaleerd. Bij de overige inspectierapporten (circa 60 procent) werd het advies gegeven om te handhaven. Dit betreft handhaving op tekortkomingen die de kwaliteit direct en/of indirect raken. Het beeld over 2009 is vergelijkbaar met dat van 2008.
- Het totaal aantal door de GGD uitgevoerde verplichte onderzoeken is gestegen van 6973 in 2008 naar 8544 in 2009. Hoewel er sprake is van een stijging van het aantal onderzoeken, is in geheel Nederland de voorgeschreven wettelijke norm van 100 procent niet gehaald. Slechts 32 gemeenten haalden deze norm wel. Ten opzichte van 2008 is er in 2009 wel een verbetering zichtbaar (van 75 naar 80 procent). Oorzaken van het achterblijven op dit punt bleken vooral te liggen in het ontbreken van sturing door gemeenten en het plannen van de inspecties door GGD'en en gemeenten.
- De IvhO concludeert dat met de inspanningen die gemeenten in 2010 hebben gepleegd om het Landelijk Register Kinderopvang te implementeren er een grote stap voorwaarts is gemaakt met betrekking tot de betrouwbaarheid van het register.
- Ondanks dat er door de GGD overtredingen zijn geconstateerd, handhaven gemeenten nog in onvoldoende mate. Dit is een punt van zorg. Wel is er sprake van enige verbetering. Zo zijn er in 2009 meer tekortkomingen binnen de hersteltermijn opgeheven, een groei van 10 procent ten opzichte van 2008. Hierbij is overleg en overreding het meest toegepaste instrument, door gemeenten dan wel door de GGD zelf. Het aantal handhavingsacties waarbij de gemeente geen inzicht had in het resultaat, is gedaald ten opzichte van 2008, maar is in 2009 met 17 procent nog steeds hoog te noemen.
- Door de achterblijvende gemeenten zijn veelal geen of terughoudende acties ingezet. Hierdoor verliezen GGD-onderzoeken aan impact en blijven tekortkomingen (langere tijd) bestaan. Dat verzwakt de borging van de kwaliteit. Daarnaast ontbreekt het gemeenten vaak aan kennis van en ervaring in moeilijke handhavingstrajecten. Met achterblijvende gemeenten worden door de IvhO vooral verbeterafspraken gemaakt om de handhaving op te pakken. Daarnaast maakt de IvhO afspraken op het gebied van capaciteit, het beleggen van taken en procedures, het zorgdragen voor juridische kennis, en het opzetten van een voortgangssysteem handhaving.

3. Beleidsconclusies

Ondernemers in de kinderopvang zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit die zij leveren aan kinderen en hun ouders. Dat kan en moet veel beter, want het is onacceptabel dat in het merendeel van de inspectierapporten tekortkomingen worden geconstateerd. Een goede uitvoering van toezicht en handhaving is van essentieel belang om ondernemers die de regels niet naleven, aan te pakken. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang. Gemeenten dienen het feitelijke toezicht, op basis van landelijke gestan-

daardiseerde criteria, te laten uitvoeren door de GGD. Vanuit mijn verantwoordelijkheid schep ik daarvoor de landelijke kaders en randvoorwaarden.

Met de IvhO concludeer ik dat er weliswaar enige vooruitgang is geboekt in het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang, maar dat verdere verbetering nodig is. Daarom worden maatregelen genomen om vanaf 2012 efficiënter en effectiever toe te zien op de kwaliteit en de uitvoering van de handhaving te verbeteren. Een slechte start van een nieuwe locatie mag niet meer voorkomen en ondernemers die slecht presteren en door het ijs zakken, zullen effectief worden aangepakt.

De maatregelen zijn ook onderdeel van mijn beleidsreactie op het rapport van de Commissie Gunning. Met de VNG maak ik nog nadere afspraken over het budgettaire kader en de verdeling van de middelen in het gemeentefonds.

3.1 Toezicht: meer waar nodig, minder waar mogelijk

Stevige controle aan de poort

De controle op kinderopvangvoorzieningen voorafgaand aan opname in het Landelijk Register Kinderopvang wordt steviger. Door deze zwaardere controle aan de poort wordt zoveel mogelijk voorkomen dat kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus en gastouders die niet aan de eisen voldoen of kunnen voldoen, alvast starten met het opvangen van kinderen. Er zal op alle zaken geïnspecteerd worden die vooraf gecontroleerd kunnen worden. Indien mogelijk, wordt de inspectie- en handhavingshistorie van andere locaties van dezelfde ondernemer meegewogen. Binnen enkele maanden vindt nacontrole plaats op die zaken die je voorafgaand aan de opening niet kunt controleren, omdat op dat moment nog geen kinderen worden opgevangen.

Jaarlijks risicogestuurd toezicht

In opdracht van de gemeenten worden alle kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus jaarlijks bezocht door een GGD inspecteur. Deze controle is risicogestuurd. Dat wil zeggen dat de intensiteit van het toezicht wordt afgestemd op het risicoprofiel van de opvanglocatie. Goed presterende ondernemers worden onderworpen aan een lichter toezichtsregime, en slecht presterende ondernemers krijgen te maken met intensiever toezicht. Daarbij zal overtreding van de regels op kernzaken die essentieel zijn voor de kwaliteit, zoals de beroepskracht-kind ratio, groeps grootte en de beroepskwalificatie van leidsters, extra zwaar wegen. In het risicoprofiel zal niet alleen gekeken worden naar de inspectiehistorie, maar ook naar andere factoren die van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van de opvang, zoals personeelsverloop, klachten en signalen.

De GGD blijft scherp toezien op gastouderbureaus. Om het toezicht op de gastouders – na de controle aan de poort – beter te laten aansluiten bij de verantwoordelijkheid van het gastouderbureau, zal de GGD jaarlijks steekproefsgewijs een gedeelte van de gastouders controleren als onderdeel van de controle op het gastouderbureau. De inspectiedruk op individuele gastouders wordt verminderd. Daardoor wordt tevens capaciteit vrijgespeeld om jaarlijks de kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus te inspecteren. De omvang van de steekproef van gastouders wordt bepaald op basis van het risicoprofiel dat de GGD van het gastouderbureau maakt. Het gastouderbureau wordt dan aangesproken op tekortkomingen bij de gastouder, waar het gastouderbureau (mede) verantwoordelijk voor is. Als er sprake is van meer dan

incidentele tekortkomingen bij gastouders, zal er gehandhaafd worden op het gastouderbureau.

Focus op praktijk en pedagogische kwaliteit

Het toezicht op locatie is in beginsel onaangekondigd en zal zich meer richten op de praktijk en de pedagogische kwaliteit. Door onaangekondigde controle krijgt de inspecteur een realistisch beeld van de dagelijkse praktijk op de locatie. De inspectie richt zich vooral op de kernzaken die essentieel zijn voor de kwaliteit op de groep. Controle op documenten, zoals vog's, diploma's, planningslijsten, pedagogisch beleidsplan en de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid, vindt plaats ter voorbereiding op en als ondersteuning van de praktijkcontrole. Ondernemers in de kinderopvang hebben de verantwoordelijkheid om aan te tonen dat de kwaliteit op orde is en om de informatie, die nodig is om dat te beoordelen, beschikbaar te stellen op een overzichtelijke wijze. De ondernemer kan gebruik maken van certificering, zelfevaluatie en eigen rapportages. Het mag voor de inspecteur geen puzzel zijn om uit te zoeken of een ondernemer zich wel of niet houdt aan de regels. De beschikbare tijd van de inspecteur kan dan zoveel mogelijk besteed worden aan controle van de praktijk.

3.2 Handhaving: bij overtreding, altijd handhaven

Het merendeel van de gemeenten heeft de uitvoering van de handhaving nog niet goed op orde. Dat moet veranderen. Ondernemers in de kinderopvang overtreden nog te vaak de regels en als handhaving niet of niet goed wordt uitgevoerd, dan heeft dat geen effect op ondernemers. Bij overtreding van de regels, moet er strikt worden gehandhaafd. Er zijn gemeenten waar de handhaving wel goed gaat. Verbetering van de handhaving is dus mogelijk. Enerzijds kan dat door transparant te maken welke gemeenten de handhaving op orde hebben en welke niet, anderzijds door de gemeenten te faciliteren op het gebied van kennis en ervaring.

Transparantie goed/minder goed handhavende gemeenten verhogen

Het publiceren van de namen van de gemeenten geeft de gemeenteraad inzicht in het functioneren van het college van burgemeester en wethouders op het gebied van toezicht en handhaving. Vanuit het oogpunt van transparantie en het verschaffen van informatie aan de gemeenteraad, zoek ik in samenwerking met de IvHO en in overleg met de VNG naar een geschikte manier om de uitkomsten uit het project «Achterblijvende gemeenten kinderopvang» op gemeentelijk niveau zichtbaar te maken. Binnen zes maanden zal ik de Kamer hierover schriftelijk informeren. Inzicht zal worden geboden in de volgende categorieën:

- A. Gemeenten die hun wettelijke taken op dit gebied naleven;
- B. Gemeenten waarmee met B&W verbeterafspraken zijn gemaakt over de geconstateerde tekortkomingen en waarbij de gemeenten mee werken om de verbeteringen door te voeren;
- C. Gemeenten die niet of onvoldoende meewerken om de opgedragen wettelijke taken uit te voeren.

Samenwerken en uitwisselen van kennis en ervaring

De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko) is een relatief nieuwe wet (2005). Gemeenten hebben nog onvoldoende ervaring opgedaan met de handhavinginstrumenten uit de Wko. Om de expertise op dit gebied te vergroten is het raadzaam dat gemeenten samenwerken en ervaringen met elkaar uitwisselen. De Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR) faciliteert gemeenten daarbij. Daarnaast besteedt de VNG in

regiobijeenkomsten aandacht aan het belang van schaalvergroting op het gebied van handhaven.

Vergroten juridische expertise bij gemeenten

Naast gebrek aan ervaring is ook de juridische expertise bij veel gemeenten een aandachtspunt. De Wko biedt voldoende instrumenten voor gemeenten om de handhaving ter hand te nemen. Niet alleen als uit het onderzoek van de GGD overtredingen blijken, maar ook als gemeenten via andere wegen informatie krijgen over zaken die in strijd zijn met de Wko. Het ontbreekt gemeenten echter vaak aan de juridische kennis om hiervan gebruik te maken. De VNG onderzoekt daarom de mogelijkheden om een landelijk expertisecentrum op te richten dat kan dienen als vraagbaak en adviescentrum voor handhavingsvraagstukken. Voorts draagt de VNG actief uit dat de bij gemeenten reeds aanwezige kennis en ervaring op het meer algemene terrein van de Algemene wet bestuursrecht kan worden ingezet ten behoeve van de handhaving Wko. Bovendien zijn in de laatste versie van het «VNG-afwegingsmodel» de hersteltermijnen voor ondernemers op de geconstateerde tekortkomingen aanzienlijk verkort. Dat betekent dat gemeenten sterk worden gestimuleerd sneller door te pakken bij overtredingen en strikter te handhaven.

4. Slot

Toezicht en handhaving zijn het sluitstuk van de kwaliteitsketen. Het begint met de ondernemer die zijn verantwoordelijkheid moet nemen om opvang van goede kwaliteit te bieden. De hierboven beschreven maatregelen zullen het toezicht effectiever en efficiënter maken en de handhaving op overtredingen verbeteren. Dat zal er uiteindelijk toe bijdragen dat ondernemers de regels gaan naleven. En dat is in eerste instantie in het belang van de kinderen, maar ook van de samenleving als geheel.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp