

Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
Fax (026) 355 13 99
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Rapport

**Onderzoek naar de kosten van
toezicht en handhaving in de
kinderopvang**

Opdrachtgever
Vereniging Nederlandse
Gemeenten, GGD Nederland

Referentie

Arnhem, 9 juli 2009
Ons kenmerk 1010874-010/mco/bdi

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding onderzoek	1
1.2	Vraagstelling	2
1.3	Verantwoording werkwijze	3
1.3.1	Analyse schriftelijk materiaal	3
1.3.2	Bevragen uitvoeringsorganisaties	3
1.3.3	Landelijke organisaties	5
1.3.4	Toetsing	5
1.4	Leeswijzer	5
2	Ontwikkelingen in de kinderopvang	6
2.1	Stelselherziening gastouderopvang	6
2.2	Harmonisatie peuterspeelzalen	8
2.3	Oordeel inspectie	8
2.4	Overige ontwikkelingen	9
3	Analyse	10
3.1	Kosten van toezicht (GGD'en)	10
3.2	Kosten van handhaving (gemeenten)	12
4	Resultaten	13
4.1	Resultaten basisscenario	13
4.2	Analyse van het aantal locaties	16
4.3	Analyse van de frequentie van inspecties	18
4.4	Analyse van de tijdsduur per inspectie	20
4.5	Resultaten harmonisatie peuterspeelzalen	21
5	Conclusie	24
6	Beschouwing	26

Bijlagen

1	Volumeontwikkeling
2	Intensiteit inspecties
3	Tijdsduur inspecties
4	Uurtarief
5	Documenten
6	Geïnterviewde personen
7	Vragenlijst GGD
8	Vragenlijst gemeente
9	Uurtarief GGD

1 Inleiding

Met de invoering van de Wet kinderopvang zijn gemeenten (het college van burgemeester en wethouders) verantwoordelijk voor de naleving van de kwaliteit van de kinderopvang binnen de gemeente. Over het toezicht maken de gemeenten afspraken met de GGD'en. GGD-inspecteurs bezoeken de kinderopvangcentra en gastouderbureaus en rapporteren daarover aan de gemeenten. Op basis van deze rapportage kunnen gemeenten tot handhaving overgaan. Naast het maken van afspraken met de GGD'en over het toezicht en de uitvoering van de handhaving zijn de gemeenten ook verantwoordelijk voor het bijhouden van een register van gemelde kindercentra en gastouderbureaus.

Voor de kosten van toezicht en handhaving krijgen gemeenten jaarlijks een bedrag gestort in het Gemeentefonds. Bij de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 heeft het Rijk voor deze taak € 7 miljoen toegevoegd aan het Gemeentefonds. Vanwege de uitbreiding van het aantal locaties en een intensiever toezicht op de gastouderopvang is het budget voor gemeenten met ingang van 2008 structureel met € 3 miljoen verhoogd. Met deze verhoging en de ophoging van het accrès in de afgelopen jaren bedraagt de storting in het Gemeentefonds per 1 januari 2009 11,9 miljoen euro¹.

Actuele ontwikkelingen hebben bij de VNG en GGD Nederland geleid tot de vraag of dit budget toereikend is om de huidige taken op het gebied van toezicht en handhaving uit te voeren en welk budget op middellange termijn (tot en met 2013) nodig is om deze taken uit te voeren.

1.1 Aanleiding onderzoek

De aanleiding om de kosten van toezicht en handhaven te onderzoeken is drieledig.

1. In de eerste plaats heeft de afgelopen jaren een forse volumegroei plaatsgevonden in de kinderopvang en is de verwachting dat die ook de komende jaren zal doorzetten². Deze volumegroei heeft uiteraard direct invloed op de omvang van taken die gemeenten en GGD'en uitvoeren.
2. In de tweede plaats is er een tweetal conceptwetsvoorstellen op het terrein van de kinderopvang. De verwachting is dat deze wetsvoorstellen³ eveneens tot een uitbreiding van de behoefte aan toezicht en handhaving zullen leiden.
3. Tot slot, blijkt uit rapportages van de inspectie van onderwijs⁴, die verantwoordelijk is voor het tweedelijns toezicht, dat toezicht en handhaving in de kinderopvang nog niet optimaal wordt uitgevoerd. Zowel op het aantal inspecties als op de handhavingsacties vanuit de gemeente zijn verbeteringen mogelijk.

¹ Bron: VNG.

² In 2007 gingen 625.000 kinderen naar de formele kinderopvang (kinderdagverblijven, BSO, gastouderopvang). In 2006 waren dit er 490.000. Bron: Landelijke jeugdmonitor kinderopvang, programmaministerie voor jeugd en gezin.

³ Wetsvoorstel stelselwijziging gastoudervang en wetsvoorstel harmonisering kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.

⁴ Bron: Kwaliteit gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2007, Inspectie van het Onderwijs. December 2008.

1.2 Vraagstelling

Gelet op de aanleidingen voor het onderzoek is de volgende vraagstelling geformuleerd.

"Wat zijn de kosten voor toezicht en handhaving kinderopvang en hoe zullen deze kosten zich ontwikkelen door een verdergaande autonome groei van de sector en aanpassing van de wetgeving?"

Als uitwerking van de centrale vraagstelling zijn de volgende specifieke onderzoeksvragen benoemd:

1. Heeft het gestegen budget vanaf 2007 gelijke tred gehouden met de groei in de sector?
2. Was er in 2008 voldoende geld beschikbaar bij gemeenten om de wettelijke taken uit te voeren?
3. Was er in 2008 voldoende geld beschikbaar bij GGD'en om de wettelijke taken uit te voeren?
4. Wat kosten de verschillende GGD-inspecties, onderverdeeld naar soort: onderzoek na melding, onderzoek (binnen 3 maanden) na aanvangsdatum exploitatie, reguliere inspectie en herinspecties?
5. Hoeveel tijd kosten de verschillende GGD-inspecties, onderverdeeld naar soort uit vraag 4, en onderverdeeld naar de opvangvormen: dagopvang, buitenschoolse opvang (BSO) en gastouderopvang?
6. Wat zijn de kosten en het tijdsbeslag gemoeid met handhavingsacties en het bijhouden van het gemeentelijk register kinderopvang? Welke bedragen reserveren gemeenten hiervoor op de begroting?
7. Welke ontwikkelingen zijn er vanaf 2007 zichtbaar in tijd en kosten van toezicht en handhavingstaken?
8. Welke constructies zijn door gemeenten en GGD'en bedacht om tijd en kosten te besparen en efficiënter te werken?
9. Welke groeiscenario's (aantal kinderen dat gebruik maakt van kinderopvang, aantal aanbieders / locaties van kinderopvang) zijn denkbaar gezien de groei van de sector op de middellange termijn (tot 2013)?
10. Welke groeiscenario's zijn denkbaar gezien de wetsvoorstellen met daarbij aandacht voor de nieuwe vormen van kinderopvang (aantal aanbieders, aantal kinderen dat hiervan gebruik zal maken) en de plannen rondom harmonisering (aantal peuterspeelzalen) op de middellange termijn (tot 2013)?
11. Welke kosten zullen jaarlijks gemoeid zijn met toezicht en handhaving op de middellange termijn (tot 2013)?
12. Wat zullen de komende jaren de kosten zijn voor het uitvoeren van de verschillende inspecties?

Wij zullen deze onderzoeksvragen in deze eindrapportage helder en onderbouwd beantwoorden.

1.3 Verantwoording werkwijze

Om te komen tot een adequate beantwoording van onderzoeksvragen is het nodig om over actueel en kwalitatief goede gegevens te beschikken. Wij onderscheiden hierbij drie verschillende bouwstenen:

1. inzicht in de huidige tijds- en kostenbesteding van de verschillende soorten inspecties bij de verschillende vormen van opvang (dagopvang, BSO, gastouderopvang) uitgevoerd door de GGD;
2. inzicht in de huidige tijd- en kostenbesteding van de gemeente;
3. inzicht in de ontwikkelingen op middellange termijn (tot 2013).

De beantwoording van de aspecten behorende bij 1 en 2 hebben in dit onderzoek de bouwstenen opgeleverd om de huidige kosten voor het toezicht en de handhaving door GGD'en en gemeenten inzichtelijk te maken. De combinatie van deze informatie met het inzicht in de ontwikkelingen op middellange termijn (bouwsteen 3) leidt tot een aantal scenario's in deze rapportage, waarin de te verwachten toekomstige kosten van toezicht en handhaving voor gemeenten en GGD'en tot en met 2013 inzichtelijk worden gemaakt (zie hoofdstuk 4).

De verschillende onderzoeksmethoden worden in de volgende subparagrafen nader toegelicht.

1.3.1 Analyse schriftelijk materiaal

De benodigde informatie is deels achterhaald door middel van het bestuderen van bestaande rapportages en prognoses als:

- landelijke jeugdmonitor kinderopvang: programmaministerie voor jeugd en gezin;
- kerncijfers Ministerie van OCW;
- professionele ontwikkeling kinderopvang – visie MO Groep kinderopvang op de toekomst van de kinderopvang (MO Groep 2008);
- relevante SCP⁵-, CPB- en CBS-prognoses;
- conceptwetsvoorstellen;
- relevante (beleids)informatie met betrekking tot de kinderopvang van o.a. OCW, Onderwijsinspectie, GGD Nederland, VNG.

Een volledige opgave van bestudeerde documenten treft u in bijlage 5.

1.3.2 Bevragen uitvoeringsorganisaties

Ter verificatie en aanvulling van de gegevens uit de documentanalyse zijn gegevens verzameld bij gemeenten en GGD'en. Daartoe is een aantal geselecteerde GGD'en en gemeenten benaderd met een kwantitatieve vragenlijst, die vervolgens in gesprekken is besproken.

⁵ Onder andere Emancipatiemonitor 2008.

Selectie gemeenten en GGD

De selectie van GGD'en en gemeenten is gebeurd in overleg met de opdrachtgever. Bij de selectie van te interviewen gemeenten is vooral gezocht naar gemeenten die hun taken volgens de hiervoor ontwikkelde kwaliteitsstandaarden (bijvoorbeeld de handreiking: "Kwaliteit handhaven in de kinderopvang"⁶) uitvoeren, verdeeld over de gemeentegrootteklassen (100.000+, 50.000 - 100.000, minder dan 50.000). In het totaal zijn 9 gemeenten en 6 GGD'en bij het onderzoek betrokken.

Kwantitatieve vragenlijst

De contactpersonen bij gemeente en GGD kregen voor de gesprekken een vragenlijst toegestuurd, zodat zij de benodigde gegevens binnen hun organisatie konden verzamelen.

De verzamelde gegevens hebben betrekking op de informatie genoemd bij de bouwstenen (ureninzet per type inspectie, ureninzet voor gemeentelijke handhavingstaken, uurtarieven, aantal inspecties per locatie et cetera), maar ook op de (financiële) gegevens die in de begroting en het jaarverslag zijn opgenomen zodat een verificatieslag kan plaatsvinden.

Interviews

De gegevens zijn bij de GGD'en in een (groeps)interview met coördinatoren kinderopvang en in een aantal gevallen met GGD-inspecteurs besproken om daarmee nuances aan te brengen in de gegevens, in te gaan op 'slimme' werkwijzen en met de betrokken professionals een inschatting te maken van de consequenties van o.a. de mogelijke wetwijzigingen. Ook is bij elke GGD gesproken met een financiële medewerker om onduidelijkheden te verhelderen en inzicht te krijgen in de gehanteerde financieel-administratieve uitgangspunten (bijvoorbeeld wijze van overheadtoerekening, eenmalige kosten et cetera). Gesprekken hebben plaatsgevonden met medewerkers van GGD Amsterdam, GGD Drenthe, GGD Hart voor Brabant, GGD Zuid Limburg, GGD Midden-Nederland en Hulpverleningsdienst Fryslân.

De gemeenten die zijn geïnterviewd zijn verdeeld over verschillende grootteklasse om een zo representatief mogelijk beeld te krijgen van de uitvoering (zie tabel 1). Bij de gemeenten is gesproken met de beleidsmedewerker kinderopvang en in sommige gevallen een financieel medewerker.

Gemeentegrootteklasse	> 100.000	50.000 – 100.000	< 50.000
	Apeldoorn	Hardenberg	Nuenen
	Breda	Katwijk	Renkum
	Den Haag	Oss	
	's -Hertogenbosch		

Tabel 1: Gemeenten in onderzoek naar gemeentegrootteklasse (per 1-1-08).

Een volledige opgave van geïnterviewde personen treft u aan in bijlage 6.

⁶ Kwaliteit handhaven in de kinderopvang; op weg naar een transparant handhavingsbeleid, VNG, 2008.

1.3.3 Landelijke organisaties

Tot slot zijn personen geïnterviewd uit de meest betrokken landelijke organisaties. Deze gesprekken hadden tot doel om de ontwikkelingen op landelijk niveau te belichten vanuit de optiek van verschillende belangenorganisaties. Gesproken is met:

- BOinK;
- Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang;
- Ministerie van OCW;
- Inspectie van het Onderwijs (Min. OCW);
- MO Groep;
- MO groep peuterspeelzaalwerk;
- Netwerkbureau.

Een volledige opgave van geïnterviewde personen treft u aan in bijlage 6.

1.3.4 Toetsing

De bevindingen uit het onderzoek en de aannames voor het rekenmodel zijn getoetst in twee bijeenkomsten met een klankbordgroep van respectievelijk gemeenten en GGD'en. De opmerkingen uit die bijeenkomsten zijn gebruikt om het model te verfijnen.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de macro ontwikkelingen in de kinderopvang die van invloed zijn op de kosten en toezicht van de kinderopvang. Hoofdstuk 3 bevat de analyse van de dominante factoren in de kosten van toezicht en handhaving en de opzet van het rekenmodel. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd in verschillende scenario's voor de ontwikkeling van de kosten. Tenslotte in hoofdstuk 5 worden de conclusies geformuleerd. De rapportage wordt afgerond met een slotbeschouwing waarin gereflecteerd wordt op de onderzoeksbevindingen. De rekenkundige verantwoording voor de scenario's is in een aantal bijlagen bij het rapport opgenomen, om te voorkomen dat ze teveel afleiden van de onderzoeksresultaten. In de bijlagen treft u tevens een lijst met geraadpleegde documenten en geïnterviewde personen aan.

2 Ontwikkelingen in de kinderopvang

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op een aantal ontwikkelingen dat invloed heeft op de kosten van toezicht en handhaving in de toekomst.

2.1 Stelselherziening gastouderopvang

Op dit moment ligt een nieuwe wet bij de Tweede Kamer die per 1 januari 2010 de gastouderopvang moet gaan regelen. Verandering van de wet is gericht op het verbeteren van de kwaliteit in de gastouderopvang en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik door gastouder(bureau)s. In de wet staan de volgende maatregelen centraal die invloed hebben op de kosten van toezicht en handhaving, namelijk:

- verandering van de toeslagstructuur voor gastouderopvang;
- introductie van de gastouder nieuwe stijl, een nieuwe vorm van gastouderopvang waaraan hogere kwaliteitseisen worden gesteld;
- gastouders nieuwe stijl worden direct object van toezicht en handhaving.

Verandering vergoedingsstructuur

De gastouderopvang is een vorm van kinderopvang die tot 2005 vaak plaatsvond in het informele circuit (familie en kennissen) en onbetaald werd gedaan. Vanaf 2005 kunnen ouders dankzij de Wet kinderopvang bij gebruik van gastouderopvang een maximale toeslag krijgen op basis van hetzelfde bedrag als voor een plaats in het kinderdagverblijf (€ 6,10 per kind per uur). Dat heeft mede bijgedragen aan de sterke groei van het aantal gastouderbureaus en geregistreerde gastouders⁷. Dat is in korte tijd verdubbeld van 400 gastouderbureaus met 30.000 opgevangen kinderen in 2005 naar 800 bureaus met 180.000 kinderen in 2008. De toename is in deze tak van de kinderopvang relatief gezien het grootst.

Een belangrijk argument om de wet te veranderen is de constatering dat er in de gastouderopvang misbruik of oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van het vergoedingstelsel. Familie en kennissen die ook zonder vergoeding zouden oppassen, krijgen daar nu een relatief hoge vergoeding voor. Daarbij komt dat voor meer uur opvang wordt vergoed dan feitelijk nodig is voor arbeidsdeelname. Dat maakt de regeling op termijn onbetaalbaar. Bovendien wordt de opvang in het informele circuit nu betaald naar normen van een professioneel kinderdagverblijf, terwijl de gastouderopvang niet aan die kwaliteitseisen hoeft te voldoen. Om die reden is een andere vergoeding voorgesteld in de nieuwe wet. Daarmee wordt een nieuwe vorm van gastouderopvang geïntroduceerd: gastouderopvang in het formele circuit waaraan een aantal kwaliteitseisen worden gesteld, tegen een maximale toeslag van € 5,00 per kind per uur.

Dankzij deze verlaging van de toeslag zal het gastouderschap minder geld opleveren dan voorheen. De drempel om voor € 5,00 toeslag per kind in aanmerking te komen wordt verhoogd door de kwaliteitseisen te verhogen. De informele opvang kan blijven bestaan in de vorm van thuisopvang, zij het zonder toeslag van de overheid. Ook voor sommige gastouderbureaus, die de bemiddeling doen, wordt het minder aantrekkelijk om op dezelfde basis te blijven opereren.

⁷ CPB, Een analyse van de groei van de formele kinderopvang in het recente verleden en in de nabije toekomst, mei 2008.

Dit betreft vooral de gastouderbureaus die relatief weinig aandacht besteden aan kwalitatieve ondersteuning.

Kwaliteitseisen aan professionele gastouderopvang

Zowel gastouderbureaus als gastouders krijgen te maken met nieuwe eisen. Gastouders die opvang nieuwe stijl willen aanbieden worden naar verwachting geconfronteerd met eisen aan hun opvanglocatie en eigen opleiding. Elke gastouder die in eigen huis of bij een vraagouder thuis kinderen opvangt zal daarom jaarlijks individueel worden gecontroleerd op locatie door de GGD, zoals ook het geval is met andere kindercentra.

De kwaliteitscriteria die daarbij gelden, zullen een in convenant tussen vertegenwoordigers van de branche en ouders worden beschreven en door de overheid gebruikt als basis voor het toezicht. Omdat het convenant nog niet is getekend, is nog niet definitief bekend welke kwaliteitseisen en daaruit voortvloeiende toezichtscriteria zullen worden gesteld. Er wordt nagedacht over vermindering van het aantal eisen. Eisen die inmiddels al wel zijn beschreven zijn:

- maximaal 6 kinderen tegelijk in opvang;
- aanwezigheid van een pedagogisch beleidsplan;
- aanwezigheid van een veiligheids- en gezondheidsbeleid (risico-inventarisatie);
- eisen aan de gastouder (waaronder in bezit zijn van een beroepskwalificatie op MBO niveau 2);
- (lichte) locatie-eisen.

Daarnaast worden gastouderbureaus geconfronteerd met een aantal verzwarende maatregelen:

- het aantal toeslaguren in de gastouderopvang kan worden gemaximeerd;
- gastouderbureaus worden verplicht om het betalingsverkeer tussen gastouders en de vraagouders te verzorgen en volledig transparant te maken;
- aan het personeel dat bezoeken aflegt bij de gastouders worden opleidingseisen gesteld;
- er wordt een verhoudingsgetal ingevoerd tussen het aantal bovengenoemde personeelsleden en het aantal koppelingen met gastouders.

Toezicht en handhaving op locatie

Gastouders worden direct object van toezicht in de nieuwe wet. Dat betekent dat de GGD rechtstreeks toezicht houdt op de opvanglocatie van de gastouder. Elke gastouder zal jaarlijks geïnspecteerd moeten worden en er moet zo nodig worden gehandhaafd. Het regime is daarmee hetzelfde als voor een kindercentrum.

De rol van het gastouderbureau ten opzichte van gastouders verandert hierdoor naar verwachting ook. Het gastouderbureau krijgt een impuls om zijn ondersteunende rol ten opzichte van de aangesloten gastouders verder te ontwikkelen.

2.2 Harmonisatie peuterspeelzalen

Harmonisatie van peuterspeelzalen is gericht op het verminderen van de ongelijkheid in kwaliteit en de toegankelijkheid in financiële zin tussen de peuterspeelzalen en de kinderopvang.

Tevens wordt het toezichtskader geharmoniseerd. Het wetsvoorstel is nog niet openbaar. Op basis van de brief van de staatssecretaris kunnen we zeggen dat, naast verbetering van het aanbod in de voorschoolse educatie (VVE), met betrekking tot toezicht en handhaving twee maatregelen effect hebben op de kosten van toezicht en handhaving, namelijk:

- de introductie van een landelijk kwaliteitskader peuterspeelzalen;
- verplicht toezicht en handhaving vergelijkbaar met de kinderopvang.

Landelijk kwaliteitskader peuterspeelzalen

Harmonisatie van de kwaliteit van peuterspeelzalen vindt plaats in een landelijk kwaliteitskader, dat deels in de wet en deels door zelfregulering in de branche wordt uitgewerkt. Doel is om de kwaliteit van peuterspeelzalen grotendeels in lijn te brengen met die van kindercentra, volgens de wet Kinderopvang. Het nieuwe kwaliteitskader is minder uitgebreid dan voor een kinderdagverblijf, omdat de inrichtingseisen voor binnen- en buitenruimte niet mee worden genomen. Het minimum waar het ministerie naar streeft, omvat wel de beroepskrachtkind ratio en opleidingseisen t.a.v. de groepsbegeleiding. Er is nog geen convenant tussen brancheorganisaties waarin het kwaliteitskader is afgesproken.

Gemeentelijk toezicht en handhaving

Er komt een wettelijke verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving door gemeenten, vergelijkbaar met de kinderopvang. Deels doen gemeenten dat nu al, deels nog niet. Voor wat betreft de VVE wordt risicogestuurd toezicht door de Inspectie van het Onderwijs voorgesteld, waarbij de gemeente alleen signalerend optreedt. GGD'en worden gevraagd marginaal te toetsen op dit onderdeel.

2.3 Oordeel inspectie

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving in de kinderopvang. Het rijk onderzoekt regelmatig hoe gemeenten die taak uitvoeren en of dat volgens de wettelijke regels verloopt. Dat is het zogenaamde tweede lijnstoezicht. Op 1 januari 2008 heeft de Inspectie van het Onderwijs die taak overgenomen van de inspectie voor werk en inkomen (IWI).

Onlangs heeft de Inspectie van het Onderwijs gerapporteerd over hoe gemeenten en GGD'en in 2007 het toezicht en de handhaving op de Wet kinderopvang hebben uitgevoerd⁸. De conclusie van dat rapport is dat er nog ruimte is voor verbetering. Bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs zijn:

- In 2007 is het aantal kinderopvangorganisaties fors gegroeid. Groei zat vooral in buitenschoolse opvang en gastouderbureaus.
- De opzet van het toezicht zoals zich dit uit in het beleid voor toezicht en handhaving, is bij veel gemeenten op orde en wordt gedurende de jaren steeds beter. Eind 2007 heeft 90% van de gemeenten toezichtbeleid, en 80% van de gemeenten handhavingsbeleid.

⁸ Bron: Kwaliteit gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2007, Inspectie van het Onderwijs. December 2008.

- Op bepaalde onderdelen zijn de onderzochte jaarverslagen niet toereikend voor een juist beeld over de uitvoering. Een aantal cijfers is onbekend of onvoldoende betrouwbaar, doordat gemeenten de administratie van het register en de administratie van het toezicht niet op orde hebben.
- De honderd procent norm voor jaarlijkse en nieuwe meldingsonderzoeken is niet gehaald. Van de noodzakelijke onderzoeken na melding is 14% niet onderzocht in 2007, van de reguliere onderzoeken 18% niet. Wel is het totaal aantal onderzoeken, inclusief nadere en incidentele onderzoeken, met dertig procent gestegen ten opzichte van 2006. De GGD'en zijn in 2007 gemiddeld genomen 1,3 keer op locatie geweest.
- Omdat het aantal locaties kinderopvang in 2007 zo sterk is gegroeid, vindt de inspectie het verklaarbaar dat niet alle verplichte onderzoeken zijn uitgevoerd. Zo is het percentage uitgevoerde jaarlijkse onderzoeken gelijk gebleven met vorig jaar.
- De inspectie oordeelt negatief over het op orde zijn van de registers kinderopvang bij gemeenten en de uitvoering van de handhaving door gemeenten.

Naar aanleiding van deze bevindingen heeft de Inspectie van het Onderwijs in samenwerking met de VNG een verbetertraject opgezet, gericht op de "achterblijvers" onder de gemeenten.

2.4 Overige ontwikkelingen

Een belangrijke ontwikkeling die parallel aan de bovenstaande ontwikkeling loopt is de invoering van een landelijke registratie, de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR). Dat is een landelijk dekkend systeem waarin gemeenten de kinderopvangorganisaties registreren. De Informatie uit de gemeentelijke registers kinderopvang wordt op één plek samengebracht en kan van daaruit geraadpleegd worden. Dat heeft als voordelen dat de verantwoordingslast van gemeenten omlaag gaat. In de huidige praktijk kost het maken van het verantwoordingsverslag veel tijd voor gemeenten, omdat handmatig in alle afzonderlijke rapportages van de GGD wordt gezocht naar informatie. Met de GIR wordt het verantwoordingsverslag automatisch gegenereerd op basis van het actuele register. Mogelijk gaat ook de inspectietijd omlaag door betere koppeling van gemeenten en GGD'en.

Er zijn nog twee bijkomende voordelen: het wordt transparanter welke gemeente wat doet, en gemeenten krijgen meer voorbeelden voor hun eigen handhavingsuitvoering dankzij de 'best practices' die in de GIR beschikbaar komen.

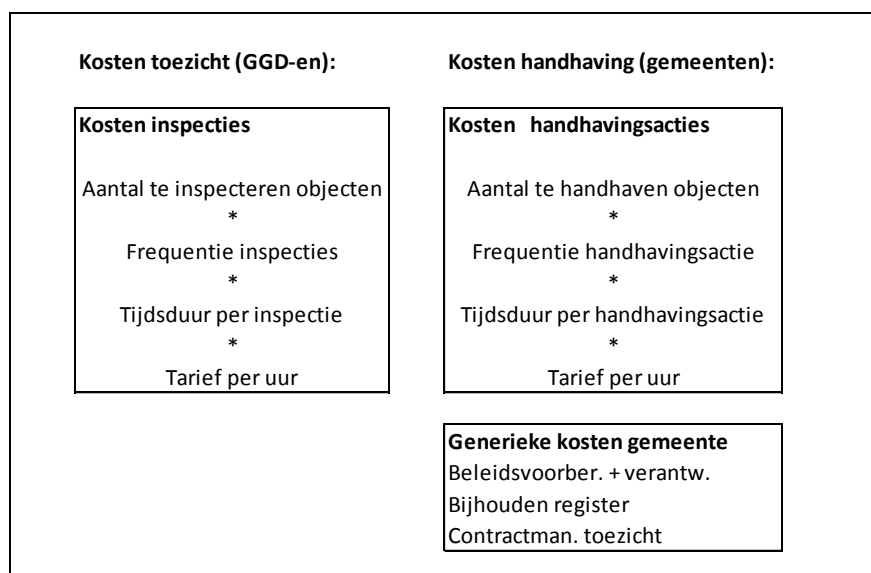
Naast het toekomstige GIR wordt gewerkt aan het toegankelijk maken van informatie van de Belastingdienst/Toeslagen voor de GGD. De Belastingdienst/Toeslagen kon al wel over gegevens van de GGD beschikken. Uitwisseling van informatie maakt gecoördineerde toezichtsacties mogelijk. Dit is recent geregeld via de Wet overige fiscale maatregelen 2009.

3 Analyse

In het vorige hoofdstuk zijn de ontwikkelingen geschetst die in de toekomst een rol spelen in de bekostiging van het toezicht en handhaving in de kinderopvang. In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen aangegeven wat de bepalende factoren zijn om te komen tot een verantwoorde berekening van de totale kosten voor de uitvoering van de WKO door GGD'en en gemeenten. In verschillende bijlagen worden de specifieke veronderstellingen en rekenkundige aannames toegelicht.

3.1 Kosten van toezicht (GGD'en)

In de onderstaande figuur staan de factoren weergegeven die bepalend zijn voor de kosten van toezicht en handhaving. Hieronder worden deze factoren besproken.



Figuur 1: Bepalende factoren in de kosten van toezicht en handhaving.

Aantal te inspecteren objecten

In de eerste plaats is bij de kosten van het toezicht van belang wat de hoeveelheid te inspecteren objecten is. Bij de wet Kinderopvang is het toezicht in het bijzonder gericht op de *locatie* van de kinderopvang, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus. Als bijvoorbeeld een organisatie meerdere locaties heeft, dan wordt per locatie een inspectie uitgevoerd. Per locatie worden de relevante domeinen onderzocht. Ook voor het toezicht op gastouderbureaus geldt dat op de locatie van het bureau het toezicht wordt uitgeoefend.

De omvang van een locatie heeft in praktijk veel minder invloed op de gemiddelde tijdsbesteding van de inspecteur. Grote locaties (kindaantallen) vergen vaak meer inspectietijd op locatie, maar zitten administratief vaak beter in elkaar. Per saldo is er dan geen noemenswaardig verschil tussen de locaties. Daarnaast bevat het inspectiewerk een aantal processtappen dat evenveel tijd kost, ongeacht de omvang van de locatie. Denk aan communicatie met de houder, voorbereiding en reistijd. Bepalend voor de intensiteit van inspecties is "wat er aan de hand is" op de locatie. In de analyse bepaalt het aantal locaties daarom de omvang van de inspectietaak.

In bijlage 1 wordt nader ingegaan op de ontwikkeling van het aantal locaties in relatie tot het aantal kinderen dat van deze opvanglocaties gebruik maakt en het aantal kindplaatsen dat voor opvang beschikbaar is. Tevens worden de gehanteerde aannames voor de ontwikkeling van het aantal locaties voor de komende jaren nader toegelicht.

Frequentie van inspecties

Een tweede bepalende factor is de *frequentie van het aantal inspecties*. In de handhaving van de wet Kinderopvang is voorzien dat alle locaties jaarlijks geïnspecteerd worden ('reguliere inspectie') en dat alle nieuwe locaties voor aanvang ('onderzoek na 1^e melding') worden onderzocht. De vereiste frequentie is daarom 100% van het aantal locaties en het aantal nieuwe locaties. Daarnaast worden in het kader van het toezicht ook herinspecties uitgevoerd. De frequentie van deze herinspecties varieert met het door de gemeente gevoerde handhavingsbeleid.

In bijlage 2 wordt een toelichting gegeven op de in het rekenmodel gehanteerde veronderstellingen ten aanzien van de frequentie van het aantal inspecties.

Tijdsduur per inspectie

Derde bepalende factor is de *tijdsduur per inspectie*. Iedere GGD heeft daarin een eigen verantwoordelijkheid om deze inspectie met voldoende kwaliteit en efficiency uit te voeren. Er zijn tussen de verschillende GGD'en verschillen in de gehanteerde normuren. De tijdsbesteding aan een reguliere (jaarlijkse) inspectie van een kinderdagverblijf ligt gemiddeld tussen de 11 en 14 uur per inspectie.

In het onderzoek is de reguliere inspectie van een kinderdagverblijf als uitgangspunt genomen. Vandaar uit is geïnventariseerd in welke mate inspecties van andere objecten afwijken. Inspecties van de buitenschoolse opvang en gastouderbureaus wijken in intensiteit niet noemenswaardig af van een kinderdagverblijf. De verschillen in de tijdsbesteding per soort inspectie zijn wel relevant.

In bijlage 3 wordt ingegaan op de in het rekenmodel gehanteerde veronderstellingen ten aanzien van de tijdsduur van het aantal inspecties.

Tarief per uur

Tenslotte is voor het bepalen van de kosten vanzelfsprekend het *tarief per uur* voor de uitvoerende medewerkers van belang. Bij dit tarief wordt naast het salaris van de medewerker ook rekening gehouden met bijkomende overheadkosten voor het uitoefenen van de functie. Ook hierin geldt dat tussen de GGD'en verschillen zijn in de tarieven. Sommige GGD'en berekenen hun tarief incrementeel (dat wil zeggen dat vaste kosten via het basispakket al gedekt zijn door de gemeente), terwijl andere GGD'en de integrale kosten berekenen. In deze rapportage is een uurtarief gebruikt dat door de Vereniging van administrateurs van geneeskundige en gezondheidsdiensten (VAGGD) aan GGD Nederland en aan de VNG is geadviseerd op basis van een onderzoek onder de leden van de VAGGD.

In bijlage 9 wordt ingegaan op de door GGD Nederland gehanteerde veronderstellingen ten aanzien van de uurtarieven.

3.2 Kosten van handhaving (gemeenten)

Voor de gemeenten geldt dat de kosten voor de uitvoering van handhaving op een vergelijkbare wijze worden berekend als bij de kosten voor toezicht.

Aantal te handhaven objecten

Van belang is ook hier het aantal te handhaven objecten. Net als bij het toezicht geldt voor de gemeenten dat het aantal locaties de bepalende factor is (zie verder bijlage 1).

Frequentie van de handhavingsacties

De *frequentie* van de handhavingsacties wordt bepaald door het handhavingsbeleid zoals dat door de gemeente wordt uitgevoerd. Dit kan bestaan uit een licht handhavingsregime waarin het aantal keer dat herinspecties plaats vinden beperkt is en het opleggen van sancties slechts beperkt voorkomt. Er kan ook sprake zijn van een zwaar handhavingsregime waarin herinspecties frequent plaats vinden en het opleggen van sancties vaker voorkomt.

In bijlage 2 wordt een toelichting gegeven op de in het rekenmodel gehanteerde veronderstellingen ten aanzien van de frequentie van het aantal handhavingsacties.

Tijdsduur per handhavingsactie

Derde bepalende factor is de *tijdsduur* per handhavingsactie. Iedere gemeente heeft daarin een eigen verantwoordelijk om deze acties met voldoende kwaliteit en efficiency uit te voeren. Er zijn geen standaard normtijden ontwikkeld voor de gemeenten voor het uitvoeren van deze activiteiten.

In bijlage 3 wordt dieper ingegaan op de in het rekenmodel gehanteerde veronderstellingen ten aanzien van de tijdsduur van het aantal handhavingsacties.

Tarief per uur

Tenslotte is voor het bepalen van de kosten vanzelfsprekend het *tarief per uur* voor de uitvoerende medewerkers van belang. Bij dit tarief wordt vanzelfsprekend naast het salaris van de medewerker ook rekening gehouden met bijkomende overheadkosten voor het uitoefenen van de functie. Het integrale uurtarief van beleidsmedewerkers kinderopvang in de gemeente ligt tussen de € 70 en € 81 per uur.

In bijlage 4 wordt dieper ingegaan op de in het rekenmodel gehanteerde veronderstellingen ten aanzien van de uurtarieven.

Naast de uitvoerende werkzaamheden in het kader van handhaving (afhankelijk van het aantal locaties) geldt dat iedere gemeente vaste kosten heeft voor het vormgeven en inrichten van het handhavingsbeleid. In het onderzoek is bij de uitvoerende medewerkers geïnventariseerd hoeveel tijd besteed wordt aan:

- beleidsvoorbereiding en verantwoording: de activiteiten die zijn gericht op het vormgeven van en verantwoorden over het beleid, waaronder het schrijven van het verantwoordingsverslag voor het ministerie;
- bijhouden register: het registreren en muteren van het openbaar register, waarin de verschillende kindercentra staan vermeld;
- contractmanagement toezicht: het maken van afspraken met de GGD over uitvoering van het toezicht en het bespreken van de voortgang.

4 Resultaten

In hoofdstuk 3 zijn de belangrijkste bepalende factoren toegelicht op basis waarvan de kosten van toezicht en handhaving zijn opgebouwd. In dit hoofdstuk worden in de eerste paragraaf de resultaten van het basisscenario besproken. Dit basisscenario is gebaseerd op de aannames die voor de vier bepalende factoren zijn gemaakt en in de bijlagen zijn toegelicht, te weten: het aantal locaties, de frequentie van inspectie en handhaving, de tijdsduur per inspectie en het tarief per uur.

In de volgende paragrafen worden de verschillende aannames langsgelopen en wordt aan de hand van gevoeligheidsanalyses beoordeeld wat de invloed van deze aannames is op de uitkomsten.

4.1 Resultaten basisscenario

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste aannames voor het basisscenario samengevat. In de verschillende bijlagen zijn deze aannames nader toegelicht.

Bepalende factor	Aanname basisscenario
1. Aantal locaties	Endogene groei aantal locaties. Langere termijn trend CPB 4,5% Wetsvoorstel gastouderopvang: 8750 gastouderlocaties
2. Frequentie inspecties	Inspecties regulier: 100% van het vereiste aantal inspecties Herinspecties (o.b.v. licht handhavingsregime): 15% van het aantal locaties Handhavingsacties (idem): 1 % sanctie van het aantal locaties
3. Tijdsduur per inspectie	Inspecties regulier KDV, BSO en GOB: 12 uur inspecteur + 1 uur administratie Inspecties regulier Gastouderopvang Nieuwe Stijl: 8 uur inspectie + 1 uur adm. Herinspectie: 5 uur inspecteur + 0,5 uur administratie Uitvoering toezicht en handhavingsactie door gemeenten: 4,7 uur
4. Tarief per uur	Gemiddeld uurtarief gemeente: € 72 Gemiddeld uurtarief GGD: € 88

Tabel 2: Aannames basisscenario.

Op basis van het gehanteerde rekenmodel resulteert dit in de volgende kosten voor het toezicht en de handhaving.

Basisscenario in mln-en €'s	2009	2010	2011	2012	2013
Benodigde kosten toezicht (GGD)	€ 15,2	€ 26,5	€ 25,2	€ 26,1	€ 27,2
Benodigde kosten handhaving (gemeenter)	€ 8,1	€ 12,6	€ 12,6	€ 13,0	€ 13,4
Som kosten	€ 23,3	€ 39,1	€ 37,8	€ 39,0	€ 40,6
Huidig budget toezicht	€ 8,9				
Huidig budget handhaving	€ 3,0				
Som budget	€ 11,9	€ 11,9*	€ 11,9*	€ 11,9*	€ 11,9*
Verschil kosten en budget toezicht	€ 6,3-				
Verschil kosten en budget handhaving	€ 5,1-				
Som verschil kosten en budget	€ 11,4-	€ 27,2-	€ 25,9-	€ 27,1-	€ 28,7-

* Voor 2009 is het budget vastgesteld op 11,9 mln €. Voor de jaren 2010 - 2013 is vooralsnog geen budget vastgesteld.

Tabel 3: Kosten toezicht en handhaving kinderopvang volgens basisscenario, exclusief peuterspeelzalen (in mln €).

Uit tabel 3 blijkt dat er in 2009 een aanzienlijk verschil zit van € 11,4 mln tussen de benodigde kosten van € 23,3 mln en het huidige budget van € 11,9 miljoen. In het basisscenario wordt dat budget voor toezicht en handhaving apart berekend. Dat leidt tot een macroverdeling van € 15,2 mln voor toezicht en € 8,1 mln voor handhaving, wat neerkomt op een verdeling van 65% -35% tussen respectievelijk GGD en gemeenten⁹. Uiteraard kan deze budgetverdeling op lokaal niveau anders liggen, onder invloed van diverse factoren zoals het karakter van de plaatselijke kinderopvangsector en specifieke werkafspraken tussen gemeenten en GGD. Daarnaast valt op dat er in de ontwikkeling van de kosten sprake is van een forse toename van 2009 naar 2010 van respectievelijk € 23,3 naar € 39,1 miljoen. Deze toename wordt grotendeels verklaard door de nieuwe wet- en regelgeving en de verwachte groei van de gastouderopvang nieuwe stijl. Na 2010 nemen de kosten iets af, om vervolgens verder toe te nemen naar € 40,6 mln in 2013. De piek in 2010 is te verklaren doordat alle gastouders nieuwe stijl naast de reguliere inspectie (eenmalig) ook een onderzoek na 1^e melding moeten ondergaan. De kostenstijging vanaf 2011 wordt verklaard door de endogene groei in de kinderopvang. De stijging in de benodigde kosten voor toezicht (van € 15,2 mln naar € 26,5 mln) is naar verhouding groter dan de stijging in de benodigde kosten voor handhaving (van € 8,1 mln naar € 12,6 mln). Dit komt omdat er bij handhaving sprake is van zowel vaste kosten (per gemeente) als variabele kosten (afhankelijk van de stijging van het aantal locaties).

⁹ In het basisscenario zijn de componenten toezicht en handhaving afzonderlijk berekend, ieder op basis van specifieke aannames over de component. Voor de huidige verdeling van het budget over de componenten bestaan geen macrocijfers. Blijkens de door ons verzamelde budgetgegevens varieert in individuele gemeenten het aandeel van de kosten van het toezicht door GGD'en in 2008 tussen de 60 en 90% van het totale budget voor toezicht en handhaving. Wij achten een verdeling van 65%-35% tussen respectievelijk GGD'en en gemeenten als indicatief voor de huidige verdeling van het macrobudget.

In de volgende twee tabellen worden de resultaten nader uitgesplitst voor het toezicht en vervolgens voor de handhaving¹⁰.

Basisscenario toezicht	2009	2010	2011	2012	2013
Aantal locaties	10.900	21.100	22.100	23.000	23.900
Aantal inspecties	13.700	34.500	26.300	27.300	28.500
Totaal aantal uur aan inspecties	173.000	301.000	286.000	296.000	309.000
Tarief	88 €	88 €	88 €	88 €	88 €
Kosten toezicht in mln-en €'s	15,2 €	26,5 €	25,2 €	26,1 €	27,2 €

Tabel 4: Kosten toezicht volgens basisscenario, exclusief peuterspeelzalen (in mln €).

In tabel 4 is zichtbaar dat er een sterke groei plaatsvindt van het aantal locaties, deels veroorzaakt door de endogene ontwikkelingen, maar vooral door de verwachte ontwikkeling in de gastouderopvang nieuwe stijl. Het aantal inspecties zal in deze jaren evenredig toenemen. Daarnaast is van belang om te realiseren dat de inspecties niet alleen de jaarlijkse reguliere inspecties en de herinspecties betreffen, maar ook de zogenoemde onderzoeken na 1^e melding. Als er in een jaar sprake is van een (verwachte) sterke groei van het aantal nieuwe locaties leidt dit in het jaar zelf tot een dubbel aantal onderzoeken: het onderzoek na 1^e melding en op korte termijn gevolgd door een reguliere inspectie.

In tabel 4 staan ook het totaal aantal benodigde uur aan inspecties weergegeven. Deze groeien in de komende jaren van circa 173.000 uur tot 309.000 uur in 2013.

Basisscenario handhaving	2009	2010	2011	2012	2013
Variabele aantal uren per locatie	6,2	6,2	5,9	5,9	5,9
Aantal locaties	10.900	21.100	22.100	23.000	23.900
Som variabele aantal uren	67.000	130.000	130.000	135.000	141.000
Vaste aantal uren per gemeente	104	104	104	104	104
Aantal gemeenten	441	441	441	441	441
Som gemiddelde aantal vaste uren	46.000	46.000	46.000	46.000	46.000
Som aantal uren	113.000	176.000	176.000	181.000	187.000
Tarief	72 €	72 €	72 €	72 €	72 €
Kosten handhaving in mln-en €'s	8,1 €	12,6 €	12,6 €	13,0 €	13,4 €

Tabel 5: Kosten handhaving volgens basisscenario, exclusief peuterspeelzalen (in mln €).

Voor de kosten van handhaving is bij de gemeenten onderscheid gemaakt naar de uitvoerende werkzaamheden in het kader van handhaving (afhankelijk van het aantal locaties) en de vaste kosten die iedere gemeente heeft voor het vormgeven en inrichten van het handhavingbeleid. In het variabele aantal uur per locatie wordt in de komende jaren (vanaf 2011) een beperkte afname verwacht.

¹⁰ In de tabellen zijn omwille van de leesbaarheid de inspectie-uren en locaties afgerond in respectievelijk duizendtallen en honderdtallen afgerond en de tarieven in hele euro's. De totale kosten zijn berekend op basis van de onafgeronde cijfers.

Door de introductie van een nieuw gemeenschappelijk automatiseringssysteem, de gemeenschappelijke inspectieruimte (GIR), zal de administratieve inspanning voor gemeenten afnemen. Het aantal locaties zal echter fors toenemen conform de hierboven benoemde endogene ontwikkelingen en nieuwe wetsvoorstellen.

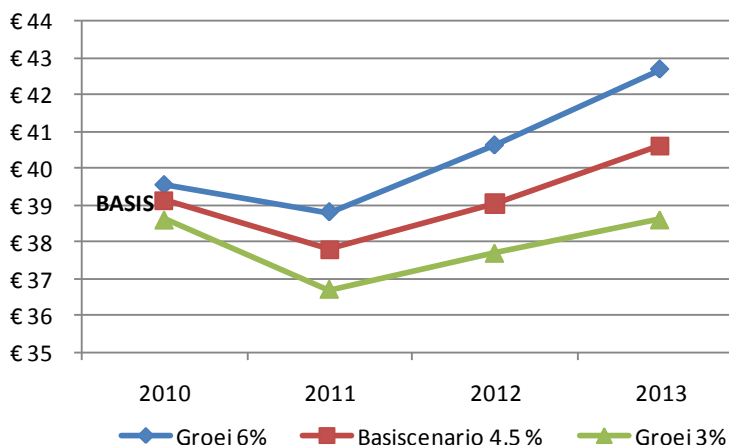
4.2 Analyse van het aantal locaties

In het basisscenario zijn twee belangrijke aannames gedaan ten aanzien van de ontwikkeling van het aantal locaties. In de eerste plaats is dat de aanname van de trendmatige groei voor de komende jaren en in de tweede plaats de volume-effecten van het voorliggende wetsvoorstel met een herziening van het stelsel van gastouderopvang. In deze paragraaf wordt aan de hand van enkele rekenveronderstellingen weergegeven wat de gevoeligheid is van deze aannames.

Basisscenario	Analyse
Langere termijn trend CPB 4,5%	Langere termijn trend variërend van 3 tot 6%
Wetsvoorstel gastouderopvang 70.000 kindplaatsen.	Wetsvoorstel gastouderopvang variërend van 50.000 tot 90.000 kindplaatsen.
Gemiddeld 4 kindplaatsen per gastouderopvang	Het gemiddeld aantal kinderen varieert van 3 tot 5 per gastouderopvang.

Tabel 6: Analyse van het aantal locaties.

In onderstaande grafiek zien we verschillende aannames ten aanzien van de trendmatige groei. De kostenontwikkeling van het toezicht en de handhaving voor de kinderopvang wordt weergegeven voor de jaren 2010 tot en met 2013 voor trendmatige groeipercentages van 3%, 4,5 % (het basisscenario) en 6%.



Figuur 2: Ontwikkeling kosten toezicht en handhaving kinderopvang bij verschillende percentages trendmatige groei (in mln €).

In het basisscenario is er sprake van een kostenontwikkeling van € 39,1 mln in 2010 naar € 40,6 mln in 2013. Bij een groeiscenario van 6% nemen de kosten in 2013 met ongeveer € 2 mln extra toe tot circa € 42,7 miljoen. Bij een lagere jaarlijkse groei van 3% lopen de toezichts- en handavingskosten minder snel op tot een bedrag van € 38,6 mln in 2013.

De tweede belangrijke aannahme betreft de volume-effecten van het voorliggende wetsvoorstel.

Er wordt uitgegaan van een mogelijke verschuiving van 70.000 kinderen richting gastouderopvang nieuwe stijl. In het basisscenario is gerekend met een gemiddelde groeps-grootte van 4 kinderen per gastouder. Rekening houdend met het aantal kindplaatsen betekent dit een toename van circa 8.750 locaties¹¹.

Voor het prognosticeren van het aantal locaties dat de komende jaren geïnspecteerd moet worden zijn er twee onzekerheden: het verwachte *volume* van het aantal kinderen dat van de nieuwe regeling gebruik gaat maken en de gemiddelde *groeps-grootte*.

In figuur 3 staan de resultaten van de verschillende aannames samengevat. Het volume van het aantal kinderen varieert van 50.000 tot 90.000 kinderen. De gemiddelde groeps-grootte varieert van 3 tot 5 kinderen¹².

In het midden van de figuur is de omvang van de kosten te zien voor het basisscenario: voor een volume van 70.000 kinderen en een gemiddelde groeps-grootte van 4 kinderen leidt dit tot een bedrag van € 39,1 mln in 2010.

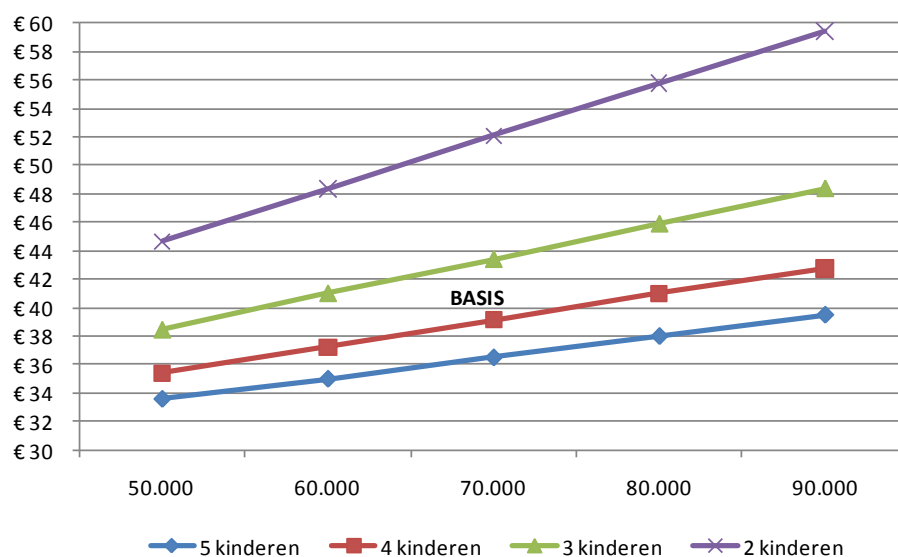
Een groter volume (bijvoorbeeld 90.000 kinderen) in combinatie met een kleinere groeps-grootte (3 kinderen) leidt tot een forse toename van het aantal locaties en een forse stijging van de kosten van toezicht van handhaving (circa € 48,4 mln).

Een kleiner volume dan verwacht (50.000 kinderen), gecombineerd met een groeps-grootte van 5 kinderen, leidt naar verhouding tot een lager niveau van kosten van toezicht en handhaving (circa € 33,6 mln).

Uit de grafiek blijkt tenslotte dat als er sprake zou zijn van een veel kleinschaligere gastouderopvang (een gemiddelde van 2 kinderen) dat dit tot een zeer sterke toename van het aantal locaties en de daarmee gemoeide toezichts- en handavingskosten zou leiden.

¹¹ In het wetsvoorstel wordt gesproken over het aantal *kinderen*. Voor het berekenen van het aantal locaties is het aantal *kindplaatsen* van belang. In bijlage 1 is weergegeven dat er gemiddeld een verhouding van circa 2 kinderen per kindplaats is (2,3 voor kindercentra, 1,5 voor buitenschoolse opvang). Het veronderstelde volume aan aantal kinderen van 70.000 in de gastouderopvang nieuwe stijl veronderstelt een aantal kindplaatsen van circa 35.000. Met een gemiddelde groeps-grootte van 4 kinderen betekent dit een verwacht aantal locaties van 8.750 (35.000 gedeeld door 4).

¹² In de Nota naar aanleiding van het Verslag (d.d. 27 april 2009) wordt aangegeven dat er een wettelijk maximum van 6 kinderen wordt gesteld. Daarnaast is in het concept convenant met de branchepartijen overeengekomen dat in de leeftijd van 0 tot 4 jaar het maximum aantal kinderen 5 bedraagt. De wetgever heeft geen minimumeisen gesteld.



Figuur 3: Ontwikkeling kosten toezicht en handhaving kinderopvang bij verschillend aantal kindplaatsen in de gastouderopvang (in mln €).

Gezien de forse onzekerheden van bovenstaande aannames bevelen wij aan om het landelijk budget vast te stellen op basis van het basisscenario. Volumeontwikkelingen van met name het aantal (gastouder)locaties kunnen periodiek worden gemonitord. Bij afwijkingen kan het budget voor toezicht en handhaving hierop worden aangepast.

4.3 Analyse van de frequentie van inspecties

In het basisscenario zijn aannames gedaan ten aanzien van de intensiteit waarmee de locaties worden geïnspecteerd. In de handhaving van de wet Kinderopvang is voorzien dat alle locaties jaarlijks geïnspecteerd worden ('reguliere inspectie') en dat alle nieuwe locaties voor aanvang ('onderzoek na 1^e melding') worden onderzocht. De vereiste frequentie is daarom 100% van het aantal locaties en het aantal nieuwe locaties. In het basisscenario is hiermee gerekend. Daarnaast worden in het kader van het toezicht ook herinspecties uitgevoerd. De frequentie van deze herinspecties varieert met het door de gemeente gevoerde handhavingsbeleid.

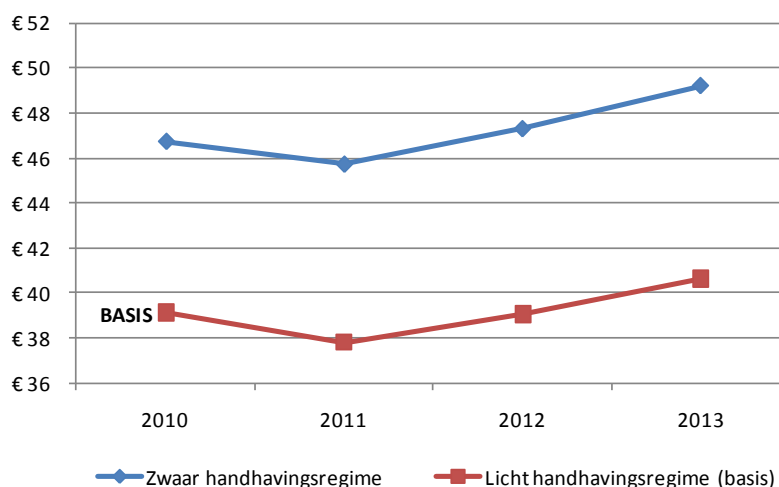
In het basisscenario is uitgegaan van een *licht* handhavingsregime. Het aantal keer dat herinspecties plaatsvinden is beperkt (15% van de locaties) en het opleggen van sancties komt zeer zelden voor (1% van het aantal locaties). In een *zwaar* handhavingsregime wordt er van uitgegaan dat herinspecties frequent plaatsvinden (40% van de locaties) en het opleggen van sancties regelmatig voor komt (5% van het aantal locaties).

Analyse van de frequentie van de inspecties

Basisscenario (licht handhavingsregime):	Scenario (zwaar handhavingsregime):
Jaarlijkse inspecties 100%	Jaarlijkse inspecties 100%
Onderzoek na 1e melding 100% (vd nieuwe)	Onderzoek na 1e melding 100% (vd nieuwe)
Herinspecties: 15% van het aantal locaties	Herinspecties: 40% van het aantal locaties
Sancties: 1 % van het aantal locaties	Sancties: 5 % van het aantal locaties

Tabel 7: Analyse van de frequenties van de inspecties.

Voor de uitvoeringspraktijk betekent dit dat de GGD'en meer herinspecties moeten uitvoeren en dat de gemeenten per locatie gemiddeld meer tijd nodig hebben voor het uitvoeren van de benodigde handhavingsacties.



Figuur 4: Ontwikkeling kosten toezicht en handhaving kinderopvang bij verschillend handhavingsregime (in mln €).

Landelijk gezien zou uitgaan van een zwaar handhavingsregime leiden tot een bedrag van € 46,8 mln in 2010 (een toename van € 7,6 mln) tot een bedrag van € 49,2 mln in 2013 (een toename van € 8,6 mln).

In de praktijk is geconstateerd dat de meeste gemeenten een licht handhavingsregime hanteren. De gemeenten volgen het model dat de VNG voor toezicht en handhaving in de kinderopvang heeft ontwikkeld¹³ doorgaans op hoofdlijnen. De hersteltermijnen uit de handreiking worden veelal als erg kort ervaren. Strikte toepassing van de termijnen zou in de praktijk al snel leiden tot vervolgstappen in de handhaving en escalatie op juridisch vlak. Het zorgvuldig bewandelen van de noodzakelijke juridische procedures voor bestuursdwang is relatief kostbaar. Daarnaast geven gemeenten aan een goede samenwerkingsrelatie met houders van kinderopvangorganisaties belangrijk te vinden. Daardoor wordt in de praktijk soms voor een minder strikte toepassing van de termijnen gekozen. In plaats daarvan geven gemeenten doorgaans de voorkeur aan een 'overlegmodel', dat meer ruimte laat voor de manier waarop naleving uiteindelijk tot stand komt. Ambtenaren tonen begrip en geven meer tijd om zaken op te lossen aan de kant van de houder. Ook worden zware handhavingsinstrumenten (zoals boetes of sluitingen) relatief weinig ingezet bij reguliere houders, met uitzondering van de illegale kinderopvang.

¹³ Kwaliteit handhaven in de kinderopvang; op weg naar een transparant handhavingsbeleid, VNG, 2008.

Gedeeltelijk is dit verklaarbaar vanuit het relatief korte bestaan van de handhavingsfunctie. Een aantal gemeenten heeft pas recent het gemeentelijke handhavingsbeleid ontwikkeld en de daarvoor benodigde uitvoeringscapaciteit op orde gebracht. Maar een belangrijke andere overweging voor veel gemeenten is dat de handhavingsproblematiek voor deze sector in de eigen gemeente beperkt is. Op grond hiervan hebben veel gemeenten gekozen voor een lichte vorm van handhaving.

Andere gemeenten, in het bijzonder enkele grotere Randstadgemeenten, geven aan dat op basis van de resultaten van de inspecties een aanzienlijke inspanning in herinspecties en handhavingsacties noodzakelijk is. De mate en intensiteit van de handhavingsacties lijken een verband te hebben met de omvang en positie van de betreffende gemeente, waarin grootstedelijke problemen een rol spelen. Deze grotere gemeenten maken meer gebruik van zwaardere juridische instrumenten bij hun handhaving dan de andere gemeenten. Een intensiteit vergelijkbaar met een zwaar handhavingsregime zou voor deze gemeenten meer van toepassing zijn.

Wij bevelen aan om het landelijk budget vast te stellen op basis van een licht handhavingsregime. Dit lijkt een realistische aanname voor een structurele kostenontwikkeling voor de komende jaren.

Eventuele extra inspanningen gericht op het terugbrengen van een fors tekort aan handhaving in een specifieke gemeente kunnen eventueel in een separaat projectbudget additioneel worden gefinancierd. Een dergelijke faciliteit heeft gelet op de doelstelling van het terugdringen van de overtreding een tijdelijk karakter.

4.4 Analyse van de tijdsduur per inspectie

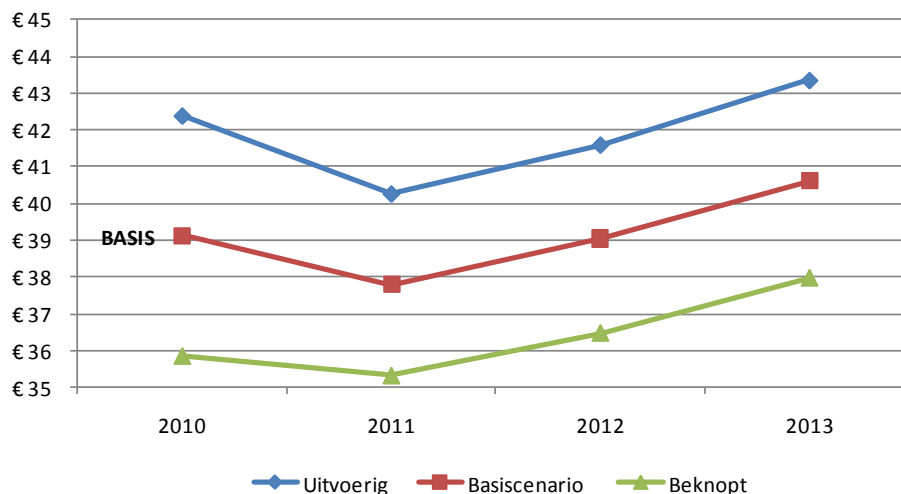
In het basisscenario zijn aannames gedaan ten aanzien van de tijdsduur waarmee de locaties worden geïnspecteerd. In het onderzoek is de reguliere inspectie van een kinderdagverblijf als uitgangspunt genomen. Vervolgens is geïnventariseerd in welke mate inspecties van andere objecten afwijken. In bijlage 3 zijn voor het basisscenario de verschillende uren per soort inspectie toegelicht. In deze paragraaf wordt aan de hand van twee alternatieve scenario's de gevoeligheid van deze aannames geïllustreerd.

In het scenario 'beknopt' is de tijdsduur van iedere inspectie met een uur teruggebracht. In het scenario 'uitvoerig' wordt per inspectie uitgegaan van een uur extra tijd. In de praktijk blijken de verschillen tussen de GGD'en onderling vaak te zitten in de intensiteit van de rapportage. Sommige GGD'en kiezen bewust voor een uitgebreidere rapportage, wat door de gemeenten doorgaans wordt gewaardeerd en de handhavingstaak vervolgens vereenvoudigt. Het onderzoek ter plaatse (inspectie, interview met locatiemanager, observatie) wordt vaak in één dagdeel afgerond; de onderlinge verschillen zijn tussen de GGD'en beperkt.

Soort inspectie	Tijdsduur van de inspecties		
	<i>Beknopt</i>	<i>Basis</i>	<i>Uitvoerig</i>
Reguliere inspectie	12 uur	13 uur	14 uur
Onderzoek na 1e melding	10 uur	11 uur	12 uur
Inspectie gastouderopvang nieuwe stijl	8 uur	9 uur	10 uur
Herinspecties	4,5 uur	5,5 uur	6,5 uur

Tabel 8: Analyse van de tijdsduur van de inspecties.

In figuur 5 staan de toezichts- en handavingskosten van het 'beknopte' en 'uitvoerige' scenario weergegeven ten opzichte van het basisscenario.



Figuur 5: Ontwikkeling kosten toezicht en handhaving kinderopvang bij verschillende tijdsduur inspecties (in mln €).

In het basisscenario is er sprake van een kostenontwikkeling van € 39,1 mln in 2010 naar € 40,6 mln in 2013. Bij de aanname van een uitvoeriger inspectie (1 uur extra) ligt het kostenniveau jaarlijks ongeveer € 2,5 mln hoger; bij het scenario van een beknopte inspectie is dit € 2,5 mln lager.

Wij stellen voor om het landelijk budget vast te stellen op basis van de normtijden uit het basisscenario. Dit lijkt een realistische aanname voor de structurele kostenontwikkeling in de komende jaren. Als er tussen afzonderlijke GGD'en en gemeenten behoefte bestaat aan meer of juist minder uitvoerige uitwerking van de inspecties, dan kan dit met afspraken op maat tussen beide partijen worden geregeld.

4.5 Resultaten harmonisatie peuterspeelzalen

Tenslotte wordt in deze paragraaf ingegaan op de mogelijke consequenties van het harmoniseren van het toezicht en de handhaving van de peuterspeelzalen.

In hoofdstuk 2 zijn deze ontwikkelingen nader toegelicht.

Voor het bepalen van de kosten van toezicht en de handhaving op de peuterspeelzalen zijn dezelfde bepalende factoren onderzocht als bij de andere vormen van kinderopvang. In onderstaande tabel 9 staan de belangrijkste aannames voor de peuterspeelzalen samengevat.

Bepalende factor	Aanname basisscenario
1. Aantal locaties	Endogene groei aantal locaties: nulgroei 4100 locaties (gegevens conform inspectie)
2. Frequentie inspecties	Inspecties regulier: 100% van het vereiste aantal inspecties Herinspecties (o.b.v. licht handavingsregime): 15% van het aantal locaties Handavingsacties (idem): 1 % sanctie van het aantal locaties
3. Tijdsduur per inspectie	Inspecties regulier: 12 uur inspecteur + 1 uur administratie Herinspectie: 5 uur inspecteur + 0,5 uur administratie Handavingsactie: 3 uur preventief en regulier en gem. 1,7 uur handhaving
4. Tarief per uur	Gemiddeld uurtarief gemeente: € 72 Gemiddeld uurtarief GGD: € 88

Tabel 9: Aannamen basisscenario toezicht en handhaving peuterspeelzalen.

Kernelement in het harmoniseren van het toezicht is dat de frequentie van het inspecteren gelijk getrokken wordt aan de frequentie zoals deze gebruikelijk is bij de andere kinderopvang-instellingen. In de huidige situatie kiezen sommige gemeenten ervoor om peuterspeelzaalwerk niet door de GGD te laten inspecteren of wordt volstaan met een lagere frequentie van de inspecties (bijvoorbeeld eens in de 2 jaar). Gemeenten zijn tot op heden vrij om daarin zelf een keuze te maken. Daarnaast geldt dat in de huidige werkwijze vaak een beknopte inspectie wordt uitgevoerd met een beperkte tijdsduur. Ook in de eisen waar een peuterspeelzaal aan moet voldoen heeft de gemeente beleidsvrijheid.

Een harmonisatie betekent ook hier dat de gehanteerde toezichtsprotocollen en handavingsacties op een vergelijkbare manier ook bij de peuterspeelzalen worden ingezet. Dit betekent dat voor de tijdsduur per inspectie uitgegaan wordt van een vergelijkbare tijdsduur als bij de inspecties bij andere kinderopvanglocaties.

Op basis van het gehanteerde rekenmodel resulteert dit in de volgende kosten voor het toezicht en de handhaving voor de peuterspeelzalen.

Harmonisatie toezicht en handhaving peuterspeelzalen	2010	2011	2012	2013
Kosten toezicht (GGD)	€ 8,9	€ 4,9	€ 4,9	€ 4,9
Kosten handhaving (gemeenten)	€ 2,6	€ 2,5	€ 2,5	€ 2,5
Som	€ 11,5	€ 7,4	€ 7,4	€ 7,4

Tabel 10: Kosten toezicht en handhaving peuterspeelzalen volgens basisscenario (in mln €).

Voor het eerste jaar moet er rekening mee worden gehouden dat de peuterspeelzalen in het nieuwe handavingsregime worden opgenomen. Dit betekent dat een eerste inspectie, vergelijkbaar met een 1^e melding na onderzoek, moet worden uitgevoerd om te beoordelen in hoeverre de aangemelde peuterspeelzalen kunnen worden toegelaten. Voor de jaren daarna geldt dat de reguliere systematiek van jaarlijkse inspecties en eventuele herinspecties wordt uitgevoerd.

Harmonisatie van het toezicht en de handhaving van peuterspeelzalen in frequentie en opzet van de inspecties (en dus tijdsduur) leidt tot een totale omvang van de benodigde kosten van ruim € 11 mln in het aanvangsjaar en structureel ruim € 7 mln in de periode 2011 tot 2013.

Ter overweging willen wij meegeven om voorafgaand aan de wettelijke harmonisatie met betrokken partijen afspraken te maken over de fasering waarin de stelselwijziging moet plaatsvinden. Een volledige inspectie en handhaving van alle peuterspeelzalen (inclusief de inspectie na aanleiding van de 1^e melding) leidt tot een forse toezichts- en handhavingsinspanning in het eerste jaar.

Veel peuterspeelzalen functioneren een aantal jaren zonder noemenswaardige handhavings-tekorten in het huidige handavingsregime. Een intensieve handhavingsactie in het eerste jaar voor alle peuterspeelzalen zou door betrokken organisaties als onevenwichtig beschouwd worden en tegelijkertijd een onevenredig beroep doen op de (beperkte) toezichts- en handhavingscapaciteit bij GGD'en en gemeenten.

5 Conclusie

In dit onderzoek is onderzocht wat de kosten voor toezicht en handhaving kinderopvang zijn en hoe deze kosten zich zullen ontwikkelen door een verdergaande autonome groei van de sector en aanpassing van de wetgeving.

Kostenbepalende factoren

De belangrijkste factor die de kosten van toezicht en handhaving bepaalt, is het aantal kinderopvanglocaties. Daarnaast zijn voor het toezicht van de GGD de frequentie van inspecties, de tijdsbesteding per inspectie en het uurtarief kostenbepalende factoren. De factoren die daarnaast de kosten van handhaving door de gemeenten bepalen zijn de frequentie waarmee handhavingsacties voorkomen, de tijdsduur die daarmee gemoeid is en het uurtarief van de gemeentelijke handhavers. (zie hoofdstuk 3). De prognose van deze factoren bevat onzekerheden, zoals de ontwikkeling van het aantal locaties en de intensiteit van handhavingsacties. Daarom hebben wij naast een basisscenario, ook een aantal alternatieve scenario's ontwikkeld.

Het huidige budget

Het huidige budget is ontoereikend voor het volwaardig uit kunnen voeren van de toezichts- en handhavingstaken in de kinderopvang. Op basis het rekenmodel blijkt dat voor het volledig uitvoeren van deze taak in 2009 volgens het basisscenario een bedrag van € 23,3 mln vereist, terwijl het budget € 11,9 mln bedroeg. In het basisscenario komt de verdeling van het macrobudget voor 2009 neer op een bedrag van € 15,2 mln voor toezicht en € 8,1 mln voor handhaving.

Het verschil tussen beschikbaar budget en vereist budget is in 2009 dus € 11,4 miljoen. Bij het vaststellen van een toekomstig budget moet daarom worden rekening gehouden met een reeds bestaand tekort aan middelen. (hoofdstuk 4.1.)

Kostenontwikkeling in de toekomst

De kosten van toezicht en handhaving in de kinderopvang zullen de komende jaren verder stijgen. De verwachting is dat het aantal handhavingsobjecten (kinderopvanglocaties) de komende jaren van stijgt op basis van autonome groei in de vraag naar kinderopvang en verwachte groei van de gastouderopvang nieuwe stijl. Het basisscenario voorziet in een kostenstijging van € 23,3 mln in 2009 naar € 40,6 mln in 2013. Dat is exclusief de kosten voor harmonisatie van het toezicht en handhaving voor peuterspeelzalen. Het basisscenario kent een aantal onzekerheden:

- de ontwikkeling van de autonome vraag vlakt in de periode 2010 -2013 naar verwachting af naar een trendmatige groei van 4,5% per jaar. Het aantal BSO-locaties zal naar verwachting langer een stevige groei doormaken (2010 en 2011 respectievelijk 13% en 5,4%) alvorens op 4,5% groei per jaar uit te komen tot 2013. Mogelijke afwijkingen van de verwachte trendmatige groei liggen in de bandbreedte van 3% tot 6%. Die bandbreedte resulteert in een variatie van € 2 mln rond het basisscenario in 2013 (hoofdstuk 4.2);

- het aantal nieuwe handhavingsobjecten kent een forse onzekerheid. In de ontwikkeling van het aantal gastouders nieuwe stijl vanaf 2010 wordt rekening gehouden met een verschuiving van 70.000 kinderen naar de gastouderopvang en een gemiddelde groeps grootte van 4 kinderen per gastouder. Dat betekent een toename van 8.750 nieuwe locaties vanaf 2010. De werkelijke ontwikkeling van de kosten is vooral afhankelijk van het aantal huidige gastouders dat kiest om gastouder nieuwe stijl te worden. Afwijking van de het aantal kinderen in de gastouderopvang ligt in de bandbreedte van 50.000 en 90.000 en de gemiddelde groeps grootte per gastouder varieert naar verwachting tussen 3 tot 5. Dat levert een onzekerheid van circa 3,6 mln respectievelijk circa € 3,5 mln rond het basisscenario in 2013. Geadviseerd wordt om dit te monitoren en daar waar nodig het budget op aan te passen (hoofdstuk 4.2.);
- de intensiteit van handhaving verschilt tussen gemeenten. In het basisscenario is uitgegaan van een licht handhavingsregime waarin in 15% van de gevallen herinspecties plaatsvinden en het opleggen van sancties beperkt voor komt (1% van het aantal locaties). Dat regime weerspiegelt de huidige praktijk het meest en lijkt voor meeste gemeenten/ regio's toereikend te zijn. Neemt de intensiteit van handhaving toe dan stijgen de kosten. Een regime waarin 40% de locaties een herinspectie krijgt en 5% van de locaties een sanctie, betekent een kostentoeename van € 8,6 mln ten opzichte van het basisscenario in 2013 (hoofdstuk 4.3);
- de tijdsduur per inspectie ligt voor een kinderdagverblijf gemiddeld op 13 uur per reguliere inspectie, 11 uur voor een melding na eerste onderzoek en 5,5 uur voor een herinspectie. Inspectie van een gastouder nieuwe stijl gaat naar verwachting 9 uur kosten. Variatie in de tijdsduur van 1 uur meer of minder per inspectiesoort betekent in 2013 een variatie in de kosten van circa 2,6 mln meer of minder ten opzichte van het basisscenario (hoofdstuk 4.4).

De harmonisatie van peuterspeelzalen betekent dat het toezicht dat nu gedeeltelijk plaatsvindt (minder frequent en minder intensief als in de kinderopvang) op het zelfde niveau zal worden gebracht als dat van andere kindercentra. Daarmee is jaarlijks een bedrag van € 7,4 mln gemoeid, waarvan 4,9 mln voor toezicht en 2,5 mln voor handhaving. In 2010 is dat bedrag eenmalig € 11,5 mln, omdat in dat jaar peuterspeelzalen voor het eerst aan de wet kinderopvang moeten voldoen en extra inspecties moeten worden uitgevoerd om te beoordelen in hoeverre de aangemelde peuterspeelzalen kunnen worden toegelaten (hoofdstuk 4.5.).

Werkwijzen om efficiënter te werken

De kinderopvang is een relatief jonge branche, waarin de werking van toezicht en handhaving nog sterk in ontwikkeling is. In de praktijk zijn we nauwelijks afwijkende constructies tegengekomen, waarmee gemeenten en GGD'en trachten tijd en kosten te besparen en efficiënter te werken. Een constructie in dit kader die opviel betreft het onderbrengen van een eerste handhavingsactie bij GGD. De GGD geeft in die constructie zelf een 'voornemen tot het geven van een aanwijzing' aan de houder en voert vervolgens een herinspectie uit. Dat maakt handhaving sneller, meer voorspelbaar en versterkt de geloofwaardigheid van de GGD.

6 Beschouwing

In de loop van het onderzoek zijn we een aantal onderwerpen tegen gekomen die niet direct bijdragen aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen, maar het wel waard zijn om te vermelden. Het zijn bevindingen en overwegingen die in de toekomst kunnen worden meegenomen in het denken over ontwikkeling van toezicht en handhaving in de kinderopvang.

Faciliteiten voor strenger handhaven

Het lichte handhavingsregime is voor gemeente doorgaans het uitgangspunt en lijkt voor meeste gemeenten/ regio's voldoende te zijn. Weliswaar wordt niet altijd aan alle voorwaarden voldaan, maar de handhavingsproblematiek is in deze sector meestal beperkt. Voor het vaststellen van het budget menen wij daarom dat lichte handhavingsregime uit het basisscenario voldoende is. Dat laat onverlet dat in een aantal gemeenten een steviger handhavingsregime noodzakelijk is. Voor sommige grotere gemeenten/regio's is het wellicht raadzaam om een faciliteit te creëren waarmee zo nodig intensiever kan worden gehandhaafd, zodanig dat budget geen belemmerende factor hoeft te zijn.

De rol van GGD'en in de handhaving

Het is in praktijk mogelijk dat de gemeente lichte handhavingstaken overdraagt aan de GGD. Gemeenten maken daar momenteel weinig gebruik van. De GGD is een voor de handliggende partner om een eerste handhavingsactie bij neer te leggen. In de vorm van een voornemen tot het geven van een aanwijzing kan de GGD een eerste hersteltermijn geven, dat zonder tussenkomst van de gemeente kan worden gecontroleerd. Dat vangt veel handhavingsacties voor de gemeente af. Het is bovendien een snellere vorm van handhaven en geeft meer voorspelbaarheid aan de lichtste en meest voorkomende handhavingsactie. In de praktijk worden niet altijd alle handhavingsadviezen opgevolgd door gemeenten. Dat leidt in praktijk tot verslapping van de aandacht voor de eisen bij houders van kindercentra en verlies aan motivatie bij de inspecteurs. Het overdragen van een eerste handhavingsactie kan bijdragen aan het voorkomen hiervan. Het brengt in eerste instantie meer kosten met zich mee voor gemeenten, maar leidt naar verwachting tot een daling van de kosten op langere termijn. Nadeel van deze constructie is dat de rol van de GGD meer diffuus wordt.

Systeemtoezicht op gastouderopvang

In het huidige wetsvoorstel voor wijziging van de gastouderopvang worden per gastouder een inspectie op locatie voorgesteld. Dat is, met naar schatting 8.750 te controleren locaties, een stevige extra opgave voor gemeenten en GGD. In de loop van ons onderzoek is door diverse gesprekspartners regelmatig de vraag gesteld of zoveel extra inspanning efficiënt is. Uiteraard moeten de eisen die aan gastouders worden gesteld ook gecontroleerd worden. Echter, afhankelijk van het definitieve kwaliteitskader kan dat een onevenredig zware inspanning blijken in verhouding tot het toezicht op kindercentra, omdat er veel "vaste" lasten met de inspectie zijn gemoeid voor de controle van relatief geringe eisen. Er is ook een vorm van systeemtoezicht denkbaar, waarbij de gastouderbureaus toezien op de kwaliteitseisen bij gastouders. De GGD beoordeelt in die situatie met de opzet en werking van het kwaliteitssysteem van het gastouderbureau en houdt daarnaast steekproefsgewijs direct toezicht op de locaties van de gastouders.

De huidige gastouderbureaus zijn nu nog niet allemaal toegerust om onderdeel te worden van een dergelijk zelfregulerend kwaliteitssysteem. In de toekomst, als het kaf van het koren is gescheiden, kunnen de bureaus die rol mogelijk wel vervullen.

Verwachting risico gestuurd toezicht

Risicogericht inspecteren betekent meer aandacht voor de toezichtobjecten waarbij het risico hoger wordt geacht en minder aandacht waar dat lager is. Risicogericht inspecteren is bedoeld om de kwaliteit van kinderopvang te verbeteren, maar gemeenten (en GGD'en) verwachten er nog niet veel kwaliteitsverbetering mee te kunnen behalen. Uit hun ervaring blijkt dat het kwaliteitsniveau snel weg zakt als niet meer wordt gecontroleerd. Dat geldt ook voor organisaties die hun zaken goed op orde hebben. De leidster/kindratio moet bijvoorbeeld regelmatig worden gecontroleerd. Dit is een verrassende conclusie gezien de goede ervaring met risicogericht toezicht in andere branches. Het is onder meer te verklaren door enerzijds een gebrek aan ervaring met risicogericht toezicht bij gemeenten en GGD'en en anderzijds een nog relatief jonge branche met een sterk verschillende naleefcultuur. Wij zijn er dan ook voorstander van om de ontwikkeling van risicogericht inspecteren door te zetten, maar hierbij wel rekening te houden met de verschillen in naleefcultuur binnen de sector.

Toezicht uitvoerbaar

Autonome groei en beleidsmatige wijzigingen in de kinderopvang kunnen lopende het begrotingsjaar vergroting van de inzet van de GGD vergen, wil de GGD zijn afspraken met de gemeente na kunnen komen. Ook de komende wetwijzigingen moeten, ondanks hun onzekere effecten, worden begroot. GGD'en gaan met deze onzekerheden om door af te wachten tot er meer bekend is over de wetgeving en dan extra capaciteit aan te nemen als dat nodig blijkt. Het vinden van voldoende gekwalificeerd personeel wordt niet als probleem ervaren. De markt is voldoende ruim en het tijdig opleiden van personeel is haalbaar. Tot nu toe, zo blijkt uit gesprekken, is het altijd mogelijk gebleken om de mensen te vinden die nodig zijn.

Uitvoering door beleidsmedewerkers; incidenteel door handhavers

De uitvoering van het handhavingsbeleid is in veel gemeente gepositioneerd bij een beleidsmedewerker kinderopvang in de afdeling welzijn. Door de schaal van de gemeentelijke organisatie is vaak geen sprake van arbeidsdeling. De beleidsmedewerker kinderopvang verricht dan praktisch alle werkzaamheden in de uitvoering van de handhaving. Veel werkzaamheden in het handhavingsproces zijn ook administratief van aard. Denk aan mutaties in het register, onderdelen van het verantwoordingsverslag, et cetera. Opvallend is dat daarbij weinig administratieve krachten worden ingeschakeld. Wij vermoeden dat binnen een aantal gemeenten de doeltreffendheid en doelmatigheid van de handhaving kinderopvang kan verbeteren door verdergaande samenwerking in de organisatie, bijvoorbeeld door beter de verbinding te maken met andere bij handhaving betrokken organisatiedelen.

Kinderopvang op de gemeentelijke begroting

Uit de interviews blijkt dat gemeenten vaak geen apart budget voor handhavingsbeleid, handhavingsacties en toezicht reserveren. Voor besteding van het totale gemeentelijke budget worden veelal de uitgaven voor de eigen formatie en voor de GGD-taken als een gegeven beschouwd. Dat is enerzijds de vooraf bepaalde formatieve capaciteit bij de gemeente voor de ontwikkeling van handhavingsbeleid en de uitvoering van handhavingsactiviteiten (in veel gevallen de beleidsmedewerker(s) kinderopvang) en anderzijds de begrote kosten voor de inspecties van de GGD. De verplichte jaarlijkse inspecties en de verwachte herinspecties krijgen prioriteit bij de besteding van het budget, want die worden vooraf afgesproken met de GGD. Wat na aftrek van de kosten van de GGD-inspecties aan financiële middelen overblijft, wordt voor handhaving gebruikt.

De kosten van gemeenten voor handhaving worden met name bepaald door personele kosten voor de verantwoordelijke functionarissen. Zoals gezegd besteden zij een deel van hun tijd aan beleidstaken en een deel aan handhavingsacties, maar blijkt er in de begroting regelmatig geen duidelijke scheiding tussen beide activiteiten te worden gemaakt. In onze ogen zou een duidelijker scheiding in de reservering voor toezicht, beleid en handhavingacties op de gemeentelijke begroting vooraf inzichtelijk maken welke budget voor handhavingsacties nodig is. Dat kan voorkomen dat voor dringende handhavingsgevallen incidenteel extra budget moet worden aangevraagd en dat handhavingsacties die als minder dringend worden ervaren soms door de gemeente worden uitgesteld wegens ontoereikend budget.

Bijlage 1

Volumeontwikkeling

In deze bijlage wordt dieper ingegaan op de verschillende veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de berekeningen voor het aantal locaties kinderdagverblijven (KDV), buitenschoolse opvang (BSO), gastouderbureaus (GOB) en de gastouderopvang nieuwe stijl (GONS).

1. Volumeontwikkeling in de afgelopen jaren (2005-2008)

In tabel 1 staat de ontwikkeling van het *aantal kinderen* met een kinderopvangtoeslag weergegeven. Duidelijk is te zien dat de verschillende soorten van opvang allen een aanzienlijke groei hebben doorgemaakt, waarbij vooral bij de gastouderopvang sprake is van een explosieve groei.

Groei kinderen	Aantallen				Groei in %		
	2005	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Dagopvang	224.000	233.000	283.000	348.000	4%	21%	23%
Buitenschoolse opvang	121.000	134.000	176.000	239.000	11%	31%	36%
Gastouderopvang	30.000	46.000	98.000	180.000	53%	113%	84%
Totaal aantal kinderen	377.005	415.006	559.007	769.008	10%	35%	38%

Tabel 1: Ontwikkeling kind aantallen in de kinderopvang (2005 – 2008).

Bron: concept wetsvoorstel februari 2009.

Deze cijfers geven de aantallen kinderen weer waarvoor gedurende een jaar een kinderopvangtoeslag is verstrekt. Naast deze gegevens wordt in de landelijke jeugdmonitor gebruik gemaakt van gegevens uit het bestand wet Kinderopvang.

In onderstaande tabel worden beide bestandgegevens met elkaar vergeleken. Belangrijk verschil tussen beide statistieken is dat in de jeugdmonitor rekening wordt gehouden met aantallen kinderen met en zonder toeslag in het kader van de wet kinderopvang. In de rechterkolom zien we het verschil tussen beide gegevens; gemiddeld 14% van het aantal kinderen maakt wel onderdeel uit van de opvang maar krijgt geen toeslag. Bij de dagopvang ligt dit percentage beduidend lager (4%), bij de gastouderopvang beduidend hoger (30%).

In dit hoofdstuk gaan we vervolgens verder uit van de aantallen kinderen conform toeslag. Belangrijke overweging is dat met name de trendmatige ontwikkeling van belang is en van deze cijfers actuelere gegevens beschikbaar zijn.

Aantal kinderen	Aantal conform jeugdmonitor		Aantal conform toeslag		Verschil in %	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Dagopvang	255.000	295.000	233.000	283.000	9%	4%
Buitenschoolse opvang	165.000	215.000	134.000	176.000	19%	18%
Gastouderopvang	70.000	140.000	46.000	98.000	34%	30%
Totaal aantal kinderen	492.006	652.007	415.006	559.007	16%	14%

Tabel 2: Ontwikkeling kind aantallen in de kinderopvang (2005 – 2008).

Bron: concept wetsvoorstel februari 2009 en jeugdmonitor (feb 2009).

Voor het onderzoek naar toezicht en handhaving is niet zozeer het aantal kinderen maar *het aantal kindplaatsen* van belang.

In onderstaande tabel staat de verhouding tussen het aantal kinderen (conform wetsvoorstel) en het aantal kindplaatsen weergegeven.

Aantal kinderen	2006	2007	2008
Dagopvang	233.000	283.000	348.000
Buitenschoolse opvang	134.000	176.000	239.000
Aantal kindplaatsen			
Dagopvang	129.811	135.000	149.304
Buitenschoolse opvang	94.646	130.000	159.211
Ratio (aantal kinderen per plaats)			
Dagopvang	1,8	2,1	2,3
Buitenschoolse opvang	1,4	1,4	1,5

Tabel 3: Verhouding kinderen en kindplaatsen in de kinderopvang (2006 – 2008).

Bron: concept wetsvoorstel februari 2009 en monitor capaciteit kinderopvang (feb 2009).

Uit tabel 3 blijkt dat de afgelopen jaren het aantal kinderen per plaats is toegenomen. Een verklaring hiervoor is dat in eerdere jaren naar verhouding meer kinderen in de vrijwel volledige voltijdsopvang (4 tot 5dagen per week) zaten en dat de toename van het aantal kinderen vooral zichtbaar is in een beperkte deeltijd opvang (1 tot 2 dagen per week). Gemiddeld zijn er ongeveer 2 kinderen per plaats variërend van 2,3 voor de dagopvang en 1,5 voor de buitenschoolse opvang.

Tenslotte is voor een goed beeld van toezicht en handhaving gekeken naar het *aantal locaties*. Met name deze indicator is van essentieel belang voor het bepalen van het volume van het aantal te inspecteren objecten (zie hoofdstuk 4).

Aantal locaties	2006	2007	2008
Dagopvang	3.359	3.497	3.908
Buitenschoolse opvang	3.022	4.058	4.779
Gastouderbureaus *	501	684	757
Aantal kindplaatsen			
Dagopvang	129.811	135.000	149.304
Buitenschoolse opvang	94.646	130.000	159.211
Ratio (aantal kindplaatsen per locatie)			
Dagopvang	39	39	38
Buitenschoolse opvang	31	32	33

* NB. Het aantal gastouders en het aantal kindplaatsen voor deze opvang is niet bekend

Tabel 4: Verhouding locaties en kindplaatsen in de kinderopvang (2006 – 2008).

Bron: concept wetsvoorstel februari 2009 en monitor capaciteit kinderopvang (feb 2009).

Uit tabel 4 blijkt dat de ontwikkeling van het aantal locaties en het aantal kindplaatsen gelijke tred houdt; het aantal kindplaatsen per locatie is de afgelopen jaren gelijk gebleven. Een verklaring is dat de gemiddelde groeps grootte door de jaren constant is. Een uitbreiding in de opvang moet dan ook gezocht worden in het inrichten van een nieuwe locatie.

2. Volumeontwikkeling in de komende jaren (2009-2013)

Voor het vaststellen van de volumeontwikkelingen in de kinderopvang voor de komende jaren is in eerste instantie onderzocht wat de beschikbare gegevens en publicaties zijn.

Het Centraal Planbureau heeft in mei 2008 een studie gemaakt van de verklarende factoren in de ontwikkeling van het aantal kinderen in de opvang¹⁴.

In de volgende tabel is een samenvatting gegeven van de omvang van de belangrijkste factoren die een verklaring bieden voor de groei in de periode 1994-2004.

- de groei in de arbeidsparticipatie van vrouwen;
- de prijs van formele opvang;
- daling van de wachtlijsten in de formele opvang;
- verschuiving in voorkeuren ten faveure van formele kinderopvang.

In de periode 2005-2007 was er sprake van een sterke groei. Naast bovengenoemde factoren was er sprake van incidentele factoren:

- prijsdaling als gevolg van invoering Wet kinderopvang;
- gebruik kinderopvang hogere inkomens niet zichtbaar in de cijfers;
- explosieve groei van de gastouderopvang.

Voor de periode 2008 tot 2011 zijn op grond van de trendmatige ontwikkelingen en een inschatting van tijdelijke incidentele groei inschattingen gemaakt van de toekomstige groeicijfers. In onderstaande tabel staan deze samengevat.

Trendmatig wordt de komende jaren een voortschrijdende groei verwacht van ongeveer 5% per jaar. Voor een klein deel veroorzaakt door de verdere toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen, maar voornamelijk veroorzaakt door de verschuiving in voorkeuren ten faveure van formele kinderopvang.

	2008-2009	2010-2011
Trend	5%	5%
KDV	9%	4,5%
BSO	18%	9%
GOB	70%-30%	30%

Tabel 5: Trendmatige volumegroei kinderopvang (2008 – 2011).

Bron: Centraal Planbureau (mei 2008).

Behalve deze prognoses van het Centraal Planbureau uit mei 2008 zijn er geen andere publicaties waarin de langere termijn ontwikkelingen in de kinderopvang zijn gekwantificeerd. Gemeenten en GGD'en hebben geen onderbouwde verwachting van de volumeontwikkeling in de toekomst uitgesproken. In de branche bestaan wel een aantal verwachtingen, maar die lopen sterk uiteen. De overeenkomst in de verwachting is dat het volume de komende jaren zeker zal toenemen. In de verschillende gesprekken met deskundigen zijn de volgende aannames aan bod gekomen:

- bij een aantal gemeenten is er nog steeds sprake van wachtlijsten. Naast genoemde trendmatige ontwikkelingen is er nog steeds behoefte aan extra opvangcapaciteit;
- de groei van de gastouderbureaus is sterk afgevlakt. Na de explosieve groei in 2007 en 2008 zijn de bureaus nu in afwachting van de te nemen wettelijke maatregelen;

¹⁴ Een analyse van de groei van de formele kinderopvang in het recente verleden en in de nabije toekomst. CPB-notitie. 14 mei 2008.

- de sterke groei in de buitenschoolse opvang gaat vooralsnog door. Indruk van betrokkenen is dat met name in de eerste komende jaren (2009 en 2010) nog steeds een grote vraag is en scholen/ andere instellingen nog op allerlei wijzen proberen om invulling te geven naar nieuwe vormen en locaties waarin de buitenschoolse opvang gerealiseerd kan worden. Op termijn zal deze sterke groei afvlakken;
- indruk van de meeste gesprekspartners is dat het effect van de financiële crisis beperkt lijkt te zijn. Er is nog steeds een sterke groei in het aantal kindopvangplaatsen. Mogelijk zal dit leiden tot een beperking van het aantal kinderen dat in de formele opvang komt maar zal zich zelden of niet vertalen in een directe daling van het aantal locaties. Mogelijk wordt het starten van nieuwe locaties vooralsnog getemperd. Per saldo zal de groei in de dagopvang doorgaan, zij het in een lager groeipercentage dan in afgelopen jaren.

Op grond van de kwantitatieve prognoses van het Centraal Planbureau en de aanvullende kwalitatieve overwegingen zijn de volgende groeiaannames gehanteerd.

Aanname groei aantal kindplaatsen	2009	2010	2011	2012	2013
KDV	7,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%
BSO	18%	13%	5,4%	4,5%	4,5%
GOB	0%	0%	0%	0%	0%
GONS			4,5%	4,5%	4,5%

Tabel 6: Aanname groei aantal kindplaatsen 2009 – 2013.

3. Ontwikkeling aantal locaties gastouderopvang (2010)

In het wetsvoorstel wordt gesproken over het aantal kinderen. Voor het berekenen van het aantal locaties is het aantal kindplaatsen van belang. Hierboven is weergegeven dat er gemiddeld een verhouding van circa 2 kinderen per kindplaats is (2,3 voor kindercentra, 1,5 voor buitenschoolse opvang). Het veronderstelde volume aan aantal kinderen van 70.000 in de gastouderopvang nieuwe stijl veronderstelt een aantal kindplaatsen van circa 35.000. Met een gemiddelde groepsgrootte van 4 kinderen betekent dit een verwacht aantal locaties van 8.750 in 2010 (35.000 gedeeld door 4).

Bijlage 2

Intensiteit inspecties

In deze bijlage wordt dieper ingegaan op de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de intensiteit van de inspecties zoals die worden gehanteerd voor het kostenmodel voor het toezicht en handhaving op de kinderopvang.

Intensiteit inspecties naar opvang :	Reguliere inspecties	Onderzoek na 1e melding	Herinspecties
<i>Huidige wet- en regelgeving:</i>			
KDV	100% van de locaties	100% van de meldingen	conform handhavingsregime
BSO	100% van de locaties	100% van de meldingen	conform handhavingsregime
GOB	100% van de locaties	100% van de meldingen	conform handhavingsregime
<i>Nieuwe wet- en regelgeving:</i>			
GONS	100% van de locaties	100% van de meldingen	conform handhavingsregime
PSZ	100% van de locaties	100% van de meldingen	conform handhavingsregime

Tabel 1: Intensiteit inspecties naar omvang.

In de handhaving van de wet Kinderopvang is voorzien dat alle locaties jaarlijks geïnspecteerd worden ('reguliere inspectie') en dat alle nieuwe locaties voor aanvang ('onderzoek na 1^e melding') worden onderzocht. De vereiste frequentie is daarom 100% van het aantal locaties en het aantal nieuwe meldingen.

Deze toezichtseisen gelden op dit moment voor de kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en de gastouderbureaus. Voor de wetgeving gastouderopvang nieuwe stijl wordt uitgegaan van een vergelijkbaar toezichts- en handhavingssystematiek als bij de andere opvangcentra, dus op locatie.

Tenslotte staan de mogelijke consequenties van het harmoniseren van het toezicht en de handhaving van de peuterspeelzalen in de tabel samengevat. Kernelement in het harmoniseren van het toezicht is dat de frequentie van het inspecteren gelijk getrokken wordt aan de frequentie zoals deze gebruikelijk is bij de andere kinderopvanginstellingen¹⁵.

In de uitvoeringspraktijk van de afgelopen jaren worden de gestelde normen van 100% niet volledig gehaald. Op basis van de gegevens van de GGD'en en gemeenten in het onderzoek blijkt dat in het jaar 2008 GGD'en met name prioriteit gegeven hebben aan het realiseren van de onderzoeken na 1^e melding. De gerealiseerde jaarlijkse reguliere onderzoeken variëren tussen de 80% en de 100% van het aantal locaties.

Ook in 2008 was er sprake van een forse groei van het aantal locaties. Betrokkenen geven aan dat hierdoor ook in 2008 sprake was van een na-ijleffect. De groei van het aantal locaties was dusdanig sterk dat de benodigde toename in capaciteit en inspecties niet direct konden worden gerealiseerd.

Met de voorziene afname van de groei in 2009 voorzien de GGD'en en gemeenten dat de doelstelling van 100% de komende jaren dichter benaderd kan worden.

¹⁵ In de huidige praktijk wordt vaak volstaan met een lagere frequentie van de inspecties (bijvoorbeeld eens in de 2 jaar) en vindt plaats volgens gemeentelijke verordeningen.

Naast de wettelijke inspecties worden in het kader van het toezicht ook herinspecties uitgevoerd. De frequentie van deze herinspecties varieert met het door de gemeente gevoerde handhavingsbeleid.

In de uitvoeringspraktijk zien we bij de GGD'en en gemeenten verschillen in de intensiteit van de herinspecties. Afgelopen jaar heeft dit voor de meeste gemeenten gevarieerd tussen de 3% en 12%¹⁶. Het opleggen van sancties komt vrijwel nooit voor.

Gedeeltelijk zijn deze lage percentages verklaarbaar vanuit het relatief korte bestaan van de handhavingsfunctie. Een aantal gemeenten heeft pas recent het gemeentelijke handhavingsbeleid ontwikkeld en de daarvoor benodigde uitvoeringscapaciteit op orde gebracht. Maar een belangrijke andere overweging voor veel gemeenten is dat de handhavingsproblematiek voor deze sector in de eigen gemeente beperkt is. Weliswaar wordt niet altijd aan alle voorwaarden voldaan, maar serieuze misstanden komen zelden of niet voor. Op grond hiervan hebben veel gemeenten gekozen voor een lichte vorm van handhaving.

Ervaring van de meeste betrokkenen is dat het afgelopen jaar de reguliere inspecties op orde zijn gekomen en dat er nu vanuit gemeenten en GGD'en meer aandacht komt voor de handhaving en er een toename zal plaatsvinden van het aantal herinspecties.

Er zijn ook enkele gemeenten waarbij een aanzienlijk groter aantal herinspecties wordt uitgevoerd (rond de 50%). Voor een deel zijn deze verschillen terug te leiden naar verschillende opvattingen over de intensiteit waarmee de handhaving moet worden uitgevoerd.

In het basisscenario gaan wij uit van een *licht* handhavingsregime. Omdat er bij veel gemeenten en GGD'en sprake is van een groeiende aandacht en noodzaak tot handhaving is het voor dit regime niet realistisch om uit te gaan van een historisch gemiddelde van de afgelopen jaren. In overleg met deskundigen van gemeenten en GGD'en is een intensiteit vastgesteld voor de herinspecties (15% van de locaties krijgt aanwijzing) en het opleggen van sancties naar aanleiding van herinspecties (1% van het aantal locaties).

¹⁶ Kanttekening hierbij is dat de herinspecties niet altijd separaat worden geregistreerd naast de reguliere inspecties.

Bijlage 3

Tijdsduur inspecties

In deze bijlage wordt dieper ingegaan op de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de tijdsduur zoals deze voor de inspecties door de GGD en de handhavingswerkzaamheden van de gemeenten worden gehanteerd.

Normtijden voor de GGD

In onderstaande tabel staan de resultaten samengevat voor de normtijden voor de verschillende soorten inspecties, uitgesplitst naar verschillende soorten organisaties.

Tijdsduur inspecties naar opvang :	Reguliere inspecties	Onderzoek na 1e meld.	Herinspecties
<i>Huidige wet- en regelgeving:</i>			
KDV	13 uur	11 uur	5,5 uur
BSO	13 uur	11 uur	5,5 uur
GOB	13 uur	11 uur	5,5 uur
<i>Nieuwe wet- en regelgeving:</i>			
GONS	9 uur	2 uur	5,5 uur
PSZ	13 uur	11 uur	5,5 uur

Tabel 1: Normtijden inspecties kinderopvang.

Normtijden voor reguliere inspecties KDV

De meeste GGD'en kennen voor de reguliere inspecties voor een Kinderdagverblijf een normtijd variërend van 11 tot 13 uur met één uitschieter van 14 uur voor de inspecteurs. Deze inspecteurs worden ondersteund door een administratieve kracht. Deze tijdsinspanning varieert van 0,5 tot 2 uur met één uitschieter van 5 uur. In tabel 2 is het gemiddelde opgenomen voor de steekproef en een gecorrigeerd gemiddelde waarin met één uitschieter geen rekening is gehouden. Het gecorrigeerde gemiddelde komt afgerond 13 uur.

Normuren reguliere inspectie	minimum	maximum	gemiddelde	gecorrigeerd
Inspecteur	11 uur	14 uur	12,4 uur	12,1 uur
Administratie	0,5 uur	5 uur	1,8 uur	1,2 uur

Tabel 2: Normtijden reguliere inspecties kinderdagverblijf.

De GGD-Amsterdam heeft de werkzaamheden uitgesplitst naar verschillende processtappen en per processtap een normtijd aangegeven. Andere GGD'en hebben op een globaal niveau een inschatting gemaakt van de benodigde normtijden.

In het onderzoek is mede hierom met de inspecteurs dieper ingegaan op de verschillende stappen die tijdens het onderzoek ondernomen moeten worden. Per stap is een globale tijdsinschatting gegeven daarmee een onderbouwing gevend aan de totale normtijd.

In onderstaande tabel is een samenvatting gegeven van de opbouw van een normtijd van 12 uur voor de inspecteur en 1 uur voor de administratieve medewerker.

Kinderdagverblijf		
Regulier toezicht		
Processtappen	Inspecteur	Administratie
1. Start onderzoek (planning, communicatie,)	1	0,25
2. Voorbereiding (dossieranalyse,)	1	
3. Reistijd	1	
4. Onderzoek (inspectie, interviews, langgelopen protocol, ...)	4	
5. Rapportage (rapportage, evt. verduidelijking + navraag)	4	0,5
6. Afronding (verzending, communicatie betrokkenen, archiveren)	1	0,25
Som	12	1

Tabel 3: Analyse normtijd reguliere inspecties kinderdagverblijf.

De verschillen tussen de GGD'en onderling zitten in de reistijd (al dan niet in de productieve uren meegeteld) en vaak in de intensiteit van de rapportage. Het onderzoek ter plaatse (inspectie, interview met locatiemanager, observatie) wordt vaak in één dagdeel afgerond; de onderlinge verschillen zijn daarin beperkt.

Mede op grond van deze onderbouwing per processtap is besloten om in het onderzoek niet te rekenen met een (onafgerond) gemiddelde maar uit te gaan van een normtijd van exact 13 uur (12 uur respectievelijk 1 uur voor de inspecteur en de administratieve kracht).

Naast de normtijd voor reguliere onderzoeken bij kinderdagverblijven is gekeken naar eventuele verschillen bij:

1. andere organisaties (BSO en GOB's);
2. andere soorten inspecties (inspectie na melding, herinspectie);
3. grootte locatie.

De GGD'en hebben in de eigen bedrijfsvoering vaak geen onderscheid gemaakt naar normtijden voor andere inspecties. Een differentiatie in normtijden is in het onderzoek verkend aan de hand van de hierboven weergegeven processtappen.

Normtijden voor reguliere inspecties GGD bij andere organisaties

Ervaringen van de inspecteurs zijn dat met de reguliere inspectie van de Buiten Schoolse Opvang een vergelijkbare inspectietijd gemoeid is als met een reguliere inspectie bij een Kinderdagverblijf.

Bij gastouderbureaus is de ervaring dat bij veel inspecties sprake is van complexe en onoverzichtelijke administraties. Daarnaast worden tijdens de inspectie extra vragenlijsten uitgezet en wordt een steekproef gehouden bij gastouders. Op grond van deze overwegingen neemt een inspectie soms meer tijd in beslag.

De verschillen in tijdsduur tussen de inspecties worden door de betrokkenen dusdanig marginaal gevonden dat in het onderzoek voor zowel de BSO als de GOB dezelfde normtijd wordt gehanteerd.

Normtijden voor andere soorten inspecties

In onderstaande tabel staan de normtijden voor een onderzoek na eerste melding weergegeven, uitgesplitst naar de verschillende processtappen. In vergelijking tot de reguliere inspecties is de voorbereiding uitgebreider (meer papierwerk, onbekende informatie), is het feitelijke onderzoek beperkter (er vinden nog geen observaties plaats) en is met name de rapportage eenvoudiger van opzet.

Kern van de rapportage is dat aangegeven wordt of gestart kan worden met de nieuwe locatie. De wettelijke werkwijze is dat binnen 3 maanden na start van de nieuwe organisatie een (uitvoerige) reguliere inspectie plaats vindt (ook wel 'onderzoek na aanvangsdatum exploitatie' genoemd), waarin alle aspecten worden langsgelopen en een volledige rapportage wordt opgesteld.

Kinderdagverblijf		
Onderzoek 1e melding		
Processtappen	Inspecteur	Administratie
1. Start onderzoek (planning, communicatie,)	1	0,5
2. Voorbereiding (dossieranalyse,)	2	
3. Reistijd	1	
4. Onderzoek (inspectie, interviews, langsgelopen protocol, ...)	3	
5. Rapportage (rapportage, evt. verduidelijking + navraag)	2	0,5
6. Afronding (verzending, communicatie betrokkenen, archiveren)	1	
Som	10	1

Tabel 4: Analyse normtijd inspectie na eerste melding kinderdagverblijf.

Voor herinspecties geldt dat deze in de praktijk er op gericht zijn om te controleren of aanbevelingen/tekortkomingen na aanleiding van een reguliere inspectie in de afgesproken termijn zijn verholpen.

Voor deze inspecties volstaat meestal een korte voorbereiding, onderzoek ter plaatse en een zeer beknopte rapportage. Door het kortdurende karakter kunnen meestal meerdere inspecties op één dag worden gecombineerd waardoor de reistijd per inspectie naar verhouding beperkt is. Een dergelijk onderzoek kan gemiddeld in 5,5 uur tijd worden afgerond.

Kinderdagverblijf		
Herinspecties		
Processtappen	Inspecteur	Administratie
1. Start onderzoek (planning, communicatie,)	0,25	0,25
2. Voorbereiding (dossieranalyse,)	1	
3. Reistijd	0,5	
4. Onderzoek (inspectie, interviews, langslopen protocol, ...)	2	
5. Rapportage (rapportage, evt. verduidelijking + navraag)	1	0,25
6. Afronding (verzending, communicatie betrokkenen, archiveren)	0,25	
Som	5	0,5

Tabel 5: Analyse normtijd herinspectie kinderdagverblijf.

Met de zogenaamde Vervolginspectie Pedagogisch Domein (VPD) is in dit rapport geen rekening gehouden. De GGD'en kunnen vanaf 1 april 2009 een VPD inzetten. De VPD is een pedagogisch meetinstrument waarvan een GGD-toezichthouder gebruik kan maken, wanneer nadere beoordeling van de pedagogische praktijk binnen een kindercentrum nodig blijkt uit de bevindingen van een reguliere inspectie. De totale inspectietijd van de reguliere inspectie en de VPD is samen gemiddeld circa 20 uur. De inschatting is dat een VPD ongeveer één maal per 50 reguliere inspecties voorkomt. De verwachte invloed van de VPD op de totale kosten is dan ook gering. In dit onderzoek is de VPD niet meegerekend in de kosten.

Normtijden voor gastouders "nieuwe stijl"

Daarnaast is in de gesprekken aandacht besteed aan de normtijden voor gastouders "nieuwe stijl". Onzekere factor is of voor deze vorm van opvang hetzelfde normenkader van toepassing zal zijn.

Inschatting van de betrokkenen is dat zowel de reguliere inspectie als het onderzoek na 1^e melding in een eenvoudiger opzet kan worden uitgevoerd. Er wordt uitgegaan van een papieren vooronderzoek (het oude onderzoek na melding). Dit betekent vooral dat in het vooronderzoek een kortere tijdsduur en beknoptere rapportagevorm worden gehanteerd. In de verschillende gesprekken met deskundigen wordt op basis van de huidige stand van zaken de tijdsinspanning geschat op 9 uur per gastouder. Ondanks de beperkte omvang van het inspectieobject wordt ook voor gastouders 2 uur in de onderzoeksfase als reëel gezien, mede omdat gastouders minder professionele ervaring hebben met de formaliteiten van inspecties. De exacte werkwijze en vorm zullen de komende periode nog verder ontwikkeld moeten worden.

Gastouderopvang Nieuwe Stijl		
Regulier toezicht (globaal) en onderzoek 1e melding		
Processtappen	Inspecteur	Administratie
1. Start onderzoek (planning, communicatie,)	1	0,5
2. Voorbereiding (dossieranalyse,)	1	
3. Reistijd	1	
4. Onderzoek (inspectie, interviews, langslopen protocol, ...)	2	
5. Rapportage (rapportage, evt. verduidelijking + navraag)	2	0,5
6. Afronding (verzending, communicatie betrokkenen, archiveren)	1	
Som	8	1

Tabel 6: Analyse normtijd gastouderopvang nieuwe stijl.

Peuterspeelzalen

Tenslotte staan de mogelijke consequenties van het harmoniseren van het toezicht en de handhaving van de peuterspeelzalen in de tabel vertaald naar benodigde inspectie-uren. Nu hebben gemeenten vaak in hun verordening beperkte kwaliteitseisen opgenomen. De gemiddelde huidige inspectieduur van 8 uur die uit het onderzoek blijkt, wordt na harmonisatie gelijkgeschakeld aan de tijdsduur van de reguliere inspecties. Kernelement in het harmoniseren van het toezicht is immers dat de werkwijze (en daarmee tijdsduur) van het inspecteren gelijk getrokken wordt aan de werkwijze zoals deze gebruikelijk is bij de andere kinderopvanginstellingen.

Normtijden gemeenten

De handhavingstaak die gemeenten in het kader van de wet Kinderopvang uitvoeren zijn niet genormeerd. De verschillende activiteiten worden in de praktijk uitgevoerd door beleidsmedewerkers, juridisch medewerkers en deels ondersteund door administratieve krachten. In een aantal gevallen zijn per medewerker afspraken gemaakt over de totale tijdsbesteding (bijvoorbeeld enkele dagen per week). In het onderzoek is bij de uitvoerende medewerkers geïnterviewd welke tijdsbesteding besteed wordt aan de volgende activiteiten:

- beleidsvoorbereiding en verantwoording;
- bijhouden register;
- contractmanagement toezicht;
- uitvoeren toezicht en handhavingsacties.

In onderstaande tabel staan de resultaten samengevat.

Soorten werkzaamheden	vast per gemeente	variabel per locatie
Beleidsvoorbereiding en verantwoording	7 tot 13 dagen	0,25 tot 1 uur
Bijhouden register	1 tot 3 dagen	0,5 tot 2 uur
Contractmanagement toezicht	1 tot 3 dagen	nvt
Uitvoeren toezicht en handhavingsacties	nvt	1 tot 15 uur
Som	9 tot 19 dagen	2 tot 16 uur

Tabel 7: Waarnemingen handhavingstaken gemeenten.

De onderzochte gemeenten variëren sterk in grootte. Voor sommige activiteiten (beleidsvoorbereiding en verantwoording en contractmanagement) geldt dat deze min of meer vergelijkbaar zijn voor kleinere en grotere gemeenten. In het overzicht staan deze weergegeven in de kolom 'vast per gemeente'.

Voor andere activiteiten zoals de verantwoording door middel van het jaarverslag, het bijhouden van het register en het uitvoeren van toezicht en handhavingsacties geldt dat deze sterk afhankelijk zijn van het aantal locaties in de gemeente waar kinderopvang plaatsvindt. In het overzicht staan deze weergegeven in de kolom 'variabel per locatie'.

In het overzicht staat de spreiding aangegeven die tijdens het onderzoek bij de meeste gemeenten aan de orde is gekomen. De grootste verschillen zitten met name in de tijdsbesteding aan de handhavingsacties. Voor de ene gemeente vindt in een zeer beperkt aantal gevallen een vervolgactie plaats, bij andere gemeenten vindt altijd een vervolgactie plaats (brief aan kinderopvangorganisatie) die vaak gevolgd wordt door een intensieve handhavingsactie.

Op basis van deze waarnemingen en op grond van de individuele gesprekken en de bijeenkomst met de klankbordgroep is vervolgens bepaald van welke normtijd gemiddeld per gemeente wordt uitgegaan (vast) en per locatie (variabel).

Soorten werkzaamheden	vast per gemeente	variabel per locatie
Beleidsvoorbereiding en verantwoording	9 dagen	0,5 uur
Bijhouden register	2 dagen	1 uur
Contractmanagement toezicht	2 dagen	nvt
Uitvoeren toezicht en handhavingsacties	nvt	4,7 uur
Som	13 dagen	6,2 uur

Tabel 8: Gehanteerde normen handhavingstaken gemeenten (basisscenario).

Gemiddeld wordt voor een gemeente uitgegaan van een vast tijdsbeslag van 13 dagen. Daarnaast wordt per locatie uitgegaan van een gemiddelde tijdsbesteding van 6,2 uur. Het belangrijkste onderdeel hiervan betreft het uitvoeren van de toezichts- en handhavingsacties. Op basis van een licht handhavingsregime wordt uitgegaan van een gemiddelde van 4,7 uur per locatie. In onderstaande tabel is dat nader toegelicht.

Licht handhavingsregime	uren	% aantal locaties	gemiddeld per locatie
Preventieve werkzaamheden	1 uur	alle locaties	1,0 uur
Reguliere controle toezichtsrapporten	2 uur	alle locaties	2,0 uur
Acties n.a.v. herinspectie	3 uur	15 % van de locaties	0,5 uur
Opleggen van sancties	40 uur	1 % van de locaties	0,4 uur
Actie n.a.v. 1e melding	4 uur	alle nieuwe locaties	0,8 uur
Gemiddelde handhavingsactie per locatie			4,7 uur

Tabel 9: Gehanteerde normen licht handhavingsregime gemeenten.

In het bepalen van de benodigde variabele handhavingstijd zijn wij er van uitgegaan dat voor een gemeente met name het soort acties (preventief, regulier, herinspectie, sanctie) van belang is. Of deze handhavingsacties betrekking hebben op kinderopvang, BSO of bijvoorbeeld gastouderopvang nieuwe stijl maakt voor de benodigde tijdsduur weinig tot geen verschil.

In een licht handhavingsregime wordt er van uitgegaan dat bij 100% van de locaties zowel preventief als na aanleiding van het reguliere jaarlijkse onderzoek acties plaatsvinden.

Het aantal keer dat herinspecties plaats vinden is beperkt (15% van de locaties) en het opleggen van sancties komt zeer zelden voor (1% van het aantal locaties).

Bij een zwaarder handhavingsregime neemt de intensiteit van het aantal inspecties en sancties toe en daarmee vanzelfsprekend ook de gemiddelde tijd per locatie die door een gemeente aan de handhavingstaak besteed wordt.

In het basisscenario is er van uitgegaan dat een licht handhavingsregime volstaat.

Bijlage 4

Uurtarief

In deze bijlage wordt ingegaan op de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het gehanteerde uurtarief voor de gemeenten.

Uurtarief GGD'en

In het onderzoek kwam naar voren dat er forse verschillen bestaan tussen de uurtarieven zoals deze door de verschillende GGD'en voor de inspecties worden gehanteerd, variërend van € 51 tot € 88 per inspectie-uur. Gemiddeld is er sprake van een opgegeven uurtarief van € 66¹⁷.

Daarnaast wordt in 2009 ten behoeve van de inspectie van tattoo- en piercingshops en ship sanitation een tarief gehanteerd van € 93¹⁸.

Belangrijke verklaring voor de verschillen is dat de financieringsystematiek voor de inspecties kinderopvang per GGD verschilt. Er zijn verschillende varianten:

1. lumpsum;
2. jaarcontract;
3. meerjarencontract;
4. financiering per inspectie;
5. gemeentelijke GGD uit gemeentelijke begroting.

In sommige gevallen maken de inspecties onderdeel uit van het basispakket aan dienstverlening zoals dat door de gemeenten voor het gehele takenpakket van gezondheidszorg wordt afgenomen. Een gebruikelijke wijze van financiering hiervoor is een standaardbedrag per inwoner. Eventuele aanvullende acties bovenop het basispakket (bijvoorbeeld herinspecties kinderopvang) worden via een aanvullend pakket met een speciaal hiervoor vastgesteld tarief verrekend.

¹⁷ In het CEBEON-onderzoek van 2007 werd er eveneens een forse spreiding in de tarieven geconstateerd, variërend van € 45 tot € 84 per inspectie. In de berekeningen voor het landelijke budget is destijds uitgegaan van een gemiddeld tarief van € 65.

¹⁸ Het ministerie van VWS heeft voor GGD'en een uniform tarief vastgesteld voor het verstrekken van een vergunning. In 2007 was dat € 87,17 en in 2009 is dat € 92,84. Belangrijke verschillen met de tarieven uit dit onderzoek zijn dat uitgegaan wordt van een productieve norm van 1.200 uur en een bruto opslag percentage van 45% bovenop de loonkosten (voor bijkomende personele kosten zoals sociale lasten, vakantiegeld, eindejaarsuitkering, ziekterisico, vergoeding woon-werkverkeer, et cetera gehanteerd) en daarbovenop een opslag voor indirecte kosten van 83,7% (gebaseerd op berekeningen van de kosten van het basispakket JGZ).

In andere gevallen is er sprake van een integrale productfinanciering waarbij het totale aantal inspecties door middel van een contract met de gemeenten wordt overeengekomen. De kosten van toezicht worden dan vooraf per gemeente begroot. In de begroting worden de verwachte aantallen reguliere inspecties en inspecties na eerste melding vermenigvuldigd met een gemiddelde prijs per inspectie, berekend aan de hand van het gemiddeld aantal uren per inspectie maal het uurtarief. Door deze verschillende financieringsystematieken wordt de overhead op verschillende wijze berekend en vervolgens verrekend met gemeenten.

Daarnaast worden in het aantal benodigde uren per inspectie soms de administratieve uren niet expliciet meegerekend. In dat geval wordt via een hogere overheadtoeslag de administratieve kosten in rekening gebracht.

Om voor dit onderzoek tot een verantwoorde en eenduidige inschatting van een gemiddeld uurtarief te komen, is op basis van een gewogen uurtarief van inspecteur (€ 91,55) en administratief medewerker (€ 57,36) bepaald wat een redelijk uurtarief is. Deze tarieven zijn berekend door de Vereniging van administrateurs van geneeskundige en gezondheidsdiensten (VAGGD) op basis van diens bevindingen in het veld. In bijlage 9 is de opbouw van het uurtarief van inspecteur en administratief medewerker toegelicht.

In de berekening van de scenario's is er van uit gegaan dat de verdeling van de werkzaamheden tussen de inspecteur en de administratieve medewerker circa 90% / 10% bedraagt. Gemiddeld resulteert hierdoor een uurtarief van € 88 (gebaseerd op de prijzen/loonontwikkeling van het jaar 2009).

Uurtarief gemeenten

In het onderzoek kwam naar voren dat er ook tussen de gemeenten verschillen bestaan tussen de uurtarieven voor de beleidsmedewerkers, zij het met minder grote verschillen dan tussen de GGD'en, variërend van € 70 tot € 81 per uur.

Ook hier ligt een belangrijke verklaring van de verschillen in de techniek waarmee per gemeente de overheadkosten aan de desbetreffende medewerkers worden toegerekend.

Om tot een verantwoorde en eenduidige inschatting van een gemiddeld uurtarief te komen is op basis van een gewogen uurtarief van beleidsmedewerker en administratief medewerker en een aantal standaard-opslagpercentages¹⁹ bepaald wat een redelijk uurtarief is.

¹⁹ De opslagen voor directe personeelskosten (25%) worden met name veroorzaakt door de sociale lasten (werkgeverspremies, pensioenpremies, et cetera). De opslagen voor overhead bestaan voor een deel uit salariskosten voor overige niet-uitvoerende medewerkers (bijvoorbeeld management en stafmedewerkers). Met de opslagpercentages van respectievelijk 15% en 25% betekent dit een opslag van 40%. Anders geformuleerd betekent dit dat 60% van de medewerkers een uitvoerende functie heeft. Deze orde van grootte is gebruikelijk binnen allerlei uitvoerende diensten binnen de overheid, zoals op het terrein van sociale zekerheid, zorg, maatschappelijke dienstverlening en toezichts- en handhavingstaken. De overige kosten voor overhead (eveneens 40%) bestaan uit kosten voor ICT, facilitaire zaken, overige kosten. Voor veel sectoren geldt dat deze diensten in meer of mindere mate zijn uitbesteed aan derde partijen. Voor een gemiddelde kantoor- werkomgeving en standaard kantoorautomatisering (bijvoorbeeld geen complexe software) is deze orde van grootte gebruikelijk voor een kwalitatief goed niveau van ondersteuning. Bij overheaden ligt het aantal productieve uren op jaarbasis in een range van 1250 tot 1400 uur. Een norm van 1300 productieve uren is daarmee een redelijke aanname voor het gemiddelde uurtarief.

In onderstaande tabel is de opbouw van beide uurtarieven weergegeven. Met de verschillende opslagen is er sprake van grofweg een verdubbeling van het bruto jaarsalaris. Als vervolgens rekening wordt gehouden met het aantal productieve uren op jaarbasis resulteert een tarief per uur.

In de berekening van de scenario's is er van uit gegaan dat de verdeling van de werkzaamheden tussen de beleidsmedewerker en de administratieve medewerker circa 80% / 20% bedraagt. Gemiddeld is er sprake van een uurtarief van € 72.

Gemiddeld uurtarief gemeenten			
	adm.med (schaal 5)	beleidsmed. (schaal 10)	opslag
1. Brutosalaris	30.100	49.200	
2. Directe personeelskosten	37.625	61.500	25%
Sociale lasten	6.020	9.840	20%
Directe personeelsuitgaven (opleidingen + reiskosten)	1.505	2.460	5%
3. Overheadkosten	23.840	39.360	80%
Management + secr	4.515	7.380	15%
Overige functies (ICT, control, beleid, ..)	7.525	12.300	25%
Huisvesting	4.515	7.380	15%
ICT + fac zaken	4.515	7.380	15%
Overige kosten	3.010	4.920	10%
4. Integrale loonsom per uitvoerende f.t.e.	61.705	100.860	105%
5. Uurtarief	€ 47	€ 78	
Gebaseerd op productieve uren fulltime f.t.e.	1.300	1.300	

Tabel 2: Uurtarief handhavingstaken gemeenten.

Bijlage 5

Documenten

Document	Bron/ datum
Brief Staatssecretaris Dijkzema m.b.t. harmonisatie peuterspeelzalen en kinderopvang	Brief TK 2007-2008, 31322 nr. 24
Monitor Capaciteit Kinderopvang 2008-2011. Capaciteitsgegevens in het jaar 2008	Regioplan, 11 februari 2009
Op weg naar een transparant handhavingsbeleid. Kwaliteit handhaven in de kinderopvang	VNG. 2008
Een analyse van de groei aan de formele kinderopvang in het recente verleden en in de nabije toekomst	CPB-notitie 14 mei 2008
Kinderopvang: waarheen, waarvoor?	TPEdigitaal. 2008 blz. 27-48
Landelijke Jeugdmonitor Kinderopvang. Rapportage 4 ^e kwartaal 2008	CBS. 20009
Handhaven met beleid. Gemeentelijke handhaving Wet Kinderopvang	IWI. (onderzoek juni – september 2007)
Kosten toezicht en handhaving onder de Wet Kinderopvang	CEBEON. Eindrapport , 05 april 2007
Landelijk toezicht op kinderopvang in 2008	IWI. April 2008
Raadgever Toezicht e Handhaving Kinderopvang	VNG. 2007
Inventarisatie uren GGD	GGD Nederland, 2008.
Korte vragenlijst naar capaciteitstekort GGD inspectie KOV	December 2007
Memo voortgang, handhaving en tarieven inspectie kindercentra	GGD. Gooi en Vechtstreek. November 2008
Toelichting structurele kosten toezicht minicrèches	Mail Min OCW, d.d. 13 maart 2009
Professionele ontwikkeling kinderopvang	MO groep 11 september 2007
Visie MO groep	
Wijziging Wet kinderopvang in verband met herziening stelsel gastouderopvang	W2664.K-2 (mail OCW maart 2009)
Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie	Min OCW. PO/7029. 23 mei 2008
Brief Staatssecretaris Dijkzema	
Harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzalen achtergronden en discussiepunten. Discussienota	Nederlands Jeugd Instituut. Juli 2007
Kwaliteit gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2007	Inspectie van het Onderwijs. December 2008
Tussenrapportage onderzoek "Toerusting GGD"	Inspectie van Onderwijs.
Bevindingen uit enquête aan de GGD'en	Vertrouwelijk conceptrapport
Trends in en rondom het peuterspeelzaalwerk	Sardes en Ecorys februari 2009
Eindrapportage	
Afwegingsmodel Handhaving Kinderopvang	VNG. Februari 2009
Vallen en opstaan.	IWI. Juli 2007
Onderzoek Inspectie Werk en Inkomen	

Bijlage 6

Geïnterviewde personen

Gemeenten

Gemeente Apeldoorn	Dhr. F. Schoutsen (Beleidsmedewerker kinderopvang)
Gemeente Breda	Dhr. R. Hoetmer (Hoofd Bijzondere Regelingen) Mw. F. Cinar- Bakirci (Kwaliteitsmedewerker Wet kinderopvang)
Gemeente Den Haag	Mw. K. Westenbroek (Beleidsmedewerker Kinderopvang)
Gemeente Hardenberg	Dhr. N. Versteeg (beleidsmedewerker Kinderopvang)
Gemeente Katwijk	Mw. R. Piek (Beleidsmedewerker Kinderopvang)
Gemeente Nuenen	Mw. M. van Onzenoort (Beleidsmedewerker Kinderopvang)
Gemeente Oss	Mw. E. Yildirim (Beleidsmedewerker Jeugd)
Gemeente Renkum	Dhr. B. Steenkamer (Handhavingsjurist)
Gemeente 's-Hertogenbosch	Mw. S. van Wersch (Beleidsmedewerker kinderopvang)

GGD'en

GGD Amsterdam	Mw. J. Worp (Hoofd Hygiëne en Inspectie) Dhr. E. van Coeverden (Controller)
GGD Drenthe	Mw. G. Reitsema (hoofd technische en hygiënische zorg) Dhr. M. Oranje (inspecteur)
GGD Hart voor Brabant	Mw. M. Wolthuis (Teamhoofd inspectie kinderopvang) Dhr. J. Jans (Controller) 3 inspecteurs
GGD Zuid Limburg	Mw. M. Bastiaens (coördinator inspecteurs) Mw. E. Dreessen-Hawinkels (Controller)
GGD Midden-Nederland	Mw. M. van Rooijen (sectiehoofd infectieziektebestrijding) Mw. H. Bouwhuis (sectiehoofd milieu en hygiëne) Mw. J. Funcke (Inspecteur Kinderopvang)
Hulpverleningsdienst Fryslân	Mw. A. Smits (clusterhoofd technische en hygiënische zorg) Dhr. W. Spoelstra (Controller) 5 Inspecteurs kinderopvang

Overige organisaties

BOinK	Dhr. G. Jellesma
Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang	Mw. S. Veldink (bestuurslid) Mw. M. Bendeler (projectleider)
Ministerie van OCW	Mw. M. Engels Mw. B. Ten Cate Dhr. M. van Goor
Inspectie van het Onderwijs (Min. OCW)	Dhr. B. Riekert
MO Groep Kinderopvang	Mw. A. Hendriksen
MO Groep peuterspeelzaalwerk	Dhr. R. Radius
Netwerkbureau	Mw. Y. Vervoort

Bijlage 7

Vragenlijst GGD

Onderzoek toezicht en handhaving Wet Kinderopvang

GGD

1. Omvang Kinderopvang regio GGD

Met deze vraag willen wij nader inzicht krijgen in de omvang van de kinderopvang in de regio van uw GGD door inzicht te krijgen in het aantal kindplaatsen (vraag 1a) en het aantal locaties (vraag 1b).

2008 is het basisjaar voor het onderzoek. Indien deze cijfers overhoopt niet beschikbaar zijn, neem dan 2007, met inschatting wijzigingen t.o.v. 2008. Daarnaast willen wij u vragen een prognose voor 2009 aan te geven. Als deze niet beschikbaar is, volstaat een kwalitatieve inschatting van de wijzigingen voor 2008.

	In aantallen		
	2007	2008	2009
1a. Aantal kindplaatsen			
<i>wv Kinderdagverblijven</i>			
<i>wv Buitenschoolse opvang</i>			
<i>wv gastouderopvang</i>			
<i>wv peuterspeelzalen (geen onderdeel WK)</i>			
1b. Aantal locaties			
<i>wv Kinderdagverblijven</i>			
<i>wv Buitenschoolse opvang (BSO)</i>			
<i>wv gastouderopvang (GOO)</i>			
<i>wv peuterspeelzalen (PSZ)</i>			

2. Omvang aantal inspecties GGD

Met deze vraag willen wij nader inzicht krijgen in de omvang van het toezicht in de regio van uw GGD door inzicht te krijgen in het aantal inspecties, uitgesplitst naar soort onderzoek (vraag 2a) en uitgesplitst naar soort locaties (vraag 2b).

Bij het gevraagde aantal inspecties (vraag 2a) verstaan we onder de verschillende onderzoeken het volgende:

Onder regulier onderzoek verstaan we het jaarlijkse inspectieonderzoek. Het onderzoek na melding betreft het eerste inspectieonderzoek bij een nieuwe organisatie. De herinspecties of nader onderzoek vinden plaats in het kader van intensiever toezicht of n.a.v. handhavingsactie. Daarnaast willen wij u vragen een inschatting te maken van het aantal inspecties dat om een handhavingsactie van de gemeente vraagt (vraag 2c).

Bij het aantal inspecties met handhavingsacties (vraag 2c) wordt dit bij voorkeur uitgesplitst naar verschillende intensiteit van handhavingsacties. Hierbij is onderscheid gemaakt in drie niveaus (informele actie, formele actie en (meest rigoureuus) stopzetting).

2008 is het basisjaar voor het onderzoek. Indien deze cijfers overhoopt niet beschikbaar zijn, neem dan 2007, met inschatting wijzigingen voor 2008. Daarnaast willen wij u vragen een prognose voor 2009 aan te geven. Als deze niet beschikbaar is, volstaat een kwalitatieve inschatting van de wijzigingen t.o.v. 2008.

	2007	2008	2009
	2a. Aantal inspecties naar soort onderzoek		
<i>wv regulier (jaarlijks)</i>			
<i>wv inspectie na melding</i>			
<i>wv incidenteel (herinspectie)</i>			
<i>wv overig</i>			
2b. Aantal inspecties naar soort locatie			
<i>wv Kinderdagverblijven</i>			
<i>wv Buitenschoolse opvang</i>			
<i>wv gastouderopvang</i>			
<i>wv peuterspeelzalen (geen onderdeel WK)</i>			
2c. Aantal inspecties met benodigde handhavingsinspanning gemeente			
<i>wv waarschuwing/overreding</i>			
<i>wv aanwijzing, bestuursdwang, boete</i>			
<i>wv exploitatieverbod, uitschrijven uit register</i>			

3. Beschikbare capaciteit toezicht GGD

Met deze vraag willen wij een globaal inzicht krijgen in de benodigde capaciteit en een beoordeling of deze toereikend is of niet.

Als hulpmiddel voor de inschatting van de ingezette capaciteit (vraag 3a en 3b) kan eventueel een onderverdeling naar verschillende medewerkers worden gemaakt. Ervaring leert dat de medewerkers meerdere andere taken verrichten. Een globale inschatting van het gemiddeld aantal uur per week volstaat.

Neem hierbij zowel de capaciteit van de vaste formatie als van eventueel ingehuurd externe krachten mee.

Daarnaast vragen wij om een kwalitatief oordeel over de toereikendheid van deze capaciteit (vraag 3c).

3a. Totaal capaciteitsbeslag inspecteurs	<input type="text"/>
3b. Totaal capaciteitsbeslag administratie/overig	<input type="text"/>
3c. Toereikendheid beschikbare capaciteit	<input type="text"/>

totale tijd in f.t.e.'s

ja/nee

Toelichting:

Als hulpmiddel voor de inschatting van de ingezette capaciteit kan een verdere onderverdeling naar verschillende medewerkers worden gemaakt. Ervaring leert dat de sommige medewerkers meerdere taken verrichten. Een ingeschat % van de bestede tijd/ takenpakket volstaat
NB: neem 2008 als referentiejaar. Bij bijzonderheden voor 2007 resp. 2009 deze nader toelichten.

Medewerker (naam)	Functie	Functiegroep	Afdeling	Uren per week WK

4. Tijdsbesteding regulier onderzoek bij Kinderdagverblijf van gemiddelde grootte

Bij deze vraag gaan wij dieper in op het tijdsbeslag dat gemoeid is bij de meest voorkomende inspectie: het reguliere jaarlijkse onderzoek bij het Kinderdagverblijf. Mogelijk heeft u daarvoor een normtijd opgesteld. Als hulpmiddel is een verdere uitsplitsing naar onderliggende processtappen weergegeven. Bij vraag 5 vindt een verdere verdieping naar andere inspecties plaats.

4a. Tijdsbesteding regulier onderzoek Kinderdagverblijf

	totale tijd in uren
Inspecteur	
Administratie	

Toelichting:

Als hulpmiddel bij de inschatting van de tijdsbesteding kan onderscheid gemaakt worden naar de onderliggende processtappen

Processtappen	Inspecteur	Administratie
1. Start onderzoek (planning, communicatie, ...)		
2. Voorbereiding (dossieranalyse,)		
3. Reistijd		
4. Onderzoek (inspectie, interviews, langslopen protocol, ...)		
5. Rapportage (rapportage, evt. verduidelijking + navraag)		
6. Afronding (verzending, communicatie betrokkenen, archivering)		

5. Overige normtijden

De normtijden van het reguliere onderzoek bij een kinderdagverblijf (van gemiddelde grootte) uit vraag 4 wordt hier als uitgangspunt genomen. Vervolgens wordt a) per organisatievorm, b) per soort onderzoek en c) naar locatiegrootte gekeken of deze normtijd hiervan afwijkt. Als deze afwijkt dan aangeven hoeveel extra of juist minder uren hiermee gemoeid zijn. Mogelijk heeft u daarvoor een normtijd opgesteld. Als hulpmiddel is een verdere uitsplitsing naar onderliggende processtappen weergegeven.

5a. Verschillen in normtijden per organisatievorm

	extra/ minder tijd in uren
Inspectie BSO	
Inspectie GOO	
Inspectie PSZ	

Toelichting:

Als hulpmiddel bij de inschatting van de tijdsbesteding kan onderscheid gemaakt worden naar de onderliggende processtappen

Referentie:	BSO	GOO	PSZ
Reguliere inspectie bij KDV	Meer/ minder	Meer/ minder	Meer/ minder
1. Start onderzoek			
2. Voorbereiding			
3. Reistijd			
4. Onderzoek			
5. Rapportage			
6. Afronding			

5b. Verschillen in normtijden naar soort onderzoek

	extra/ minder tijd in uren
Inspectie na melding	
Incidentele inspectie/herinspectie	

Als hulpmiddel bij de inschatting van de tijdsbesteding kan onderscheid gemaakt worden naar de onderliggende processtappen

Referentie:	inspectie na melding	incidentele inspectie
Reguliere inspectie bij KDV	Meer/ minder	Meer/ minder
1. Start onderzoek		
2. Voorbereiding		
3. Reistijd		
4. Onderzoek		
5. Rapportage		
6. Afronding		

5c. Verschillen in normtijden naar locatiegrootte

Kleine locatie
Grote locatie

extra/ minder tijd in uren

Als *hulpmiddel* bij de inschatting van de tijdsbesteding kan onderscheid gemaakt worden naar de onderliggende processtappen

Referentie:

Reguliere inspectie bij *gemiddelde* KDV

1. Start onderzoek
2. Voorbereiding
3. Reistijd
4. Onderzoek
5. Rapportage
6. Afronding

Kleine locatie
< 25 kindplaatsen

Grote locatie
> 50 kindplaatsen

6. Financiële cijfers

Deze vraag gaat dieper in op de verschillende financiële aspecten, zoals de kosten van toezicht (vraag 6a), opbrengsten van toezicht (vraag 6b), en de opbouw van de tarieven per inspectie.

2008 is het basisjaar voor het onderzoek. Indien deze cijfers overhoopt niet beschikbaar zijn, neem dan 2007, met inschatting van de wijzigingen voor 2008. Daarnaast willen wij u vragen de prognose voor 2009 aan te geven. Als deze niet beschikbaar is, volstaat een kwalitatieve inschatting van de wijzigingen t.o.v. 2008

6a. Kosten toezicht (cf begroting resp. jaarrekening)

2007	2008	2009

6b. Opbrengsten toezicht (cf begroting resp. jaarrekening)

--	--	--

6c. Opbouw tarieven per inspectie

- gemiddeld aantal uur per inspectie
- gemiddeld uurtarief per inspectie

Bijlage 8

Vragenlijst gemeente

Onderzoek toezicht en handhaving Wet Kinderopvang

Gemeente

1. Omvang toezicht en handhaving gemeente

Met deze vraag willen wij nader inzicht krijgen in de omvang van het toezicht en de handhaving Kinderopvang in uw gemeente door inzicht te krijgen in het aantal kindplaatsen, locaties, het aantal inspecties en het aantal handhavingsacties.

2008 is het basisjaar voor het onderzoek. Indien deze cijfers overhoopt niet beschikbaar zijn, neem dan 2007, met inschatting wijzigingen t.o.v. 2008. Daarnaast willen wij u vragen de prognose voor 2009 aan te geven. Als deze niet beschikbaar is, volstaat een kwalitatieve inschatting van de wijzigingen voor 2008.

Bij het gevraagde aantal inspecties (vraag 1c) verstaan we onder de verschillende onderzoeken het volgende:

Onder regulier onderzoek verstaan we het jaarlijkse inspectieonderzoek. Het onderzoek na 1e melding betreft het eerste inspectieonderzoek bij een nieuwe organisatie. De herinspecties of nader onderzoek vinden plaats in het kader van intensiever toezicht of n.a.v. handhavingsactie.

Bij het aantal inspecties met handhavingsacties (vraag 1d) wordt dit bij voorkeur uitgesplitst naar verschillende intensiteit van handhavingsacties. Hierbij is onderscheid gemaakt in drie niveaus (informele actie, formele actie en (meest rigoureuus) stopzetting).

	in aantallen		
	2007	2008	2009
1a. Aantal kindplaatsen			
1b. Aantal locaties			
1c. Aantal inspecties			
<i>wv regulier</i>			
<i>wv onderzoek na melding</i>			
<i>wv herinspecties / nader onderzoek</i>			
<i>wv overig</i>			
1d. Aantal handhavingsacties			
<i>wv waarschuwing/ overreding</i>			
<i>wv aanwijzing, bestuursdwang, boete</i>			
<i>wv exploitatieverbod, uitschrijven uit register</i>			
<i>wv overig</i>			

2. Beschikbare capaciteit toezicht en handhaving gemeente

Met deze vraag willen wij een globaal inzicht krijgen in de benodigde capaciteit en een beoordeling of deze toereikend is of niet. Als hulpmiddel voor de inschatting van de ingezette capaciteit (vraag 2a) kan eventueel een 'onderverdeling' naar verschillende medewerkers worden gemaakt. Ervaring leert dat de medewerkers uiteenlopende andere taken verrichten. Een globale inschatting van het gemiddeld aantal uur per week volstaat. Neem hierbij zowel de capaciteit van de vaste formatie als van eventueel ingehuurd externe krachten mee. Daarnaast vragen wij om een kwalitatief oordeel over de toereikendheid van deze capaciteit (vraag 2b).

2a. Totaal capaciteitsbeslag totale tijd in f.t.e.'s

2b. Toereikendheid beschikbare capaciteit ja/ nee

Hulpmiddel bij vraag 2a:

Medewerker (naam)	Functie	Functiegroep	Afdeling	Uren per week handhaving Kinderopvang

3. Verdieping uit te voeren werkzaamheden toezicht en handhaving door de gemeente

Bij deze vraag gaan wij dieper in op de verschillende specifieke werkzaamheden in het kader van het toezicht en handhaving door de gemeente. Hierbij maken wij onderscheid naar beleidsvoorbereiding en verantwoording (vraag 3a), het bijhouden van het register (vraag 3b), de werkzaamheden gerelateerd aan het contract/ afspraken met de GGD over het toezicht (vraag 3c) en de uitvoering van de handhavingsacties (vraag 3d). Bij iedere deelvraag volstaat een inschatting van de totale tijd in dagen. Waar nodig kunt u gebruik maken van een hulpmiddel om aan de hand van verschillende specifieke werkzaamheden een inschatting te kunnen maken. Neem de ervaringen in 2008 hierbij als uitgangspunt.

3a. Beleidsvoorbereiding en verantwoording totale tijd in dagen

Toelichting:
Als hulpmiddel bij de inschatting van de tijdsbesteding is beleidsvoorbereiding en verantwoording opgedeeld naar de volgende deelactiviteiten.

	totale tijd in dagen
wv opstellen handavingsplan	
wv benoemen toezichthouder	
wv periodiek beleidsoverleg ihkv toezicht/ handhaving	
wv opstellen jaarverslag	
wv overig	

3b. Bijhouden register

totale tijd in dagen

Toelichting:
Als *hulpmiddel* bij de inschatting van de tijdsbesteding is het bijhouden van het register opgedeeld naar de volgende deelactiviteiten.

	aantal	bestede tijd/ stuk	totale tijd in uren
wv register algemeen: opzet en onderhoud			
wv nieuwe melding			
wv wijzigingen			
wv verwijdering			
wv signalen n.a.v. niet opgenomen zijn in register			
Totaaltelling in uren			

3c. Contractmanagement toezicht

totale tijd in dagen

Toelichting:
Als *hulpmiddel* bij de inschatting van de tijdsbesteding is het contractmanagement opgedeeld naar de volgende deelactiviteiten.

	totale tijd in uren
wv contractopstellen en vastleggen	
wv beoordelen voortgangsrapportages	
wv periodieke overleggen	
wv overig incidenteel/ afstemming	
Totaaltelling in uren	

3d. Uitvoeren toezicht en handhavingsacties

totale tijd in dagen

Toelichting:
Als *hulpmiddel* bij de inschatting van de tijdsbesteding is het uitvoeren van toezicht en handhavingsacties opgedeeld naar de volgende deelactiviteiten.

	aantal	bestede tijd/ stuk	totale tijd in uren
Analyseren inspectierapporten			
wv zonder tekortkomingen			
wv met tekortkomingen			
Uitvoeren handhavingsacties			
wv waarschuwing/ overreding			
wv aanwijzing, bestuursdwang, boete			
wv exploitatieverbod, uitschrijven uit register			
Totaaltelling in uren			

4. Toezicht en handhaving Wet Kinderopvang in de gemeentelijke financiën

Deze vraag gaat dieper in op de verschillende financiële aspecten, zoals de kosten van toezicht door de GGD (vraag 4a), eventuele kosten van handhaving door de GGD, de gemaakte kosten door de gemeente (vraag 4c), eventueel gebaseerd op de inschatting van het benodigde capaciteitsbeslag (vraag 2), eventuele overige kosten (vraag 4d) en tot slot, het door de gemeente gehanteerde integrale uurtarief (vraag 4e).

2008 is het basisjaar voor het onderzoek. Indien deze cijfers overhoopt niet beschikbaar zijn, neem dan 2007, met inschatting van de wijzigingen voor 2008. Daarnaast willen wij u vragen de prognose voor 2009 aan te geven. Als deze niet beschikbaar is, volstaat een kwalitatieve inschatting van de wijzigingen t.o.v. 2008.

	2007	2008 (i)	2009 (ii)
4a. Kosten toezicht door GGD			
4b. Kosten handhaving door GGD (voor zover aan de orde)			
4c. Personeelskosten handhaving + overhead door gemeente			
4d. Overige kosten			
4e. Integraal uurtarief zoals door gemeente gehanteerd			

Bijlage 9

Uurtarief GGD



Aan : GGD Nederland en de VNG
Van : Het bestuur van de VAGGD
Onderwerp : Advies inzake het uurtarief inspecteurs kindercentra
Datum : 25 juni 2009

Inleiding

Bij het overleg dat de VNG en GGD Nederland op 15 juni jl. hebben gevoerd waren een drietal controllers van GGD'en aanwezig. In dit overleg is afgesproken dat bij de leden van de VAGGD informatie opgevraagd zou worden om te komen tot een goed onderbouwde tariefstelling die gedragen wordt door de GGD'en.

Afgelopen week hebben we bij onze leden (N.B. alle controllers van de 28 GGD'en zijn lid van onze vereniging) deze informatie opgevraagd. In totaal hebben 18 van de 28 leden (68%) een reactie gegeven op ons verzoek. Op basis van deze inventarisatie komen we tot het volgende advies.

Salariskosten

Inschaling

De inventarisatie heeft geleerd dat bij de inschaling rekening moet worden gehouden met de volgende aspecten:

- Er is momenteel – en in de nabije toekomst - een tekort aan verpleegkundigen. Dat houdt in dat bij indiensttreding over het algemeen een hogere inschaling zal plaatsvinden,
- Het werk moet gedaan worden door ervaren (stevige) verpleegkundigen/pedagogische medewerkers, die over het algemeen relatief hoog zijn ingeschaald,
- Verwacht wordt dat een deel van de vacatures zal worden ingevuld door interne medewerkers; een groot deel van dit GGD personeel zit al tegen het de maximum van de salarisschaal aan,.
- Verwacht wordt dat er ook uitzendkrachten ingehuurd moeten worden (i.v.m. het creëren van een flexibele schil), die aanzienlijk (een factor van minstens 1,5.) duurder zijn. Een flexibele schil is noodzakelijk i.v.m. onder andere fluctuaties in de vraag, vervanging bij ziekte, zwangerschapsverlof en ouderschapsverlof

Op grond van de reacties van de GGD'en en voornoemde inhoudelijke argumenten is de conclusie dat voor een inspecteur het maximum van schaal 9 gehanteerd moet worden.

Berekening salariskosten

Op grond van de CAO moet het brutosalaris verhoogd worden met: vakantiegeld (8%), eindejaarsuitkering (5%), levensloopuitkering (1,5%) en voor het cafetariamodel en IZA (0,5%) (deze elementen zijn niet bij alle GGD'en gelijk maar omgerekend naar een gemiddelde van 0,5%)

Sociale lasten en overige personeelskosten/secundaire arbeidsvoorwaarden

Op grond van de reacties van de GGD'en en de inhoudelijke argumentatie daarbij is de conclusie dat voor de sociale lasten een percentage van 27% gehanteerd moet worden en voor de overige personeelskosten respectievelijk de kosten van secundaire arbeidsvoorwaarden een percentage van 10%, in totaal 37%.

Met het percentage voor overige personeelskosten c.q. secundaire arbeidsvoorwaarden dient ondermeer het volgende te worden gefinancierd:

- Dienstreizen en verblijfkosten (inclusief brutering autokosten > € 0,19 per km,
- Verplaatsingskosten,
- Kosten werving en selectie,
- Kosten opleidingen, seminars en trainingen,
- Verzekeringen,
- Lidmaatschappen en contributies.

Overhead

Uit de inventarisatie blijkt dat verschillende (opslag-)percentages voor overheadkosten worden gehanteerd. Dat heeft enerzijds te maken met lokale omstandigheden (o.a. kosten huisvesting etc.) en anderzijds met de definitie van overhead. Veel GGD'en zitten op een percentage van 70% en hoger. Eén van de respondenten hanteert hiervoor zelfs een percentage van 105%.

Onder overhead wordt ondermeer verstaan:

- Directie en ondersteuning
- Communicatie en website
- Accountmanagement
- Kwaliteitsbeleid
- Personeel en organisatie
- Informatisering en automatisering
- Financiën
- Huisvesting
- Interne zaken/facilitaire zaken
- Afdelingsmanagement en ondersteuning

Op grond van de reacties van de GGD'en en de inhoudelijke argumentatie hierbij is de conclusie dat voor dekking van de overheadkosten een opslag van minimaal 70% van de directe personeelskosten (salariskosten plus sociale lasten) moet worden gehanteerd.

Productiviteit

Uit eerdere inventarisaties bij GGD'en is reeds gebleken dat het gemiddeld aantal productieve uren per fte dat gehanteerd wordt heel verschillend is.

Een aantal GGD'en geeft aan onder of rond de 1200 productieve uren per fte te hanteren. Een aantal andere gaat uit van een hogere productiviteit met de kanttekening dat werkelijke productie vaak beduidend lager uitvalt. Bij de berekening van het aantal uren moet rekening worden gehouden met de volgende aspecten:

- GGD'en hebben veel deeltijdpersoneel. Dit geldt vooral voor de inspecteurs van kindercentra. Dit heeft een negatieve invloed op de productiviteit,
- Een beginnend inspecteur volgt de instroomtraining. Die duurt 3 x 2 = 6 dagen. Daarnaast neemt een gemiddelde inspecteur zo'n 2-4 dagen extra scholing af van GGD Nederland. Daarnaast is vaak sprake van verdere scholing binnen de GGD'en,

- Daarnaast is er een aantal landelijke/regionale dagen (bijv. landelijke PIKO dag, regio- bijeenkomsten, ROKO's etc.) waarvan verwacht wordt dat een inspecteur – in ieder geval aan een aantal daarvan - deelneemt , - Er is veel casusoverleg. Niet alleen van de eigen inspecties, maar ook met betrekking tot inspecties van collega-inspecteurs (peer-review). Zeker nu de laatste jaren de regelgeving continu aan verandering onderhevig is (in 2008, 2009 gastouderopvang , 2010 peuterspeelzalen), zijn inspecteurs veel tijd kwijt aan het "inregelen".

Een van de respondenten heeft specifiek een onderzoek gedaan naar de concrete tijdsbesteding. Deze kwam uit op 1.170 uur. Ter informatie en onderbouwing treft u die hierbij aan.

Er zijn in ieder geval een drietal externe onderzoeken die uitgaan van 1.200 uur per fte. Dat zijn:

- De tariefstelling bij tattoo en piercings (goedgekeurd door het ministerie van VWS
- De landelijke tariefstelling voor reizigersvaccinaties
- Een regionaal onderzoek bij een GGD voor de JGZ.

Op grond van de reacties van de GGD'en en de inhoudelijke argumentatie hierbij alsmede op basis van externe onderzoeken is de conclusie dat voor de tariefstelling uitgingen moet worden van maximaal 1.200 productieve uren per fte.

Advies en berekening

Op basis van bovenstaande argumenten komen wij dus tot het volgende advies:

- Inschaling: maximum schaal 9
- Sociale lasten en overige personeelskosten: 37% van de brutoloonkosten
- Overhead: 70% van de salariskosten plus sociale lasten
- Aantal productieve uren per fte: 1.200

Berekening:

Bruto: schaal 9 max		3.418,00
Vakantiegeld	8,0%	273,44
Eindejaarsuitkering	5,0%	170,90
Levensloopuitk.	1,5%	51,27
Cafetariamodel en verg . IZA (verschillend: stel gem. op 0,5%)	0,5%	17,09
		3.930,70
Op jaarbasis x 12	12	47.168,40
Sociale lasten lasten en overige personeelskosten 35%	37%	17.452,31
		64.620,71
Overhead	70%	45.234,50
		109.855,20
Productieve uren per fte	1.200	
	Het tarief per uur	91,55

De bedragen zijn exclusief CAO wijzigingen (o.a. per 1 juni 2009) en ABP verhoging

Administratie

Bruto: max. schaal 5		2.320,00
Vakantiegeld	8,0%	185,60
Eindejaarsuitkering	5,0%	116,00
Levensloopuitk.	1,5%	34,80
Cafetariamodel en verg . IZA (ver	0,5%	11,60
		2.668,00
Op jaarbasis	12	32.016,00
Sociale lasten lasten en overige p	37%	11.845,92
		43.861,92
Overhead	70%	30.703,34
		74.565,26
Productieve uren per fte	1.300	57,36
	Het tarief per uur	57,36