

Doorontwikkeling toezicht kinderopvang

Rapport

Doorontwikkeling toezicht

kinderopvang

GGD ZHZ

11 februari 2020



Inhoudsopgave

0.	Samenvatting en afkortingen	3
1.	Inleiding	9
	1.1 Aanleiding	9
	1.2 Centrale vraag evaluatie en doorontwikkeling	10
	1.3 Totstandkoming rapport	10
	1.4 Besluitvorming	10
	1.5 Leeswijzer	11
2.	Landelijke visie en ontwikkelingen	11
	2.1 Landelijke visie op toezicht	11
	2.2 Landelijke ontwikkelingen	12
3.	Huidige speelveld en werkwijze toezicht en handhaving	15
	3.1 Het speelveld van toezicht en handhaving	15
	3.2 Werkwijze toezichthouders	16
	3.3 Huidige samenwerking tussen GGD ZHZ en gemeenten	20
4.	Kwaliteit kinderopvang, toezicht en handhaving in cijfers	22
	4.1 Omvang en kwaliteit van de kinderopvang in de regio ZHZ	23
	4.2 Toezicht in de regio ZHZ vergeleken met andere regio's in 2015 en 2017	25
	4.3 Ontwikkelingen in het toezicht in de regio ZHZ in de periode 2015 tot 2018	28
	4.4 Handhaving in de regio ZHZ per gemeente in cijfers	29
5.	Verloop toezicht en handhaving in de afgelopen jaren	31
	5.1 Beoordeling van het toezicht door toezichthouders	31
	5.2 Beoordeling van het toezicht door ambtenaren	33
	5.3 Beoordeling van het toezicht door de houders	34
	5.4 Implementatie landelijke ontwikkelingen	34
6.	Financieringssystematiek en kostenontwikkeling in de afgelopen jaren	36
	6.1 Huidige financieringssystematiek	36
	6.2 Ontwikkeling gemeentelijke bijdragen in de afgelopen jaren	37
	6.3 Ureninzet GGD in 2018	37
7.	Voorstellen doorontwikkeling toezicht	38
	7.1 Doelen doorontwikkeling	39
	7.2 Voorstellen op bestuurlijk niveau	39
	7.3 Voorstellen op beleidsmatig niveau	41
	7.4 Voorstellen op operationeel niveau	44
8.	Financiële gevolgen voorstellen voor 2021	46
9.	Vervolg	49

Bijlagen

I Doorgevoerde wijzigingen per pijler IKK

II GGD ZHZ vergeleken met het landelijke gemiddelde 2015

0. Samenvatting

Inleiding

De GGD ZHZ vervult inmiddels bijna vijftien jaar de rol van toezichthouder op de kinderopvang in de regio Zuid-Holland Zuid.¹ Dit rapport bevat de uitkomsten van een brede evaluatie die de GGD ZHZ in de afgelopen maanden heeft uitgevoerd over (het verloop van) het toezicht in de afgelopen jaren plus voorstellen voor de doorontwikkeling van het toezicht. Met de doorontwikkeling wil de GGD, samen met gemeenten, een bijdrage leveren aan verbetering van de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang en daarmee aan een goeie start voor kinderen en aan arbeidsparticipatie van ouders en verzorgers in onze regio. De doorontwikkeling past binnen de hoofdpoging Veilig & Gezond Opvoeden, zoals benoemd in het concept meerjarenprogramma van de GGD ZHZ.

Aanleiding voor dit rapport zijn diverse ontwikkelingen op zowel landelijk als regionaal niveau in het toezicht op de kinderopvang. De vraag die centraal staat in dit rapport is:

Hoe is het toezicht in de afgelopen periode (grotendeels de jaren 2015 tot medio 2019) verlopen en op welke wijze kan de kwaliteit, effectiviteit, efficiëntie en kostendekkendheid van het toezicht op de (kwaliteit van de) kinderopvang de komende jaren verder worden geoptimaliseerd?

Verloop van toezicht en handhaving in cijfers

Analyse van cijfers over de afgelopen jaren, levert het volgende beeld op:

- Binnen de kinderopvang onderscheiden we kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouders. Een gastouder is een volwassene die kinderen van werkende ouders opvangt. Het aandeel gastouderopvang in onze regio is in lijn met het landelijke gemiddelde. Landelijk gemiddeld is 66% een gastouderopvang en in onze regio 63%.
- Bij geconstateerde overtredingen geven de toezichthouders een advies tot handhaving af aan de gemeenten. Het aantal handhavingsadviezen was in 2015 en 2017 relatief laag vergeleken met andere GGD-en, maar in 2018 en 2019 is wel een stijging zichtbaar als gevolg van de nieuwe wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK). Het relatief lage aantal handhavingsadviezen in eerdere jaren komt waarschijnlijk mede door de frequente toepassing van Overleg & Overreding. Dit laatste betekent concreet dat onze toezichthouders relatief vaak tijdens het onderzoeksproces in overleg gaan met ouders en hen de gelegenheid geven om overtredingen direct op te lossen.
- Het aandeel geïnspecteerde gastouders is in onze regio met gemiddeld 20% relatief hoog. Het Rijk schrijft wettelijk voor dat jaarlijks minimaal 5% van de gastouders bezocht moet worden. Het landelijke gemiddelde ligt rond de 10%.
- De doorlooptijden van de onderzoeken die de toezichthouders uitvoeren zijn relatief lang vergeleken met andere GGD-en.

¹ Gemeenten zijn (op grond van de Wet kinderopvang) verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving in de kinderopvang en zijn wettelijk verplicht om het toezicht bij een GGD te beleggen.

- De handhavingfrequentie verschilt sterk tussen gemeenten onderling maar over de regio als geheel wordt relatief veel gehandhaafd. Bij 87% van de rapporten met een handavingsadvies, wordt door gemeenten een handavingsactie ondernomen.

Beoordeling van het toezicht door GGD en gemeenten

De belangrijkste positieve punten die de toezichthouders noemen als het gaat om hoe het toezicht in de afgelopen jaren is verlopen, zijn:

- Veel afstemming en overleg tussen toezichthouders onderling.
- Veel aandacht voor goed contact met houders. Dit vanuit het idee dat goed contact met houders bijdraagt aan meer onderling begrip en dat houders dan eerder bereid zijn overtredingen op te lossen.
- De GGD ZHZ loopt voorop wat betreft een lezersvriendelijke schrijfstijl. Per 1 september 2019 zijn alle brieven en rapporten in B1 niveau omgezet.
- Alle toezichthouders gaan zorgvuldig en professioneel te werk.

De belangrijkste genoemde negatieve punten zijn:

- Onvoldoende uniformiteit en eenduidigheid in de werkwijze van toezichthouders. Dit komt onder meer door de intrede van nieuwe voorschriften vanuit de IKK die voor meerdere uitleggen vatbaar zijn.
- De voorbereiding op nieuwe regelgeving kan beter. Dit komt met name door het ontbreken van vaste beleidscapaciteit.
- Te lange doorlooptijden van onderzoeken.

Over het algemeen zijn de geïnterviewde ambtenaren tevreden tot zeer tevreden over de wijze waarop de GGD ZHZ het toezicht uitvoert. De belangrijkste genoemde positieve punten zijn:

- Goede communicatie door en bereikbaarheid van de toezichthouders.
- Handavingsadviezen zijn over het algemeen gegrond.
- De GGD ZHZ is landelijk goed aangehaakt, onder meer door deelname aan landelijke werkgroepen en pilots.
- Het uurtarief voor toezicht is vergeleken met andere GGD regio's redelijk laag, hoewel de kosten van het toezicht in de afgelopen jaren wel zijn gestegen.

Hieronder volgen de door enkele gemeenteambtenaren genoemde negatieve punten over hoe de GGD ZHZ het toezicht uitvoert:

- Soms te lange doorlooptijden.
- Soms iets te streng en te veel naar de letter van de wet, waardoor er weerstand ontstaat bij houders van kinderopvang.
- Het is een nadeel van de rapporten dat de zienswijze helemaal achterin staat, terwijl hier vaak door de houder in wordt aangegeven, dat de overtreding al is opgelost.
- Overtredingen kunnen soms duidelijker omschreven worden, maar dit verschilt wel per toezichthouder.

Al met al kan resumerend worden geconcludeerd dat de GGD ZHZ het toezicht op de kinderopvang gedegen en naar tevredenheid van gemeenten en houders uitvoert, maar dat er wel ruimte is voor verbetering op het vlak van sneller en efficiënter werken.

Doelen en voorstellen doorontwikkeling komende jaren

Op basis van de evaluatie over de afgelopen jaren zijn op drie niveaus doelen voor de doorontwikkeling geformuleerd, namelijk:

Bestuurlijk niveau:

- Meer kostendekkend toezicht door middel van verhoging van het uurtarief
- Efficiënte en eenvoudige financieringssystematiek

- Heldere en efficiënte besluitvormingsroute over uitvoeringsbeleid en tarieven

Beleidsmatig niveau:

- Meer betrokkenheid gemeenten bij ontwikkeling uitvoeringsbeleid
- Uitgebreidere terugkoppeling resultaten van het toezicht door de GGD
- Betere aansluiting op andere beleidsterreinen, bv jeugd, huiselijk geweld en kindermishandeling
- Beter en eerder, in overleg met gemeenten, voorbereiden op wijzigingen in wet- en regelgeving

Operationeel niveau c.q. werkprocessen van de toezichthouders:

- Verkorten doorlooptijden van jaarlijkse onderzoeken tot maximaal 6 weken zonder herstelaanbod en 8 weken met herstelaanbod bij minimaal 80% van de onderzoeken
- Verhoging van de productiviteit van de toezichthouders van 52% tot 58% door middel van efficiënter werken en beter plannen²
- Houders tijdig en beter op de hoogte brengen van wijzigingen in de wet- en regelgeving in de werkwijze van de GGD ZHZ door middel van meer communicatie met houders
- Meer uniformiteit in de werkwijze van toezichthouders onderling en richting andere GGD-en
- Heldere en concrete werkafspraken tussen gemeenten en GGD-en over:
 - Informatieuitwisseling rondom handhaving
 - Omgang met bij de GGD binnenkomende (politiek gevoelige) signalen

Hieronder lichten we toe hoe we deze doelen in de komende periode willen gaan realiseren. Het streven is om de voorstellen op bestuurlijk niveau per 2021 te implementeren. De overige voorstellen op beleids- en operationeel niveau worden zo snel mogelijk, maar uiterlijk per 1 januari 2021, in praktijk gebracht.

Voorstellen op bestuurlijk niveau

Ter realisatie van op doelen op bestuurlijk niveau, stelt de GGD ZHZ het volgende voor:

Verhoging uurtarief toezichthouder en laten vervallen administratie-uren

Het voorstel van de GGD ZHZ is verhoging van het uurtarief voor toezicht tot € 101,22 per uur (prijspeil 2019). Het uurtarief dat tot en met 2019 door de GGD ZHZ is gehanteerd voor één uur toezicht, is namelijk niet meer marktconform en kostendekkend. In 2019 declareert de GGD een tarief van € 88,82 per uur, terwijl de VNG en GGD GHOR voor 2019 een tarief van € 101,22 per uur als kostendekkend beschouwen. De bedragen die gemeenten vanuit het gemeentefonds ontvangen voor het toezicht op de kinderopvang zijn ook gebaseerd op het normtarief van € 101,22. Het voorstel van de GGD ZHZ wat betreft het vanaf 2021 te hanteren uurtarief is dus om het normtarief van de VNG en GGD GHOR over te nemen.

Het voorstel is verder om vanaf 2021 niet langer apart administratie-uren in rekening te brengen, maar om deze uren als verdisconteerd in het nieuwe uurtarief voor de toezichthouder te beschouwen. In 2020 worden naast de uren van de toezichthouders, nog wel administratie-uren gefactureerd bij gemeenten à € 76,18 per uur. Het voorstel om de administratie-uren te laten vervallen, vermindert de administratieve lasten bij zowel gemeenten als GGD.

² Het productiviteitspercentage betreft het aantal uren dat aan onderzoeken (inclusief rapporteren) is besteed en dat past binnen de normurentabellen van de GGD GHOR ten opzichte van het totaal aantal bestede uren. In 2018 bedroeg de productiviteit 52%.

Ook na de tariefsverhoging kunnen niet alle kosten van het toezicht gedekt worden uit de gemeentelijke bijdragen voor het product Toezicht Kinderopvang. De overige kosten worden (net als nu) gedekt vanuit de inwonersbijdrage. Deze bijdrage vanuit de inwonersbijdrage vormt in feite een fee voor de overhead van de DG&J. Het streven van de GGD is om deze bijdrage in de komende periode te gaan verminderen middels een efficiencyslag.

Hieronder zijn de kosten in 2021 bij toepassing van het nieuwe uurtarief weergegeven, uitgaande van dezelfde aantallen inspectie-uren per gemeente in 2021 als in de offertes voor 2020 zijn opgenomen.

Gemeente	2020 (geoffreerd)	2021 (raming)
Alblasserdam	€ 43.344	€ 44.003
Dordrecht	€ 238.718	€ 241.478
Gorinchem	€ 68.694	€ 69.800
Hardinxveld-Giessendam	€ 27.343	€ 27.715
Hendrik-Ido-Ambacht	€ 59.125	€ 59.894
Hoeksche Waard	€ 182.172	€ 185.094
Molenlanden	€ 80.505	€ 81.834
Papendrecht	€ 64.939	€ 66.209
Sliedrecht	€ 40.701	€ 41.385
Zwijndrecht	€ 81.481	€ 82.378
Eindtotaal	€ 887.022	€ 899.790

Aanpassing wijze van facturering

Verder is het voorstel om de wijze van facturering als volgt aan te passen. Tot nu toe stelde de GGD jaarlijks aan het einde van het jaar per gemeente een inspectievoorstel (inclusief kosten) op voor het volgende inspectiejaar. Vervolgens werd eens per kwartaal een factuur naar iedere gemeente gestuurd voor de daadwerkelijk uitgevoerde onderzoeken. Het voorstel is om vanaf 2021 nog steeds jaarlijks een voorstel per gemeente op te stellen, maar om de facturatie als volgt aan te passen. In plaats van vier maal per jaar, vindt drie maal per jaar facturatie plaats, namelijk:

- In januari 50% van de te verwachten kosten
- In juli 40% van de te verwachten kosten
- Eind december: nacalculatie

Deze nieuwe wijze van facturering resulteert in vermindering van de administratieve lasten bij gemeenten en de GGD ZHZ en loopt gelijk met de algehele financiering van de GGD ZHZ. Deze nieuwe wijze van facturering resulteert in vermindering van de administratieve lasten bij gemeenten en de GGD ZHZ.

Aanpassing van de besluitvormingsroute over uitvoeringsbeleid

De wijze van uitvoering van het toezicht door de GGD is voor het overgrote deel wettelijk voorgeschreven. Op sommige onderdelen is het echter wel wenselijk of noodzakelijk om regionaal uitvoeringsbeleid te ontwikkelen en vast te stellen. Wat betreft het uitvoeringsbeleid op specifieke onderwerpen is het voorstel om de vaststelling hiervan door het Algemeen Bestuur van de Dienst Gezondheid & Jeugd te laten mandateren aan het Dagelijks Bestuur van de Dienst Gezondheid & Jeugd.

Voorstellen op beleidsmatig niveau

Hieronder volgen voorstellen ter realisatie van de gestelde doelen op beleidsmatig niveau. Deze voorstellen gaan met name over (de ontwikkeling van) uitvoeringsbeleid plus de overlegstructuur en informatie-uitwisseling tussen gemeenten en GGD over toezicht en handhaving op de kinderopvang.

Omvormen gemeentelijk overleg kinderopvang tot beleidsoverleg

Het voorstel van de GGD ZHZ is om het gemeentelijke overleg kinderopvang om te vormen tot een beleidsoverleg. Het beleidsoverleg zal minder toezicht technisch en meer beleidsmatig van aard worden dan het huidige gemeentelijke overleg. Via het beleidsoverleg wil de GGD ZHZ gemeenten graag meer betrekken bij (de ontwikkeling van) uitvoeringsbeleid. Denk daarbij aan de gezamenlijke beantwoording van vragen als: hoe voeren we het toezicht op hoofdlijnen uit, hoe gaan we om met nieuwe voorschriften, hoe werken we effectief samen en wat vinden we belangrijk voor het komende jaar?

Meer voortgangsoverleggen met individuele gemeenten

Sommige gemeenten hebben in de gehouden interviews aangegeven, dat zij prijs stellen op meer voortgangsoverleg met de toezichthouder, die accounthouder is van betreffende gemeente. Op dit moment vinden alleen in Dordrecht ieder kwartaal voortgangsoverleggen plaats tussen de beleidsmedewerker van de gemeente en de toezichthouder. De GGD zou hier graag in de Hoeksche Waard ook mee starten en (naar behoefte van de diverse gemeenten) eventueel ook in andere gemeenten.

Aanstellen van een vaste beleidsadviseur bij de GGD voor toezicht kinderopvang

De GGD zal vanuit de bestaande capaciteit vaste beleidsadviseur beschikbaar gaan stellen voor het toezicht op de kinderopvang. Deze beleidsadviseur kan een belangrijke rol gaan spelen bij het doel om ons eerder en beter voor te bereiden op wijzigingen in wet- en regelgeving. Daarnaast kan hiermee de productiviteit van de toezichthouders worden verhoogd (één van de doelen op operationeel niveau), doordat zij zich minder bezig hoeven te houden met bijkomende beleidstaken.

Aanpassingen in terugkoppeling resultaten van het toezicht door de GGD

De GGD is voornemens om de terugkoppeling van de resultaten van het toezicht te verbeteren en wel door jaarlijks een samenvattend overzicht te maken van de resultaten van het toezicht en de kwaliteit van de kinderopvang in uw gemeenten. Naar aanleiding van het jaaroverzicht kan desgewenst ook een nader (voortgangs) gesprek met de GGD worden ingepland.

Organiseren praktische trainingen GIR

De GGD ZHZ wil voor nieuwe medewerkers van gemeenten en andere medewerkers die hier ook baat bij kunnen hebben eens in de zoveel tijd een zogenaamde GIR-knoppen cursus organiseren bij Servicecentrum Drechtsteden. DUO kan hier uitleg geven over het gebruik van GIR.

Betere aansluiting op andere beleidsterreinen, bv jeugd, huiselijk geweld en kindermishandeling

Er is nog winst te behalen als het gaat om de aansluiting op andere beleidsterreinen. Aan de meldcode huiselijk geweld en kindervang wordt bij de inspecties in meerdere gemeenten al extra aandacht besteed. Eén van de doelen op operationeel niveau is om meer te gaan communiceren met ouders door onder meer het versturen van nieuwsbrieven. In deze nieuwsbrieven kunnen we bijvoorbeeld aanpalende terreinen als bijvoorbeeld het rookbeleid voor gastouders onder de aandacht brengen.

Voorstellen op operationeel niveau

Samenvattend zijn de voorstellen op operationeel niveau als volgt:

- Aanpassing van de werkprocessen van de toezichthouders gericht op:
 - Uniformeren en standaardiseren van de werkprocessen en rapporten
 - Beter plannen en efficiënter werken
- Aanpassing werkafspraken tussen toezichthouders en gemeenteambtenaren rondom handhaving en wel als volgt:
 - Gemeenten mailen jaarlijks zo spoedig mogelijk na 1 juli de verantwoording voor de Inspectie van het Onderwijs naar de coördinator van de GGD.
 - Gemeenten plaatsen alle uitgevoerde handhavingsacties direct na uitvoering in de GIR onder extra gegevens, zodat deze voor de GGD inzichtelijk zijn.
- Maken werkafspraken tussen GGD en gemeenten over omgang met (politiek gevoelige) signalen
- Verbeteren informatieverstrekking richting houders over onder meer wijzigingen in wet- en regelgeving

Vervolg

Het streven is om de voorstellen op operationeel en beleidsmatig niveau zo spoedig mogelijk, maar in elk geval voor 1 januari 2021 te implementeren. De voorstellen op bestuurlijk niveau worden pas per 2021 geïmplementeerd.

De besluitvorming door het Algemeen Bestuur van de Dienst Gezondheid & Jeugd over de verhoging van het uurtarief en de aanpassing van de factureringwijze wordt meegenomen in de besluitvorming over de begroting van de Dienst Gezondheid & Jeugd voor 2021. De mandatering van het Dagelijks Bestuur door het Algemeen Bestuur voor de vaststelling van uitvoeringsbeleid vindt later dit jaar plaats.

Binnen de GGD ZHZ is inmiddels een werkgroep werkprocessen in het leven geroepen die gaat werken aan standaardisering en optimalisering van de werkprocessen van de toezichthouders aan de hand van de methode LEAN. Tenslotte wordt in 2020 een teamontwikkelingstraject uitgevoerd ter verhoging van de efficiency van het team Toezicht Kinderopvang van de GGD ZHZ.

Lijst met afkortingen

AB	Algemeen Bestuur van de Dienst Gezondheid & Jeugd
DB	Dagelijks Bestuur van de Dienst Gezondheid & Jeugd
DG&J	Dienst Gezondheid & Jeugd
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
GGD ZHZ	Gemeentelijke Gezondheidsdienst ZHZ
GGD GHOR	Koepelorganisatie GGD-en
GOB	Gastouderbureau
IvhO	Inspectie van het onderwijs
KDV	Kinderdag Verblijf
LCTK	Landelijk centrum toezicht kinderopvang van de GGD GHOR
Ministerie van OCW	Ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschappen
Ministerie van SZW	Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid
V & G	Inspectiedomein veiligheid en gezondheid
PSZ	Peuterspeelzaal
VGO	Voorziening voor gastouderopvang
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten

1. Inleiding

De GGD ZHZ vervult inmiddels bijna vijftien jaar de rol van toezichthouder op de kinderopvang in de regio Zuid-Holland Zuid.³ Dit rapport bevat de uitkomsten van een brede evaluatie die de GGD ZHZ in de afgelopen maanden heeft uitgevoerd over (het verloop van) het toezicht in de afgelopen jaren plus voorstellen voor de doorontwikkeling van het toezicht. Het rapport biedt hiermee een eerste brede terug- én vooruitblik op het toezicht op de kinderopvang sinds de GGD deze taak uitvoert.

Met de doorontwikkeling wil de GGD, samen met gemeenten, een bijdrage leveren aan verbetering van de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang en daarmee aan een goede start voor kinderen en aan arbeidsparticipatie van ouders en verzorgers in onze regio. De doorontwikkeling past binnen de hoofdpogave Veilig & Gezond Opvoeden, zoals benoemd in het concept meerjarenprogramma van de GGD ZHZ.

Hieronder volgen allereerst de aanleiding, centrale vraag en totstandkoming van dit rapport.

1.1 Aanleiding

De aanleiding om met de evaluatie en doorontwikkeling aan de slag te gaan is een combinatie van landelijke ontwikkelingen, regionale ontwikkelingen en dat de huidige financierings- en besluitvormingssystematiek aan herziening toe is. Hieronder lichten we dit achtereenvolgens toe.

Landelijke ontwikkelingen

In de afgelopen jaren hebben zich diverse landelijke ontwikkelingen voorgedaan in het toezicht op de kinderopvang. Zo heeft het Rijk per 1 januari 2018 de nieuwe Wet Innovatie & Kwaliteit Kinderopvang (IKK) ingevoerd. Daarnaast is onder de noemer 'Nieuw Toezicht' een landelijk programma gelanceerd ter bevordering van een nieuwe stijl van toezicht op de kinderopvang. In het kader van dit programma zijn er in afgelopen jaren drie landelijke pilots uitgevoerd over respectievelijk de werkwijze herstelleraanbod, gezamenlijk observeren en flexibilisering van het toezicht. Verder wil het Rijk onder meer het toezicht op gastouders intensiveren en het toezicht door de diverse GGD-en meer uniform maken. In dit rapport bezien we hoe we de komende jaren goed kunnen blijven aansluiten op deze landelijke ontwikkelingen.

Regionale ontwikkelingen

Mede als gevolg van de geschetste landelijke ontwikkelingen hebben we ook op regionaal niveau te maken met wijzigingen. Om goed uitvoering te kunnen (blijven) geven aan het rijksbeleid, is ons team met toezichthouders in de afgelopen jaren in omvang gegroeid. Er is een flexibele schil aan het team toegevoegd. Verder zien we dat de landelijke wijzigingen in wet- en regelgeving vaak nog om een regionale doorvertaling vragen. De noodzaak tot het ontwikkelen van regionaal uitvoeringsbeleid op verschillende onderwerpen neemt hierdoor toe. Los van dit alles streven we als GGD continue naar verbetering van de kwaliteit van onze dienstverlening. Dit rapport bevat voorstellen voor hoe we, samen met gemeenten, het toezicht in de komende jaren in de regio verder kunnen professionaliseren.

³ Gemeenten zijn (op grond van de Wet kinderopvang) verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving in de kinderopvang en zijn wettelijk verplicht om het toezicht bij een GGD te beleggen.

Financierings- en besluitvormingssystematiek

Derde aanleiding voor dit rapport is dat de huidige financierings- en besluitvormingssystematiek rondom het toezicht in onze regio aan herziening toe is. Zo is het uurtarief dat de GGD hanteert niet meer marktconform en liggen er geen duidelijke afspraken over de besluitvormingsroutes over het toezicht op de kinderopvang. In deze memo formuleren we dan ook voorstellen over zowel de financierings- als besluitvormingssystematiek.

1.2 Centrale vraag evaluatie en doorontwikkeling

De vraag die centraal staat in dit rapport is:

Hoe is het toezicht in de afgelopen periode (grofweg de jaren 2015 tot medio 2019) verlopen en op welke wijze kan de kwaliteit, effectiviteit, efficiëntie en kostendekking van het toezicht op de (kwaliteit van de) kinderopvang de komende jaren verder worden geoptimaliseerd?

Met dit rapport bieden we, zoals gezegd, een eerste brede terug- én vooruitblik op het verloop van het toezicht, sinds het toezicht door de GGD wordt uitgevoerd.

1.3 Totstandkoming rapport

Dit rapport is als volgt tot stand gekomen:

1. Analyse van relevante documenten en handreikingen van de VNG, GGD GHOR, Landelijk Centrum Toezicht Kinderopvang (afgekort LCTK) en de Inspectie van het Onderwijs (afgekort IvHO).
2. Analyse van relevante cijfers uit het landelijke registratiesysteem, genaamd GIR, dat GGD ZHZ en gemeenten hanteren bij het toezicht en handhaving op de kinderopvang
3. Financiële analyse
4. Interviews en bijeenkomsten met:
 - Toezichthouders GGD ZHZ
 - Alle beleidsmedewerkers kinderopvang van de gemeenten

Wat betreft de houders van kinderopvang is volstaan met het opnemen van de resultaten van het klanttevredenheidsonderzoek over het toezicht op de kinderopvang dat in 2017 is uitgevoerd.

Een concept versie van dit rapport is eind november 2019 ter consultatie toegestuurd aan de contactambtenaren van de tien gemeenten met daarbij het verzoek om het concept rapport te bespreken met de wethouder Kinderopvang. De gemeentelijke reacties op het concept rapport zijn verwerkt met als resultaat het onderhavige definitieve rapport.

1.4 Besluitvorming

De voorstellen op bestuurlijk niveau vragen om besluitvorming door het DB en AB van de DG&J. De besluitvorming over de verhoging van het uurtarief en de aanpassing van de factureringwijze wordt meegenomen in de besluitvorming over de begroting van de DG&J voor 2021. De mandatering van het DB door het AB voor het vaststellen van uitvoeringsbeleid vindt later dit jaar plaats.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport start met een toelichting op de landelijke visie en ontwikkelingen wat betreft het toezicht op de kinderopvang in hoofdstuk 2. Daarna beschrijven we in hoofdstuk 3 hoe het toezicht op dit moment in de regio wordt uitgevoerd en binnen welk speelveld. Lezers die al bekend zijn met de ins en outs van het toezicht op de kinderopvang, kunnen dit hoofdstuk eventueel overslaan. Hoofdstuk 4 bevat een kwantitatieve analyse van de uitvoering van het toezicht door de GGD ZHZ in de afgelopen jaren. Hoofdstuk 5 schetst hiervan een meer kwalitatief beeld. Hoofdstuk 6 licht de gehanteerde financieringssystematiek en kostenontwikkeling in de afgelopen jaren toe. In hoofdstuk 7 volgen (op de voorgaande analyses gebaseerde) voorstellen voor de doorontwikkeling van het toezicht in de komende jaren. Het rapport eindigt met een analyse van de financiële gevolgen van de voorstellen in hoofdstuk 8 en een blik op het vervolg in hoofdstuk 9.

2. Landelijke visie en ontwikkelingen

In dit hoofdstuk schetsen we allereerst een beeld van hoe landelijk op dit moment wordt aangekeken tegen het toezicht op de kinderopvang door het ministerie, VNG en GGD GHOR. Daarna volgen de op deze visie aansluitende actuele landelijke ontwikkelingen in het toezicht.

2.1 Landelijke visie op toezicht

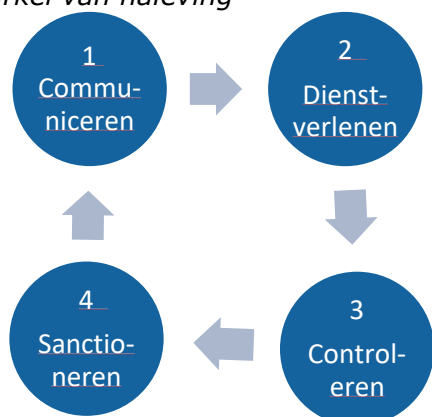
Goed toezicht voldoet volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) van oudsher aan de volgende randvoorwaarden:

- **Betrouwbaar:** Een transparant stelsel en deugdelijke instrumenten.
- **Deskundig:** Competente en vakkundige toezichthouders, goede kennisbasis.
- **Effectief:** Effectieve en efficiënte inzet van middelen, geen overbodige regel- en toezichtdruk. Toezicht draagt bij aan het waarborgen van een publiek belang.
- **Onafhankelijk:** De toezichthouder kan onafhankelijk van beleid en politiek tot een oordeel komen en kan onafhankelijk zijn reflectieve en signalerende functie uitoefenen. De toezichthouder is ook onafhankelijk van het veld waar hij op toeziet.

De afgelopen jaren is de landelijke kijk op toezicht en handhaving aan het veranderen. Waar toezicht voorheen vooral werd beschouwd als een controlemiddel, is de laatste jaren een ontwikkeling gaande richting meer preventief en adviserend toezichthouden en handhaven.

In het kader van de uitvoering van de Wet werk en bijstand (de voorloper van de Participatiewet) is enige tijd geleden het concept hoogwaardig handhaven ontwikkeld. De kern van dit concept is de zogenaamde Cirkel van naleving. Deze cirkel bestaat uit vier elementen die samen een integraal handhavingproces vormen. Het in onderlinge samenhang inzetten van deze elementen geeft het beste resultaat. De kracht van de methode is de combinatie van preventieve (voorlichten en dienstverlening) en repressieve (controleren en sanctioneren) elementen.

Figuur: Cirkel van naleving



Toegepast op de kinderopvang betekent de cirkel van naleving dat het goed voorlichten van (potentiele) houders over (de bedoeling) van de regelgeving, heel belangrijk is (stap 1). Houders die de regels goed kennen en begrijpen, zullen deze regels eerder naleven. Ook professionele dienstverlening door gemeenten en GGD-en richting houders is van groot belang; als gemeenten en toezichthouder hun taken professioneel en tijdig uitvoeren, zullen de houders ook eerder geneigd zijn om zich aan alle regels te houden (stap 2). In een sluitende cirkel van naleving volgt bij geconstateerde overtredingen (stap 3) in principe altijd een sanctie of waarschuwing (stap 4), aangezien hiermee richting houders wordt gecommuniceerd wat wel en niet aanvaardbaar is en dat niet voldoet aan de eisen gevolgen heeft voor de houder.

De rolverdeling tussen gemeenten en GGD binnen de cirkel van naleving is dat gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor goede communicatie. Goede dienstverlening is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Controleren is alleen een taak van de GGD en sanctioneren van de gemeente. Om ondermijning van de GGD door houders te voorkomen, is het van belang dat gemeenten bij door de GGD geconstateerde overtredingen overgaan tot handhaving.

2.2 Landelijke ontwikkelingen

Hieronder volgen de belangrijkste actuele landelijke ontwikkelingen in het toezicht.

Implementatie van de nieuwe wet Innovatie kwaliteit Kinderopvang

Per 1 januari 2018 is de nieuwe wet Innovatie kwaliteit kinderopvang (IKK) in werking getreden. Dit met als doel om de kwaliteit van de kinderopvang verder te verbeteren en tegelijkertijd de regeldruk te verminderen. Via de IKK zijn bepaalde kwaliteitseisen uit de wet kinderopvang (Wko) gewijzigd.

De nieuwe kwaliteitseisen zijn opgedeeld in vier thema's, namelijk:

1. De ontwikkeling van het kind centraal
2. Veiligheid en gezondheid
3. Stabiliteit en meer ruimte voor pedagogisch maatwerk
4. Kinderopvang is een vak

In bijlage I staan de maatregelen opgesomd die via de IKK per pijler zijn doorgevoerd. Het merendeel van de maatregelen is per 1 januari 2018 doorgevoerd, maar een deel pas per 1 januari 2019. De pas per 1 januari 2019 doorgevoerde wijzigingen gaan over:

- Wijzigingen in de BKR: 0-jarigen 1 : 3, 7-13 jarigen 1 : 12, 4-13 jarigen 1 : 11
- Pilots Innovatieve opvang
- Inzet pedagogisch beleidsmedewerker voor beleidsontwikkeling en coaching pedagogisch medewerkers (kwalificatie-eisen worden in de Cao geregeld).

Het ministerie van SZW volgt het verloop van de uitvoering van de IKK met behulp van een daartoe in het leven geroepen monitor. In april 2019 heeft de minister een brief aan de tweede kamer gestuurd over de resultaten van de eerste meting inzake het verloop van de implementatie van de IKK. Volgens de minister hebben houders wel moeten wennen aan de nieuwe regels, maar verloopt de implementatie over het algemeen positief.

Programma Nieuw Toezicht

Tegelijk met de implementatie van de IKK zijn de GGD GHOR en VNG in 2018 gestart met het landelijke programma 'Het Nieuwe Toezicht'. De hoofddoelen van dit programma zijn:

- Meer aandacht voor kwaliteit
- Efficiënter en effectiever toezicht
- Eenvoudiger en beter uitlegbaar toezicht

Deze doelen wil men onder meer realiseren door middel van:

- Continueren van risicogestuurd werken oftewel 'meer toezicht waar nodig en minder waar mogelijk'
- Meer dialoog tussen toezichthouder en houder. De dialoog helpt de toezichthouder om tot een oordeel te komen en zorgt voor meer wederzijds begrip. Door als toezichthouder meer tekst en uitleg te geven, krijgen houders meer begrip voor de beslissingen van de toezichthouder.
- Streng aan de poort: Een houder moet direct vanaf de start verantwoorde kinderopvang kunnen bieden.

In het kader van het programma zijn door de diverse GGD-en in samenwerking met kinderopvangorganisaties drie pilots uitgevoerd en wel over de werkwijze herstelaanbod, de flexibilisering van het toezicht en gezamenlijk observeren. In laatstgenoemde pilot (gezamenlijk observeren) heeft de GGD ZHZ in 2017 en 2018 zelf geparticipeerd. Hieronder lichten we (de stand van zaken van) de drie pilots achtereenvolgens kort toe.

Gezamenlijk observeren

Tijdens de pilot gezamenlijk observeren hebben vier GGD-en (waaronder de GGD ZHZ) de inspectietijd van hun bezoek met een uur verlengd. In dit uur observeerden de houder en de toezichthouder gezamenlijk de groep. Na de gezamenlijke observatie vindt een nabespreking plaats over het geobserveerde en over of dit rijmt met het pedagogische beleid van betreffende houder. De resultaten van de pilot waren positief; gezamenlijk observeren resulteert in verdieping van de inspectie, meer wederzijds begrip en een betere relatie tussen toezichthouder en houder. Inmiddels passen we in onze regio gezamenlijk observeren bij 9 van de 10 gemeenten toe.

Werkwijze herstelaanbod

De werkwijze herstelaanbod houdt kortweg in dat de toezichthouder kinderopvang de kinderopvanghouder het aanbod doet om een geconstateerde overtreding binnen de onderzoekstermijn te herstellen. De werkwijze herstelaanbod vervangt de meer informele werkwijze van Overleg & Overreding. Het verschil met Overleg & Overreding is dat de werkwijze herstelaanbod meer gestructureerd, onder bepaalde voorwaarden, wordt

toegepast en dat er ook uniforme registratie plaatsvindt over de toepassing en uitkomsten ervan. Ook deze pilot is positief verlopen met als gevolg dat de GGD GHOR en de VNG (met klem) adviseren om de werkwijze structureel toe te passen. In onze regio zijn we in september 2019 in acht gemeenten gestart met een regionale pilot werkwijze herstelaanbod. De gemeenten Hendrik-Ido-Ambacht en Sliedrecht hebben zich per 1 januari 2020 ook aangesloten bij de pilot.

Flexibilisering inspectieactiviteiten

In de Beleidsregel werkwijze toezichthouder is een set minimaal te beoordelen onderwerpen opgenomen, die jaarlijks bij elke voorziening voor kinderopvang beoordeeld moet worden. In 2017 heeft de pilot 'Groene inspectieactiviteit' plaatsgevonden, waarin deze vaste set is losgelaten. De uitkomst van de pilot was, dat het loslaten van de vaste set leidt tot effectiever toezicht en kansen biedt. Het maakt toezicht minder voorspelbaar en er ontstaat meer ruimte voor maatwerk. De toezichthouder kan zelf, op basis van zijn of haar deskundigheid en beschikbare gegevens en signalen, bepalen wat er aan toezicht nodig is, zonder dat per definitie extra uren nodig zijn.

Het advies van de pilotgroep 'Groene/ flexibele inspectieactiviteit' en de werkgroep Toezicht, is dan ook om inspectieactiviteiten te gaan flexibiliseren wat betreft het toezicht op de dagopvang, buitenschoolse opvang en de gastouderbureaus. De intentie van het Rijk was om flexibele inspectie juridisch en praktisch per 1 januari 2020 mogelijk te maken, maar middels is dit uitgesteld tot 1 januari 2021.

Toezicht op voorschoolse educatie

Sinds 2015 houden de toezichthouders van de GGD ook toezicht op enkele onderdelen van de voorschoolse educatie (kortweg VE) die binnen sommige peuterspeelzalen en kinderdagverblijven wordt aangeboden. De onderdelen waarop de GGD inspecteert zijn het aantal geboden uren op de locatie, de gehanteerde methode en de diploma's /certificaten van de beroepskrachten. Daarvoor werd het toezicht op de VE volledig door de IvhO uitgevoerd. Omdat de IvhO per 1 januari 2015 alleen nog maar steekproefsgewijs de VE inspecteert, heeft de minister van OCW ervoor gekozen om de GGD het toezicht op de VE standaard mee te laten nemen. Per 1 juli 2018 is het besluit basisvoorwaarden VE veranderd en per 1 augustus 2020 komen er weer nieuwe wijzigingen aan. Het aantal te beoordelen voorwaarden zal per 1 augustus 2020 wederom toenemen en daarmee ook de benodigde tijd per inspectie.

Intensivering toezicht gastouders

Een andere landelijke ontwikkeling die we niet onvermeld willen laten, is de intensivering van het toezicht op de gastouderopvang. De IvhO heeft de afgelopen jaren geconstateerd dat het aantal inspecties bij gastouders gemiddeld genomen te laag is en omhoog moet. Landelijk wordt gemiddeld 10% van de gastouders geïnspecteerd. Daarnaast zouden deze inspecties minder voorspelbaar en dus onaangekondigd moeten worden uitgevoerd. Het Rijk stelt hiervoor vanaf 2019 extra geld beschikbaar.

Uniformering van het toezicht

Tenslotte heeft het LCTK recentelijk een plan van aanpak gemaakt voor het uniformer maken van het toezicht door de verschillende GGD-en. Dit naar aanleiding van een onderzoek dat de IvhO in 2017 heeft laten uitvoeren naar verschillen tussen GGD-en. Uit dit onderzoek bleek dat de verschillen fors zijn. In hoofdstuk 4 van dit rapport zullen we laten zien waar en hoe onze GGD afwijkt van andere GGD-en. De plannen van de GGD GHOR om tot meer uniformiteit te komen zijn onder meer:

- Ontwikkelen van een kwaliteitsnorm voor het toezicht
- Ontwikkelen van een professionele standaard voor toezichthouders
- Onderlinge visitaties van GGD-en

3. Huidige speelveld en werkwijze toezicht en handhaving

Binnen het speelveld van toezicht en handhaving op de kinderopvang, spelen allerlei partijen een rol. In dit hoofdstuk brengen we om te beginnen de verantwoordelijkheidsverdeling tussen alle betrokken partijen in beeld. Daarna volgt een toelichting op de huidige werkwijze van de toezichthouders. Het hoofdstuk eindigt met een beschrijving van hoe de samenwerking tussen GGD ZHZ en gemeenten rondom toezicht kinderopvang op dit moment is ingericht.

3.1 Het speelveld van toezicht en handhaving

Onderstaande tabel geeft de functie van de diverse betrokken partijen weer.

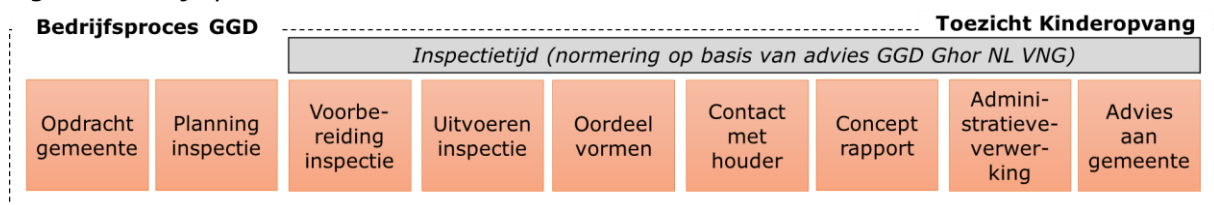
Organisatie	Functie
Ministerie van sociale Zaken en werkgelegenheid (SZW)	Verantwoordelijke ministerie voor kinderopvang en het toezicht daarop
Ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschappen (OCW)	Verantwoordelijke ministerie voor voorschoolse educatie en het toezicht daarop
Inspectie van het onderwijs (IvhO)	Verantwoordelijk voor het tweedelijnstoezicht op hoe gemeenten toezicht en handhaving op de kinderopvang uitvoeren
Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)	In opdracht van het ministerie van OCW verantwoordelijk voor diverse uitvoeringstaken op het gebied van het toezicht op de kinderopvang, waaronder: <ul style="list-style-type: none"> - Beheer van het landelijk register kinderopvang (LRK) - Opstellen normurentabellen toezicht - Beheer landelijke registratiesystemen GIR handhaven en GIR toezicht.
GGD GHOR/ Landelijk Centrum Toezicht Kinderopvang (LCTK)	Ondersteunt en adviseert GGD-en bij de uitvoering van het toezicht door middel van onder meer: <ul style="list-style-type: none"> - Het uitvoeren van programma's, zoals Nieuw Toezicht - Het begeleiden van pilots - Onderhandelingen met het ministerie van OCW en de VNG over de beschikbare budgetten - Ontwikkeling van veldinstrumenten - Jaarlijkse advisering over de wijze van uitvoering van het toezicht via de Werkgroep Toezicht
Gemeenten regio ZHZ	Verantwoordelijk voor toezicht en handhaving op de kinderopvang en opdrachtgever richting GGD ZHZ voor wat betreft het toezicht
VNG	Ondersteunt en adviseert gemeenten bij toezicht en handhaving op de kinderopvang door middel van onder meer:

Organisatie	Functie
	<ul style="list-style-type: none"> - Onderhandelingen met het ministerie en de GGD GHOR over de beschikbare budgetten - Begeleiding bij implementatie van nieuwe wet- en regelgeving
Dienst Gezondheid & Jeugd/ GGD ZHZ	In opdracht van 10 gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van het toezicht op de kinderopvang in de regio ZHZ
ROKO: samenwerking tussen GGD-en Zuid Holland	Een samenwerkingsverband tussen GGD ZHZ, GGD Haaglanden en GGD Rotterdam Rijnmond over het toezicht in Zuid Holland
Houders kinderopvang	Aanbieden van kinderopvang conform de geldende wet- en regelgeving

3.2 Werkwijze toezichthouders

In onderstaande afbeelding is te zien hoe het primaire bedrijfsproces dat de toezichthouders volgen eruit ziet.

Figuur: Bedrijfsproces GGD



Inspecties vinden in principe altijd onaangekondigd plaats, tenzij er gezamenlijk wordt geobserveerd of als het gaat om een onderzoek na registratie.

Sinds september 2019 passen de toezichthouders binnen dit proces in bepaalde gevallen de werkwijze herstelaanbod toe. Dit houdt in dat de houders de mogelijkheid krijgen om geconstateerde overtredingen tijdens de duur van de onderzoeksperiode te herstellen. In paragraaf 2.2 is deze werkwijze al toegelicht.

Samenstelling van het team

In de afgelopen jaren is het team Toezicht Kinderopvang van de GGD flink in omvang toegenomen. Voor 2018 was er langere tijd een vaste groep van 8 à 9 toezichthouders, die samen het toezicht uitvoerden. Het team bestaat inmiddels uit 13 toezichthouders, die gemiddeld rond de 27 uur per week werken. Van alle toezichthouders heeft de helft een vast contract. De andere helft vormt een flexibele schil.

Juridisch kader

Het uitgebreide juridisch kader waarbinnen de toezichthouders opereren bestaat uit:

- Algemene Wet Bestuursrecht
- Wet kinderopvang 2019
- Wet Innovatie en kwaliteit kinderopvang 2019
- Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang
- Besluit kwaliteit kinderopvang
- Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie
- Besluit kwaliteit gastouderbureau, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang

- Besluit landelijk register kinderopvang, register buitenschoolse kinderopvang en personenregister kinderopvang
- Regeling Wet kinderopvang
- Regeling kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang
- Regeling aanwijzing certificaten kinder-EHBO

De voorschriften waaraan houders van kinderopvang moeten voldoen, zijn vastgelegd in de Wet Kinderopvang 2019 en het Besluit kwaliteit kinderopvang. De wet IKK (Innovatie en Kwaliteit kinderopvang) die per 1 januari 2018 in werking is getreden, is een wijzigingswet op basis waarvan wijzigingen in de Wet Kinderopvang zijn doorgevoerd. In de beleidsregel werkwijze toezichthouder is vastgelegd hoe toezichthouders te werk moeten gaan. De overige regelingen vormen uitwerkingen van de wetten en besluiten.

Om een goed beeld te krijgen van de werkwijze van de toezichthouders, is het van belang om een aantal elementen nader toe te lichten, namelijk de soorten opvang die geïnspecteerd worden, de soorten onderzoeken die worden uitgevoerd, het landelijke risicomodel dat de toezichthouders hanteren en de geldende termijnen voor toezicht en handhaving.

Soorten kinderopvang

Kinderopvang is het bedrijfsmatig of tegen een vergoeding verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint. Met kinderopvang worden de formele vormen van kinderopvangmogelijkheden aangeduid. De informele, niet professionele vormen vallen hier buiten, zoals opvang door grootouders of burens. We maken onderscheid tussen de volgende formele vormen van kinderopvang en gastouderbureaus: kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang, peuterspeelzaal, voorziening voor gastouderopvang en gastouderbureau. De peuterspeelzalen worden per 1 januari 2018 niet meer als aparte categorie onderscheiden en vallen inmiddels onder de kinderdagverblijven. Onderstaand kader biedt meer informatie over de verschillende vormen van opvang.

Soorten kinderopvang

Kinderdagverblijf (KDV): kinderopvang verzorgd door een kindercentrum voor kinderen tot zij naar de basisschool gaan. Kinderen worden opgevangen in zogenaamde horizontale groepen (een groep per leeftijdscategorie) of verticale groepen (een groep met kinderen van alle leeftijden).

Buitenschoolse opvang (BSO): is bedoeld voor opvang van schoolgaande kinderen buiten de schooltijden. In Nederland is dat voor kinderen vanaf het moment dat ze naar het basisonderwijs gaan en loopt totdat ze maximaal 13 jaar zijn. De opvang start na schooltijd en is ook mogelijk voor hele dagen tijdens schoolvakanties.

Peuterspeelzaal (PSZ): is uitsluitend bestemd voor de opvang van kinderen tussen de 2 en 4 jaar. Daarna gaan de kinderen naar het basisonderwijs. Bij een PSZ staat de verzorging, opvoeding en het bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen centraal.

Peuterspeelzalen worden vanaf 1 januari 2018 wettelijk niet meer als zelfstandige categorie beschouwd in de Wet kinderopvang. Alle peuterspeelzalen zijn in het kader van de harmonisatie omgezet naar kinderdagverblijven. De peuterspeelzalen die op 31 december 2017 nog geregistreerd stonden, zijn per 1 januari 2018 automatisch omgezet naar kinderdagverblijven.

Voorziening voor gastouderopvang (VGO): een voorziening voor opvang bij gastouders. Een gastouder is een volwassene die kinderen van werkende ouders (vraagouders) opvangt. Meestal gebeurt dit bij de gastouder thuis, soms bij de vraagouder. Alle voorzieningen voor opvang bij gastouders zijn aangesloten bij een gastouderbureau.

Gastouderbureau (GOB): Een gastouderbureau biedt zelf geen opvang aan, maar is een organisatie die zich richt op het onderling in contact brengen van een voorziening voor opvang bij gastouders en vraagouders (bemiddelingsrelaties). Verder houdt een gastouderbureau zich bezig met taken zoals betaling van de voorziening voor opvang bij gastouders, registratie en controle van de kwaliteit van de bij haar organisatie aangesloten voorzieningen.

Soorten onderzoeken

Een toezichthouder van de GGD heeft de mogelijkheid om verschillende type onderzoeken uit te voeren bij kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus. Een onderzoek leidt tot een rapport, dat de gemeente inzicht geeft in de kwaliteit van de voorziening. Dat onderzoek geeft mogelijk een aanleiding om handhavend op te treden bij overtredingen. Rapporten worden gepubliceerd in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). De houder is bovendien verplicht het rapport te publiceren op de website van de organisatie, zodat ouders inzicht krijgen in de kwaliteit van de voorziening. Onderstaand kader geeft meer inzicht in de verschillende soorten onderzoeken.

Soorten onderzoeken

Onderzoek vóór registratie: dit onderzoek vindt plaats nadat een ondernemer een aanvraag heeft ingediend om te mogen exploiteren, bij verhuizing van de voorziening of bij wijziging van houder. Doel van het onderzoek is vast te stellen of de toekomstige kinderopvangvoorziening of het gastouderbureau naar verwachting zal voldoen aan de kwaliteitseisen voor kinderopvang. Bij een positief besluit van het college van burgemeester en wethouders mag de ondernemer de voorziening voor kinderopvang verder opstarten.

Onderzoek na registratie: dit onderzoek wordt binnen drie maanden na de start van exploitatie (de kinderopvangvoorziening of het gastouderbureau) uitgevoerd. Doel is te bepalen of de voorziening ook in de praktijk aan de kwaliteitseisen voldoet. Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders wordt dit onderzoek niet uitgevoerd. Daar vindt alleen een onderzoek voor registratie plaats.

Jaarlijks onderzoek: tijdens een jaarlijks onderzoek beoordeelt een toezichthouder of de kinderopvangvoorziening of het gastouderbureau nog steeds aan de kwaliteitseisen voldoet. Wettelijk is vastgesteld dat elk kindercentrum en gastouderbureau minimaal een keer per jaar wordt onderzocht. Uitzondering hierop zijn de voorzieningen voor opvang bij gastouders die steekproefsgewijs worden onderzocht. Toezichthouders van de GGD onderzoeken, in opdracht van de gemeenten, minimaal 5 procent van de ingeschreven voorzieningen voor opvang bij gastouders per gemeente.

Nader onderzoek: een nader onderzoek wordt uitgevoerd als vervolg op een ander onderzoek. De gemeente geeft de GGD opdracht tot een nader onderzoek. In een nader onderzoek stelt een toezichthouder van de GGD vast of de eerder geconstateerde tekortkomingen zijn hersteld.

Risicomodel

Toezichthouders van de GGD houden minder intensief toezicht bij kindercentra en gastouderbureaus waar zij geen zorgen hebben over de kwaliteit van de kinderopvang en intensiever bij voorzieningen waarover wel zorgen zijn. In 2011 heeft GGD GHOR hiertoe op verzoek van het ministerie van SZW het model risicoprofiel ontwikkeld. Het model risicoprofiel is van toepassing op kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, peuterspeelzalen en gastouderbureaus. Er worden geen risicoprofielen opgesteld voor voorzieningen voor opvang bij gastouders.

Voor elk kindercentrum en gastouderbureau, wordt minimaal één keer per jaar een risicoprofiel gemaakt. Bij relevante wijzigingen in de situatie vaker, bijvoorbeeld bij een grote toename van het aantal kindplaatsen, vanwege ontvangen signalen of na een nader onderzoek. Het risicoprofiel is geen kwaliteitsoordeel, maar een hulpmiddel voor de toezichthouder van de GGD om de benodigde inzet in te schatten voor het volgende onderzoek.

De GGD stelt een risicoprofiel op aan de hand van zeven risico-indicatoren uit het model. Als het risico per indicator is ingevuld, volgt als conclusie een indeling in kleuren. Kindercentra en gastouderbureaus krijgen een groen risicoprofiel als er geen reden tot zorg is over de actuele situatie of over de nabije toekomst. De kleuren geel, oranje en rood worden gebruikt naarmate de toezichthouder het risico op tekortkomingen hoger inschat.

De kleur bepaalt mede de omvang en invulling van het volgende onderzoek. Zo plant de toezichthouder van de GGD meer tijd in voor een onderzoek bij een voorziening met een rood risicoprofiel dan met een groen risicoprofiel. Bij een rood risicoprofiel worden in de

regel veel meer kwaliteitsvoorwaarden geïnspecteerd dan bij een groen risicoprofiel. Voorzieningen met een rood risicoprofiel krijgen vaak ook een diepgaander onderzoek of opeenvolgende onderzoeken.

Geldende termijnen

In de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang staat aangegeven welke termijnen er gelden voor het primaire proces. De momenteel geldende termijnen zijn:

- Binnen 6 weken na afronding onderzoek concept-rapport opleveren
- Binnen 2 weken zienswijze indienen door houder
- Binnen 10 weken geheel afronden, dus 6 weken rapport, 2 weken zienswijze en 2 weken gemeente

Enkele jaren geleden was het zo dat het rapport binnen 6 weken na de inspectiedatum moest worden afgerond in plaats van 6 weken na de afronding van het onderzoek. Dit laatste is inmiddels weer teruggedraaid.

3.3 Huidige samenwerking tussen GGD ZHZ en gemeenten

Deze paragraaf licht toe hoe de samenwerking tussen GGD en gemeenten in ZHZ er op dit moment uitziet.

Overlegstructuur

De overlegstructuur tussen gemeenten en GGD-en rondom toezicht kinderopvang is op dit moment als volgt:

		Frequentie	Deelnemers	Doel en omschrijving
	Hele regio			
1	Gesprek tussen wethouder Kinderopvang en manager dienstverlening GGD per gemeente	Eens per jaar	Manager dienstverlening GGD, wethouder en ambtenaar	Kort overleg over alle taakgebieden die de GGD uitvoert ohgv onderwijs en kinderopvang
2	Gemeentelijk overleg kinderopvang	Twee maal per jaar	Toezichthouders en coördinator GGD, ambtenaren kinderopvang, vertegenwoordiger van DUO, VNG en GGD GHOR	Onder meer bespreken van wijzigingen in wet- en regelgeving en uitwisseling ervaringen
3	Offertegesprekken per gemeente	Een maal per jaar	Coördinator GGD, toezichthouder (contactpersoon betreffende gemeente) en ambtenaar kinderopvang	Bespreken offerte komend jaar en terugblik afgelopen jaar
	Naar keuze gemeente			
4	Kwartaaloverleggen gemeente Dordrecht	Een maal per kwartaal	Toezichthouders en ambtenaar kinderopvang	Bespreken uitkomsten uitgevoerde inspecties en signalen.

		Frequentie	Deelnemers	Doel en omschrijving
				Vooral nog gebeurt dit alleen in Dordrecht
5	Hoofdkantoorgesprekken	Ongeveer één maal per jaar	Toezichthouders en/of ambtenaar kinderopvang en houder	Bespreken uitkomsten inspecties met houders met meerdere locaties. In 8 van de 10 gemeenten wordt dit gedaan.
6	Houderbijeenkomsten	Jaarlijks	Geïnteresseerde houders, toezichthouders en ambtenaren	Informerende van houders over toezicht en handhaving en eventuele wijzigingen in wet- en regelgeving. Dit vindt tot nu in de helft van de gemeenten plaats, namelijk Molenlanden, Gorinchem, Hoeksche Waard, Dordrecht en Alblasserdam.

Alle overleggen worden door de GGD georganiseerd, met uitzondering van de houderbijeenkomsten. Naast de in de tabel genoemde overleggen, vindt er regelmatig ad hoc overleg plaats tussen de toezichthouders en ambtenaren over specifieke locaties.

Maatwerkafspraken

In het vorige paragraaf is beschreven welke wettelijk voorgeschreven toezichtsactiviteiten de GGD in opdracht van gemeenten jaarlijks uitvoert. Naast het wettelijk verplichte deel, maakt de GGD jaarlijks maatwerkafspraken over activiteiten die de gemeenten extra (aanvullend op het wettelijk verplichte deel) willen laten uitvoeren. Voor 2019 zijn met de diverse gemeenten maatwerkafspraken gemaakt over de volgende onderwerpen:

- Gezamenlijk observeren: Bij een afgesproken aantal inspectie wordt één uur extra tijd besteed aan door toezichthouder en houder gezamenlijk observeren van de pedagogische praktijk (zie ook paragraaf 2.2)
- Hoofdkantoorgesprekken: Er worden gesprekken ingepland met houders van kinderopvang met meerdere locaties over de uitkomsten van het toezicht en verbetermogelijkheden
- Meldcode: Er wordt bij de inspectie extra aandacht besteed aan de meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling, teneinde de houders beter bewust te maken van hun verantwoordelijkheden op dit vlak.

In onderstaande tabel zijn de gemaakte maatwerkafspraken voor 2019 opgenomen.

Tabel: Maatwerkafspraken 2019

Gemeente	Gezamenlijk observeren	Hoofdkantoor gesprekken	Meldcode
Alblasserdam	3	1*	0
Dordrecht	0	1*	0
Gorinchem	8	4	0
Hardinxveld-Giessendam	2	0	0
Hendrik-Ido-Ambacht	5	0	0
Hoeksche Waard	17	5	0
Molenlanden	10	3	0
Papendrecht	5	2	31
Sliedrecht	3	3	0
Zwijndrecht	7	3	10
Totaal	60	22	41

*De hoofdkantoor gesprekken die in Dordrecht en Alblasserdam plaatsvinden, zijn eigenlijk een houderbijeenkomsten.

Naast deze maatwerkafspraken, worden er per gemeente aanvullend jaarlijks ook nog afspraken gemaakt over:

- Het aantal te inspecteren VGO's. Wettelijk verplicht is 5%.
- Het verzorgen van een presentaties door de GGD op door de gemeenten te organiseren houderbijeenkomsten

4. Kwaliteit kinderopvang, toezicht en handhaving in cijfers

In dit hoofdstuk brengen we aan de hand van cijfers de kwaliteit van de kinderopvang en het verloop van toezicht en handhaving in onze regio in beeld. Daarbij vergelijken we waar mogelijk onze regio met andere regio's en ook de gemeenten onderling. De vergelijking met andere regio's levert input op voor de (landelijk beoogde) uniformering van onze regio met andere regio's. De vergelijking tussen gemeenten geeft de diverse gemeenten inzicht in hoe toezicht en handhaving in de eigen gemeente zich verhoudt tot andere gemeenten en waar verbetermogelijkheden binnen de eigen gemeente liggen.

Zoals in hoofdstuk 3 al is aangegeven, houdt de IvhO toezicht op de uitvoering van het toezicht op de kinderopvang door gemeenten. Ieder jaar dienen gemeenten hiertoe een verantwoording in bij de IvhO. Op basis van die verantwoordingen plus cijfers uit het landelijke registratiesysteem waarvan bijna alle gemeenten en alle GGD-en gebruikmaken (GIR), publiceert de IvhO jaarlijks een rapport over het gemeentelijke toezicht op de kinderopvang.

In december 2017 heeft de IvhO ook een vergelijkend rapport gepubliceerd met de titel ' Verschillen in GGD Toezicht in kaart gebracht; Een kwalitatief onderzoek naar verklarende factoren'. Dit rapport vergelijkt de diverse GGD-en op basis van de cijfers over 2015. Hoewel deze cijfers niet meer erg actueel zijn, geven we in dit hoofdstuk (bij gebrek aan meer actuele cijfers) toch de belangrijkste cijfermatige bevindingen uit dit

rapport weer. ⁴ Deze cijfers vullen we aan met cijfers uit het meest actuele rapport van de IvhO, namelijk het 'Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2017, dat in september 2018 is uitgebracht.

4.1 Omvang en kwaliteit van de kinderopvang in de regio ZHZ

Het aantal voorzieningen per gemeente was in 2018 als volgt:

Tabel: Aantal voorzieningen per gemeente plus aandeel VGO 2018 (bron: Verantwoordingen IvhO 2018)

	Aantal nieuwe aanvragen	Aantal KDV, BSO en GOB	Aandeel KDV, BSO en GOB	Aantal VGO	Aandeel VGO	Aantal voorzieningen totaal
Alblasserdam	9	22	38%	36	62%	58
Dordrecht	40	137	47%	153	53%	290
Gorinchem	23	27	24%	84	76%	111
Hardinxveld-Giessendam	15	10	20%	39	80%	49
Hendrik-Ido-Ambacht	13	27	40%	40	60%	67
Hoeksche Waard	59	95	41%	134	59%	229
Molenlanden	24	36	27%	96	73%	132
Papendrecht	6	31	41%	45	59%	76
Sliedrecht	20	19	21%	71	79%	90
Zwijndrecht	6	38	41%	55	59%	93
Totaal regio ZHZ	215	442	37%	753	63%	1.195

In totaal telt de regio 1.195 voorzieningen voor kinderopvang. De gemeente Dordrecht telt de meeste voorzieningen en de gemeente Hardinxveld-Giessendam de minste.

In de één na laatste kolom is te zien hoe het aantal gastouderopvangen per gemeente zich verhoudt tot het totaal aantal kinderopvangvoorzieningen. Uit de jaarrapportage van de IvhO is gebleken dat de verhouding tussen het aantal kindercentra en het aantal voorzieningen voor gastouderopvang sterk verschilt per GGD-regio. In 2017 bestond landelijk 66% van de kinderopvangvoorzieningen uit gastouderopvang. In onze regio ligt dit percentage met 63% iets lager. Van alle gemeenten heeft Hardinxveld-Giessendam met 80% relatief de meeste gastouders.

Om een beeld te krijgen van de kwaliteit van de kinderopvang in onze regio, kijken we in onderstaande twee tabellen naar de verdeling over de risicoprofielen per gemeente plus het aantal tekortkomingen per gemeente. Daarbij dient vooraf te worden benadrukt dat deze tabellen niet meer dan een indicatie geven over de kwaliteit van de kinderopvang. De cijfers zeggen immers niet alleen iets over de kwaliteit van de opvang, maar ook over de wijze van inspecteren in onze regio.

⁴ De GGD GHOR gebruikt de cijfers uit 2015 ook nog om tot meer uniformiteit tussen GGD-en te komen.

Onderstaande tabel geeft inzicht in de verdeling over de risicoprofielen per gemeente.

Tabel: Verdeling over de risicoprofielen per gemeente in 2018 (bron: GIR en IvhO)

	Rood	Orange	Geel	Groen	Totaal
Alblasserdam	0%	24%	59%	18%	100%
Dordrecht	2%	17%	27%	53%	100%
Gorinchem	0%	5%	45%	50%	100%
Hardinxveld-Giessendam	0%	11%	44%	44%	100%
Hendrik-Ido-Ambacht	0%	20%	35%	45%	100%
Hoeksche Waard	0%	10%	43%	48%	100%
Molenlanden	0%	17%	27%	57%	100%
Papendrecht	0%	19%	58%	23%	100%
Sliedrecht	0%	24%	41%	35%	100%
Zwijndrecht	0%	5%	51%	43%	100%
Totaal percentage regio ZHZ	1%	15%	39%	46%	100%
Nederland KDV	3%	7%	34%	56%	100%
Nederland BSO	3%	7%	33%	58%	101%
Nederland GOB	4%	9%	27%	61%	100%

Vergeleken met het landelijke gemiddelde hebben in onze regio relatief weinig voorzieningen een rood profiel. Daar staat wel tegenover dat oranje en geel juist relatief veel voorkomen in onze regio. Het aandeel locaties met een groen profiel is hierdoor met 46% vergeleken met het landelijke gemiddelde laag. Als we kijken naar de verschillen tussen gemeenten, zien we dat Molenlanden met 57% groen relatief de meeste groene profielen heeft en Alblasserdam de minste met 18%.

Onderstaande tabel geeft inzicht in het aantal tekortkomingen in 2018 per gemeente ten opzichte van het aantal voorzieningen.

Tabel: Aantal tekortkomingen per gemeente in 2018 (bron: Verantwoordingen IvhO)

	Aantal voorzieningen 2018	Aantal tekortkomingen 2018	Aantal tekortkomingen tov aantal voorzieningen
Alblasserdam	58	7	12%
Dordrecht	290	72	25%
Gorinchem	111	14	13%
Hardinxveld-Giessendam	49	1	2%
Hendrik-Ido-Ambacht	67	21	31%
Hoeksche Waard	229	9	4%
Molenlanden	132	14	11%
Papendrecht	76	10	13%
Sliedrecht	90	17	19%
Zwijndrecht	93	13	14%
totaal	1.195	178	15%

In de tabel is te zien, dat het aantal tekortkomingen in 2018 in Hendrik-Ido-Ambacht en Dordrecht relatief hoog is. In Hardinxveld-Giessendam zijn relatief weinig tekortkomingen.

4.2 Toezicht in de regio ZHZ vergeleken met andere regio's in 2015 en 2017

In deze paragraaf geven we de belangrijkste cijfers weer over het toezicht in onze regio vergeleken met het toezicht in andere regio's in respectievelijk de jaren 2015 en 2017.

Verschillen met andere regio's in 2015

In bijlage II is een totaaloverzicht opgenomen van de scores van de GGD ZHZ ten opzichte van het landelijke gemiddelde in 2015. Onderstaande tabel geeft alleen de belangrijkste verschillen weer.

Tabel: Belangrijkste verschillen tussen landelijk gemiddelde en GGD ZHZ in 2015 (bron: IvhO)

	Landelijk gemiddeld 2015	GGD ZHZ 2015
% jaarlijkse onderzoeken, excl GO	59%	65%
% jaarlijkse onderzoeken bij GO	30%	43%
% nadere onderzoeken, excl GO	16%	8%
% nadere onderzoeken bij GO	1%	2%
Gemiddeld aantal beoordeelde voorwaarden bij jaarlijks onderzoek	31	32
Gemiddelde doorlooptijd bij jaarlijks onderzoek in dagen	32,1	44,2
% doorlooptijd langer dan 9 weken bij jaarlijks onderzoek	6%	14%
% jaarlijks onderzoek met minimaal een overtreding	35%	24%
% jaarlijks onderzoek met advies handhaving	31%	18%

Uit de vergelijking met andere regio's kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Soorten uitgevoerde onderzoeken

Wat betreft de soorten onderzoeken die we uitvoeren, lopen we over het algemeen in de pas met het landelijke gemiddelde. Een uitzondering hierop zijn de nadere onderzoeken. Landelijk gemiddeld is 16% een nader onderzoek en bij ons 8%. We voeren dus relatief weinig nadere onderzoeken uit. Dit sluit aan bij de constatering dat we relatief weinig handavingsadviezen afgeven (zie onder).

Aantallen risicoprofielen

Voor iedere voorziening dient minimaal jaarlijks het risicoprofiel te worden vastgesteld. Wat betreft de actualiteit van de risicoprofielen scoren we goed. Bij ons is bij 85% van de voorzieningen het profiel maximaal één jaar geleden vastgesteld, terwijl het landelijke gemiddelde op 79% ligt. Wat betreft de verdeling over de profielen, sluiten we redelijk goed aan bij het landelijk gemiddelde beeld (zie ook de tabel in paragraaf 4.1). Hieruit kunnen we voorzichtig concluderen dat de kwaliteit van onze kinderopvang in lijn ligt van het landelijke gemiddelde.

Doorlooptijden van onderzoeken

Op dit onderwerp wijken we het meeste af van het landelijke gemiddelde. Bij alle soorten onderzoeken hebben we de één na of twee na langste doorlooptijd van alle GGD-en en bij incidenteel onderzoek zelfs de allerlangste. Bij jaarlijkse onderzoeken is onze

doorlooptijd gemiddeld 44,2 dagen, terwijl het landelijk gemiddelde op 32,1 dagen ligt. De doorlooptijd van de regio met de kortste doorlooptijd is 22,2.

Het aantal beoordeelde voorwaarden

Wat betreft het aantal beoordeelde voorwaarden scoren wij gemiddeld. De lange doorlooptijden komen dus niet doordat we relatief veel beoordelen.

Het aantal overtredingen per soort onderzoek, profiel en onderwerp

Als het gaat om het aantal overtredingen, scoort onze regio flink lager dan het landelijke gemiddelde. Landelijk gemiddeld was er in 2015 bij 35% van de jaarlijkse onderzoeken minimaal één overtreding. In onze regio bedroeg dit percentage 24%. Wat betreft het gemiddeld aantal overtredingen bij jaarlijkse onderzoek scoren wij het laagst van alle GGD-en. Het landelijke gemiddelde ligt op 2,9 en in onze regio ligt het gemiddelde op 2. Wat betreft de onderwerpen waarop overtredingen worden geconstateerd, valt vooral het verschil met het landelijke gemiddelde bij het onderwerp ouderrecht op. Op dit gebied zijn er in onze regio relatief veel overtredingen. Op het gebied van veiligheid en gezondheid zijn er juist weinig geconstateerde overtredingen in onze regio.

Het aantal handhavingsadviezen

In lijn met het aantal overtredingen, scoren we ook wat betreft het aantal handhavingsadviezen fors lager dan het landelijke gemiddelde. Landelijk gemiddeld wordt bij 31% van de jaarlijkse onderzoeken een handhavingsadvies afgegeven en in onze regio bij 18%. Van alle GGD-en scoort alleen de GGD Hollands Midden lager (12%).

Verschillen met andere regio's in 2017

In de jaarrapportage 2017 is de IvhO alleen ingegaan op opmerkelijke verschillen tussen regio's in 2017 en zijn de regio's dus niet op allerlei onderwerpen vergeleken.

Een volgens de IvhO opmerkelijk verschil tussen regio's is de mate van toezicht op gastouders. Het is, zoals eerder aangegeven, wettelijk verplicht om minimaal 5% van de gastouders te inspecteren. Landelijk gezien is in 2017 gemiddeld 10% van de voorzieningen voor opvang bij gastouders bezocht voor een jaarlijks onderzoek, maar de verschillen tussen de regio's waren dus hoog. Deze cijfers uit 2017 vormden mede aanleiding voor het Rijk om de inspectie op gastouders te willen intensiveren. In onze regio werd (weliswaar in 2018) gemiddeld 20% van de gastouders geïnspecteerd, waarmee we positief afwijken van het landelijke gemiddelde. Onderstaande tabel geeft het percentage geïnspecteerde VGO's in 2018 per gemeente aan. In de meeste gemeenten ligt het percentage op of rond de 20%. Met de gemeenten Alblasserdam, Molenlanden en Sliedrecht is afgesproken dat minder, namelijk rond de 10% van de VGO's wordt geïnspecteerd, hetgeen is terug te zien in de cijfers.

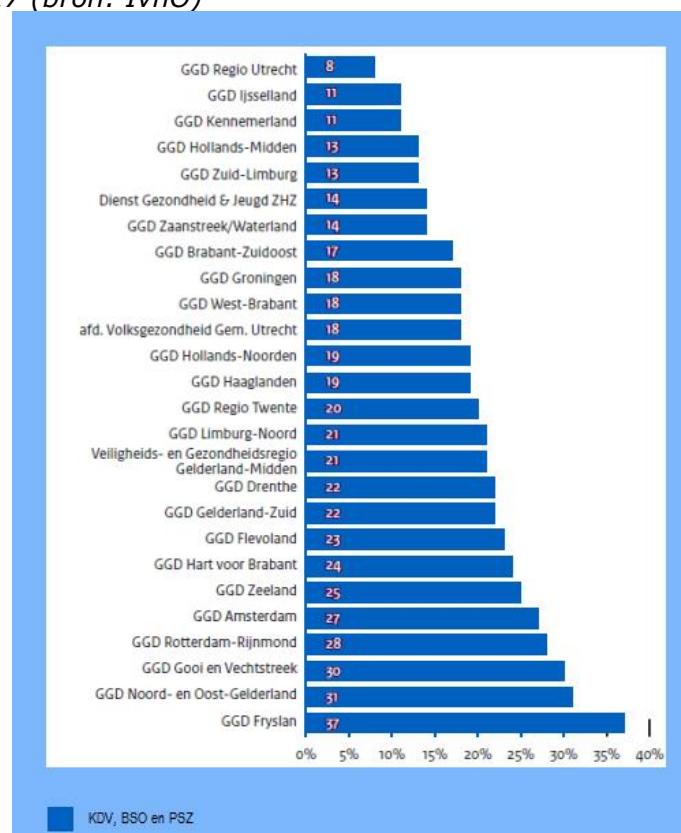
Tabel: Geïnspecteerde gastouders per gemeente in 2018 (bron: Verantwoordingen IvhO)

	Aantal VGO	Aantal geïnspecteerde VGO's	% geïnspecteerde VGO's
Alblasserdam	36	4	11%
Dordrecht	153	31	20%
Gorinchem	84	18	21%
Hardinxveld-Giessendam	39	10	26%
Hendrik-Ido-Ambacht	40	8	20%
Hoeksche Waard	134	32	24%
Molenlanden	96	11	12%
Papendrecht	45	9	20%

	Aantal VGO	Aantal geïnspecteerde VGO's	% geïnspecteerde VGO's
Sliedrecht	71	8	11%
Zwijndrecht	55	12	22%
Regio ZHZ	753	148	20%

Wat ook per GGD-regio aanzienlijk verschilt in 2017 is (net als in 2015) het percentage voorzieningen waarbij een handhavingsadvies wordt gegeven. Bij kindercentra varieerde het percentage jaarlijkse onderzoeken met een handhavingsadvies in 2017 per GGD-regio tussen de 8 en 37 procent. In drie GGD-regio's ligt het percentage handhavingsadviezen op 30 procent of hoger, terwijl dit in drie andere GGD-regio's op 11 procent of lager ligt.

Figuur: Percentage jaarlijkse onderzoeken (KDV, BSO en PSZ) met handhavingsadvies per GGD-regio 2017 (bron: Ivho)



In bovenstaande figuur is te zien dat onze regio wat betreft het aandeel handhavingsadviezen in 2017 met 14% bij jaarlijkse onderzoeken (nog steeds) vrij laag scoort. In 2015 bedroeg dit percentage in onze regio nog 18%.

4.3 Ontwikkelingen in het toezicht in de regio ZHZ in de periode 2015 tot 2018

In voorgaande paragrafen hebben we geconstateerd dat in 2015 de GGD ZHZ op bepaalde punten afweek van het landelijke gemiddelde. In deze paragraaf gaan we na wat de ontwikkeling binnen onze GGD is geweest op deze punten in de periode 2015-2018.

Tabel: Ontwikkeling van het toezicht in de periode 2015-2018 (bron: GIR)

	Landelijk gemiddeld 2015	GGD ZHZ 2015	GGD ZHZ 2018
% jaarlijkse onderzoeken, excl GO	59%	65%	70%
% jaarlijkse onderzoeken bij GO	30%	43%	44%
% nadere onderzoeken, excl GO	16%	8%	7%
% nadere onderzoeken bij GO	1%	2%	< 1%
Gemiddeld aantal beoordeelde voorwaarden bij jaarlijks onderzoek	31	32	niet bekend
Gemiddelde doorlooptijd bij jaarlijks onderzoek in dagen	32,1	44,2	49
% doorlooptijd langer dan 9 weken bij jaarlijks onderzoek	6%	14%	30%
% jaarlijks onderzoek met minimaal een overtreding	35%	24%	>24% en < 31%
% jaarlijks onderzoek met advies handhaving	31%	18%	ong. 20%

In bovenstaande tabel is te zien dat op de punten waarop we in 2015 afweken van het landelijke gemiddelde er tussen 2015 en 2018 niet heel veel veranderd is. Nog steeds doen we relatief weinig nader onderzoek en is het aantal handhavingsadviezen lager dan gemiddeld. Wat betreft de doorlooptijden zien we helaas wel dat deze nog verder zijn gestegen in 2018. De intrede van de IKK is hier naar verwachting debet aan.

Hoewel hier geen cijfers over beschikbaar zijn omdat de toepassing van Overleg & Overreding niet wordt geregistreerd, is van belang te melden dat de toezichthouders in onze regio van oudsher veel Overleg & Overreding toepassen. Zoals we later in dit rapport verder zullen toelichten, streven onze toezichthouders over het algemeen naar goed contact met houders. Toezichthouders geven relatief vaak de kans om overtredingen in overleg snel op te lossen. Bij deze cultuur van Overleg & Overreding past het geringe aantal handhavingsadviezen. Inmiddels is de werkwijze Overleg & Overreding in onze regio bij 8 van de 10 gemeenten vervangen door de meer gestructureerde werkwijze herstelaanbod.

Overigens wijzen voorlopige cijfers over 2019 over het aantal handhavingsadviezen uit dat er van 2018 op 2019 wel sprake was van een stijging van het aantal handhavingsadviezen in onze regio. Van 2018 op 2019 is het percentage gestegen van ongeveer 20 naar 23%. Dit is naar verwachting verklaarbaar door de nieuwe regels die in 2018 en 2019 in werking zijn getreden en waaraan nog niet alle houders weten te voldoen. Resumerend heeft het aantal handhavingsadviezen bij jaarlijkse onderzoeken in onze regio zich dus als volgt ontwikkeld:

Tabel: Ontwikkeling percentage handhavingsadviezen bij jaarlijks onderzoek (bron: Verantwoordingen IvhO)

Jaar	% jaarlijks onderzoek met handhavingsadvies
2015	18%
2017	14%
2018	Ca 20%
2019	23%

Na een daling in 2017, zien we door de IKK dus een duidelijke stijging in 2018 en 2019. Dit is in lijn met het landelijke beeld.

4.4 Handhaving in de regio ZHZ per gemeente in cijfers

Het is afhankelijk van het handhavingsbeleid van gemeenten of zij nadat de GGD een advies tot handhaving heeft gegeven, overgaan tot handhaving of niet. In onderstaande tabel is te zien welke handhavingsacties in 2018 zijn uitgevoerd.

Tabel: Handhavingsactiviteiten per gemeente in de periode 1 oktober 2017 tot 1 oktober 2018 (bron: Verantwoordingen IvhO 2018)

	Aantal tekortkomingen	Aantal rapporten met handhavingsadvies	Aantal handhavingstrajecten	% rapporten met handhavingsadvies waarop handhavingsactie is ondernomen	% tekortkomingen met handhavingsactie
Alblasserdam	7	4	4	100%	57,1%
Dordrecht	72	26	26	100%	93,1%
Gorinchem	14	7	6	86%	78,6%
Hardinxveld-Giessendam	1	1	0	0%	0,0%*
Hendrik-Ido-Ambacht	21	11	11	100%	52,4%
Hoeksche Waard	9	8	7	88%	66,7%
Molenlanden	14	4	4	100%	71,4%
Papendrecht	10	6	3	50%	0,0%**
Sliedrecht	17	5	0	0%	0,0%
Zwijndrecht	13	11	11	100%	53,8%
totaal	178	83	72	87%	

*Het percentage van 0% moet wel in de context worden gezien van het kleine aantal locaties en de ene tekortkoming in Hardinxveld-Giessendam.

**Dit percentage van 0% komt uit de verantwoording 2018, maar kan niet kloppen, doordat bij 3 van de 6 rapporten met handhavingsadvies wel is gehandhaafd.

In de regio als geheel is bij veel rapporten met handhavingsadvies, namelijk 87% (72 van de 83), een handhavingsactie ondernomen. Landelijk gemiddeld wordt bij 81 tot 85% van de rapporten met handhavingsadvies een handhavingsactie ondernomen. De relatief hoge mate van handhaving in onze regio past bij de eerdere constatering dat de toezichthouders relatief weinig handhavingsadviezen afgeven. Als er een advies wordt afgegeven, vinden gemeenten dit advies over het algemeen gegrond en gaat men tot

handhaving over. Dit laatste is overigens ook uit de interviews met gemeenteambtenaren naar voren gekomen.

Gemeenten die relatief weinig handhaven zijn Hardinxveld-Giessendam, Papendrecht en Sliedrecht, daarbij dient wel te worden opgemerkt dat voor Hardinxveld-Giessendam maar één rapport met handhavingsadvies is opgeleverd in 2018.

Of de handhaving daadwerkelijk resulteert in verbetering bij de houder, kan middels een nader onderzoek worden vastgesteld. Het is aan gemeenten om de GGD opdracht te geven tot het uitvoeren van een nader onderzoek. In onderstaande tabel is te zien hoeveel nadere onderzoeken in de periode 1 oktober 2017 tot 1 oktober 2018 zijn uitgevoerd, waarbij we dat aantal relateren aan het aantal rapporten met handhavingsadvies uit dezelfde periode.

Tabel: Nadere onderzoeken per gemeente in de periode 1 oktober 2017 tot 1 oktober 2018 (bron: Verantwoordingen IvhO 2018)

	Aantal rapporten met handhavingsadvies	Nadere onderzoeken	Verhouding
Alblasserdam	4	1	25%
Dordrecht	26	24	92%
Gorinchem	7	3	43%
Hardinxveld-Giessendam	1	2	200%
Hendrik-Ido-Ambacht	11	7	64%
Hoeksche Waard	8	0	0%
Molenlanden	4	1	25%
Papendrecht	6	1	17%
Sliedrecht	5	1	20%
Zwijndrecht	11	4	36%
totaal	83	44	53%

Bij ruim de helft van de rapporten met handhavingsadvies wordt een nader onderzoek verricht. De verschillen tussen gemeenten zijn wel groot.

Samenvattende conclusies die uit voorgaande cijfers naar voren komen zijn:

- Het aandeel gastouderopvang in onze regio (63%) is in lijn met het landelijke gemiddelde (66%).
- Het aantal handhavingsadviezen en daarmee ook het aantal nadere onderzoeken is relatief laag, waarschijnlijk mede door de frequente toepassing van Overleg & Overreding.
- Het aandeel geïnspecteerde gastouders is met gemiddeld 20% in 2018 relatief hoog.
- De doorlooptijden zijn relatief lang.
- De handhavingsfrequentie verschilt tussen gemeenten onderling maar over de regio als geheel wordt relatief veel gehandhaafd.
- Bij ruim 50% van de rapporten met handhavingsadvies wordt na de handhaving een nader onderzoek uitgevoerd om na te gaan of de overtreding is verholpen.

5. Verloop toezicht en handhaving in de afgelopen jaren

Dit hoofdstuk beschrijft hoe toezicht en handhaving in de regio ZHZ in de afgelopen jaren in meer kwalitatieve zin zijn verlopen. Daarbij baseren we ons op interviews die in de afgelopen periode met toezichthouders en ambtenaren zijn gehouden en op een klanttevredenheidsonderzoek dat in 2017 onder houders is uitgevoerd. Her en der zijn kaders met illustratieve quotes van gemeenteambtenaren en toezichthouders te vinden. Dit hoofdstuk eindigt met wat conclusies over de aansluiting door onze regio op de landelijke ontwikkelingen die in hoofdstuk 2 zijn geschetst.

5.1 Beoordeling van het toezicht door toezichthouders

De belangrijkste positieve punten die de toezichthouders noemen als het gaat om hoe het toezicht in de afgelopen jaren is verlopen, zijn:

- *Veel onderlinge afstemming en overleg*

Er heeft veel afstemming en overleg tussen toezichthouders onderling plaatsgevonden. Dit was nodig doordat er veel nieuwe toezichthouders zijn bijgekomen en er afspraken moesten worden gemaakt over de omgang met nieuwe voorschriften. Sommige toezichthouders vinden overigens wel dat het vele overleggen soms teveel tijd in beslag neemt, waardoor men minder aan inspecteren toekomt.

- *Veel aandacht voor goed contact met houders*

Het team hecht veel belang aan goed contact met houders en besteedt hier veel tijd en aandacht aan. Het team is ervan overtuigd dat een goed contact met houders bijdraagt aan onderling begrip en dat houders dan eerder bereid zijn verbeteringen door te voeren.

Voor verbetering van de kwaliteit van de kinderopvang is het belangrijk dat er geen weerstand is, maar juist samenwerking om gezamenlijk de kwaliteit te kunnen verbeteren. Vooral bij kritische en mondige houders is dit belangrijk, omdat je dan meer van elkaar kan hebben. Als de relatie goed is, durven houders ook eerder te bekennen of erkennen dat bepaalde dingen beter kunnen.

De vraag hierbij is overigens wel in hoeverre een dermate grote investering in goed contact met de houders strikt genomen noodzakelijk is en past bij de taak van de toezichthouder.

- *Voorloper met lezersvriendelijke schrijfstijl*

De GGD ZHZ loopt voorop als het gaat om het hanteren van een lezersvriendelijke schrijfstijl op B1 niveau. Per 1 september 2019 zijn alle standaardteksten in de brieven en rapporten op B1 niveau geschreven. Andere GGD-en zijn hiermee minder verder.

- *Zorgvuldig en professioneel*

De toezichthouders gaan over het algemeen zorgvuldig en professioneel te werk en zijn goed op de hoogte van (wijzigingen) in wet- en regelgeving.

De belangrijkste genoemde negatieve punten zijn:

- *Onvoldoende uniformiteit*

Er is onvoldoende uniformiteit en eenduidigheid in de werkwijze van toezichthouders. Dit komt mede door de groei van het team, maar ook door de intrede van nieuwe voorschriften, die nog niet (voldoende) eenduidig worden toegepast. Sommige nieuwe voorschriften laten meer ruimte voor eigen interpretatie. Rapporten worden ook uiteenlopend geschreven. De één gebruikt bijna alleen standaardzinnen en de rest juist

helemaal niet. Verschillen in werken komen ook voort uit verschillen in persoonlijkheden en mensen met meer ervaring gaan over het algemeen ook anders te werk, dan mensen die net beginnen.

Sommige voorschriften zijn voor meerdere uitleggen vatbaar, bv wat is 'structureel' en wat is 'concreet'? Dit is lastig in dagelijkse praktijk.

- *Te lange doorlooptijden*

Zoals ook duidelijk uit de cijfers naar voren komt, is er nog winst te behalen als het gaat om de doorlooptijden en de planning. De toezichthouders melden dat er vaak sprake is van hectiek aan het einde van het jaar vanwege de afronding van alle jaarlijkse onderzoeken. Door beter te plannen en het werk onderling goed te verdelen, kan dit worden voorkomen. Door de vele bijkomende taken, kwam men het afgelopen jaar soms te weinig aan inspecteren en rapporteren toe. Inmiddels is hierin wel meer balans aan het komen.

- *Vorbereiding op nieuwe regelgeving kan beter*

De implementatie van nieuwe wet- en regelgeving en andere landelijke ontwikkelingen, is ook voor verbetering vatbaar. Het zou goed zijn om in het midden van elk jaar gestructureerd te bezien wat er voor het komende jaar op stapel staat, zodat er voldoende tijd overblijft voor het, samen met gemeenten, opstellen van uitvoeringsbeleid en de implementatie daarvan. De communicatie richting houders over nieuwe ontwikkelingen kan ook beter.

Wat betreft nieuwe ontwikkelingen lopen we vaak achter de feiten aan. Het komt uiteindelijk altijd wel goed, maar het zou goed zijn om ons eerder voor te bereiden op wetswijzingen en ook houders hier tijdig over te informeren. Wellicht kan een beleidsadviseur hier een rol in spelen.

Wat betreft de handhaving door gemeenten geven de toezichthouders het volgende aan. De toezichthouders ervaren het als storend als niet gehandhaafd wordt, ondanks dat toezichthouders adviseren dit wel te doen. De cirkel van naleving is dan in de optiek van de toezichthouders niet rond en overtredingen kunnen blijven voortbestaan. Daarnaast zien toezichthouders het als ondermijnend voor de positie van de GGD, als door de GGD geconstateerde overtredingen geen consequenties hebben voor de houders.

Tenslotte is van belang te melden dat de GGD in de afgelopen twee jaar een toename constateert van het aantal externe meldingen c.q. signalen over met name gastouders. Vaak zijn meerdere gemeenten en/of partijen betrokken bij deze signalen. Op dit moment zijn er nog geen duidelijke afspraken gemaakt tussen GGD en gemeenten over hoe met deze signalen om te gaan.

5.2 Beoordeling van het toezicht door ambtenaren

Over het algemeen zijn de geïnterviewde ambtenaren tevreden tot zeer tevreden over de wijze waarop de GGD ZHZ het toezicht uitvoert. De belangrijkste genoemde positieve punten zijn:

- *Goede communicatie en bereikbaarheid*

Bijna alle ambtenaren prijzen de goede communicatie en bereikbaarheid van de toezichthouders. Zij zijn goed bereikbaar voor nader overleg en afstemming. De lijnen zijn kort en de toezichthouders stellen zich meedenkend op.

- *Handhavingsadviezen zijn over het algemeen gegrond*

Als er een handhavingsadvies wordt gegeven, vinden de ambtenaren dit over het algemeen gegrond. Dit is wellicht verklaarbaar uit het feit dat de GGD ZHZ relatief weinig adviezen tot handhaving geeft. Als er een handhavingsadvies wordt afgegeven, is er dus over het algemeen sprake van een duidelijke overtreding.

- *Landelijk goed aangehaakt*

Als positief punt is ook genoemd, dat de GGD zich actief opstelt als het gaat om landelijke ontwikkelingen, wat zich onder meer uit in de deelname aan pilots.

- *Redelijk laag uurtarief*

De meeste gemeenteambtenaren vinden de kosten van het toezicht redelijk hoog en constateren een stijging van de kosten in de afgelopen jaren. De kosten zijn ook redelijk onvoorspelbaar door nieuwe aanvragen of bijvoorbeeld incidentele onderzoeken naar aanleiding van signalen. Meerdere ambtenaren geven wel aan dat zij constateren dat het uurtarief dat de GGD ZHZ hanteert lager is dan het tarief dat in meerdere andere GGD-regio's wordt toegepast.

Hieronder volgen de door gemeenteambtenaren genoemde negatieve punten. Gezien de hiervoor beschreven over het algemeen positieve ervaringen met het toezicht door de GGD, zijn deze punten niet door een meerderheid van de gemeenten genoemd, maar slechts door enkele gemeenten.

- *Soms te lange doorlooptijden*

De relatief lange doorlooptijden, zoals deze ook uit de cijfers naar voren komen, worden ook opgemerkt door de ambtenaren. Vier van de tien gemeenten maken hier melding van. Vooral vorig jaar waren de doorlooptijden lang, maar inmiddels is hierin wel sprake van verbetering.

De looptijd is soms te lang, maar dit is ook weer niet zorgwekkend. Vooral wat betreft nadere onderzoeken moeten zowel gemeente als GGD strakker op de looptijd gaan zitten en dus sneller actie ondernemen.

Soms zat er wel 3 maanden tussen de inspectie en het rapport. Handhaven heeft dan ook geen zin meer, bv als een VOG niet in orde was. Vooral bij jaarlijks onderzoek was de looptijd lang. De termijn bij onderzoek voor registratie is over het algemeen niet te lang.

- *Soms iets te streng te veel naar de letter van de wet, waardoor er weerstand ontstaat bij houders*

Twee gemeenten geven aan dat de toezichthouders soms te streng zijn en teveel naar de letter in plaats van de bedoeling van de wet handelen. Dit levert weerstand bij houders op. Er is overigens bij deze gemeenten wel begrip voor dat de GGD nou eenmaal op de wettelijke voorschriften moet toetsen.

Soms voldoet men niet helemaal aan de eisen, maar de vraag is dan wat hiervan de consequenties zijn "Hoe erg is het in de praktijk?". Een casus die zich heeft voorgedaan, is een kind dat incidenteel een keer mee at op een andere groep. Op dat moment kwam net de inspecteur langs en die heeft de beroepsrecht/kindratio afgekeurd. Ik heb hier niet op gehandhaafd.

- *Zienswijze moet meer naar voren plus soms overtredingen iets duidelijke omschrijven*

Twee gemeenten vinden het een nadeel van de rapporten dat de zienswijze helemaal achterin staat, terwijl hier vaak door de houder in wordt aangegeven, dat de overtreding al is opgelost. Een enkele ambtenaar vindt ook dat de overtredingen soms duidelijker omschreven kunnen worden, maar dat dit wel per toezichthouder verschilt.

5.3 Beoordeling van het toezicht door de houders

In de eerste maanden van 2017 is onder houders een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd over de inspecties door de GGD. In totaal hebben 45 houders een enquêteformulier ingevuld. De respondenten bleken erg tevreden over de inspectiebezoeken. Het gemiddelde rapportcijfer bedroeg een 8 en er zijn nauwelijks specifieke verbeterpunten aangedragen door de houders. Meer dan de helft geeft wel aan dat men graag meer informatie ontvangt over wijzigingen in wet- en regelgeving.

5.4 Implementatie landelijke ontwikkelingen

In de interviews is ook aandacht besteed aan hoe de implementatie van landelijke ontwikkelingen in onze regio verloopt. Hieronder volgen de uitkomsten hiervan.

Implementatie IKK

De toezichthouders zijn van mening dat door de IKK houders juist minder ruimte gekregen hebben om op eigen wijze aan de eisen te voldoen, terwijl meer ruimte en deregulering wel één van de doelstellingen was van de IKK. Volgens de toezichthouders zijn er eigenlijk alleen maar regels bijgekomen en is het toetsen op deze regels in sommige gevallen best lastig. Dit doordat sommige regels voor meerdere interpretaties vatbaar zijn. Verder heeft de IKK ervoor gezorgd dat vooral in 2018 veel tijd is besteed aan Overleg & Overreding rondom nieuwe voorschriften. De IKK heeft in elk geval niet geresulteerd in een flinke stijging van het aandeel jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadviezen. Van 2015 op 2018 is dit percentage licht gestegen van 18 tot ongeveer 20%. De bevindingen van onze toezichthouders over de IKK sluiten goed aan bij de recentelijk gepubliceerde resultaten van de landelijke monitor Wet IKK meting 2018.

Herstelaanbod

Per 1 september is de GGD in acht van de tien gemeenten gestart met de werkwijze herstelaanbod en wel in de vorm van een regionale pilot van 16 maanden waaraan gemeenten naar keuze konden deelnemen. Vanaf 1 januari 2020 sluiten de overige twee gemeenten (Sliedrecht en Hendrik-Ido-Ambacht) ook aan bij de pilot. Gezien de nog korte looptijd van de pilot is nog niet veel te zeggen over het verloop van de pilot, maar de verwachting is dat de pilot gaat bijdragen aan de uniformiteit tussen de toezichthouders. Voor de pilot is namelijk (in overleg met de gemeenten) concreet uitvoeringsbeleid opgesteld, dat aangeeft wanneer wel of niet herstelaanbod wordt gedaan. Hoewel herstelaanbod in andere regio's heeft geresulteerd in minder

handhavingsadviezen en minder nadere onderzoeken, is het denkbaar dat dit effect, gezien het al relatief lage aantal handhavingsadviezen en frequente toepassing van Overleg & Overreding in onze regio bij nader inzien niet gaat optreden.

Gezamenlijk observeren

Zoals eerder aangegeven, hebben we in 2017 en 2018 meegedaan aan de pilot gezamenlijk observeren en zijn we hier vanwege de positieve ervaringen mee doorgedaan. 9 van de 10 gemeenten (alleen Dordrecht niet) hebben hiervoor voor 2019 een maatwerkopdracht aan de GGD gegeven. Zowel toezichthouders als houders geven aan erg positief te zijn over de werkwijze, omdat het bijdraagt aan wederzijds begrip en hierdoor een positieve prikkel geeft aan de kwaliteit van de opvang.

Flexibilisering

Zowel gemeenten als toezichthouders hechten waarde aan flexibilisering. Op dit moment is per risicoprofiel (rood, oranje, geel of groen) door de Rijksoverheid een vaste set inspectie-items voorgeschreven, waarop minimaal geïnspecteerd moet worden. Toezichthouders zouden graag na drie groene inspecties, waarbij alleen naar de pedagogische kwaliteit wordt gekeken een keer het domein veiligheid en gezondheid (afgekort V & G) of ouderrecht onder de loep nemen. Dit kan nu alleen als gemeenten hier extra voor betalen, doordat het domein V & G niet in de plaats van pedagogische kwaliteit mag worden gedaan.⁵ Zoals eerder aangegeven, heeft de minister recentelijk laten weten dat de noodzakelijke aanpassingen in de juridische kaders pas per 2021 gereed zijn, waardoor we helaas pas in dat jaar met de flexibilisering aan de slag kunnen.

Intensivering toezicht gastouders

Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven, lag het aandeel in onze regio geïnspecteerde gastouders in 2018 op 20%. Dit is fors hoger dan het landelijke gemiddelde van 10% (in 2017). In 2019 vindt nog verdere intensivering plaats tot 24%.

Cirkel van naleving

Essentieel element van de cirkel van naleving is goede communicatie richting houders. Op dit punt is in onze regio nog winst te behalen. De in 2017 geënquêteerde houders geven aan graag meer informatie te willen ontvangen over bijvoorbeeld wijzigingen in wet- en regelgeving. In 2019 hebben in de helft van de gemeenten houderbijeenkomsten plaatsgevonden en er zijn tot nu toe geen nieuwsbrieven naar houders verstuurd. Verder is het in sommige gemeenten wenselijk dat handhavingsadviezen van de GGD vaker worden opgevolgd door een handhavingsactie.

Harmonisatie

Wat betreft harmonisatie kunnen we onderscheid maken tussen harmonisatie tussen onze toezichthouders onderling en harmonisatie tussen GGD-en. In het voorgaande is al naar voren gekomen, dat wat betreft harmonisatie er in onze regio op beide niveaus nog werk aan de winkel is. We verwachten dat de werkwijze herstelaanbod die sinds 1 september wordt toegepast fors gaat bijdragen aan harmonisatie op beide niveaus. Bij de voorstellen voor doorontwikkeling in hoofdstuk 7 volgen nog andere voorstellen voor verdere harmonisatie.

⁵ In februari 2018 heeft het AB van de GGD al ingestemd met een aanvullende inspectie bij drie keer groen, maar in dit praktijk is dit nog niet gebeurd, omdat het aantal locaties met drie groene inspecties tot nu toe nog beperkt was.

6. Financieringssystematiek en kostenontwikkeling in de afgelopen jaren

In dit hoofdstuk beschrijven we de huidige financieringssystematiek en de kostenontwikkeling in de afgelopen jaren.

6.1 Huidige financieringssystematiek

Op dit moment vindt bekostiging van het toezicht als volgt plaats. In het najaar van ieder jaar stelt de GGD per gemeente een voorstel op voor het toezicht in het komende jaar, inclusief de kosten. Deze voorstellen worden in november/december met iedere gemeente afzonderlijk besproken en worden gebaseerd op:

- De normurentabellen die de GGD GHOR jaarlijks in overleg met de VNG opstelt
- De aantallen te verwachten inspecties per risicoprofiel
- Eventuele maatwerkafspraken

Net zoals de GGD GHOR en VNG jaarlijks gezamenlijk normurentabellen vaststellen, geven zij ook advies over het te hanteren uurtarief. Sinds 2012 bedroeg dit geadviseerde uurtarief € 89,88 per uur voor de toezichthouders. In onze regio zijn voor de inspectie en administratie-uren in de afgelopen jaren de volgende tarieven toegepast:

Tabel: Toegepaste uurtarieven in de afgelopen jaren

Jaar	Tarief inspectie uur	Tarief administratie uur
2017	€ 85,29	€ 71,46
2018	€ 86,16	€ 71,98
2019	€ 88,82	€ 73,91

De door ons gehanteerde tarieven lagen tot nu toe dus onder het door de GGD GHOR en VNG geadviseerde tarief. In het tot nu toe gehanteerde uurtarief, is de overhead van de DG&J niet geheel doorberekend.

Per kwartaal vindt facturatie plaats op basis van de daadwerkelijke aantallen uitgevoerde inspecties. Verder wordt per inspectie maximaal het aantal uur uit de normurentabellen van de VNG en GGD GHOR gedeclareerd. Als een inspectie meer uren kost, worden deze meeruren dus niet gedeclareerd onder de noemer van het product Toezicht Kinderopvang. Over het algemeen komen de daadwerkelijk bij gemeenten gedeclareerde kosten redelijk overeen met de vooraf geraamde kosten.

De offertegesprekken voor 2020 zijn op dit moment nog niet allemaal uitgevoerd, maar het voorstel van de GGD ZHZ is om voor 2020 de uurtarieven met 3% te indexeren. Deze verhoging sluit aan op de door gemeenten afgegeven kaders, namelijk 3,2% indexatie op personele lasten en 1,5% op operationele lasten.

Tabel: Voorstel uurtarieven 2020

Jaar	Tarief inspectie uur	Tarief administratie uur
2020	€ 91,62	€ 76,18

6.2 Ontwikkeling gemeentelijke bijdragen in de afgelopen jaren

In onderstaande tabel zijn de bij de gemeente gedeclareerde bedragen voor het toezicht op de kinderopvang in 2017, 2018 en 2019 weergegeven.

Tabel: Bij gemeenten gedeclareerde bedragen voor Toezicht Kinderopvang in de afgelopen jaren

Gemeenten	2017	2018	2019	Vershil 2017/2019 (%)
Alblasserdam	€ 30.167	€ 37.077	€ 35.339	17%
Dordrecht	€ 186.393	€ 213.091	€ 224.292	20%
Gorinchem	€ 49.755	€ 55.617	€ 68.665	38%
Hardinxveld-Giessendam	€ 19.442	€ 24.223	€ 27.043	39%
Hendrik-Ido-Ambacht	€ 49.244	€ 45.673	€ 46.484	-6%
Papendrecht	€ 39.928	€ 54.440	€ 56.047	40%
Sliedrecht	€ 27.214	€ 35.411	€ 39.202	44%
Zwijndrecht	€ 55.773	€ 63.317	€ 67.155	20%
Subtotaal	€ 457.916	€ 528.847	€ 564.227	23%
Binnenmaas (HW)	€ 52.913	€ 61.521		
Cromstrijen (HW)	€ 24.966	€ 25.285		
Korendijk (HW)	€ 13.191	€ 27.737		
Oud-Beijerland (HW)	€ 30.748	€ 44.495		
Strijen (HW)	€ 7.794	€ 10.851		
Hoeksche Waard	€ 129.612	€ 169.888	€ 173.919	34%
Giessenlanden (ML)	€ 26.304	€ 25.098		
Molenwaard (ML)	€ 35.100	€ 33.411		
Molenlanden	€ 61.404	€ 58.509	€ 77.322	26%
Totaal regio ZHZ	€ 648.933	€ 757.245	€ 815.468	26%
Leerdam	€ 24.305	€ 35.770		
Zederik	€ 17.714	€ 21.673		
Totaal regio ZHZ, incl L en Z	€ 690.952	€ 814.689		

Zoals in de tabel is te zien, zijn de gemeentelijke bijdragen fors gestegen in de afgelopen jaren. De stijging verschilt per gemeente, maar over de regio als geheel is de bijdrage van 2017 op 2019 met 26% gestegen. Deze stijging in de afgelopen jaren is het gevolg van indexatie in combinatie met stijging van het aantal inspectie-uren. De stijging van het aantal inspectie-uren is met name veroorzaakt door extra inspectie-items vanuit de IKK, de uitbreiding van de inspectie op de voorschoolse educatie, uitbreiding van het aantal gastouders en intensivering van het toezicht op gastouders.

6.3 Ureninzet GGD in 2018

Analyse van de urenregistratie van de toezichthouders over 2018 heeft het volgende uitgewezen. Van alle ingezette uren (16.571) kon 52% worden gedeclareerd bij gemeenten onder de noemer van het product Toezicht Kinderopvang. Het aandeel niet productieve uren bedroeg 23%. Dit betreft uren voor verlof, feestdagen, ziekte e.d. en is redelijk in lijn met wat in gemeenteland gangbaar is. De overige 25% van de uren is wel

besteed aan toezicht kinderopvang, maar konden niet worden gedeclareerd. We noemen dit de 'wel productieve, maar niet declarabele' uren. Dit gaat om de volgende uren:

- Aan onderzoeken bestede uren die buiten de normuren van de VNG en GGD GHOR vallen. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, declareert de GGD alleen de uren die binnen de normurentabellen van de VNG en GGD GHOR vallen.
- Uren voor intern en extern overleg
- Uren voor deelname aan landelijke werkgroepen
- Beleidsuren
- Opleidingsuren

Het relatief hoge aandeel wel productieve, maar niet declarabele uren, kan naar verwachting door de volgende combinatie van uren worden verklaard:

- De doorlooptijden zijn in onze regio relatief lang en de kwaliteit van de rapporten en inspecties is relatief hoog, waardoor de toezichthouders de normuren soms overschrijden.
- Door de uitgestrektheid van de regio is er sprake van relatief veel reistijd.
- Er is geen vaste beleidscapaciteit beschikbaar binnen het team, waardoor de toezichthouders relatief veel tijd kwijt zijn aan beleidstaken, waaronder deelname aan landelijke werkgroepen en handboek beheer.

In hoofdstuk 7 en 8 volgen voorstellen voor aanpassingen op het vlak van efficiency c.q. de urenverdeling.

7. Voorstellen doorontwikkeling toezicht

In dit hoofdstuk volgen (op de voorgaande analyses gebaseerde) voorstellen voor de doorontwikkeling van het toezicht in de komende jaren. De doorontwikkeling omvat aanpassingen op drie niveaus, namelijk bestuurlijk, management/coördinatie en operationeel niveau. Schematisch weergegeven zien deze niveaus er als volgt uit:

	GGD	Gemeenten
Bestuurlijk	Directeur DG&J	Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur van de DG&J Wethouder kinderopvang
Beleidsmatig Management/Coördinatie	Manager Dienstverlening/ Coördinator Team Toezicht Toezichthouders met beleidsmatige inbreng	Afdelingshoofd Beleidsmedewerker
Operationeel	Toezichthouders	Beleidsmedewerker/ Handhaver

Voordat we de voorstellen voor de doorontwikkeling presenteren, volgen de doelen die we met de doorontwikkeling per niveau beogen. Deze doelen sluiten vanzelfsprekend aan op wat er uit de evaluatie naar voren is gekomen.

7.1 Doelen doorontwikkeling

Op basis van de evaluatie over het verloop van het toezicht in de afgelopen jaren zijn op drie niveaus doelen voor de doorontwikkeling geformuleerd, namelijk:

Bestuurlijk niveau:

- Meer kostendekkend toezicht door middel van verhoging van het uurtarief
- Efficiënte en eenvoudige financieringssystematiek
- Heldere en efficiënte besluitvormingsroute over uitvoeringsbeleid en tarieven

Beleidsmatig niveau:

- Meer betrokkenheid gemeenten bij ontwikkeling uitvoeringsbeleid
- Uitgebreidere terugkoppeling resultaten van het toezicht door de GGD
- Betere aansluiting op andere beleidsterreinen, bv jeugd, huiselijk geweld en kindermishandeling
- Beter en eerder, in overleg met gemeenten, voorbereiden op wijzigingen in wet- en regelgeving

Operationeel niveau c.q. werkprocessen van de toezichthouders:

- Verkorten doorlooptijden van jaarlijkse onderzoeken tot maximaal 6 weken zonder herstelaanbod en 8 weken met herstelaanbod bij minimaal 80% van de onderzoeken
- Verhoging van de productiviteit van de toezichthouders van 52% tot 58% door middel van efficiënter werken en beter plannen⁶
- Houders tijdig en beter op de hoogte brengen van wijzigingen in de wet- en regelgeving en de werkwijze van de GGD ZHZ door middel van meer communicatie met houders
- Meer uniformiteit in de werkwijze van toezichthouders en richting andere GGD-en
- Heldere en concrete werkafspraken tussen gemeenten en GGD-en over:
 - Informatieuitwisseling rondom handhaving
 - Omgang met bij de GGD binnenkomende (politiek gevoelige) signalen

Hieronder lichten we toe hoe we deze doelen in de komende periode willen gaan realiseren. Het streven is om de voorstellen op bestuurlijk niveau per 2021 te implementeren. De overige voorstellen op beleids- en operationeel niveau worden zo snel mogelijk, maar uiterlijk per 1 januari 2021, in praktijk gebracht.

7.2 Voorstellen op bestuurlijk niveau

Ter realisatie van op doelen op bestuurlijk niveau, stelt de GGD ZHZ het volgende voor.

Verhoging uurtarief toezichthouder en laten vervallen administratie-uren

Het voorstel van de GGD ZHZ is verhoging van het uurtarief voor toezicht tot € 101,22 (prijspeil 2019). Het uurtarief dat tot en met 2019 door de GGD ZHZ is gehanteerd voor één uur toezicht, is namelijk niet meer marktconform en kostendekkend. In 2019 declareert de GGD een tarief van € 88,82 per uur, terwijl de VNG en GGD GHOR voor 2019 een tarief van € 101,22 per uur als kostendekkend beschouwen. De bedragen die

⁶ Het productiviteitspercentage betreft het aantal uren dat aan onderzoeken (inclusief rapporteren) is besteed en dat past binnen de normurentabellen van de GGD GHOR ten opzichte van het totaal aantal bestede uren. In 2018 bedroeg de productiviteit 52%.

gemeenten vanuit het gemeentefonds ontvangen voor het toezicht op de kinderopvang zijn ook gebaseerd op het normtarief van € 101,22. Het voorstel van de GGD ZHZ wat betreft het vanaf 2021 te hanteren uurtarief is dus om het normtarief van de VNG en GGD GHOR over te nemen.

Het voorstel is verder om de administratie-uren vanaf 2021 niet meer apart in rekening te brengen, maar als verdisconteerd in het nieuwe uurtarief voor de toezichthouder te beschouwen. In 2020 worden naast de uren van de toezichthouders, nog administratie-uren in rekening gebracht bij gemeenten à € 76,18 per uur. Dit voorstel vermindert de administratieve lasten bij zowel gemeenten als GGD.

Recentelijk heeft de GGD de feitelijke kosten van het toezicht per uur berekend en deze kosten komen uit op minimaal € 130,- per inspectie-uur. In dit bedrag van € 130,- per uur zijn alle kosten doorberekend, waaronder de overhead van de DG&J, de kosten van de coördinator en de administratieve ondersteuning en de reiskosten van de toezichthouders. De huidige feitelijke kosten liggen dus boven het normtarief van de VNG en de GGD GHOR. De relatief hoge huidige feitelijke kosten per uur van het toezicht door de GGD ZHZ zijn verklaarbaar door de volgende combinatie van factoren:

- De overhead van de DG&J is, zoals bekend, relatief hoog.
- Het aantal te maken reizen en de reiskosten zijn, door de uitgestrektheid van deze regio, relatief hoog.
- Zoals we hebben gezien in paragraaf 6.3 is het aantal wel productieve, maar niet declarabele uren van de toezichthouders relatief hoog.

Zoals eerder in deze paragraaf is aangegeven, is het voorstel om voor het toezicht op de kinderopvang het niet geheel kostendekkende tarief van € 101,22 (prijsspeil 2019) te gaan hanteren. De overige kosten van het toezicht op de kinderopvang zullen worden gedekt vanuit de inwonersbijdrage. Deze bijdrage vanuit de inwonersbijdrage vormt in feite een fee voor de overhead van de DG&J. Het streven van de GGD is om deze bijdrage in de komende periode te gaan verminderen middels een efficiencyslag.

Aanpassing wijze van facturering

Verder is het voorstel om de wijze van facturering als volgt aan te passen. Tot nu toe stelde de GGD jaarlijks aan het einde van het jaar per gemeente een voorstel op voor het volgende inspectiejaar, inclusief kosten. Vervolgens werd eens per kwartaal een factuur naar iedere gemeente gestuurd voor de daadwerkelijk uitgevoerde onderzoeken. Het voorstel is om vanaf 2021 nog steeds jaarlijks een voorstel per gemeente op te stellen (inclusief kosten), maar om de facturatie als volgt aan te passen. In plaats van vier maal per jaar, vindt drie maal per jaar facturatie plaats, namelijk:

- In januari 50% van de te verwachten kosten
- In juli 40% van de te verwachten kosten
- Eind december: nacalculatie

Deze nieuwe wijze van facturering resulteert in vermindering van de administratieve lasten bij gemeenten en de GGD ZHZ en loopt gelijk met de algehele financiering van de GGD ZHZ.

Overwogen is om voor het wettelijke verplichte deel meerjarige financiële afspraken te maken met gemeenten, maar omdat de kosten van het wettelijke verplichte deel ook fluctueren afhankelijk van de toegekende risicoprofielen, is dit niet haalbaar.

Aanpassing van de besluitvormingsroute over financiën en uitvoeringsbeleid

De te volgen besluitvormingsroutes over de verschillende diensten die de GGD ZHZ in opdracht van gemeenten uitvoert, lopen uiteen. Voor het toezicht op de kinderopvang

geldt dat deze dienstverlening onder de Gemeenschappelijke Regeling valt. Dit betekent het Algemeen Bestuur (AB) van de DG&J formeel verantwoordelijk is voor de besluitvorming over de wijze waarop de GGD het toezicht op de kinderopvang uitvoert en over de financiën rondom het toezicht.

Net zoals nu al gebeurt, zal het AB bij substantiële wijzigingen met financiële gevolgen zoals een verhoging van het uurtarief, worden gevraagd hierover een besluit te nemen.

De wijze van uitvoering van het toezicht door de GGD is voor het overgrote deel wettelijk voorgeschreven. Op sommige onderdelen is het echter wel wenselijk of noodzakelijk om regionaal uitvoeringsbeleid te ontwikkelen en vast te stellen. Wat betreft het uitvoeringsbeleid op specifieke onderwerpen is het voorstel om de vaststelling hiervan door het AB aan het DB van de DG&J te laten mandateren. Dit voorkomt dat de besluitvormingsprocedure te lang wordt, waardoor uitvoeringsbeleid voor het volgende jaar niet op tijd kan worden vastgesteld. Bovendien is het uitvoeringsbeleid over het toezicht dermate inhoudelijk en specifiek, dat het zich meer leent voor besluitvorming in het DB dan in het AB.

Bij de beleidsmatige voorstellen gaan we nader in op de onderwerpen waarvoor het formuleren en vaststellen van regionaal uitvoeringsbeleid wenselijk kan zijn.

Verder zal de manager Dienstverlening van de GGD jaarlijks een ronde (blijven) maken langs alle wethouders Kinderopvang om (onder meer) (ontwikkelingen) in het toezicht op de kinderopvang te bespreken.

7.3 Voorstellen op beleidsmatig niveau

Hieronder volgen voorstellen ter realisatie van de gestelde doelen op beleidsmatig niveau. Deze voorstellen gaan met name over (de ontwikkeling van) uitvoeringsbeleid plus de overlegstructuur en informatie-uitwisseling tussen gemeenten en GGD over toezicht en handhaving op de kinderopvang.

Omvormen gemeentelijk overleg kinderopvang tot beleidsoverleg

Tot nu toe vindt tweemaal per jaar het regionale gemeentelijke overleg kinderopvang plaats waarbij alle ambtenaren en toezichthouders van de GGD aanwezig zijn. Bij dit overleg schuiven ook vertegenwoordigers van de GGD GHOR, VNG en DUO aan. Meerdere ambtenaren van de gemeenten vinden dat dit overleg teveel de diepte ingaat. De GGD ZHZ, DUO, GGD GHOR en VNG zenden vooral, terwijl er weinig ruimte is voor ambtenaren om onderling van gedachten te wisselen. De overleggen gaan vooral over de technische kant van het toezicht en minder over beleidsmatige zaken, die relevant zijn voor de gemeenten.

De GGD ZHZ wil gemeenten ook graag meer betrekken bij (de ontwikkeling) van uitvoeringsbeleid. Tot nu toe neemt de GGD het voortouw bij de ontwikkeling van nieuw uitvoeringsbeleid (zoals bijvoorbeeld over herstelaanbod), terwijl gemeenten formeel primair verantwoordelijk zijn voor het uitvoeringsbeleid. De GGD ZHZ acht het van belang om hier meer samen in op te gaan trekken.

Vijf van de tien gemeenten hebben inmiddels aangegeven dat zij zouden willen deelnemen aan een mogelijk in te stellen integrale werkgroep, die als taak krijgt om waar nodig nieuw uitvoeringsbeleid te ontwikkelen en om inhoudelijke accenten in het toezicht voor het komende jaar te bepalen. Aangezien de helft van de gemeenten actief

wil deelnemen aan de werkgroep, stelt de GGD ZHZ voor om niet met een werkgroep te gaan werken, maar om vier maal per jaar structureel beleidsoverleg te gaan voeren.⁷ Bij dit beleidsoverleg zullen van de kant van de GGD alleen de teamcoördinator en de aan te stellen beleidsadviseur aanwezig zijn. Op afroep kunnen indien nodig toezichthouders aanschuiven. Mogelijk is de frequentie van vier maal per jaar voor de kleinere gemeenten aan de hoge kant, maar wellicht kunnen zij elkaar onderling vervangen. Eénmaal per jaar, namelijk voor het beleidsoverleg van oktober, zullen de VNG, GGD GHOR en DUO weer worden uitgenodigd. Dit betekent concreet dat de koepelorganisaties en DUO niet langer twee, maar eenmaal per jaar zullen aanschuiven. Verder is het denkbaar dat gemeenten voor of na het gemeentelijk overleg ook een onderling overleg voeren.

Het beleidsoverleg zal minder toezichttechnisch en meer beleidsmatig van aard worden. Vragen die aan de orde zullen komen zijn: Hoe voeren we het toezicht op hoofdlijnen uit? Hoe gaan we om met nieuwe voorschriften? Hoe werken we effectief samen en wat vinden we belangrijk voor het komende jaar? Zoals eerder in dit rapport benoemd, is voor het overgrote deel wettelijk voorgeschreven hoe het toezicht moet worden uitgevoerd. Desalniettemin komt het regelmatig voor dat er regionale en/ of lokale keuzes moeten worden gemaakt. Dit geldt bijvoorbeeld in de volgende situaties:

- De te volgen werkwijze is op hoofdlijnen wel bepaald door de VNG en GGD GHOR, maar daarbinnen zijn nog keuzes nodig, zoals bijvoorbeeld bij de werkwijze herstelaanbod het geval was of bij streng aan de poort voor gastouders.
- Voorschriften die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn, zoals bijvoorbeeld het vaste gezichten criterium of het clusteren van groepen
- De bovenwettelijke maatwerkafspraken

Het beleidsoverleg kan bij de planvorming voor het volgende jaar aanhaken op het advies dat jaarlijks wordt uitgebracht door de landelijke Werkgroep Toezicht van de VNG en GGD GHOR.

Verder is het voorstel om, zoals al voorgesteld bij de voorstellen op bestuurlijk niveau, het geformuleerde uitvoeringsbeleid in het vervolg ook door het DB van de DG&J vast te laten stellen. Hierdoor krijgt het uitvoeringsbeleid een zwaardere status, dan alleen een min of meer informele werkafpraak tussen toezichthouders onderling en met gemeenteambtenaren. Hiermee bevorderen we ook het uniforme werken van toezichthouders.

Meer voortgangsoverleggen met individuele gemeenten

Sommige gemeenten hebben in de gehouden interviews aangegeven, dat zij prijs stellen op meer voortgangsoverleg met de toezichthouder, die accounthouder is van betreffende gemeente. Op dit moment vinden alleen in Dordrecht ieder kwartaal voortgangsoverleggen plaats tussen de beleidsmedewerker van de gemeente en de toezichthouder(s). De GGD zou hier graag in de Hoeksche Waard ook mee starten en (naar behoefte van de diverse gemeenten) eventueel ook in andere gemeenten. De voortgangsoverleggen zorgen er ook voor dat als de toezichthouders niet meer allemaal aanschuiven bij het beleidsoverleg, er toch nog direct contact is tussen de toezichthouders en de gemeenteambtenaren.

Aanstellen van een vaste beleidsadviseur bij de GGD voor toezicht kinderopvang

De GGD zal vanuit de bestaande capaciteit vaste beleidsadviseur beschikbaar gaan stellen voor het toezicht op de kinderopvang. Deze beleidsadviseur kan een belangrijke rol gaan spelen bij het doel om ons eerder en beter voor te bereiden op wijzigingen in wet- en regelgeving. Daarnaast kan hiermee de productiviteit van de toezichthouders

⁷ De GGD Haaglanden en de GGD Rotterdam werken ook met een beleidsoverleg, dat ongeveer eens per kwartaal plaatsvindt.

worden verhoogd (één van de doelen op operationeel niveau), doordat zij zich minder bezig hoeven te houden met bijkomende beleidstaken. De beleidsmedewerker kan onder meer de volgende taken op zich nemen:

- Bijhouden berichten van GGD GHOR en VNG over onder meer wijzigingen in wet- en regelgeving.
- Opstellen uitvoeringsbeleid en borgen uitvoering van dit beleid door toezichthouders
- Voorbereiden van en deelnemen aan het beleidsoverleg
- Voorbereiden van voortgangs- en evaluatiegesprekken met gemeenten
- Opstellen jaarrapportage per gemeente, inclusief informatie op houderniveau
- Opstellen nieuwsbrieven voor houders
- Inhoudelijke advisering toezichthouders bij de uitvoering

Aanpassingen in terugkoppeling resultaten van het toezicht door de GGD

De GGD is voornemens om de terugkoppeling van de resultaten van het toezicht te verbeteren en wel door jaarlijks een samenvattend overzicht te maken van de resultaten van het toezicht en de kwaliteit van de kinderopvang in uw gemeenten. Tot nu toe rapporteert de GGD alleen per opvanglocatie. Dit overzicht biedt per gemeente jaarlijks de volgende informatie:

- Het aantal uitgevoerde inspecties per risicoprofiel
- De inhoudelijke uitkomsten van de inspecties op houderniveau: dit betreft dus een totaalbeeld van de organisatie met al haar locaties.

Naar aanleiding van het jaaroverzicht kan desgewenst ook een nader (voortgangs) gesprek met de GGD worden ingepland.

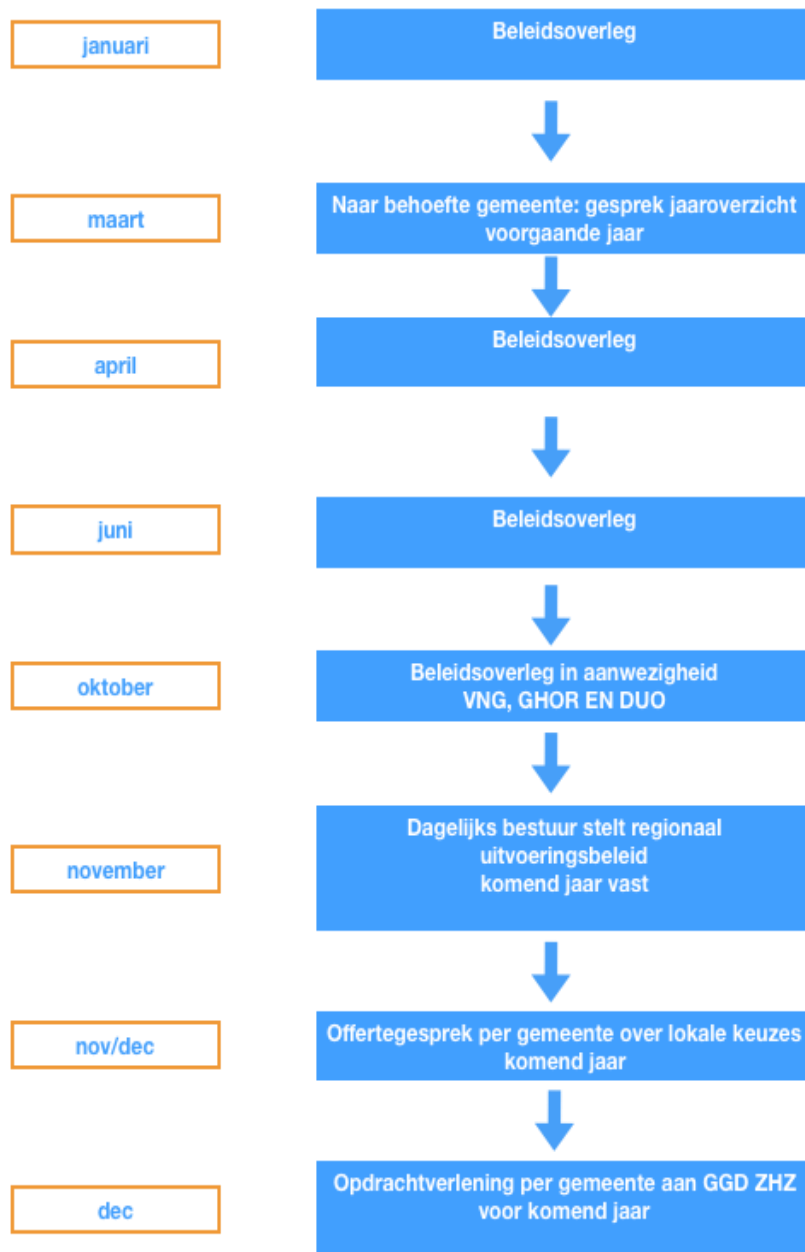
Organiseren praktische trainingen GIR

Uit de interviews met gemeenteambtenaren is gebleken dat (met name voor kleinere gemeenten) het gebruik van de GIR lastig kan zijn. Bij medewerkers van gemeenten met kleine aantallen onderzoeken ontstaat geen routine. De GGD ZHZ wil voor nieuwe medewerkers van gemeenten en andere medewerkers die hier ook baat bij kunnen hebben, eens in de zoveel tijd een zogenaamde knoppencursus organiseren bij Servicecentrum Drechtsteden. DUO kan hier uitleg geven over het gebruik van GIR. De gemeenteambtenaren en toezichthouders kunnen dan ook met elkaar meekijken in de GIR en meer te weten komen over wat beide partijen in de verschillende GIR-systemen (GIR-inspecteren en GIR-handhaven) kunnen zien. Dit laatste is namelijk niet voor iedereen helemaal duidelijk.

Betere aansluiting op andere beleidsterreinen, bv jeugd, huiselijk geweld en kindermishandeling

Er is nog winst te behalen als het gaat om de aansluiting op andere beleidsterreinen. Aan de meldcode huiselijk geweld en kindervang wordt bij de inspecties in meerdere gemeenten al extra aandacht besteed. Eén van de doelen op operationeel niveau is om meer te gaan communiceren met houders door onder meer het versturen van nieuwsbrieven. In deze nieuwsbrieven kunnen we bijvoorbeeld aanpalende terreinen als bijvoorbeeld het rookbeleid voor gastouders onder de aandacht brengen.

Na implementatie van de voorstellen komt de jaarcyclus er als volgt uit te zien:



Parallel aan deze cyclus zullen naar behoefte van de gemeenten en de GGD voortgangsoverleggen tussen toezichthouders en ambtenaren plaatsvinden.

7.4 Voorstellen op operationeel niveau

Samengevat is het doel op operationeel niveau om efficiënter en uniformer te gaan werken en om de samenwerking met gemeenten rondom handhaving en bij de GGD binnenkomende signalen (bijvoorbeeld over gastouders) te verbeteren. Daarnaast willen we de communicatie met houders intensiveren. Hieronder volgt een toelichting op de voorstellen op operationeel niveau.

De inhoudelijke accenten in het toezicht in 2020

Het voorstel voor de inhoudelijke accenten in het toezicht in 2020 luidt als volgt:

- Continueren van de pilot werkwijze herstelaanbod, bij voorkeur in alle gemeenten
- Voortzetten van werkwijze gezamenlijk observeren als reguliere werkwijze in alle gemeenten
- Bieden van de volgende maatwerkmogelijkheden:
 - Hoofdkantoorgesprekken
 - Meldcode
 - Na drie keer groen een oranje inspectie
- Intensivering van het toezicht op gastouders
- Streng aan de poort in de gastouderopvang
- Uitbreiding toezicht bij voorschoolse educatie

Dit voorstel betekent concreet dat er in 2020 inhoudelijk niet heel veel verandert in het toezicht.

Ad Intensivering van het toezicht op gastouders

Het Rijk pleit voor intensivering van het toezicht op de kinderopvang en stelt hiervoor extra middelen beschikbaar. De GGD stelt voor om vanaf 2020 het toezicht op de VGO's als volgt te intensiveren:

1. Inspecteren van alle VGO's die in de periode 1 okt 2018 tot 1 okt 2019 zijn gestart
2. Inspecteren van alle VGO's die in de afgelopen drie jaar niet zijn geïnspecteerd.

Dit voorstel wordt met iedere gemeente besproken in de offertegesprekken voor 2020.

Ad Streng aan de poort bij gastouders

Streng aan de poort is een werkwijze die sinds 2017 landelijk is ingevoerd bij KDV en BSO en sinds 2018 bij GOB. De werkgroep Toezicht Kinderopvang van de GGD GHOR en VNG stelt voor om dit vanaf 2020 ook bij VGO's te gaan doen. De werkgroep schat in dat een onderzoek voor registratie bij VGO's 5 uur in beslag neemt. Aangezien in onze regio al is afgesproken, dat 5 uur wordt gefactureerd voor een onderzoek voor registratie, kan deze werkwijze in onze regio budgetneutraal worden uitgevoerd. Wat wel noodzakelijk is, is dat we meer gaan communiceren richting gastouderbureaus en gastouders over wat er van hen wordt verwacht. De aan te stellen beleidsadviseur kan dit, samen met de toezichthouders en gemeenten, gaan oppakken.

Ad Uitbreiding toezicht voorschoolse educatie

Per 1 augustus 2020 komt er een wijziging in het besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie, waardoor meer toezichtsuren voor voorschoolse educatie nodig zijn. Er worden hiervoor extra middelen toegevoegd aan het gemeentefonds. De extra kosten hiervan worden meegenomen in de offertegesprekken voor 2020.

De werkprocessen van de toezichthouders

Wat betreft de doorontwikkeling van de werkprocessen van de toezichthouders is het voorstel om aanpassingen te doen op het gebied van:

- Uniformeren en standaardiseren van de werkprocessen en rapporten
- Beter plannen en efficiënter werken

Deze voorstellen worden verder uitgewerkt en geïmplementeerd door de werkgroep werkprocessen, die inmiddels bij de GGD is ingesteld.

Aanpassing werkafspraken tussen toezichthouders en gemeenteambtenaren rondom handhaving

Het voorstel is om de werkafspraken tussen toezichthouders en gemeenteambtenaren rondom handhaving als volgt aan te passen:

- Gemeenten mailen jaarlijks zsm na 1 juli de verantwoording voor de IvhO naar de coördinator van de GGD.
- Gemeenten plaatsen alle uitgevoerde handhavingsacties direct na uitvoering in de GIR onder extra gegevens, zodat deze voor de GGD inzichtelijk zijn.

Op dit moment heeft de GGD alleen inzicht in de handhavingsacties, waarna de gemeente opdracht geeft tot nader onderzoek. Als opdracht wordt gegeven tot nader onderzoek, wordt de handhavingsbrief namelijk in de GIR geplaatst. Dit betekent wel dat dus geen zicht is op handhavingsacties, die niet worden opgevolgd door een nader onderzoek. Daarnaast is er een wettelijke verplichting gekomen om bepaalde handhavingsacties te publiceren in het LRK, maar dit wordt pas openbaar nadat de termijn is afgelopen van de mogelijkheid om bezwaar in te dienen. Bovendien is raadpleging van het LRK voor de GGD lastig.

Maken werkafspraken over omgang met (politiek gevoelige) signalen

Bij de GGD komen steeds meer signalen binnen over met name gastouders. Deze signalen zijn tot nu toe door de GGD ad hoc opgepakt. De GGD heeft er echter behoefte aan om vaste werkafspraken te gaan maken met gemeenten over de te ondernemen stappen bij signalen. De GGD zal hiervoor een voorstel neerleggen bij gemeenten.

De informatieverstrekking richting houders over onder meer wijzigingen in wet- en regelgeving

Het voorstel is om op dit punt de volgende aanpassingen te doen:

- Twee maal per jaar een nieuwsbrief opstellen en verzenden aan houders over eventuele wijzigingen in wet- en regelgeving
- Meer houderbijeenkomsten en/of hoofdkantoorgesprekken

Voor het opstellen en verzenden van een nieuwsbrief op structurele basis is op dit moment bij de GGD onvoldoende personele capaciteit beschikbaar. Deze taak zou kunnen worden uitgevoerd door een aan te stellen beleidsadviseur c.q. adviseur uitvoering.

8.Financiële gevolgen voorstellen voor 2021

Dit hoofdstuk schetst de financiële gevolgen van de voorstellen voor 2021. In 2020 wordt de huidige financieringssysteem nog gecontinueerd. Het voorstel van de GGD wat betreft het vanaf 2021 te hanteren uurtarief is om, zoals eerder aangegeven, het door de VNG en GGD GHOR voor 2019 geadviseerde uurtarief van € 101,22 (prijspeil 2019) over te nemen. Voorstel is ook om vanaf 2021 niet langer apart administratie uren in rekening te brengen.

In onderstaande tabel is een raming van de te declareren bedragen in 2021 voor het toezicht op de kinderopvang weergegeven, bij uitvoering van deze voorstellen van de GGD.

Tabel: Ontwikkeling gedeclareerde en te declareren bedragen periode 2017-2021

Gemeente	2017 (gefactu- reerd)	2019 (gefactu- reerd)	2020 (geof- freerd)	2021 (raming)	Vershil 2017- 2021	Vershil 2017- 2021 (%)
Alblasserdam	€ 30.167	€ 35.339	€ 43.344	€ 44.003	€ 13.836	46%
Dordrecht	€ 186.393	€ 224.292	€ 238.718	€ 241.478	€ 55.084	30%
Gorinchem	€ 49.755	€ 68.665	€ 68.694	€ 69.800	€ 20.044	40%
Hardinxveld-Giessendam	€ 19.442	€ 27.043	€ 27.343	€ 27.715	€ 8.273	43%
Hendrik-Ido-Ambacht	€ 49.244	€ 46.484	€ 59.125	€ 59.894	€ 10.651	22%
Hoeksche Waard	€ 129.612	€ 173.919	€ 182.172	€ 185.094	€ 55.482	43%
Molenlanden	€ 61.404	€ 77.322	€ 80.505	€ 81.834	€ 20.429	33%
Papendrecht	€ 39.928	€ 56.047	€ 64.939	€ 66.209	€ 26.281	66%
Sliedrecht	€ 27.214	€ 39.202	€ 40.701	€ 41.385	€ 14.171	52%
Zwijndrecht	€ 55.773	€ 67.155	€ 81.481	€ 82.378	€ 26.605	48%
Eindtotaal	€ 648.933	€ 815.468	€ 887.022	€ 899.790	€ 250.857	39%

In de eerste twee kolommen is te zien, dat de gedeclareerde bedragen per gemeente in de afgelopen jaren zijn gestegen. Van 2017 op 2019 was er op regionaal niveau een stijging van 26% (€ 815.468,- minus € 648.933,-/ € 648.933,-). Deze stijging is met name veroorzaakt door toename van het aantal inspectie-uren. De urenstijging is het gevolg van (onder meer) de nieuwe wet IKK, waardoor meer inspectietijd per inspectie nodig was, uitbreiding van het toezicht op de voorschoolse educatie en meer toezicht op gastouders.

In de kolom 2020 zijn de bedragen weergegeven, zoals opgenomen in de met gemeenten besproken offertes voor 2020. Van 2019 op 2020 zien we een stijging van € 71.554,-. Deze stijging wordt voor 34% veroorzaakt door de stijging van het aantal uren dat aan de inspecties van gastouders wordt besteed en voor de overige 66% door indexatie met 3%.⁸

In de kolom 2021 is te zien wat de kosten in 2021 worden bij toepassing van het voorgestelde uurtarief van € 101,22 en bij een gelijkblijvend aantal inspectie-uren ten opzichte van 2020. Hoeveel uren er in 2021 daadwerkelijk ingezet gaan worden, is niet geheel te voorzien. Dit hangt af van onder meer het aantal nieuwe aanvragen en keuzes die gemeenten maken wat betreft verdere intensivering van toezicht op gastouders en andere maatwerkkeuzes als bijvoorbeeld gezamenlijk observeren en hoofdkantoorgespekken. De verwachting is echter dat er vanaf 2021 sprake zal zijn van stabilisatie in het aantal uren na de forse intensivering in de jaren daarvoor.

Bij gelijkblijvende aantallen uren, stijgen de kosten van 2020 op 2021 door de verhoging van het uurtarief met bijna € 13.000,-. Deze redelijk beperkte stijging komt mede doordat de administratie-uren niet meer apart in rekening worden gebracht. Daarbij

⁸ De indexatie met 3% is gebaseerd op door de gemeenten afgegeven kaders, namelijk 3,2% indexatie op personele lasten en 1,5% op operationele lasten.

dient wel opgemerkt te worden dat er nog indexatie zal plaatsvinden van het tarief van € 101,22, waarmee de bedragen in kolom 2021 zijn berekend. Daar staat echter wel weer tegenover dat de bedragen die gemeenten uit het gemeentefonds ontvangen voor het toezicht op de kinderopvang, ook worden geïndexeerd.

In onderstaande tabel relateren we de stijging van de gedeclareerde en te declareren bedragen in de periode 2017-2021 aan de extra middelen die de gemeenten vanuit het gemeentefonds ontvangen voor toezicht en handhaving op de kinderopvang. Het Rijk voegt deze extra middelen toe vanwege de nieuwe inspectienormen vanuit de IKK, de uitbreiding van de inspectie op de voorschoolse educatie en de boogde intensivering van het toezicht op gastouders.

Tabel: Stijging gedeclareerde en te declareren bedragen versus inkomstenstijging in gemeentefonds 2017-2021 (Bron: Septembercirculaires 2017 en 2018)

Gemeente	Stijging gedeclareerde bedragen 2017-2021	Inkomstenstijging gemeentefonds 2017-2021
Alblasserdam	€ 13.836	€ 14.581
Dordrecht	€ 55.084	€ 124.451
Gorinchem	€ 20.044	€ 33.834
Hardinxveld-Giessendam	€ 8.273	€ 10.362
Hendrik-Ido-Ambacht	€ 10.651	€ 20.427
Hoeksche Waard	€ 55.482	€ 48.688
Molenlanden	€ 20.429	€ 23.098
Papendrecht	€ 26.281	€ 23.487
Sliedrecht	€ 14.171	€ 18.774
Zwijndrecht	€ 26.605	€ 39.474
Eindtotaal	€ 250.857	€ 357.176

Zoals te zien in de tabel, past de stijging voor de regio als geheel binnen de inkomstenstijging van de gemeenten. Dit is overigens niet verwonderlijk omdat bij de berekening van de nieuwe budgetten voor toezicht en handhaving kinderopvang door het Rijk ook is uitgegaan van € 101,22 per inspectie-uur (prijspeil 2019).

Ondanks de verhoging van het uurtarief tot € 101,22, zullen de feitelijke kosten van het toezicht op de kinderopvang in 2021 hoger zijn dan de bedragen die bij de gemeenten gedeclareerd worden onder de noemer van het product Toezicht Kinderopvang. In de begroting van de DG&J voor 2021 zal inzichtelijk worden gemaakt hoeveel gemeenten in 2021 via de inwonerbijdrage bij gaan betalen aan het toezicht op de kinderopvang.

Zoals eerder aangegeven, is het streven van de GGD om efficiënter te gaan werken, waardoor het aantal benodigde FTE's toezichthouder in de komende jaren stapsgewijs kan dalen. De intentie van de GGD is om hiermee het deel van de kosten dat uit de inwonerbijdrage wordt betaald in de komende jaren te gaan verlagen.

De beoogde efficiëncyslag zal enkele jaren in beslag nemen en als volgt worden gerealiseerd:

- Door een teamontwikkelingstraject gericht op efficiënter werken. Dit teamontwikkelingstraject wordt in 2020 uitgevoerd en vraagt in 2020 om extra FTE's.

- Door nieuwe toezichthouders voor minimaal 32 uur per week aan te stellen
- Door een vaste beleidsmedewerker toe te voegen aan het team vanuit bestaande capaciteit van de GGD en daarmee het aantal uren dat toezichthouders aan beleid en overleg besteden te beperken

9. Vervolg

Het streven is om de voorstellen op operationeel en beleidsmatig niveau zo spoedig mogelijk, maar in elk geval voor 1 januari 2021 te implementeren. De voorstellen op bestuurlijk niveau zullen, na positieve besluitvorming hierover, pas per 2021 worden geïmplementeerd.

Binnen de GGD ZHZ is inmiddels een werkgroep werkprocessen in het leven geroepen die gaat werken aan standaardisering en optimalisering van de werkprocessen van de toezichthouders aan de hand van de methode LEAN. Tenslotte wordt in 2020 een teamontwikkelingstraject uitgevoerd ter verhoging van de efficiency van het team Toezicht Kinderopvang van de GGD ZHZ.

Bijlage I Doorgevoerde maatregelen per pijler IKK

Per pijler zijn de volgende maatregelen doorgevoerd via de IKK:

De ontwikkeling van het kind centraal

- Concretisering pedagogische doelen in pedagogisch beleid
- Elk kind een mentor
- Structureel volgen van de ontwikkeling van kinderen

Veiligheid en gezondheid:

- Actueel beleid veiligheid en gezondheid waarin risico's worden benoemd plus maatregelen ter beperking van de risico's
- Minstens één volwassene met een gecertificeerd Kinder-EHBO diploma

Stabiliteit en meer ruimte voor pedagogisch maatwerk:

- Maximaal twee vaste gezichten voor 0-jarigen zonder flexibele dagen
- Maximaal drie uur per dag afwijken van de BKR
- Toestaan Inzet anders gekwalificeerden in de bso

Kinderopvang is een vak:

- Niveau 3F voor mondelinge taalvaardigheden
- Scholing voor pedagogisch medewerkers die werken met 0-jarigen
- Taaleisen meertalige opvang voor niet-Nederlands sprekende pedagogische medewerkers
- Geen formatieve inzet vrijwilligers, vrijwilligers tellen dus niet mee in de berekening van de BKR
- Opleidingsplan
- Beperkte formatieve inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiaires
- Permanente educatie van medewerkers middels een landelijk systeem
- Een aantal maatregelen is pas per 1 januari 2019 van kracht geworden, namelijk:
 - Wijzigingen in de BKR: 0-jarigen 1 : 3, 7-13 jarigen 1 : 12, 4-13 jarigen 1 : 11
 - Pilots Innovatieve opvang
 - Inzet pedagogisch beleidsmedewerker voor beleidsontwikkeling en coaching pedagogisch medewerkers (kwalificatie-eisen worden in de Cao geregeld).

Karel Lotsyweg 40
Postbus 166, 3300 AD Dordrecht

 078 770 8500
 info@dgjzhz.nl
 www.dienstgezondheidjeugd.nl